



f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

21/12/2018

Política

El ideal de la participación deliberativa: conceptos básicos y desafíos para Chile

23/11/2018

Política

Oposiciones Políticas a Gobiernos Democráticos: Definiciones y roles para el caso chileno

19/10/2018

Política Sectorial

Breve comentario sobre las invenciones de los trabajadores en la empresa

08/10/2018

Política Sectorial

Comentarios sobre la propuesta del nuevo crédito SIFS para la Educación Superior

12/09/2018

Política Sectorial

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), un animal duro de domar

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1345

Política

21/12/2018

El ideal de la participación deliberativa: conceptos básicos y desafíos para Chile

José Ignacio Maritano G.¹

La creación de mayores y mejores mecanismos para involucrar a los ciudadanos en las decisiones públicas ha sido vista como una posibilidad de fortalecimiento de las democracias contemporáneas, amenazadas por una serie de factores que han erosionado la adhesión de éstos a sus instituciones tradicionales. Por otro lado, aunque la deliberación pública es consustancial a muchas de las instituciones democráticas esenciales, desde la década de 1990 ha tenido lugar un "giro deliberativo", es decir un renovado interés en la academia y administración pública por el ideal de la democracia deliberativa, uno de los paradigmas que puede inspirar estos espacios de participación. Si bien existen distintas definiciones de lo que constituye participación deliberativa, algunos de los elementos que se repiten al caracterizar estos procesos son la inclusividad de sus participantes, la participación en condiciones igualitarias de éstos, la amplitud de sus agendas, la centralidad del razonamiento e intercambio interpersonal, su orientación práctica y al bien común, y el principio de publicidad. Tradicionalmente los procesos de participación deliberativa se han vinculado a la obtención de decisiones finales más consensuadas y legitimadas, sin embargo sus beneficios parecieran ser más amplios, incluyendo la creación de capital social y competencias cívicas emanadas del proceso deliberativo. La participación deliberativa representa un ideal exigente para autoridades y ciudadanos. No obstante, la normativa chilena sobre participación ciudadana ha ido progresivamente incorporándola como un estándar al que los servicios públicos deben adecuarse, y por tanto se hace necesario avanzar en su estudio teórico y práctico. El acervo de experiencias nacionales e internacionales puede ser una fuente importante de aprendizaje, que permita a las autoridades cumplir con estas nuevas exigencias, identificando dónde y cómo se puede ir materializando una participación de este tipo.

¹ El autor es Abogado por la P. Universidad Católica de Chile, Máster en Administración y Políticas Públicas por la London School of Economics & Political Science, y co-fundador de la ONG Nosotros Ciudadanos. Contacto: josemaritanog@gmail.com

1. Introducción: Hacia una democracia más “densa”

Durante buena parte del siglo XX los colapsos democráticos se manifestaron de forma más o menos directa y evidente: revoluciones que por medio de la fuerza instauraron un sistema de partido único, golpes militares que clausuraron las instituciones republicanas e instalaron gobiernos autocráticos, o casos de derecho desplome del Estado, son postales que se repiten una y otra vez en este periodo. Hacia finales del siglo, no obstante, tanto en las sociedades de larga tradición democrática como en aquellas alcanzadas por la “tercera oleada de democratización”², se ha ido prestando progresiva atención a las amenazas que pueden minar el régimen democrático “desde adentro”.

En efecto, una serie de características de la política contemporánea imponen un desafío a la confianza y adhesión ciudadana respecto de las instituciones democráticas: una aparataje estatal tecno-burocrático cada vez más especializado, y con una importante cuota de autonomía frente al poder político en muchas áreas; una creciente organización e influencia política del poder económico, aparejado a un progresivo debilitamiento de algunas formas organizacionales que tradicionalmente han canalizado los intereses de las capas medias y populares³; la erosión del capital social y la vida comunitaria⁴; y los efectos de décadas de globalización de los flujos de capital y personas, que para unos ha significado un aumento exponencial de su capacidad de consumo, y para otros una fuente de incertidumbre y precarización que no ha encontrado respuestas satisfactorias en los tradicionales actores de la política democrática.

Para algunos autores, como Benjamin Barber⁵, estos elementos que desafían a la confianza democrática se ven agravados - si no causados - por una visión “débil” de la democracia, hoy predominante en la fundamentación liberal de la misma. Esta visión sería incapaz de lidiar con la dimensión de conflicto de la actividad política y, a juicio del autor, no tiene ni los “placeres de la participación y de la camaradería de la asociación cívica, ni la autonomía y autogobierno de la actividad política constante, ni la reciprocidad engrandecedora de los bienes públicos compartidos de la mutua deliberación, decisión y trabajo”⁶.

En este contexto es que se ha planteado la discusión teórica sobre cómo “densificar” la democracia, yendo más allá de algunos actos electorales esporádicos, incorporando a los ciudadanos de una manera más intensa en las decisiones públicas, y desarrollando en éstos las virtudes cívicas y competencias que hacen posible sostener el régimen democrático en el largo aliento. Naturalmente, este esfuerzo teórico ha venido de la mano de una mayor experimentación en la práctica democrática, especialmente en lo que entendemos comúnmente como “participación ciudadana” en la gestión pública. Este concepto, hoy ineludible en el diseño de políticas públicas, es visto, no sólo como un modo de recabar información, aumentar la eficiencia o reducir los conflictos en las acciones públicas, sino que también, según veíamos, ha encarnado la esperanza de un cierto resurgimiento democrático y control ciudadano.

² Huntington, S. P. (1993). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.

³ Tipicamente los sindicatos. Ver Hacker, J. S., & Pierson, P. (2010). Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States. *Politics & Society*, 38(2), 152–204. <https://doi.org/10.1177/0032329210365042>; y Gilens, M., & Page, B. I. (2014). Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. *Perspectives on Politics*, 12(3), 564–581. <https://doi.org/10.1017/S1537592714001595>

⁴ Respecto de esta tendencia, es necesario mencionar el ya clásico estudio de Robert Putnam, que aunque enfocado en el caso estadounidense, es ampliamente aplicable a muchas sociedades en su tránsito a la modernización: Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon and Schuster

⁵ Barber, B. (2003). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Twentieth Anniversary Edition). University of California Press.

⁶ *Ibidem*, página 24. Las traducciones son del autor de este artículo.

A pesar de lo anterior, la participación ciudadana - hoy un lugar común y también una obligación legal en la administración del Estado - es también un concepto altamente ambiguo, y bajo su chapa caben diversas manifestaciones, difiriendo también en su aporte a la densificación democrática y ciudadana. En el pionero trabajo de Sherry Arnstein⁷, por ejemplo, se planteaba una verdadera “escalera de participación”, cuyos niveles más bajos no corresponden realmente a participación, sino a manipulación y “terapia” hacia los participantes. Más adelante aparecen los procesos de carácter informativos y consultivos, donde los ciudadanos y comunidades tienen un marco limitado de interacción, y ya en los “escalones” más superiores encontramos modalidades de “alianza” o co-producción entre ciudadanos y organismos públicos, delegación de responsabilidades a estos, o control ciudadano. Estos estadios más intensos de participación requieren - pero lo que es más importante, también permiten desarrollar - algunas condiciones que tienen gran potencial para densificar la democracia e involucrar a los ciudadanos en las decisiones.

En efecto, conforme se avanza hacia ideales de co-diseño, co-producción, o co-responsabilidad en los proyectos y políticas públicas, es probable que la participación ciudadana deje una lógica de eventos esporádicos, como sería una consulta, y pase a una de procesos, donde tengan lugar repetidas interacciones entre los ciudadanos y de éstos con las autoridades públicas. En esta última lógica se puede alcanzar una mejor consideración de los problemas públicos, articulación de las demandas, efectividad de las soluciones, pero, sobre todo, hay una potencialidad para acercar a los ciudadanos a las instituciones públicas y a las complejidades de un proceso de decisión. Si el proceso además es exitoso, es de esperarse también que se fortalezca la percepción de que puede influirse en la política y que las instituciones y autoridades responden a los ciudadanos.

2. El “giro deliberativo”

La idea de un grupo o comunidad de personas que, más que entregar su opinión o postura de un modo esporádico e individual, se involucra en un proceso complejo de ponderación e intercambio de principios, impresiones, e ideas, para arribar a una decisión pública legitimada y efectiva, nos lleva inexorablemente a la idea de deliberación pública.

En algún sentido, la noción de deliberación pública ha acompañado a la misma democracia desde sus comienzos en la Antigua Grecia, y la reflexión en torno a la misma tuvo también un lugar importante en la Ilustración, de la mano de autores como Rousseau. En la actualidad, la deliberación está también en el corazón de las instituciones democráticas, típicamente en el Poder Legislativo, siendo el proceso de creación de la ley un ejercicio deliberativo, y en las decisiones adoptadas por el Poder Judicial. Sin embargo, en un sentido más específico, se ha hablado de un “giro deliberativo”⁸ en la teoría y práctica democrática desde 1990. Este giro puede ser caracterizado como un “un movimiento amplio, teórico y práctico, que tiene por objetivo promover una ciudadanía comprometida, un modo colaborativo de resolver problemas, y el involucramiento de diversos públicos en el proceso de toma de decisiones”⁹.

⁷ Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

⁸ Dryzek, J. S. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press; Dryzek, J. S. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford University Press. <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199562947.001.001/acprof-9780199562947>

⁹ Kahane, D., Loptson, K., Herriman, J., & Hardy, M. (2013). Stakeholder and Citizen Roles, en *Public Deliberation*. *Journal of Public Deliberation*: Vol. 9: Iss. 2, Article 2. <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol9/iss2/art2>, p.3.

El llamado “giro deliberativo” ha consistido, ante todo, en un esfuerzo para diseñar mecanismos y foros¹⁰ que permitan arribar a decisiones públicas a través de la deliberación ciudadana en distintos niveles. Por ejemplo, Cohen¹¹ ha catalogado las instancias deliberativas entre aquellas que operan de un modo “macro”, involucrando cientos o miles de personas a nivel nacional, o “micro”, en el nivel específicamente local. A pesar de que se han levantado propuestas interesantes en el nivel macro, como es el “día de la deliberación” promovido por Ackerman y Fishkin¹², recientemente la atención ha girado a la experimentación y estudio de los “mini-públicos”¹³. Este tipo de instancias busca “crear condiciones ideales para que los ciudadanos formen, articulen y refinen sus opiniones sobre asuntos públicos particulares, a través de conversaciones entre ellos”¹⁴, por lo que usualmente apuntan reclutar un grupo más o menos reducido, a efectos de tener una genuina deliberación. El reclutamiento bien puede ser a través de la auto-selección, pero también en ocasiones se ha procedido a conformar un grupo de “ciudadanos comunes” vía sorteo, o que sea relativamente representativo de la población. De este modo entonces, los miembros de estos mini-públicos, discuten e intercambian ideas, impresiones, sentimientos, y principios a considerar en relación a una determinada política, recibiendo normalmente una serie de antecedentes de modo previo.

3. Elementos de la participación deliberativa

La participación deliberativa ha de caracterizarse más como una aproximación a la toma de decisiones que como un procedimiento uniforme en etapas o mecanismos. Ésta busca ir más allá de la mera agregación o suma de opiniones, buscando acuerdos que surjan fruto de un trabajo interpersonal y de múltiples interacciones entre los ciudadanos, y de éstos con la autoridad. Sin embargo, y a pesar de la diversidad de procedimientos que se han enmarcado dentro del concepto de participación deliberativa, es posible discernir algunos principios que han sido señalados como característicos por la literatura.

a) Participación inclusiva

Parafraseando a Barber¹⁵, los ejercicios de participación deliberativa son “la política del amateur”. Contra el relativamente natural sesgo de que quienes toman parte de los procesos de participación suelen ser organizaciones temáticas o bien ciudadanos ya altamente involucrados, este principio busca activamente la incorporación de ciudadanos “comunes y corrientes”¹⁶ en la conversación. Esta aproximación también es una consecuencia de considerar que aquellos que directamente se verán expuestos a una determinada política, son los que debieran estar contemplados también en el diseño de las mismas. De este modo, los grupos de ciudadanos deliberantes muchas veces son sorteados o elegidos como una muestra de la población nacional,

¹⁰ Chambers, S. (2003). Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 6(1), 307–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538>

¹¹ Cohen, J. (2009). *Philosophy, Politics, Democracy: Selected Essays*. Harvard University Press

¹² Ackerman, B., & Fishkin, J. S. (2002). Deliberation Day. *Journal of Political Philosophy*, 10(2), 129–152. <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00146>

¹³ Algunos ejemplos en Goodin, R. E., & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. *Politics & Society*, 34(2), 219–244. <https://doi.org/10.1177/0032329206288152>, p.220.

¹⁴ Fung, A. (2003). Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *Journal of Political Philosophy*, 11(3), 338–367. <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00181>, p.340.

¹⁵ Barber, B. (2003). *Ibidem*. P.152

¹⁶ Ver, por ejemplo, Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 29(1), 5–41. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>; Hartz-Karp, J. (2007). How and Why Deliberative Democracy Enables CoIntelligence and Brings Wisdom to Governance. *Journal of Public Deliberation*, 3(1). Retrieved from <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol3/iss1/art6>; y Nabatchi, T. (2010). Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *The American Review of Public Administration*, 40(4), 376–399. <https://doi.org/10.1177/0275074009356467>

regional, local, o incluso vecinal, cuando no son auto-convocados. Como veremos, esta incorporación de ciudadanos “legos”, implica también un gran desafío.

b) Condiciones igualitarias

Una serie de autores¹⁷, no obstante, ha indicado la importancia de que la deliberación tome lugar en condiciones igualitarias entre los participantes. No se trata pues de sólo incorporar ciudadanos “de a pie” para hacer un gesto simbólico o un simulacro de apertura, sino de que cada persona posea similares oportunidades de hablar, escuchar e influenciar, vis-a-vis otros actores técnicos o autoridades presentes, y, naturalmente, también entre ellos. Esto es desafiante en distintos modos. En primer lugar, implica un cierto nivel de “competencia comunicativa”¹⁸ de los participantes, por lo que no es difícil encontrar experiencias donde existen instancias previas de capacitación para los ciudadanos deliberantes, para efectos de prepararlos para el ejercicio. Sin embargo, un segundo desafío es aún más profundo, y tiene que ver con valorar y validar la “sabiduría práctica”¹⁹ de los ciudadanos frente al conocimiento especializado. Esto puede ser particularmente relevante en acciones cuyo campo de acción está enfocado en el nivel local, donde la expertise “en el territorio”, resulta muchas veces crucial para el éxito de los proyectos públicos.

c) Agenda amplia

Una de las posibilidades que emergen de la participación deliberativa frente a formas más “cerradas” de participación, como las consultas y plebiscitos, que por definición son planteadas en términos dicotómicos, es la relativa flexibilidad y apertura de la agenda²⁰. Antes que reaccionara una propuesta cerrada por parte de la autoridad, la serie de conversaciones que sustancian la participación deliberativa buscan intencionalmente traer nuevos aspectos, dimensiones, e ideas, que no hayan sido contemplados originalmente, y que por tanto proveen una solución más integral o completa al problema público discutido.

d) Razonamiento interpersonal

Probablemente la característica más definitoria de una aproximación deliberativa a la participación es su procedimiento para arribar a las decisiones públicas. Aquí, por sobre cualquier otro de sus elementos, está radicado lo específicamente deliberativo. En vez de sencillamente sumar distintas opiniones, lo que se pretende es que los participantes se involucren “con mente abierta, en un espíritu de reciprocidad”²¹,

¹⁷ Por ejemplo, en Burkhalter, S., Gastil, J., & Kelshaw, T. (2006). A Conceptual Definition and Theoretical Model of Public Deliberation in Small Face-to-Face Groups. *Communication Theory*, 12(4), 398–422. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2885.2002.tb00276.x>; Gutmann, A., & Thompson, D. (2009). *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press; Hartz-Karp, J. (2007). *Ibidem*; Ozanne, J. L., Corus, C., & Saatcioglu, B. (2009). The Philosophy and Methods of Deliberative Democracy: Implications for Public Policy and Marketing. *Journal of Public Policy & Marketing*, 28(1), 29–40. <https://www.jstor.org/stable/25651606>; Parkinson, J. (2003). Legitimacy Problems in Deliberative Democracy. *Political Studies*, 51(1), 180–196. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00419>; Young, I. M. (2002). *Democracy and Justice*. Oxford University Press. <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0198297556.001.0001/acprof9780198297550>

¹⁸ Habermas, Jürgen. (1984). *The Theory of Communicative Action*, Vol. 1, ‘Reason and the Rationalization of Society’. Boston: Beacon Press.

¹⁹ Hartz-Karp, J. (2007). *Ibidem*.

²⁰ Bloomfield, D., Collins, K., Fry, C., & Munton, R. (2001). Deliberation and Inclusion: Vehicles for Increasing Trust in UK Public Governance? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19(4), 501–513. <https://doi.org/10.1068/c6s>; Crocker, D. A. (2007). Deliberative Participation in Local Development. *Journal of Human Development*, 8(3), 431–455. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14649880701462379>; Benhabib, S. (1994). Deliberative Rationality and Models of Democratic Legitimacy. *Constellations*, 1(1), 26–52. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.1994.tb00003.x>

²¹ Niemeyer, S., & Dryzek, J. S. (2007). The Ends of Deliberation: Meta-consensus and Intersubjective Rationality as Ideal Outcomes. *Swiss Political Science Review*, 13(4), 497–526. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00087.x>. P.499

intercambiando y ponderando argumentos razonados e informados, que puedan ser mutuamente aceptables. Como se ha señalado, este modo se opone a las formas puramente “agregativas”, pero también ha sido contrastado al control de los expertos y a la negociación estratégica²². Parafraseando una simpática analogía de Barber²³, podemos decir que, si la participación consultiva o agregativa es un grupo de personas en una cafetería, que negocian qué ordenar para compartir, según los gustos de cada uno; la aproximación deliberativa es experimentar, crear nuevos menús, recetas, y sabores disfrutables por todos.

e) Enfoque en la resolución de problemas

Aunque sea de paso, es necesario señalar, y así lo han remarcado algunos autores²⁴, que si bien la deliberación es - ante todo - conversación, no es “sólo” conversación. Es decir, la finalidad del ejercicio participativo en el modo deliberativo no es la consideración teórica o intelectual de las muchas dimensiones de un asunto o problema, sino que su objeto es eminentemente práctico: una solución concreta a problemas públicos tangibles.

f) Orientación al bien común

Si bien este principio también pareciera ser de perogrullo, o redundante con lo hasta acá dicho, lo es sólo en apariencia, y vale la pena incluirlo. La propia naturaleza del ejercicio deliberativo implica el paso de impresiones e ideas, pero también de demandas que son más bien particulares o individuales, a la conformación de una propuesta - o demanda - mucho más amplia y representativa de un colectivo. A pesar de ser el estudio de un caso particular al nivel local, el trabajo mencionado en la nota al pie de página número 2 es ilustrativo en cómo una aproximación deliberativa - en comparación a una informativo-consultiva - puede tener el mérito de transformar el producto de un proceso participativo desde una colección de demandas más bien individuales y específicas, a un conjunto de peticiones colectivamente legitimadas.

g) Publicidad

Algunos autores²⁵ han incorporado también en su caracterización de los esquemas deliberativos su carácter público, a veces haciendo referencia a él como opuesto al secreto del voto. En efecto, el énfasis en la construcción de consensos y acuerdos entre los participantes, y a veces entre ellos y las autoridades, requiere muchas veces de la documentación de compromisos intermedios y elaboración de actas, así como el acceso público a ellos. Esta publicidad, por otro lado, no es sólo garantía de buena fe por parte de las autoridades, en cuanto una voluntad sería de tomar en cuenta el ejercicio deliberativo, sino que también exige una responsabilidad de los ciudadanos participantes en el mismo.

²² Fung, A., & Wright, E. O. (2001). *Ibidem*.

²³ Barber, B. (2003). *Ibidem*. Pp.136-137

²⁴ Fung, A., & Wright, E. O. (2001). *Ibidem*; Hartz-Karp, J. (2007). *Ibidem*.

²⁵ Fung, A. (2003). *Ibidem*; Young, I. M. (2002). *Ibidem*; Parkinson, J. (2003). *Ibidem*.

4. Efectos de la participación deliberativa

Como señalan Niemeyer y Dryzek²⁶, el ideal de la democracia deliberativa se ha asociado con muchas promesas, algunas altamente debatidas. Tradicionalmente se ha vinculado el ejercicio deliberativo a dos cualidades del “producto” o decisión final emergente del proceso participativo: su “consensualidad” y legitimidad. En cuanto a lo primero, se espera que una decisión adoptada mediante un procedimiento deliberativo - donde, como se mencionaba anteriormente, cada cual participa en condiciones equivalentes - sea naturalmente más representativa de las opiniones e ideas de los participantes, habiendo un consenso sobre ella. Este foco en el consenso sin duda no ha dejado de ser controversial, planteándose, por ejemplo, que éste anula discursos minoritarios o ignora la faceta conflictiva de la política en la vida real. A pesar de que las aproximaciones deliberativas no parecen más propensas a estos vicios de la participación que otras alternativas, como los ejercicios meramente agregativos, esta crítica ha sido tomada en cuenta por algunos de sus defensores, surgiendo algunos refinamientos teóricos. Dentro de ellos, vale la pena mencionar el de los ya citados Niemeyer y Dryzek²⁷, que han propuesto los objetivos del meta-consenso (basado en el consenso sobre la naturaleza y validez de los valores, procedimientos y soluciones, antes que el consenso en ellos mismos) y de la racionalidad inter-subjetiva emergente del proceso deliberativo, donde tanto el acuerdo como el desacuerdo es posible, mientras haya razones consistentes. En segundo lugar, y estrechamente relacionado, al emanar el producto del proceso participativo de un procedimiento tendiente al consenso (o “meta-consenso”), es esperable que éste cuente también con mayor legitimidad. Este objetivo suele estar en el corazón de las motivaciones que llevan a las autoridades a proponer esquemas participativos que incorporen “ciudadanos comunes y corrientes”, y bien puede entenderse como una percepción de que tanto el procedimiento para arribar a la solución del problema público planteado, como la decisión misma, fueron justas y abiertas, lo que a su vez podría también traducirse en un fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones públicas mismas.

Un segundo grupo de efectos de la participación deliberativa, el cual merece - en mi opinión - mucha más atención que la hasta acá prestada en la literatura, son aquellos que se derivan del proceso mismo, y que en términos amplios dicen relación con la construcción de competencias y capital social. Efectivamente, aquellos procesos participativos que incorporan a ciudadanos comunes a la elaboración de soluciones públicas, interactuando repetidamente entre ellos y con las autoridades, expresando y justificando sus valores, ideas y propuestas, y construyendo consensos, no sólo exigen unas determinadas condiciones para ser exitosos: también podrían crearlas. Una atención exclusiva, entonces, en los resultados finales de la deliberación podría, en opinión de Rogers y Weber²⁸, hacer perder de vista algunos importantes frutos sociales, como la creación de capital social, creación de significados compartidos y mayor confianza entre los participantes. Otros autores²⁹ también han señalado el potencial de este tipo de procesos participativos para avanzar en inclusión y justicia social, aprendizaje social, empoderamiento y movilización popular, mejorar los flujos de información, habilidades para la resolución de conflictos, y fe democrática, entre otros. Volviendo a las ideas

²⁶ Niemeyer, S., & Dryzek, J. S. (2007). *Ibidem*. P.498

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Rogers, E., & Weber, E. P. (2010). Thinking Harder About Outcomes for Collaborative Governance Arrangements. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 546–567. <https://doi.org/10.1177/0275074009359024>

²⁹ Carpini, M. X. D., Cook, F. L., & Jacobs, L. R. (2004). Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: a Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*, 7(1), 315–344. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.121003.091630>; Fung, A. (2003). *Ibidem*; Gundelach, B., Buser, P., & Kübler, D. (2017). Deliberative democracy in local governance: the impact of institutional design on legitimacy. *Local Government Studies*, 43(2), 218–244. <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1261699>; Knops, A. (2006). Delivering Deliberation's Emancipatory Potential. *Political Theory*, 34(5), 594–623. www.jstor.org/stable/20452490; Laurian, L. (2009). Trust in Planning: Theoretical and Practical Considerations for Participatory and Deliberative Planning. *Planning Theory & Practice*, 10(3), 369–391. <https://doi.org/10.1080/14649350903229810>

presentadas en la introducción de este trabajo, es posible que sea a través del fomento de estas competencias y valores, surgidos al alero de los procesos de deliberación, que concretamente se fortalezca y “densifique” la actual experiencia que los ciudadanos tienen de la política democrática. Más aún, los conocimientos, habilidades, y experiencia ganados a partir de ellos puede cristalizarse en verdadero capital social, que aproveche futuras interacciones con la esfera de lo público, ya sea a nivel personal, pero también comunitario.

En esta última línea, pareciera especialmente interesante profundizar las experiencias de participación deliberativa a nivel local e incluso vecinal, donde es posible tener un cuerpo de deliberantes que no sea sólo un “mini-público” representativo de la población, sino que incorpore efectivamente a una porción considerable de la población y sus dirigentes. Una experiencia positiva de deliberación en estas condiciones, es posible predecir, podría tener efectos perdurables en esa mini o micro comunidad política, tanto en su modo de vinculación a la autoridad, percepción de influencia, y creación horizontal de confianza, entre otros elementos³⁰.

5. Reflexiones finales y desafíos para nuestro país

A partir de lo hasta aquí expuesto, es posible apreciar el enorme potencial de la democracia deliberativa, y su concreción en procesos participativos que encarnen ese ideal. Hay buenos motivos para creer que, de incorporarse sus elementos centrales, esto redundaría en decisiones más informadas y “legitimadas”, a la vez que se propiciaría mayor capital social y competencias cívicas para ciudadanos y comunidades, lo que, a la larga, se traduciría en un fortalecimiento democrático. Sin perjuicio de lo anterior, el ideal deliberativo no sólo es prometedor, también es demandante. En efecto, para aprovechar todo su potencial, la participación deliberativa requiere un grado importante de apertura, flexibilidad y compromiso por parte de la autoridad pública, y también una participación intensa de parte de los ciudadanos. No resultaría difícil descartar este tipo de aproximaciones por ser un modelo demasiado “idílico” o irreal, o por exigir una cantidad de compromiso que una mayoría de los ciudadanos no estaría dispuesto a entregar. ¿Cómo hemos de enfrentar esta tensión? Una respuesta a esta interrogante, en mi opinión, ha de considerar lo siguiente:

a) Distintos “escalones” de participación para distintas necesidades

En primer lugar, efectivamente parece un sinsentido plantear el ideal deliberativo, u otras formas más exigentes de participación, como el único estándar admisible para la diversidad de políticas y proyectos públicos que se plantean en todos los niveles. Es perfectamente entendible que distintos niveles o escalones (con la excepción de aquellos que representan más bien la no-participación, como la “terapia” o “aplacamiento” de la comunidad) puedan ser usados para distintos tipos de asuntos, o incluso para distintas fases de un mismo proceso. De este modo, la atención debería enfocarse en aquellas materias y etapas que se beneficiarían particularmente de una aproximación como es la de la participación deliberativa.

b) El ideal deliberativo ha ido permeando también nuestra normativa nacional

A pesar de lo anterior, la incorporación de formas más profundas de participación, y específicamente avanzar hacia un ideal de participación deliberativa, no es tan sólo una recomendación que emana de los estudiosos

³⁰ Los efectos empoderadores de la participación deliberativa a nivel local están desarrollados en profundidad en la tesis de posgrado del autor titulada “Deliberative participation at the local level: paving the way to empowered communities? A case study of two infrastructure projects in Chile”, en la cual se realizó estudio de caso en un grupo de localidades de la región de Coquimbo.

de estos procesos: nuestra normativa vigente ha dado también claros (aunque insuficientes) pasos en esa dirección. La Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, así como los instructivos presidenciales N°2 de 2011 y N°7 de 2014 han contribuido de dos formas en poder ir “subiendo la escalera” de la participación.

Por un lado, se ha ido caracterizando la participación ciudadana en sí, comenzando por la ley 20.500, que la consagró como un derecho ciudadano y principio de acción para los servicios públicos. A partir de este marco legal, los instructivos presidenciales han efectuado interesantes adiciones a la conceptualización de la participación ciudadana, como es la incorporación los conceptos de co-responsabilidad y al control ciudadano, en el instructivo N°2-2011. Sin embargo, el instructivo presidencial N°7-2014 es el que plantea mayores desafíos respecto del ideal deliberativo en los procesos de participación. Primero, este cuerpo normativo define la participación como un “proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la Ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogo colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas” (Sección 3). En segundo lugar, dispone que todos los órganos de la Administración del Estado revisaran y actualizaran sus normas, “buscando ampliar los niveles de participación desde lo consultivo hacia lo deliberativo” (Sección 5.a).

Un segundo modo mediante el cual la referida ley y los subsiguientes instructivos han representado un cierto avance, es la incorporación de mecanismos e instancias formales de participación ciudadana. Así, en la Ley N° 20.500 se estableció la obligación para cada servicio público de crear mecanismos formales y específicos para personas y organizaciones (Art. 70), además de crear los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) en la Administración Pública y Municipalidades, siendo éstos órganos de carácter consultivo que permitirían una influencia mucho más permanente del “tercer sector” en las políticas públicas. Posteriormente, vía instructivos presidenciales, se incorporarían instancias como plataformas digitales, sistemas de información, diálogos participativos, cabildos ciudadanos, audiencias públicas, presupuestos participativos, y la obligación de contar con una norma general y unidad de participación ciudadana en cada órgano del Estado.

En definitiva, desde 2011 es posible apreciar un mayor perfilamiento del concepto de participación ciudadana, así como el establecimiento de nuevos mecanismos formales para materializarla. El desafío, no obstante, es asegurar que estos avances efectivamente redunden en más y mejor participación, trascendiendo el plano declarativo o formal. Desde el punto de vista teórico, este mandato de avanzar “desde lo consultivo a lo deliberativo” requiere un mayor desarrollo de este último paradigma en los estudiosos de la teoría democrática y la administración pública en nuestro medio.

Desde el punto de vista de los mecanismos de participación, es de esperar que la situación previa a la Ley N° 20.500, donde éstos encarnaban una visión instrumental de la ciudadanía o derechamente constituían niveles de no-participación³¹, vaya cambiando con las nuevas obligaciones e instancias. Sin embargo, para atestiguar aquello se hace necesario una evaluación profunda sobre el grado de implementación de los organismos y obligaciones incorporadas en los últimos años, por vía legal o a través de los instructivos³². A

³¹ Al menos en el nivel central, según el estudio de Fernández, M., & Ordóñez, M. (2007). Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Caracterización de los compromisos. Corporación Innovación y Ciudadanía.

³² En ese sentido, es revelador el trabajo de Fundación Multitudes respecto del nivel de implementación de los COSOC, el arroja preocupantes resultados. Ver Fundación Multitudes (2017). ¿Hay COSOC? 2.0. Disponible en <http://accionag.cl/wp-content/uploads/2017/10/hay-cosoc-2.0-2017.pdf>

partir de aquello es que podremos determinar si esta variedad de nuevas instancias han permitido profundizar la deliberación y control ciudadano, o si bien han resultado ser letra muerta.

Por otro lado, lo que podría ser aún más efectivo es la generación de “Manuales de Herramientas” que dispongan de una serie de metodologías que permitan a los organismos públicos operacionalizar sus propias normas vigentes en la materia, adaptando estos principios a sus propias realidades³³, así como el intercambio de experiencias exitosas entre distintas reparticiones.

c) Aprender de las experiencias pasadas

Finalmente, en Chile han existido experiencias de participación deliberativa, o que se acercan a ese ideal. Un ejercicio considerablemente innovador en el nivel macro o nacional de deliberación, fue el proceso de participación destinado a generar bases ciudadanas para una nueva Constitución, que tuvo lugar en 2016. Este proceso incluyó casi cuatro mil encuentros locales autoconvocados, cabildos provinciales, regionales, y participación individual on-line³⁴. Al nivel local, experiencias como los presupuestos participativos que algunas comunas y regiones han ido incorporando, o el programa Quiero mi Barrio, del Ministerio de Vivienda, también representan experiencias interesantes de estudiar, tanto del punto de vista de sus aciertos, como también de sus limitaciones. En términos comparados también pareciera haber un creciente acervo de experiencias³⁵ en todos los niveles de la Administración Pública, que pueden constituir una importante fuente de inspiración y experimentación democrática para para las autoridades nacionales.

En definitiva, es evidente que es necesario un mayor estudio de la teoría de la democracia deliberativa, así como sus encarnaciones en procesos participativos tangibles, incorporando los aprendizajes de las experiencias nacionales y comparadas. El aprendizaje que surja de aquello permitirá a su vez arrojar luz sobre cómo cumplir de mejor modo con la normativa vigente, que hoy incorpora específicamente este ideal, así como materias, políticas, y metodologías donde se puede ir avanzando en el corto plazo.

³³ Un notable ejemplo de esto es el Manual de Participación Ciudadana del MOP, realizado en colaboración con el Centro de Estudios del Desarrollo. Este documento, aun siendo anterior a la Ley 20.500 (año 2008), presenta una serie de variadas metodologías, algunas de las cuales apuntan a un alto grado de involucramiento ciudadano. Se encuentra disponible en http://www.grn.cl/Manual_participacion_ciudadana_MOP.pdf

³⁴ Una sistematización puede hallarse en https://www.camara.cl/camara/media/destacados/comision/docs/Sistematizacion_Proceso_Constituyente.pdf

³⁵ Muchos de los trabajos citados en este informe contienen valiosos estudios de casos. Algunos de ellos, y otros similares que son especialmente interesantes son los de Fung, A., & Wright, E. O. (2001), *ibidem*; Michels, A., & Graaf, L. D. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477–491. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>; Bloomfield, D., Collins, K., Fry, C., & Munton, R. (2001), *ibidem*; Bua, A. (2017). Scale and Policy Impact in Participatory-Deliberative Democracy: Lessons from a Multi-Level Process. *Public Administration*, 95(1), 160–177. <https://doi.org/10.1111/padm.12297>; Carpini, M. X. D., Cook, F. L., & Jacobs, L. R. (2004), *ibidem*; Niemeyer, S. (2011). The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics, *The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics*. *Politics & Society*, 39(1), 103–140. <https://doi.org/10.1177/0032329210395000>; Sintomer, Y., & Maillard, J. D. (2007). The limits to local participation and deliberation in the French ‘politique de la ville’. *European Journal of Political Research*, 46(4), 503–529. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00698.x>; Weeks, E. C. (2002). The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials. *Public Administration Review*, 60(4), 360–372. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00098>; Zimmerman, M. A., & Rappaport, J. (1988). Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 16(5), 725–750. <https://doi.org/10.1007/BF00930023>; Puustinen, S., Mäntysalo, R., Hytönen, J., & Jarenko, K. (2017). The “deliberative bureaucrat”: deliberative democracy and institutional trust in the jurisdiction of the Finnish planner. *Planning Theory & Practice*, 18(1), 71–88. <https://doi.org/10.1080/14649357.2016.1245437>