

Universidad de Chile
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Instituto de la Vivienda
Curso de Especialización en Vivienda Social

Participación ciudadana en la estructura de la política habitacional chilena actual

Alumno:

Carlos Alberto Sgrinholi

Profesor Guía: Gustavo Carrasco Pérez

Santiago de Chile. 2004

..	1
AGRADECIMIENTOS .	3
Resumen .	5
1. Introducción .	7
2. Presentación del problema .	11
2.1 El problema .	11
2.2 Objetivos de la investigación . .	12
3. Marco conceptual . .	15
3.1 Consideraciones preliminares . .	18
3.2 Conceptos de participación ciudadana .	19
3.3 Definición del concepto de participación ciudadana en esta investigación . .	22
3.4 Etapa preliminar de capacitación y niveles de participación ciudadana como indicadores del grado de desarrollo del proceso participativo .	23
3.4.1 Etapa preliminar de capacitación .	24
3.4.2 Niveles de participación ciudadana en el proceso participativo .	25
4 Análisis del problema .	27
4.1 La participación ciudadana en la estructura de la política habitacional chilena .	30
4.1.1 Descripción general de la estructura de la Política Habitacional chilena .	31
4.1.2 La participación ciudadana en el sistema de financiamiento de la Política Habitacional chilena .	32
4.1.3 La participación ciudadana en el componente Programa, a través de sus etapas .	32
4.1.4 Conclusión del ítem .	35
4.2 La política de participación ciudadana . .	36
4.2.1 Estructura y directrices generales de la Política de Participación Ciudadana .	36
4.2.2 Compromisos específicos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo . .	38
4.2.3 Conclusión del ítem .	43

4.3 Principales acciones orientadas a promover la participación ciudadana en la política habitacional chilena .	44
4.3.1 Directrices directamente relacionadas con la actual estructura de la Política Habitacional chilena .	45
4.3.2 Otras directrices relacionadas con la implementación de la Política Habitacional Chilena .	47
4.3.3 Conclusión del ítem .	49
5 Conclusiones . .	51
6 Consideraciones finales . .	55
7 Bibliografía . .	57
Libros: .	57
Revistas: .	58
Información en línea: . .	58

El hombre que no elige su camino, no es hombre... es hormiga.

AGRADECIMIENTOS

A los amigos de la 'floresta', que posibilitaron estos días en Chile.

A Miguel Ángel, por la confianza y paciencia.

A Patricia Morales Larreta, por el tiempo dedicado en distintos momentos de este trabajo.

A Julia Santander, Sandra Rivera y Valentina Espinoza, por la atención, la amabilidad y el apoyo.

A Gustavo Carrasco Pérez, por la orientación generosa y esclarecedora.

A la Dirección de la Escuela de Post-Grado, por la comprensión en los plazos, muchas veces prorrogados.

Resumen

Las posibilidades de participación ciudadana generadas por los componentes estructurales de la Política Habitacional chilena son mínimas; la participación existente está concentrada en algunos programas específicos. Tampoco se observa una efectiva participación de los ciudadanos en los aspectos de conformación urbana desarrollados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Una política habitacional estructurada a partir de componentes orientados a la participación ciudadana, generaría, en consecuencia, programas efectivamente participativos.

En oposición a esta realidad, el discurso público oficial chileno ha considerado el elemento de la participación ciudadana como un aspecto relevante en la conformación de importantes procesos de interés nacional. Concretamente, en mayo de 2001, la actual administración del país formuló una “Política de Participación Ciudadana”, orientada a involucrar a la ciudadanía en las acciones de la administración pública.

Por lo anterior, esta investigación plantea como problema la escasa participación ciudadana como componente estructural de la Política Habitacional chilena, lo que se pretende aminorar a partir de la Política de Participación Ciudadana.

Los objetivos específicos son: identificar el enfoque con el cual esta Política de Participación Ciudadana ha abordado el concepto de ‘Participación Ciudadana’, así como identificar en que niveles las acciones planteadas por la Política de Participación Ciudadana influyen en la labor del MINVU, principalmente en lo que se refiere a la estructura de su Política Habitacional. Como objetivos generales se pretende identificar las acciones más efectivas en la promoción de un proceso participativo, planteadas por la Política de Participación Ciudadana y evidenciar que este proceso se desarrolla a partir de la estructura de las políticas públicas.

En este trabajo se define Participación Ciudadana como “el proceso de auto-representación de la comunidad ante las instancias administrativas estatales, orientado por un marco normatizador, con el objetivo de injerir en la toma de decisiones de interés colectivo”.

1. Introducción

A lo largo de los últimos 30 años el Estado Chileno ha desarrollado una exitosa Política Habitacional, como labor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, orientada hacia los sectores de menores recursos. En este período, la Política Habitacional chilena se ha institucionalizado como labor de Estado, lo que ha permitido dar continuidad a las acciones implementadas por diferentes gobiernos, consolidando su credibilidad, transparencia y eficiencia en la atención al déficit cuantitativo habitacional.

No obstante, esta Política se ha estructurado en rígidas bases, razón por la cual sus beneficiarios poseen escasas posibilidades de injerencia, por lo que son impelidos tanto a cumplir con los procedimientos preestablecidos, como a aceptar los productos finales de los distintos programas desarrollados.

Uno de los resultados de esta escasa participación ciudadana en las acciones desarrolladas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, son los bajos índices de satisfacción residencial ¹ registrados en el estudio “Sistema Medición Satisfacción Beneficiarios Vivienda Básica: Síntesis del Informe de Consultoría”, realizado por el Instituto de Vivienda de la Universidad de Chile y publicado en marzo de 2002.

A su vez, históricamente, la Política Habitacional chilena ha planteado determinadas instancias participativas, principalmente a través de la implementación de algunos programas específicos. Sin embargo, en la mayoría de estos casos, estas acciones no

¹ En este aspecto, inciden varias otras variables, como lo son, a modo de ejemplo, las características físico-espaciales de los inmuebles y la ubicación de los conjuntos.

posibilitan una real participación de la población en lo que se refiere a la consolidación de las viviendas y/o conjuntos habitacionales y, muchas veces están orientadas a resolver los problemas posteriores a la implantación de los conjuntos o a la dotación de pequeños servicios de infraestructura básica, como lo son los Programas de Pavimentos Participativos, por citar un ejemplo.

Se observa además que, la oferta de programas desarrollados por la Política Habitacional chilena es amplia y que solamente en algunos de ellos la participación de los ciudadanos está contemplada. De esta manera, los beneficiarios de aquellos programas “no participativos” resultan perjudicados en su derecho a manifestar sus prioridades y expectativas. Por otro lado, las acciones del Ministerio de Vivienda también están relacionadas con los aspectos urbanos, a través del desarrollo de instrumentos de planificación territorial y de la implantación de grandes proyectos a escala metropolitana. En estos aspectos, la ciudadanía tampoco se siente partícipe de los procesos conformadores de la ciudad.

En esta investigación se considera que, una política habitacional estructurada a partir de componentes orientados a la participación ciudadana generaría, en consecuencia, programas efectivamente participativos, en los que las expectativas de la población estarían identificadas con mayor exactitud. De esta manera, una política habitacional lograría no sólo validar los procesos y gestiones realizadas, sino que también garantizaría un mayor grado de satisfacción con las soluciones implementadas. Cuando la comunidad se siente partícipe del proceso de toma de decisiones, se sentirá efectivamente ligada a los resultados de este proceso y comprenderá las limitaciones en la implementación de las soluciones.

Otro aspecto importante a ser considerado a la hora de estructurar las políticas públicas, a partir de componentes participativos, es la mayor efectividad de los proyectos derivados de estas políticas, los cuales, en su mayoría, presentan niveles muy superiores a los desarrollados sin dicha participación. Así lo comprueba Kliksberg (1999) a través de una investigación del Banco Mundial (1995) realizada a partir de 121 proyectos de dotación de agua potable en 49 países de África, Asia y América Latina. En este estudio se observa que los proyectos realizados con ‘alta’ participación comunitaria obtuvieron un 81% de ‘alta’ efectividad, mientras que los proyectos con ‘bajos’ niveles de participación presentaron apenas un 3% de ‘alta’ efectividad.

Pese a la escasa participación de los ciudadanos en la Política Habitacional en Chile, se observa que el discurso público oficial, a lo largo de las últimas décadas, ha considerado la participación ciudadana como un importante elemento en la (re)estructuración social, política y administrativa del país por lo cual, este concepto ha sido relacionado con importantes procesos de interés nacional, como lo son los de descentralización político-administrativa, conformación y consolidación de la Democracia, modernización del Estado y también en la elaboración de distintas políticas sociales, orientadas a la superación de la pobreza.

De acuerdo a esta tendencia histórica en la valoración de la participación ciudadana en las acciones gubernamentales, la actual administración nacional formuló, en mayo del 2001, un “Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana”, orientado a sus

Ministerios, Secretarías y Gobiernos Regionales, a través del cual pretende maximizar la injerencia de los ciudadanos en la labor de sus Ministerios, Secretarías y Gobiernos Regionales. Por lo tanto, el actual gobierno chileno pretende involucrar a la población en las acciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Este “Instructivo Presidencial”, al establecer las bases de un proceso orientado a involucrar a la ciudadanía en las políticas gubernamentales, caracteriza lo que se denominará, en esta investigación, una “Política de Participación Ciudadana”, la cual presenta, como fecha límite para su incorporación a las demás Políticas Estatales, el 1° de enero del 2003.

Por todo lo anterior, el análisis de la participación ciudadana en la Política Habitacional implementada en Chile, propósito de esta investigación, se enfoca en la identificación de las principales directrices de la Política de Participación Ciudadana, orientadas a la estructura de la Política Habitacional. Nótese que estas directrices también están relacionadas con aspectos del desarrollo urbano, por lo que deben ser considerados.

Para lo anterior, esta investigación se ha estructurado de la siguiente forma:

- Presentación del Problema, donde se define el problema a ser investigado y se presentan los objetivos de esta investigación
- Marco Conceptual, en el cual se hacen algunas consideraciones respecto a la problemática en la definición del concepto de Participación Ciudadana; se presentan algunos conceptos de Participación Ciudadana y el enfoque con el cual este concepto ha sido abordado por la administración central chilena, a partir de 1990; y se define lo que se comprende por Participación Ciudadana en esta investigación.

Este Marco Conceptual concluye con la presentación de la etapa preliminar de capacitación comunitaria y estatal, necesaria para la conformación de una sociedad apta para ‘participar’ y con la presentación de los niveles de participación ciudadana como indicadores del desarrollo del proceso participativo.

Análisis del problema, abordado a partir de tres aspectos:

Análisis de la participación ciudadana en la estructura de la Política Habitacional chilena, para lo cuál se hace necesaria una rápida presentación de los elementos que componen dicha estructura.

Análisis de la Política de Participación Ciudadana, donde se establece una estructura para esta política, a través de sus directrices generales y se analizan los compromisos específicos determinados al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Análisis de las principales acciones orientadas a promover la participación ciudadana en la Política Habitacional chilena, identificando las directrices directamente relacionadas a la estructura de esta Política y aquellas que inciden de manera más efectiva en los procedimientos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tanto respecto a la Política Habitacional, como a las demás acciones de dicho Ministerio.

Conclusiones, desarrolladas a partir de la relación entre el discurso público oficial chileno, respecto a la participación ciudadana en las acciones públicas, y las acciones

más significativas en la promoción de un proceso participativo.

Consideraciones finales, donde se presentan algunas reflexiones personales respecto a la participación ciudadana, como una condición esencial al ser humano.

Bibliografía, presentada en orden alfabético, a partir del formato de los documentos: libros, revistas e información en línea.

2. Presentación del problema

2.1 El problema

Según las teorías más recientes, la Participación Ciudadana está directamente relacionada a aspectos fundamentales de la conformación social, política y administrativa de las distintas sociedades.

Lo anterior evidencia que, la participación de los ciudadanos en las acciones gubernamentales, mas que contribuir a la obtención de proyectos efectivos y con mayor grado de satisfacción por parte de los beneficiarios, contribuye también a la consolidación de sistemas democráticos de gobierno y constituye un indicador de los niveles de desarrollo humano ², por citar algunos ejemplos.

Desde esta óptica, observando la realidad de Chile, esta investigación considera dos premisas básicas relacionadas a su Política Habitacional y a las intenciones del gobierno

² El concepto de Desarrollo Humano ha sido evaluado, históricamente, a partir de estadísticas relacionadas con el crecimiento económico y las condiciones de infraestructura sanitaria y educacional, “como si se tratara únicamente de mejorar la educación, la salud y los niveles aceptables de vida, ignorando que las personas también son sujetos del desarrollo” (PNUD). Sin embargo, su enfoque más contemporáneo agrega al análisis los aspectos cualitativos de las políticas públicas; “el goce de las libertades civiles y políticas y la participación de la gente en los diversos aspectos que afectan sus vidas” (PNUD).

del país de promover la participación ciudadana en todas las demás políticas públicas:

A pesar del discurso público gubernamental y de los éxitos de la Política Habitacional 1. de Chile, los bajos índices de satisfacción residencial son indicadores de una estructura basada en criterios poco participativos.

La reciente “Política de Participación Ciudadana”, estando orientada a todas las 2. políticas públicas, determinará acciones específicas a la Política Habitacional.

La interrelación de las dos premisas anteriores constituye **el problema** que se pretende analizar, el cual se define como la **escasa participación ciudadana como componente estructural de la Política Habitacional chilena, lo que, supuestamente, se pretende aminorar a partir de la Política de Participación Ciudadana.**

2.2 Objetivos de la investigación

Comprendiendo que el actual momento histórico requiere cada vez más una activa participación ciudadana en las políticas de Estado, esta investigación plantea como **objetivos específicos:**

Identificar el enfoque con el cual esta Política de Participación Ciudadana ha 1. abordado el concepto de ‘Participación Ciudadana’.

Identificar en que niveles las acciones planteadas por la Política de Participación 2. Ciudadana influyen en la labor del MINVU, principalmente en lo que se refiere a la estructura de su Política Habitacional.

Los **objetivos generales** son:

Identificar las acciones más efectivas en la promoción de un proceso participativo, 1. planteadas por la Política de Participación Ciudadana.

Evidenciar que la participación ciudadana nace a partir de las estructuras de las 2. políticas públicas.

Conforme a los objetivos planteados, los contenidos presentados en esta investigación estarán basados en:

Análisis de la presentación de la estructura de la Política Habitacional Chilena, 1. conforme lo planteado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en su página web <<http://www.minvu.cl>>.

Análisis del documento “Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana”, de 2. mayo del 2001, por lo cual se considera la existencia, en el país, de una Política de Participación Ciudadana. Todas las consideraciones respecto a esta ‘Política’ son derivadas de este Documento.

Entrevista con técnicos de la SEREMI, Región Metropolitana, como forma de 3.

esclarecimiento de dudas relativas a la implementación de la Política Habitacional.

Revisión bibliográfica de fuentes impresas y recursos en línea, para la construcción del Marco Conceptual. 4.

3. Marco conceptual

Este Marco Conceptual se estructura en los siguientes ítems:

1. Consideraciones preliminares, donde se plantean algunos aspectos relativos a la problemática en la definición del concepto de Participación Ciudadana.
2. Conceptos de Participación Ciudadana, donde se presentan algunas definiciones del concepto; la diferencia entre Participación Ciudadana, Participación Política y Participación Social y su enfoque a partir del ámbito gubernamental, orientado a la realidad de Chile, desde el año de 1990.
3. Definición de Participación Ciudadana en esta investigación, a partir de los conceptos anteriormente presentados.
4. Etapa preliminar de capacitación y niveles de participación ciudadana como indicadores del grado de desarrollo del proceso participativo, a través de los cuales se analizarán la Política de Participación Ciudadana y la Política Habitacional.



Figura 1. Ilustre Municipalidad de Pudahuel (2003).



Figura 2. Ilustre Municipalidad de Pudahuel (2003).



Figura 3. Ilustre Municipalidad de Puente Alto.



Figura 4. Programa 20.000-70. En: Haramoto, Edwin (1980). *La Necesidad de información en el proceso habitacional chileno*. AUCA, n.º 39, junio, p. 32.



Figura 5. Plan de Emergencia, 1971. En: Haramoto, Edwin (1980). *La Necesidad de información en el proceso habitacional chileno*. AUCA, n.º 39, junio, p. 33.

3.1 Consideraciones preliminares

A pesar de las profundas discusiones y de la “histórica vaguedad que se ha generado en torno a su significado, expectativas e implicancias” (Boeninger, 1984, citado en Cartay), la comprensión de Participación Ciudadana ha evolucionado en el mundo y también en la región latinoamericana, donde los procesos de retorno a la democracia han generado un vasto campo a las experiencias participativas.

Estas experiencias participativas surgen a partir de las directrices de diversas agencias internacionales, las cuales orientan respecto a cómo abordar los procesos de desarrollo en los países latinoamericanos, teniendo en cuenta su diversidad cultural, social y económica.

A su vez, en el interior de estos países se observa “un crecimiento de abajo hacia arriba de la presión por estructuras participativas, y una exigencia en aumento sobre el grado de genuidad de las mismas”. (Kliksberg, 1999) Esta ‘exigencia’ será distinta según el contexto en el cual nos encontremos, lo que generará diferentes formas de acción, orientadas a diferentes demandas específicas.

Lo anterior se ejemplifica en Kliksberg (1999) el cual menciona que:

“En América Latina numerosas experiencias en marcha indican que la participación comunitaria puede arrojar resultados fuera del alcance de otros tipos de abordajes en los campos más disímiles... que son actualmente referente internacional, llevadas a cabo en áreas muy diferentes: Villa El Salvador en el Perú, las Ferias de Consumo Familiar en Venezuela y el Presupuesto Municipal Participativo en Porto Alegre, Brasil.”

A su vez, estas experiencias prácticas pueden presentar sus orígenes en la labor gubernamental, desde la cuál el Estado promueve acciones comunitarias de carácter participativo. Por otro lado, se observa también que la ‘participación’ nace en el interior de la misma comunidad que, ante la ausencia de acción estatal (o exacerbación de sus actividades) orienta sus acciones a la resolución de los problemas comunes.

Genéricamente, la Participación Ciudadana se relaciona con “la pretensión del hombre de ser autor de su propio destino que se desenvuelve en un escenario preconstruído en el que, simultáneamente, están presentes otros actores con variados libretos”. (Flisfish, 1982, citado en Cartay) Ser autor de su propio destino implica para la ciudadanía, sentirse parte de los diferentes procesos de decisiones que afectarán su vida. En este sentido, la ‘participación’ es, por lo tanto, una necesidad humana.

De esta forma, según la óptica de cada autor, la Participación Ciudadana, cuando orientada a los grupos sociales más vulnerables, adquiere un carácter eminentemente práctico, siendo considerada como un ‘mecanismo de superación de los procesos de segregación’. En este sentido Romero et al (2004) señalan que, inducida por la desigualdad social latinoamericana, día a día aumenta el número de personas “marginadas de los procesos sociales de participación y toma de decisiones”. (p. 22)

Desde una perspectiva más humanista, es considerada como una 'pretensión del hombre de ser autor de su propio destino'. En este último aspecto, la participación está comprendida como una condición para que el hombre, independiente de su condición social, se realice como 'humano'.

Conforme a lo expuesto, se observa que la definición de lo que se comprende por "Participación Ciudadana" constituye una tarea delicada; el concepto involucra, necesariamente, diversos actores: las agencias internacionales, los gobiernos y la población, todos ellos trabajando desde distintas realidades.

3.2 Conceptos de participación ciudadana

Cunill (1991) define Participación Ciudadana como "todas aquellas experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer intereses sociales" (p. 49) En este sentido, se 'participa' con el objetivo de representar los intereses colectivos de un sector poblacional, al sector público. También se evidencia que la 'participación' es un acto colectivo, que visa a un interés de toda la comunidad.

Para Merino (1996), Participación Ciudadana significa "intervenir en los centros de gobiernos de una colectividad, participar en sus decisiones de la vida colectiva, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuyen sus costos y beneficios" (p. 11) En esta definición específica, se enfatizan las acciones a las que debe estar orientada la participación ciudadana, en interacción con el gobierno, presumiendo una efectiva materialización del proceso a través de las inversiones públicas, previamente concertadas entre estado y comunidad. A su vez, condiciona el proceso participativo a la discusión entre comunidad e instancias administrativas.

Para Cartay, Participación Ciudadana supone "tomar parte de una manera más o menos intensa en las actividades de un grupo o institución, exista o no la posibilidad real de intervenir en las decisiones de los centros de gobiernos". Aquí se enfatiza la importancia de la participación en el simple hecho de participar. Lo importante es que el individuo tenga la oportunidad de manifestación en las 'decisiones de gobierno', a través de las instituciones comunitarias, aunque no se logre éxito material. Acorde con lo anterior, Alberich destaca que "lo más importante en la participación es el proceso, el cómo y para qué participar".

Los tres conceptos presentados coinciden en que la Participación Ciudadana supone una relación entre el Estado y la comunidad, por lo que se justifica proceder a una diferenciación de los distintos ámbitos de las relaciones comunitarias, a través de la presentación de lo que se comprende por Participación Social y Participación Política.

Para Cunill (1991) la **Participación Política** se relaciona con "la intervención de los ciudadanos a través de los partidos políticos en órganos de representación de los intereses globales de una comunidad política" (p. 50) Esta definición contempla aquellas acciones orientadas a la elección de representantes a los gobiernos a través del voto y la propia postulación a cargos públicos electorales. La misma autora define la **Participación**

Social como “la relación de los individuos, no con el Estado sino con otras instituciones sociales” (p. 57)

Por otro lado, algunos autores consideran la Participación Ciudadana como un **hecho político**, orientador de la relación entre Estado y Sociedad Civil. Sin embargo, Cartaya (1995) advierte que esta relación debe de estar “enmarcada dentro de una cultura política (actitudes, valores y normas) que orienta el comportamiento de los ciudadanos en un marco de deberes y derechos frente al Estado” (p. 15) En este sentido, se puede comprender Participación Ciudadana como **“una forma de intermediación política de un colectivo social que involucra a toda la comunidad”**. (Cartay)

El enfoque de la Participación Ciudadana a partir de su dimensión política, evidencia su íntima relación con la Democracia, concepto definido por la Real Academia Española (1992) como la **“doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno”** o **“predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado”** (p. 678)

Basándose en estas definiciones se puede concluir que la participación del pueblo en el gobierno es lo fundamental para que un sistema pueda ser considerado democrático y que, el voto popular es una de las condiciones para tal. El sistema político que se apoya estrictamente en la existencia de elecciones libres se define, según varios autores, como Democracia Electoral.

En esta línea, Prats (2001) considera una Democracia Representativa como aquella **“más inclinada a comprometer las fuerzas organizadas de la sociedad civil y a proveer, en consecuencia, una rendición de cuentas vertical más continua”**, lo que corrobora la necesidad de involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales.

En Chile, a partir de 1990, esta relación de la Participación Ciudadana con la Democracia ha sido considerada en el proceso de reestructuración democrática, como lo demuestra el pronunciamiento del Ministro Secretario General de Gobierno, J. J. Brunner, en la administración de Eduardo Frei Montalva, quien sostiene que:

“El ideal democrático... apunta en la dirección de un creciente autogobierno de la sociedad. En efecto lo que se busca es desatar las energías de la gente para abordar sus propios problemas, comunicarse libremente y coordinar sus actividades en un medio organizado por el derecho. Aquí la participación es clave, llegando a constituirse en el motor del desarrollo social.” (Brunner, citado en Sáez, 1997)

En el presente momento histórico del país, este discurso es sostenido por la División de Organizaciones Sociales (2004) que defiende la Participación Ciudadana como **“una dimensión fundamental en una democracia; constituye una herramienta para garantizar que los derechos y deberes establecidos institucionalmente sean reconocidos y ejercidos de manera efectiva”**.

Desde la **perspectiva gubernamental**, la Participación Ciudadana puede ser comprendida según las funciones del Estado. Sáez (1997), considerando al Estado como Administrador de la cosa pública, menciona que la Participación Ciudadana puede ser enfocada como **“una forma de satisfacción de las necesidades de la población”**. Por otro lado, al considerarse la función de Gobierno, el mismo autor comprende la

Participación como “**la representación de los intereses, prioridades e identidades de la ciudadanía**”.

En el ámbito de gobierno, también se destaca que las instancias administrativas deben considerar el **ámbito local**, como el espacio donde la participación puede darse de la mejor manera; al respecto cabe al Estado generar instancias administrativas locales, en contraposición al modelo centralista³ de gobierno.

En el caso chileno, este acercamiento entre la administración pública y las esferas locales se ha desarrollado en las últimas décadas a través de un **proceso de descentralización político-administrativa**, para lo cuál el Estado ha generado una serie de instancias administrativas más cercanas a la ciudadanía⁴.

Estas instancias administrativas, desde la perspectiva del discurso gubernamental, tienen por función facilitar la Participación Ciudadana en las decisiones públicas, de forma a optimizar las acciones implementadas. Sin embargo, este objetivo no se logra por medio de la simple creación de reparticiones públicas, sino que a través de la promoción de mecanismos orientados a la efectiva intervención de los ciudadanos en estas reparticiones. La Participación Ciudadana es, en este sentido, **una condición a la descentralización político-administrativa, planteada por el Estado Chileno**.

Esta tendencia en involucrar a las esferas locales en el desarrollo de procesos participativos puede ser observada en el actual discurso presidencial, lo cual anuncia la intención en conferir “más atribuciones y responsabilidades para las regiones y para las comunas” (Lagos, 2000).

La actual administración de Chile también relaciona la Participación Ciudadana a un **proceso de modernización del Estado** para lo cuál, propone una nueva forma de relación entre los ciudadanos y el gobierno, “en el marco del Estado de Derecho y con participación, integración, consulta y diálogo con la ciudadanía” (Lagos, 2000) En forma complementaria, se menciona que esta administración “suscribió el compromiso político de incorporar la participación ciudadana como un eje fundamental del proceso de Reforma y Modernización del Estado”. (D.O.S. 2004) En este sentido, la Participación Ciudadana se caracteriza como un **mecanismo de conformación de un Estado Moderno, en el entendido de que ‘modernidad’ significa involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas**.

A partir de lo anterior, se puede considerar a la Participación Ciudadana, como “**una forma de distribución del poder**” (Cartay), lo que significa que el Estado necesita renunciar, efectivamente, al monopolio del poder político y administrativo en el proceso de formulación, definición y ejecución de políticas públicas. Requiere, por lo tanto, de la

³ Según Roger Cartay, el modelo de gobierno Centralista “asignó a las Instituciones Locales, principalmente a los municipios, un rol administrativo que no les otorgaba capacidades para las decisiones políticas, por consiguiente planteó un orden basado en funciones establecidas, controladas y evaluadas por el poder central”. Este sistema predominó hasta los años 80, cuando comienza, por lo menos a nivel conceptual, a ser suplantado por el modelo Localista.

⁴ Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI's), Consejo Regional (CORE), Consejo Económico Social Provincial (CESPRO), Consejo Municipal, Consejo Económico Social Comunal (CESCO), por mencionar algunos ejemplos.

existencia de una 'cultura participativa', que reconozca la Participación Ciudadana como un derecho de las personas.

Este derecho de las personas a la participación se identifica en el actual discurso gubernamental chileno, el que resalta la necesidad de incorporar a los sectores menos favorecidos en la toma de decisiones públicas, conforme se observa en Lagos (2001), quien defiende la necesidad de garantizar "la igualdad de oportunidades para la participación, generando condiciones de acceso a los sectores más vulnerables". En este sentido, se puede concebir Participación Ciudadana, como un mecanismo orientado a la superación de los procesos de segregación social.

A pesar de las sutiles diferencias asociadas a los conceptos de Participación Ciudadana, recién expuestos, éstos indican que:

- La participación ciudadana es un "acto colectivo" (para lo cual la voluntad individual es una premisa), orientado a la "injerencia comunitaria" en las "decisiones estatales" de interés social.
- La participación ciudadana debe ser comprendida como un "proceso social", con un cierto nivel de organización comunitaria.
- La participación ciudadana requiere de una estructura institucional estatal orientadora del proceso, lo que no significa establecer criterios jurídicos autoritarios y determinados según el interés de cierto gobierno. Lo importante es establecer procedimientos legales y administrativos orientadores de dicho proceso.

3.3 Definición del concepto de participación ciudadana en esta investigación

La Real Academia Española (1992) define 'participar' como "**tomar parte en algo**" (p. 1536) Esta definición orienta respecto a la conceptualización de Participación Ciudadana, para lo cual se hace necesario definir quién participa, en qué cosa se participa, cómo se participa y para qué se participa.

Dado lo anterior, el primer aspecto a ser considerado en la definición de Participación Ciudadana es la identificación de los sujetos de esta Participación. En esta línea, se considera lo anteriormente presentado en el ítem 3.2 respecto a la diferenciación de 'Participación Ciudadana', 'Participación Política' y 'Participación Social' (Cunill, 1991), tras lo que se concluye que la Participación Ciudadana es una forma de relación entre sociedad y gobierno. En este sentido, **los sujetos de la Participación Ciudadana son la comunidad y el Estado**, representado por los distintos órganos de la administración pública.

Una vez evidenciados los sujetos de la Participación, se presenta la definición del escenario en que estos actúan. En este aspecto, se observa en los conceptos presentados que la Participación Ciudadana se da en la **esfera Estatal**. Así se observa

en las definiciones planteadas por Cunill (1991), como la “intervención de los individuos en **actividades públicas**” (p. 49) y Merino (1996), como “intervenir en los **centros de gobiernos**” (p. 11)

El tercer aspecto involucrado en la construcción del concepto de Participación Ciudadana implica identificar bajo que condiciones se desarrolla esta Participación. En este sentido, conforme presentado en el ítem 3.2, Cartaya (1995, p.15) plantea que la Participación debe estar orientada por un marco de deberes y derechos de los ciudadanos frente al Estado, como forma de orientación del proceso participativo. A su vez Ricardo Lagos (2000), al defender una nueva forma de relación entre ciudadanos y gobierno, plantea la necesidad de que esta ‘nueva relación’ ocurra ‘en el marco del Estado de Derecho’. Por lo tanto, la Participación prescinde de un **marco jurídico orientador** de las relaciones sociedad v/s Estado.

El último aspecto a ser considerado se refiere a los objetivos de la Participación Ciudadana. En este sentido, se observa que algunos autores consideran que ‘participar’ es lo primordial, “exista o no la posibilidad real de intervenir en las decisiones de los centros de gobiernos” (Cartay) A su vez, Merino (1996) pone énfasis en la importancia de lograr un determinado fin. Para este autor, la Participación significa “intervenir en los centros de gobierno... participar en sus decisiones”. De esta manera, se ‘participa’ con el objetivo de **ingerir en las tomas de decisiones públicas**, de interés colectivo.

De esta manera, en esta investigación se define Participación Ciudadana como “**el proceso de auto-representación de la comunidad ante las instancias administrativas estatales, orientado por un marco normatizador, con el objetivo de injerir en la toma de decisiones de interés colectivo**”. Esta definición trae en si tres palabras claves que definen con exactitud el concepto presentado:

- Proceso. Según el momento histórico en que se encuentre una determinada sociedad, la participación ciudadana en las acciones estatales puede ocurrir en **diferentes niveles**, los cuales se constituyen en los indicadores del desarrollo del proceso participativo. Estos niveles serán presentados en el desarrollo de esta investigación.
- Comunidad. La participación involucra a un determinado grupo social organizado, que deberá actuar colectivamente y orientado a los intereses colectivos.
- Injerir. Capacidad de aporte comunitario en un proceso de negociación entre gobierno y comunidad, para lo cuál el Estado adquiere responsabilidad directa en generar las condiciones para tal. Estas condiciones se refieren a una **etapa preliminar de capacitación** tanto comunitaria, como Estatal.

A continuación se presenta la etapa preliminar de capacitación y los niveles de participación ciudadana como indicadores del grado de desarrollo del proceso participativo.

3.4 Etapa preliminar de capacitación y niveles de

participación ciudadana como indicadores del grado de desarrollo del proceso participativo

A partir de la anterior definición, que considera la Participación Ciudadana como un 'proceso', se pueden plantear distintos niveles de involucramiento de la población en dicho proceso, orientado a la toma de decisiones de interés colectivo.

Sin embargo, antes de referirme a los niveles de participación, es necesario considerar la existencia de condiciones específicas relacionadas con la capacitación de la ciudadanía y del Estado. Estas acciones están directamente relacionadas con las realidades específicas de cada sociedad y, en forma general, constituyen una premisa indispensable en los países latinoamericanos.

De esta manera, se presenta como premisa al proceso participativo, una etapa preliminar de capacitación orientada a los ciudadanos y a la máquina administrativa pública, conforme se expone a continuación.

3.4.1 Etapa preliminar de capacitación

Se comprende la capacitación como aquellas acciones orientadas a la formación de una sociedad capaz de proponer soluciones a los problemas comunes, bajo la responsabilidad del Estado. Estas acciones deben ser planteadas a partir del diagnóstico de la realidad en que se pretende actuar; de las características específicas de la comunidad, y de las instancias administrativas Estatales.

En este marco, la capacitación comunitaria debe estar orientada a la conformación de una sociedad apta para ejercer sus derechos y obligaciones; con un determinado nivel de desarrollo de los individuos. Esta capacitación debe también buscar un fortalecimiento de la asociatividad (capacidad de auto-organización comunitaria), con el objetivo de conformar asociaciones verdaderamente representativas de los intereses comunes.

A su vez, esta etapa preliminar de capacitación también se refiere a la máquina administrativa del Estado, tanto en su estructura organizacional, como en su cuerpo técnico-administrativo. En este sentido, dos aspectos son considerados en la capacitación del Estado: la capacitación estructural, de manera de generar instancias abiertas a las demandas sociales, y la capacitación técnica, orientada al entrenamiento de los organismos públicos para recibir los aportes comunitarios.

En todos los casos anteriores, es necesaria la existencia de un respaldo legal normativo que oriente el proceso de participación. Este respaldo legal debe estar orientado hacia las organizaciones sociales, estableciéndose sus derechos y deberes y, también hacia la administración pública, normalizando la relación entre el Estado y la comunidad.

Por lo tanto, se plantea la necesidad de implementar un proceso de capacitación a partir de la realidad específica de cada sociedad; son los niveles de desarrollo organizacional comunitario y del Estado, orientados a la promoción de prácticas participativas, los que determinarán la necesidad de acciones previas orientadas a la

capacitación.

En los países latinoamericanos, la realidad evidencia que la participación ciudadana se ve afectada por el desconocimiento generalizado de la población con respecto a la estructura administrativa estatal. A su vez, esta misma población no presenta niveles de organización suficientes para conformar el proceso participativo, principalmente cuando se trata de aquellos grupos sociales de mayor vulnerabilidad económica. Además, los gobiernos de la región no poseen la cultura de involucrar a la ciudadanía en sus decisiones, por lo que implementan proyectos en desacuerdo con las expectativas populares.

De esta manera, la etapa preliminar de capacitación se constituye en una acción casi obligatoria para la promoción de un proceso participativo, debiendo estar orientada a la comunidad y a la administración pública, conforme la estructura de la figura N°6.



Figura 6 Estructura del Proceso de Capacitación, orientado a la participación ciudadana.

Fuente. Elaboración propia.

Así comprendida, la capacitación constituye una condición para el desarrollo del proceso participativo, para lo que se hace necesario generar las condiciones básicas.

3.4.2 Niveles de participación ciudadana en el proceso participativo

Estos niveles son definidos según la existencia de acciones públicas orientadas a involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones de interés colectivo, a saber:

Nivel 1. Información. De acuerdo con la Corporación Participa (Chile), esta dimensión 1. no corresponde exactamente a un nivel de participación, ya que la acción aquí desarrollada es unilateral, donde cabe al Estado promover la información necesaria a la población. A pesar de lo anterior, la información de lo que se pretende es la primera acción que se espera de una administración que aspire a la participación ciudadana. El objetivo es proveer información sobre el tema en cuestión, donde la autoridad pública debe asegurar una difusión adecuada, oportuna, completa y ampliamente accesible a la población.

Nivel 2. Consulta. En este nivel se consulta a los ciudadanos con respecto a sus expectativas y prioridades. El objetivo es recibir opiniones, sugerencias y alternativas por parte de la comunidad involucrada. 2.

Nivel 3. Debate. Proceso donde Estado y comunidad discuten las soluciones posibles ante un determinado problema. El objetivo es propiciar la resolución de diferencias entre los mismos ciudadanos, y de estos con la administración pública. 3.

Nivel 4. Decisorio. En este nivel se define la mejor alternativa ante el problema. Las decisiones aquí pactadas tienen carácter vinculante, por lo que las partes involucradas se comprometen a ejecutar lo acordado. 4.

Nivel 5. Gestión compartida. Tomás Alberich destaca la importancia de orientar la materialización de las soluciones pactadas hacia una 'ejecución compartida'. El proceso participativo presentaría, de esta manera, su máxima expresión considerándose el involucramiento de los ciudadanos desde la discusión del problema y la toma de decisiones, hasta la implementación de la solución concertada. Este nivel puede darse a través de distintas acciones; planificación, ejecución, fiscalización y evaluación las actividades estatales. 5.

Estos niveles, a pesar de presentar un deseable orden secuencial de implementación, pueden darse de forma independiente, es decir; aunque la "gestión compartida" pudiera resultar como el auge de un proceso empezado con la "información", en muchas ocasiones se observa que esta modalidad de ejecución de determinadas acciones públicas, es una premisa de varios programas o proyectos. A su vez, en varios casos, el proceso participativo contempla solamente el nivel básico de "información" a la población.

4 Análisis del problema

Para cumplir con el objetivo de esta investigación, este análisis se estructura en:

1. Análisis de la participación ciudadana en la estructura de la Política Habitacional chilena, identificando y clasificando las actuales instancias de participación en esta estructura, teniendo como marco orientador la definición del concepto de 'participación ciudadana', la 'etapa preliminar de capacitación' y los 'niveles de participación', presentados en el Marco Conceptual.
2. Análisis de la Política de Participación Ciudadana, identificando su estructura y clasificando sus planteamientos. El marco orientador se constituye en la 'etapa preliminar de capacitación' y en los 'niveles de participación ciudadana', planteados en el Marco Conceptual.
3. Análisis de las principales acciones orientadas a la promoción de la participación ciudadana en la Política Habitacional desde los parámetros de la Política de Participación Ciudadana.



Figura 7 Chile Barrio. Secretaría Técnica Región Metropolitana



Figura 8. Ilustre Municipalidad de Pudahuel (2003)



Figura 9. Ilustre Municipalidad de Pudahuel (2003)

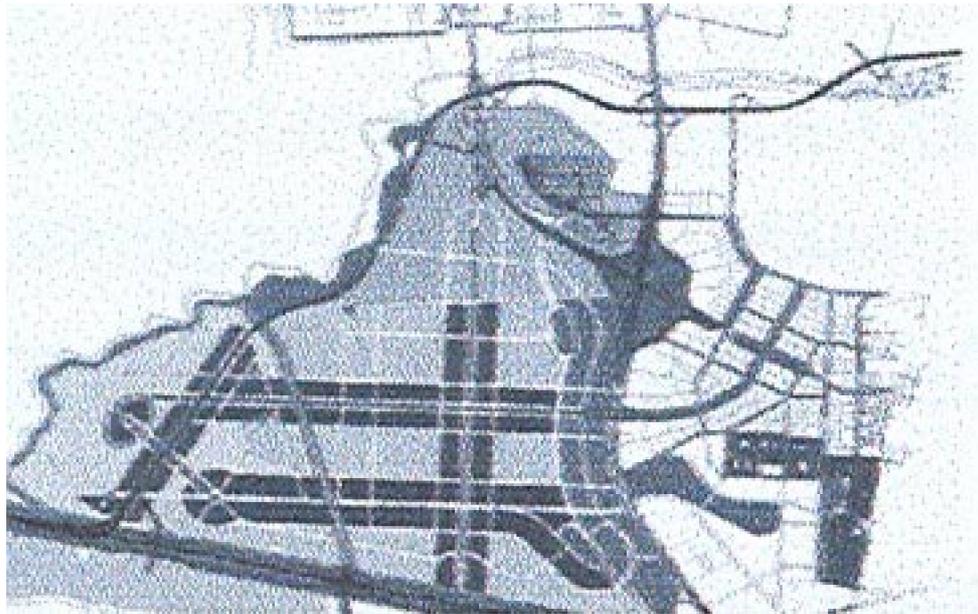


Figura 10. Casa Cedesco. Haramoto, Edwin (1980). La necesidad de información en el proceso habitacional chileno. AUCA, n°39, junio, p.26

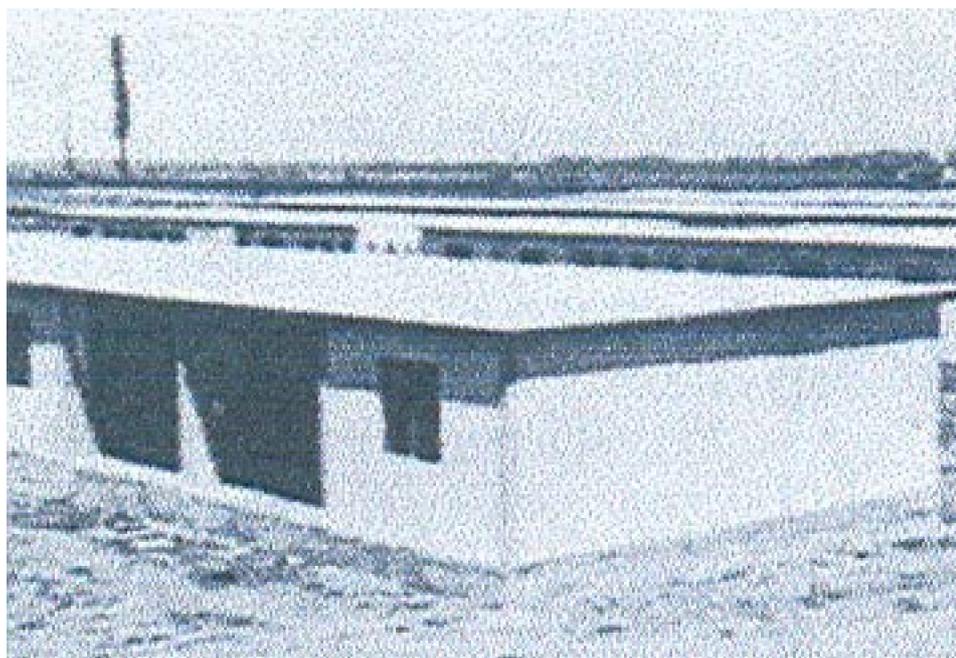


Figura 11. Ilustre Municipalidad de Pudahuel (2003)



Figura 12. Ilustre Municipalidad de Pudahuel (2003). Operación Sitio, 1967. En: San Martín, Eduardo (1992). La arquitectura de la periferia de la ciudad: experiencias y propuestas. Andrés Bello, Santiago de Chile, marzo, p.61

4.1 La participación ciudadana en la estructura de la

política habitacional chilena

El objetivo de este ítem es demostrar la escasa participación ciudadana resultante de la estructura de la Política Habitacional chilena, a través de la identificación de la relación entre el Ministerio y la comunidad, que se observa en el desarrollo de los componentes estructurales de esta Política.

Para lo anterior, se recuerda que 'participación ciudadana', en este trabajo, es definida como la 'relación entre el Estado y la comunidad'. En esta línea, se observa que los componentes que conforman la estructura de la Política Habitacional chilena determinan roles específicos al Estado y a la sociedad, normatizando, de esta manera, la relación entre estos actores en la concreción de la labor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Se pretende, de esta manera, identificar los niveles de participación ciudadana planteados en el Marco Conceptual, teniendo presente, también, la etapa preliminar de capacitación.

A continuación, se describirán los componentes generales de la estructura de la Política Habitacional, para posteriormente identificar los niveles de participación ciudadana en esta Política.

4.1.1 Descripción general de la estructura de la Política Habitacional chilena

La Política Habitacional chilena se basa en una estructura consolidada a partir de cuatro **componentes**, a saber:

1. Subsidio habitacional, que se constituye en un aporte financiero otorgado por el Estado a los postulantes.
2. Ahorro familiar, indispensable en la mayoría de los programas, constituye el aporte financiero por parte de los postulantes, para el pago de la vivienda.
3. Crédito hipotecario, optativo, obtenido en las instituciones financieras privadas, por lo cual el beneficiario deberá hacerse cargo de los dividendos mensuales.
4. Programa, clasificado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en Programas Habitacionales, Urbanos y Comunitarios. En este componente se pueden identificar tres etapas distintas; Postulación, Selección de Postulantes y Ejecución de los Programas.

Los tres primeros componentes conforman el Sistema de Financiamiento de la Política Habitacional mientras que, el componente Programa es el responsable por la materialización de los objetivos finales de la Política; la construcción de viviendas, equipamientos comunitarios, espacios públicos y servicios de infraestructura.

A continuación, se analiza la participación ciudadana en el sistema de financiamiento para, posteriormente, proceder con este análisis en el componente Programa.

4.1.2 La participación ciudadana en el sistema de financiamiento de la Política Habitacional chilena

Para la obtención de la vivienda y de otros servicios urbanos, el sistema de financiamiento de la Política Habitacional regula la relación entre el gobierno y la comunidad, a través de reglas establecidas por el Estado.

En este sentido, es posible señalar que, para acceder al subsidio habitacional, rol del Estado, los ciudadanos necesitan, en la mayoría de los casos, generar el aporte financiero, a través del ahorro familiar. En este aspecto, se observa una relación entre comunidad y gobierno, orientada por un conjunto de normas conocidas por estos dos actores, por lo que se establece un proceso participativo. Sin embargo, la participación aquí observada constituye una participación ciudadana pasiva, ya que los ciudadanos no poseen alternativas de injerencia en el proceso y son impelidos a cumplir las metas preestablecidas por el Estado.

En el sistema de financiamiento de la Política Habitacional también actúa el crédito hipotecario, de carácter optativo, el cual genera una relación entre los ciudadanos y las instituciones privadas de financiamiento, interacción que no caracteriza la participación ciudadana, conforme ha sido definida en este trabajo.

Por lo tanto, a partir de los componentes del sistema de financiamiento, fundamental dentro de la Política Habitacional, no es posible identificar todos los niveles de desarrollo del proceso participativo, como se ilustra en la figura N°13.



Figura N°13. La Participación Ciudadana en el Sistema de Financiamiento de la Política Habitacional chilena

Fuente. Elaboración propia.

Esta escasa participación, o 'participación pasiva', no se caracteriza como una carencia o una debilidad de la Política Habitacional, ya que cabe al Estado establecer los sistemas que conforman el país. En este aspecto, la sociedad posee la alternativa de injerencia a través de procesos que trascienden el ámbito de la Política Habitacional; se cambian los sistemas nacionales a partir de los procesos electorales, lo que caracteriza la participación política (Cunill, 1991).

4.1.3 La participación ciudadana en el componente Programa, a través de sus etapas

El componente Programa, como ha sido mencionado anteriormente, está conformado por las etapas de Postulación, Selección de los Postulantes y Ejecución de los Programas. En el desarrollo de estas etapas se pueden identificar acciones específicas de la administración pública y acciones específicas de la comunidad.

A partir de estas acciones, comunitarias y gubernamentales, se pueden establecer los niveles de participación ciudadana, conforme se presenta a continuación.

A. Etapa de postulación, en la cual los interesados deben inscribirse en un registro unificado de inscripción, en las oficinas de los SERVIU's, Municipalidades u otras entidades receptoras, de acuerdo al calendario divulgado en la prensa. Puede darse en la modalidad individual o colectiva.

Esta 'divulgación de las fechas para inscribirse' está relacionada con el nivel información de participación ciudadana; el Ministerio 'informa' a la población respecto a las fechas programadas.

A su vez, la inscripción se hace en programas específicos, por lo que se presume la existencia de acciones del Ministerio orientadas a la información comunitaria, respecto de los diferentes tipos de programas existentes. En este aspecto, también se observa el nivel información de participación ciudadana.

Este nivel de información está basado en una acción comunitaria, inscribirse y en una acción estatal, divulgar e informar. Las reglas son determinadas por los mecanismos del registro unificado de inscripción.

Además, al posibilitar la postulación colectiva, el Ministerio hace una referencia a la organización social; conformación de comités de vivienda, de allegados, cooperativas u otras organizaciones. En este aspecto, se observa un incentivo a la asociatividad comunitaria, lo que se relaciona a la etapa preliminar de capacitación comunitaria.

Los niveles de participación ciudadana identificados en la etapa de postulación se presentan sintetizados en la figura N°14.

ETAPAS	NIVELES DE PARTICIPACIÓN (*)	ACCION		MARCO NORMATIZADOR
		ESTATAL	COMUNITARIA	
Postulación	Etapa Preliminar de Capacitación	Posibilitar postulación colectiva	Organizarse en grupos.	Postulación colectiva.
	Nivel Información.	Divulgación e Información	Inscribirse.	Registro unificado de inscripción.

Figura N°14 Niveles de participación en la Etapa Postulación del componente Programa

Fuente. Elaboración propia a partir de datos del MINVU, en <<http://www.minvu.cl>>.

B. Etapa de selección de postulantes, que se realiza a través de un 'sistema de puntaje', con bases en los datos constantes en el 'sistema unificado de inscripción'. Por esta selección, basada en criterios técnicos y previamente conocidos, la Política Habitacional se desarrolla con transparencia. Esta transparencia es corroborada por la divulgación de los resultados en diarios de circulación nacional o regional.

Se observa una mínima posibilidad de que la participación ciudadana se desarrolle en esta etapa, la cual toma forma cuando el Ministerio considera a los postulantes un plazo para que estos puedan recurrir, por escrito, ante la posibilidad de errores atribuibles a las entidades receptoras de las inscripciones.

En este sentido, se puede considerar un nivel de participación ciudadana orientada a la gestión compartida, en su aspecto de fiscalización. No obstante, esta fiscalización se refiere a la posibilidad de errores catastrales, y no constituye una efectiva participación en el proceso de puntaje.

A partir de lo anterior, se concluye que esta etapa es un trámite interno al Ministerio, en el que la participación ciudadana no se caracteriza como un imperativo.

C. Etapa de ejecución de los programas, la cual puede darse en dos modalidades distintas; modalidad SERVIU o modalidad privada. En la modalidad SERVIU, el Estado contrata la construcción de las viviendas a empresas privadas, para la posterior venta a los seleccionados. En la modalidad PRIVADA, el SERVIU otorga a los seleccionados un certificado de subsidio que, junto al ahorro familiar y al crédito hipotecario optativo, posibilita a los seleccionados gestionar la compra o contratar la construcción de las viviendas.

En esta etapa se observan dos acciones del Ministerio que se remiten a la participación ciudadana. La primera de ellas es la recomendación a la ciudadanía en "el uso de la Ley de Copropiedad Inmobiliaria que apoya a la comunidad en la organización y administración del nuevo conjunto habitacional" (MINVU, 2004)

Esta recomendación ministerial, esta vinculada a la etapa preliminar de capacitación, en cuanto se presume una capacidad asociativa comunitaria. Mientras tanto, para que los nuevos condominios puedan recurrir a la Ley de Copropiedad Inmobiliaria, es necesario que sus moradores elaboren un 'reglamento de copropiedad', lo que, en la mayoría de los casos, se hace complicado sin un apoyo estatal para ello.

La segunda acción ministerial relacionada a la participación ciudadana, es la asistencia técnica gratuita, otorgada por el SERVIU, a los postulantes de determinados programas; Subsidio Rural, Vivienda Progresiva y Fondo Solidario Concursable.

Esta asistencia técnica puede constituir una interesante instancia de participación ciudadana, ya que por intermedio de ella se puede generar un proceso interactivo entre comunidad y Estado, es decir; puede estar orientada a todos los niveles de participación y a la etapa de capacitación.

En la figura N°15, son presentados los niveles de participación ciudadana identificados en la "ejecución de los programas".

ETAPAS	NIVELES DE PARTICIPACIÓN (¹)	ACCION		MARCO NORMATIZADOR
		ESTATAL	COMUNITARIA	
Ejecución de los Programas	Etapa Preliminar de Capacitación.	Recomendar el uso de la Ley de Copropiedad Inmobiliaria.	Establecer Reglamento de Copropiedad.	Componente Ejecución de los Programas.
	Diversos, según el proceso interactivo que genere.	Otorgar asistencia técnica gratuita	Solicitar la asistencia técnica.	Componente Ejecución de los Programas.

Figura N°15. Componente Programa. Etapa de Ejecución. Niveles de participación

Fuente. Elaboración propia a partir de datos del MINVU, en < <http://www.minvu.cl> >.

Las acciones ministeriales y comunitarias identificadas en las etapas del componente Programa se relacionan básicamente con la etapa preliminar de capacitación y con los niveles iniciales del proceso participativo, planteados en el Marco conceptual, conforme se detalla a continuación:

- Etapa preliminar de capacitación, observada en la Postulación a los distintos programas, a través de la modalidad de postulación colectiva, lo que constituye un incentivo a la asociatividad comunitaria. Además, en la Etapa de Ejecución de los Programas, para recurrir a los beneficios de la Ley de Copropiedad Inmobiliaria conforme plantea el Ministerio, los moradores necesitan formular el reglamento de copropiedad, para lo que necesitan estar organizados.
- Nivel 1. Información, establecido por la divulgación de las fechas de inscripción para la postulación. La información aquí observada, está orientada a la operacionalización del proceso de inscripción; sin ello no sería posible que los ciudadanos procedan a su registro en las oficinas de las instituciones determinadas.
- Niveles Diversos, determinados por la 'asistencia técnica' referida en la etapa 'Ejecución de los Programas'. Estos niveles de participación ciudadana serán determinados según el desarrollo de esta asistencia técnica. Sin embargo, este 'beneficio' ministerial solamente está contemplado en algunos programas, principalmente aquellos en los cuales los postulantes necesitan presentar los proyectos de arquitectura e ingeniería, por lo que no contempla la totalidad de la oferta de programas.

4.1.4 Conclusión del ítem

Por todo lo anterior, se evidencia que la participación de los beneficiarios de esta Política no está pensada como un componente estructural de la Política Habitacional chilena, incidiendo solamente en algunos de los programas ofrecidos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Además, se evidencia que la participación de los ciudadanos observada en el desarrollo de los componentes estructurales de la Política Habitacional chilena se limita a los niveles iniciales de participación, información, y a la etapa preliminar de capacitación.

En este contexto, es importante recordar que, la participación en programas específicos no involucra a la totalidad de los beneficiarios de la Política Habitacional en los procesos de toma de decisiones de interés colectivo; los ciudadanos atendidos por los programas que no presentan esta característica, son automáticamente excluidos del proceso participativo.

A continuación, se procederá al análisis de la Política de Participación Ciudadana, con el objetivo de conocer sus características; estructura, directrices generales y compromisos específicos de los órganos de la administración pública, especialmente los compromisos específicos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

4.2 La política de participación ciudadana

El presente ítem está orientado a dar cumplimiento a los objetivos específicos de esta investigación, planteado en:

1. Identificar el enfoque con el cual, esta Política, ha abordado el concepto de 'Participación Ciudadana'.
2. Identificar en que niveles las acciones planteadas por la Política de Participación Ciudadana influyen en la labor del MINVU, principalmente en lo que se refiere a su Política Habitacional.

Para lo anterior, es necesario analizar la estructura de la Política de Participación ciudadana, teniendo como marco orientador la definición del concepto de participación ciudadana, la etapa preliminar de capacitación y los niveles de participación ciudadana presentados respectivamente en los ítems 3.3, 3.4.1, y 3.4.2, del Marco Conceptual.

4.2.1 Estructura y directrices generales de la Política de Participación Ciudadana

Las directrices generales planteadas en el Instructivo Presidencial pueden ser clasificadas en tres áreas de incidencia, las cuales establecen una estructura a la Política de Participación Ciudadana, conforme se presenta en la figura N°16

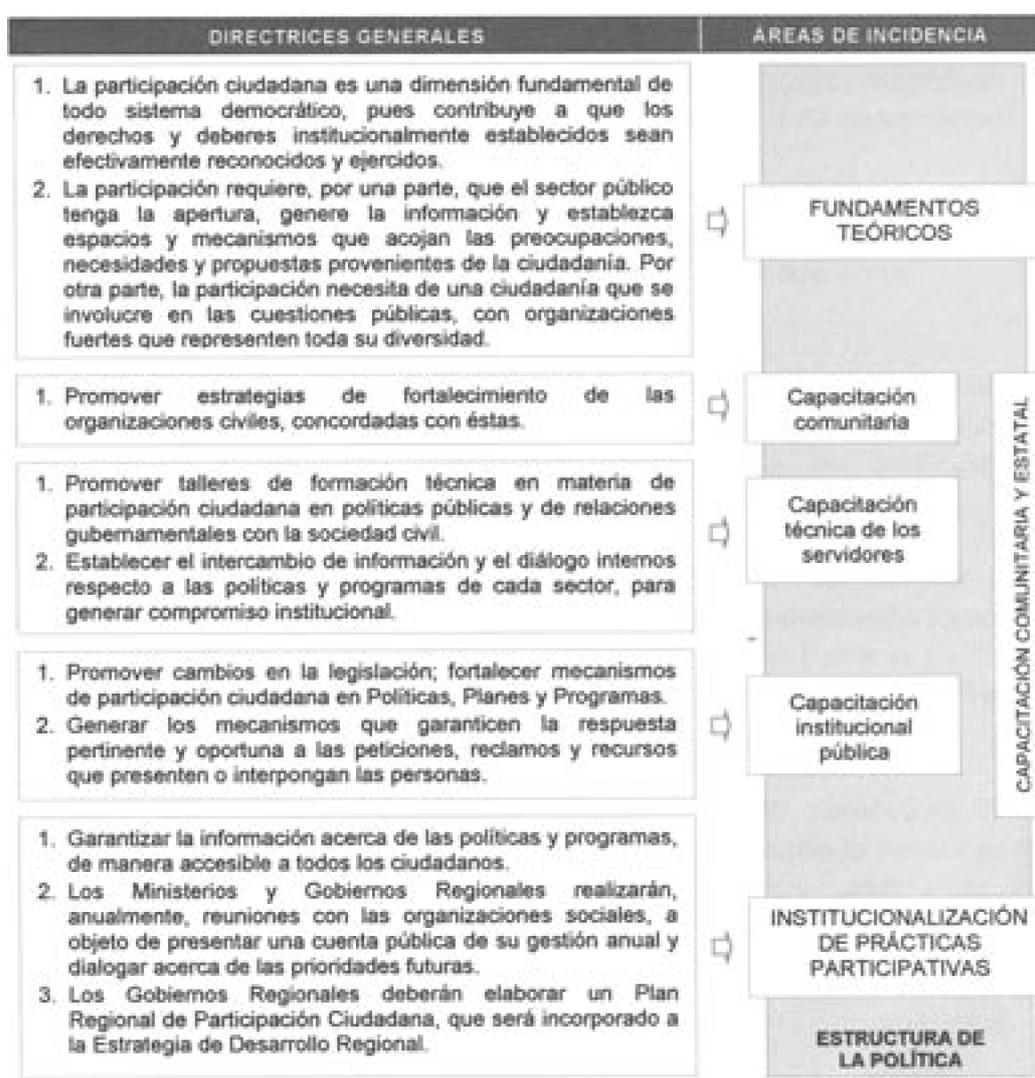


Figura N°16. Estructura de la Política de Participación Ciudadana. Directrices generales

Fuente. Elaboración propia a partir del documento "Instructivo presidencial de participación ciudadana".

El análisis del cuadro anterior evidencia la intención gubernamental de generar en el país un proceso de efectivo involucramiento de la población en las acciones públicas. En este sentido, se observa que esta Política de Participación Ciudadana asume como principios las siguientes consideraciones:

1. La Participación Ciudadana es un medio para alcanzar otros objetivos mayores: la Democracia. (Fundamentos teóricos - Directriz n.º 1)
2. La Participación Ciudadana demanda por una sociedad organizada hacia un Estado estructurado para este objetivo. (Fundamentos teóricos - Directriz 2)
3. Reconoce la necesidad de una etapa de capacitación comunitaria y gubernamental como labor del Estado. (Etapa preliminar de capacitación)
4. Concluye con la prestación de cuentas de las actividades del gobierno hacia la

población, y con una planificación de las actividades, en conjunto con la comunidad.
(Institucionalización de prácticas participativas)

De esta manera, la ciudadanía pasa a ser vista como un actor activo e interactivo en la formulación de las soluciones de interés común, para lo que esta Política plantea los compromisos ministeriales de participación ciudadana.

Estos compromisos ministeriales refuerzan la intención de integrar a la ciudadanía en la labor de todas las instituciones de la administración nacional, a través de instancias participativas en el desarrollo de las Políticas Públicas, como la de Salud, de Educación, de Relaciones Exteriores, de Medio Ambiente y de Transporte, por citar algunos ejemplos.

En este contexto, se observa que, en el presente momento histórico de Chile, el concepto de Participación Ciudadana ha evolucionado hacia la búsqueda de la integración social de grupos minoritarios, como los extranjeros, los indígenas y los discapacitados, reconociéndose la participación desde la formulación de las políticas, hasta la implementación y gestión de programas específicos.

4.2.2 Compromisos específicos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Las directrices planteadas al Ministerio de Vivienda y Urbanismo pueden ser clasificadas en dos grupos distintos. El primer de ellos está constituido por aquellas acciones orientadas a la capacitación comunitaria y estatal para el proceso participativo, mientras que el segundo grupo está conformado por aquellas directrices que se relacionan con los niveles de participación ciudadana.

Desde esta óptica, se presentará el análisis de las directrices orientadas a promover la capacitación, para posteriormente proceder al análisis de las directrices relacionadas con los niveles de participación.

4.2.2.1 Compromisos específicos relacionados con la etapa de capacitación

ETAPA PRELIMINAR DE CAPACITACIÓN		COMPROMISOS ESPECIFICOS
COMUNIT.	Orientada a la formación de capital humano.	1. Capacitación a organizaciones sociales en el uso de la tecnología computacional.
	Asociatividad.	2. Implementar y dar seguimiento a las propuestas aprobadas por el Presidente de la República, derivadas del informe del Consejo Ciudadano p/ el fortalecimiento de la soc. civil. (*)
INSTITUCIONAL	Personal técnico-administrativo.	3. Capacitación a funcionarios municipales en el uso de la tecnología computacional.
	Estructura administrativa.	4. Proporcionar capacitación a funcionarios municipales.
	Legislación. (Incide, también, en la capacitación comunitaria)	5. Fortalecer el soporte tecnológico
		6. Establecer convenios con todos los municipios.
		7. Elaborar un proyecto de ley de bases de participación ciudadana, para consagrar jurídicamente la participación de la ciudadanía en la gestión administrativa Estatal (**).

Figura N°17. Compromisos ministeriales de participación ciudadana. Etapa preliminar de capacitación

(*) Directriz específica del Ministerio Secretaría General de Gobierno y (**) del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, citadas por su carácter complementario a las directrices del MINVU.

Fuente. Elaboración propia a partir del documento “Instructivo presidencial de participación ciudadana”.

En la figura N°17, se presentan medidas orientadas a una mayor integración entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y las administraciones locales, a través de convenios con los municipios. En este sentido, se pretende un acercamiento del Ministerio a las instancias administrativas más cercanas a la comunidad, lo que está relacionado con el proceso de descentralización político-administrativa del país. A su vez, estas medidas se relacionan directamente con la etapa preliminar de capacitación.

En esta etapa de capacitación también inciden compromisos específicos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el cual recibió como labor la elaboración de un proyecto de ley de participación ciudadana ⁵, de forma de “consagrar jurídicamente la participación de la ciudadanía en la gestión administrativa del Estado” (Lagos, 2001) En este aspecto, el Estado Chileno busca promover el respaldo legal normativo del proceso de participación.

Es importante destacar que, las acciones orientadas al fomento de la asociatividad comunitaria son propuestas al Ministerio Secretaría General de Gobierno, como una actividad paralela y complementaria a las demás políticas públicas. Lo anterior se justifica por la intención de estimular la participación ciudadana en todas las políticas de Estado, para lo cual se considera la organización comunitaria como una premisa.

Todo lo planteado por la Política de Participación con respecto a la capacitación, se acerca a la estructura del proceso de capacitación presentada en el Marco Conceptual, es decir:

- | | |
|---|----|
| Contempla una capacitación comunitaria, orientada a generar capital humano y a promover la asociatividad de las personas, de forma a garantizar una verdadera representatividad comunitaria. | 1. |
| Promueve la capacitación de la administración pública, a través de la inserción de prácticas e instancias participativas y del entrenamiento de su personal técnico-administrativo para la participación. | 2. |
| Establece un marco jurídico normatizador del proceso de participación. | 3. |

Como ya se ha señalado anteriormente, esta etapa de capacitación se justifica a partir de los aspectos educacionales de la población, labor de la Política de Educación Pública. En este sentido, el rol de la capacitación es el de aminorar las deficiencias de la Política Educativa, que no logra conformar ciudadanos capacitados para ‘participar’, en el entendido que ‘participar’ es más que ‘opinar’.

⁵ A la fecha, este proyecto está en trámite en el Congreso Nacional.

Por lo anterior, una Política de Participación Ciudadana debería contemplar acciones orientadas a la estructura de la Política Educacional, para conformar generaciones plenamente aptas para el proceso participativo, es decir; ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes, y conocedores de los objetivos y funciones de las distintas instancias de la administración pública.

En este aspecto, la Política de Participación Ciudadana presenta una falencia, cuando no determina al Ministerio de Educación directrices orientadas a la inserción de contenidos específicos, con vistas a la promoción de una cultura participativa, tanto en la enseñanza básica como secundaria ⁶.

4.2.2.2 Compromisos específicos relacionados con los niveles de participación ciudadana

La Política de Participación Ciudadana establece una serie de compromisos específicos al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, relacionados con los niveles de desarrollo del proceso participativo, conforme se presenta a continuación.

1. Nivel Información, conformado por aquellos compromisos, y sus mecanismos, que se orientan a promover la información necesaria a la comunidad, respecto a las actividades del Ministerio, conforme figura N°18.

	COMPROMISOS ESPECÍFICOS	MECANISMOS
INFORMACIÓN	1. Fortalecer el soporte tecnológico para la información y la atención a los usuarios.	a. Página WEB con servicio de consulta para usuarios y chat con la autoridad. b. Sistemas de autoconsulta computacional en cada Secretaría Regional (computador público). c. Fono MINVU.
	2. Garantizar una información permanente y oportuna a los usuarios sobre el estado de todos aquellos trámites que inician en el sector.	a. Soporte tecnológico que permita a los usuarios acceder al estado de la tramitación de su expediente. b. Convenios de colaboración con los municipios, logrando la conexión entre los sistemas informáticos del Ministerio con los municipales.
	3. Informar acerca los objetivos, compromisos programáticos y presupuestarios del sector.	a. Carta ciudadana, anual.

Figura 18 Compromisos ministeriales de participación ciudadana. Nivel Información

Fuente. Elaboración propia a partir del documento “Instructivo presidencial de participación ciudadana. Anexo”.

En estos compromisos se observan acciones orientadas a la información ciudadana a través de:

- Implementación de un sistema computacional con canales propios a la ciudadanía,

⁶ Los compromisos planteados al Ministerio de Educación están orientados a la inserción de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, no hacen referencia a la inserción de contenidos programáticos, orientados a generar una conciencia participativa, en las distintas disciplinas.

con lo que se busca proveer información acerca de los programas y trámites burocráticos. En este sentido, solamente se está ampliando el acceso comunitario a los contenidos de las acciones del Ministerio.

Ampliación de la información a los ciudadanos, a través de la divulgación de los compromisos programáticos y presupuestarios del Ministerio, por medio de una carta anual a la comunidad. Esta medida reconoce, a la ciudadanía, el derecho a conocer la agenda del Ministerio para el período, incluyéndose los aspectos financieros.

Lo anterior evidencia que, la información que se pretende proporcionar no se limita a los trámites relativos a los programas, sino que considera una información orientada a la divulgación de las intenciones Ministeriales; sus objetivos y el presupuesto financiero.

2. Nivel Consulta y Nivel Debate, los cuales se presentan en forma conjunta, en el figura N°19, debido a la estrecha relación entre ellos, generada por la similitud de sus mecanismos.

COMPROMISOS ESPECIFICOS		MECANISMOS
CONSULTA Y DEBATE	1. Dotar a la ciudadanía de instrumentos y herramientas de consulta para participar.	a. Mesas de trabajo regional y comunal; encuentros regionales y comunales; cabildos; grupos focales, consultas y encuestas ciudadanas.

Figura N°19. Compromisos ministeriales de participación ciudadana. Niveles Consulta y Debate

Fuente. Elaboración propia a partir del documento “Instructivo presidencial de participación ciudadana. Anexo”.

El análisis de los mecanismos presentados en el cuadro anterior evidencia que una ‘encuesta ciudadana’ se relaciona más directamente con el nivel ‘consulta’, mientras que una ‘mesa de trabajo’, ‘cabildos’ y ‘grupos focales’, presupone una consulta y un ‘debate’ simultáneos; e implican, por lo tanto, un diálogo entre el Ministerio y la ciudadanía.

3. Nivel Decisorio, donde se evidencia que el Estado pretende ampliar el ámbito de injerencia ciudadana en las decisiones públicas.

Se evidencia también que la intención de la Política de Participación Ciudadana es propiciar la injerencia ciudadana en la totalidad de los procesos conformadores de la ciudad. Se plantea una participación efectiva de la ciudadanía en los siguientes aspectos:

Definición de los instrumentos de planificación territorial, como lo son los Planes Comunales, Intercomunales y Regulador Metropolitano.

Definición de los productos finales (proyectos) de los programas; diseño de las viviendas sociales, de los espacios públicos y de los equipamientos e infraestructura comunitarios.

Definición de grandes proyectos urbanos, a través de “nuevos instrumentos y

herramientas de consulta ciudadana”.

Los compromisos de este nivel son presentados en la figura N°20

COMPROMISOS ESPECÍFICOS		MECANISMOS
DECISORIO	1. Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la definición de los instrumentos de planificación territorial.	a. Definir momentos que garanticen una participación efectiva de los ciudadanos en esta materia.
	2. Incorporar la participación ciudadana en el diseño de los productos de los programas.	a. Mecanismos efectivos de consulta ciudadana para la definición del diseño de las viviendas sociales. b. Mecanismos de participación en el diseño de los espacios públicos. c. Mecanismos de participación en el diseño de los proyectos de equipamientos e infraestructura comunitarios.
	3. Incorporar la participación ciudadana en la definición de grandes proyectos urbanos.	a. Nuevos instrumentos y herramientas de consulta ciudadana.

Figura 20. Compromisos ministeriales de participación ciudadana. Nivel Decisorio

Fuente. Elaboración propia a partir del documento “Instructivo presidencial de participación ciudadana. Anexo”.

5. Nivel Gestión Compartida, donde se observan cuatro instancias de injerencia de la ciudadanía en la gestión de las acciones ministeriales; ejecución de los programas, evaluación de los programas, planificación de las actividades futuras, y fiscalización del cumplimiento de estas actividades.

En la ejecución de los programas, la Política de Participación Ciudadana plantea cambios en algunos aspectos estructurales de la Política Habitacional, representados por la ‘postulación colectiva’ y por el ‘co-financiamiento’.

Además, plantea la incorporación de los ciudadanos en la ‘construcción de nuevos espacios públicos’ y en la ‘conformación de nuevos barrios’. Esta intención genera una interrogante cuando se refiere a la ‘conformación’ de nuevos barrios, ya que no esclarece lo que se comprende por ‘conformar’, es decir; se puede interpretar esta directriz como la intención de involucrar a la ciudadanía hasta la etapa de construcción o, simplemente, en las discusiones preliminares.

En la evaluación de los programas, se observan mecanismos de consulta a usuarios y mesas de trabajo, como lo son los grupos focales, los talleres y las encuestas. En este sentido, se recuerda que los programas participativos son los que presentan mejores niveles de satisfacción por parte de sus beneficiarios (Kliksberg, 1999), por lo tanto, son los mejor evaluados por ellos.

Para la planificación de las actividades futuras, se plantea un proceso de dialogo entre el Estado y las organizaciones civiles, el que debe ser concretado en reuniones anuales. En estas mismas reuniones, se plantea también una prestación de cuentas del ejercicio anterior, lo que caracteriza un proceso de fiscalización de la labor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo por parte de la ciudadanía.

Los mecanismos de este nivel son presentados en la figura N°21

		COMPROMISOS ESPECÍFICOS	MECANISMOS
GESTIÓN COMPARTIDA	EJECUCIÓN	1. Incorporar la participación ciudadana en la ejecución de los programas.	a. Revisar los actuales mecanismos de postulación colectiva y de co-financiamiento. b. Fomentar la participación comunitaria en la conformación de los barrios, uso y cuidado de los equipamientos comunitarios y en la construcción de los espacios públicos.
	EVALUACIÓN	2. Incorporar la participación ciudadana en la evaluación de los programas.	a. Mecanismos e instrumentos para recoger la evaluación de los usuarios, tales como consulta a usuarios; mesas de trabajo; grupos focales; talleres y encuestas.
	PLANIFICACIÓN	3. Dialogar acerca de las prioridades futuras. (*)	a. Reuniones con las organizaciones sociales.
	FISCALIZACIÓN	4. Presentar cuenta pública de su gestión anual. (*)	b. Reuniones anuales con las organizaciones sociales.

Figura 21 Compromisos ministeriales de participación ciudadana. Nivel Gestión Compartida

(*) Directrices generales

Fuente. Elaboración propia a partir del “Instructivo presidencial de participación ciudadana. Anexo”.

4.2.3 Conclusión del ítem

Por todo lo anterior, se observa que el Estado Chileno ha propuesto una Política de Participación Ciudadana que contempla acciones en la totalidad de la administración pública. Además, esta Política aborda este concepto conforme las consideraciones planteadas en el Marco Conceptual.

Ejemplificando a lo anterior, se recuerda la directriz n.º 1 (Fundamentos Teóricos), la cual considera la Participación Ciudadana como un medio de conformación de la Democracia en el país. En este sentido, la Política de Participación Ciudadana busca involucrar a los grupos minoritarios en las decisiones del Estado, como los extranjeros, los indígenas, y los discapacitados

Respecto al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se observa que la Política de participación ciudadana pretende involucrar a la ciudadanía tanto en los aspectos habitacionales, como en las decisiones de ámbito urbano.

En este contexto, la Política de Participación Ciudadana plantea acciones relacionadas a todos los niveles de participación ciudadana, definidos en el Marco Conceptual.

A continuación, se procederá a la identificación y clasificación de las principales acciones orientadas a promover la participación ciudadana en la Política Habitacional chilena, de manera a identificar “aquellas acciones y/o directrices más efectivas en la

promoción de un proceso participativo”.

4.3 Principales acciones orientadas a promover la participación ciudadana en la política habitacional chilena

Este ítem se orienta a dar cumplimiento a los objetivos generales de esta investigación, que se recuerdan:

1. Identificar las acciones más efectivas en la promoción de un proceso participativo, planteadas por la Política de Participación Ciudadana.
2. Evidenciar que la participación ciudadana nace a partir de las estructuras de las políticas públicas.

Aquellas directrices cuyos mecanismos se orientan a acciones tan específicas como ‘implementación de sistemas informáticos’, ‘fono MINVU’, ‘computador público’, entre otras, no han sido consideradas en este análisis. Tampoco fueron consideradas aquellas que están directamente orientadas al fortalecimiento de la sociedad civil y a la capacitación institucional, cuyos contenidos especifican acciones puntuales orientadas a generar una infraestructura para la participación.

En la figura N°22 se presentan las directrices de la Política de Participación Ciudadana directamente relacionadas con los componentes estructurales de la Política Habitacional Chilena (directrices 1 a 4), y también un conjunto de otras acciones que, por su contenido, implican cambios en la manera como se implementa esta Política Habitacional, lo que significa involucrar efectivamente a la ciudadanía en la labor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (directrices 5 a 9) Para este conjunto de directrices, se mantiene la clasificación, anteriormente presentada en el análisis de la Política de Participación Ciudadana, respecto a los niveles de participación, planteados en el Marco Conceptual.

Es importante destacar que, el conjunto de directrices aquí presentado resulta de un análisis individualizado de cada acción planteada por la Política de Participación Ciudadana, tanto en su aspecto general, orientado a todos los órganos de la administración pública nacional, como en los aspectos específicos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

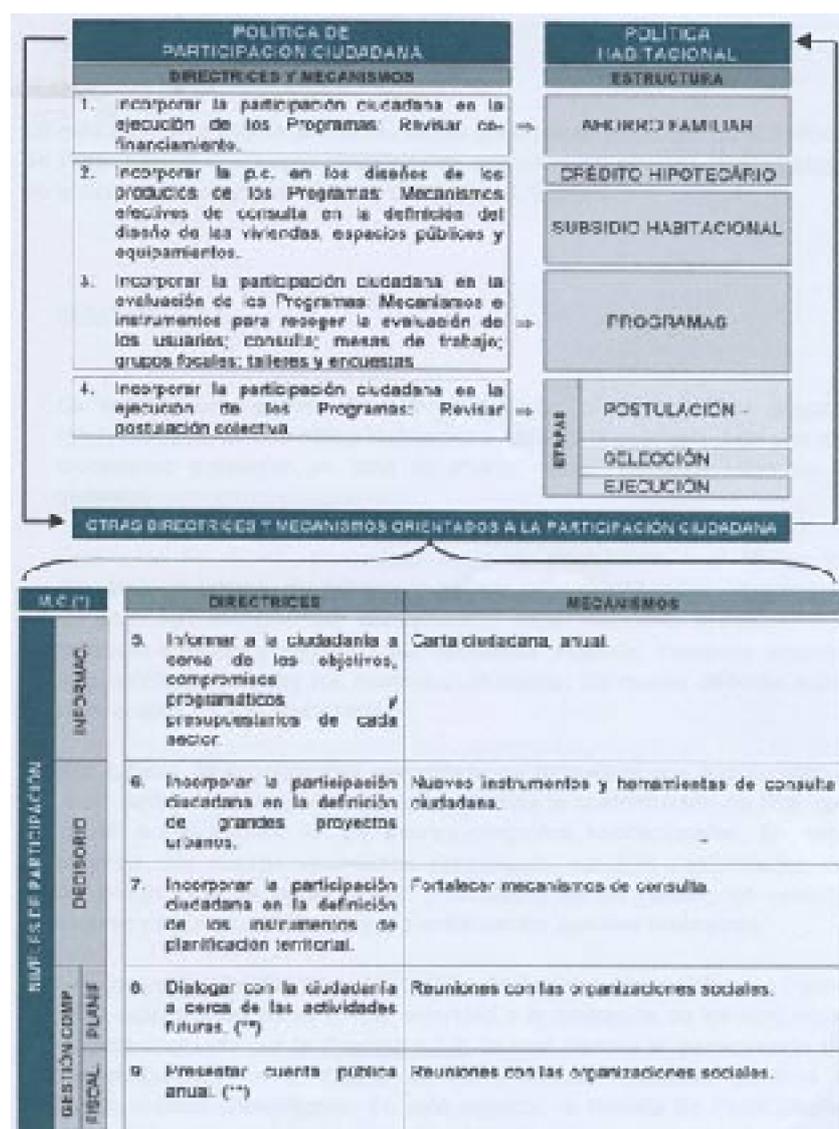


Figura 22 Principales directrices orientadas a la participación ciudadana en la Política Habitacional chilena

(*) Marco Conceptual. (**) Directrices generales.

Fuente. Elaboración propia.

4.3.1 Directrices directamente relacionadas con la actual estructura de la Política Habitacional chilena

En este ítem se presenta el análisis de las principales directrices de la Política de Participación Ciudadana directamente relacionadas con los componentes de la Política Habitacional chilena, directrices 1, 2, 3 y 4.

Directrices 1 y 2.

La “revisión en el sistema de co-financiamiento”, planteada por la directriz n.º 1, introdujo en la Política Habitacional chilena la posibilidad de que los ciudadanos presenten un ‘plan de ahorro’, como forma de pago de la vivienda.

Este ‘plan de ahorro’, concertado entre los postulantes y el Ministerio, demanda un proceso de diálogo; la participación ciudadana se caracteriza, de esta manera, por una concertación entre Ministerio y postulantes, respecto a plazos y valores a ser aportados. Además, demanda también una coordinación entre los mismos postulantes, los cuales deberán estar organizados para su elaboración.

Por lo tanto, la asociatividad comunitaria es fomentada con anterioridad a la ocupación de los inmuebles, lo que facilita la conformación de una ‘red social’ en el interior de los futuros conjuntos habitacionales. En este contexto, los nuevos vecindarios presentarán mayores posibilidades de conformar “lugares significativos” (Fox, 2001) en los cuales, los vecinos estarán mejores capacitados para enfrentar los posibles problemas.

Esta mayor posibilidad de conformación de “lugares significativos” a través de la organización social con anterioridad a la ocupación de los conjuntos, es potencializada por la directriz n.º 2, la cual plantea la participación de los ciudadanos en el diseño de las viviendas, espacios públicos y equipamientos comunitarios. En este aspecto, la Política de Participación Ciudadana determina involucrar a la población en los productos finales de los Programas por lo que dichos productos, desarrollados a partir de un proceso de concertación entre Estado y comunidad, presentarán mayor cercanía a las expectativas populares.

Sin embargo, la ‘concertación’ aquí pretendida no puede desarrollarse simplemente a partir de mecanismos de ‘consulta’. Dicha ‘consulta’, además de posibilitar a la ciudadanía la expresión de sus expectativas, debe garantizar que las opiniones emitidas sean consideradas en la definición de los diseños de las viviendas, espacios públicos y equipamientos.

Directriz 3.

En Chile se observa una fuerte preocupación gubernamental en cuantificar los resultados de las acciones públicas, de forma de generar parámetros numéricos para la evaluación de las acciones implementadas. No obstante, en los estudios relativos a los resultados de Política Habitacional, la satisfacción de los beneficiarios no se ha caracterizado estructuralmente como una variante primordial, por lo que la Política de Participación Ciudadana, a través de su directriz n.º 3, incluye la percepción de éstos como aspecto relevante en la hora de evaluar las acciones desarrolladas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Dado lo anterior, se presume que la continuidad de un determinado programa depende, en parte, de los niveles de satisfacción manifestados por sus beneficiarios; la participación ciudadana es aquí comprendida como un mecanismo de medición cualitativa.

Se recuerda que aquellos proyectos desarrollados a partir de criterios participativos

son los que presentan, estadísticamente, mejores niveles de satisfacción por parte de sus beneficiarios, conforme lo planteado por Kliksberg (1999) En este sentido, la directriz n.º 3, al plantear la participación ciudadana en el proceso de evaluación de los programas, constituye un mecanismo de estímulo a la Política Habitacional Chilena para el desarrollo de programas participativos en todas las etapas; estos programas tenderán a ser mejores evaluados.

Directriz 4.

La directriz n.º 4⁷ plantea la ‘participación ciudadana en la ejecución de los programas, a través de una revisión en la modalidad de postulación colectiva’. En esta modalidad de postulación, etapa del componente Programa, se observa que el Ministerio otorga a los postulantes una ‘asistencia técnica gratuita’.

No obstante, para generar la injerencia comunitaria en la ejecución de los programas, es importante orientar esta acción ministerial a las reales necesidades de la comunidad, lo que puede estar relacionado a propiciar las condiciones para:

- Organización comunitaria.
- Conformación del plan de ahorro.
- Definición de los proyectos de arquitectura y urbanismo.
- Elaboración del reglamento de copropiedad.
- Mantención de los conjuntos.
- Desarrollo de todos los trámites legales relativos a cada procedimiento.

Por lo tanto, esta asistencia técnica, otorgada en los Programas Fondo Solidario Concursable, Mejoramiento de Condominios Sociales, Subsidio Rural y Subsidio Progresivo, necesita estar contemplada no solamente como una manera de garantizar el cumplimiento de las metas establecidas, sino más bien necesita prever un proceso de diálogo y de toma de decisiones en conjunto, involucrando a la comunidad en las acciones públicas.

4.3.2 Otras directrices relacionadas con la implementación de la Política Habitacional Chilena

Las directrices analizadas en este ítem son consideradas estructurales por el hecho de conducir a cambios significativos en la forma de implementación de las acciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, aunque no estén directamente relacionadas con la estructura de la Política Habitacional chilena.

⁷ Esta directriz ha sido analizada en el ítem específico de la Política de Participación Ciudadana, donde se comenta su carácter ambiguo. Se recuerda que, en la estructura de la Política Habitacional, la ejecución de los programas se da a través de dos modalidades: Modalidad Privada y Modalidad SERVIU. De esta manera, la directriz en cuestión no presenta claridad en su intención.

A continuación se procede al análisis de las directrices de números 5 a 9, presentadas en el cuadro anterior.

Directriz 5.

La directriz n.º 5 determina la información a “la ciudadanía acerca de los objetivos, compromisos programáticos y presupuestarios” del Ministerio de Vivienda, a través de una carta anual. En este aspecto, es importante recordar que la ‘información’ sobre las actividades ministeriales siempre estuvo presente en la Política Habitacional, sin embargo, esta ‘información’ se refiere a las acciones específicas de cada programa; los plazos, las condiciones de postulación, y los criterios de selección de los postulantes.

A su vez, esta directriz n.º 5 adiciona una ‘información’ relacionada con las intenciones ministeriales, incluyéndose los aspectos presupuestarios, con anterioridad a la implementación de los programas. De esta manera, su importancia está en el hecho de que, el conocimiento previo de los “objetivos, compromisos programáticos y presupuestarios”, es una condición para que la ciudadanía pueda ejercer una función fiscalizadora de las actividades del Ministerio.

Este conocimiento previo de las intenciones ministeriales también posibilita mejores condiciones de participación de los ciudadanos en los procesos de debate, respecto a los objetivos planteados por la administración pública. En este sentido, es fundamental garantizar medidas que posibiliten dicho debate⁸.

Directriz 6 y 7.

En las directrices relacionadas con el “nivel decisonal”, se observa la intención de ampliar la participación ciudadana en acciones fundamentales de la labor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de manera que los productos finales correspondientes a estas acciones sean desarrollados en forma conjunta con la ciudadanía. Para ello, la Política de Participación Ciudadana orienta respecto a la potencialización de la injerencia de los ciudadanos, no sólo en los aspectos estrictamente residenciales, sino que también pretende ampliar la participación de la ciudadanía en la “definición de grandes proyectos urbanos”, y en la “definición de los instrumentos de planificación territorial”, conforme se observa en las directrices n.º 6 y 7, respectivamente.

Estas dos directrices evidencian una nueva forma de concebir la relación entre Estado y sociedad. Las decisiones públicas pasan necesariamente por un proceso de diálogo entre el gobierno y los ciudadanos. Se recuerda que los fundamentos teóricos de la Política de Participación Ciudadana consideran la participación de la sociedad en las acciones públicas como una “dimensión fundamental de todo sistema democrático”

Sin embargo, los mecanismos planteados para estas dos directrices se refieren, básicamente, a instrumentos y herramientas de ‘consulta’, lo que no garantiza la incorporación de las opiniones de la ciudadanía en las soluciones implementadas. Por lo tanto, esta ‘consulta’ debe garantizar que las demandas populares sean efectivamente

⁸ En este aspecto, la Política de Participación Ciudadana plantea un diálogo con la ciudadanía “acerca de las actividades futuras”, conforme se presentará en el análisis de la directriz n.º 8.

acogidas por parte de la administración pública.

Directriz 8.

Otro aspecto importante considerado por la Política de Participación Ciudadana es la 'planificación de las actividades futuras' del Ministerio, en forma conjunta con la población, a través de un 'diálogo con las organizaciones sociales'.

En este sentido, de acuerdo a la directriz n.º 8 se comprende que la participación ciudadana adquiere un carácter primordial en la planificación de la agenda ministerial, la cual debe ser elaborada a partir de las necesidades de los ciudadanos, manifestadas en un proceso de concertación entre Ministerio y comunidad.

Esta directriz es complementada por la directriz n.º 5 (informar a la ciudadanía acerca de los objetivos, compromisos y presupuestos); la población informada puede participar de un proceso de diálogo con más efectividad. No obstante, las dos directrices son antagónicas entre sí, una vez que la 'información' planteada por la directriz n.º 5 anula el proceso de diálogo propuesto por la directriz n.º 8.

Por lo anterior, la 'información' a que se refiere la directriz n.º 5 debe ser comprendida en el sentido de informar a la ciudadanía respecto al cumplimiento de los objetivos concertados entre sociedad y el Ministerio, conforme determina la directriz n.º 8. Por lo tanto, la directriz n.º 5 equivale a la prestación de cuentas públicas, tema específico de la directriz n.º 9, que se presenta a continuación.

Directriz 9.

La directriz n.º 9 establece una 'prestación de cuentas anual' de las actividades del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, orientada a las organizaciones sociales. Esta 'prestación de cuentas' evidencia la intención del Estado chileno de compartir con la ciudadanía el ejercicio del poder, con lo que la participación ciudadana adquiere fundamental importancia en la 'fiscalización' de sus acciones. Se recuerda que esta es una directriz general, orientada a todos los Ministerios y a los Gobiernos Regionales.

4.3.3 Conclusión del ítem

El análisis presentado sobre las principales directrices de la Política de Participación Ciudadana, orientadas a la estructura de la Política Habitacional Chilena, permite constatar que el actual gobierno de Chile busca concretar su discurso respecto a la participación de los ciudadanos en las actividades públicas; se pretende una participación activa y en todos los niveles.

La ciudadanía pasa a ser vista no solamente como receptora de los beneficios de la Política Habitacional, sino que también adquiere un rol fundamental en el desarrollo de varios componentes de esta Política, pudiendo injerir en los aspectos relativos al financiamiento, como por ejemplo a través del plan de ahorro; en el diseño de las viviendas y equipamientos; en la definición de los grandes proyectos urbanos; en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial; y en la planificación de las

actividades futuras. Este proceso participativo concluye con la prestación de cuentas anual de las actividades del Ministerio.

Sin embargo, la Política de Participación Ciudadana no condiciona, de manera contundente, las acciones estatales a las opiniones emitidas por los ciudadanos. En cambio fomenta la participación sin hacer referencia a la “obligatoriedad legal” de que las expectativas manifestadas y concertadas serán incorporadas a las decisiones públicas. En consecuencia, presenta el riesgo de involucrar a la ciudadanía únicamente para validar las decisiones estatales, y para conformar una imagen de modernidad administrativa.

Por lo anterior, se concluye que la efectividad de la Política de Participación Ciudadana se basa en el simple compromiso político de una determinada administración, lo que no garantiza, en hipótesis alguna, su continuidad en las administraciones siguientes.

5 Conclusiones

El éxito de la Política Habitacional chilena se basa en el hecho de que ésta se constituyó en un sistema que pudo ser reconocido y asumido por los distintos gobiernos, de manera de consolidarla como una 'labor de Estado'. De esta manera, las acciones implementadas lograron sostenerse y perfeccionarse a lo largo de las últimas tres décadas, por lo que fue posible dar una respuesta positiva al déficit habitacional cuantitativo.

Sin embargo, la participación ciudadana generada a partir de la estructura de esta Política, planteada en la década de los 70, se limita a aspectos legalistas, más bien determinados por el aporte financiero, a través del 'ahorro familiar' y del desarrollo de los necesarios trámites burocráticos, orientados al cumplimiento de los distintos programas.

En los años 90, pese al cambio del sistema político administrativo, la estructura de la Política Habitacional se mantuvo inalterada, lo que significa una contradicción con el discurso público gubernamental de la época, que atribuía a la participación ciudadana un rol fundamental en la reestructuración de la Democracia.

Lo anterior se evidencia en el pronunciamiento de J. J. Brunner⁹, del cual se concluye que el retorno a la democracia buscaría involucrar en la ciudadanía respecto de la estructuración de un sistema de "autogobierno de la sociedad", en el que los ciudadanos estarían aptos para "abordar sus propios problemas".

A pesar de este discurso participativo gubernamental, la Política Habitacional mantiene una estructura en la cual la posibilidad que los ciudadanos poseen para

⁹ Citado en Sáez, 1997, conforme presentado en el Marco Conceptual.

“abordar sus propios problemas” es mínima; los beneficiarios de esta Política siguen cumpliendo las metas establecidas.

Lo anterior se ejemplifica en lo que consideramos como consecuencias negativas de la Política Habitacional chilena, sintetizadas en: conformación de vecindarios conflictivos, concentración de la vivienda social en determinados sectores urbanos y; las grandes distancias entre fuente laboral y los conjuntos habitacionales¹⁰. En todos estos aspectos, las posibilidades de injerencia de los ciudadanos se mantienen mínimas.

Esta ausencia de participación cobra real importancia, por cuanto acceder a una vivienda no es sólo acceder a un bien. El proceso de ‘habitar’ no concluye con la vivienda, por el contrario, involucra el entorno inmediato, los servicios básicos, los equipamientos comunitarios y la ubicación de los conjuntos. En este sentido, una “Política Habitacional” para estar en conformidad al pronunciamiento de J. J. Brunner, debería de contemplar instancias que posibiliten a la población participar no sólo en los aspectos relativos a la vivienda, sino que en todos los aspectos relativos a la conformación urbana.

En la actualidad, la democracia chilena sostiene el mismo discurso participativo. La ‘participación ciudadana’ ha sido relacionada con varios procesos de conformación social, política y administrativa de Chile¹¹, por lo que su entendimiento conceptual se desarrolla dentro de las teorías más recientes. En este contexto, la actual administración del país propone la ‘Política de Participación Ciudadana’.

En los fundamentos teóricos de esta Política¹² se observa que la ‘participación’ recibe la misma importancia que se le ha atribuido desde la década de los 90, lo que es evidenciado en el reconocimiento de que “la participación ciudadana es una dimensión fundamental de todo sistema democrático” y que requiere “que el sector público tenga la apertura, genere la información y establezca espacios y mecanismos que acojan las preocupaciones, necesidades y propuestas provenientes de la ciudadanía”.

Estos fundamentos teóricos resaltan que el Estado reconoce la escasa participación en sus políticas públicas, ya que plantea una ‘apertura’ a la participación de los ciudadanos en estas políticas. También se evidencia que pretende desarrollar un proceso participativo efectivo, en el cual la ‘información’ es una premisa básica, y las ‘propuestas provenientes de la ciudadanía’ deben ser ‘acogidas’ por las distintas instancias administrativas públicas.

Para lo anterior, las principales directrices de la Política de Participación Ciudadana están orientadas a aspectos directamente relacionados con la vivienda, y a aspectos relacionados a la conformación urbana.

Estas directrices, conllevan a la conclusión de que el proceso participativo pretendido

¹⁰ En este aspecto, muchos estudiosos remiten a la ausencia de una política de suelos, por lo que los conjuntos habitacionales son implantados en los sectores más económicos. Sin embargo, se observa que la Política Habitacional, al definir la vivienda como un “bien que se transa en el mercado”, condiciona la ubicación de los conjuntos a los terrenos que presentan menores valores.

¹¹ Conforme lo presentado en el Marco Conceptual.

¹² Presentados en el ítem 4.2.1, cuadro n.º 4.

significa involucrar a los ciudadanos desde los niveles de información, hasta una gestión compartida, a través de la planificación y fiscalización de las actividades de los Ministerios y de los Gobiernos Regionales.

No obstante, en los mecanismos específicos de cada directriz, se observa que la mayoría de éstos está vinculado a los niveles de información y consulta ciudadanas. De esta manera, el objetivo de promover una efectiva injerencia de los beneficiarios, en todos los aspectos de la labor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, queda restringido a estos niveles básicos, por lo que el sistema democrático de gobierno no evoluciona hacia una Democracia Representativa.

Lo anterior se observa en la directriz n° 2, la cual plantea ‘mecanismos efectivos de consulta’, y en los mecanismos de las directrices de número 5 a 9 (cuadro n.º 10), los que se refieren a ‘carta ciudadana’, ‘instrumentos y herramientas de consulta’ y, ‘reuniones con las organizaciones sociales’.

Se recuerda a la Corporación Participa (Chile) considera que la información es un procedimiento necesario para la participación ciudadana, pero no lo es suficiente para la conformación de un proceso participativo. A su vez, la consulta puede quedar limitada a ‘escuchar’ a la población, sin garantizar que las expectativas comunitarias sean ‘acogidas’ por la administración pública.

De esta manera, se concluye que la ausencia del carácter vinculante de las ‘preocupaciones, necesidades y propuestas provenientes de la ciudadanía’¹³ a las acciones ministeriales constituye una gran debilidad de la Política de Participación Ciudadana ya que, de esta manera, la comunidad no se caracteriza como un ‘segundo poder’ en la administración de la cosa pública. Por lo tanto, no basta con “involucrar” a la ciudadanía en las acciones implementadas, sino que se hace necesario “vincular” estas acciones a las expectativas ciudadanas, debidamente concertadas entre los distintos actores.

A su vez, con simples cambios en aspectos estructurales de la Política Habitacional se puede generar un proceso participativo en todas las etapas de conformación de los nuevos conjuntos habitacionales, de acuerdo a lo evidenciado en el análisis de los mecanismos de las directrices 1 y 4, anteriormente presentados en el cuadro n° 10:

‘Revisar co-financiamiento’ (mecanismo de la directriz n° 1) Aspecto relacionado con el ‘ahorro familiar’, componente de la estructura de la Política Habitacional. En este mecanismo actúa el ‘plan de ahorro’ como forma de financiamiento comunitario de la vivienda.

‘Revisar postulación colectiva’ (mecanismo de la directriz n° 4) Aspecto relacionado con la etapa de ‘postulación’, del componente ‘Programa’. Este mecanismo lo vinculamos a la asistencia técnica, otorgada por la Política Habitacional.

Conforme a lo planteado en el ítem 4.3.1, el ‘plan de ahorro’ demanda una serie de acciones, tanto ministeriales como comunitarias. Estas acciones ministeriales pueden desencadenar un proceso participativo a través de la asistencia técnica, siempre que ésta

¹³ Fundamentos Teóricos de la Política de Participación Ciudadana.

se desarrolle bajo determinadas condiciones: debe estar orientada no solamente a la capacitación comunitaria, sino que, también a promover las condiciones para que la ciudadanía participe activamente en la conformación de la vivienda y en todas las demás acciones de interés colectivo desarrolladas por el Ministerio.

De esta manera, se evidencia que, para la promoción de la participación ciudadana en la Política Habitacional, son necesarios pequeños cambios en la estructura de esta Política. Todas las demás directrices y objetivos planteados por la Política de Participación Ciudadana, respecto a la labor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, pudieron haber sido resumidos en una única determinación presidencial, orientada a garantizar la injerencia de los ciudadanos en todos los aspectos relacionados a las acciones de este Ministerio, que incidan en los intereses colectivos.

Por todo lo anterior se concluye que, a pesar de determinadas debilidades en la Política de Participación Ciudadana, el actual gobierno chileno comprende que la Participación Ciudadana es “un fenómeno mucho más complejo que la simple organización para cumplir requisitos preestablecidos en un programa público” (Gómez Ch.) En este sentido, plantea acciones orientadas a la promoción de la participación ciudadana en todos los aspectos de la conformación de los conjuntos habitacionales y de la ciudad, lo que se sintetiza en:

1. La conformación de la vivienda, de los espacios públicos y del conjunto habitacional.
2. La conformación urbana, a través de los instrumentos de planificación territorial y de los grandes proyectos urbanos.
3. La evaluación de los programas, donde la opinión de los beneficiarios constituye una variante a ser considerada.
4. La elaboración de la agenda ministerial, a través de la planificación de las actividades en conjunto con las organizaciones civiles.
5. La fiscalización de las actividades públicas, a través de la prestación de cuentas anuales a la sociedad.

A partir de la implementación de estas acciones, la Política Habitacional pasa a constituirse en una potente instancia participativa, desde que se atribuya a la ciudadanía el efectivo poder decisorio, respecto a los aspectos que definen la ciudad.

6 Consideraciones finales

Hoy día, en América Latina, el tema de la participación ciudadana se ha caracterizado como una constante en las mayorías de los discursos públicos oficiales de gobiernos. Se observa que en estos países se han generado diversas experiencias participativas. Sin embargo, estas experiencias constituyen casos excepcionales en el conjunto de las acciones públicas, por lo que se puede concluir que las democracias latinoamericanas se han contentado con la consolidación de procesos electorales primarios y, en cierto grado, disimuladores de sistemas autoritarios, con elevado control de las actividades ciudadanas.

Estas actividades ciudadanas, cuando extremadamente controladas por el Estado, sean a través de una legislación o sea por la fuerza, pueden llevar a desmanes sociales aparentemente injustificables.

En este sentido, la Participación Ciudadana debe ser comprendida como una forma de igualdad social, donde los ciudadanos del sur, del norte, del oriente y del poniente presenten las mismas oportunidades y tengan el mismo peso ante la máquina administrativa, independientemente de los recursos financieros que poseen.

Para lo anterior, más que leyes, políticas, planes y programas, se hace necesaria una cultura social que reconozca que todos los seres humanos están conformados a partir de la misma materia. De esta forma, nadie tendrá que anunciar que “todos somos iguales”, conforme se observa en portal de entrada de la Comuna de La Pintana, en oposición a lo que garantiza la Comuna de Las Condes, la cual se proclama como una “Comuna Ciudad”, por lo tanto, autosuficiente e independiente de las demás.

Como en el hormiguero, todos los individuos poseen su importancia y, pese a las distintas funciones que desarrollan, son necesarios. La diferencia entre hormiguero y ciudad es que los habitantes de las ciudades poseen capacidad de discernimiento, por lo que perciben y sienten las diferencias establecidas; pudiendo, por lo tanto, reaccionar ante estas diferencias.

La similitud entre hormiguero y ciudad es que, en ambos casos, la fragilidad es grande. No obstante, la fragilidad de las ciudades es superior, pues en ellas los humanos pueden reaccionar y romper estructuras. Una vez rotas las estructuras, el proceso de reconstrucción es lento, significa dolor y pérdidas. A su vez las hormigas, aunque masacradas, vuelven tranquilas a sus labores y siguen cumpliendo sus destinos.

7 Bibliografía

Libros:

- Cartaya, Vanesa. (1995). La participación de la sociedad civil, factor clave para una gestión municipal exitosa. Centro de Investigaciones Sociales. Caracas.
- Cunill G., Nuria. (1991). Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos. CLAD. Venezuela.
- Instituto de la Vivienda FAU UCH. (2002). Medición Satisfacción Beneficiarios Vivienda Básica: Síntesis del informe de consultoría. Santiago de Chile.
- Merino, Mauricio. (1996). La Participación Ciudadana en la Democracia. Ilpes. CEPAL. Quito.
- Real Academia Española. (1992). Diccionario de la Lengua Española. (21ª Ed.). Espasa. Madrid. 2 t.
- Romero, Gustavo et al. (2004) La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat. Cytel, México.
- Wilson P., Sergio. (1988). La otra ciudad: De la marginalidad a la participación social. Jurídica Editar-Conosur. Santiago.

Revistas:

Ducci, Maria Elena. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. EURE. Vol. 23 n.º 69. p. 99-115.

Información en línea:

Alberich N., Tomás. Participación ciudadana. En: REYES, Román (Dir). Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. [En línea] <
http://ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/participaciona_ciudadana.htm > [consulta: Agosto de 2004]

Asociación de las Naciones Unidas, Venezuela. Desarrollo humano. [En línea] <
<http://anuv.americas.tripod.com/pronacionesunidas/id19.html>> [consulta: Septiembre de 2004]

Baño, Rodrigo (1997) Consideraciones acerca de la participación ciudadana. Trabajo presentado en el Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas. FLACSO, Santiago de Chile. [En línea] <
<http://www.eurosur.org/FLACSO/confere2.htm> > [consulta: Septiembre de 2004]

Cartay G., Roger. Diseño de un plan de participación ciudadana en la definición de prioridades presupuestarias. [En línea] <
<http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco1/planparticiuda.htm> > [consulta: Agosto de 2004]

Chile. Corporación Participa. Estudio sobre participación ciudadana y la gestión de gobiernos regionales y municipios. [En línea] <
<http://www.participa.cl/subdere/>> [consulta: Agosto de 2004]

Chile. División de Organizaciones Sociales. (2004). Participación ciudadana: fortaleciendo la sociedad en la gestión de políticas públicas. [En línea] <
http://www.segegob.cl/terreno/index_terreno.asp> [consulta: Octubre de 2004]

Chile. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2004). Información general. [En línea] <
<http://www.minvu.cl/default2.asp?cuerpo=475>> [consulta: Octubre de 2004]

Fox, Hans. (2001). En torno de la identidad urbana. [En línea] <
<http://zeus.dci.ubiobio.cl/~laboplan/revista/revista4/contenidopag14.htm> > [consulta: Septiembre de 2004].

Gómez C., Laura. Una política social de viviendas. [En línea] <
http://www.utem.cl/trilogia/Volumen_15_n_23_24/p_15_8.htm > [consulta: Febrero de 2004].

Kliksberg, Bernardo. (1999). Seis tesis no convencionales sobre participación. INDES-BID. [En línea] <http://www.gcba.gov.ar/areas/des_social/documentos/documentos/18.pdf> [consulta: Septiembre de 2004].

Lagos, Ricardo (2000) Mensaje de S.E. el Presidente de la República frente al parlamento. Valparaíso – Chile. [En línea] <<http://www.presidencia.gob.cl/view/viewArticulo.asp?idArticulo=1183&tipo=Discursos>> [consulta: Octubre de 2004]

Lagos, Ricardo. (2001). Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana Descripción: Carta del Presidente a todos los Ministerios y reparticiones públicas para implementar programas de participación ciudadana. [En línea] <http://www.segegob.cl/documento/ficha_doc.asp > [consulta: Octubre de 2004]

Palencia P., Tania. Los obstáculos a la participación ciudadana. [En línea] <<http://www.arias.or.cr/documentos/legalONG/memalf3/mem1.htm> > [consulta: Septiembre de 2004]

Prats, Joan. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. [En línea] <http://www.iigov.org/revista/?p=10_04> [consulta: Agosto de 2004].

Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo. Componentes del desarrollo humano. [En línea] <<http://www.pnud.org.sv/~desarrollohumano/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=2>> [consulta: Septiembre de 2004]

Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo. Definición de desarrollo humano. [En línea] <<http://www.pnud.org.sv/~desarrollohumano/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=1>> [consulta: Septiembre de 2004]

Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo. El Desarrollo humano: concepto holista. [En línea] <<http://www.pnud.org.ve/IDH98/desarrollohv6.htm> > [consulta: Agosto de 2004]

Rey, Germán. (2002). Cultura y Desarrollo Humano: Unas relaciones que se trasladan. [En línea] <<http://www.campus-oei.org/pensariberoamerica/ric00a04.htm> > [consulta: Agosto de 2004]

Sáez, Vladimiro. (1997). Gestión pública y participación ciudadana. Trabajo presentado en el Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas. FLACSO, Santiago de Chile. [En línea] <<http://www.eurosur.org/FLACSO/confere2.htm> > [consulta: Septiembre de 2004]