

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL:  
EL CASO DE LA COMUNA DE PUDAHUEL**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN  
GOBIERNO Y GERENCIA PÚBLICA

**OSVALDO PINOCHET CIFUENTES**  
**PROFESOR GUÍA: THOMAS GRIGGS LATUZ**

SANTIAGO, CHILE

2017

*“Tengo un sueño,  
un solo sueño,  
seguir soñando.  
Soñar con la libertad  
soñar con la justicia  
soñar con la igualdad  
y ojalá ya no tuviera  
necesidad de soñarlas”.*

Martin Luther King.

## **AGRADECIMIENTOS**

El desarrollo de esta tesis, así como mi formación profesional que ahora me lleva a la obtención del grado académico de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública, ha sido posible gracias a la ayuda de diversas personas que quisiera destacar.

A mi familia, por su apoyo incondicional durante toda mi vida, siendo un pilar fundamental para el cumplimiento de mis metas.

A Tamara, la mujer de mi vida, por su inmenso amor y cariño, que me han impulsado a seguir adelante en pos de nuestros sueños.

A mis amigos y amigas, por su infaltable compañía, contagiándome de la alegría necesaria para enfrentar los múltiples desafíos.

A cada dirigente vecinal, funcionario o autoridad municipal de Pudahuel que colaboró en este trabajo, por su excelente disposición y voluntad.

A todos ustedes, mi mayor gratitud.

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación se enmarca dentro de la participación ciudadana en la gestión pública local que, a nivel país, se encontraría en un bajo nivel. Específicamente, lo que se busca es analizar el caso de la comuna de Pudahuel, estudiando el estado de la participación ciudadana en ella, con el fin de verificar su adecuación a la situación generalizada de las diversas comunas del país.

Precedidos por la caracterización de la comuna y de la Municipalidad de Pudahuel, los resultados se analizan y presentan utilizando el método de la "Grounded Theory" o "Teoría Fundamentada en Datos", donde a través de distintas categorías, se irá dando a conocer la situación real de la comuna. Finalmente, se plantean reflexiones y propuestas que puedan contribuir al fortalecimiento constante de la participación ciudadana en la gestión pública local.

**Palabras clave:** Participación Ciudadana, Gestión Pública, Comuna, Municipalidad, Pudahuel, Ciudadanía.

## ABSTRACT

The present research paper is framed within the citizen participation in the local public management that, at country level, would be at a low level. Specifically, the aim is to analyze the case of the commune of Pudahuel, studying the state of the citizen participation in it, with the purpose of to verify their adequacy to the generalized situation of the different communes of the country.

Preceded by the characterization of the commune and the Municipality of Pudahuel, the results are analyzed and presented using the method of the "Grounded Theory", where through of different categories, will be made known the real situation of the commune. Finally, are presented reflexions and proposals that can contribute to the constant strengthening of the citizen participation in the local public management.

**Keywords:** Citizen Participation, Public Management, Commune, Municipality, Pudahuel, Citizenship.

## ÍNDICE

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO.....	10
2.1 Participación ciudadana: aproximaciones al concepto.....	10
2.2 Ventajas de la participación ciudadana.....	13
2.3 Tipos de participación ciudadana.....	15
2.4 Participación ciudadana en la Gestión Pública.....	16
2.5 Participación ciudadana en la Gestión Pública Local.....	22
2.6 Posibles escenarios de la participación ciudadana en la Gestión Pública Local.....	25
CAPÍTULO 3: DISEÑO METODOLÓGICO.....	28
3.1 Presentación del Problema de Investigación.....	28
3.2 Justificación del Problema de Investigación.....	29
3.3 Preguntas de Investigación.....	32
3.4 Objetivos de la Investigación.....	33
3.5 Tipo de Investigación.....	33
3.6 Enfoque de Investigación.....	34
3.7 Técnicas de Recolección de Datos.....	36
CAPÍTULO 4: CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	37
4.1 Comuna de Pudahuel.....	37
4.2 Municipalidad de Pudahuel.....	40
4.3 Mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública local de Pudahuel....	44
4.4 Participación ciudadana en la gestión pública local de Pudahuel.....	48

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	53
5.1 Significado y beneficios de la participación ciudadana.....	53
5.2 Conocimiento e importancia de normativas.....	56
5.3 Aplicación, conocimiento y utilización de los mecanismos de participación ciudadana local.....	57
5.4 Difusión de los mecanismos de participación ciudadana local.....	62
5.5 Rol e incidencia de las organizaciones sociales en la gestión municipal.....	63
5.6 Nivel de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel.....	64
5.7 Perfil de las personas participativas en la comuna.....	68
5.8 Razones y motivos de las personas que no participan en la comuna.....	70
5.9 Fortalezas y debilidades del estado actual de la participación ciudadana en Pudahuel.....	71
5.10 Efectos e Impactos de no contar con un alto nivel de participación ciudadana local.....	77
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES.....	80
BIBLIOGRAFÍA.....	88
ANEXOS.....	91
Anexo N°1: Entrevistas.....	91
Anexo N°2: Pauta de Entrevista Dirigentes Vecinales.....	92
Anexo N°3: Pauta de Entrevista Funcionarios o Autoridades Municipales.....	93

### **Índice de Tablas**

Tabla N°1: Modelos de Niveles de Participación Ciudadana.....	18
Tabla N°2: Definiciones de Participación Ciudadana.....	54

Tabla N°3: Principales mecanismos de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel.....	59
Tabla N°4: Nivel de Participación Ciudadana en Pudahuel.....	64
Tabla N°5: Matriz FODA sobre el rol de la Municipalidad de Pudahuel en la participación ciudadana local.....	73
Tabla N°6: Matriz FODA Ponderada sobre el rol de la Municipalidad de Pudahuel en la participación ciudadana local.....	75
Tabla N°7: Posibles efectos y/o impactos de no tener un alto nivel de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel.....	78

## **CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN**

A nivel mundial, las diversas sociedades se están enfrentando al surgimiento de paradigmas y enfoques que propugnan el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. Ya no basta con que el Estado se haga cargo por sí sólo de la conducción -en distintas áreas- de la sociedad, sino que se vuelve trascendental que la sociedad civil tome parte de las acciones gubernamentales con el fin que se responda de manera efectiva a las demandas y necesidades reales de las personas. De esta forma, se requiere de una interrelación entre el Estado y la sociedad civil que dé cuenta de un trabajo coordinado en la resolución de los problemas públicos. No obstante, aún existen Estados que no promueven medidas de inclusión ciudadana o, lo que causa mayor asombro, la propia ciudadanía no se interesa por participar en los asuntos públicos.

En sintonía con lo anterior, la participación ciudadana resulta un fenómeno crucial que ha sido ampliamente estudiado con el objetivo de conocer su naturaleza, sus componentes, los tipos existentes, las formas de implementación, los niveles y las diversas dinámicas vinculadas a su existencia. Un tipo destacable de participación ciudadana es la aplicada en la gestión pública de los gobiernos, debido a que en este ámbito logra reflejarse el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de formulación de políticas, programas y proyectos públicos. Ahora bien, un análisis particularizado de la temática y sus elementos fundamentales debiese apuntar al espacio donde la ciudadanía tiene un vínculo más directo con el Estado, esto es: la participación ciudadana en la gestión pública local.

Con base en todo lo mencionado, el propósito de esta investigación, enmarcado en la obtención del grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, busca analizar el estado de la participación ciudadana en la gestión pública local a partir del caso de la comuna de Pudahuel.

La comuna de Pudahuel se ubica en el sector norponiente de la ciudad de Santiago y presenta una antigüedad de más de cien años. El Municipio, a cargo de la administración de la comuna, promueve la participación ciudadana entendiéndola como *“el derecho que tienen los ciudadanos de la comuna de participar activamente en la formulación de las políticas, establecimiento de planes, programas y concreción de acciones, que permitan un trabajo mancomunado entre la Municipalidad y la comunidad, a fin de buscar la solución de los problemas que los afectan directa o indirectamente en los distintos ámbitos de quehacer municipal y propender al desarrollo de la misma en los diferentes niveles de la vida comunal”* (Municipalidad de Pudahuel, 2011:2). Así, la comuna de Pudahuel resulta un caso relevante de estudiar, dado que a pesar de la clara orientación del Municipio hacia la participación ciudadana, lo cual queda de manifiesto en su concepción de participación, en las indicaciones de la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad y en la aplicación de distintos mecanismos de participación, en los últimos años se ha podido observar un bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública local. Lo anterior, genera una motivación por investigar el tema basada en las falencias que presenta un fenómeno que, si bien se aplica a un caso particular, es transversal en la Administración Pública, siendo de vital importancia identificar causas, efectos y mejoras en pos del bien común.

Debido a la problemática enunciada, es que esta investigación representa un aporte en el sentido de verificar el nivel real de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel, identificando posibles efectos e impactos de no contar con un alto nivel de participación, y proponiendo recomendaciones que fomenten la participación ciudadana en la gestión pública local. Todo lo cual pueda ser extrapolado -según corresponda- a otras realidades locales del país con características similares a fin de potenciar el rol de los municipios como impulsores de la participación ciudadana. A su vez, el valor de esta investigación se sustenta en contribuir a la indagación en el ámbito específico de la participación ciudadana en la gestión pública local, puesto que no ha sido una temática ampliamente abordada en el último tiempo, quedando relegada ante otros tipos de participación que no necesariamente reflejan con

claridad el involucramiento en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía y la cercanía de ésta con el Estado.

Para dar cumplimiento a los objetivos de la presente investigación, en un primer momento se lleva a cabo una revisión de la literatura relevante sobre participación ciudadana en sus diversas modalidades, que conformará el sustento teórico de este trabajo. Posteriormente, se da paso al análisis sobre el estado actual de la participación ciudadana local de la comuna de Pudahuel, obteniéndose resultados que den cuenta del nivel de participación y sus múltiples particularidades. Por último, se realizan distintas propuestas y reflexiones generales que logren aportar al fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública local.

## **CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO**

Estudiar el fenómeno de la participación ciudadana se vuelve necesario en la actualidad, debido a la existencia -a nivel internacional- de diversos Estados que de forma constante buscan mejorar la calidad de sus democracias. Sin embargo, en diversos casos, lo anterior se acompaña de una respuesta negativa por parte de la ciudadanía, que no participa, afectando el fortalecimiento de la democracia que buscan los Estados. Considerando estas premisas es que resulta fundamental analizar el concepto y los elementos esenciales de la participación ciudadana.

### **2.1 Participación ciudadana: aproximaciones al concepto.**

Una primera definición del concepto proviene de Nuria Cunill (1991), estableciendo que *“la participación ciudadana se refiere a la intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales”* (Cunill, 1991:56). Esta es una aproximación general, donde se determinan al menos dos elementos cruciales. Por un lado, el rol esencial de la sociedad civil en los

asuntos públicos y, por otro, la importancia de los intereses sociales, que serían la motivación de los particulares hacia la participación ciudadana. Así, al considerar esta propuesta, un bajo nivel de participación ciudadana no permitiría que los intereses sociales se vean reflejados en las líneas de acción gubernamentales, influyendo en la calidad de la democracia.

En sintonía con lo anterior, otra definición de participación ciudadana asevera que ésta consiste en *“la relación intrínseca de la sociedad civil con el Estado, pues éste es quien le dota de derechos y obligaciones; se puede definir la participación ciudadana como aquella en la que los individuos toman parte de los asuntos públicos del Estado”* (García, 2006:87). De esta forma, se complementa la definición de Cunill, destacándose el vínculo de la sociedad civil con el Estado, quien sería el encargado de fomentar la participación y permitir el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. Por otra parte, este planteamiento deja en evidencia la necesidad de que la ciudadanía se haga parte de las acciones del Estado, condición sin la cual, la participación ciudadana no sería efectiva.

Otro aporte es realizado por Constantino (2000), señalando que *“por participación ciudadana se entiende aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político. En el caso de que la acción se oriente al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés; mientras que si la orientación se refiere al espacio político, puede adquirir el carácter de militancia en un partido o de participación en los procesos electorales a través del ejercicio del derecho a votar y ser votados”* (Constantino, 2000:509). Esta definición es bastante completa, integrando los ámbitos en que se expresa la participación, ya sea el político o público, donde la base de ambos es el manejo de la información pública y la injerencia ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales, elementos que corren el riesgo de estar concentrados en un grupo minoritario de personas, bajo el marco de un escaso nivel de participación ciudadana.

Considerando el ámbito político de la participación, la participación ciudadana puede entenderse como *“una actividad orientada a la elección de los gobernantes, pero no sólo se concreta en ello, sino que también contribuye a influir en las decisiones que éstos toman en nombre de la sociedad, al mismo tiempo que ayuda para aportar ideas que contribuyan para llevar a cabo de una manera satisfactoria sus demandas. La noción de participación ciudadana se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal”* (Cerroni, 1992 citado en Mellado, 2001:20). En este sentido, se amplía el concepto de participación ciudadana, incluyendo la elección popular de las autoridades públicas, y especialmente sus efectos, como un factor crucial en cuanto a la toma de decisiones, donde la inclusión o no de las orientaciones ciudadanas será determinante. A su vez, se plantea una nueva perspectiva de lo público, puesto que ya no radicaría sólo en el Estado, sino que también se extendería a los diversos particulares, que tienen el deber de participar en los asuntos públicos con el fin de potenciar la democracia.

Una visión ligada -en cierta forma- al ámbito público de la participación, es propuesta por Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo (2009), afirmándose que *“el término de participación es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad”* (Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009:179). Esta definición particulariza las diversas formas en que la ciudadanía puede participar en los asuntos públicos. Pero también, agrega un objetivo elemental de la participación: el progreso social. Por tanto, con este nuevo elemento se observa que de no existir un alto nivel de participación ciudadana, no sólo se afectaría la calidad de la democracia, sino que esto también repercutiría en el progreso general de la comunidad.

Por último, en relación con la perspectiva de la forma en que se puede llevar a cabo la participación ciudadana, Lahera (2002), plantea que *“la participación se refiere a*

*la posibilidad que personas o grupos tienen para influir, hacerse presentes, en la determinación de la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas”* (Lahera, 2002:61). Así, la participación ciudadana se podría enfatizar en el proceso de las políticas públicas, donde la integración de los ciudadanos favorecería la resolución de aquellas problemáticas que realmente les afectan. En este sentido, la definición del autor es la que permite reflejar de mejor forma los efectos de un bajo nivel de participación ciudadana, ya que si en la agenda pública o en el proceso de elaboración de políticas públicas no se ven reflejados los intereses de la mayoría de ciudadanos y ciudadanas, no se resolverán los problemas, necesidades y demandas sustantivas; debilitándose así, la democracia.

Para efectos del presente estudio, se tomarán las definiciones precedentes para construir lo que se entenderá por participación ciudadana. De esta manera, la participación ciudadana es un proceso mediante el cual se relaciona la sociedad civil con el Estado, con el fin de que los ciudadanos y ciudadanas puedan expresar intereses, expectativas y demandas, haciéndose parte de los asuntos públicos. Este proceso se desarrolla en el ámbito público o político, donde el primero se enfoca en la gestión pública a través de mecanismos como consultas, discusiones y propuestas que influyan en la agenda pública y en la formulación de políticas públicas, mientras que el segundo radica en actividades de militancia en partidos políticos y procesos electorales. Con todo, el propósito de la participación ciudadana es el fortalecimiento de la democracia, tendiente al progreso de la comunidad.

## **2.2 Ventajas de la participación ciudadana.**

Considerando la conceptualización de la participación ciudadana, desde una mirada holística, se vuelve necesario identificar los beneficios que ésta reporta para la sociedad en su conjunto.

Así, un primer grupo de ventajas corresponde a (Perero, 2002):

-Cambio de actitudes cotidianas (mentalidad): la participación ciudadana podría encauzar el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, aumentando la conciencia y compromiso social referente a los problemas públicos del país.

-Comprensión de lo global mediante la implicación local: el involucramiento en el plano local, donde los individuos tienen una relación más directa con el municipio, es una experiencia valiosa en términos de fomentar una aproximación a las diversas dinámicas públicas de carácter global.

-Obtención de información precisa: la participación también permite la existencia de información de calidad en un doble sentido. Por un lado, la ciudadanía manejará información clara sobre los asuntos públicos. Por otro, las autoridades contarán con información particularizada con respecto a las necesidades y problemáticas de la población.

-Mantenimiento y vigilancia: el control social es uno de los grandes beneficios de la participación ciudadana, reflejándose a través de un sistema eficaz de mantenimiento y vigilancia de la actuación de las instituciones públicas en distintas materias de interés general.

Por otra parte, un segundo grupo de ventajas podría ser (Sanhueza, 2004):

-Integralidad de iniciativas públicas: las personas o grupos que participan aportan ideas que sirven para mejorar o complementar las iniciativas de los organismos públicos. Como resultado de esto, se contribuye a responder a las demandas ciudadanas de forma integral y efectiva.

-Mayor transparencia: en la medida que más personas están involucradas y tienen acceso a la información pública, el proceso de toma de decisiones se vuelve más transparente.

-Mayor responsabilidad: el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, potencia que los propios individuos se hagan cargo de sus derechos, obligaciones y acciones.

-Mayor legitimidad: el trabajo en conjunto entre la ciudadanía y el sector público, permite que exista un apoyo, respaldo y aceptación mutua de las líneas de acción que se adopten. Así, se incrementa tanto el nivel de identificación como el sentido de pertenencia de los actores involucrados.

De esta forma, se observan diversas ventajas o beneficios que la participación ciudadana otorga a la ciudadanía, por un lado, y al conjunto de organismos de la administración del Estado, por otro. Todas apuntan al mejoramiento del sistema sociopolítico, pudiendo evidenciarse ya sea a nivel nacional o local, especialmente en el ámbito de la gestión pública. Ahora bien, la generación de tales ventajas o beneficios se inserta en un contexto de una efectiva participación ciudadana; pero en un escenario contrario, de un bajo nivel de participación, probablemente las ventajas o beneficios serían reducidos o nulos.

### **2.3 Tipos de participación ciudadana.**

La participación ciudadana puede dividirse, a grandes rasgos, en cuatro tipos: Nominal, Instrumental, Representativa y Transformativa (White, 1996 citado en Ferrero y Hoehn, 2014).

La participación nominal, se caracteriza por que el interés desde la perspectiva de arriba-abajo (top-down), es decir, qué esperan las autoridades de la participación, es la legitimación, mientras que el interés desde la perspectiva de abajo-arriba (bottom-up), o sea, cómo ven los ciudadanos su participación y qué esperan de ella, es la inclusión. Además, la función que cumple este tipo de participación en la sociedad es principalmente la de publicidad, dada la importancia de la transmisión de información en ambos sentidos para lograr legitimación e inclusión.

En cuanto a la participación instrumental, se destaca por presentar un interés desde la perspectiva de arriba-abajo (top-down) ligado a la eficiencia, en tanto que desde la perspectiva de abajo-arriba (bottom-up), el interés se relaciona con los costos. A su vez, la función que cumple este tipo de participación se basa en los medios, que

son los mecanismos de vínculo entre la comunidad y las autoridades, y también los recursos necesarios para lograr dicho vínculo.

Por parte de la participación representativa, ésta se distingue por que el interés desde la perspectiva de arriba-abajo (top-down) es la sustentabilidad, mientras que el interés desde la perspectiva de abajo-arriba (bottom-up) es la influencia. Asimismo, la función que cumple este tipo de participación se centra en la “voz”, ya que existe una injerencia e involucramiento mucho mayor de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Finalmente, la participación transformativa es bastante singular, puesto que el interés tanto desde la perspectiva de arriba-abajo (top-down) como desde la perspectiva de abajo-arriba (bottom-up) es el empoderamiento. Junto con ello, la función que cumple este tipo de participación se enfoca en los medios y fines, necesarios para un alineamiento e interrelación efectiva entre la comunidad y las autoridades públicas.

Estos tipos de participación ciudadana, para desarrollarse, dependen de distintos factores que van caracterizando a las diversas realidades. Entre ellos se encuentran: la importancia que la ciudadanía le otorga a los asuntos públicos, el nivel de participación, las características de los gobiernos nacionales, regionales o locales, el contexto sociopolítico del país, entre otros.

## **2.4 Participación ciudadana en la Gestión Pública.**

En relación con el ámbito público de participación (mencionado anteriormente), es de particular interés considerar la participación ciudadana en la gestión pública. Dicha temática es abordada, por ejemplo, en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), donde se establecen principios y orientaciones para que los ciudadanos de los Estados iberoamericanos participen en la construcción social de políticas públicas, potenciándose así la democracia, la

inclusión social y el bien común (CLAD, 2009). Para el CLAD, la participación ciudadana en la gestión pública se entiende como *“el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”* (CLAD, 2009:3-4). En esta definición se destaca el carácter de corresponsabilidad social y de inclusión universal de la participación. Por otra parte, uno de los aportes de la carta del CLAD es el establecimiento de principios en que se basa la participación ciudadana en la gestión pública. A saber: constitucionalización, igualdad, autonomía, gratuidad, institucionalización, corresponsabilidad social, respeto a la diversidad y no discriminación, adecuación tecnológica (CLAD, 2009). Finalmente, otro de los grandes aportes de la carta es la concepción de la participación ciudadana como un derecho fundamental, que *“es apreciado como un derecho de todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen o, en su caso, a la gestión pública vinculada a los procesos de integración regional o subregional”* (CLAD, 2009:2).

Dentro del enfoque de participación ciudadana en la gestión pública, un aspecto relevante son los niveles a través de los cuales se puede manifestar la participación ciudadana, donde existen distintos modelos que establecen tipos de niveles con elementos característicos, tal como se aprecia en la Tabla N°1.

**Tabla N°1: Modelos de Niveles de Participación Ciudadana.**

<b>Escalera de Participación Ciudadana (Arnstein)</b>	<b>Continuum de la Participación Ciudadana (Brager y Specht)</b>	<b>Continuum de la Participación Ciudadana (Shand y Arnberg)</b>	<b>Spectrum de Participación Pública (Asociación Internacional para la Participación Pública)</b>
-Manipulación -Terapia -Información -Consulta -Apaciguamiento -Asociación -Poder Delegado -Control Ciudadano	-Nulo -Bajo -Elevado	-Información -Consulta -Co-participación -Delegación -Control	-Información -Consulta -Involucramiento -Colaboración -Apoderamiento

Fuente: Elaboración propia con base en los autores señalados.

Según la tabla anterior, un modelo tradicional es conocido como la “Escalera de la Participación Ciudadana”, propuesto por Arnstein (1969). En tal modelo se establecen ocho peldaños que se van agrupando para conformar tres niveles de participación ciudadana. El primer peldaño es “Manipulación”, en el que las autoridades tratan de engañar a la población no informando correctamente ni consultando de forma adecuada. El segundo peldaño es “Terapia”, donde se crea un entorno en el que la ciudadanía se trata sin atender a sus intereses. Estos dos peldaños conforman el primer nivel, que es el de “No Participación”. El tercer peldaño es “Información”, en el que se entrega información a la ciudadanía mediante un canal unidireccional. El cuarto peldaño es “Consulta”, donde la ciudadanía puede expresarse, pero no necesariamente se incorporan sus opiniones en la toma de decisiones. El quinto peldaño es “Apaciguamiento”, en el que se aceptan algunas

propuestas de la ciudadanía, pero sin ser partícipes reales de la toma de decisiones. Estos tres peldaños conforman el segundo nivel, que es el de “Participación Simbólica”. El sexto peldaño es “Asociación”, donde existe un proceso de negociación que considera las demandas ciudadanas, pero conducido por una minoría poderosa. El séptimo peldaño es “Poder Delegado”, en el que la ciudadanía interviene en diversos ámbitos en los que sus intereses prevalecen sobre los de la minoría poderosa. El octavo peldaño es “Control Ciudadano”, donde la ciudadanía participa de forma efectiva en los asuntos públicos. Así, estos últimos peldaños conforman el tercer nivel, que es el de “Poder Ciudadano”.

Otro modelo es planteado por Brager y Specht (1973), llamado “Continuum de la Participación Ciudadana de Brager y Specht”, en el que se establecen tres niveles: Nulo, Bajo y Elevado. El primer nivel se caracteriza por la sola recepción de información. El segundo nivel contempla la consulta ciudadana, el asesoramiento y la planificación conjunta. El tercer nivel considera el control ciudadano por delegación y el control propiamente tal. Así, dependiendo del involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública, se avanza desde la nula hasta la elevada participación (Brager y Specht, 1973 citado en Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009).

Un siguiente modelo es propuesto por Shand y Arnberg (1996), conocido como “Continuum de la Participación Ciudadana de Shand y Arnberg”, donde existen cinco niveles que van desde la mínima hasta la máxima influencia de la ciudadanía en la gestión pública, pasando desde el recibimiento de información hasta llegar a una planificación conjunta y control. Así, el primer nivel es la “Información”, donde las autoridades elaboran un plan y lo presentan al público, que sólo está convocado por razones informativas; además, el nivel está conformado por hojas de datos, páginas web, cuentas públicas, etc. El segundo nivel corresponde a “Consulta”, se intenta promover un plan y se busca apoyo para facilitar la aceptación y legitimación; a su vez, está compuesto por reuniones ciudadanas, encuestas, plebiscitos, etc. El tercer nivel es “Co-participación”, acá el plan presentado está sujeto a cambios y abierto a la modificación para adaptarse a las necesidades de la ciudadanía; así,

está integrado por comités de asesoría, consejos consultivos ciudadanos, toma de decisiones participativas, etc. El cuarto nivel corresponde a “Delegación”, donde las autoridades identifican y presentan el problema a la comunidad, define los límites de la participación y pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas al plan de acción; además, está conformado por toma de decisiones ciudadanas, cuestionamiento público, estudios de estimación, etc. El último nivel es “Control”, acá las autoridades se dirigen a la comunidad para identificar un problema y para que tome decisiones por sí misma, pero con la tutela de las autoridades; en este caso, la fase se compone de referéndums, jurados ciudadanos, parlamentos comunitarios, etc.

El último modelo -el más contemporáneo- es el “Spectrum de Participación Pública” creado por la Asociación Internacional para la Participación Pública (2000). Este modelo se relaciona con el anterior y plantea cinco niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. Los niveles son: Información, Consulta, Involucramiento, Colaboración y Apoderamiento. De esta forma, el spectrum va desde la comunicación unidireccional hasta llegar al traspaso del poder de la toma de decisiones al ciudadano.

Ahora bien, también es importante conocer qué mecanismos utilizar para incluir a la ciudadanía en la gestión pública. En este sentido, la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, es un valioso aporte al respecto. En general, la ley comienza abordando las características de las organizaciones de interés público, donde se establece que éstas son personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que funcionen mediante voluntariado. Se proponen ejemplos como las uniones comunales, juntas de vecinos y asociaciones indígenas. Luego, se enfatiza en la participación ciudadana en la gestión pública, indicando que el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones, aunque cada órgano de la Administración del Estado establece las modalidades de participación que

tendrán las personas y organizaciones. Además, dichos órganos deben hacer una cuenta pública de sus acciones, planes, políticas, programas y ejecución presupuestaria. También se determina que deberán señalar las materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas, mediante una consulta que debe ser informada, pluralista y representativa. Asimismo, deberán establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro relacionadas con la materia y competencia del órgano respectivo (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2011).

Por último, en la ley se detalla la participación ciudadana a nivel comunal, aseverándose que las organizaciones civiles tendrán participación a través de consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil que deben existir en cada comuna, los que podrán hacer observaciones sobre los presupuestos de inversión, plan comunal de desarrollo y modificaciones al plan regulador propuestos por el alcalde. Además, el alcalde deberá hacer cuenta anual de su gestión ante estas entidades y ante el Concejo. Cabe señalar que los integrantes de cada consejo serán elegidos por las organizaciones civiles que funcionen en las respectivas comunas (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2011).

De esta forma, básicamente, la ley establece cuatro mecanismos principales de participación ciudadana en la gestión pública: Acceso a Información Relevante, Cuentas Públicas Participativas, Consultas Ciudadanas y Consejos de la Sociedad Civil. Estos mecanismos representan una oportunidad para que la ciudadanía colabore en la construcción de políticas públicas, ya sea a nivel nacional o subnacional.

Tomando en cuenta lo planteado sobre la participación ciudadana en la gestión pública, se evidencia que para que posea la calidad de derecho fundamental es indispensable no sólo la voluntad política, sino que también el interés e involucramiento de la ciudadanía que apunte a la corresponsabilidad social. A su vez, es necesario que sea por parte de la mayoría de ciudadanos y ciudadanas, para evitar que los mecanismos de participación sean utilizados por una minoría

que concentre la influencia en la conducción de los asuntos públicos, impactando negativamente la calidad de la democracia.

## **2.5 Participación ciudadana en la Gestión Pública Local.**

La participación ciudadana en la gestión pública también puede observarse desde el ámbito local. Así, por ejemplo, Borja (2009) plantea que *“la participación ciudadana no puede considerarse independientemente de las funciones y competencias de los gobiernos locales y -sobre todo- de la voluntad y capacidad que manifiesten los alcaldes y ayuntamientos para asumir nuevas responsabilidades e impulsar políticas novedosas, incluso en el límite de la legalidad o en la legalidad”* (Borja, 2009:1). En cuanto a las responsabilidades mencionadas, el autor considera las siguientes: la promoción exterior de la ciudad o valorización de la marca local, la reconversión de la base económica, la formulación de planes integrales para zonas obsoletas o en crisis, degradadas, marginales o mal urbanizadas (tanto en áreas centrales como periféricas), el desarrollo de programas de sustentabilidad y calidad ambiental y de salud pública, la aplicación de políticas específicas hacia grupos vulnerables o con problemáticas específicas, el desarrollo de infraestructura de medios de comunicación local (radio y TV), la animación de los mismos y la facilitación del acceso universal de los ciudadanos a las TICs (tecnologías de información y comunicación), el desarrollo de programas de seguridad ciudadana y de cohesión social, así como el establecimiento de una ágil justicia local, la protección o defensa de los ciudadanos ante otras administraciones o empresas de servicios de naturaleza pública y -en general- de sus intereses como usuarios y consumidores, la concertación y coordinación con el Estado de las grandes infraestructuras comunicacionales, energéticas, tecnológicas, industriales o comerciales que tengan fuerte impacto sobre el territorio, y la constitución de redes de cooperación con otros municipios y entidades supramunicipales para definir estrategias conjuntas y prestaciones de servicios en común (Borja, 2009). Dichas

responsabilidades de los gobiernos locales suponen el fomento de formas innovadoras de participación ciudadana.

Además, Borja (2009) destaca que los gobiernos locales poseen ventajas comparativas para potenciar la participación ciudadana, tales como la proximidad, la integración de políticas públicas, la comunicación permanente, su adecuación a demandas heterogéneas, la cooperación y el control social, su adaptación flexible al cambio, su estimación socio-económica y la demanda cultural de identidad. Una última aseveración fundamental que el autor realiza para resaltar la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública local es que *“el ámbito municipal es el lugar de otra política; de las relaciones personalizadas entre electores y elegidos; de la adecuación de la gestión pública de los equipamientos y servicios a las demandas heterogéneas -e incluso individualizadas- de la población; de la aplicación cuidadosa de programas de acción positiva hacia los colectivos más vulnerables, de la cooperación o concertación ágil con entidades cívicas, colectivos sociales o empresas; de la reconstrucción o invención de identidades colectivas, hoy más necesarias que nunca para contrarrestar los efectos de la globalización homogeneizadora”* (Borja, 2009:4).

Complementando la visión de Borja, Fernández (2006) propone que la participación ciudadana debe comenzar fomentándose en el nivel local, puesto que *“existe un amplio consenso en que el nivel local representa el espacio por excelencia para hacer efectiva la participación, porque en él es posible el encuentro cierto entre los ciudadanos y sus representantes y entre las necesidades de la población y las decisiones de la autoridad. La participación de los ciudadanos fortalece la gestión local, ya que incrementa la eficiencia y la eficacia de las decisiones”* (Fernández, 2006:1). De esta manera, la proximidad entre la ciudadanía y el gobierno local representa un factor determinante de la participación ciudadana. A su vez, Fernández plantea que *“es a nivel local donde se generan vínculos concretos entre el Estado y los ciudadanos y, por lo tanto, donde es posible instalar procesos de construcción colectiva tendientes a fortalecer la participación ciudadana. Dicho en otras palabras, es a través del establecimiento de auténticas dinámicas*

*participativas en la gestión local desde donde resulta más probable iniciar un círculo virtuoso que repercute en el fortalecimiento simultáneo de la calidad de la gestión pública, la capacidad de la acción ciudadana y la profundización democrática”* (Fernández, 2006:12). Así, potenciando la participación ciudadana en la gestión pública local, posiblemente se producirá una repercusión a nivel nacional, generándose políticas públicas que reflejen verdaderamente las necesidades y demandas ciudadanas.

Siguiendo en el marco de la participación ciudadana en la gestión pública local, se vuelve necesario conocer qué mecanismos se pueden implementar para fomentarla. Para esto, resulta pertinente considerar, por ejemplo, la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel. En ella se establece, en primera instancia, que su objetivo general apunta a promover la participación de los habitantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna (Municipalidad de Pudahuel, 2011).

Por otra parte, se indican diversos mecanismos de participación. Entre ellos se pueden mencionar: Plebiscitos Comunales, que representan consultas donde la ciudadanía manifiesta su opinión en relación a materias determinadas de interés comunal. Audiencias Públicas, que son un medio por el cual el Alcalde y el Concejo conocen acerca de las materias que estimen de interés comunal, requeridas por no menos de cien ciudadanos de la comuna. Oficina de Partes, que es una instancia donde se recogen las inquietudes de la ciudadanía mediante el ingreso de sugerencias y reclamos pertinentes. Cabildos Comunales, que son instancias de participación ciudadana, consultivas, convocadas por la Municipalidad con el objeto de requerir la opinión de la comunidad en temas de interés local. Encuestas o Sondeos de Opinión, que tienen por objeto explorar las percepciones, sentimientos y proposiciones evaluativas de la comunidad hacia la gestión municipal. Mesas Territoriales, que constituyen una instancia de diálogo y vinculación permanente entre la Municipalidad, la comunidad organizada y las organizaciones de interés público de la comuna. Tiene por fin generar planes de acción colaborativos entre comunidad – municipalidad. Presupuestos Participativos, que son un mecanismo

cuyo objetivo es que la comunidad emita opinión y decida acerca de obras de interés local a ejecutar con un monto del presupuesto de inversión municipal, a través de una modalidad de participación ciudadana en la que pueden ser parte vecinos organizados y no organizados de la comuna. Los proyectos elegidos por los vecinos y vecinas son ejecutados por la Municipalidad (Municipalidad de Pudahuel, 2011).

Los mecanismos de participación ciudadana local señalados, complementan los mecanismos estipulados en la Ley N° 20.500, buscando abarcar la mayor cantidad de áreas posibles donde los ciudadanos y ciudadanas puedan participar de forma efectiva.

En suma, se constata que la gestión pública local es la instancia ideal para fomentar la participación ciudadana, dadas las ventajas existentes como la proximidad o el sentido de pertenencia de los habitantes, pero para que la participación logre mejorar la gestión municipal, incrementar la eficiencia y eficacia de las decisiones locales, y fortalecer la calidad de la democracia, se requiere de un alto nivel de participación ciudadana local, expresado -por ejemplo- en el empleo de mecanismos de participación por parte de la mayoría de los habitantes de la comuna.

## **2.6 Posibles escenarios de la participación ciudadana en la Gestión Pública Local.**

Continuando con el enfoque en el ámbito local, resulta interesante considerar qué posibles escenarios podría adoptar la participación ciudadana en la gestión pública de dicho ámbito. Describiéndolos desde la actuación de tres agentes: políticos, técnicos municipales y ciudadanía (Pindado, 2004). Así, los escenarios podrían ser:

- Despotismo Ilustrado.

-Políticos: piensan que la gente no tiene interés por los asuntos públicos, consideran que no hace falta compartir el poder con nadie y no buscan medios para incorporar iniciativas o propuestas ciudadanas.

-Técnicos municipales: saben hacerlo todo sin recibir indicaciones, rinden cuentas solamente a los políticos y consideran que la ciudadanía debe someterse a sus planteamientos y adecuarse a su funcionamiento.

-Ciudadanía: se somete al funcionamiento de los servicios públicos, sólo es considerada para actuaciones que puedan tener alguna repercusión electoral y sólo se acerca a los municipios para conseguir subvenciones.

- Normativista.

-Políticos: consideran la participación sólo como el cumplimiento de la norma (reconocida como un derecho fundamental), existe un conjunto de órganos y consejos de participación formales, se mantiene una organización vertical y jerarquizada, y el funcionamiento de la organización municipal se basa en garantizar que los procedimientos funcionen y utilizar la maquinaria administrativa burocrática para dar respuesta a las peticiones.

-Técnicos municipales: una parte mantiene una relación cordial y amable con los representantes de la ciudadanía. Otra parte se caracteriza por ser intérpretes de la ley y defensores de la formalidad y de la legalidad.

-Ciudadanía: participan en consejos y otros órganos, pero que son espacios para legitimar la acción municipal, privilegian la participación mediante asociaciones y no existe la posibilidad real de hacer propuestas.

- Clientelista.

-Políticos: el municipio tiene un buen servicio de información, orientación y atención ciudadana, los cargos electos son verdaderos gestores que realizan tareas de seguimiento técnico y velan por la calidad de los servicios públicos, y consideran al ciudadano como un cliente que debe mantenerse satisfecho.

-Técnicos municipales: desarrollan las relaciones públicas tratando a la ciudadanía como clientes que merecen ser bien atendidos, donde además, funcionan los sistemas de información, incorporándose nuevas tecnologías para que las personas accedan a la información pública o realicen peticiones a los servicios municipales.

-Ciudadanía: las asociaciones utilizan locales municipales y dependen del municipio para su funcionamiento, se encuentra bien atendida y con servicios de calidad, y se asume el papel de cliente o consumidor de servicio público, y no el de ciudadano con derechos políticos, que reclama a las autoridades la gestión adecuada de los recursos públicos.

- Estratégico.

-Políticos: apuestan por líneas de actuación que permitan la participación ciudadana en la elaboración y gestión de las políticas públicas municipales, dirigen la acción municipal relacionándose con otros poderes públicos, se preocupan por la realización regular de cuentas públicas, consideran la participación como un elemento esencial que afecta a toda la actividad municipal y que añade valor a las políticas públicas, se sienten comprometidos políticamente con buscar mecanismos que favorezcan el derecho a la participación, realizan alianzas con las organizaciones ciudadanas para promover la participación, su actividad principal es hacer política de ciudad, conocer los barrios y la actividad económica y social del territorio, y la organización municipal -en su conjunto- se orienta hacia la mejor manera de ofrecer el servicio público y a ser transparente y permeable a las iniciativas ciudadanas.

-Técnicos municipales: el personal municipal se siente parte de una organización cuyo objetivo principal es satisfacer las necesidades ciudadanas, prestan servicios de calidad que cuentan con iniciativas y propuestas de la ciudadanía, desarrollan proyectos de acuerdo con las directrices políticas, y los procedimientos administrativos se revisan y adecúan para favorecer la intervención ciudadana.

-Ciudadanía: las asociaciones elaboran y redefinen proyectos propios (autónomos a los municipios), existe una coordinación entre organizaciones sociales, se considera como una pieza clave en los procesos participativos (a los que siempre se trata de incorporar), son a la vez sujeto activo y objeto de las políticas públicas, y buscan medios para poder ejercer su derecho a intervenir en la mejora de la gestión pública local.

Los cuatro escenarios descritos dan cuenta de un espectro que va desde un menor hasta un mayor nivel de participación ciudadana en el ámbito local. Además, de esta identificación de diversos escenarios posibles de la participación ciudadana en la gestión pública local, se deduce que las características de los actores involucrados y el contexto general del territorio, son los factores determinantes que configuran la realidad de cada comuna que pueda considerarse como objeto de estudio. Así, estos escenarios son relevantes para el análisis, dado que al conocer la interrelación entre los diversos actores principales de una comuna -que representa el tipo de escenario particular- se podrá determinar con mayor efectividad el estado de la participación ciudadana en la gestión pública local.

### **CAPÍTULO 3: DISEÑO METODOLÓGICO**

En el siguiente apartado se presentan los lineamientos generales de la investigación y los distintos elementos de la metodología utilizada; desde el problema identificado, pasando por las preguntas y objetivos, hasta llegar al tipo, enfoque y las técnicas de recolección de datos de la investigación.

#### **3.1 Presentación del Problema de Investigación.**

En el último tiempo, la participación ciudadana ha sido ampliamente impulsada por los distintos gobiernos de turno en Chile. Este hecho puede verse reflejado con la publicación de la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública el año 2011 y con distintas iniciativas para incluir a la ciudadanía en los asuntos públicos.

No obstante, y como se menciona más adelante, se puede observar un bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública a nivel nacional y local. Este último ámbito es de particular relevancia, ya que en el nivel municipal es donde existe

mayor proximidad e identificación de la ciudadanía con la gestión pública, reflejando de mejor forma la situación planteada.

En este sentido, un bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública local generaría un deterioro de la calidad de la democracia, puesto que el manejo de la información y las decisiones públicas recaerían en un grupo minoritario de habitantes que concentraría para sí la influencia en la conducción de los asuntos públicos.

### **3.2 Justificación del Problema de Investigación.**

La problemática identificada anteriormente puede ser respaldada bajo las dimensiones empírica y teórica.

Considerando la dimensión empírica, existen algunos estudios realizados a nivel internacional y nacional que dan cuenta del estado de participación ciudadana en Chile. De esta forma, en el plano de la participación ciudadana en general, publicaciones de la revista “Americas Quarterly” establecen que en los últimos años Chile ha sido uno de los países con menor nivel de participación ciudadana en América Latina. De hecho, la publicación más reciente, del año 2015, sitúa a Chile en los últimos lugares -en el área de participación ciudadana- del ranking que integra a 17 países latinoamericanos (Americas Quarterly, 2015). Por otra parte, enfatizando en la participación ciudadana local, un estudio de la ONG “Ciudad Viva” indicó que en el último tiempo existe un bajo nivel de participación ciudadana, lo que se refleja en el siguiente extracto: *“en términos generales, se puede señalar que existe un bajo desempeño en la variable Participación Ciudadana en la Gestión Municipal en todos los municipios del país”* (Ciudad Viva, 2012:44). Tal aseveración se acompaña de algunas cifras preocupantes, por ejemplo: de una muestra de 147 municipios, el 44% no cuenta con la conformación del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), sólo un 17% lleva a cabo el mecanismo de Presupuestos Participativos, sólo un 0,9% aplica Defensorías

Comunales, sólo un 8,7% emplea Mesas Territoriales, sólo un 16,5% desarrolla Cabildos Vecinales, el 36% no ha modificado la Ordenanza de Participación Ciudadana y sólo un 2% presenta un alto nivel de participación ciudadana en la gestión municipal, mientras que el 48% presenta un bajo nivel de participación ciudadana en la gestión municipal (Ciudad Viva, 2012). Las cifras demuestran el escaso empleo de mecanismos de participación ciudadana que repercuten directamente en el bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública local observado. Además, se adicionan algunas consideraciones destacables: existe un bajo nivel de cumplimiento de las disposiciones que establece la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, ha existido un bajo nivel de información y capacitación sobre dicha Ley, tanto a los funcionarios municipales como a la ciudadanía, y las autoridades municipales actuales no han desplegado una voluntad significativa de incluir nuevos mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública (Ciudad Viva, 2012). Todo lo anterior contribuye a una aproximación al problema de un bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública local y sus implicancias en la calidad de la democracia.

En cuanto a la dimensión teórica, existen diversos planteamientos de autores que desde la perspectiva del efecto principal del problema identificado, vinculan a la participación ciudadana con la democracia, entendiendo que el alto nivel de la primera repercutirá en la alta calidad de la segunda.

Así, en primer lugar, es necesario entender el concepto de calidad democrática. En tal sentido, ésta se encontraría integrada por cuatro elementos: legitimidad del sistema político, desarrollo de una “comunidad cívica” (interés por lo público, predisposición a participar, etc.), calidad de las políticas públicas y, cohesión social y sostenibilidad medioambiental (Blanco, 2010). Donde uno de los elementos que conformaría una democracia de calidad es la participación ciudadana, a través del incentivo y estimulación de la comunidad. De forma complementaria, Robert Dahl (2004) plantea que una democracia ideal debe integrar factores como; participación efectiva, igualdad de votos, electorado informado, control ciudadano del programa

de acción, inclusión y respeto de derechos fundamentales. Se observa así, que la mayoría de los elementos dicen relación con la participación ciudadana, entendiéndola como factor crucial de la democracia.

En segundo lugar, existen diversas visiones de la democracia desde el enfoque ciudadano, es decir, *“qué tanto una democracia respeta, promueve y asegura los derechos del ciudadano en relación con sus gobernantes. Así, cuanto más una democracia posibilita que los ciudadanos, además de elegir a sus representantes, puedan sancionarlos, vigilarlos, controlarlos y exigirles que tomen decisiones acordes a sus necesidades y demandas, dicha democracia será de mayor calidad, y viceversa”* (Rivas, 2015:6). De esta manera, se avanza en la concepción de la participación, ya que ahora se concebiría como un derecho que permite un control social hacia los gobernantes -expresado principalmente en el ámbito local- en una democracia representativa.

En tercer lugar, una visión que realza el estrecho vínculo entre la democracia y la participación ciudadana, así como también la concepción de derecho de ésta última, proviene de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, estableciéndose que *“la participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad”* (CLAD, 2009:4).

Por último, existen autores que promueven la participación ciudadana a partir de sus efectos positivos. Así, según Ruz (2008), la participación estimula el compromiso de los miembros de la comunidad, fomenta el desarrollo de una cultura de tolerancia y, especialmente, potencia la consolidación de la democracia, puesto que se limita y controla el poder del Estado. Este último punto es fundamental, debido a que un alto nivel de participación ciudadana local supondría un fortalecimiento de la democracia, donde los ciudadanos y ciudadanas serían colaboradores del Estado; interesándose por los asuntos públicos, estableciendo problemáticas sociales y co-produciendo políticas, programas y proyectos públicos.

Por tanto, considerando que la participación ciudadana es un pilar fundamental de la democracia, concebida como un derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas, y que además produce un efecto positivo que robustece la calidad democrática, se puede concluir que un reducido nivel de participación ciudadana local provocaría una democracia débil, donde no existiría colaboración efectiva ni toma de decisiones por parte de la mayoría. Bajo esta aseveración, fomentar e incentivar la participación ciudadana en la gestión pública local representaría *“una posibilidad para avanzar hacia la calidad democrática con ciudadanos más informados, implicados en las decisiones colectivas y exigentes que no dejen en manos de un grupo reducido toda capacidad de decisión sin estar vigilantes sobre el proceso y el resultado de las mismas”* (Colino, 2002:11).

### **3.3 Preguntas de Investigación.**

Considerando el problema planteado anteriormente, centrado en el nivel de participación ciudadana local, la pregunta que guía la investigación es: ¿Cuál es el estado actual de la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel?

Además, se plantean preguntas secundarias que complementan y dan sustento a la pregunta principal. Éstas son:

- ¿Qué mecanismos se utilizan para participar y cómo se difunden en la comuna?
- ¿Cuál es el nivel de participación ciudadana en Pudahuel?
- ¿Cuál es el perfil de las personas que participan en la comuna?
- ¿Qué posibles razones existen para que los habitantes de Pudahuel no participen?
- ¿Cuáles son los efectos e impactos de no tener un alto nivel de participación ciudadana local?

### **3.4 Objetivos de la Investigación.**

El objetivo general planteado para la investigación es: “analizar el estado actual y las características principales de la participación ciudadana en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel”.

A su vez, los objetivos específicos a desarrollar son:

- Reconocer la utilización de los mecanismos indicados en la Ley N° 20.500 y de la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel por parte de los habitantes de la comuna.
- Determinar el nivel de participación ciudadana que existe en Pudahuel.
- Establecer los factores que determinan la participación ciudadana local.
- Identificar las fortalezas y debilidades del estado actual de la participación ciudadana en Pudahuel.
- Explorar los posibles efectos e impactos de no contar con un alto nivel de participación ciudadana local.

### **3.5 Tipo de Investigación.**

El presente análisis corresponde a una investigación explicativa, cuyo fin es tratar de encontrar la explicación de un fenómeno, buscando establecer relaciones de causa – efecto entre variables. En concreto, se busca establecer la naturaleza de la relación entre uno o más efectos o variables dependientes y una o más causas o variables independientes. Este tipo de investigación va más allá de la simple descripción de la relación entre elementos, ya que está dirigida a indagar las causas de los fenómenos, es decir, intentan explicar por qué ocurren, o, de ser requerido, por qué dos o más variables están relacionadas. Una última característica fundamental de este tipo de investigación es que son estructuradas y proporcionan

un sentido de entendimiento del fenómeno en estudio, dado que procuran entenderlo a partir de sus causas y no a partir de una correlación estadística (Cazau, 2006).

De forma particular, esta investigación explicativa se traduce en un estudio de caso. Según Yeager (2008), este tipo de investigación consiste en un método que permite analizar problemas complejos, promoviendo la comprensión de detalles y la construcción de teorías. A su vez, el estudio de caso trata de examinar un fenómeno contemporáneo en su contexto real y los límites del fenómeno y de su contexto que no son evidentes. Además, otras particularidades del estudio de caso guardan relación con que la investigación puede ser a partir de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recolección de información cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir y verificar fenómenos (Martínez, 2006).

### **3.6 Enfoque de Investigación.**

El enfoque de la investigación corresponde a una metodología cualitativa, entendida como un conjunto de elementos que no son cuantificables (Gabrielian, 2008) y que *“consiste en la construcción o generación de una teoría a partir de una serie de proposiciones extraídas de un cuerpo teórico que servirá de punto de partida al investigador, para lo cual no es necesario extraer una muestra representativa, sino una muestra teórica conformada por uno o más casos”* (Martínez, 2006:169). Por otra parte, se establecen cuatro etapas en que se conceptualiza el método de investigación cualitativa. Éstas son (Quintana, 2006):

-Formulación: acción con la que se inicia la investigación, se caracteriza por precisar qué es lo que se va a investigar y por qué.

-Diseño: acción que consiste en preparar un plan que oriente tanto el contacto con la realidad como la manera de obtener conocimiento sobre ella. Buscando responder a las inquietudes de cómo se realizará la investigación y en qué circunstancias.

-Ejecución: acción que corresponde al comienzo observable de la investigación y se aplica mediante el desarrollo de una o varias estrategias de contacto con la realidad o las realidades que son objeto de estudio. Entre algunas de las técnicas de contacto se encuentran: entrevistas, talleres, observación participante, entre otras alternativas.

-Cierre: acción que busca sistematizar de manera progresiva el proceso y los resultados de la investigación. En esta última fase deben establecerse diversas conclusiones a partir de la información y de los resultados obtenidos.

En el marco de la metodología cualitativa, se utiliza el método de la “Grounded Theory” o “Teoría Fundamentada en Datos”, que consiste en el desarrollo de teorías específicas que emergen desde los datos del contexto, buscando obtener conclusiones y generar información que concuerde con el uso que se le dará para el análisis. Los objetivos de esta metodología son: permitir la predicción y explicación de fenómenos, contribuir al avance en la investigación cualitativa y social, que la información generada sea útil para la aplicación práctica, que el investigador entienda y tome el control de la investigación, proveer una perspectiva del comportamiento donde la opinión impera por sobre los datos e información recolectada, guiar y proveer un estilo investigativo para cada fenómeno y comportamiento específico. Además, el método exige algunos requerimientos teóricos, tales como la convertibilidad de la información en teoría para su manejo estratégico como datos en el proceso de interpretación con el fin de proveer una conceptualización y explicación del fenómeno, la información debe ser lo suficientemente completa para aportar categorías y poder asumir supuestos que serán usados y verificados en el presente y futuro, la información recolectada debe ser clara y entendible tanto para expertos como para personas que no son expertas en la materia (Strauss y Glaser, 1967).

### **3.7 Técnicas de Recolección de Datos.**

Para la recolección de datos se recurre a distintos tipos de fuente. A saber:

- Fuente primaria.

-Entrevistas a actores clave.

Aplicación de entrevistas presenciales y semiestructuradas. Se ha seleccionado esta modalidad debido a que en este tipo de entrevistas, el entrevistador cuenta con una pauta con los temas a tratar, no obstante, el entrevistador puede decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular las preguntas. En el ámbito de un tema determinado, el entrevistador puede explicar ciertos significados, pedir aclaraciones o profundizaciones al entrevistado y establecer un estilo propio y personal de conversación (Corbetta, 2007). Por tanto, se constituye en una técnica minuciosa, flexible y dinámica.

La cantidad de entrevistas son seis, de las cuales tres son a dirigentes vecinales de la comuna de Pudahuel y tres son a funcionarios o autoridades municipales vinculadas al ámbito de la participación ciudadana (ver Anexo N°1). La selección de los actores se sustenta en la lógica de contemplar una visión holística del fenómeno, donde si bien se enfatiza en la perspectiva ciudadana (dirigentes vecinales), también se considera la perspectiva municipal, reflejada en los funcionarios y autoridades de la Municipalidad, con lo que se contribuye a la obtención de información integral.

En cuanto a las características del instrumento, éste se compone de 12 preguntas que en su mayoría son transversales para todos los actores, no obstante, algunas se diferencian según se orienten a dirigentes vecinales o a funcionarios y autoridades municipales (ver Anexo N°2 y N°3).

Por otra parte, la sistematización de la información se basa en la transcripción de las entrevistas, previamente grabadas, siguiendo el método de la “Grounded Theory”, señalado anteriormente.

- Fuente secundaria.

-Revisión bibliográfica.

Realización de un análisis bibliográfico sobre participación ciudadana a nivel nacional y local, integrando a autores clásicos y contemporáneos, tanto nacionales como internacionales. Algunos ejemplos son: libros, revistas especializadas, papers, tesis, entre otros.

-Revisión documental.

Realización de un análisis de documentos normativos e institucionales del ámbito nacional relacionados con la participación ciudadana. Así como también, revisión de estudios y sitios web con información sobre la temática. Algunos ejemplos son: leyes, ordenanzas, reglamentos, publicaciones, entre otros.

## **CAPÍTULO 4: CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN**

Para lograr analizar el estado de la participación ciudadana en la gestión pública de la comuna de Pudahuel, es fundamental considerar el contexto, es decir, la situación y las características de los últimos años de la comuna, el municipio y la participación ciudadana en el ámbito local.

### **4.1 Comuna de Pudahuel.**

Los orígenes de la comuna de Pudahuel se remontan a la época prehispánica, no obstante, su antecedente más próximo puede situarse a fines del siglo XIX con el surgimiento de “Las Barrancas”. La comuna de Las Barrancas nació el año 1897 y su primer alcalde fue José Víctor Besa Navarro. Los límites de la comuna eran: por el este, el Camino de la Cintura (actual calle Matucana); por el norte, el Río Mapocho siguiendo una línea que llegaba hasta el Cerro Bustamante; por el oeste, desde el

Cerro Bustamante hasta la cuesta de Lo Prado; y, por el sur, el Camino a Valparaíso. Uno de los hitos más importantes en la zona es su poblamiento, así, la primera zona poblada de lo que hoy es Pudahuel, es lo que se conoce como Pueblo Antiguo. Cabe señalar que en sus primeros años, Las Barrancas se caracteriza por ser un poblado rural, que busca superar esta condición y consolidarse como una comuna urbana; motivación reflejada en el accionar de los alcaldes de la época, que se preocupaban de hacer llegar locomoción, de instalar alumbrado público, de dar soluciones al problema del bandidaje, de dar mayor salubridad a la comuna, etc. De esta forma, algunos de los logros fueron: en 1935 se extienden los recorridos que partían desde Santiago hasta Las Barrancas, ingresando al sector más urbanizado de la comuna. También se sella el acuerdo para la instalación del alumbrado público. A pesar de dichos avances, el verdadero cambio se produjo en la década de 1940, cuando ocurre en Santiago una potente explosión demográfica que impacta a diversas comunas, entre ellas, Las Barrancas. Este impacto se ve reflejado en el Censo realizado en 1940, donde –según sus datos- la población de la comuna era de 9.264 habitantes, de los cuales un 44% era población urbana y el 56% restante vivía en zonas rurales. A su vez, otros logros destacables fueron: la cobertura total de alumbrado público en la comuna, el fin de las obras de pavimentación y el empedrado de algunas calles importantes como San Pablo, La Estrella y San Luis. Un último hecho relevante es la creación del primer plan regulador comunal en el año 1970 (Municipalidad de Pudahuel, 2012).

Ahora bien, no es hasta 1975 cuando la comuna de Las Barrancas pasa a llamarse Pudahuel. Un acontecimiento fundamental en este nuevo período -producto de los efectos de la explosión demográfica mencionada anteriormente- es el desprendimiento de las actuales comunas de Lo Prado y Cerro Navia en 1981, con lo que se pasa de 182.612 habitantes en la década de 1970 a 97.578 en la década de 1980. Sin embargo, esta cifra representa una gran cantidad de población en Pudahuel, cuya identidad comunal en ese entonces estaba marcada por la existencia de campamentos, allegados y pobreza. Con el avance de la década de 1980 el crecimiento demográfico se fue estancando, debido a la posibilidad de ir solucionando los problemas de falta de viviendas, hacinamiento, pobreza, entre

otros. De esta manera, desde 1990 hasta la actualidad, Pudahuel ha ido mejorando progresivamente la calidad de vida de sus habitantes y conformándose como una comuna con gran potencial en el ámbito social, territorial y económico (Municipalidad de Pudahuel, 2012).

Actualmente, Pudahuel es considerada como una comuna grande (demográficamente) y producto de esto es que se encuentra dividida en ocho territorios: cuatro correspondientes a Pudahuel norte, tres correspondientes a Pudahuel sur y uno correspondiente a Pudahuel rural (Municipalidad de Pudahuel, 2016). Esto con la idea de lograr una mejor administración del territorio y que el Municipio pueda estar presente en los diferentes sectores. Por otra parte, cabe señalar que en la actualidad Pudahuel limita con la comuna de Lampa al norte, con Quilicura, Renca, Cerro Navia, Lo Prado y Estación Central al este, con Maipú al sur y con Curacaví al oeste (Municipalidad de Pudahuel, 2012).

Al enfatizar en el ámbito demográfico, la comuna presenta una población total del orden de 280 mil habitantes, que representa un 4% de la población proyectada para la Región Metropolitana y un 1,6% de la población proyectada en el país (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

En cuanto al ámbito social, Pudahuel presenta un 9,3% de personas en situación de pobreza, un 22,6% de hogares con hacinamiento medio, un 2,9% de hogares con hacinamiento crítico y un 8,9% de hogares con saneamiento deficitario. Por otro lado, en el territorio hay alrededor de 630 organizaciones sociales y comunitarias, destacándose los Centros u Organizaciones del Adulto Mayor, los Clubes Deportivos y las Juntas de Vecinos (Biblioteca del Congreso Nacional, 2015).

Con respecto al ámbito salud, en la comuna existen 10 establecimientos de salud, 220.289 personas están inscritas en el servicio de salud municipal, 177.433 personas pertenecen a FONASA, la tasa de natalidad es de 13,4%, la tasa de mortalidad general es de 3,5% y la tasa de mortalidad infantil es de 5,7% (Biblioteca del Congreso Nacional, 2015).

En el ámbito educación, Pudahuel cuenta con 19 establecimientos educacionales municipales, 49 establecimientos educacionales particulares subvencionados y 1 establecimiento educacional particular pagado. A su vez, la matrícula total de la comuna corresponde a 35.586 estudiantes (Biblioteca del Congreso Nacional, 2015).

Por último, considerando el ámbito económico, la comuna presenta un total de 8.071 empresas, la fuerza laboral corresponde a un total de 90.380 trabajadores (de los diversos tipos de empresa) y las ramas de actividad prioritarias de las empresas son: comercio al por mayor y menor, repuestos, vehículos, automotores/enseres domésticos; transporte, almacenamiento y comunicaciones; y construcción (Biblioteca del Congreso Nacional, 2015).

Así, tomando en cuenta los últimos ámbitos mencionados sobre Pudahuel y también las cifras señaladas, se observa que la comuna es una de las más grandes de la Provincia de Santiago, el nivel de pobreza se encuentra en un nivel bajo, posee organizaciones sociales que abarcan múltiples áreas, tiene una cobertura de salud que podría ubicarse en un nivel medio, tiene una cobertura en educación que está en un alto nivel (aunque se aprecia el predominio de los establecimientos educacionales particulares subvencionados por sobre los municipales) y presenta una amplia fuerza laboral.

#### **4.2 Municipalidad de Pudahuel.**

La organización interna de las municipalidades está regulada por la Ley N° 18.695, donde se establece que los municipios son dirigidos por un alcalde, máxima autoridad del municipio. Actualmente, en la comuna de Pudahuel, este cargo es ocupado por Johnny Carrasco Cerda del Partido Socialista (Municipalidad de Pudahuel, 2016).

Continuando con la organización interna, las municipalidades están conformadas por una Secretaría Municipal, una Secretaría Comunal de Planificación y otras

unidades relacionadas con la prestación de servicios y la administración interna, tales como: desarrollo comunitario, obras municipales, tránsito y transporte público, aseo y ornato, asesoría jurídica y control, administración y finanzas. En el caso de la Municipalidad de Pudahuel, la Secretaría Municipal cuenta con las siguientes unidades: Oficina de Archivos y Clasificación, Oficina de Decretos y Transcripciones, Oficina de Partes, Reclamos e Informaciones y Departamento de Computación e Informática. La Secretaría Comunal de Planificación está conformada por: Departamento de Planificación, Departamento de Presupuestos, Departamento de Geoinformática, Departamento de Proyectos, del cual depende Alumbrado Público, y Departamento de Medio Ambiente (Municipalidad de Pudahuel, 2012).

La unidad encargada del desarrollo comunitario en la Municipalidad de Pudahuel es la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), la cual impulsa la promoción del desarrollo social, económico y cultural de la comuna, considerando la integración y la participación ciudadana. La DIDECO está integrada por las siguientes unidades: Departamento de Desarrollo de las Organizaciones (D. D. O.), de la que dependen la Sección de Organizaciones Comunitarias, la Sección Vivienda y la Sección de Deportes y Recreación; Departamento de Desarrollo de las Personas (D. D. P.), del que depende la Sección Económico Laboral y la Sección de Acción Social; y Departamento de Estudios e Información Social (D. E. I.), del que dependen la Sección Estratificación y Subsidios Sociales, la Sección de Estudios Sociales y la Sección de Publicaciones y Difusión (Municipalidad de Pudahuel, 2012).

La Municipalidad de Pudahuel tiene también una unidad encargada de obras o construcciones, que es la Dirección de Obras Municipales, integrada por: Departamento de Urbanismo, Departamento de Edificación y Permisos, Departamento de Ejecución de Proyectos, del cual depende la Oficina de Pavimentación y la Oficina de Inspección Técnica de Construcción, Departamento de Inspección Municipal, Departamento de Catastro y Departamento de Información Geográfica. En otra área, la función de tránsito y transporte público en Pudahuel es implementada por la Dirección de Tránsito y Transporte Público, que está

compuesta por las siguientes unidades: Departamento de Licencias de Conducir, Departamento de Transporte Público, del que depende la Sección Aparcamiento Municipal, y Departamento de Ingeniería y Estudios, del que depende la Sección de Inspección de Tránsito. Por otra parte, existe la Dirección de Aseo y Ornato, que está conformada por: Departamento de Aseo, Departamento de Ornato y Unidad Técnica. También hay una Dirección de Administración y Finanzas, que cuenta con las siguientes unidades: Departamento de Gestión Administrativa, del que dependen la Oficina Mayordomía y Eventos, la Oficina de Adquisiciones, la Unidad de Inventarios, la Unidad de Bodega y la Sección de Servicios Generales; y Departamento de Gestión Financiera, del que dependen la Oficina de Contabilidad y sus respectivas Secciones de Ingresos y Egresos, y la Oficina de Presupuestos, la Sección de Remuneraciones, la Sección de Rentas Municipales, la Sección Tesorería Municipal y la Sección de Capturación de Derechos y Permisos (Municipalidad de Pudahuel, 2012).

Asimismo, la Municipalidad de Pudahuel posee una Dirección de Asesoría Jurídica, la cual está integrada por: Administración Municipal, de la que depende el Departamento de Emergencia y la Unidad de Comunicaciones; Departamento de Auditoría y Unidad de Control Ejecución Financiera Presupuestaria. Finalmente, existe también la Dirección de Recursos Humanos, que está compuesta por las siguientes unidades: Departamento de Personal y Departamento de Capacitación (Municipalidad de Pudahuel, 2012).

Al observar la composición orgánica de la Municipalidad de Pudahuel, se logra apreciar que la participación ciudadana radica principalmente en la Dirección de Desarrollo Comunitario, puesto que es ésta quien busca la inclusión e involucramiento de los habitantes de la comuna en la gestión municipal.

En sintonía con lo anterior, es necesario considerar también al Concejo Municipal, ya que según la Ley N° 18.695, en su artículo 58: *“En cada municipalidad habrá un concejo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala esta ley”* (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 1988:16). De esta forma, logra

evidenciarse que este órgano también cumple un rol fundamental en el municipio, fomentando la participación ciudadana en la comuna.

De forma particular, actualmente, el Consejo Municipal de Pudahuel está conformado por ocho concejales y concejalas. A saber: Gabriela Carrasco (Partido Socialista), Bernardo Norambuena (Partido UDI), Sonia Oyarzún (Partido PPD), Mónica Sánchez (Partido Socialista), Víctor Saavedra (Partido Socialista), Tamara Homel (Partido Comunista), Ester Toledo (Partido UDI) y Lavinia Reyes (Partido Socialista). Así, se percibe la confluencia de distintos partidos políticos en el Concejo (Municipalidad de Pudahuel, 2016).

Pasando a otro ámbito, que es la gestión de la Municipalidad, pueden considerarse distintos antecedentes de los últimos años. En primer lugar, en cuanto a la inversión pública comunal enfocada en el área de protección social, se cuenta con la implementación de programas como: “Chile Crece Contigo” y “Chile Solidario”, que integra al programa “Puente”, al programa “Vínculos” y al programa “Calle”. En segundo lugar, se destaca el desarrollo del primer Concurso Público de Proyectos del Fondo Mixto de Apoyo Social, en iniciativas de las áreas de pobreza y/o discapacidad y el fortalecimiento institucional de organizaciones de base comunitaria. En tercer lugar, con respecto al Sistema Nacional de Inversiones (SNI), los proyectos en la comuna de Pudahuel se enfocaron en las áreas de educación, deportes, vivienda, vialidad, áreas verdes e infraestructura. Además, se han implementado medidas para agilizar los procesos de evaluación de las iniciativas de inversión pública, como la eliminación de trámites y de algunas etapas para proyectos con diseños tipo estandarizados. A su vez, se capacitaron en metodologías de formulación y evaluación de proyectos a diversos funcionarios y formuladores de proyectos (Municipalidad de Pudahuel, 2012).

Finalmente, es importante abordar los principales ejes del Plan Comunal de Desarrollo 2011-2015 de Pudahuel, puesto que reflejan el enfoque de la comuna en los últimos años. Así, dichos ejes son (Municipalidad de Pudahuel, 2012):

-Urbano/Social: guarda relación con todos aquellos aspectos relativos al bienestar de la comunidad. Es decir, el acceso y la calidad en áreas como salud, educación,

vivienda, servicios básicos (luz eléctrica, agua potable, alcantarillado, etc.), infraestructura (plazas, alumbrado público, sitios culturales, mobiliario público, etc.), seguridad, actividades culturales, medioambiente libre de contaminación, etc.

-Territorio: se vincula con la existencia de áreas rurales y urbanas, tendiendo al desarrollo de dinámicas propias para cada una de ellas. En ambas áreas se consideran: extensión, organización u ordenamiento, expansión, potencial, conectividad, relación entre ambas y con la región, etc., acorde a las condicionantes específicas de los territorios.

-Económico Productivo: tiene que ver con todo lo relativo a las estrategias para fomentar la inversión de capitales privados dentro de la comuna, en actividades productivas ya existentes o en la instalación de otras nuevas en función del potencial de la comuna.

-Gestión Municipal: este eje corresponde a la función del Municipio como articulador de los tres ejes mencionados. Lo que se busca es lograr un equilibrio entre lo social, territorial y económico productivo a fin de lograr el desarrollo de la comuna.

En suma, se logra apreciar que la Municipalidad cumple con las indicaciones en materia orgánica de la Ley de Municipalidades N° 18.695, donde la Dirección de Desarrollo Comunitario y el Concejo Municipal cobran gran relevancia en materia de participación ciudadana. Asimismo, la gestión municipal ha estado orientada a las prestaciones sociales y, enfatizando en el Plan Comunal de Desarrollo, todos sus ejes están relacionados -en alguna medida- con la participación ciudadana.

#### **4.3 Mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública local de Pudahuel.**

En las últimas décadas, la Municipalidad de Pudahuel ha integrado diversos mecanismos de participación ciudadana que se han establecido en las Ordenanzas del Municipio en tal materia. De esta forma, resulta pertinente abordar las dos

últimas Ordenanzas de Participación Ciudadana de la Municipalidad, correspondientes a los años 2000 y 2011.

Considerando la Ordenanza de Participación Ciudadana del año 2000, la participación se entiende como la posibilidad de los habitantes de la comuna de involucrarse en las decisiones municipales con el fin de dar solución a los problemas que les afectan en los diferentes ámbitos de la vida comunal. Además, como objetivo general se establece la promoción de la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna de Pudahuel (Municipalidad de Pudahuel, 2000).

En particular, con respecto a los mecanismos de participación ciudadana que determina la Ordenanza en análisis, se establecen los siguientes (Municipalidad de Pudahuel, 2000):

-Plebiscitos Comunales: se conciben como la manifestación de la voluntad soberana de la ciudadanía local, donde ésta expresa su opinión sobre materias de interés comunal, que le son consultadas. Las materias de los plebiscitos pueden ser sobre programas o proyectos de inversión en áreas de salud, educación, seguridad ciudadana, urbanismo, desarrollo urbano, protección del medio ambiente y otros que tengan relación con el desarrollo económico, social y cultural de la comuna. También con respecto a la aprobación o modificación del Plan de Desarrollo Comunal y del Plan Regulador Comunal. Asimismo, se consideran como materias, otras de interés para la comuna que sean propias de la competencia del Municipio. Cabe señalar que para llevar a cabo los plebiscitos comunales, se requiere que el Alcalde, con acuerdo del Concejo, o este último a petición de dos tercios de sus miembros, o por solicitud de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, lo soliciten.

-Consejo Económico y Social Comunal (CESCO): es una instancia compuesta por representantes de la comunidad local organizada. Principalmente, es un órgano asesor del Municipio, cuyo objetivo es asegurar la participación de las organizaciones comunitarias y las actividades relevantes en el desarrollo económico, social y cultural de la comuna.

-Audiencias Públicas: son un medio a través del cual el Alcalde y el Concejo conocen acerca de las diversas materias de interés comunal. Para llevarse a cabo, las audiencias deben ser solicitadas por un mínimo de cien ciudadanos de la comuna, con el respaldo de las firmas correspondientes. Particularmente, este mecanismo se materializa con la fijación de un día y hora, que determine el Alcalde con acuerdo del Concejo y dentro de los 30 días siguientes a la realización de la audiencia, el Alcalde debe buscar dar solución a los problemas o necesidades planteadas.

-Oficina de Partes: este mecanismo depende de la Secretaría Municipal y está abierto a la ciudadanía para recoger sus inquietudes, mediante el ingreso de sugerencias y reclamos, de los cuales se llevará un control de las fechas y cumplimientos. De acuerdo a las formalidades, las presentaciones deben efectuarse por escrito y luego el reclamo se tratará por las áreas o unidades correspondientes, existiendo un plazo de 30 días para que la Municipalidad entregue su respuesta.

-Encuestas o Sondeos de Opinión: son un medio que busca explorar las percepciones de la comunidad hacia la gestión municipal. En este sentido, es obligación de la Municipalidad contar con una estratificación social para programar y ejecutar su labor de asistencia social, dicha labor se lleva a cabo por medio de la encuesta CAS II, que es un primer elemento de contacto.

Por otra parte, al analizar la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel del año 2011, se obtienen diversas observaciones.

En primer lugar, la participación se entiende como el derecho que tienen los ciudadanos de la comuna de involucrarse activamente en la formulación de las políticas, establecimiento de planes y programas, y en la concreción de acciones, que permitan una interrelación entre la Municipalidad y la comunidad, con el fin de buscar la solución de los problemas en los diferentes ámbitos del quehacer municipal (Municipalidad de Pudahuel, 2011). De esta manera, se mantiene una definición similar a la de la Ordenanza del año 2000, salvo que ahora, se enfatiza de mayor forma en el entendimiento de la participación ciudadana como un derecho

esencial y también se le da gran importancia a la búsqueda de un vínculo entre el Municipio y la comunidad.

En segundo lugar, esta Ordenanza indica los niveles en que se pueden enmarcar los distintos mecanismos de participación ciudadana, que son: Información, donde la entrega de ésta debe ser clara, oportuna, veraz, completa, y dirigida al ejercicio de derechos y responsabilidades. Consultivo, busca que se conozca la percepción y opinión de los ciudadanos sobre alguna materia relevante de política pública, no obstante, no exige necesariamente la inclusión de todas las opiniones. Resolutivo, el fin es que la participación de las personas y grupos influya en la toma de decisiones municipales, siendo un nivel de carácter vinculante (Municipalidad de Pudahuel, 2011).

En tercer lugar, en cuanto a los mecanismos de participación ciudadana que se mantienen de la Ordenanza del año 2000, se encuentran los Plebiscitos Comunales, las Audiencias Públicas, la Oficina de Partes y las Encuestas o Sondeos de Opinión, con la salvedad de que ahora son “Consultas, Encuestas o Sondeos de Opinión” (Municipalidad de Pudahuel, 2011).

Por último, los mecanismos de participación ciudadana que se agregan en la Ordenanza del año 2011 corresponden a (Municipalidad de Pudahuel, 2011):

-Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC): esta instancia reemplaza al Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), lo que obedece a las distintas modificaciones que establece la Ley N° 20.500, siendo también un órgano asesor y colaborador del Municipio.

-Cabildos: son un mecanismo consultivo, convocado por el Municipio y cuyo objetivo es considerar la opinión de la comunidad en temas de interés local. En los cabildos pueden participar las personas naturales desde los 14 años. Para llevarlo a cabo, el Alcalde es quien inicia el procedimiento, 30 días antes de la fecha de realización. La convocatoria se debe ejecutar a través de medios escritos y/o radiales de circulación local, publicación en la página web del Municipio y mediante la

disposición de informativos en puntos relevantes de la comuna. Los resultados del cabildo se publicarán a través de los mismos medios señalados.

-Mesas Territoriales: consiste en una instancia de diálogo y vinculación permanente entre el Municipio, la comunidad organizada y las organizaciones de interés público, de los distintos sectores de la comuna. Considerando los territorios que conforman la comuna, en cada uno de ellos debe crearse una mesa de trabajo formada por representantes de las juntas de vecinos y otras organizaciones comunitarias del territorio y un representante de la Municipalidad, designado por el Alcalde. Las Mesas Territoriales se reunirán a lo menos una vez al mes, en las fechas, horarios y lugares definidos por acuerdo de la mayoría de sus integrantes.

-Presupuestos Participativos: son un mecanismo que busca que la comunidad emita opinión y decida acerca de obras de interés local a ejecutar con un monto del presupuesto de inversión municipal, mediante una modalidad de participación ciudadana en la que pueden ser parte vecinos organizados y no organizados de la comuna. Así, los proyectos elegidos por los vecinos y vecinas son ejecutados por la Municipalidad.

De esta forma, a través de las dos últimas Ordenanzas de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel, se evidencia una clara orientación y compromiso con la participación local, buscando que los habitantes se involucren activamente en los asuntos públicos de la comuna. Todo lo cual queda de manifiesto con la existencia de diversos mecanismos de participación ciudadana, que deben ser utilizados para contribuir con el desarrollo de la comunidad.

#### **4.4 Participación ciudadana en la gestión pública local de Pudahuel.**

Siguiendo con el análisis de Pudahuel en el último tiempo, al año 2009, la comuna presentaba la implementación de mecanismos de participación ciudadana local tales como el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), compuesto por 10 juntas de vecinos, 10 organizaciones funcionales y 2 organizaciones de otro tipo,

cuyas sesiones se realizaban de manera mensual. Además, su rol radicaba en la solicitud y entrega de información para las funciones de iniciativas de participación ciudadana, PLADECO, Plan Regulador, entrega de programas, servicios municipales y programas gubernamentales gestionados por el Municipio. Otro mecanismo es la Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), que existe desde el año 1995 y donde trabajan cuatro funcionarios a su cargo. A su vez, el procesamiento que realiza la OIRS es una sistematización y generación de estadísticas, que se comparten con otras unidades organizacionales del Municipio. También se implementaron mesas territoriales, audiencias públicas, cuentas públicas, cabildos y presupuestos participativos, éste último mecanismo ha contado con una participación de entre 1.000 a 5.000 vecinos y 60 a 100 organizaciones comunitarias, financiándose proyectos de mejoramiento de infraestructura de los servicios comunitarios, con una inversión de más de \$40.000.000. Por último, cabe señalar que en cuanto a los plebiscitos, éstos no fueron implementados por la Municipalidad (SUR Profesionales Consultores, 2009). Una observación importante en este punto, que logra hacerse desde la comparación de las dos últimas Ordenanzas de Participación Ciudadana, es que la mayoría de los nuevos mecanismos que integra la Ordenanza del año 2011, ya se habían comenzado a implementar en el año 2009; como los cabildos, las mesas territoriales y los presupuestos participativos, por tanto, el hecho de ser integrados en la Ordenanza del año 2011, fue más bien una forma de oficializarlos.

De acuerdo al enfoque de participación ciudadana del Municipio y a la implementación de los mecanismos mencionados anteriormente, el índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local de Pudahuel *“muestra a un municipio proclive a la inclusión de la ciudadanía en los asuntos locales, que e incluso respeta su independencia de agenda de ésta. La institucionalización de su incorporación se demuestra en asumir presupuestos participativos y en una nutrida y sostenida oferta para estimular la corresponsabilidad de la comunidad en el desarrollo local y la asociativad”* (SUR Profesionales Consultores, 2009:266). Así, se observa que por parte de la Municipalidad de Pudahuel, existe el interés por incluir a la ciudadanía en la gestión

municipal y también la responsabilidad por cumplir la normativa sobre participación ciudadana.

Desde la perspectiva de la ciudadanía que habita en la comuna, se destaca la existencia de alrededor de 1.326 organizaciones sociales, que en su mayoría son clubes deportivos, centros culturales y juntas de vecinos. En particular, considerando la visión tanto de la comunidad organizada como de la no organizada, éstas asocian la labor municipal en materia de participación ciudadana con la inversión en programas, la concursabilidad a través de proyectos, la infraestructura social y el CESCO. Asimismo, existe un bajo grado de reconocimiento de los mecanismos de participación dispuestos por el Municipio, donde sólo se destaca el conocimiento de las audiencias públicas y de los presupuestos participativos (SUR Profesionales Consultores, 2009).

Según la información del estudio de SUR Profesionales Consultores (2009), en promedio, un 17% de las personas conoce los mecanismos disponibles. Además de esto, existe un bajo nivel de participación ciudadana, pero principalmente de la comunidad no organizada, que se materializa en la escasa utilización de los mecanismos de participación, donde el único que tiene un mayor grado de utilización es la OIRS. A su vez y según el mismo estudio, en promedio, un 4,3% de las personas utilizan los mecanismos que la Municipalidad pone a disposición de la ciudadanía. Una de las causas que se asocian a este bajo grado de participación ciudadana en la gestión pública local es la baja legitimidad que el Municipio tiene frente a la comunidad, principalmente la no organizada, puesto que un gran porcentaje considera que la Municipalidad no toma en cuenta sus demandas (SUR Profesionales Consultores, 2009).

Para el año 2012, la comuna de Pudahuel continúa con la implementación de los mecanismos de participación ciudadana enunciados anteriormente, con excepción del Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), que con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.500 se suprime para dar paso al Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), tal como ya se había mencionado. Por otro lado, la participación ciudadana en la gestión pública local se sitúa en un

nivel medio, que se sustenta en el cumplimiento de tres dimensiones: Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), Ordenanza de Participación Ciudadana y Acceso a la Información. La primera dimensión, se caracteriza porque Pudahuel cuenta con su COSOC constituido y en funcionamiento. La segunda dimensión, se basa en que la comuna posee una Ordenanza de Participación Ciudadana actualizada al año 2011 y que integra diversos mecanismos de participación, ya señalados anteriormente. Por último, la tercera dimensión, se encuentra determinada por el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública por parte de la Municipalidad de Pudahuel, tanto en los aspectos de transparencia activa como en los de transparencia pasiva (Ciudad Viva, 2012).

Si bien estas últimas consideraciones clasifican a la comuna de Pudahuel en un nivel medio de participación ciudadana en la gestión pública local, cabe destacar que las tres dimensiones consideradas están enfocadas en la gestión municipal, por tanto, será necesario complementar estos antecedentes con la dimensión ciudadana, que puede reflejarse en la utilización de los mecanismos de participación ciudadana local. Misión que se intentará cumplir desde el capítulo siguiente.

Finalmente, en el año 2015, la situación de Pudahuel es muy similar a la del 2012, en cuanto a los mecanismos de participación disponibles y también al nivel de participación ciudadana en la gestión pública local. Pero en esta oportunidad, es esencial considerar la “Cuenta Pública 2015” de la Municipalidad de Pudahuel, con el fin de analizar qué elementos de la participación ciudadana están presentes en ella (Municipalidad de Pudahuel, 2015).

En una primera instancia, se encuentran dos elementos importantes: la construcción participativa del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), donde la comunidad organizada trabajó en conjunto con la Municipalidad para definir las líneas estratégicas de la comuna; y el desarrollo del “Estudio del Plan Regulador de la Comuna”, que se inició con talleres participativos en los que se recogieron las ideas y propuestas territoriales de la comunidad (Municipalidad de Pudahuel, 2015).

Luego, como elemento central, es necesario destacar el siguiente extracto: *“Por nuestra parte, y desde una mirada integradora, hemos ido desarrollando acciones conjuntas con todos los actores comunales y que se tradujeron en una Oficina de Atención Municipal en la zona rural, con servicios y programas de la DIDECO y un trabajo articulado entre la Municipalidad y la Comunidad Organizada. Esto último, a través del COSOC, las Mesas Territoriales, los Presupuestos Participativos o la Mesa Comunal de Seguridad y Prevención, entre otras”* (Municipalidad de Pudahuel, 2015:7). Así, se resalta el compromiso del Municipio con la participación ciudadana y, fundamentalmente, la implementación de algunos mecanismos de participación, que son la base para que los habitantes de la comuna se involucren en la gestión pública local.

Como último punto, pueden considerarse dos elementos relevantes: el ámbito recreativo, deportivo y cultural, que se ve reflejado en la realización de actividades y talleres con un énfasis en los niños y niñas, las mujeres y los adultos mayores y, por otra parte, el ámbito de seguridad pública, donde los vecinos y vecinas se han organizado activamente en los planes de vigilancia comunitaria y en los programas de prevención del Municipio. Ámbitos que, si bien se centran en la relación comunitaria, pueden influir -en cierto grado- en la gestión pública local (Municipalidad de Pudahuel, 2015).

De esta manera, por medio de la “Cuenta Pública 2015”, logra constatar la gestión de la Municipalidad de Pudahuel en el área de la participación ciudadana, observándose que en el último tiempo ha existido la convocatoria para que los habitantes de la comuna participen en la construcción tanto del PLADECO como del Plan Regulador, se han implementado diversos mecanismos de participación estipulados en la Ordenanza de Participación Ciudadana y se han realizado diferentes actividades territoriales que buscan la participación de la comunidad.

Pues bien, ya abordados los orígenes y las características fundamentales de la comuna de Pudahuel, las particularidades del Municipio y su gestión en el territorio, los mecanismos de participación estipulados en las últimas Ordenanzas de Participación Ciudadana de la Municipalidad y la situación más reciente de la

participación ciudadana en la gestión pública local, es que puede darse paso al siguiente apartado; el análisis de la información obtenida y la presentación de los resultados de la investigación.

## **CAPÍTULO 5: ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

En la siguiente sección, por medio del método de la Grounded Theory, se conformarán categorías para el desarrollo del análisis y la presentación de los resultados obtenidos. Dichas categorías, han sido definidas a partir de los datos y la información recolectada luego de la revisión bibliográfica, la revisión documental y la aplicación de entrevistas a los distintos actores clave de la comuna de Pudahuel (ver Anexo N°1).

### **5.1 Significado y beneficios de la participación ciudadana.**

La participación ciudadana es entendida de manera similar tanto por dirigentes vecinales como por autoridades y funcionarios municipales. Siendo fundamental considerar sus perspectivas, ya que representan la forma en que éstos la impulsan o aplican en el territorio. Algunas de las definiciones destacables se presentan en la siguiente tabla.

**Tabla N°2: Definiciones de Participación Ciudadana.**

Definición	Actor Clave
<p>“La participación ciudadana es un trabajo permanente de la comunidad, que debe involucrarse y organizarse para defender sus derechos y para establecer sus inquietudes con el fin de desarrollarse en el entorno en que quieren vivir”.</p>	<p>Concejal, Víctor Saavedra.</p>
<p>“Interrelación entre la comunidad. Se trata de que los vecinos se organicen, que exista mayor recreación en la comuna y que se cuiden sus barrios”.</p>	<p>Dirigenta Vecinal, Mónica Fuentealba.</p>
<p>“Posibilidad de promover la vinculación con la comunidad y que la comunidad pueda ser gestora en el crecimiento de sus barrios, en la solución de sus problemas y en las propuestas para mejorar su calidad de vida”.</p>	<p>Funcionaria Municipal, Cecilia Cesare.</p>
<p>“Concurrencia de las personas a las distintas actividades que realiza la Municipalidad o las mismas organizaciones de la comuna. También es una forma en que las personas dan ideas y propuestas para el mejoramiento de la comuna”.</p>	<p>Dirigente Vecinal, Manuel Villa.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Complementando las distintas visiones señaladas, la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel podría entenderse como la interrelación entre la comunidad y el Municipio, mediante la organización de las personas para transmitir sus inquietudes y propuestas que contribuyan a la solución en conjunto de los problemas públicos, con el fin de alcanzar el desarrollo de la comuna.

En este sentido, una primera observación es que hay concordancia entre la definición anterior y la propuesta por la Municipalidad de Pudahuel (2011) en su Ordenanza de Participación Ciudadana, al entender la participación como el derecho de los ciudadanos a involucrarse en la gestión pública y trabajar en conjunto con la Municipalidad para buscar la solución de los problemas públicos y propender al desarrollo de la comuna en diversos niveles. Evidenciándose así, una coincidencia casi total.

Otra observación, que surge al contrastar la misma definición resultante, pero ahora con las planteadas en el marco teórico (pp. 10-13) es que hay dos que se vinculan directamente con ella. La primera, indicada por García (2006), al establecer que la participación ciudadana es la relación entre la sociedad civil con el Estado, donde éste último le otorga derechos y obligaciones sociales. Así, los individuos se hacen parte de los asuntos públicos. La segunda, señalada por Guillen, Sáenz, Badii, y Castillo (2009), al determinar que la participación ciudadana es la incidencia de los individuos y grupos sociales en los asuntos de interés público, por medio de diversos mecanismos y actividades que tienden al progreso de la comunidad. De esta forma, los elementos comunes que están presentes son la interrelación entre la sociedad y el Estado, la incidencia de la ciudadanía en las actividades y asuntos públicos, y el mejoramiento de la comunidad como resultado de la participación ciudadana.

Asimismo, hay concordancia en que la participación ciudadana es beneficiosa para la gestión del Municipio. Dentro de los principales beneficios planteados por los actores clave, se encuentran: fomenta el contacto entre los vecinos y la Municipalidad, orienta la gestión del Municipio, se obtiene información para que la Municipalidad sepa las necesidades de la comuna, ayuda a solucionar los problemas del territorio, ayuda a la toma de decisiones, promueve la adecuada

inversión de los recursos municipales, se obtienen nuevas formas de hacer políticas públicas locales y potencia el desarrollo de la comuna.

Retomando los beneficios o ventajas abordados en el marco teórico (pp. 13-15), se observa una relación directa entre algunos de éstos y los indicados por los actores clave de la comuna de Pudahuel. El vínculo se establece principalmente con cuatro: la obtención de información precisa, la integralidad de iniciativas públicas, un mayor nivel de transparencia y un mayor nivel de legitimidad. Beneficios que, en distinta gradualidad, impactan en la gestión pública local.

## **5.2 Conocimiento e importancia de normativas.**

Siempre en el marco de la participación ciudadana, es importante considerar la regulación normativa que la sustenta. Así, la Ley N° 20.500 y la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel han tenido un rol crucial en esta investigación. Lo que se vuelve necesario, es analizar el conocimiento de la normativa por parte de los representantes de la comunidad y la importancia que el Municipio le otorga a dicha normativa.

En primer lugar, se logra apreciar un alto desconocimiento de la Ley N° 20.500 por parte de la comunidad, hecho que queda reflejado con la opinión de los dirigentes vecinales entrevistados, quienes no conocen dicha normativa. A su vez, la Ordenanza de Participación Ciudadana también presenta un alto desconocimiento, ya que de los dirigentes vecinales entrevistados, sólo uno conocía ciertos aspectos de la Ordenanza. Estos antecedentes representan un impacto negativo sobre la participación ciudadana local, ya que si la ciudadanía no conoce la normativa en esta materia, no sabrán sus derechos ni las múltiples formas de participar en la gestión del Municipio. Más alarmante aún, es que los propios dirigentes vecinales desconozcan la normativa, puesto que ellos son el nexo entre los vecinos y la Municipalidad, siendo fundamental que exista una transmisión de los contenidos relevantes de la normativa desde los dirigentes vecinales hacia la comunidad.

En segundo lugar, se observa un alto nivel de importancia tanto de la Ley N° 20.500 como de la Ordenanza de Participación Ciudadana por parte de la Municipalidad de Pudahuel, dado que las autoridades y funcionarios municipales concuerdan en que dichas normativas regulan la existencia de organizaciones comunitarias (especialmente las juntas de vecinos), crean nuevos mecanismos de participación ciudadana, fomentan el involucramiento de las personas en la gestión municipal y contribuyen a que aumente el nivel de participación ciudadana local. De esta forma, la normativa señalada es fundamental no sólo para la gestión interna del Municipio, sino que también para regular y potenciar la interrelación entre éste y los habitantes de la comuna de Pudahuel.

Al contrastar ambas dimensiones, un alto desconocimiento de la normativa sobre participación ciudadana por parte de la comunidad y un alto nivel de importancia de tal normativa por parte de la Municipalidad de Pudahuel, queda de manifiesto el hecho de que se debe aprovechar el alto nivel de importancia para impulsar la difusión de las indicaciones principales de la Ley N° 20.500 y de la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel en pos del fortalecimiento de la participación ciudadana local.

### **5.3 Aplicación, conocimiento y utilización de los mecanismos de participación ciudadana local.**

En sintonía con la normativa sobre participación ciudadana, los mecanismos de participación constituyen un factor determinante, puesto que son los medios a través de los cuales la comunidad puede involucrarse e influir en la gestión pública local. Motivo por el cual, es primordial evidenciar la aplicación de los mecanismos por parte de la Municipalidad, el conocimiento de éstos por parte de la ciudadanía y también su uso en la comuna de Pudahuel.

Desde la perspectiva municipal, se observa el cumplimiento de la normativa (Ley N° 20.500 y Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel),

donde los mecanismos que se han implementado mayormente en el último tiempo son: el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, las audiencias públicas, la oficina de partes, las mesas territoriales, los presupuestos participativos y el acceso a la información pública. A partir de esta dimensión, se destaca la labor del Municipio en lo que respecta a la aplicación de la mayoría de los mecanismos de participación ciudadana local estipulados en la normativa, especialmente en la Ordenanza de Participación Ciudadana. Algunos antecedentes particulares de los últimos años son: las mesas territoriales se realizan una vez al mes, los presupuestos participativos son de carácter anual, las audiencias públicas realizadas han sido dos (en el año 2016) y el COSOC sesiona periódicamente.

En cuanto al conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana por parte de los habitantes de la comuna de Pudahuel, se constata que los mecanismos mayormente conocidos son: las mesas territoriales, los presupuestos participativos y la oficina de partes. Esta es una cantidad relativamente menor si se considera que son ocho los mecanismos de participación establecidos en la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel, lo que es una realidad desalentadora si ahora se busca analizar la utilización efectiva de los mecanismos en la comuna. Además, si se toma en cuenta el nivel general de conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana, un estudio de SUR Profesionales Consultores (2009) indicado en la sección del contexto de la investigación (p.50), señala que en los últimos años ha existido un bajo grado de reconocimiento de los mecanismos de participación dispuestos por la Municipalidad, donde sólo un 17% de las personas conoce los mecanismos disponibles.

Por último, es necesario destacar que no sólo basta con que el Municipio ponga a disposición de la ciudadanía distintos mecanismos de participación y que las personas los conozcan, sino que es esencial que dichos mecanismos sean utilizados por los habitantes de la comuna de Pudahuel. Así, en el caso de la comuna, los mecanismos más utilizados son: las mesas territoriales y los presupuestos participativos. Donde, en el último tiempo, el primero ha contado con la participación de la mayoría de los dirigentes vecinales de cada uno de los ocho

territorios de Pudahuel en las sesiones mensuales, mientras que el segundo -en su última versión- contó con la participación de alrededor de 7.000 personas. Ahora bien, según el mismo estudio citado en el párrafo anterior, si se considera el nivel general de utilización de los mecanismos de participación ciudadana en los últimos años, el promedio de las personas que utilizan dichos mecanismos que la Municipalidad pone a disposición de la ciudadanía es de un 4,3%, lo que es una cifra bastante menor para la comuna (SUR Profesionales Consultores, 2009).

Todos los planteamientos anteriores sobre la aplicación, conocimiento y utilización de los distintos mecanismos de participación ciudadana pueden respaldarse y resumirse en la siguiente tabla, que contiene las percepciones de los dirigentes vecinales, funcionarios y autoridades municipales que fueron entrevistados. En ella se establecen los mecanismos principales que cada actor clave consideró que estaban presentes en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel y luego se identifican las coincidencias de opinión, según las áreas de aplicación, conocimiento y utilización de los mecanismos.

**Tabla N°3: Principales mecanismos de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel.**

<b>Principales Mecanismos</b>	<b>Actor Clave</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mesas Territoriales.</li> <li>-Presupuestos Participativos.</li> <li>-Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Dirigente Vecinal, Manuel Villa.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mesas Territoriales.</li> <li>-Presupuestos Participativos.</li> <li>-Audiencias Públicas.</li> <li>-Acceso a la información pública.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Funcionaria Municipal, Cecilia Cesare.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mesas Territoriales.</li> <li>-Presupuestos Participativos.</li> <li>-Oficina de Partes.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Dirigenta Vecinal, Mónica Fuentealba.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mesas Territoriales.</li> <li>-Presupuestos Participativos.</li> <li>-Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Concejal, Víctor Saavedra.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mesas Territoriales.</li> <li>-Presupuestos Participativos.</li> <li>-Oficina de Partes.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Dirigente Vecinal, Jorge Neira.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mesas Territoriales.</li> <li>-Presupuestos Participativos.</li> <li>-Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.</li> <li>-Audiencias Públicas.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Concejala, Tamara Homel.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Al observar la tabla anterior, puede corroborarse que en cuanto a la aplicación o implementación de los mecanismos de participación ciudadana, los funcionarios y autoridades municipales señalan que los principales son las mesas territoriales, los presupuestos participativos, el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, las audiencias públicas, el acceso a la información pública y la oficina de partes. Esto también es respaldado por los dirigentes vecinales. Por otra parte, en el ámbito del conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana, si se enfatiza en la opinión de los dirigentes vecinales, los más conocidos -como se dijo

anteriormente- serían las mesas territoriales, los presupuestos participativos y la oficina de partes, que podría explicarse porque los primeros son periódicos y de amplia convocatoria, los segundos son muy difundidos y el tercero es de fácil acceso para la gente. En síntesis, corresponderían a los más habituales y cercanos para la comunidad. Finalmente, en lo relativo a la utilización efectiva de los mecanismos de participación ciudadana, de todos los indicados, los más utilizados -también como se señaló anteriormente- son las mesas territoriales y los presupuestos participativos, esto según la perspectiva de todos los actores clave, y que puede asociarse -aparte de lo recién mencionado- a que son los mecanismos que impactan de forma más directa en el desarrollo comunitario de los habitantes de la comuna de Pudahuel.

Cabe agregar que con respecto a la experiencia al utilizar los mecanismos de participación ciudadana local, los dirigentes vecinales manifiestan que han sido positivas, pero presentan algunos problemas. Por un lado, las mesas territoriales se realizan constantemente, hay un clima de respeto y se tratan temas importantes. Por otro lado, los presupuestos participativos cuentan con una realización anual, la organización y las bases son claras, y se postula una gran cantidad de proyectos. Los problemas radican en que los efectos o resultados de las mesas territoriales no se están percibiendo, hecho que se aprecia en la siguiente visión de un dirigente vecinal: *“Si bien se tratan todos los temas importantes, éstos después no se toman en cuenta por la Municipalidad, no veo respuestas ni avances, entonces para mí es una pérdida de tiempo. Por ejemplo, hace mucho tiempo estamos pidiendo un consultorio rural acá, pero hasta el momento lo único que hay es una posta rural, no se ha hecho nada con eso”*. Mientras que en el caso de los presupuestos participativos, el problema principal es que los recursos que se ponen a disposición son escasos para la gran cantidad de organizaciones sociales y propuestas de proyectos de la comuna.

Así, si bien en la comuna de Pudahuel se encuentran disponibles la mayoría de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa; se conocen principalmente tres de éstos y se utilizan de forma efectiva sólo dos por parte de los

habitantes de Pudahuel. Por tanto, de esta última afirmación se desprende uno de los problemas centrales que podría influir negativamente en el estado de la participación ciudadana en la gestión pública local: la baja utilización de los mecanismos de participación por parte de la ciudadanía.

#### **5.4 Difusión de los mecanismos de participación ciudadana local.**

Un aspecto complementario al punto anterior y que podría incidir en la utilización de los mecanismos de participación por parte de la ciudadanía, es cómo el Municipio los difunde, debiéndose indagar la forma en que se dan a conocer los mecanismos a la comunidad.

En general, los diversos mecanismos de participación ciudadana se difunden a través de la página web institucional, el canal de YouTube de la Municipalidad, las redes sociales, lienzos en los barrios y mensajes radiales. A pesar de que estos medios son ampliamente utilizados por la ciudadanía, principalmente internet, hay cierto segmento de la comunidad que no tiene acceso por razones económicas o etarias, por lo que se vuelve complejo que los mecanismos sean conocidos por toda la población. Según la perspectiva de un dirigente vecinal: *“La difusión es una falencia de la Municipalidad, porque lo que más usa es el Facebook, pero hay personas como los adultos mayores o los niños, que no usan esta red social. Pienso que también deberían usarse otros medios, por ejemplo que existiera un diario de la comuna o que se instalaran más pendones con información”*. Con lo que se expresa la necesidad de mayor difusión y ampliación de los medios existentes.

Particularmente, en el caso de los dirigentes vecinales, más que enterarse de los mecanismos de participación a través de los medios indicados anteriormente, lo hacen por el mismo rol que cumplen en la comuna, es decir, gracias a su vínculo con la Municipalidad y su colaboración constante en los barrios, siempre están al tanto de los mecanismos que existen y participan en la mayoría de ellos. De esta

forma, el énfasis de la difusión de los mecanismos de participación ciudadana local debe estar en los habitantes no organizados de la comuna de Pudahuel.

### **5.5 Rol e incidencia de las organizaciones sociales en la gestión municipal.**

Para que exista una efectiva participación ciudadana en la gestión pública local es determinante que las organizaciones sociales cumplan un rol activo en los barrios y que la Municipalidad considere las perspectivas, ideas y propuestas de éstas en la toma de decisiones.

En la comuna de Pudahuel, se logra apreciar que el rol de las diversas organizaciones sociales radica en ser los mediadores entre la comunidad y el Municipio, entregando información y dando a conocer las demandas ciudadanas. A su vez, las organizaciones sociales cumplen el rol de acompañar a los vecinos en la toma de decisiones en los barrios, en la resolución de conflictos y en la orientación del trabajo junto a la Municipalidad.

Por otra parte, entre los actores clave existe consenso en que hay una alta incidencia de las organizaciones sociales en la gestión del Municipio, ya que sus opiniones son consideradas en todas las instancias de participación. Esto puede reflejarse en mecanismos de participación ciudadana como las mesas territoriales, donde existe un trabajo cohesionado entre los representantes de las organizaciones sociales y los encargados municipales, con el fin de tratar los temas relevantes para la comunidad y que luego éstos puedan transformarse en iniciativas o soluciones concretas. Además, los dirigentes vecinales -al participar activamente- se sienten valorados, acogidos y apoyados por la Municipalidad de Pudahuel.

No obstante todo lo anterior, no hay un acuerdo común en que la consideración de opiniones en las instancias de participación luego se traduzca en decisiones municipales que generen los resultados esperados por la ciudadanía, lo que es un aspecto importante de tener en cuenta al momento de analizar el nivel de participación ciudadana en la comuna.

## 5.6 Nivel de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel.

Un punto crucial de esta investigación es lograr determinar el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local de Pudahuel, siendo esto, un objetivo específico. Para determinarlo, es necesario considerar todos los elementos abordados hasta el momento y también la opinión de los actores clave en este ámbito. Así, en la siguiente tabla se presenta la percepción sobre el nivel de participación ciudadana tanto de los dirigentes vecinales como de los funcionarios y autoridades municipales.

**Tabla N°4: Nivel de Participación Ciudadana en Pudahuel.**

Percepción	Actor Clave
“Entonces, si ponderamos estas dos dimensiones, por un lado un modelo que no promueve la participación y por otro, una cultura participativa de los adultos mayores, el nivel de participación ciudadana en la comuna sería medio”.	Concejala, Tamara Homel.
“Si consideramos a toda la comuna, puede ser medio. Yo creo que si la gente viera que mejora la salud, educación y transporte en la comuna, la participación podría ser alta”.	Dirigente Vecinal, Jorge Neira.
“Yo pienso que existe un nivel medio de participación ciudadana, porque si bien existen mecanismos para que los vecinos participen, éstos no se ocupan de forma efectiva. Lo que	Funcionaria Municipal, Cecilia Cesare.

<p>veo es que principalmente la gente participa esporádicamente, cuando les aqueja un problema particular, pero no hay una participación permanente”.</p>	
<p>“En la comuna la participación es baja. Aparte de los mecanismos que hemos hablado, también puede verse en algo tan simple como un carnaval cultural que se hizo hace poco en Pudahuel Sur, donde sólo participaron 300 personas de las miles que la Municipalidad había estimado”.</p>	<p>Dirigente Vecinal, Manuel Villa.</p>
<p>“El nivel de participación ciudadana es medio-alto diría yo, hay participación en la comuna, pero podría ser mucho mayor. Por ejemplo, cuesta que las personas participen en las juntas de vecinos, ya que participan más en organizaciones que tengan que ver con sus propias áreas de interés, como clubes deportivos o grupos de mujeres”.</p>	<p>Concejal, Víctor Saavedra.</p>
<p>“Yo creo que la participación está en un término medio. Las personas participan más cuando saben que van a obtener algún beneficio, pero no hay una participación constante”.</p>	<p>Dirigenta Vecinal, Mónica Fuentealba.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

De lo anterior, se logra evidenciar que la mayoría de los actores clave de la comuna de Pudahuel considera que el nivel de participación ciudadana en la gestión pública

local se encuentra en un nivel medio, donde un punto en común es que gran parte de las personas participa esporádicamente, cuando se trata de asuntos que sólo les afectan de forma directa. En este sentido, se observa que los mecanismos de participación ciudadana serían utilizados por un pequeño grupo de personas, lo que afecta directamente al nivel de participación ciudadana de toda la comuna.

Considerando estos antecedentes y recurriendo a elementos del marco teórico (pp. 17-20), la participación ciudadana en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel puede analizarse desde los distintos modelos de niveles de participación ciudadana.

En primer lugar, desde el modelo de la “Escalera de la Participación Ciudadana” propuesto por Arnstein (1969), la participación ciudadana en Pudahuel se ubicaría en el peldaño conocido como “Apaciguamiento”, ya que los mecanismos más utilizados en la comuna (mesas barriales y presupuestos participativos), sumado a las percepciones de los actores clave al respecto, dan cuenta de la aceptación de algunas propuestas de la ciudadanía, pero sin ser partícipes reales de la toma de decisiones municipales. Así, en este caso, el nivel corresponde al de “Participación Simbólica”.

En segundo lugar, considerando el modelo del “Continuum de la Participación Ciudadana” de Brager y Specht (1973), la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel se encontraría en el nivel “Bajo”, dado que la característica principal se centra en la contemplación de la consulta ciudadana, el asesoramiento y la planificación conjunta con la ciudadanía, lo que se condice con la realidad de las dinámicas de participación en Pudahuel.

En tercer lugar, desde el modelo del “Continuum de la Participación Ciudadana” de Shand y Arnberg (1996), la participación ciudadana en Pudahuel correspondería al nivel de “Consulta”, puesto que la mayoría de los mecanismos de participación en la comuna son de este tipo y, según se puede extraer de la opinión de los actores clave, la utilización de los mecanismos no siempre tiene los resultados esperados por las personas, que incluso han sido acordados en instancias como las mesas territoriales. Por tanto, en este contexto, el Municipio intentaría promover un plan,

buscando aceptación y legitimación, no considerando -efectivamente- las demandas reales de la ciudadanía, sino más bien, utilizando la consulta como medio para llevar a cabo sus iniciativas.

Por último, tomando en cuenta el modelo del “Spectrum de Participación Pública” creado por la Asociación Internacional para la Participación Pública (2000), la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel estaría -al igual que en el modelo anterior- en el nivel de “Consulta”, debido a que, según todo lo expuesto, las decisiones municipales serían tomadas en un porcentaje mayoritario por el propio Municipio.

En síntesis, a partir de los modelos de niveles de participación ciudadana señalados, puede determinarse que en el caso de la comuna de Pudahuel el nivel de participación es bajo, simbólico y consultivo. Lo que se sustenta, principalmente, en la escasa utilización de los mecanismos de participación disponibles y la poca evidencia de resultados o soluciones concretas de las demandas ciudadanas establecidas en las instancias de participación.

De lo anterior se deriva que el tipo de participación ciudadana en Pudahuel -según lo expuesto en el marco teórico (pp.15-16)- sería “Nominal”, ya que desde la perspectiva de arriba-abajo (top-down), esto es, qué esperan las autoridades municipales de la participación; correspondería a la legitimación de su plan, mientras que desde la perspectiva de abajo-arriba (bottom-up), es decir, cómo ven los habitantes de Pudahuel su participación y qué esperan; sería la inclusión, aunque sólo sea de cierta parte de la comunidad.

Cabe agregar -a modo de respaldo- que las afirmaciones precedentes se condicen con los datos establecidos en el contexto de la investigación (pp.48-53), donde en los últimos años, considerando desde el 2009 en adelante, la comuna de Pudahuel se ha caracterizado por la implementación de la mayoría de los mecanismos establecidos en la Ordenanza de Participación Ciudadana, por la existencia de diversas organizaciones comunitarias y por un alto índice de incorporación ciudadana en el gobierno local. Sin embargo, según un estudio de SUR Profesionales Consultores (2009), en Pudahuel existía un bajo nivel de participación

ciudadana -que aún se mantiene-, materializado en la escasa utilización de los mecanismos de participación. Asimismo, otro estudio, de Ciudad Viva (2012), asevera que el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local sólo ha alcanzado un nivel medio, destacándose tres áreas: Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), Ordenanza de Participación Ciudadana y Acceso a la Información.

De esta manera, se establece que el nivel de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel es medio-bajo, caracterizado por la participación de una reducida cantidad de personas, por la existencia mayoritaria de mecanismos de participación local de tipo consultivos y por la toma de decisiones municipales más bien “unidireccionales”.

### **5.7 Perfil de las personas participativas en la comuna.**

La comuna de Pudahuel, presentando un nivel medio-bajo de participación ciudadana, deja de manifiesto la existencia de cierta parte de la población (aunque reducida) que sí está participando en la gestión pública local, al utilizar los mecanismos disponibles. Por tanto, se vuelve interesante situar el foco en este ámbito para analizar las características y condiciones de las personas que más participan en la comuna.

De forma general, dentro de las personas más participativas se encuentran los miembros de organizaciones comunitarias, puesto que al estar involucrados en las actividades de los barrios, se mantienen constantemente informados y utilizan algunos de los mecanismos de participación disponibles en la comuna. Cabe recordar que en Pudahuel existen alrededor de 630 organizaciones sociales y comunitarias, destacándose los clubes del adulto mayor, los centros deportivos y las juntas de vecinos. Dicha cifra representa una alta cantidad de entidades cuyos miembros serían proclives a participar en la gestión pública local, no obstante, se

ha ido constatando que sólo una minoría de estas personas son las que efectivamente participan.

Por otra parte, considerando una variable etaria, hay un acuerdo general entre los actores clave de que los que más participan en la comuna son los adultos mayores, principalmente a través de clubes del adulto mayor, conjuntos folclóricos y grupos culturales. Algunos hallazgos importantes al respecto son que los adultos mayores tienen un alto nivel de participación debido a una cultura cívica potente (tomando en cuenta un aspecto generacional), a la experiencia que poseen en el ámbito de la participación ciudadana y a contar con mayor disposición de tiempo (considerando el factor de jubilación).

En última instancia, desde una variable de sexo, también hay acuerdo en que en este caso las más participativas son las mujeres, al pertenecer a organizaciones y también al utilizar algunos de los mecanismos de participación ciudadana local. Lo anterior queda en evidencia en la siguiente expresión de una dirigente vecinal: *“Las que más participan aquí son las mujeres. Hay muchos centros de madres y en las juntas de vecinos la mayoría son mujeres. De hecho, en mi Comité somos sólo mujeres, entonces acá puede verse”*. En este sentido, los hallazgos encontrados corresponden a que las mujeres son altamente participativas por un mayor interés y vinculación con el entorno, pero por otro lado, por la existencia de un sistema socioeconómico basado en la desigualdad de género, en que muchas mujeres son las se ocupan de las labores del hogar, con lo que no tienen un trabajo formal y así utilizan parte de su tiempo en participar en los asuntos públicos.

En suma, según lo expuesto, el perfil de los habitantes que más participan en la comuna de Pudahuel corresponde a personas que son miembros de organizaciones comunitarias, del grupo etario de adultos mayores y del género femenino.

## **5.8 Razones y motivos de las personas que no participan en la comuna.**

Al abordar el ámbito de las personas participativas en Pudahuel, no se puede prescindir de las personas que no están participando, que como se ha mencionado, representarían a gran parte de la población total de la comuna. Debido a esto, ahora el foco estará en indagar las razones y motivos que tendrían las personas para no participar en la gestión pública local.

Un primer antecedente es que las personas que menos participan en la comuna corresponden al grupo etario de los jóvenes. Como señala un dirigente vecinal: *“Si consideramos a los que menos participan, son los jóvenes, debe participar como un 1%, hay muy poca participación de ellos en la comuna”*. Lo que representa un dato alarmante y puede asociarse a que los jóvenes son el grupo menos organizado y que menos utiliza los mecanismos de participación ciudadana local. Esto, según hallazgos encontrados, puede darse por una disminución constante de la cultura cívica en las últimas décadas, que ha afectado a estas generaciones. Pero también, por una pérdida de confianza y legitimidad de muchos jóvenes con respecto al poder político o, en este caso, administrativo, dado los múltiples casos de corrupción ocurridos en los últimos años.

Ahora bien, entre las razones y motivos de las personas para no participar, se evidenciaron los siguientes:

-Hay falta de información, debido -por ejemplo- a un bajo nivel de difusión de los mecanismos de participación ciudadana local, por lo que las personas no los conocen ni utilizan.

-Desde un ámbito cultural, existe una lógica individualista y consumista en la sociedad, lo que genera que las personas no estén tan preocupadas por el bien común.

-No existe el incentivo o interés por participar, hay pocas personas que aún tienen un compromiso social.

-Hay poca evidencia, por parte de las personas, de que las problemáticas y necesidades ciudadanas se vean reflejadas en soluciones rápidas del Municipio.

-Desde el ámbito laboral, las excesivas horas de trabajo generan que las personas no tengan tiempo para participar, ya que pasan la mayor parte del día trabajando.

-Existen altos niveles de delincuencia en la comuna, por lo que muchas personas no participan en algunas de las actividades que realiza la Municipalidad, debido al miedo.

Aparte de las razones y motivos mencionados, puede agregarse una que queda en evidencia en un estudio realizado por SUR Profesionales Consultores (2009), abordado en la sección del contexto de la investigación (p.50). Ésta es la baja legitimidad que el Municipio tiene frente a la comunidad, ya que un gran porcentaje considera que la Municipalidad no toma en cuenta sus demandas.

Así, se determina que entre las razones y motivos principales que tienen las personas para no participar en la gestión pública local de Pudahuel, se encuentran la desinformación, el desinterés y la escasez de tiempo.

### **5.9 Fortalezas y debilidades del estado actual de la participación ciudadana en Pudahuel.**

Ya conocidos los antecedentes generales del estado actual de la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel, es menester identificar las fortalezas y debilidades de dicha situación con el fin de caracterizar a la comuna y establecer una prospección para los próximos años.

Entre las fortalezas evidenciadas, se encuentran: la preocupación y el énfasis en la participación ciudadana por parte de la Municipalidad, el respeto de las normativas -principalmente de la Ley N° 20.500 y de la Ordenanza de Participación Ciudadana- en la gestión municipal, la aplicación o implementación de la mayoría de los mecanismos de participación establecidos en las normativas, la amplia variedad de

organizaciones sociales existentes en la comuna, la efectiva inclusión de las organizaciones sociales en las instancias de participación local y la alta participación de adultos mayores y de las mujeres en la gestión pública local.

Por parte de las debilidades observadas, éstas corresponden a: el alto desconocimiento ciudadano de las normativas sobre participación ciudadana, el bajo nivel de difusión municipal de los mecanismos de participación, el alto desconocimiento de los mecanismos de participación y baja utilización de los mismos por parte de la comunidad, la escasa evidencia de consideración de la perspectiva ciudadana en las decisiones municipales, la baja participación de jóvenes en la gestión pública local y, especialmente, el nivel medio-bajo de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel.

Si bien, se identificaron las fortalezas y debilidades del estado actual de la participación ciudadana en forma general (abarcando a todos los actores y perspectivas), puede enfatizarse en el rol que cumple la Municipalidad de Pudahuel en dicho tema; para lo cual se realizará un análisis FODA, representado en la siguiente matriz.

**Tabla N°5: Matriz FODA sobre el rol de la Municipalidad de Pudahuel en la participación ciudadana local.**

<p align="center"><b>FODA</b></p> <p align="center"><b>Municipalidad de Pudahuel</b></p>	<p align="center"><b>Fortalezas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Preocupación y énfasis en la participación ciudadana.</li> <li>-Respeto de las normativas sobre participación ciudadana.</li> <li>-Aplicación o implementación de la mayoría de los mecanismos de participación establecidos en las normativas.</li> </ul>	<p align="center"><b>Debilidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Escasa consideración de la perspectiva ciudadana en las decisiones municipales.</li> <li>-Bajo nivel de difusión de las normativas sobre participación ciudadana.</li> <li>-Bajo nivel de difusión de los mecanismos de participación ciudadana.</li> </ul>
<p align="center"><b>Oportunidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Existencia de normativa vigente sobre participación ciudadana.</li> <li>-Amplia variedad de organizaciones sociales existentes en la comuna.</li> <li>-Alta participación de adultos mayores y de mujeres en la gestión pública local.</li> </ul>	<p align="center">F – O</p> <p>Se debe aprovechar la orientación hacia la participación ciudadana y el respeto de las normativas para incentivar a las diversas organizaciones sociales a que se involucren en los asuntos públicos. Asimismo, se debe seguir fomentando la utilización de los distintos mecanismos de participación por parte de los adultos mayores y las mujeres, con el fin de llegar completamente a este segmento y luego a las personas menos participativas.</p>	<p align="center">D – O</p> <p>Se requiere contrarrestar la escasa consideración de la perspectiva ciudadana, respetando y cumpliendo efectivamente la normativa vigente. También, el bajo nivel de difusión tanto de la normativa como de los mecanismos de participación, deben combatirse por medio de campañas de difusión que cuenten con la colaboración de las organizaciones sociales, así como de los adultos mayores y mujeres de la comuna, aprovechando su alto nivel de participación.</p>
<p align="center"><b>Amenazas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Baja utilización de los mecanismos de participación por parte de la comunidad.</li> <li>-Baja participación de jóvenes en la gestión pública local.</li> <li>-Nivel medio-bajo de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel.</li> </ul>	<p align="center">F – A</p> <p>Es necesario potenciar el énfasis en la participación ciudadana y el respeto de las normativas para incentivar a la ciudadanía, en especial a los jóvenes, a que aumente la utilización de los mecanismos de participación ciudadana. A su vez, se debe fomentar la aplicación de la mayoría de mecanismos de participación</p>	<p align="center">D – A</p> <p>Es fundamental revertir la escasa consideración de la perspectiva ciudadana para evitar la baja utilización de los mecanismos de participación y el bajo nivel de participación general. Además, con una campaña de difusión de la normativa y de los mecanismos de participación enfocada en los jóvenes de la comuna, puede evitarse la</p>

	ciudadana a fin de que junto con aumentar la utilización de éstos, el nivel de participación ciudadana en la comuna pase a ser alto.	mantención de un nivel medio-bajo de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel.
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

De la matriz FODA se obtienen cuatro grandes estrategias que, en general, apuntan a maximizar las fortalezas y oportunidades, minimizando las debilidades y amenazas. En el caso de la Municipalidad de Pudahuel, se destaca la necesidad de aprovechar su “enfoque ciudadano” y la implementación de la mayoría de los mecanismos de participación establecidos en las normativas, para estimular la participación ciudadana de los jóvenes, que son los menos participativos; contribuyéndose de esta forma, a aumentar el nivel general de participación ciudadana. Por otra parte, también se destaca la urgencia de contar con una campaña de difusión, en especial de los mecanismos de participación ciudadana, con el fin de fomentar el uso de éstos y que, de igual forma, se avance hacia un alto nivel de participación ciudadana en la gestión pública local.

Considerando la información anterior, se da paso a la construcción de una matriz FODA ponderada, en la que se contrasta uno a uno cada factor (fortaleza, oportunidad, debilidad, amenaza), designándose un número del 1 al 3, que refleja el nivel de impacto en el ámbito de la participación ciudadana local (desde poco a alto). Así, la suma de estos factores dará un número a cada estrategia, donde el resultado más alto será la estrategia predominante que se recomienda para que el Municipio implemente en los próximos años.

**Tabla N°6: Matriz FODA Ponderada sobre el rol de la Municipalidad de Pudahuel en la participación ciudadana local.**

<b>FODA</b>  <b>Municipalidad de Pudahuel</b>  <b>Intervalos</b> <b>1 Poco impacto</b> <b>2 Medio impacto</b> <b>3 Alto impacto</b>	<b>Fortalezas</b>  -Preocupación y énfasis en la participación ciudadana.  -Respeto de las normativas sobre participación ciudadana.  -Aplicación o implementación de la mayoría de los mecanismos de participación establecidos en las normativas.	<b>Debilidades</b>  -Escasa consideración de la perspectiva ciudadana en las decisiones municipales.  -Bajo nivel de difusión de las normativas sobre participación ciudadana.  -Bajo nivel de difusión de los mecanismos de participación ciudadana.																		
<b>Oportunidades</b>  -Existencia de normativa vigente sobre participación ciudadana.  -Amplia variedad de organizaciones sociales existentes en la comuna.  -Alta participación de adultos mayores y de mujeres en la gestión pública local.	<b>F – O</b>  <table border="1" style="margin: auto;"> <tr><td>2</td><td>2</td><td>3</td></tr> <tr><td>2</td><td>2</td><td>2</td></tr> <tr><td>3</td><td>3</td><td>3</td></tr> </table> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> <b>22</b> </div> Estrategia Ofensiva	2	2	3	2	2	2	3	3	3	<b>D – O</b>  <table border="1" style="margin: auto;"> <tr><td>2</td><td>3</td><td>3</td></tr> <tr><td>2</td><td>3</td><td>3</td></tr> <tr><td>2</td><td>3</td><td>3</td></tr> </table> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> <b>24</b> </div> Estrategia Defensiva	2	3	3	2	3	3	2	3	3
2	2	3																		
2	2	2																		
3	3	3																		
2	3	3																		
2	3	3																		
2	3	3																		
<b>Amenazas</b>  -Baja utilización de los mecanismos de participación por parte de la comunidad.  -Baja participación de jóvenes en la gestión pública local.  -Nivel medio-bajo de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel.	<b>F – A</b>  <table border="1" style="margin: auto;"> <tr><td>2</td><td>2</td><td>2</td></tr> <tr><td>2</td><td>2</td><td>2</td></tr> <tr><td>3</td><td>3</td><td>3</td></tr> </table> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> <b>21</b> </div> Estrategia Adaptativa	2	2	2	2	2	2	3	3	3	<b>D – A</b>  <table border="1" style="margin: auto;"> <tr><td>3</td><td>2</td><td>3</td></tr> <tr><td>2</td><td>1</td><td>2</td></tr> <tr><td>3</td><td>3</td><td>3</td></tr> </table> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> <b>22</b> </div> Estrategia de Supervivencia	3	2	3	2	1	2	3	3	3
2	2	2																		
2	2	2																		
3	3	3																		
3	2	3																		
2	1	2																		
3	3	3																		

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Con la información de la matriz FODA ponderada, se observa que las cuatro estrategias corresponden a: ofensiva, que busca una transformación radical y una implementación en profundidad para maximizar las oportunidades por medio de las fortalezas; defensiva, que es una estrategia que se aplica de forma gradual con el fin de minimizar las debilidades, aprovechando las oportunidades; adaptativa, que promueve un ajuste a la realidad del entorno para usar las fortalezas, minimizando las amenazas; de supervivencia, que es la estrategia de menor impacto, puesto que sólo se busca mantener el estado actual sin grandes cambios, evitando tanto las debilidades como las amenazas.

Estas estrategias alcanzan un valor similar, no obstante, la estrategia con el valor más alto es la de tipo defensiva, buscando contrarrestar las debilidades que presenta la Municipalidad por medio de las múltiples oportunidades que provee el entorno sociopolítico, con el fin de aumentar el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel. Así, en síntesis, la estrategia consistiría en implementar campañas de difusión sobre las normativas y mecanismos de participación ciudadana que cuenten con la colaboración de las organizaciones sociales, los adultos mayores y las mujeres de la comuna, que son los segmentos más participativos.

Luego de analizar las fortalezas, debilidades y estrategias correspondientes, puede establecerse que el estado actual de la comuna de Pudahuel se vincula con un escenario de participación ciudadana del tipo “Clientelista” -según los planteamientos del marco teórico (pp. 25-28)-, ya que considerando a los tres grupos de actores clave, los comportamientos en la comuna se caracterizan porque; en primer término, los políticos (Alcalde y Concejales) mantienen un buen nivel de información y atención ciudadana, velan por la calidad de los servicios públicos y enfatizan en la satisfacción de los usuarios, que se les considera como clientes. Por parte de los funcionarios municipales, también tratan a los ciudadanos como clientes, preocupándose por entregar un buen servicio y fomentando el uso de nuevas tecnologías para que las personas accedan a la información pública; esto a través de mecanismos de participación, como por ejemplo, el acceso a la

información pública (plataforma web). Finalmente, la ciudadanía se organiza en diversas asociaciones que dependen del municipio para su funcionamiento, se encuentra bien atendida y asume el rol de cliente o consumidor de servicio público.

A la luz del escenario actual de la participación ciudadana en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel, obtenido por medio de las fortalezas, debilidades, estrategias y todas las características abordadas sobre la comuna, se prevé que en los próximos años se mantendrá un escenario del tipo “Clientelista”, puesto que continuarán prácticamente los mismos actores clave en el Municipio, no hay evidencia de modificaciones o nuevas normativas sobre participación ciudadana en el corto plazo y el panorama sobre el interés por participar en los asuntos públicos por parte de la comunidad es muy poco alentador. Por tanto, de no adoptarse una estrategia de tipo defensiva (según la matriz FODA ponderada), es poco probable que exista una transición hacia un escenario del tipo “Estratégico”, que es considerado como el escenario ideal.

#### **5.10 Efectos e Impactos de no contar con un alto nivel de participación ciudadana local.**

Dado el estado actual de la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel y, especialmente, el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local, cabe explorar los posibles efectos e impactos, tanto para la comunidad como para el Municipio, de que la comuna no presente un alto nivel de participación. Para tales efectos, en primer lugar, se presenta una tabla con las perspectivas destacables - sobre la materia- de dirigentes vecinales, así como de funcionarios y autoridades municipales.

**Tabla N°7: Posibles efectos y/o impactos de no tener un alto nivel de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel.**

Percepción	Actor Clave
<p>“Yo creo que ocasiona que se apoye menos la gestión del Municipio, que no sepamos cuáles son las inquietudes de la comunidad y que no sepamos las nuevas necesidades que van surgiendo ni los nuevos servicios que habría que generar”.</p>	<p>Concejal, Víctor Saavedra.</p>
<p>“Si hay un bajo nivel de participación ciudadana, o sea que las personas no participan, la información importante sobre la comuna y el barrio no les va a llegar. Por ejemplo, si se hacen proyectos para que la gente postule, pero ellos no se interesan, no asisten a las reuniones y no pagan las cuotas, se van a perder esas oportunidades. Pero la consecuencia más grave es que si la gente no participa, las autoridades van a decidir qué hacer, pasando por encima de la gente e imponiendo cosas”.</p>	<p>Dirigente Vecinal, Jorge Neira.</p>
<p>“Yo creo que tendríamos una comuna bastante ‘solitaria’, alejada de muchas cosas. Todo lo que existe hoy en la comuna, es gracias a la participación ciudadana. Si hay más consultorios es porque los vecinos exigieron esto a las autoridades, si hay más plazas y parques es porque los vecinos reclamaron más</p>	<p>Concejala, Tamara Homel.</p>

<p>áreas verdes. Por tanto, sería una comuna completamente 'empobrecida' socialmente".</p>	
<p>"Yo pienso que un bajo nivel de participación ciudadana en la comuna puede generar lo que te comente anteriormente, que la Municipalidad no sepa qué hacer y que se malgasten los recursos, que considerando que son escasos, sería un gran perjuicio para el Municipio y la comuna".</p>	<p>Dirigente Vecinal, Manuel Villa.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

De la tabla anterior, puede observarse que entre los efectos y/o impactos principales se encuentran la desinformación ciudadana, la toma de decisiones unilaterales por parte del Municipio, la escasez de proyectos municipales y el desperdicio de recursos públicos (administrados por la Municipalidad).

Ahora bien, si se consideran los efectos como las implicancias o resultados directos de no tener una alta participación ciudadana en la comuna (corto plazo) y los impactos como las consecuencias de los efectos (largo plazo), pueden evidenciarse diversos efectos e impactos a partir de las percepciones de los actores clave y de los antecedentes abordados durante toda la investigación.

Así, como efectos pueden considerarse: una desinformación en dos dimensiones, por parte del Municipio al no tener antecedentes suficientes sobre las necesidades y demandas de la ciudadanía, y por parte de ésta última al no contar con la información de los programas, proyectos y diversas iniciativas de la Municipalidad; pérdida de algunos beneficios u oportunidades que el Municipio pone a disposición de la comunidad, producto de la desinformación ciudadana; disminución o eliminación de algunos de los mecanismos de participación ciudadana local, al no ser utilizados; toma de decisiones importantes para la comuna realizadas por un

pequeño grupo de personas, es decir, los que participan; un debilitamiento de las organizaciones comunitarias, por tener menos incidencia en la gestión pública local; y una inversión deficiente del presupuesto municipal, ante el desconocimiento de las prioridades de la ciudadanía.

Por otra parte, como impactos pueden estimarse: una disminución de la legitimidad, dado el alto poder y discrecionalidad del Municipio, que no cuenta con una contraparte ciudadana -mayoritaria- que sea vigilante, colaboradora y co-creadora; un estancamiento del desarrollo de la comuna, generado por la escasez de propuestas ciudadanas y de iniciativas municipales; y -vinculado con el problema central de investigación- un deterioro de la calidad de la democracia comunal, como consecuencia de la conducción de los asuntos públicos llevada a cabo por una minoría local.

En definitiva, que la comuna de Pudahuel no cuente con un alto nivel de participación ciudadana en la gestión pública local representa -claramente- una situación de riesgo, pero a la vez, plantea un desafío para generar las condiciones necesarias con las que se logre superar el estado actual de participación ciudadana y se continúe con el progreso general que ha tenido la comuna en los últimos años.

## **CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES**

La participación ciudadana se ha vuelto un factor determinante para las administraciones públicas de los países, donde el éxito de las diversas políticas públicas depende -en cierta medida- de la inclusión de la ciudadanía en la gestión gubernamental. Específicamente, se vuelve crucial que la participación ciudadana comience fomentándose a nivel local, puesto que es en esta área donde se da una relación más directa entre la comunidad y el Estado, existe mayor control social y hay mayor evidencia de los impactos de la gestión pública. Sin embargo, lo que se ha observado en el último tiempo, es que no se cuenta con un alto nivel de

participación ciudadana en la gestión pública local del país, quedando en evidencia con la presente investigación sobre la comuna de Pudahuel.

En particular, si se considera el problema de investigación -vinculado al bajo nivel generalizado de la participación ciudadana en la gestión pública local-, una reflexión importante es que el caso de la comuna de Pudahuel se enmarca dentro de la situación planteada, con la singularidad de que la comuna se encuentra en el límite entre un nivel medio y bajo de participación, es decir, está en un punto de transición desde su histórico nivel bajo hacia un nivel medio que, de consolidarse, le permitirá potenciar la calidad de la democracia local y el desarrollo comunitario en sus múltiples ámbitos.

Al comienzo de la investigación se planteó una pregunta principal y distintas preguntas secundarias para lograr comprender el problema existente. Ahora, en la fase final, es necesario volver a ellas para comprobar si se dio respuesta a cada una.

Partiendo con las preguntas secundarias, una de ellas es ¿qué mecanismos se utilizan para participar y cómo se difunden en la comuna? Al respecto, puede señalarse que los mecanismos principales que se utilizan en la comuna son las mesas territoriales y los presupuestos participativos, siendo sólo dos mecanismos de los ocho estipulados en la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel. Dichos mecanismos se caracterizan -a grandes rasgos- por ser periódicos, de fácil acceso y de un impacto directo en el desarrollo comunitario de los habitantes de la comuna de Pudahuel. En cuanto a su difusión, los mecanismos de participación ciudadana local se difunden principalmente a través de la página web del Municipio, las distintas redes sociales, el canal de YouTube de la Municipalidad y los lienzos en puntos estratégicos de los barrios. Con lo que se ve un claro énfasis en la difusión por internet, situación que puede dejar fuera a cierta parte de la población la cual, por diversos motivos, no tiene acceso. Por tanto, se debe tener presente este punto al momento de pensar en la ampliación de las formas de difusión en la comuna.

La siguiente pregunta es ¿cuál es el nivel de participación ciudadana en Pudahuel? De este ámbito se logró constatar la existencia de un nivel medio-bajo de participación ciudadana en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel, que está caracterizado por la participación de una reducida cantidad de habitantes, por la presencia mayoritaria de mecanismos de participación local de tipo consultivos y por la toma de decisiones municipales centralizadas.

Otra pregunta corresponde a ¿cuál es el perfil de las personas que participan en la comuna? Donde se destaca que las personas más participativas en la comuna son los integrantes de organizaciones comunitarias, que se encuentran en el grupo etario de adultos mayores y que pertenecen al género femenino. Lo cual responde a ciertos factores como el alto involucramiento de las organizaciones comunitarias en la gestión pública local, una cultura cívica potente de los adultos mayores y los efectos del desigual sistema socioeconómico que -de forma indirecta- otorga mayor disponibilidad para la participación de las mujeres.

Una siguiente pregunta es ¿qué posibles razones existen para que los habitantes de Pudahuel no participen? Tal temática puede dividirse en dos partes. En primer lugar, se pudo observar que las personas con menor participación en la comuna son los jóvenes, siendo el grupo menos organizado y que menos utiliza los mecanismos de participación ciudadana local. En segundo lugar, en cuanto a las razones principales por las que cierta parte de la población no está participando, se encuentran: la falta de información, el bajo interés o compromiso social, la escasez de tiempo y la baja legitimidad que el Municipio tiene frente a la comunidad (debido a la consideración de que la Municipalidad no responde de forma efectiva a todas las demandas ciudadanas).

La última pregunta secundaria es ¿cuáles son los efectos e impactos de no tener un alto nivel de participación ciudadana local? En este sentido, puede establecerse que algunos de los efectos serían: desinformación general, disminución o eliminación de algunos de los mecanismos de participación ciudadana local, toma de decisiones importantes para la comuna realizadas por un pequeño grupo de personas (los que participan) y una inversión deficiente del presupuesto municipal.

Mientras que los impactos corresponderían a: una disminución de la legitimidad, un estancamiento del desarrollo de la comuna y un deterioro de la calidad de la democracia comunal (como consecuencia de la conducción de los asuntos públicos llevada a cabo por una minoría local).

Ya analizadas las preguntas secundarias, puede abordarse de mejor forma la pregunta principal, que corresponde a ¿cuál es el estado actual de la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel? Así, se plantea que en la actualidad, la comuna de Pudahuel se caracteriza por contar con un Municipio que posee un claro enfoque de participación ciudadana, quedando de manifiesto en la alta importancia y respeto que se le otorga a la Ley N° 20.500 y a la Ordenanza de Participación Ciudadana. Asimismo, la Municipalidad tiene a disposición de la comunidad la mayoría de los mecanismos de participación estipulados en la última normativa señalada. No obstante, de estos mecanismos sólo son conocidos tres por parte de la mayoría de los habitantes de la comuna y se utilizan efectivamente dos, que son las mesas territoriales y los presupuestos participativos. Otras características de la gestión del Municipio son la difusión de los mecanismos de participación a través de las distintas plataformas de internet y la integración de las organizaciones sociales en las diversas instancias de participación. Con todo, el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local de Pudahuel es medio-bajo, donde la reducida cantidad de personas que participa corresponde principalmente a los miembros de organizaciones comunitarias, los adultos mayores y las mujeres. Dejando a los jóvenes como el segmento menos participativo que, junto al resto de las personas de los otros segmentos que no están participando, representan a gran parte de la población. Finalmente, recopilando todos los elementos mencionados, la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel presenta diversas fortalezas y debilidades. Las fortalezas principales corresponden a: la preocupación y el énfasis en la participación ciudadana por parte de la Municipalidad, la aplicación o implementación de la mayoría de los mecanismos de participación establecidos en las normativas y la alta participación de adultos mayores y de las mujeres en la gestión pública local. Mientras que las debilidades se concentran en: el alto desconocimiento de los mecanismos de participación y baja utilización de los

mismos por parte de la comunidad, la baja participación de jóvenes en la gestión pública local y el nivel medio-bajo de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel.

De esta forma, se logra dar respuesta a las distintas preguntas planteadas, con lo que se contribuye a comprender el problema de la baja participación ciudadana y la situación real de la comuna de Pudahuel en tal ámbito.

Además de las preguntas de investigación, también se fijaron objetivos, tanto general como específicos. Cabe recordar que el objetivo general guarda relación con el análisis del estado actual y de las características principales de la participación ciudadana en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel. Quedando de manifiesto su cumplimiento en la indagación de los resultados obtenidos, que permitieron dar respuesta a las preguntas de investigación establecidas, que a su vez, estaban directamente relacionadas con los objetivos específicos. Por tanto, se destaca la consecución de todos los objetivos de la presente investigación.

Algunas reflexiones generales que surgen de los distintos ítems estudiados son: en el caso de la definición sobre participación ciudadana construida a partir de las percepciones de los actores clave, se destaca un elemento; que es el referido a que la solución de los problemas públicos se lleva a cabo en conjunto con la ciudadanía, situación que desde la realidad es muy cuestionable, ya que -salvo en el caso de los presupuestos participativos- no se evidenciaron datos convincentes de que la participación de la comunidad en la gestión pública local se traduzca de forma efectiva en decisiones y resultados enmarcados en la lógica de colaboración Municipio-ciudadanía, con lo que no se puede precisar si las necesidades y demandas de los habitantes de la comuna están siendo consideradas en la gestión municipal. Otro punto destacable, es el bajo nivel de conocimiento ciudadano de los mecanismos de participación ciudadana local (ya planteado anteriormente) y es tan determinante porque esta es una de las causas directas de que la utilización de dichos mecanismos sea bajísima, lo que genera un círculo vicioso que conduce a que no exista una participación ciudadana de gran magnitud en Pudahuel; siendo

imperante la concentración de los esfuerzos en dar a conocer estos mecanismos a la comunidad e incentivar su uso constante. Siguiendo en este punto, se observa que el conocimiento y la utilización de los mecanismos de participación ciudadana local son variables esenciales al momento de evaluar el nivel de participación de la comuna, por tanto, si no existe un progreso en dichas variables, no habrá cambios en el estado actual de la participación ciudadana de Pudahuel. También, es necesario reflexionar en torno a las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del estado actual de la participación ciudadana en la comuna, pero con un énfasis en las debilidades y oportunidades, ya que según el análisis FODA realizado, en la configuración de éstas se encuentra la estrategia principal que debe adoptarse. En cuanto a las debilidades, vale recalcar el bajo nivel de difusión de los mecanismos de participación ciudadana, que ha sido señalado recientemente. Ante esto, se requiere aprovechar -al menos- dos de las oportunidades identificadas, que son la amplia variedad de organizaciones sociales existentes en la comuna y la alta participación de adultos mayores y de mujeres en la gestión pública local, puesto que si se cuenta con el apoyo de estos segmentos, el conocimiento de los mecanismos de participación puede expandirse a más personas y a más territorios de la comuna, tal como se establece a continuación en una de las propuestas sugeridas.

Considerando todos los aspectos abordados en la investigación, en especial las características del estado actual de la participación ciudadana en la gestión pública local de Pudahuel, es fundamental poder sugerir propuestas para la Municipalidad, orientadas al avance de la comuna hacia un alto nivel de participación en el mediano o largo plazo.

En primer lugar, se sugiere la creación de un Departamento o Unidad de Participación Ciudadana que dependa de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), tal como lo tienen otras municipalidades del país. El rol principal de este Departamento o Unidad debiese estar enfocado en la interrelación del Municipio con las organizaciones comunitarias, vecinos y vecinas de la comuna. Asimismo, en asegurar el cumplimiento de la Ordenanza de Participación Ciudadana, impulsar la

aplicación de los diversos mecanismos de participación y mantener un trabajo coordinado con el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), el Concejo Municipal y las demás entidades vinculadas a la participación ciudadana. En definitiva, se requiere de una nueva institucionalidad, que pueda liderar y coordinar todas las iniciativas municipales en materia de participación ciudadana.

En segundo lugar, se recomienda -según lo planteado en el análisis FODA- el diseño e implementación de una campaña de difusión en dos sentidos. En el primer sentido, enfocada en dar a conocer a la comunidad los distintos mecanismos de participación local disponibles, donde se conozcan las características de cada uno, la periodicidad, los requisitos para participar, etc. En el segundo sentido, orientada a incentivar la participación ciudadana en la comuna, principalmente de los jóvenes (que es el segmento menos participativo), exponiendo los beneficios que la participación ciudadana provee a la comunidad en su conjunto. Si bien, es recomendable utilizar internet y las múltiples redes sociales para llegar a la mayoría de los habitantes, también debiesen existir medios físicos, presentes en los diversos barrios, para llegar a las personas que no tienen acceso a internet; además de la colaboración constante en este proceso de las organizaciones sociales, los adultos mayores y las mujeres de la comuna, ya que al ser los segmentos más participativos, pueden tener una gran capacidad de cobertura y convocatoria.

Por último, se propone potenciar la transparencia activa y pasiva del Municipio, así como las cuentas públicas participativas, ya que es esencial que la ciudadanía pueda mantenerse informada de la gestión municipal con el fin de que se conozcan los avances -en las diversas áreas- de la comuna y se compruebe si su participación, por medio de los mecanismos existentes, fue considerada para la toma de decisiones municipales; tendiéndose a una alineación de los intereses de la comunidad y de la Municipalidad.

Así, las tres propuestas planteadas apuntan a poder superar las debilidades que presenta la Municipalidad de Pudahuel en el ámbito de la participación ciudadana,

fortaleciendo la administración municipal y el involucramiento de los habitantes de la comuna en la gestión pública local.

La temática de la participación ciudadana en la gestión pública local es un área que aún no ha sido ampliamente estudiada en el país, siendo esta investigación una contribución al respecto, a fin de incentivar futuros estudios que logren evidenciar el estado real de la participación ciudadana en las diversas comunas y promover su constante progreso.

Para finalizar, cabe destacar algunas preguntas que quedan luego de la realización del presente estudio de caso, que tratan sobre aspectos que no se abordaron en la investigación o que guardan relación con el devenir de la gestión de la Municipalidad de Pudahuel. En tal sentido, si se considera que el Municipio posee un enfoque de participación ciudadana y busca promoverla, ¿por qué no ha existido la preocupación por realizar estudios que evalúen el nivel de participación ciudadana en la comuna? En cuanto a la influencia de la ciudadanía en la gestión pública local, ¿cuál es la incidencia real de la perspectiva ciudadana en la toma de decisiones municipales? En relación al perfil de las personas que más participan en la comuna, ¿qué otras características poseen las personas participativas, considerando otras variables como el nivel educacional o el socioeconómico? Por parte de las personas menos participativas de la comuna, ¿qué otras razones y motivos existen para que las personas no estén participando? En el ámbito del estado de la participación ciudadana en la gestión pública local propiamente tal, ¿qué otros factores pueden determinar el estado actual de participación ciudadana local en la comuna de Pudahuel? Y, si se toma en cuenta la labor que le corresponderá a la Municipalidad de Pudahuel en el área de la participación ciudadana, ¿existirá la voluntad política y administrativa para implementar las estrategias necesarias que contribuyan a mejorar el nivel de participación ciudadana de la comuna?

## BIBLIOGRAFÍA

Americas Quarterly. (2015). Índice de inclusión social 2015. Consultado el 17 de julio de 2016 de [http://www.americasquarterly.org/charticles/social-inclusion-index-2015/social\\_inclusion\\_index\\_2015-spanish.pdf](http://www.americasquarterly.org/charticles/social-inclusion-index-2015/social_inclusion_index_2015-spanish.pdf)

Arnstein, S. (1969). La escalera de la participación ciudadana. JAIP.

Asociación Internacional para la Participación Pública. (2000). Spectrum de Participación Pública.

Biblioteca del Congreso Nacional. (2015). Reporte Estadístico Comunal Pudahuel.

Blanco, I. (2010). Calidad Democrática y Participación Pública. Universidad de Navarra.

Borja, J. (2009). Gobiernos Locales, Políticas Públicas y Participación Ciudadana. Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental.

Cazau, P. (2006). Introducción a la Investigación en Ciencias Sociales.

Ciudad Viva. (2012). Monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en Chile. Consultado el 17 de julio de 2016 de [http://ciperchile.cl/pdfs/participacion\\_ciudadana/Monitoreo\\_Ley\\_20500.pdf](http://ciperchile.cl/pdfs/participacion_ciudadana/Monitoreo_Ley_20500.pdf)

CLAD. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Colino, C. (2002). Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad. CLAD.

Constantino, M. (2000). Participación ciudadana. FCE.

Corbetta, P. (2007). Metodología y Técnicas de Investigación Social. Mc Graw.

Cunill, N. (1991). Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. CLAD.

Dahl, R. (2004). La Democracia. Encyclopaedia Britannica.

Fernández, I. (2006). Participación ciudadana en el nivel local: Desafíos para la construcción de una ciudadanía activa. Expansiva.

Ferrero, M; y Hoehn, M. (2014). Participación Ciudadana – Un Marco Teórico. BCN.

- Gabrielian, V; Yang, K.; y Spice, S. (2008). *Qualitative Research Methods*.
- García, M. (2006). *Planeación participativa: la experiencia de la política ambiental en México*.
- Guillen, A; Sáenz, K; Badii, M; y Castillo, J. (2009). *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*. Daena: International Journal of Good Conscience.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. FCE.
- Martínez, P. (2006). *El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica*. Pensamiento & Gestión.
- Mellado, R. (2001). *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*. P y V.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2014). *Reporte Comunal: Pudahuel*. Observatorio Social.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (1988). *Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades*. BCN.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2011). *Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. BCN.
- Municipalidad de Pudahuel. (2000). *Ordenanza de Participación Ciudadana*.
- Municipalidad de Pudahuel. (2011). *Ordenanza de Participación Ciudadana*.
- Municipalidad de Pudahuel. (2012). *Plan de Desarrollo Comunal 2011-2015*.
- Municipalidad de Pudahuel. (2015). *Cuenta Pública Municipalidad de Pudahuel 2015*.
- Municipalidad de Pudahuel. (2016). *Antecedentes del Municipio*. Consultado el 15 de septiembre de 2016 de <http://www.mpudahuel.cl/>
- Perero, E. (2002). *Participación Ciudadana*. Green Cross España.
- Pindado, F. (2004). *Gobierno local y participación ciudadana*. Intervención Psicosocial.
- Quintana, A. (2006). *Metodología de Investigación Científica Cualitativa*. UNMSM.
- Rivas, J. (2015). *Calidad de la democracia y desarrollo democrático*. ICPS.
- Ruz, L. (2008). *Democracia y Participación*. Universidad de Concepción.

Sanhueza, A. (2004). Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Corporación PARTICIPA.

Shand, D; y Arnberg, M. (1996). Background Paper in Responsive Government: Service Quality Initiatives. OCDE.

Strauss, A; y Glaser, B. (1967). The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research. Aldine.

SUR Profesionales Consultores. (2009). Estado actual y requerimientos de participación ciudadana en la gestión municipal.

Yeager, S. (2008). Classics Methods in Public Administration Research. CRC Press.

## **ANEXOS**

### **Anexo N°1: Entrevistas**

A continuación, se presenta una lista de todos los entrevistados con la identificación de sus cargos y el tiempo que llevan en ellos.

**1) Cecilia Cesare.**

Coordinadora Programa Territorio, Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), Municipalidad de Pudahuel - 8 años en el cargo.

**2) Mónica Fuentealba.**

Presidenta Comité Habitacional “La Esperanza”, Comuna de Pudahuel (sector sur) - 3 años en el cargo.

**3) Tamara Homel.**

Concejala del Partido Comunista de Chile, Municipalidad de Pudahuel - 8 años en el cargo.

**4) Jorge Neira.**

Presidente Junta de Vecinos “Peralito” Unidad Vecinal N° 34-D, Comuna de Pudahuel (sector rural) - 10 años en el cargo.

**5) Víctor Saavedra.**

Concejal del Partido Socialista de Chile, Municipalidad de Pudahuel - 12 años en el cargo.

**6) Manuel Villa.**

Director Distrito de Guías y Scouts “Quilamapu” – Miembro Consejo Comunal de Seguridad Pública, Comuna de Pudahuel (sector norte) - 6 años en el cargo.

## **Anexo N°2: Pauta de Entrevista Dirigentes Vecinales**

- 1) ¿Cuál es el rol que usted desempeña en el barrio?
- 2) ¿Qué entiende por participación ciudadana?
- 3) ¿Conoce alguna normativa sobre participación ciudadana como leyes u ordenanzas?
- 4) ¿Conoce mecanismos o formas en que el Municipio genere instancias de participación ciudadana?
- 5) ¿Ha participado en alguna de esas instancias? Si es así, ¿Cómo fue la experiencia?
- 6) ¿Cómo se enteró de los mecanismos de participación?
- 7) ¿Cree usted que su participación como dirigente es tomada en cuenta, es respetada o es vinculante para la Municipalidad?
- 8) ¿Cree que la participación ciudadana es beneficiosa para la gestión del Municipio? Si es así, ¿De qué forma?
- 9) ¿Cómo cree que es el nivel de participación ciudadana en la comuna?
- 10) ¿Qué tipo de personas es el que usted cree que participa? (edad, sexo, miembro organización social, etc.)
- 11) ¿Cuáles cree que serían las razones por las que las personas no participan?
- 12) ¿Qué podría ocasionar un bajo nivel de participación ciudadana local?

### **Anexo N°3: Pauta de Entrevista Funcionarios o Autoridades Municipales**

- 1) ¿Cuál es el rol que usted desempeña en la Municipalidad en relación a la participación ciudadana?
- 2) ¿Qué entiende la Municipalidad por participación ciudadana?
- 3) ¿Cuál es la importancia que la Ley N° 20.500 tiene para su Municipalidad?
- 4) ¿Qué mecanismos de participación ciudadana implementa el Municipio en la comuna?
- 5) ¿Cómo se difunden los mecanismos de participación?
- 6) ¿Usted cree que las personas han utilizado los mecanismos de participación en el último tiempo?
- 7) ¿Cuál es el rol de las juntas de vecinos y demás organizaciones sociales en la comuna y cuánto inciden en las decisiones municipales?
- 8) ¿Cree que la participación ciudadana es beneficiosa para la gestión del Municipio? Si es así, ¿De qué forma?
- 9) ¿Cómo cree que es el nivel de participación ciudadana en la gestión pública de la Municipalidad?
- 10) ¿Qué tipo de personas es el que usted cree que participa? (edad, sexo, miembro organización social, etc.)
- 11) ¿Cuáles cree que serían las razones por las que las personas no participan?
- 12) ¿Qué podría ocasionar un bajo nivel de participación ciudadana local?