



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

**COMPARACIÓN DE LOS MODOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL: EL CASO DE LAS COMUNAS
DE LAS CONDES Y LA PINTANA (2012-2017)**

Seminario para optar al Grado de
Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales
Mención: Gestión Pública

JORGE IGNACIO SIMÓN GÓMEZ URIBE
MARCELO ALEJANDRO UGALDE VARGAS

Profesor Guía: Cristián Plischoff Varas

Santiago, Chile 2017

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I: DISEÑO METODOLÓGICO	7
Problema de investigación	7
Pregunta de investigación	9
Objetivos e hipótesis de la investigación	9
Objetivo general	9
Objetivos específicos	10
Hipótesis	10
Tipo de investigación	10
Técnicas utilizadas	11
Observación indirecta	11
Revisión de fuentes primarias	11
Escala de participación ciudadana adaptada	12
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	14
Investigaciones de referencia	14
Participación ciudadana	15
Formas de participación	18
Actores	20
Voluntad política e incidencia	21
Voluntad política	21
Incidencia	22
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE RESULTADOS	24
Caracterización comunal	24
La Pintana	24
Las Condes	25
Análisis de Resultados del Objetivo Específico 1	26
Análisis de Resultados del Objetivo Específico 2	31
Análisis de Resultados del Objetivo Específico 3	36
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES	41
Reflexiones a partir del Objetivo General	41
Limitaciones de la investigación	41
Pregunta de investigación	42
Evaluación de la hipótesis	43
Aportes al conocimiento	44
Potenciales estudios	45

BIBLIOGRAFÍA	45
ANEXOS	49
Anexo N°1: Sistematización de tópicos de discusión COSOC (2012-2015)	49

RESUMEN

Esta investigación se enmarca entre los estudios cualitativos y busca comparar los modos de participación ciudadana en base a dos casos de comunas en Chile: La Pintana y Las Condes en el período 2012-2017. El resultado de esta investigación señala que las principales diferencias entre ambas comunas se enmarcan en 5 dimensiones, frecuencia de los usos de los modos de participación ciudadana, los enfoques sobre la participación ciudadana que presenta cada una de estas comunas, la voluntad de los funcionarios hacia la participación ciudadana, el entorno organizacional que rodea al Municipio (organizaciones de la sociedad civil) y la capacidad de incidencia de los vecinos de estas comunas.

Palabras clave: Participación ciudadana, voluntad política, incidencia, actores,

ABSTRACT

This work is a qualitative effort whose general purpose is to compare the ways of citizen governance, based in two cases of *comunas* in Chile: La Pintana and Las Condes during 2012-2017. The results of this effort point out that the most important differences between both cases are basically categorized in 5 dimensions, the frequency, the approach to the topic from the local government, bureaucrats willingness to citizen governance, the civil society organizations and the impact that citizens can have in public policy in this *comunas*.

Keywords: Citizen governance, political willingness, impact, actors.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas Chile ha enfrentado una aguda baja en la participación electoral de la población, al mismo tiempo que experimenta un proceso de resignificación del rol del Estado y de la relación de este con la ciudadanía. El modelo de Estado decimonónico o de “iluminismo democrático” con partidos políticos conductores de una ciudadanía que entrega el proceso de diseño, ejecución y control de las políticas públicas a los técnicos y tecnócratas del Estado ha entrado en cuestión, incluso, desde la propia institucionalidad.

En este contexto surge un nuevo marco jurídico que responde a esta nueva relación entre el Estado y los ciudadanos, la ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública o ley 20.500. Esta introduce una serie de cambios entre los cuáles destacan las modificaciones a la ley orgánica constitucional de municipalidades o ley 18.695, que buscan impulsar la participación ciudadana en el nivel del Estado más en contacto con el territorio y la ciudadanía, el Municipio, a través de la creación y definición de los modos de participación ciudadana en la gestión del mismo.

Debido a estas modificaciones al aparataje jurídico del Estado, es que el estudio de la participación ciudadana es un tema de interés. Es importante conocer las dinámicas y los modos de participación ciudadana en el país, no solamente por mera curiosidad intelectual, sino para comprender todo un nuevo ámbito de la gestión pública local en el país.

Es debido a la importancia del tema para los administradores públicos del país que el fin académico de esta investigación es aportar en el análisis de la implementación de esta ley, esto a través de una comparación a los modos de participación ciudadana en la gestión pública local a partir de dos casos, la comuna de La Pintana y Las Condes.

Desde Aristóteles en La Política conocemos la utilidad que tiene la comparación para el análisis de los asuntos públicos, en esta es posible apreciar fenómenos que podrían no haber sido detectados en un estudio de caso y comparar resultados entre las experiencias. En razón de esto es que este trabajo se realiza con una metodología comparativa, desde un enfoque cualitativo y con énfasis en la organización encargada de liderar la implementación de la ley, la Municipalidad.

En cuanto a la selección de los casos, esta se realiza en función del estudio Monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en

Chile 2012, de los investigadores Tomás Marín y Danae Mlynarz, en el cual se señala a Las Condes como la comuna peor evaluada en cuanto a participación ciudadana en la gestión pública en la ciudad de Santiago, mientras que califica a La Pintana como el único municipio que cuenta con altos niveles de participación ciudadana y buen desempeño en cuanto a transparencia y acceso a la información pública municipal (Marín y Mlynarz, 2012: p.55).

En muchos sentidos, Las Condes y La Pintana son comunas dicotómicas. Aunque ambas se ubican en la ciudad de Santiago, estas tienen diferencias importantes en el ámbito socioeconómico. Las Condes destaca como una de las comunas donde sus habitantes tienen los mayores ingresos del país y el Municipio de Las Condes maneja el mayor presupuesto de la nación y uno de los mayores presupuestos municipales por habitante del país. Por el contrario, la comuna de La Pintana es una de las comunas con mayor tasa de pobreza por ingresos del país y además cuenta con un presupuesto por habitante de los más bajos entre las comunas de la ciudad de Santiago.

En razón de esta disímil realidad es que surge la hipótesis de este escrito, debido a que las diferencias en la participación ciudadana a favor de la comuna de La Pintana, no pueden ser explicadas en función de los recursos disponibles por parte del Municipio, es que la hipótesis refiere a que las diferencias entre los usos de los modos de participación ciudadana entre ambas comunas responden a la voluntad política y capacidad de incidencia de los actores comunales.

En ánimo de generar un acercamiento a la evidencia capaz de comprobar o desechar la hipótesis planteada, en esta investigación se realizan diversas observaciones indirectas, del tipo entrevistas, en conjunto con una revisión de las condiciones particulares de cada comuna y de la evidencia disponible sobre la participación ciudadana en la gestión pública en Chile, lo cual se realiza a través de una revisión documental y bibliográfica.

CAPÍTULO I: DISEÑO METODOLÓGICO

En el presente capítulo se presenta el problema a tratar y que da origen a la pregunta de investigación. A la vez se presenta el objetivo general y los objetivos específicos determinados para dar respuesta a la pregunta de investigación en función de la hipótesis definida. Finalmente se describe el tipo de investigación y las técnicas utilizadas en el desarrollo de la investigación.

Problema de investigación

Por décadas en Chile los tomadores de decisiones y la academia, han planteado la importancia de incentivar la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas (Delamaza, 2011). Esto se vio acompañado de iniciativas que buscaban aumentar la participación ciudadana en la gestión pública, pero estos estaban altamente atomizados, la generalidad de estos era de carácter consultivo y para los funcionarios que ejecutaban estos modos de participación, no existía claridad de si estos esfuerzos constituían participación ciudadana siquiera (Delamaza, 2011: p. 57-59).

Pero desde el año 2011 y en línea con los compromisos asumidos por el Estado de Chile en el año 2009 en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, el país cuenta con un marco jurídico que define y delimita los instrumentos de participación ciudadana tanto en la administración central como en la administración local.

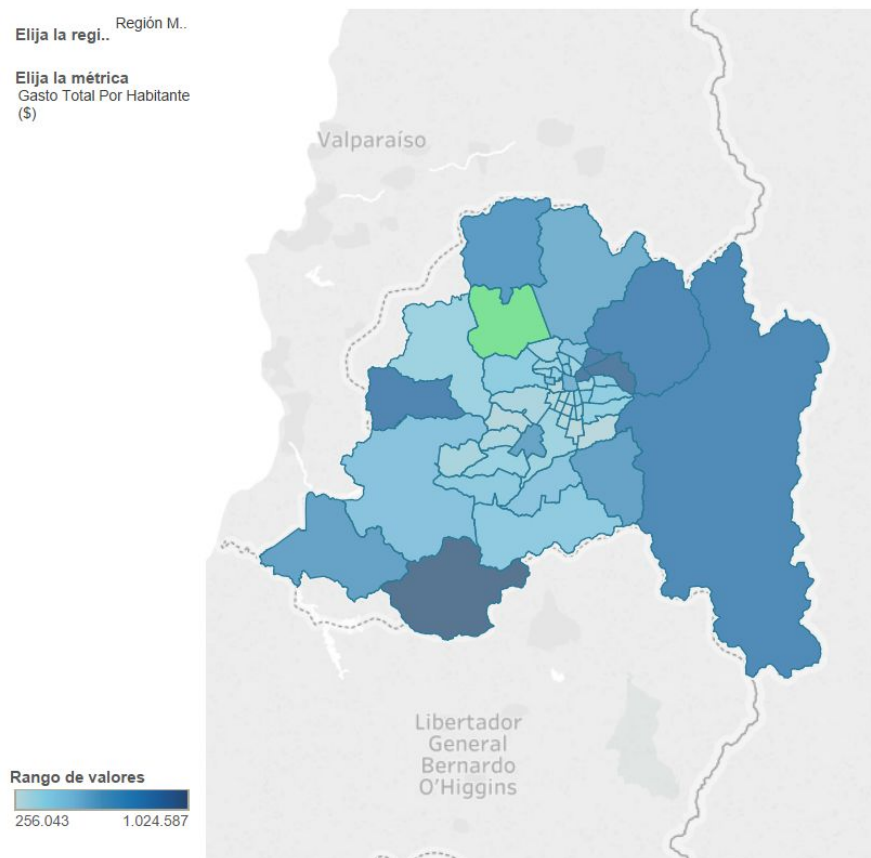
Este marco jurídico -la ley 20.500 sobre asociaciones y participación en la gestión pública- introduce cambios a la legislación, entre las que se cuentan reconocer la participación ciudadana como uno de los principios de la administración del Estado, el reemplazo del Consejo Económico y Social Comunal por el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), la definición e introducción de mecanismos de participación en la gestión local, entre otros.

Pero, a pesar de los esfuerzos en los que se incurrió para el diseño y aprobación de esta ley, en la implementación de esta han existido serias problemáticas. Desde sus inicios existieron atrasos en la implementación (Correa, 2011) y a 4 años de la promulgación de la ley el 37% de los Municipios del país aún no habían constituido el COSOC o no se contaba con información sobre ello (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017).

En suma a esto, en las instancias de evaluación de la ciudadanía sobre la ley 20.500 se relata que existen una serie de problemáticas para la implementación de la ley en la gestión local, entre ellas destaca la alta discrecionalidad con la que cuentan los alcaldes para ejecutarla (División de Organizaciones Sociales, 2015).

Para el caso particular de la región Metropolitana existen estudios de los avances en la implementación de esta ley por comuna (Marín y Mlynarz, 2012), en el mismo se señala que existen casos dicotómicos en la región. Por un lado, cómo la peor evaluada, se encuentra la comuna de Las Condes, mientras que por otro lado se encuentra la comuna de La Pintana, la única comuna de la región que posee una buena evaluación en todas las mediciones hechas por el estudio.

Esta dicotomía en los resultados de la implementación destaca debido al carácter de las comunas, Las Condes es una de las comunas que cuenta con el mayor presupuesto Municipal del país y uno de los mayores presupuestos por habitante de la región, mientras La Pintana cuenta con el presupuesto por habitante más bajo de la región.



Mapa de gasto total por habitante de los Municipios de la Región Metropolitana, en la parte baja del rango de valores se encuentra la comuna de La Pintana con 256.043 pesos por habitante, en el otro extremo se encuentra la comuna de Alhué con 1.024.587 pesos por habitante, seguida de la comuna de Las Condes con 955.078 pesos por habitante.

Fuente: OBSERVATORIO FISCAL. (2017). *Mapa de indicadores y resultados Municipales*. [en línea] <<https://observatoriofiscal.cl/visualizacion/repo/Mapa-de-indicadores-y-resultados-municipales>> [consulta: 13 diciembre 2017]

En suma a estos problemas de implementación local, existen problemáticas estructurales de la democracia nacional, entre ellos, los bajos niveles de participación política (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017), los cuales se acentúan en las elecciones para los gobiernos locales, así también otro problema surge de los bajos niveles de poder de las organizaciones sociales comunitarias, tal como lo percibe la ciudadanía (Centro de Estudios Urbano - Territoriales, 2016).

La conjunción de estos factores da cuenta de problemas para asegurar y fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública local a partir de la ley 20.500. Problemas que son especialmente preocupantes en la región Metropolitana de Santiago, la cual cuenta con una baja densidad de organizaciones de la sociedad civil en comparación a otras regiones del país (Centro de Políticas Públicas UC, 2016), lo cual se traduce en menores números de participantes potenciales en algunos de los mecanismos de participación definidos por la ley 20.500, cómo sería el COSOC o los Fondos de Desarrollo Vecinal (FONDEVE).

Es así entonces que la problemática detectada es que existe una disociación entre la implementación de la ley 20.500 y las intenciones declaradas por Chile y asumidas como compromiso en el año 2009. En suma, existen pocos trabajos académicos que problematicen la realidad de las brechas de implementación detectadas, menos aun evaluaciones locales actualizadas sobre esta disociación entre implementación e intención y las diferencias territoriales de la misma y aún menos trabajos que comparen estas diferencias en ánimos de generar aprendizajes institucionales en base a las mismas.

Pregunta de investigación

En razón de lo expuesto surge la pregunta de investigación, la cuál es: ¿Cuáles son las diferencias en los modos de participación ciudadana en la gestión local entre los Municipios de Las Condes y La Pintana?

Objetivos e hipótesis de la investigación

Objetivo general

Comparar los modos de participación ciudadana en la gestión local entre los Municipios de Las Condes y La Pintana.

Objetivos específicos

1. Resumir la información recopilada sobre los modos de participación ciudadana en la gestión local de los Municipios.
2. Identificar las diferencias en los modos de participación ciudadana en la gestión local entre los Municipios de Las Condes y La Pintana.
3. Evaluar las diferencias en los modos de participación ciudadana en la gestión local entre los Municipios de Las Condes y La Pintana.

Hipótesis

Existen diferencias en la frecuencia de uso de los modos de participación ciudadana entre ambas comunas, las cuales responden a la voluntad política y la capacidad de incidencia de los actores de la comuna.

Tipo de investigación

Esta investigación se enmarca en la de los estudios sociales, es decir, los estudios que construyen representaciones de la vida social, también llamadas, descripciones que incorporan ideas y pruebas empíricas relevantes sobre los fenómenos sociales (Ragin, 2008: p. 31-70).

Cómo cualquier investigación social, durante la construcción y acercamiento al objeto de estudio tiene el problema de que se crea una separación artificial entre quienes estudian el problema y el problema en si mismo, lo cual genera superposición entre ambos. Debido a esto, en ánimos de objetivar cualquier investigación social es relevante recurrir a un enfoque y métodos lo suficientemente flexibles para permitir comprender la realidad empírica y discursiva, pero lo suficientemente estrecho para facilitar la comprensión y cognoscibilidad de la realidad a analizar.

En razón de esto, en este trabajo se utilizó principalmente el enfoque cualitativo, un enfoque que destaca por su fundamentación alejada de la estadística y de carácter inductivo, en el cual se admite la subjetividad y la generación de teoría no se fundamenta en estudios anteriores sino a partir de la evidencia empírica recolectada (Alvarado y Ramos, 2015: p.20). A pesar de esto se utilizaron estrategias de presentación de información de carácter cuantitativo.

A la vez la metodología utilizada para el análisis fue de carácter comparativo y responde a una estrategia de similitud en la elección de los objetos comparados (Pérez, 2015). El fin de la utilización del método comparativo es superar la posible limitación si la selección fuese de tan solo un caso, en el cual la posibilidad de extraer conclusiones útiles para Municipios con realidades muy disímiles se reduce.

En conjunto con la lógica de comparación, esta investigación también se basó en la idea de la inducción analítica, en la cual se establecen similitudes y disimilitudes en los casos analizados (Ragin, 2008: p.161). Así también este trabajo se basó en la idea de la observación científica, en la cuál los investigadores desarrollan aproximaciones directas/indirectas sobre el caso de estudio (Valles, 1999: p.141-175), esta idea es la base de técnicas utilizadas a lo largo del desarrollo de esta investigación, especialmente debido al énfasis de este trabajo en la observación indirecta. Esto debido a que, para respetar el principio de control de sesgos del investigador¹ parece ser la observación indirecta la mejor forma de aproximación al objeto de estudio (Gainza, 2006).

Técnicas utilizadas

Los instrumentos utilizados en el desarrollo de este trabajo de comparación son tres la observación indirecta, revisión de fuentes primarias y la construcción de una técnica de evaluación inspirada en la escala de participación ciudadana presente en Marín y Mlynarz (2012) modifica en función de los objetivos de esta investigación.

Observación indirecta

El tipo de observación indirecta realizada durante la confección de este trabajo es la entrevista, la cual es posible definir como una técnica que permite la comunicación frente a frente del investigador con el individuo entrevistado, en la cual se realizan preguntas abiertas y con libertad relativa dentro del marco de la pregunta (Gaínza, p. 219-220).

Revisión de fuentes primarias

Durante el desarrollo de esta investigación se realizó la revisión y se resumió la información de fuentes primarias relevantes para los objetivos de esta investigación, tales como ordenanzas y otros documentos oficiales de las Municipalidades.

¹ Ambos investigadores eran residentes de la ciudad de Santiago de Chile al momento de realización del estudio, a la vez que conocían previamente los mecanismos de participación analizados durante el estudio.

Escala de participación ciudadana adaptada

En base a la escala de participación ciudadana de Marín y Mlynarz (2012), se desarrolló una escala para la evaluación de la participación ciudadana en ambas Municipalidades, adaptada a los objetivos de esta investigación.

Esta escala presenta 4 dimensiones, en las cuáles su evaluación se realiza en términos binarios, es decir, de cumplimiento o incumplimiento, expresada en términos de 1 (Si) y 0 (No). Las dimensiones se presentan a continuación.

1.1 COSOC:

- a) Existe COSOC funcionando al 30 de Junio de 2017
 - Sí: 1
 - No: 0

- b) Fecha de constitución del último COSOC
 - Después del 1 de Julio de 2014: 1
 - Antes del 1 de Julio de 2014: 0

- c) El COSOC tiene presupuesto por glosa Municipal:
 - Sí: 1
 - No: 0

- d) Están disponibles las actas del COSOC en la página de internet la Municipalidad:
 - Sí: 1
 - No: 0

1.2 Ordenanza de Participación Ciudadana

- a) La ordenanza de participación ciudadana ha sido modificada durante los últimos 3 años (2014-2017) para actualizarla a la nueva administración de la Municipalidad.
 - Sí: 1
 - No: 0

- b) La ordenanza de participación ciudadana define los objetivos Municipales en el tema.
 - Sí: 1
 - No: 0

c) La ordenanza de participación ciudadana incluye la definición de los mecanismos siguientes.

- Plebiscito comunal: 1
- Audiencia: 1
- Consulta ciudadana: 1
- Presupuestos participativos: 1
- Cabildo: 1
- Otros: 1
- Ninguno: 0

1.3 Entorno

a) Se han desarrollado capacitaciones a los funcionarios municipales sobre la ley de participación ciudadana

- Sí: 1
- No: 0

b) Se han realizado capacitaciones a dirigentes sociales sobre la ley de participación ciudadana

- Sí: 1
- No: 0

1.4 Incidencia y voluntad política

a) Los mecanismos de participación ciudadana utilizados han influido en la modificación de alguna política pública de:

- Infraestructura pública: 1
- Presupuesto Municipal: 1
- PLADECO: 1
- Política Social: 1
- Otros: 1
- Ninguno: 0

b) Los actores identificados han facilitado los procesos de participación ciudadana en la comuna:

- Sector Privado y Organizaciones asociadas (Gremios, etc.): 1
- Organizaciones de la Sociedad Civil (excepto juntas de vecino): 1
- Juntas de vecinos: 1
- Funcionarios municipales: 1
- Alcalde: 1
- Ninguno: 0

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

En el presente capítulo se exponen las investigaciones de referencia revisadas durante el proceso de definición del problema de investigación de este escrito, posteriormente se desarrollan los elementos conceptuales útiles y necesarios para el cumplimiento de los objetivos de investigación de este trabajo, con especial énfasis en los conceptos de participación ciudadana, actores, voluntad política e incidencia y en materias de orden jurídicas.

Investigaciones de referencia

De las investigaciones revisadas durante la definición de este escrito destaca una investigación realizada por González (2014), la cual tuvo como objetivo “analizar el significado de la participación ciudadana y las modalidades de implementación de la Ley 20.500, según la percepción de los actores sociales y municipales de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda” (Gonzalez, 2014, p: 6). De los resultados relevantes obtenidos se afirma que solamente un entrevistado señala la participación como derecho ciudadano, lo cual sería aquello que la ley busca instaurar, para la mayoría de los entrevistados la participación ciudadana es incluir a la comunidad en la gestión. Se aprecia también que en ambas comunas existe voluntad política y motivación por parte de los dirigentes sociales para implementar la nueva normativa, y en especial en la instalación del COSOC, mecanismo que es considerado como una fortaleza de la ley, al igual que la facilitación en la creación de corporaciones y fundaciones que permiten la utilización de los mecanismos de participación ciudadana. Como debilidades de la ley se percibe el carácter consultivo del COSOC, deficiencias en la difusión de los mecanismos de participación, la falta de recursos para implementar la normativa, dificultades para implementar los plebiscitos y ausencia de fiscalización sobre el cumplimiento con la ley.

En una línea similar, Pinochet (2017) analiza el estado y las principales características de la participación ciudadana en la gestión pública local en la comuna de Pudahuel. En sus resultados se señala que existe cierta preocupación del municipio por difundir las actividades de participación a través de plataformas digitales como su sitio web y redes sociales, sin embargo, se señala también que dicho canal deja fuera a una parte importante de la población. La participación ciudadana de la comuna está caracterizada por la participación de una reducida cantidad de habitantes, principalmente mujeres y adultos mayores, por la presencia mayoritaria de mecanismos de participación territorial a través de mesas

territoriales de tipo consultivos y por la toma de decisiones municipales centralizadas.

En mayor cercanía con las unidades de análisis del trabajo, Orozco (2016) examina la participación ciudadana en Santiago, Providencia y Las Condes. En su investigación se valida la hipótesis planteada que señala que a partir de la promulgación de la Ley 20.500 las municipalidades han cumplido con la implementación de la normativa, sin embargo no han promovido la ampliación de la participación ciudadana como un espacio de constitución del ciudadano, y que esto se debe a que los mecanismos instalados por la ley son de carácter consultivo y no vinculante, lo cual desfavorece la participación activa por parte de los ciudadanos. Respecto a Las Condes y Providencia se señala adicionalmente que ambas comunas han convocado a instancia de consulta ciudadana pero que no están estrictamente bajo el marco normativo como los describe la ley, convirtiéndolos en un mecanismo difuso tanto para los ciudadanos como para el investigador.

Con una mirada más institucional la SUBDERE (2016) realiza diálogos participativos utilizando la modalidad de las consultas ciudadanas. De los hallazgos obtenidos por esta instancia, se recoge que las principales deficiencias de la normativa son la dificultad de practicar la participación ciudadana tanto en gobierno central como a nivel municipal, la falta de apoyo a los dirigentes sociales para que realicen una mejor gestión, falta de recursos y espacio físico en las municipalidades, la falta de charlas educativas sobre la normativa, se plantea la necesidad de reducir la burocracia para facilitar la labor de las organizaciones sociales y de los dirigentes, la instalación de un COSOC con poder de decisión y vinculante, mayor facilidad para implementar plebiscitos locales y nacionales, y mayores espacios para discutir sobre servicios básicos de salud, educación, medioambiente, entre otros.

Participación ciudadana

La participación ciudadana es reconocida en Chile, desde la publicación de la ley 20.500 de asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, como uno de los principios de la administración del Estado junto a la transparencia y publicidad administrativa, la responsabilidad, la eficiencia, la eficacia, la coordinación, etc. Así como también se reconoce a la participación en las políticas, planes, programas y acciones del Estado como un derecho de las personas (Ley N° 20.500, 2011: Título IV)

A pesar de esto, la ley no define claramente la participación ciudadana, sino que tan solo define el campo de acción de la misma. Debido a esto es necesario recurrir a

otros cuerpos legales del Estado para definir qué es la participación ciudadana. En ese sentido el instructivo presidencial del año 2011 entrega algunas luces en cuanto a la política de participación ciudadana, definiéndola como “...la activa presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos como condición necesaria para promover el bien común y para que el Estado esté al servicio de las personas” (Instructivo presidencial N° 002, 2011: p. 1). Por otro lado el instructivo presidencial del año 2014, que reemplaza al instructivo de 2011, define la participación ciudadana como “...un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogo colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas (Instructivo presidencial N° 007, 2014: p.2).

En cuanto a la definición de las municipalidades analizadas en esta investigación, la Municipalidad de Las Condes no cuenta con una definición de participación ciudadana en su ordenanza vigente de participación ciudadana del año 2013, aunque sí señala, en concordancia con la ley 20.500, que “La Municipalidad de Las Condes reconoce y promueve la participación ciudadana en el diseño y elaboración de las políticas y acciones municipales...” (Decreto N° 3546, 2013: p.1). La Municipalidad de la Pintana, si cuenta con una definición de participación ciudadana en su marco jurídico de participación ciudadana, al respecto la define como “...la posibilidad que tienen los ciudadanos de la comuna de La Pintana de intervenir, tomar parte y ser considerados en las instancias de información, ejecución y evaluación de acciones que apunten a la solución de los problemas que los afectan directa o indirectamente en los distintos ámbitos de actividad de la Municipalidad y el desarrollo de la misma en los diferentes niveles de la vida comunal” (Ordenanza Municipal N° 002, 2011: p. 2).

A continuación es posible apreciar una tabla comparativa con las definiciones previamente señaladas.

Tabla N° 1
Comparación de las definiciones de participación ciudadana

	Ley 20.500	Instructivo (2011)	Instructivo (2014)	Municipalidad de La Pintana
Sujeto participante	Personas	Ciudadanos	Ciudadanía	Ciudadanos de La Pintana
Campo de	Políticas,	Asuntos públicos	Problemas	Instancias de

acción	planes y acciones del Estado		públicos y sus soluciones	información, ejecución y evaluación de acciones que apunten a la solución de los problemas que los afectan directa o indirectamente
Quehacer o facultades de los sujetos	No indica	Su activa presencia	Identifican y deliberan en conjunto con el Estado sobre los problemas públicos y sus soluciones	Intervienen, toman parte y son considerados
Objetivos	No indica	Promover el bien común y un Estado al servicio de las personas	Incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas	No indica

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 20.500, instructivos presidenciales (2011) (2014) y la ordenanza de participación ciudadana de la Municipalidad de La Pintana (2011).

De acuerdo a lo señalado, es posible apreciar que la ley 20.500 tiene una definición más amplia de los sujetos participantes, ya que no la restringe exclusivamente a los ciudadanos² cómo si la restringen ambos instructivos Presidenciales y la ordenanza de la Municipalidad de La Pintana.

Así también es posible señalar que el campo de acción de la participación ciudadana, es disímil en las definiciones. A pesar de esto, y para los objetivos de este trabajo, este campo está circunscrito a aquello en lo que concuerdan las 4 definiciones: El campo de acción de la participación ciudadana son los problemas y las políticas públicas. Aunque cabe destacar que en el caso de la Municipalidad de La Pintana, circunscribe esta participación a ciertos procesos, sin considerar el proceso de diseño de las iniciativas de la institución.

En cuanto a las facultades de quienes ejercen la participación ciudadana hay concordancia en el instructivo Presidencial de 2014 y la ordenanza de participación de la Municipalidad de La Pintana que la participación ciudadana requiere incidencia, similar a lo que plantea Delamaza (2011) en cuanto a la necesidad de que la contraparte de los funcionarios, la ciudadanía, pueda hacer exigible los compromisos de los procesos de participación.

² Los cuáles en nuestra constitución están definidos como los Chilenos mayores de 18 años que no hayan sido condenados a pena aflictiva (Constitución Política de la República de Chile, 2005: Capítulo II, Artículo 13).

Sobre los objetivos de la participación ciudadana, estos son generales, por ejemplo, en cuanto a que la participación ciudadana buscaría promover el bien común, en lo cual se encuentra coincidencia con la Constitución Política de la República (2005). A pesar de esto la ordenanza de participación ciudadana de la Municipalidad de La Pintana define algunos objetivos de la ordenanza, que podrían ser interpretados como la visión de la institución en cuanto a los objetivos de la participación ciudadana en si misma. Al respecto la ordenanza señala que son objetivos "...la participación de la comunidad local en el progreso económico, social y cultural de la comuna...", además de "...fortalecer a la sociedad civil, la participación de los ciudadanos y amparar el respeto a los principios y garantías constitucionales." (2011: p.2).

En suma a estos cuerpos jurídicos de carácter nacional o sub-nacional, existe una definición de un cuerpo jurídico del que Chile es signatario y que es de carácter supranacional: la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. En esta se señala que la participación ciudadana en la gestión pública es "...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).

En síntesis, es posible señalar que existen importantes similitudes en cuanto a las definiciones de participación ciudadana de carácter nacional, subnacional y supranacional estudiadas y para los objetivos de esta investigación, todas estas definiciones aportan elementos relevantes para el análisis y la correcta definición del fenómeno estudiado, mas en ánimos de simplificar la comprensión, en este escrito se comprenderá a la participación ciudadana cómo el proceso de construcción social de las políticas públicas llevado a cabo por los ciudadanos, en el cuál estos son informados, intervienen y deliberan sobre las políticas, planes y acciones de la Municipalidad.

Formas de participación

La participación ciudadana, como todo proceso del Estado, debe ser realizada bajo un marco jurídico claro y público, en este caso, este marco está definido en las ordenanzas de participación ciudadana, en la ley 20.500, en las ordenanzas específicas de Plebiscito o del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil y en reglamentos e instructivos varios del Estado. Debido a esta multiplicidad de fuentes es que para los objetivos de este trabajo es relevante seleccionar una

fuelle que reúna todos los mecanismos y aplique en específico a la gestión Municipal. Con miras a cumplir estos objetivos es que es posible que las definiciones que entrega la Guía Participación Ciudadana en la Gestión Municipal del año 2016, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), sean las más adecuadas, y por tanto las utilizadas a lo largo de este escrito.

A continuación se mencionan los mecanismos a los que hace referencia esta guía (SUBDERE, 2016: p. 28-46):

1. Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC): Creado en reemplazo de los Consejos Económicos y Sociales Comunes (CESCO), entre sus objetivos se cuentan asegurar la institucionalización de la participación ciudadana y así promover el control ciudadano de la gestión. Son de carácter consultivo y entre sus funciones se cuentan asesorar en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas comunales y la gestión de la institución, pronunciarse sobre la cuenta pública anual del Alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios que presta la Municipalidad y formular propuestas para el presupuesto y los planes que regulan la actividad y el desarrollo de la comuna.
2. Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS): Oficina de entrega de difusión de los programas y trámites a realizar en la Municipalidad y de recepción de reclamos y sugerencias abierta a la comunidad.
3. Plebiscitos Comunes: Son la manifestación de la voluntad soberana de la ciudadanía comunal a través de las urnas. Tratan sobre materias de interés de la comuna, tales como las modificaciones a los planes que regulan la actividad y el desarrollo de la comuna.
4. Audiencias Públicas: Rendición de cuentas del Alcalde y el Concejo Municipal hacia la ciudadanía en materias que esta última estime de interés.
5. Consulta Ciudadana: Mecanismo que permite a la población local emitir opiniones y formular propuestas de solución a los problemas de la comunidad del lugar donde residen. Pueden tener como sujetos participantes a la ciudadanía en general, sindicatos, gremios, organizaciones de voluntarios y organizaciones de interés público.
6. Presupuesto Participativo Local: Proceso e instrumento en el que se involucra a la ciudadanía en la definición de parte del gasto e inversión pública de la

Municipalidad. Estos recursos buscan satisfacer las necesidades y dotar de recursos a proyectos con prioridad entre la comunidad.

7. Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE): Fondo Municipal que busca brindar apoyo financiero a proyectos de desarrollo comunitario presentados por las juntas de vecinos.
8. Cabildos comunales: Mecanismo convocado por la Municipalidad, cuyo objetivo es requerir la opinión de la comunidad en temas de interés local. Tiene alta flexibilidad ya que puede ser definido como de carácter consultivo o carácter vinculante, además de poder realizarse de manera sectorizada, en cuanto puede realizarse de manera barrial, sectorial o de la generalidad de la comuna.
9. Carta de Servicio: Mecanismo de comunicación del Municipio a través del cual el mismo se compromete a la prestación de un servicio o programa, con un estándar de calidad determinado. Al mismo tiempo que es útil para que el Municipio defina las responsabilidades de los vecinos, como pueden ser, informar al Municipio de la calidad del servicio prestado.

Actores

Según Wolfsfeld (2015), los actores son aquellos individuos que han adquirido el poder y/o autoridad suficiente para ejercer influencia sobre la toma de decisiones, políticas, etc. En un determinado conflicto. Esta definición requiere de ser adaptada a los objetivos de esta investigación, en cuanto a que los actores no serían solamente individuos, sino también colectivos, además de ampliar la mirada sobre el objeto de influencia: Para este trabajo los actores no solo ejercen influencia en caso de conflicto, sino para la solución de múltiples problemas públicos.

En razón de esto surge la problemática de definir al tipo de actor que la definición de Wolfsfeld no considera, los actores colectivos. Para esto es necesario recurrir a García (2007: p.206), quién los define en función de sus características y entonces señala que los actores colectivos serían aquellos que cuentan con una organización y recursos suficiente para resolver conflictos internos y la capacidad para decidir y actuar estratégicamente para la consecución de un objetivo común, que tiene miembros integrados entorno a similares intereses, percepciones y creencias sobre una problemática y que están lo suficientemente cohesionados para ser una unidad diferente al resto y por tanto se les puede atribuir colectivamente responsabilidad sobre sus actos.

Así también la Doctora García sintetiza las perspectivas de otros autores sobre la toma de decisiones en los actores. Al respecto es posible señalar como factores incidentes en esta, la posición formal del actor, sus intereses, su sistema de creencia, sus habilidades y el entorno de oportunidad (García, 2007: p.209). Para los objetivos de esta investigación se hará énfasis en estas últimas dos variables en el análisis de la toma de decisión, por lo cual se hace tremendamente importante definirlos.

En el caso de la habilidad, García (2007: p.210) la define como "...el conjunto de capacidades (derivadas, en el caso de los actores individuales, de su formación académica, su experiencia profesional y su personalidad), que llevan a un actor a poner en práctica sus ideas de manera eficaz y exitosa." Al respecto también se hace énfasis en que las habilidades no se limitan a las competencias para la resolución de problemas, sino incluyen a las relaciones interpersonales y la planificación.

Para el caso del entorno de oportunidad, este es definido como el que "...define y condiciona las posibilidades de actuación de los actores" (García, 2007: p.211). Es decir, refiere a la condición de posibilidad que le otorga el ambiente al actor para la influencia.

Voluntad política e incidencia

Para el desarrollo de esta investigación es especialmente relevante la definición de la incidencia y la voluntad política debido a que la hipótesis de este trabajo refiere a estas dos como factores que diferencian los usos de los mecanismos de participación ciudadana en ambas comunas.

Voluntad política

Sobre el primero de estos conceptos, la voluntad política, es posible decir sobre el mismo que es un concepto complejo, esto en cuanto es un concepto que contiene dos conceptos en sí mismo -voluntad y política-, pero que la definición de cada uno de estos conceptos es diferente que la definición de ambos como conjunto.

Para desenmarañar esta madeja conceptual es útil clarificar el uso de estos conceptos. En cuanto a la voluntad, es posible definir a esta como "La capacidad de los seres humanos que les mueve a hacer cosas de manera intencionada. Es la facultad que permite al ser humano gobernar sus actos, decidir con libertad y optar

por un tipo de conducta determinado” (Céspedes, 2017). Es así entonces que la voluntad es una capacidad individual, que tiene consecuencias colectivas.

Sobre la política es posible decir exactamente lo contrario, Aristóteles la define como una actividad propia de la sociedad, más específicamente, de la ciudad (Godoy, 1993), la política es entonces, una actividad eminentemente colectiva, que tiene consecuencias para el individuo y que puede ser concebida como “...*social behavior concerning the governance and life of a collectivity, be it domestic or international...*” (Cioffi-Revilla y Starr, 1995: p.448), es decir, cómo actividades que tratan sobre el gobierno de lo colectivo, independiente de la escala del colectivo sobre el cual ejercen influencia estas actividades.

El término voluntad política está en un campo intermedio. Rousseau lo define a partir del interés general y establece una diferencia entre la voluntad política general del pueblo, que serían los intereses mayoritarios de la sociedad, y la voluntad particular, que serían las facciones de la sociedad (Céspedes, 2017). Desde otra óptica, la voluntad política puede ser concebida como “...*the demonstrated credible intent of political actors (elected or appointed leaders, civil society watchdogs, stakeholder groups, etc.) to attack perceived causes or effects of corruption at a systemic level*” (Kpundeh, año desconocido: p.91). Entonces, según Kpundeh, la voluntad política refiere a los intentos fiables de los actores políticos por atacar las causas y efectos de un problema³.

Para los objetivos de esta investigación se utiliza una definición adaptada de Kpundeh, que refiere a los problemas públicos en general y no tan solo a la corrupción, aunque con la consideración que la voluntad política está situada, cómo la define Rousseau, en una voluntad general, que es mayoritaria, y una particular, defendida por los actores.

Incidencia

En cuanto al segundo de los términos que titulan esta sección de la investigación, incidencia, se hace posible tomar la definición presente en García (2008: p.124) y adaptarla a los objetivos de este escrito, definiendo así la incidencia como la capacidad de los actores de influir en las personas que toman las decisiones políticas en las diversas escalas de la gobernanza, ya sea local, regional, etc.

Esta definición es una interpretación estrecha de la incidencia política, útil para el análisis y comparación a nivel Municipal y por tanto, para el objetivo de esta

³ Problema que él define como la corrupción, pero que puede ser extrapolado para cualquier otro problema público, en línea con los objetivos de esta investigación.

investigación, mas no pretende ignorar que existen formas de incidencia diferentes y que refieren a formas indirectas de influir sobre el trámite de las políticas públicas o de fijación de temas en la agenda pública (Selwood y Weyrauch, 2007: p.97), pero que sobrepasan el interés de este escrito.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE RESULTADOS

En el presente capítulo se desarrolla una caracterización de la comuna de La Pintana y la comuna de Las Condes, para luego dar paso a los resultados de cada objetivo específico de la investigación.

Caracterización comunal

En este subcapítulo se entregan algunos antecedentes útiles para comprender la unidad de análisis comunal analizada en este trabajo, la comuna de La Pintana y la comuna de Las Condes.

La Pintana

La comuna de La Pintana está ubicada en la zona centro-sur de la región Metropolitana de Santiago y se ubica en la provincia homónima. Cuenta con una extensión de 30,6 km² y una población de 212.656 habitantes al año 2015 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2015a).

La Secretaría de Planificación Comunal de La Pintana, SECPLAC (2012), señala que la comuna fue creada en 1982 separándose territorialmente de la comuna de La Granja con la cual limita al norte en la actualidad. Por esos años, La Pintana al momento de ser constituida tenía la característica de poseer un 80% de su territorio sin urbanizar, sin comercio, sin servicios y sin actividades productivas salvo en actividades propias de los sectores rurales. En este escenario, la combinación del bajo valor del suelo en la comuna y el carácter de las políticas del régimen militar hicieron muy rentables financieramente la instalación de viviendas sociales básicas o casetas sanitarias, con lo que la comuna duplicó su cantidad de población en 10 años produciéndose extrema concentración de pobreza en un sector carente de infraestructura servicios y actividades que generarán empleos, situación que se reprodujo sostenidamente hasta los años noventa (SECPLAC, 2012).

Respecto a la medición de la pobreza, el CENSO de 1992 señala que esta alcanzaba al 49,57% de la población de la comuna, sin embargo, para el año 2002 la pobreza desciende al 19,28% (SECPLAC, 2012) y llegando al 17,01% según la última encuesta CASEN (SINIM, 2017a). La línea de indigencia y pobreza no alejan a La Pintana de la tendencia de otras comunas pobres de la Región Metropolitana,

sin embargo, la mayoría de los no pobres tienen esa definición debido a que tienen ingresos levemente superiores a los establecidos en el límite de la pobreza (SECPLAC, 2012), de ahí que el municipio estima la pobreza de la comuna en el 76% considerando principalmente la gran sensibilidad de las familias a las fluctuaciones del ingreso y al hecho de que más del 90% de las viviendas de La Pintana son viviendas sociales básicas.

Respecto a las finanzas municipales, la escasez en la instalación de empresas y actividades productivas también ha tenido repercusiones financieras para la comuna, pues la municipalidad tuvo al año 2016 un presupuesto de M\$ 23.563.416 (sin contar el saldo de caja inicial), de los cuales M\$ 17.991.266 fueron por ingresos del Fondo Común Municipal (FCM), y solo M\$ 3.451.775 fueron por Ingresos Propios Permanentes, lo cual hace que el municipio tenga una dependencia del 83,90% del FCM (SINIM, 2017a), y un gasto por habitante de \$256.043 (Observatorio Fiscal, 2017).

Las Condes

La comuna de Las Condes está ubicada en la zona oriente de la región metropolitana de Santiago, se ubica en la provincia homónima. Cuenta con una extensión de 99 km² y una población de 283.417 habitantes (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2015b).

La Municipalidad de Las Condes señala que la comuna fue creada mediante decreto el 26 de agosto de 1901, el cual era un sector dividido en grandes fundos al igual que todo el sector oriente de Santiago en esa época, zona que en el territorio que hoy abarca las comunas de Las Condes, Apoquindo, Vitacura, La Dehesa y Lo Barnechea, sólo habían 6.303 habitantes. La urbanización de la comuna comenzó en los años 20 en que se procedió a la nivelación de los terrenos y al mejoramiento de la conectividad vial con la ciudad de Santiago. La comuna mantuvo su ruralidad hasta 1935 utilizando gran parte de su territorio a la actividad agrícola, ese año comenzaron a aparecer loteos que dieron origen al progresivo avance de la ciudad de Santiago hacia el oriente. Ya para mediados de siglo, la venta de la chacra de Apoquindo dio origen a 2.094 predios que fueron denominados como la Villa Los Dominicos, pocos años después de este evento, la comuna fue considerada una parte de la trama de Santiago y no solo un sector aledaño.

Respecto a la medición de la pobreza en la comuna, esta se ubica en el 1,33%, cifra muy distante del 9, 2% de la región (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2015b), lo cual sitúa a la comuna como una de las menos pobres del país, y como una de las comunas en la categoría 8 de la Subdere, lo cual indica que está caracterizada como una comuna de excepción debido a los niveles de riqueza, la cantidad de población, y sus aportes al Fondo Común Municipal.

En cuanto a las finanzas municipales, el los ingresos del municipio de Las Condes es de M\$ 237.555.261 de los cuales solo M\$ 2.591.676 son ingresos provenientes del Fondo Común Municipal, teniendo una dependencia del fondo de tan solo el 2,01% (SINIM, 2017b), y alcanzando un gasto total por habitante \$955.078 (Observatorio Fiscal, 2017)

Análisis de Resultados del Objetivo Específico 1

Resumir la información recopilada sobre los modos de participación ciudadana en la gestión local de los Municipios

Desde la observación indirecta realizada se procedió a entrevistar a actores y funcionarios municipales de las comunas de Las Condes y La Pintana, se entrevistó a Mónica Jara quien es ex directora de la unidad de organizaciones sociales de la Municipalidad de La Pintana, a Juan Pablo Ramacciotti que es el actual (Diciembre, 2017) director de la unidad de organizaciones sociales de la Municipalidad de La Pintana, también a Jennifer Torres que es coordinadora territorial del sector Santo Tomás de La Pintana, se entrevistó a Jorge Vergara quien es secretario Municipal de la Municipalidad de Las Condes y a Antonio Gutiérrez quien es miembro histórico del COSOC de Las Condes desde que el mecanismo se llamaba Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO), y Consejo Económico y Social Comunal (CESCO).

Los entrevistados de La Pintana en general coinciden en que ha existido un cambio de gestión de la participación ciudadana entre la administración del alcalde anterior Jaime Pávez y de la actual alcaldesa Claudia Pizarro, también señalan que ambos alcaldes tuvieron la voluntad política como facilitadores de las instancias de participación ciudadana, sin embargo, en el estilo de la gestión han existido algunos matices. Mónica Jara (Entrevista personal, 14 de noviembre de 2017) señala que Pávez enfatizó el rol de la difusión desde el municipio a los actores sociales acerca de la participación ciudadana y las oportunidades contempladas en la ley, así como también instalar la idea de funcionarios que no son “de escritorio”, generar nuevos líderes, potenciando especialmente a los adultos mayores y a las mujeres, afianzando a la comunidad y rescatando la narrativa de las luchas históricas de la comuna en el pasado que están relacionadas a la superación de la marginalidad, el déficit en infraestructura, servicios básicos y vivienda. Los entrevistados de la nueva administración en cambio señalan que durante la gestión de Pávez, que había tenido una larga extensión entre los años 1992 y 2016, el trabajo de participación con la ciudadanía era mas bien reducido y enfocado a la relación casi exclusiva con los dirigentes sociales, los cuales habían adoptado costumbres clientelares en su relación con el municipio (J. Ramaciotti, entrevista personal, 20 de noviembre de

2017, y J. Torres, entrevista personal, 30 de noviembre de 2017). El giro en la gestión de la alcaldesa Pizarro se caracterizó por desplazar la participación ciudadana desde los dirigentes hacia los vecinos, encontrándose en el camino con una fuerte resistencia al cambio por parte de los dirigentes, desconfianza por parte de los vecinos y con organizaciones sociales que no cumplían con los requisitos formales para poder establecer un COSOC, pues el tema de las elecciones de directivas ha resultado ser sensible para muchos dirigentes, sin embargo, cabe señalar que ya se ha consolidado una relación de confianza con los vecinos en varios sectores gracias al trabajo en terreno por parte de los funcionarios, y que el trabajo de escuchar a los vecinos en las instalaciones del municipio es algo que ha ayudado en esa labor (J. Torres, entrevista personal, 30 de noviembre de 2017).

Respecto a los mecanismos de participación, los entrevistados de La Pintana señalan que inicialmente la realización de focus group con los dirigentes vecinales fueron utilizados como una forma de difusión de los mecanismos de participación contemplados en la ley 20.500 (M. Jara, entrevista personal, 14 de noviembre de 2017), y que éstos han decantado en la nueva administración en asambleas de barrio como una instancia con enfoque territorial presente en los distintos barrios de los cuatro sectores más poblados de la comuna (Sector Centro, El Castillo, El Roble y Santo Tomás), y con asambleas comunitarias que incorporan a todos los sectores, ambos mecanismos serían homologables a las consultas ciudadanas señaladas en la ley debido a la lógica de su funcionamiento. Estas nuevas instancias de participación tuvieron el objetivo de llevar la participación ciudadana a un espectro mas grande de población, posibilitando a todos los vecinos la capacidad de incidir y de participar, y no solo a los dirigentes vecinales, pues fue una estrategia que buscaba combatir las prácticas clientelares y personalistas arraigadas (J. Ramaciotti, entrevista personal, 20 de noviembre de 2017, y Torres, entrevista personal, 30 de noviembre de 2017). Respecto a los otros mecanismos se señala que, en cuanto al COSOC, actualmente no está en funcionamiento debido a que muchas organizaciones sociales no cumplen con los requisitos formales para conformarlo, y que el anterior COSOC que funcionó hasta el año 2015 no era representativo, y que dejó de funcionar ya que no contaba con el número de miembros suficientes para sesionar, llevando prácticamente su funcionamiento dentro de la informalidad (J. Ramaciotti, entrevista personal, 20 de noviembre de 2017). Respecto a los plebiscitos, los tres entrevistados coinciden en que no se han realizado debido a las limitaciones presupuestarias, pues concuerdan en que la implementación de este mecanismo es demasiado costosa (J. Ramaciotti, entrevista personal, 20 de noviembre de 2017). En cuanto a las audiencias públicas se señala que todas las semanas la alcaldesa recibe personalmente las inquietudes de los vecinos que solicitan una audiencia (J. Torres, entrevista personal, 30 de noviembre de 2017), lo cual hace pasar por alto la exigencia del quórum necesario para la solicitud de esta instancia contemplado en la ley, y da un enfoque consultivo a este

mecanismo y de menor incidencia que otros mecanismos colectivos en la toma de decisiones.

Respecto a los recursos organizacionales del municipio de La Pintana, los entrevistados tienen un consenso en que los recursos del municipio son reducidos, si bien no conocen los detalles presupuestarios del municipio ni la distribución de gastos, se señala que existen carencia en recursos no solo financieros, sino también en personal, en equipo e infraestructura para la realización de las asambleas (J. Ramaciotti, entrevista personal, 20 de noviembre de 2017), y que existen necesidades básicas que aún quedan por cubrir en la comuna, asociadas principalmente a las condiciones de pobreza, necesidades que son inmediatas y de mayor prioridad que la participación ciudadana, lo cual tiene impacto también sobre el presupuesto destinado a ésta (J. Torres, entrevista personal, 30 de noviembre de 2017).

Respecto a otras perspectivas señaladas por los entrevistados, se puede señalar que en términos geográficos, la cohesión de la comunidad vecinal se encuentra amedrentada por la existencia de cuatros sectores separados que tienen distinta génesis y por la tendencia a la atomización de las demandas sociales, su inmediatez y fugacidad, como es el caso de los comités de allegados que buscan soluciones habitacionales, duran solo hasta el momento en que su demanda se soluciona (M. Jara, entrevista personal, 14 de noviembre de 2017). Por otro lado, hay una dicotomía entre factores que incentivan la participación y otras que la reducen, por ejemplo, se puede encontrar que las necesidades comunes y transversales de superación de la marginalidad, y la presencia de luchas históricas cohesionan una participación activa en gran parte de la población, por lo que es muy común en La Pintana encontrar a personas dispuestas a hacer cosas por lo demás, sin embargo la presencia de episodios de violencia, el abandono de la acción del Estado, la delincuencia y el temor por el narcotráfico que llega incluso a tomarse algunas sedes de juntas de vecinos, termina amedrentado la participación ciudadana (J. Torres, entrevista personal, 4 de diciembre de 2017), lo cual se ha traducido en una desesperanza que se refleja en baja participación electoral, y en sectores en los que es más difícil practicar la participación ciudadana, tanto por desmotivación como por la falta de capacidades de los dirigentes para formular proyectos y utilizar recursos (J. Ramaciotti, entrevista personal, 20 de noviembre 2017), lo cual le impide tener incidencia en esta materia y en el acceso al FONDEVE.

Respecto a la situación de Las Condes, se señala que la voluntad de los alcaldes ha sido relevante en la configuración de la participación, por un lado, en la actualidad es el liderazgo de Joaquín Lavín en materia de participación ciudadana lo que ha incentivado al municipio a tener mayor cercanía con la gente, sin embargo ese

entusiasmo no está muy presente en los funcionarios municipales, excepto en aquellos que son parte de la Dirección de Desarrollo Comunitario, pues la relación entre participación ciudadana y funcionarios a generado mayor trabajo para los segundos, tanto por la actividad del alcalde en redes sociales como por la frustración que han vivido los funcionarios debido a que instancias de participación ciudadana han revocado varios proyectos de inversión municipal, lo cual ha generado un gasto de recursos que no han tenido los resultados esperados, preocupación por la eficiencia en la gestión y un sentimiento más de compromiso con el cumplimiento de la ley que por la participación ciudadana en sí misma (J. Vergara, entrevista personal, 11 de diciembre de 2017). En cuanto a la sociedad civil, se señala que, si bien no hay una gran cantidad de juntas de vecinos activas en la comuna, éstas funcionan bastante bien, pues suelen participar en las instancias de participación que se convocan (J. Vergara, entrevista personal, 11 de diciembre de 2017).

En lo que se refiere a los mecanismos de participación en Las Condes, en los entrevistados de la comuna se destaca la presencia de un COSOC fuerte, el cual ha tenido una tradición de funcionamiento muy arraigado en lo histórico, con miembros que han participado en él desde la existencia el Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO) y el Consejo de Económico y Social Comunal (CESCO), y que ha contado con la participación de empresas y gremios motivados por la responsabilidad social empresarial y con el estamento vecinal que hoy alcanza mas 50% de los miembros del Consejo, en un ambiente de respeto y colaboración que existido con cierta continuidad en el tiempo a través de las tres instancias ya mencionadas, pues jamás han dejado de funcionar por falta de quórum (A. Gutiérrez, entrevista personal, 30 de noviembre de 2017). Existe consenso entre los entrevistados de la comuna que el buen funcionamiento del COSOC está condicionada una estrategia tomada en la transición del CODECO y CESCO en que, en primer lugar se crea un reglamento que otorga a las figuras del Vicepresidente y Directores del concejo la capacidad de sesionar en ausencia del alcalde, y a los directores de sesionar en ausencia del vicepresidente del concejo, y en segundo lugar, además los miembros del concejo se han preocupado de que el vicepresidente sea alguien importante, muy preparado técnicamente y reconocido dentro de la comuna, como ha sido el caso de José Rabat y José María Eyzaguirre, lo cual le otorga al concejo mayor convocatoria e incidencia como mecanismo. Se señala también que se emplean consultas ciudadanas que han respondido a demandas ciudadanas específicas como la autorización de patentes de alcoholes en zonas residenciales y otros asuntos de carácter urbano, las cuales funcionan desde una perspectiva territorial por barrios, y que en la práctica han anulado proyectos municipales como el de modificación del Parque Los Domínicos y el Parque Montegrande, y que funcionan mediante votaciones ciudadanas y no como un proceso colaborativo de formulación de propuestas u opiniones como señala la ley

(J. Vergara, entrevista personal, 11 de diciembre de 2017), y que dada la especificidad que tiene en problemáticas locales, ha resultado ser un mecanismo de incidencia efectivo sobre asuntos territoriales. En cuanto a los plebiscitos se señala que son literalmente impracticables debido a que la ley exige un quórum muy alto, y además que la ley tampoco está enfocada a hacerlo mas económico, pues en la experiencia internacional exitosa como el caso de Chicago, se suelen realizar en conjunto con las elecciones de alcalde para que resulte menos costoso (J. Vergara, entrevista personal, 11 de diciembre de 2017). Se afirma finalmente que los FONDEVE son una instancia aprovechada por los vecinos y que tiene un presupuesto de sobre mil millones de pesos al año, de los cuales quedan excedentes. Finalmente se señala que las audiencias públicas son un proceso lento en que se puede tardar fácilmente 6 meses en otorgarlas, lo cual hace difícil llegar al alcalde (J. Vergara, entrevista personal, 11 de diciembre de 2017).

Respecto a los recursos organizacionales del municipio de Las Condes se afirma que la comuna es una de las más ricas del país, sin embargo, los plebiscitos serían muy costosos para el municipio aun en este contexto (J. Vergara, entrevista personal, 11 de diciembre 2017). Se señala también que el municipio cuenta con la infraestructura adecuada para el funcionamiento de los COSOC, el cual, si bien no ha de necesitar muchas cosas más, sin embargo, sería positivo que tuviese un presupuesto propio para costear los gastos de sus sesiones en coffe e insumos de oficina (A. Gutiérrez, entrevista personal, 30 de noviembre de 2017).

En cuanto a otras perspectivas señaladas en las entrevistas, se afirma que la comuna tiene cierta homogeneidad ideológica que ha facilitado el funcionamiento de la participación ciudadana en cuanto a la generación de consensos, sin embargo, en cuanto al funcionamiento del CESCO y la predominancia del partido Unión Democrática Independiente en un principio marcó una relación difícil, pues el partido no le gustaba la participación ciudadana ni los líderes intermedios. A pesar de eso, con el tiempo y el trabajo positivo del Consejo, el actual COSOC ya se ha ganado un espacio gracias a sus aportes (A. Gutiérrez, entrevista personal, 30 de noviembre de 2017). Por otro lado, se señala que el buen funcionamiento de las juntas de vecinos y las capacidades de los vecinos han favorecido el uso del FONDEVE y les ha otorgado gran incidencia a los vecinos para resolver sus demandas de inversión municipal a través de este mecanismo y no en los otros. Se afirma también que la participación ciudadana en torno a las consultas públicas ha sido favorecida por la presencia del patrimonio urbano de la comuna y del interés de los vecinos por resguardarlo o mantenerlo, aunque a la vez la participación ciudadana ha sido desfavorecida producto del nivel de riqueza de los habitantes que hace que la participación ciudadana gire en torno a conflictos contingenciales y no en la movilización por necesidades comunes (J. Vergara, entrevista personal, 11 de diciembre de 2017)

Tabla N°2

Resumen de información de la información obtenida en las observaciones indirectas en base a 5 dimensiones.

Comuna	Voluntad política	Modos de participación	Recursos	Incidencia	Perspectivas
La Pintana	<ul style="list-style-type: none"> ● Rol facilitador de la nueva alcaldesa en la participación ciudadana ● Organizaciones sociales no cumplen requisitos de vigencia ● Resistencia al cambio por parte de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> ● Gestión municipal enfocada en asambleas barriales y asambleas comunitarias ● Frecuencia en audiencias públicas ● No se implementan plebiscitos 	<ul style="list-style-type: none"> ● Recursos financieros y humanos escasos ● Déficit en la infraestructura adecuada 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mayor incidencia en instancias colectivas que individuales ● Nula incidencia ciudadana en la formulación de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> ● Arraigo de prácticas clientelares en los dirigentes ● Dicotomía de la condición de marginalidad que favorece y desfavorece la participación ciudadana
Las Condes	<ul style="list-style-type: none"> ● Rol facilitador del nuevo alcalde en la participación ciudadana ● Los funcionarios suelen ser contrarios a la participación ciudadana ● Juntas de vecinas juegan un rol activo ● Presencia de dirigentes del mundo empresarial 	<ul style="list-style-type: none"> ● Protagonismo del COSOC ● Consultas ciudadanas coyunturales y de carácter resolutivo ● Lentitud en audiencias públicas ● FONDEVE como agencia de inversión municipal para demandas locales ● No se implementan plebiscitos 	<ul style="list-style-type: none"> ● Recursos no representan un problema para la participación ciudadana ● Infraestructura municipal adecuada 	<ul style="list-style-type: none"> ● Liderazgos fuertes del COSOC permiten incidencia del mecanismo ● Consultas ciudadanas inciden favorablemente en problemáticas territoriales ● Capacidad técnica de los vecinos les permite incidencia en formulación de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tradición histórica refuerza el funcionamiento del COSOC ● Homogeneidad ideológica facilita la participación ● Homogeneidad en la riqueza y ausencia de necesidades transversales desfavorece la participación ● Conflictos en torno al patrimonio urbano favorece la participación

Fuente: Elaboración propia.

Análisis de Resultados del Objetivo Específico 2

Identificar las diferencias en los modos de participación ciudadana en la gestión local entre los Municipios de Las Condes y La Pintana

Las diferencias en los modos de participación ciudadana en la gestión local entre los municipios responden a diversos factores, entre ellas los enfoques de la participación, la frecuencia, el interés del Municipio y los funcionarios y el rol facilitador de las organizaciones comunales.

a-. Enfoques de participación: En cuanto a los enfoques de la participación, tras el resumen de la información presentada, es posible señalar que existen diferencias en cuanto a la forma de concebir la participación ciudadana y el objeto de la misma.

Al respecto se hace posible señalar que en la comuna de La Pintana el enfoque participativo tiene un importante componente ideológico. La nueva administración trata de dotar a estas instancias de una lógica comunitarista, en sintonía con la militancia política de la Alcaldesa. En ese sentido, los funcionarios han sido permeados por este enfoque y reconocen el origen político del mismo, lo cual se traduce en efectos directos en los modos de participación. Ejemplo de esto es el trabajo en las asambleas barriales desarrollado por los funcionarios de La Pintana, que funciona una perspectiva de utilizar la organización comunitaria para empoderar a los vecinos de la comuna a resolver sus problemas y no a ser dependientes de la Municipalidad en una especie de consulta constante.

Imagen N°1

Instrumento de levantamiento de demandas en asambleas barriales de la Municipalidad de La Pintana



Fuente: Elaboración propia.

En la imagen n°1, se muestra un ejemplo de resultado de asamblea barrial, en la cuál son los vecinos los que definen los problemas públicos sobre los que están interesados y plantean potenciales mociones, además de entregar una locación

geográfica de la misma, lo cual requiere que los participantes del modo de participación indicado conozcan a cabalidad su entorno y a su comunidad.

Por otro lado en el caso de Las Condes la participación ciudadana tiene un enfoque más legalista y de contención de conflictos. Al respecto, el secretario municipal declara que existen ya protocolos de convocatoria de instancias de participación ciudadana, específicamente, en función de la aprobación y/o entrega de nuevas patentes de alcoholes.

Esta lógica de participación reactiva demuestra el interés de utilizar la participación ciudadana como un medio y no como un fin, a diferencia de una perspectiva comunitarista de la participación, que busca el fortalecimiento de la participación y la organización, por la propia participación y organización.

Ejemplo de esto son las referencias entregadas sobre los más importantes ámbitos de participación ciudadana en la gestión pública en la Municipalidad de Las Condes, sobre la cual se indica, que los vecinos tienen poder de toma de decisión en la definición de las infraestructuras públicas de la comuna (al punto que han sido capaces de reformular proyectos de la administración y/o el sector privado), pero no tienen voz y no se abren las instancias de participación para la definición de los planes de desarrollo de la vida comunal.

b-. Frecuencia: El enfoque de la participación ciudadana en cada una de las comunas, tienen influencia sobre la cantidad de instancias de participación ciudadana utilizadas. Esto en razón de que una lógica reactiva de contención de problemas como en el caso de Las Condes, aunque presenta instancias de participación ciudadana, no responde a las necesidades barriales desde una lógica de levantamiento de problemáticas públicas como es el caso de La Pintana, lo cual deriva en una menor frecuencia de instancias de participación definidas por la Municipalidad

A pesar de esto, la Municipalidad de Las Condes cuenta con instancias de participación formalizadas y extra formales⁴, entre las cuáles se cuentan, el levantamiento individual de problemas públicos de manera instantánea, realizado de forma particular por el Alcalde y su equipo comunicacional a través de las muy utilizadas redes sociales del mismo.

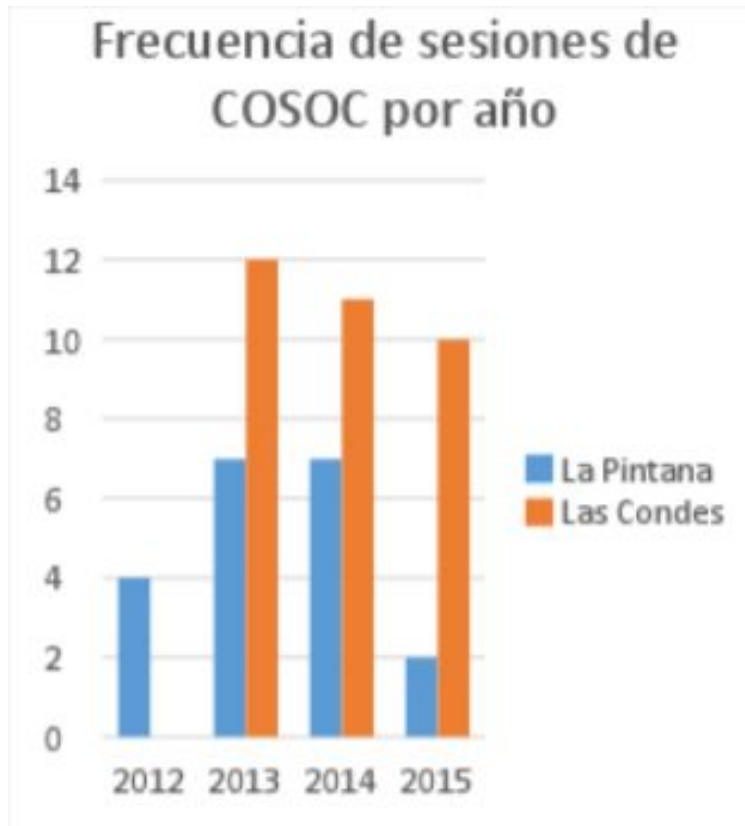
Por otro lado, debido al factor del rol facilitador de las organizaciones comunales, existe una particularidad en cuanto a la frecuencia de la convocatoria de instancias de participación ciudadana: El Consejo de Organizaciones de la Sociedad Civil

⁴ Es decir, instancias que siguen la lógica de la participación ciudadana pero no están definidas en el marco jurídico nacional ni están contempladas por el manual de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

(COSOC). Este mecanismo no está constituido en la actualidad en la comuna de La Pintana y si lo está en Las Condes, pero cuando sí estaban presente la instancia en ambas Municipalidades, el COSOC tenía una mayor frecuencia de participación en la comuna de Las Condes.

Imagen N°2

Frecuencia de sesiones de COSOC por año



Fuente: Elaboración propia en base a actas registradas de los COSOC (Anexo N°6)

c-. Interés del Municipio y los funcionarios: Para el caso de Las Condes el interés del Municipio y los funcionarios por la implementación de los modos de participación ciudadana es limitado. Esto guarda relación con los objetos de la participación en sí mismos, mientras en Las Condes la participación tiene un enfoque aprobativo, reactivo de la contingencia y busca limitar el conflicto, en La Pintana las temáticas principales de la participación son parte del proceso de diseño de las políticas públicas y no del control o evaluación de estas.

Esto redundo en que en Las Condes existe la posibilidad de que los vecinos en instancias de participación ciudadana se nieguen a la utilización de recursos públicos en proyectos definidos por los burócratas de la Municipalidad, o incluso, que obliguen a la Municipalidad a retractarse en el uso de estos recursos, obligando a cancelar proyectos y/o a revertirlos.

Por el contrario en La Pintana, los funcionarios tienen un rol facilitador de la participación ciudadana en la gestión pública local. Esto, en razón de que existe claridad en cuanto a las altas necesidades que tienen los vecinos de la comuna y los limitados recursos con los que cuentan, por lo que es especialmente útil para la gestión de los funcionarios el levantamiento de demandas en ánimos de hacer más efectivo un presupuesto público bastante limitado.

d-. Rol facilitador de las organizaciones comunales: Existen diferencias notables entre las organizaciones sociales de las comunas analizadas, por un lado, en la comuna de La Pintana las organizaciones vecinales se caracterizaron por tener gran resistencia al cambio en la gestión de la participación ciudadana entre la nueva y la anterior administración municipal, de manera que en un principio fueron un actor trabó la instalación de las asambleas territoriales, además estas organizaciones comunales se caracterizan también por tener un bajo desarrollo en capacidades para la formulación técnica de proyectos de inversión, por lo que su acceso efectivo a mecanismos como el FONDEVE u otros fondos regionales de encuentran limitados.

En las Condes la situación ocurre a la inversa respecto a La Pintana, por un lado se reconoce una menor cantidad de organizaciones vecinales respecto al volumen de la población, sin embargo no se cuestionan sus capacidades técnicas para el desarrollo de proyectos de inversión municipal, además éstas si no tienen problemas respecto a los requisitos formales para participar de los COSOC como sí ocurre en La Pintana.

Finalmente, Las Condes cuenta con la ventaja de tener organizaciones sociales provenientes del mundo empresarial y gremial los cuáles tienen una fuerte presencia en el COSOC y facilitan su funcionamiento, adoptando los cargos de mayor importancia como la vicepresidencia del consejo o una de las direcciones. Esto se realiza en razón de generar una estrategia de acceso al alcalde y de posicionamiento del mecanismo, lo cual es muy disímil a lo ocurrido en la comuna de La Pintana, la cual ni siquiera cuenta con organizaciones gremiales relevantes.

e-. Recursos: El aspecto más desigual entre los municipios analizados es la disponibilidad de recursos con los cuentan, pues mientras Las Condes es la comuna con más ingresos municipales del país, La Pintana es una de las comunas que cuenta con el menor presupuesto per cápita de la Región Metropolitana, lo cual se traduce en diferencias sustanciales respecto a la infraestructura disponible para practicar la participación ciudadana tal y como sucede en las dependencias físicas para para sesionar en los COSOC o en insumos para implementar instancias con enfoque territorial.

Otro ejemplo de la evidente desigualdad de recursos, refiere a la capacidad del municipio en torno a la detección de aparición de conflictos o disensos vecinales respecto al uso y modificación estética del patrimonio urbano como sucede en Las Condes, mientras en La Pintana éste parece ser un tópico menos priorizado, pues las necesidades sociales de los vecinos de esta comuna condicionan la discusión.

Otra arista refiere a la disponibilidad de capital humano capacitado para la implementación y el ejercicio de la participación ciudadana. Tal y cómo es posible presenciar en La Pintana, la rotación funcionaria hace que directores del área de vinculación con la comunidad deban desarrollar trabajo en otras áreas de gestión no relacionadas con esto. Esto demuestra, las carencias en cuanto a la cantidad de capital humano con el que cuenta el Municipio para la implementación de este tipo de programas de participación pública en la gestión local.

Análisis de Resultados del Objetivo Específico 3

Evaluar las diferencias en los modos de participación ciudadana en la gestión local entre los Municipios de Las Condes y La Pintana

Los resultados de la aplicación de la escala de participación ciudadana adaptada se presentan a continuación.

La Pintana

1.1 COSOC:

- a) Existe COSOC funcionando al 30 de Junio de 2017
 - No: 0

- b) Fecha de constitución del último COSOC
 - Antes del 1 de Julio de 2014: 0

- c) El COSOC tiene presupuesto por glosa Municipal:
 - No: 0

- d) Están disponibles las actas del COSOC en la página de internet la Municipalidad:
 - Sí: 1

1.2 Ordenanza de Participación Ciudadana

a) La ordenanza de participación ciudadana ha sido modificada durante los últimos 3 años (2014-2017) para actualizarla a la nueva administración de la Municipalidad.

- No: 0

b) La ordenanza de participación ciudadana define los objetivos Municipales en el tema.

- Sí: 1

c) La ordenanza de participación ciudadana incluye la definición de los mecanismos siguientes.

- Plebiscito comunal: 1
- Audiencia: 1
- Consulta ciudadana: 1
- Otros: 1

1.3 Entorno

a) Se han desarrollado capacitaciones a los funcionarios municipales sobre la ley de participación ciudadana

- Sí: 1

b) Se han realizado capacitaciones a dirigentes sociales sobre la ley de participación ciudadana

- Sí: 1

1.4 Incidencia y voluntad política

a) Los mecanismos de participación ciudadana utilizados han influido en la modificación de alguna política pública de:

- Infraestructura pública: 1
- Presupuesto Municipal: 1
- PLADECO: 1
- Política Social: 1
- Otros: 1

b) Los actores identificados han facilitado los procesos de participación ciudadana en la comuna:

- Organizaciones de la Sociedad Civil (excepto juntas de vecino): 1
- Juntas de vecinos: 1
- Funcionarios municipales: 1

- Alcalde: 1

Las Condes:

1.1 COSOC:

a) Existe COSOC funcionando al 30 de Junio de 2017

- Sí: 1

b) Fecha de constitución del último COSOC

- Después del 1 de Julio de 2014: 1

c) El COSOC tiene presupuesto por glosa Municipal:

- No: 0

d) Están disponibles las actas del COSOC en la página de internet la Municipalidad:

- Sí: 1

1.2 Ordenanza de Participación Ciudadana

a) La ordenanza de participación ciudadana ha sido modificada durante los últimos 3 años (2014-2017) para actualizarla a la nueva administración de la Municipalidad.

- No: 0

b) La ordenanza de participación ciudadana define los objetivos Municipales en el tema.

- No: 0

c) La ordenanza de participación ciudadana incluye la definición de los mecanismos siguientes.

- Plebiscito comunal: 1
- Audiencia: 1
- Consulta ciudadana: 1
- Otros: 1

1.3 Entorno

a) Se han desarrollado capacitaciones a los funcionarios municipales sobre la ley de participación ciudadana

- Sí: 1

- b) Se han realizado capacitaciones a dirigentes sociales sobre la ley de participación ciudadana
- No: 0

1.4 Incidencia y voluntad política

- a) Los mecanismos de participación ciudadana utilizados han influido en la modificación de alguna política pública de:
- Infraestructura pública: 1
 - Política Social: 1
 - Otros: 1
- b) Los actores identificados han facilitado los procesos de participación ciudadana en la comuna:
- Sector Privado y Organizaciones asociadas (Gremios, etc.): 1
 - Organizaciones de la Sociedad Civil (excepto juntas de vecino): 1
 - Juntas de vecinos: 1
 - Alcalde: 1

Tabla N°3

Puntaje por comunas en la escala de participación adaptada, por dimensión y total

Comunas	COSOC	Ordenanza de participación ciudadana	Entorno	Incidencia y voluntad política	Total
Las Condes	3	4	1	7	15
La Pintana	1	5	2	9	15

Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados, aunque similares en el agregado, presentan grandes diferencias por dimensión. En el caso de los COSOC, los resultados de la aplicación de la escala de participación ciudadana adaptada demuestran la diferencia en cuanto a la constitución actual del COSOC en ambas comunas. Hoy la comuna de La Pintana no cuenta con un COSOC funcionando, mientras que la comuna de Las Condes cuenta con este organismo en pleno funcionamiento.

Por otro lado, en cuanto a la ordenanza de participación ciudadana, los resultados son similares, aunque levemente a favor de La Pintana, esto en razón de que la Ordenanza de participación ciudadana de esta última define más mecanismos de

participación, a la vez que plantea objetivos para la Municipalidad en el uso de estos mecanismos.

En cuanto a la dimensión entorno, ambas Municipalidades se han encargado de capacitar a los funcionarios Municipales en el tema de participación ciudadana, pero la comuna de La Pintana ha realizado capacitaciones entre las organizaciones de la comunidad.

Finalmente, en la dimensión de incidencia y voluntad política, La Pintana sobresale principalmente debido a la incidencia de las instancias de participación ciudadana en más ámbitos de las políticas públicas de la Municipalidad.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES

En el presente y final capítulo se presentan las reflexiones generales sobre el tema de estudio a partir del objetivo general del mismo, las limitaciones de la investigación realizada, la respuesta a la pregunta de investigación planteada, los aportes potenciales del estudio al campo de conocimiento y la posibilidad de desarrollar nuevos estudios a partir de esta investigación.

Reflexiones a partir del Objetivo General

Comparar los modos de participación ciudadana en la gestión local entre los Municipios de Las Condes y La Pintana

Es posible concluir a partir del objetivo general que se realizó una comparación satisfactoria de los modos de participación ciudadana en la gestión local entre ambos Municipios que entregó los siguientes resultados.

1. La participación ciudadana aunque circunscrita a un marco jurídico específico tiene amplias variaciones que responden a las condiciones particulares de la institución que la impulsa, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores involucrados.
2. Las diferencias entre los Municipios de Las Condes y La Pintana en cuanto al objetivo general se deben a múltiples factores, entre los que destacan con especial énfasis la frecuencia del uso de los modos de participación ciudadana, el enfoque aplicado a la participación, la voluntad de los funcionarios por impulsar una participación ciudadana en la gestión pública local, el entorno de organizaciones y las condiciones de quienes integran estas organizaciones y la incidencia de los vecinos para transformar la realidad a partir de la participación ciudadana.
3. En conjunto con esto, es posible señalar que durante el desarrollo de la investigación se confirmó que las diferencias entre ambos Municipios trascienden a los de la participación ciudadana y sus modos y por tanto, trascienden a los objetivos de este trabajo.

Limitaciones de la investigación

En cuanto a las limitaciones de la investigación realizada, se reconocen 3 potenciales falencias a ser descritas a continuación.

1. Resumen de fuentes disponibles: Aunque la observación indirecta fue altamente fructífera para los objetivos de la investigación, la sistematización de más información posiblemente hubiese contribuido a dotar de más certeza a las conclusiones y análisis de esta investigación.
2. Tiempo: Debido al amplio espacio temporal de análisis de esta investigación (2012-2017) y a la evaluación centrada tan solo en el año 2017, el acceso al objeto de estudio y la construcción del mismo tuvo limitaciones debido a las técnicas utilizadas para acceder a él. Es posible que más de algún entrevistado olvidara detalles claves para la investigación, aunque por la riqueza de las entrevistas y lo acotado de los intereses de investigación, esta posibilidad no parece ser muy alta.
3. Evaluación desde la perspectiva vecinal: Aunque realizada con una metodología similar a la de otro estudio, la evaluación de esta investigación podría ser complementada con una evaluación cualitativa desde una perspectiva vecinal, lo cual hubiese enriquecido las perspectivas de análisis y las conclusiones a extraer del desarrollo de esta investigación.

Pregunta de investigación

¿Cuáles son las diferencias en los modos de participación ciudadana en la gestión local entre los Municipios de Las Condes y La Pintana?

Las diferencias más importantes encontradas durante el desarrollo de este trabajo refieren a 5 componentes principales. Estos se resumen a continuación.

1. Frecuencia: Existen importantes diferencias en cuanto a la frecuencia de convocatoria y/o utilización de los modos de participación ciudadana en cada una de las comunas, con una distribución sobre la cuál no es posible definir cuál comuna utiliza la totalidad de los mecanismos de manera más frecuente (por la propia naturaleza de convocatoria de estos mecanismos), pero sí permite establecer diferencias por tipo de mecanismo.
2. Enfoque: Se encontraron diferencias en cuanto a los enfoques de promoción de la participación ciudadana. Mientras La Pintana cuenta con un enfoque de promoción de la participación barrial desde una perspectiva comunitaria y con

una lógica propositiva, Las Condes cuenta con un enfoque sectorial, de vecinos que son convocados a participar en función del surgimiento de controversias o en ánimos de disminuir la conflictividad surgida a partir de una decisión Municipal (cómo aprobar patentes de alcoholes).

3. Voluntad de los funcionarios: La voluntad de los funcionarios de participar es bastante disímil, lo cual es posible vincularlo con los enfoques de participación de cada Municipio. Las Condes tiene funcionarios a los cuáles la participación ciudadana les genera en más de una ocasión tener que reformular proyectos, aumentando la carga de trabajo y generando desprestigio de los equipos de trabajo. En La Pintana los recursos escasos hacen que la participación ciudadana sea tremendamente necesaria para determinar de manera correcta los objetivos de gestión para los funcionarios, por lo que se muestran menos reticentes a esta.
4. Entorno organizacional: El entorno en el que se desarrolla la participación ciudadana en ambas comunas es tremendamente diferente. Desde la capacitación de los dirigentes de las organizaciones funcionales interesadas en participar de las instancias, pasando por la cantidad de organizaciones, la formalización de estas para ser integradas al COSOC (Situación que impide la creación de un COSOC en La Pintana) y sobretodo, las temáticas tratadas en las instancias de participación de las organizaciones (Anexo N°6).
5. Incidencia de los vecinos: En ambas comunas se presentó que la participación ciudadana si incide en la gestión pública local, pero las formas en la que esta participación incide y el momento en el proceso de políticas públicas, es disímil. La incidencia de los vecinos en La Pintana responde al enfoque de participación comunitaria y de levantamiento de demandas que posee la participación ciudadana en el Municipio, mientras que en Las Condes, esta responde a un diseño institucional informal, en el cual el Alcalde recepciona las demandas de los vecinos a través de un actor individual: El vicepresidente del COSOC.

Evaluación de la hipótesis

Las diferencias entre los usos de los modos de participación ciudadana entre ambas comunas responden a la voluntad política y capacidad de incidencia de los actores comunales

En función de los resultados de investigación es que la hipótesis **no se confirma**, en cuanto parece ser que la voluntad política es similar entre los principales actores de la comuna. Mas si se confirma que la capacidad de incidencia de los actores comunales, es una diferencia que explica la distinción entre los usos de los modos de participación ciudadana de la ley 20.500

Aportes al conocimiento

Se pueden establecer relaciones entre la investigación realizada y las investigaciones precedentes revisadas, lo cual, confirma o apoya las hipótesis de autores que precedieron este trabajo.

En primer lugar, en cuanto a la investigación realizada por González (2014), esta investigación coincide en que también existe voluntad política entre los actores de las comunas analizadas, ya que aparentemente es posible señalar que la voluntad de los alcaldes pareciera ser una constante, mas la diferencia se puede encontrar en los enfoques de gestión sobre la participación ciudadana y en la voluntad que pueden tener los distintos segmentos de la sociedad civil, a pesar de esto, la coincidencia con el autor, permite ayudar a fortalecer sus conclusiones.

En cuanto a Pinochet (2017) se puede señalar que la situación de la participación ciudadana en Pudahuel presenta notables similitudes con la de La Pintana, especialmente en torno a la utilización de mesas territoriales y asambleas de barrio respectivamente, ambos mecanismos implementados con lógicas de participación ciudadana con enfoque territorial lo cual resulta ser muy interesante considerando las similitudes de las comunas en relación a su caracterización social, y a la presencia de administraciones municipales continuas por periodos largos, que en ambos casos datan desde el retorno a la democracia, con la diferencia de que en las últimas elecciones municipales en La Pintana se terminó con la gestión del alcalde Pavéz que había asumido en 1992. En ambos casos existían la características señaladas por Pinochet (2017) en relación a la participación de una cantidad de reducida de vecinos, que en el caso de La Pintana eran casi exclusivamente los dirigentes, y las decisiones estaban centralizadas.

Respecto a la investigación de Orozco (2016), se coincide con la alta discrecionalidad que tienen los municipios en torno al uso y características de los mecanismos implementados, lo cual se refleja tanto en la utilización de asambleas barriales en La Pintana, las cuáles están fuera de la normativa de la Ley 20.500 siendo homologables a las consultas ciudadanas, y también en Las Condes, pues en esta comuna lo que desde el municipio se denomina como consulta ciudadana , son en realidad mas parecidos a los plebiscitos, pero con un enfoque territorial y

censitario, lo cual lleva a que el concepto de consulta ciudadana a tener un significado polisémico entre las distintas comunas.

Respecto a los diálogos participativos de la SUBDERE (2016), se puede señalar que reúne una serie de críticas entre los autores citados en este apartado, y que en parte puede explicar algunos de nuestros hallazgos, tales como que la ausencia de fiscalización del cumplimiento de la normativa condicione la polisemia en el significado que las municipalidades le otorgan a las consultas ciudadanas, la percepción compartida de que los plebiscitos son impracticables tanto por la cantidad de recursos que implica como por dificultades que la misma normativa instala, y la carencia de mecanismos de participación ciudadana de carácter resolutivo y vinculante que incentiven la participación activa de la ciudadanía.

En suma a estos aportes, la importancia de los enfoques del Municipio para la definición de los modos de participación de la gestión pública local es un aporte interesante para ser analizado por otras investigaciones, en cuanto permite comprender que la participación ciudadana supera el marco jurídico que la define.

Potenciales estudios

Finalmente en cuanto a las futuras investigaciones que podrían complementar este trabajo se incluyen, primeramente, realizar un estudio similar con un mayor número de casos, tal vez incluso, comparando entre regiones del país o en función de las características de población del Municipio (urbano-rural).

En segundo caso, esta investigación deja pendiente la evaluación de la efectividad de la participación ciudadana para la transformación de la vida de las personas que participan ¿La participación ciudadana en la gestión pública local podría ser una forma de combatir la abstención electoral en nuestro país? o ¿La participación ciudadana en la gestión pública local es un reemplazo de la deliberación regional o nacional?

En tercer caso, la confirmación de los hallazgos de este estudio, en conjunto con otros estudios de resultados similares (Pinochet, 2017) podría ser un interesante espacio de trabajo para desarrollar estudios de carácter más teórico sobre los hallazgos de estos.

BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO, G. y RAMOS, C. (2015). *Análisis de la participación ciudadana en la gestión pública, en el marco de la Ley N 20.500 en Chile (2011-2015). Estudio de caso: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)*. Santiago, Chile. p. 20.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2015a). *Reporte estadístico comunal 2015. Comuna de La Pintana*. [en línea] <http://reportescomunales.bcn.cl/2015/index.php/La_Pintana#Poblaci.C3.B3n_total_a.C3.B1o_2002_y_proyecci.C3.B3n_de_poblaci.C3.B3n_a.C3.B1o_2015> [consulta: 13 diciembre 2017]

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2015b). *Reporte estadístico comunal 2015. Comuna de Las Condes*. [en línea] <http://reportescomunales.bcn.cl/2015/index.php/Las_Condes> [consulta: 13 diciembre 2017]

CÉSPEDES, A. (2017). *La voluntad política en la salud pública cubana*. Revista Cubana de Salud Pública 43(1).

CENTRO DE ESTUDIOS URBANO - TERRITORIALES. (2016). *Encuesta de caracterización regional del Maule*. Talca, Chile.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC. (2016). *Mapa de las organizaciones de la sociedad civil*. Santiago, Chile. CLAPES UC.

CHILE. Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2011). *Ley 20.500: Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*. 16, Febrero, 2011. Título IV.

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2005). *Constitución Política de la República de Chile*. 22, Septiembre, 2005.

CHILE. Municipalidad de La Pintana. (2011). *Ordenanza N°002: De participación ciudadana*. p. 2.

CHILE. Municipalidad de Las Condes. (2013). *Decreto N° 3546: Ordenanza de participación ciudadana*. 29, Julio, 2013. p.1.

CHILE. Presidente de la República. (2011). *Instructivo presidencial N° 002: Para la participación ciudadana en la gestión pública*. 20, Abril, 2011. p. 1.

CHILE. Presidenta de la República. (2014). *Instructivo presidencial N° 007: Para la participación ciudadana en la gestión pública*. 6, Agosto, 2014. p. 2.

CIOFFI-REVILLA, C. y STARR, H. (1995). *Opportunity, Willingness and Political Uncertainty: Theoretical Foundations of Politics*. *Journal of Theoretical Politics* 7(4):447-476.

CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL. (2017). *Informe Final Consejo de la Participación. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. [en línea] <<http://proyectoasocia2030.cl/wp-content/uploads/2017/09/informe-final-1-1.pdf>> [13 diciembre 2017]

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

CORREA, P. (2011). *Mayoría de municipios presentan atraso en la implementación de ley de Participación Ciudadana*. [en línea] Radio UChile. 12 agosto 2011. <<http://radio.uchile.cl/2011/08/12/gran-parte-de-los-municipios-estan-atrasados-en-la-implementacion-de-ley-de-participacion-ciudadana/>> [consulta: 13 diciembre 2017]

DELAMAZA, G. (2011). *Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades*. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* 10(30):45-75.

DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES. (2015). Ministerio Secretaría General de Gobierno. *Informe Diálogo Participativo Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Chile.

GAÍNZA, A. (2006). *La entrevista en profundidad individual*. En CANALES, M. Metodología de investigación social. Introducción a los oficios. Santiago, Chile, Editorial LOM. p. 219-264.

GARCÍA, E. (2007). *El concepto de actor: Reflexiones y propuestas para la ciencia política*.

GARCÍA, J. (2008). *INCIDENCIA POLÍTICA, EMPODERAMIENTO Y MOVIMIENTOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD*. Humanismo y Trabajo Social 7:121-134.

GODOY, O. (1993). *ANTOLOGÍA DE LA POLÍTICA DE ARISTÓTELES*. Estudios Públicos 50:1-61. Andamios, Revista de Investigación Social 3(6):199-216.

GONZÁLEZ, P. (2014). *LEY 20.500 SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA ¿IMPULSO A LA PARTICIPACION O ILUSION NORMATIVA?. Una mirada desde los actores sociales y municipales de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda*. Santiago, Chile

KPUNDEH, S. (Año desconocido). *Political will in fighting corruption*. Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries. Part 3. p. 91-110

MARÍN, T. y MLYNARZ, D. (2012). *Monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en Chile 2012*. Chile.

OBSERVATORIO FISCAL. (2017). *Mapa de indicadores y resultados Municipales*. [en línea] <<https://observatoriofiscal.cl/visualizacion/repo/Mapa-de-indicadores-y-resultados-municipales>> [consulta: 13 diciembre 2017]

OROZCO, M. I. (2016). *Santiago, Providencia y las Condes ¿Participación de fachada?* RIEM, VII(14):85-114.

PÉREZ, A. (2015). *El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes*. En CASTIGLIONI, R. y FUENTES, C. Política compara sobre América Latina. Santiago, Chile, Ediciones UDP. p. 47-59.

PINOCHET, O. (2017). *PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL: EL CASO DE LA COMUNA DE PUDAHUEL*. Santiago, Chile.

RAGIN, C. (2008). *¿Qué es la investigación social?* En La construcción de la investigación social. 21° ed. Colombia, Universidad de Los Andes.

SECPLAC. (2012). *Plan de Desarrollo Comunal 2012-2016*. [en línea] <<http://www.pintana.cl/transparencia/images/OtrasInfoMunicipal/PLADECO2012-2016.pdf>> [consulta: 13 diciembre 2017]

SELWOOD, I. y WEYRAUCH, V. (2007). *Tejiendo redes globales. Manual para la incidencia política*. Buenos Aires, Argentina, Fundación CIPPEC. p. 97.

SINIM. (2016a). *Ficha de la Comuna de La Pintana*. [en línea] <http://datos.sinim.gov.cl/impresion_ficha_comunal.php?municipio=13112&provincia=T®ion=T> [consulta: 13 diciembre 2017]

SINIM. (2016b). *Ficha de la Comuna de Las Condes*. [en línea] <http://datos.sinim.gov.cl/impresion_ficha_comunal.php?municipio=13114&provincia=T®ion=T> [consulta: 13 diciembre 2017]

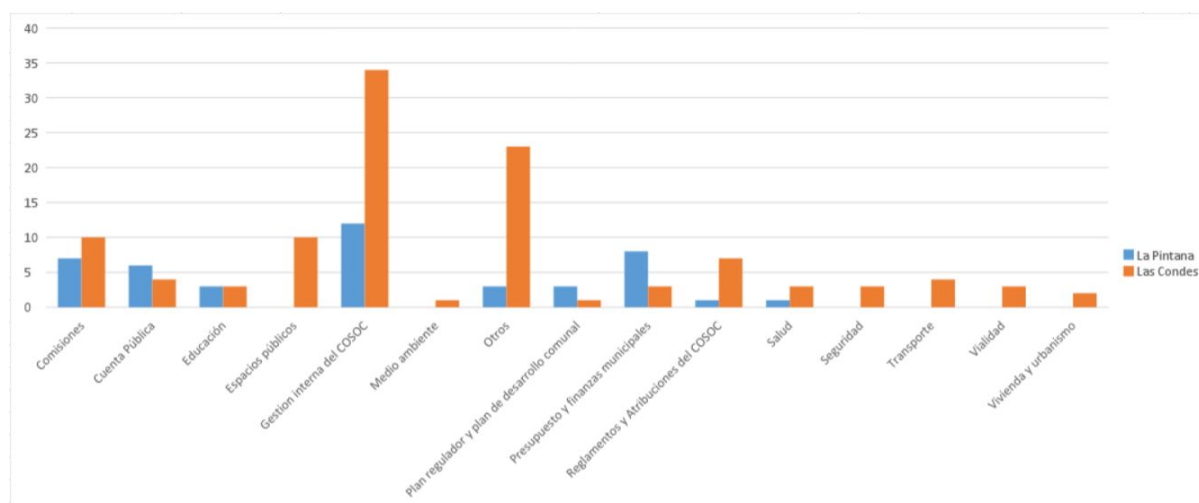
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2016). *Guía Participación Ciudadana en la Gestión Municipal*. Chile. p. 28-46.

VALLES, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. España.

WOLFSFELD, G. (2015). *INFOCORE Definitions: "Political Actors"*. [en línea] Herzliya, Israel. Interdisciplinary Center. <<http://www.infocore.eu/results/definitions/>> [consulta: 13 diciembre 2017]

ANEXOS

Anexo N°1: Sistematización de tópicos de discusión COSOC (2012-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a actas COSOC La Pintana y COSOC Las Condes (2012-2015)