

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL DOBLE ROL DE LOS
FUNCIONARIOS PÚBLICOS COMO EMPLEADO PÚBLICO y CIUDADANO:**
¿CUALÉS SON LAS BARRERAS QUE PRESENTAN LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS
PARA EJERCER SU ROL DE CIUDADANOS DENTRO DE LA GESTIÓN PÚBLICA
CHILENA?

ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE A TESIS
PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER
EN
GOBIERNO Y GERENCIA PÚBLICA

NICOLÁS BAQUEDANO ORELLANA
PROFESORA GUÍA: PAULINA VERGARA
SANTIAGO, CHILE
2021

“Y si entendiese todos los misterios y toda ciencia, y si tuviese toda la fe, de tal manera que trasladase los montes, y no tengo amor, nada soy”

Pablo de tarso

AGRADECIMIENTOS

El poder culminar el presente trabajo no hubiese sido posible gracias al apoyo de muchas personas:

A mi esposa, por su fiel apoyo, ánimo y amor, sobre todo en los tiempos más difíciles del desarrollo de este trabajo. Mi pilar fundamental con mis padres y hermano para alcanzar mis metas.

A mis padres y hermano, por siempre apoyarme a cumplir y desarrollarme académicamente, sin que los recursos económicos fuera una limitancia, con el fin de que lo aprendido ayudara otros en el futuro.

A mis amigos y compañeros, que apoyaron dando ayuda en contactos y etapas claves para el desarrollo de este trabajo, en especial a Javiera Aguilar quien amablemente me apoyo y corrigió en los aspectos lingüísticos del trabajo.

A la profesora Paulina Vergara, por su siempre importante ayuda para dirección el trabajo y no descarrilarme en mis desordenas ideas.

A los Dirigentes funcionarios y Académicos/investigadores, por darse el tiempo de las entrevistas y que gracias a su relato, la investigación además de ser interesante fue entretenida.

A Dios, por siempre cuidar de mí y ser un amigo fiel en todo.

Muchas gracias

RESUMEN

El presente trabajo analiza la particular figura que desempeña el funcionario público en su relación con el Estado: por una lado, es un empleado que se desenvuelve al interior de este, sometiéndose voluntariamente a los derechos y restricciones estipulados en el Estatuto administrativo, principal normativa que regula la relación entre el Estado y su personal; y por otra parte, es también un ciudadano sujeto a derechos, siendo esto incluso un requisito esencial para hacer ingreso a trabajar en la administración pública.

El trabajo expondrá las barreras que presentan los empleados públicos para ejercer su rol de ciudadano al interior de la gestión pública chilena, en relación al escenario que enfrentan los funcionarios públicos del gobierno central respecto a la oportunidad que estos tienen de ejercer participación ciudadana al interior del Estado. Se evidenciará que el rol de empleado es priorizado por sobre la condición de ciudadano, lo que reaviva la antañona discusión respecto a la dicotomía política-administración en el Estado y manifiesta también, nuevos tópicos de vulneración de derechos hacia los funcionarios públicos en Chile.

Palabras claves: funcionarios públicos, participación ciudadana, derechos laborales, gestión pública

ABSTRACT

The present research paper analyses the particular figure that the public servant has in his relationship with the State: on the one hand, is a public employee who works within the State, voluntarily subjected to the rights and restrictions stipulated in the Chilean Administrative Statute, the main regulation that regulates the relationship between the State and its staff. On the other hand, is also a citizen subject to rights, this being even an essential requirement to make admission to work in the public administration.

The work will expose the barriers that public employees present to exercise their role as citizens within Chilean public management, in relation to the scenario faced by

servants of the central government regarding the opportunity they have to exercise citizen participation within the State. The paper will showcase that the role of the public employee can be seen as being prioritized over citizen status, reviving the old discussion regarding the politics-administration dichotomy in the State and also showing new topics of violation of rights towards public servants.

Keywords: Public servant, citizen participation, labour law, public management,

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
Antecedentes y presentación del problema.....	9
Justificación de la investigación:	12
DISEÑO METODOLÓGICO	14
Tipo de Investigación	15
Enfoque de la investigación	16
Técnicas de recolección de datos	18
Análisis de datos	21
MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LA LITERATURA.....	22
Dicotomía Política-Administración.....	22
La Dicotomía Político-Administración en Latinoamérica	24
Funcionarios públicos	26
Sindicalismo y/o asociabilidad de los funcionarios públicos.....	28
Ciudadanía.....	30
Participación ciudadana	32
CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	39
Empleo Público en Chile.....	39
Participación Ciudadana en Chile	43
ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	46
La visión del funcionario público	46
1- La relevancia de la participación ciudadana en la institución.....	47
2- Conocimiento e interés de los funcionarios públicos respecto a la participación ciudadana	51
3. La institución como motivador o desmotivador de la participación ciudadana en el	
funcionario público	54
4- Ideas para un modelo ideal de participación ciudadana de los funcionarios públicos	57
5 - ¿Existe una vulneración de Derechos hacia el funcionario público por parte del Estado?..	58
La visión desde afuera: Académicos y/o investigadores	60
El concepto de participación ciudadana	61
Los funcionarios públicos y el derecho a participación ciudadana en la gestión pública	63
Interés en la participación ciudadana por parte de los funcionarios públicos	65
Los primeros pasos hacia una participación ciudadana de los funcionarios públicos	70
El funcionario por sobre el ciudadano.....	73
Análisis de la participación ciudadana en la gestión Pública por parte de los	
funcionarios públicos	76

CONCLUSIÓN.....	80
BIBLIOGRAFÍA.....	82
ANEXO N°1 Pauta entrevista Dirigentes asociaciones funcionarias Nivel Central (Funcionarios Públicos).....	90
ANEXO N°2 Pauta entrevista Académicos y/o investigadores	92

INDICE DE TABLAS

TABLA N°1: Listado de dirigentes funcionarios entrevistados	19
TABLA N°2: Listado de académicos y/o investigadores entrevistados	20
TABLA N°3: Escalera de participación ciudadana de Sherry Arnstein	35
TABLA N°4: Resumen sobre mecanismos de participación ciudadana en Chile	45
TABLA N°5: Definición de participación ciudadana de dirig. asociaciones funcionarias.....	48
TABLA N°6: Conocimiento e interés de los funcionarios públicos en cuanto a la participación ciudadana según dirig. asociaciones funcionarias.....	51
TABLA N°7: Ideas para un modelo ideal de participación ciudadana de los funcionarios públicos según dirig. asociaciones funcionarias.....	57
TABLA N°8: Ideas de los dirig. en cuanto al desplazamiento del rol ciudadano frente al rol de empleado público de los funcionarios.....	59
TABLA N°9: Ideas acade. y/o invest. En cuanto al concepto de participación ciudadana en la gestión pública	61

LISTADO ABREVIATURAS

Acade. :	Académicos
AFUCAP:	Asociación Nacional de Funcionarios y funcionarias del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio
ANFUTEL:	Asociación Nacional de Funcionarios de telecomunicaciones
ANFUMEN:	Asociación Nacional de Funcionarios del Ministerio de Energía
ANFUNTCH:	Asociación Nacional de Funcionarios del Trabajo
Art. :	Artículo
ASUMI:	Asociación de Funcionarios Ministerio de Desarrollo Social y Familia
COES	Centro de estudios de conflicto y cohesión social
COSOS:	Consejo de la sociedad civil
Dirig. :	Dirigentes
Etc:	Etcétera
Invest. :	investigadores
INAP:	Instituto de asuntos públicos
N° :	Número
OECD:	Organización para la cooperación y el desarrollo económico
Pág:	Página
PNUD:	Programa de las naciones unidas para el desarrollo

INTRODUCCIÓN

Antecedentes y presentación del problema

Pese a su consolidación durante los últimos 30 años en gran parte de América Latina, tras un largo periodo de dictaduras cívico-militares vividos por la mayoría de los países latinoamericanos, la democracia representativa hoy se encuentra, desde la perspectiva de algunos, en un periodo de profunda crisis, explicado por la “pérdida de credibilidad tanto de los gobernantes elegidos a través del voto popular como respecto del funcionamiento de los órganos representativos tradicionales” (Eberhardt, 2015, pág. 84). Por otro lado, algunos analizan su presente no como una crisis como tal, sino más bien, como un periodo de “múltiples y significativos cambios” (Manin, 1998, pág. 131) definidos principalmente por la relación dada entre representantes y representados.

No obstante a lo anterior, aun cuando estas dos perspectivas presentan un foco de análisis diferente en relación al presente de la democracia representativa, ambas miradas coinciden en que la tradicional discusión “Democracia y representación” (Delgado Muñoz, 2014, pág. 39) no puede basarse y desarrollarse exclusivamente en torno al actuar de las autoridades y cargos elegidos vía escrutinio, sino también en el análisis de las dinámicas y relaciones efectuadas (toma de decisiones, creación de políticas públicas, entre otros) en la gestión del Estado por parte de la Administración pública y la ciudadanía. Bajo este contexto, la participación ciudadana ha surgido desde la década de los 90’, como una importante herramienta de “Democratización del Estado” (Ursino, 2007, pág. 37), la que, como tal, ha ayudado al posicionamiento de instancias de mediación deliberativas “capaces de movilizar espacios de representación, negociación e interlocución en torno al Estado, sociedad y economía” (Cunill, 1997, citado por Ursino, 2007, pág. 37); la cual, ha propiciado una forma en que los ciudadanos toman parte en la definición, elaboración y ejecución de políticas públicas, más allá de las formas de participación vinculadas a los procesos electorales (Aranguren Gonzalo, 2005, pág. 2) dados por la democracia representativa.

En el caso de Latinoamérica, los países de esta región han exhibido un comportamiento similar en cuanto a su posición y adopción de medidas pro participación ciudadana dentro de la gestión pública de cada Estado, la que se ha caracterizado principalmente por la institucionalización de la participación ciudadana en sus aparatos normativos, delineada en la mayoría de los países, a partir de lo estipulado por la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del año 2009, adscrita por gran parte de los Estados de la Región, entre ellos Chile.

La señalada Carta, estipula como su eje principal, entender la participación ciudadana en la gestión pública como un derecho (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, pág. 207), el cual describe como:

El Derecho de participación ciudadana en la gestión pública es apreciado como un derecho de todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen o, en su caso, a la gestión pública vinculada a los procesos de integración regional o subregional. Así, el título de "ciudadano" y "ciudadana" en la presente Carta Iberoamericana no está referido a las personas con derechos exclusivos de ciudadanía o de nacionalidad sino a todo habitante con respecto a la gestión pública del país en donde reside, en el ejercicio de los derechos que le conciernen (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, pág. 207)

Lo anterior, como Hevia comenta, se ha reflejado en diferentes países de Latinoamérica a partir de la instauración y potencialización de instancias de participación ciudadana a nivel central y local, tanto en mecanismos de democracia directa, como son los plebiscitos, referéndum, iniciativas legislativas popular y renovación del mandato; y de igual forma aquellas instancias públicas de consulta y deliberación, tales como los consejos consultivos, comités, asambleas, audiencias públicas, entre otros (Hevia, 2011, pág. 96). Por parte de Chile, el año 2011 se promulgo la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación ciudadana en la Gestión Pública, la que, como tal, institucionalizó y reconoció la participación ciudadana dentro de la normativa chilena, con el reparo de tener un alcance netamente

consultivo, respecto a lo acordado en los mecanismos establecidos por la Ley. Destacan dentro de estas iniciativas de participación instauradas por la Ley 20.500 las Consultas Ciudadanas, las Cuentas Públicas participativas, los Consejos de la Sociedad Civil y las Plataformas para el Acceso a la Información relevante. Tanto en el caso de Chile como en los otros países, estas medidas e instancias que se han instaurado dentro del aparato público han buscado acortar las brechas entre el Estado y la sociedad civil, incluyendo nuevos actores que puedan contribuir en la conformación de políticas públicas y otras actividades dentro del aparataje público de cada País.

Uno de los actores relevantes (incluso tal vez el más importante) dentro de la dinámica participativa en la gestión pública, es el funcionario público. Según estadísticas entregadas por parte de la OECD, para el año 2014, el empleo público ocupaba el 12% del total del empleo en Latinoamérica (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, 2018, pág. 14). En el caso de Chile, se estima que el 2016, los empleados públicos ocupaban alrededor del 10,8% de la población económicamente activa del País. (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, 2018, pág. 16).

Los funcionarios públicos, principal objeto de estudio de la presente tesis, son una figura particular dentro del panorama y relación Gestión Pública-Participación ciudadana, ya que estos, a diferencia de la mayoría de los actores presente dentro de esta interacción, cumplen un exclusivo doble rol: empleado o servidor público y ciudadano. Dicha situación se comenta a continuación.

Justificación de la investigación:

Diversos académicos en Latinoamérica, entre ellos Gonzalo Delamaza, han estudiado y sistematizado las experiencias participativas en la región. El autor concluye que el éxito de la gestión participativa depende fundamentalmente de la capacidad de los funcionarios públicos de aprender y generar compromiso con estos nuevos enfoques participativos (Delamaza, 2011, pág. 48). Tales comentarios, dan cuenta de la importancia de los funcionarios públicos dentro de este proceso, en el que juegan un rol fundamental como implementadores de los mecanismos de participación ciudadana dentro de la gestión pública. Por otro lado, muy poco se ha comentado y estudiado en relación al segundo rol de los funcionarios públicos: ser ciudadano, el cual ha permanecido rezagado, pese a que, como el mismo Dela Maza comenta respecto al éxito y efectividad de la participación ciudadana, este no depende de la mera existencia de mecanismos de participación ciudadana establecidos por Ley, sino que, además, de la función implementadora del funcionario antes señalada. Por lo anterior, es necesario, hacer exigible constantemente el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública por parte de cada actor tanto de la sociedad civil como del aparataje público (Delamaza, 2011, pág. 48).

Como ejemplo de lo anterior, en Chile este doble rol pareciera ser ventajoso y provechoso, dado que los funcionarios públicos tienen acceso a más información que un ciudadano corriente, sobre todo al considerar la brecha y asimetría de información entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, en la práctica muchas veces es más una condición limitante. Esto se visualiza en lo normativo, dado que, aun cuando, la Ley N°18.834 sobre el Estatuto administrativo señala en su Art.11, que uno de los requisitos para desempeñarse como funcionario público en Chile es ser ciudadano (2005), otra Ley, detalla que el Personal de la Administración del Estado está impedido de realizar cualquier actividad política dentro de la administración (Ley 18.575 sobre Organica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, 2000, Art. 19). Se suma a lo anterior que esta misma

Ley, en su Art. 62 tipifica un conjunto de acciones que afectan a la condición de ciudadano del funcionario público, entre ellas que:

Contravienen el Principio de Probidad Administrativa:

1. Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la función pública que se desempeña.
2. Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero... (Ley 18.575 sobre Organica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, 2000)

Las normativas de los mecanismos de participación ciudadana, consignados por la Ley 20.500, no han quedado ajenos a las estipulaciones de esta Ley. Como ejemplo, los reglamentos que dan lineamiento a los Consejos de la sociedad civil (COSOC), uno de los mecanismos de participación ciudadana estipulado en la Ley N°20.500, establecen que un funcionario perteneciente a cierta institución no puede postular al cargo de Integrante de la mesa de consejeros del COSOC establecido en el organismo en que se desempeña este funcionario.

Tales situaciones, confirman el desplazamiento que padece el rol ciudadano de los funcionarios públicos, lo que afecta sus derechos y oportunidades dentro del contexto de la participación ciudadana en la gestión pública. Esto se distancia en gran medida de la relevancia que ostenta su papel de implementador de la política participativa. La anterior afirmación, nos haría pensar en la posible presencia de limitaciones y brechas presentes en las dinámicas participativas en la Administración pública, a lo cual también se agrega, en el caso de los funcionarios públicos, ser afectados por un nuevo episodio de la discusión Dicotomía Política-Administración en el Estado.

DISEÑO METODOLÓGICO

En virtud de la presentación de los antecedentes y problemáticas que enfrentan los funcionarios públicos en su posición y rol de empleado público-ciudadano, se ha determinado establecer y desarrollar como pregunta de investigación de la presente tesis lo siguiente: **¿Cuáles son las barreras que presentan los funcionarios públicos para ejercer su rol de ciudadanos dentro de la Gestión Pública Chilena?**; Para responder lo anterior, el trabajo tiene como Objetivo General:

- Analizar el escenario que enfrentan los funcionarios públicos del Gobierno Central, respecto a la oportunidad que estos tienen de ejercer participación ciudadana al interior del Estado.

Asimismo, considera como Objetivos específicos:

- 1-. Describir la percepción que exhiben las Asociaciones de funcionarios públicos del Gobierno Central, en su condición de representante funcionarios, al respecto del interés del ejercicio de participación ciudadana entre los funcionarios públicos chilenos.
- 2- Identificar posibles limitantes y brechas de los funcionarios públicos al momento de ejercer participación ciudadana.
- 3- Analizar las perspectivas que la academia y expertos plantean en relación con los mecanismos de participación ciudadana desempeñados por los funcionarios públicos dentro del Estado.

Tipo de Investigación

Conocida ya la pregunta de investigación y objetivos, la primera gran decisión a tomar en la presente tesis hace referencia a la selección del tipo de investigación adecuada a llevar a cabo para el desarrollo del trabajo y el alcance de esta, considerando la limitada información y estudios relacionados al doble rol de los funcionarios públicos y su oportunidad de ejercer participación ciudadana en la gestión pública.

Al respecto, en su libro “Métodos de investigación social”, Salinas y Cárdenas (2009) indican que existirán 4 tipos de estudios según causalidad en una investigación, según lo postulado por Danhke (1989):

1- Exploratorios

2- Descriptivos

3- Correlacionales

4- Explicativos

(Salas Meruane & Cárdenas Castro, 2009, pág. 59)

Los autores puntualizan en lo relevante que es determinar un tipo de estudio adecuado, ya que de él dependerá la estrategia a utilizar en la investigación, realizando la salvedad de que los tipos de investigaciones pueden incluir características de más de uno de estos cuatro tipos (Salas Meruane & Cárdenas Castro, 2009, pág. 59)

Analizando los tipos de investigaciones presentados por los autores, aquella más concordante y adecuada al contexto del presente trabajo es la de tipo exploratoria. Al respecto, los autores indican que el objetivo principal de un tipo de investigación exploratoria es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado con anterioridad, lo que implicaría ser un poco más flexible en su metodología respecto a los estudios descriptivos o explicativos (Salas Meruane & Cárdenas Castro, 2009, pág. 60)

Complementando lo anterior, la autora Claire Selltitz (1971), menciona en su libro “Métodos de investigación en las relaciones sociales” que las investigaciones exploratorias son:

Dirigidas a la formulación más precisa de un problema de investigación, dado que se carece de información suficiente y de conocimiento previos del objeto de estudio, resulta lógico que la formulación inicial del problema sea imprecisa.

En este caso la exploración permitirá obtener nuevos datos y elementos que pueden conducir a formular con mayor precisión las preguntas de investigación (Selltitz, 1971).

En consideración a la idea anterior, la presente tesis es una investigación de carácter exploratorio, con elementos también de una investigación de tipo descriptivo, explicado principalmente por los acotados estudios e información, tanto a nivel Institucional como académico, en relación al doble rol empleado público/ciudadano que desempeñan los funcionarios públicos, tanto en Chile como en Latinoamérica. Esta situación, se presenta para la investigación como una oportunidad y una amenaza: oportunidad, dada la posibilidad de estudiar y descubrir elementos de un campo de estudio poco trabajado; y amenaza, dada la vulnerabilidad que presenta el desarrollo de la investigación de divagar en las diversas alternativas de respuestas como señalan Salas y Cárdenas, dado que no existe un sistema teórico específico que proporcione respuestas bien fundadas, sumado a la variedad de situaciones y unidades posibles de analizar .

Enfoque de la investigación

Al respecto del enfoque de investigación utilizado en el presente trabajo, si bien, Richard Blanco-Peck (2006) comenta en su publicación titulada “los enfoques metodológicos y la administración pública moderna” lo difícil que es escoger uno de estos (cuantitativo y/o cualitativo) como el ideal y mejor camino para realizar una

investigación en la disciplina de la administración pública, ya que ambos enfoques se complementan y relacionan entre si (Blanco-Peck, 2006, pág. 35); en virtud de que tanto el objetivo general de la investigación como los específicos buscan principalmente describir y analizar la percepción que presentan los funcionarios públicos respecto a su oportunidad del ejercicio de la participación ciudadana en la Gestión pública, se utilizará un enfoque de investigación de tipo cualitativo. Este tipo de enfoque, explicado de forma general por López Bella (2009) es una investigación que ayuda responder a las preguntas sobre ¿por qué se comportan las personas como lo hacen (en el caso de este trabajo, los empleados públicos)? ¿cómo se forman sus opiniones y actitudes? ¿cómo se ven afectadas por su entorno y por qué se han desarrollado las culturas en la forma en que lo han hecho? (López-Herrera, 2009, pág. 134)

Ahora, ¿Por qué utilizar este tipo de enfoque?: Blanco-Peck indica que el enfoque cualitativo es esencial para el desarrollo de teorías y para la conceptualización de los fenómenos, asuntos o cosas que se desean investigar minuciosamente (Blanco-Peck, 2006, pág. 26) siendo su principal orientación la descripción, análisis y explicación de lo interesado de forma “holística” y lo más natural posible. Por su parte, López-Herrera agrega que la investigación cualitativa ayuda a identificar la naturaleza profunda de las realidades, su sistema de relaciones y la estructura dinámica de estas. (López-Herrera, 2009, pág. 132). Dado el tipo de investigación exploratorio del presente trabajo, se hace muy interesante y necesario la aplicación de estos conceptos en el desarrollo de este.

Complementando la idea anterior, Jose Luis Abreu (2012) señala en el artículo “Hipótesis, método y diseño de investigación” que aquellos trabajos exploratorios-cualitativos, dado que el foco de investigación no está en números, sino que en palabras y observaciones (Abreu, 2012, pág. 192), tienen 4 categorías generales de método de investigación exploratorias:

1- Encuestas de experiencias

2- Análisis de datos secundarios

3- Estudio de casos

4- Estudio piloto

(Abreu, 2012, pág. 192)

En función a lo anterior, el trabajo ocupa como método de investigación exploratoria-cualitativa un estudio de caso, utilizando como objeto de estudio a funcionarios públicos del gobierno central. La inclinación y funcionalidad de esta metodología para la investigación, según indica Jiménez y Comet (2016), citando a Yin (1994) se debe a que los E. de caso estudian un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. (Jiménez & Comet Weiler, 2016, pág. 2), lo que ayuda a entender de mejor forma la relación con sus variables. Adicionalmente, es importante señalar que los estudios de casos abordan de forma intensiva una unidad, sea esta una persona, grupo, organización, etc) (Muñiz, citando a Stake, 1994, pág. 1), en nuestro caso al empleado público del gobierno central.

Técnicas de recolección de datos

Definido ya el tipo y enfoque de investigación a utilizar en el presente trabajo, se hace necesario definir las técnicas de recolección de datos a ocupar en el presente estudio de caso. Para lo anterior, decidió delimitar como fuente de información principalmente a dos tipos de actores relevantes para los fines de la investigación, lo cuales ayudarán a analizar el escenario que enfrentan los funcionarios públicos del Gobierno Central, respecto a la oportunidad que estos tienen de ejercer participación ciudadana al interior del Estado. Los grupos entrevistados fueron:

- En primer lugar, dirigentes de asociaciones funcionarias de ministerios y servicios del Gobierno Central, quienes nos entregarán una visión interna de la situación investigada, pues estos son funcionarios públicos que se desempeñan día a día dentro de diversas entidades estatales. Adicionalmente, los dirigentes tienen la posición de representantes de agrupaciones y cuerpos funcionarios, por lo cual, sus relatos y descripciones pueden entenderse y equipararse a las que otros

funcionarios de su institución presentan, ante la dificultad de recoger una mirada global de los empleados.

Tabla N°1 Listado de dirigentes de asociaciones funcionarias

Nombre del funcionario	Asociación	Institución
Orlando Hidalgo	Asociación Nacional de Funcionarios del Trabajo (ANFUNTCH)	Dirección del Trabajo - Ministerio del Trabajo y Previsión Social
Carla Douglas	Asociación Nacional de Funcionarios del Ministerio de Energía (ANFUMEN)	Ministerio de Energía
Marianela Riquelme	Asociación Nacional de Funcionarios y funcionarias del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (AFUCAP)	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio
René Díaz	Asociación de Funcionarios Ministerio de Desarrollo Social y Familia (ASUMI)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
Margarita Portuguez	Asociación Nacional de Funcionarios de telecomunicaciones (ANFUTEL)	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Fuente: Elaboración propia

La elección de este primer grupo de personas, se delimito principalmente utilizando criterios tales como:

- Antigüedad de la institución
- Tipo de función o negocio de esta
- Grado de tecnicismo de su servicio

Donde por ejemplo, las representantes de ANFUTEL y ANFUMEN se desenvuelven en servicio con carácter más técnico; el representante de ANFUNTCH trabaja en una institución con mayor data; por ultimo los representantes de AFUCAP y ASUMI en organizaciones que entregan servicios a la ciudadanía de carácter social y cultural.

- En segundo lugar, académicos y/o investigadores relacionados al estudio del Estado, desarrollo del personal de este y a la participación ciudadana en Chile,

quienes entregarán un análisis desde una posición más externa respecto a la entregada por los dirigentes de asociaciones funcionarias.

Tabla N°2 Listado de académicos y/o investigadores

Nombre	Institución
Rodrigo Egaña Baraona	Economista y profesor adjunto al INAP, Universidad de Chile, ex director nacional del Servicio Civil de Chile y ex presidente del Consejo de Alta Dirección Pública.
Javier Fuenzalida Aguirre	Profesor adjunto al INAP, Universidad de Chile e investigador del Centro de sistemas públicos de Ing. Industrial de la Universidad de Chile.
Francisca Gutiérrez Crocco	Socióloga, Profesora asociada en la Universidad Alberto Hurtado, directora del observatorio de huelgas laborales COES-UAH.

Fuente: Elaboración propia

La elección de estos entrevistados se debe principalmente a los diferentes ámbitos de estudios del Estado que estos tienen experiencia y se desempeñan, lo cual entrega una visión integral al análisis del problema de estudio, desde una mirada externa a este:

- 1) Egaña, respecto al estudio y experiencia de desarrollo de personal del Estado como ex director del Servicio Civil.
- 2) Gutierrez, respecto al estudio de derechos y huelgas laborales de los empleados
- 3) Fuenzalida, respecto al estudio de las dinámicas de la gestión pública al interior del aparato público, entre ella, la participación ciudadana.

Considerando los dos anteriores grupos de participantes del trabajo, y en virtud a una correcta determinación de método de elección de datos para un Estudio de caso de tipo exploratorio-cualitativo, se determinó realizar entrevistas abiertas-no estructurada a los entrevistados de fuentes primarias **(ANEXO N°1 Y N°2)**, ya que, tal como señala Vargas Jiménez en su trabajo “la entrevista en la investigación cualitativa: nuevas tendencias y retos”, al ser estas abiertas no se presentan

categoría predeterminadas, facilitando a que los participantes de estas puedan expresar sus experiencias (Vargas, 2012, pág 6), permitiendo mayor comprensión del contexto narrado por estos y facilitando la obtención de mayores antecedentes en áreas y tópicos que presentan menor discusión teórica.

Análisis de datos

Efectuadas y recopiladas cada una de las entrevistas efectuadas para la presente tesis, el método de análisis de datos utilizado que se consideró de mayor conveniencia es el de Inducción analítica, el cual Znanieckie resalta un tipo de análisis que considera la importancia de la percepción de las experiencias analizadas por los participantes (Shettini & Cortazzo, 2015, pág. 30). En el caso de esta investigación, fue de gran relevancia el examinar si efectivamente, los funcionarios tenían la percepción que sus derechos ciudadanos eran considerados de menor forma que los propios de su función de empleado.

Para proceder a dicho análisis, investigadores como Wittrock (1989) resalta la importancia de construir vínculos claves entre los datos, a fin de buscar patrones de generalización dentro del caso en consideración, en lugar de generalizar de un caso o un contexto a otro (Shettini & Cortazzo, 2015, pág. 31) .

MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LA LITERATURA

Dicotomía Política-Administración

El primer punto por examinar dentro de la revisión bibliográfica hace referencia a la antañá discusión dada dentro del estudio de la administración pública en torno a la relación ejercida al interior del aparato público, en la dicotomía política y administración. Tal discusión, como comenta Omar Guerrero, dio paso a la formación de dos grandes escuelas de la administración pública en el mundo occidental durante el siglo XX: en primer lugar, la escuela norteamericana, caracterizada por entender la administración y política como dos caminos diferentes (Guerrero, 1990, pág. 107). El principal expositor de esta vertiente es el norteamericano Woodrow Wilson. Por otro lado, en contraste a la perspectiva anterior, la escuela europea entiende la relación entre ambas como deseable y necesaria (Ibidem) para el correcto funcionamiento del Estado.

En el caso de la escuela norteamericana, Wilson (1887) postula que administración y política son dos labores separadas del que hacer del Estado. La administración es la parte más obvia o visible del Estado; si se comprende la administración como toda acción u operacionalización del Estado (Wilson, 1980), la cual es vista, desde el foco ciudadano, como la actividad común desempeñada por los funcionarios públicos u hombres de Estado (Wilson, 1980). Wilson enfatiza que dicha actividad se encuentra fuera de la esfera propia de la política, a la que define y delimita como aquella área y acción en donde el Estado toma las grandes decisiones, en el ejercicio del gobierno. Específicamente, en este último punto, Wilson es enfático en señalar que, pese a que la política establece las tareas de la administración, esta no debería influir o manipular a la última (Wilson, 1980).

En atención a lo anterior, Max Weber, padre del modelo burocrático clásico, planteaba que el funcionario público del cuadro y/o que hacer administrativo burocrático “si ha de ser fiel a su verdadera vocación, (...) no debe hacer política, sino limitarse a “administrar”, sobre todo imparcialmente (1991, pág.115).

Por su parte, desde la mirada de la escuela europea, Guerrero, quien hace una revisión histórica del desarrollo de las ciencias administrativas y políticas a partir del surgimiento del cameralismo en el siglo XVII hasta el establecimiento de los Estados-Nación modernos del Siglo XX, señala que pese a que “el desarrollo político ha propiciado confusiones semánticas e imprecisiones conceptuales, las que son diversas de País en País” (Guerrero, 1990, pág. 119), principalmente en la confusión existente entre el término *policy* y *politics*, la política y la administración han sido vistas como una unidad, debido a que la primera es el fundamento de la segunda dentro de las actividades efectuadas por el Estado (Guerrero, 1990, pág. 120).

Este último postulado ya había sido comentado por Frank Goodnow (1900) casi 90 años atrás en su texto “Politics and Administration: A study in Government”, en el cual, en concordancia con los postulados de Wilson, menciona que, si bien se había demostrado a comienzo del siglo XX que hay dos funciones “distintas” del gobierno: política y administración; señalando que “la política consiste en las expresiones de la voluntad del Estado, y la administración la puesta en práctica de estas medidas” (1999, pág. 97); resulta imposible asignar tales funciones a autoridades separadas. La administración ya no se comprende solo como la función de la autoridad de gobierno, “de acuerdo al derecho positivo, de ejecutar, sino que también se ha visto, por el contrario, como la función de cumplir con la voluntad del Estado” (pág.100). En otro término, la necesidad política práctica hace imposible la consideración de la función de la política aparte de la administración, dado que “El Estado concreta sus fines (política) a través de la administración, y toma decisiones en cuanto al poder que dispone” (Muñoz Aravena, 2015, pág. 41)

En relación a esta última idea, George Frederickson (1971) detalla en sus postulados de la nueva Administración pública que:

La dicotomía entre política y administración carece de un aval empírico, pues es bastante claro que los administradores a la vez ejecutan y hacen política (...) los administradores no son neutrales, deberían estar comprometidos con la buena administración y con la igualdad social como valores, como cosas que deben alcanzarse o como sus razones de ser (1980, pág.22)

Desde el punto de vista de Frederickson, es difícil y poco probable que el funcionario de Estado, bajo todo el contexto social y laboral en cual se desenvuelve, pueda tener una posición neutral.

La Dicotomía Político-Administración en Latinoamérica

Para situar esta discusión a la realidad latinoamericana, María Mercedes Llano (2017) comenta que:

El debate académico sobre la separación y las relaciones entre política y administración se ha desarrollado principalmente en las democracias avanzadas, mientras que en los países latinoamericanos esta discusión es muy incipiente, planteándose, básicamente, en las instancias de demarcación formal de las fronteras entre los cargos de confianza y las posiciones de carrera en el marco de las reformas administrativas (pág. 50)

Las diferencias del desarrollo del debate en Latinoamérica, según Llano, pueden interpretarse a partir de “el correlato de las variaciones existentes en términos del arraigo del patronazgo... y la evolución desigual de la institucionalización de los servicios civiles en la Región” (2017, pág. 50)

Desde otra perspectiva, a pesar de que algunos autores latinoamericanos se inclinan a postular que la escuela europea es la visión predominante dentro de la región latinoamericana (Guerrero, 1990); la herencia de los periodos cívicos-militares en América Latina, caracterizados por señalar a la política como principal responsable de los quiebres democráticos en los distintos países de América, han influenciado de manera importante dentro de las normativas que competen a los funcionarios públicos y han generado una clara distinción entre la importancia y rigurosidad de la labor administrativa de los funcionarios por sobre la política.

En relación a esto, la Chilena Waleska Muñoz Aravena, hace referencia al concepto “Politización de las Administraciones públicas”, definiéndolo como:

(...) la relación casi enfermiza que habría entre política y administración, en la cual la primera intenta influir de manera dictatorial sobre la otra, subordinándola a su antojo. Sin duda que las relaciones la establecen las

personas y para el caso de aquella que se da entre política y administración, se da entre políticos y funcionarios, por lo que al hablar de politización de la administración, sería cuando los políticos marcan el desempeño de los funcionarios públicos más allá de lo que se consideraría como prudente, (es decir, excediéndose a la norma que fija límites para no defraudar al ciudadano respetándole sus derechos) lo que puede generar que los intereses que se intenten privilegiar no sea el de todos los ciudadanos, sino de un grupo de estos, lo que atentaría el fin último del Estado moderno. (2015, pág.44).

Muñoz agrega que, tal situación, ha sido resuelta en varios países aplicando normativas que limitan dicha actividad. Un ejemplo a esta acción es el caso de Chile, en el cual, la Ley N° 18.575 sobre Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, detalla que el personal de la administración del Estado está impedido de realizar cualquier actividad política dentro de la Administración (Ley 18.575 sobre Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, 2000, Art. 19).

Bajo esta misma idea, la figura del funcionario tecnócrata ha tomado gran posicionamiento en la gestión de los Estados modernos de Latinoamérica. Mireya Dávila describe a los tecnócratas como “aquellos decisión makers en los niveles superiores de la administración de un gobierno con un alto nivel de educación formal y sin experiencia política (sin militancia) (2010, pág. 209)”. Otra mirada a la definición de un tecnócrata es presentada por Alberto Mayol, quien caracteriza a los tecnócratas como “un grupo de individuos que participan en la distribución del poder en la sociedad, los cuales ostentan un ethos y un tipo de posición vinculado al aparato público (...) el cual deviene de la creciente necesidad de especialización en toma de decisiones” (Mayol, 2003, pág. 204). Por su parte, Patricio Silva lo define como un individuo “con una clara orientación técnico-científica y que logra adquirir influencia política en los altos círculos de gobierno debido a su posesión de habilidades especializadas y expertise en los terrenos de las políticas económicas, las finanzas y la administración del Estado” (2006, p.178). Así, las habilidades y la

expertise juegan un rol de trampolín para el posicionamiento de los tecnócratas en el aparataje público del gobierno.

Los tecnócratas se diferencian de los “individuos políticos” principalmente por la influencia que tiene su fuente de legitimación, la expertise, en temáticas que estos dominan, lo que les otorgan mayor peso en proceso de tomas de decisiones (Dávila, 2010, pág. 201).

La alta actividad, posicionamiento y funcionalidad dentro de la administración pública por parte de los tecnócratas no ha estado exenta de críticas. Desde una perspectiva marxista, Octavio Rodríguez-Araujo en su publicación “Burocracia, tecnocracia y democracia” cuestiona lo representativo y democrático que es el ejercicio de los tecnócratas en desmedro de los políticos-burócratas, ya que, desde su parecer, los primeros priorizan más lo medios que los fines (1986, pág.8), se preocupan por una de gestión técnica optima y un enfoque desinteresado del bien público. Los políticos-burócratas en tanto, el objetivo último es la principal razón de su hacer.

Funcionarios públicos

El siguiente punto de revisión bibliográfica hace referencia a los funcionarios públicos, uno de los principales objetos de estudio de la presente tesis. El término funcionario público presenta diferentes concepciones en virtud a las diferentes definiciones dadas por los estatutos administrativos de cada Estado. Como ejemplo de lo anterior, el derogado DFL 256 29-JUL-1953 del Estado chileno, definía al funcionario público como:

Art. 2 (...) la persona que desempeña un empleo en algún servicio fiscal y que, por lo tanto, se remunera con cargo al Presupuesto de la Nación, a las leyes que lo adicionan o complementen o a presupuestos globales mantenidos con caudales públicos colectados a virtud de ley. (DFL 256, 1953)

En su libro “Economía y Sociedad”, Max Weber describía a los funcionarios públicos bajo el cuadro Administrativo Burocrático, como individuos:

- 1) Personalmente libres, que se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo;
 - 2) Enmarcados en una Jerarquía administrativa rigurosa;
 - 3) Con competencias rigurosamente fijadas;
 - 4) en virtud de un contrato
 - 5) el cual ha pasado por una “calificación” profesional que fundamente su nombramiento;
 - 6) Su labor es retribuida con dinero con sueldos fijos;
 - 7) los cuales le exige ejercer el cargo como única o principal profesión;
 - 8) teniendo ante sí una “carrera” o “perspectiva” de ascenso y avances por años de servicios;
 - 9) Trabajando con una completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo;
 - 10) estando sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa
- (1922, pág. 176)

Tal descripción, nos es muy distante al modelo e idea de funcionario público presente en la administración pública de los Estado moderno, los cuales más bien, a lo largo del tiempo han sufrido replanteamiento y reestructuraciones en cuanto a sus funciones. En relación a esto, Barzelay (1992) en un análisis comparativo del rol de los funcionarios públicos, (en específico de los administradores públicos), dentro del paradigma burocrático y posburocrático señala que:

El paradigma burocrático informaba a los servidores públicos que entre sus responsabilidades se incluían la planeación, la organización, la dirección y la coordinación (...) el paradigma posburocrático valora la argumentación y la deliberación acerca del modo en que deben emanarse las funciones de los servidores públicos (...) se aprecian conceptos de función tan diversos como ejercer dirección, crear una misión enaltecadora, un cultura organizativa, identificar a los clientes, inculcar un compromiso de calidad (...) erróneamente, el paradigma burocrático solía definir el propósito organizativo como hacer el trabajo asignado (...)

dentro y entorno a las organizaciones, los servidores públicos crearán la capacidad de deliberar acerca de la relación existente entre los resultados que valoran los ciudadanos y el trabajo hecho. (pág. 195)

El importante rol que ostenta el funcionario público como empleado del Estado, y que ejerce, como Weber decía, la más pura de las dominaciones legales; constantemente se encuentra bajo vigilancia y revisión de la sociedad. Dado esto Frederick Mosher (1974) menciona en cuanto a las obligaciones y restricciones que presentan los funcionarios que “estos deben regirse por las mismas leyes que se aplican a los demás ciudadanos. Pero sus obligaciones para con el público en general entrañan un conjunto adicional y más riguroso de normas y restricciones relacionadas con el concepto de confianza pública” (pág. 707). Por su parte, Cristian Pliscoff (2009) señala que “los funcionarios públicos son agentes morales que deben utilizar sus razonamiento ético o moral al momento de enfrentarse a un dilema de este tipo (...) es necesario estudiar y eventualmente intervenir en esta capacidad de razonamiento” (pág. 149)

Sindicalismo y/o asociabilidad de los funcionarios públicos

Otro concepto relevante por revisar es el sindicalismo y asociabilidad de los funcionarios públicos. Felipe Martínez (2017) citando a Karla Varas menciona que:

La concepción clásica de la función pública, que postula la existencia de un régimen diferenciado al laboral común para regular la relación laboral de los empleados públicos, tuvo una fuerte oposición y resistencia al reconocimiento de los derechos colectivos de los empleados públicos. Se afirmaba que las características esenciales de la función pública eran incompatibles con la idea de sindicalización de sus trabajadores, principalmente porque los servicios públicos estaban destinados a satisfacer las necesidades de toda la comunidad que están por encima de los intereses particulares de quienes prestan servicios en ellos, razón por la cual jamás podría existir un conflicto donde se pudiera colocar en un mismo plano de igual jurídica el interés de la colectividad y el interés de los empleados (pág. 40)

En contraste con esta idea altamente discutida y cuestionada, Domínguez; Tapia; Singer; Azócar; Donaire y Bravo (2016) señalan que “la libertad sindical, como

principio, institución o derecho fundamental, ha sido declarada por la comunidad internacional como un objeto de protección y requisito necesario de la paz social” (pág. 54). Los autores antes señalados plantean que el sindicalismo se ve expresado a partir de 3 libertades que funcionan como un sistema interconectado: la libertad y autonomía de organización (asociabilidad); la negociación o acción colectiva y el derecho a huelga.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), agencia de la ONU que reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados miembros con el fin de establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente de todo ser humano (Organización Internacional del Trabajo, 2019) declara en cuanto a las 3 libertades antes expuestas, que, la negociación colectiva constituye un elemento esencial de la libertad sindical. Al respecto de esto, en su Convenio 154, la OIT la describe como:

Todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de trabajadores, con el fin de: (A) Fijar las condiciones de trabajo y empleo, o (B) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores; o (C) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez (Convenio 154 de la OIT, cita en Domínguez, y otros, 2016)

Frederick Mosher (1968), señala que la sindicalización y la negociación colectiva por parte de los funcionarios públicos en gobiernos estatales y locales, principalmente en Estado Unidos como en otros estados europeos, tuvo un alza considerable post Segunda Guerra Mundial (Mosher, 1982). Al respecto de esto, Mosher declaraba que “los académicos y los funcionarios hemos aceptado desde hace tiempo la idea de que el empleo público es diferente del privado, (...) las normas aprobadas para la esfera industrial no pueden aplicarse a los servidores civiles. El argumento se apoya en un buen número de razones...” (1982, pág. 827); el mismo Mosher plantea 3 razones o problemas que presentan los funcionarios del sector público a diferencia de aquellos del sector privado.

La primera razón hace relación a la consulta de ¿Qué es lo negociable por los funcionarios públicos?, a lo cual Mosher señala que los funcionarios enfrentan esta primera dificultad, dado que mucho de lo “negociable” se encuentra estipulado en normativas o estatutos que limitan las demandas de los funcionarios (1982, pág. 829). En virtud de lo anterior Mosher señalaba que:

El empuje de las organizaciones de empleados públicos, al hacerse más fuertes, conducirá a ejercer mayor influencia sobre actividades de personal hasta hoy consideradas no negociables y retenidas dentro de las prerrogativas unilaterales de las comisiones de servicio civil y otras dependencias del personal público (Mosher, 1982, pág. 830)

La segunda problemática planteada por Mosher hace referencia a las herramientas o armas que pueden emplear las organizaciones de trabajadores. Al respecto Mosher señala que la organización del trabajo y las negociaciones colectivas han sido vistas, en gran parte de la historia moderna, con “malos” ojos por los gobiernos de Estado (1982, pág. 830), estando incluso prohibidas en algunos lugares. A lo anterior, Mosher agrega que la huelga “arma fundamental de los sindicatos fuera de gobierno” (Ibidem) también está prohibida en algunos Estados.

Por último, como tercera razón o problemática, Mosher señala el dilema de “¿Quién negocia para quién?” en la negociación colectiva de los funcionarios público con el Estado, en la cual, la explica como la dificultad de definir “quien representa al “patrono” -es decir, al gobierno – en las negociaciones entre trabajadores y administración (1982, pág. 833)

Ciudadanía

El cuarto punto por mencionar en la revisión bibliográfica hace referencia al concepto de ciudadanía, el que, como tal, es de gran interés dado el protagonismo que toma esta figura dentro de nuevo escenario propiciado por la participación ciudadana en la gestión pública. En el caso Giraldo-Zuluaga y Gloria Amparo (2015) definen el concepto de ciudadanía, considerando concepciones filosóficas, sociales y lingüísticas como “el estatus (posición o condición) en el que se solicita, define y

posibilita el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes” (pág.79). Por su parte, Hernán Cuevas y Ricardo Gamboa, describen desde la perspectiva de los ciudadanos chilenos este concepto como “un estatuto de pertenencia a una comunidad o Estado, como también un conjunto de derechos y deberes de las personas y grupos, la cual tiene una dimensión de demanda sociopolítica” (2013, pág.29). Extrayendo los elementos comunes de ambas definiciones, la participación ciudadana estaría incorporada dentro de los derechos y deberes que el estatus de ciudadano entrega a las personas al momento de ser parte de una comunidad y/o Estado.

Saliendo de la revisión del concepto de ciudadanía, en un detallado análisis, Espinosa (2009) comenta que los principales enfoques teóricos para entender a la ciudadanía dentro del que hacer del Estado, se expresan a partir de tres teorías:

- 1) La teoría liberal o individualista: en la que se enfatiza la existencia de una esfera privada e independiente del Estado; la autonomía de los ciudadanos, su capacidad de delimitar el poder estatal, la inclusión de los individuos en la discusión pública y la delimitación de los mínimos de justicia como base de ciudadanía.
- 2) La teoría republicana, también calificada como comunitarista, destaca la intervención de los ciudadanos en la esfera pública como una acción fundamental de la constitución de la sociedad en una comunidad política; el valor intrínseco de la acción política de los ciudadanos; las virtudes cívicas y la participación en organizaciones voluntarias como medio para aprender y ejercer la ciudadanía.
- 3) La teoría pluralista, en que la definición de ciudadanía, aparte de estas consideraciones sobre los derechos y deberes que la constituyen, subraya de manera fundamental un conjunto de consideraciones sobre la diversidad (cultural y ética principalmente) y plantea por tanto la necesidad de una ciudadanía diferenciada (pág. 95).

Participación ciudadana

El último punto para examinar dentro de la revisión bibliografía, es el concepto de participación ciudadana en la gestión pública. Philip Selznick (1949) declaraba que “la democracia en la administración se basa en la idea de ampliar la participación. Dejemos que el ciudadano intervenga en el funcionamiento de su gobierno, démosle una oportunidad de ayudar a administrar los programas de un Estado positivo” (pág.308)

La participación ciudadana como tal, ha tenido un interés especial por parte de la academia e instituciones latinoamericanas, las cuales han elaborado diferentes concepciones de esta.

El Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (2013) define a la participación ciudadana como “la lógica de un individuo de interactuar con otros en una actividad pública y de sopesar los costos de dicha participación (tiempo, esfuerzo personal)” (pág. 5). Por su parte, Cunill (1991) describe la participación ciudadana “cuando los individuos, en tanto ciudadanos, toman parte de la actividad pública” (pág. 44). Ambas definiciones antes dadas, son complementadas por Espinosa (2009), el cual distingue la participación ciudadana de la participación comunitaria y de la social, detallando que la primera se “despliega y origina simultáneamente en el plano social y estatal” (pág. 75) a diferencia de las otras dos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2018) realizando una revisión de una serie de definiciones académicas del concepto Participación Ciudadana (Cunill, 1991; Verba, 1995; Ziccardi, 2004; Canto Chac, 2010; Isunza 2015 y Parés, 2009) consolida estas diferentes concepciones en:

la acción o conjunto de acciones realizadas de manera voluntaria por las personas que portan sus propios intereses o que representan a colectivos, que tiene la intención de incidir directa o indirectamente en los asuntos públicos, desde una perspectiva de deliberación e interés público, en un marco de pluralidad y respecto a los derechos humanos (PNUD, 2018, pág. 13)

Dentro de las tantas definiciones de Participación ciudadana que se pueden encontrar dentro de los motores de búsqueda web, una que destaca por los efectos generados en la Institucionalidad latinoamericana, es la estipulada en la Carta iberoamericana de Participación ciudadana en la Gestión pública del 2009, en la cual entiende el ejercicio de la Participación ciudadana en la Gestión pública como un Derecho (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, pág. 207) describiéndolo como:

El proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas. (pág.209)

La citada Carta, ha propiciado e impulsado un proceso similar entre los países de Latinoamérica, los cuales han establecido e Institucionalizado dentro de su aparato normativo, la participación ciudadana en la gestión pública, lo que ha sido un gran avance en relación a realidad anterior de fenómeno social en los estados. No obstante a lo anterior, aún su ejercicio efectivo es muy limitado, debido al carácter y rol netamente consultivos de la ciudadanía en muchos de estos mecanismo e iniciativas de participación ciudadana, que incluso, más que incluir, han limitado la participación de ciertos actores, como en el caso chileno con los funcionarios públicos.

Cecilia Dastres (2003), en su texto “Reflexiones para la incorporación de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública” detalla 6 razones para incorporar la Participación Ciudadana en la Gestión Pública:

- 1) La Participación ciudadana es vista como un valor en sí mismo, por lo tanto, su incorporación es buena.
- 2) La Participación Ciudadana contribuye a la consolidación democrática, pues controla y limita el poder del Estado, estimula el compromiso de la ciudadanía en el procesamiento y solución de las demandas sociales, desarrollar una cultura democrática de tolerancia y, crea nuevos canales de

los tradicionalmente usados por los grupos de presión para articular intereses y enriquecer los flujos de información.

3) Asegura o facilita el éxito de las políticas públicas pues están diseñadas de acuerdo a los intereses de la ciudadanía y con su compromiso al sentirse involucradas en ellas.

4) Promueve la equidad y la solidaridad mediante la generación de ayudas para superar la exclusión.

5) Moderniza y perfecciona la gestión pública, pues mejora su funcionamiento

6) Robustece el capital social y fortalece a la sociedad civil. (pág. 7)

En cuanto a los tipos de participación ciudadana, Osvaldo Pinochet (2017) citando los postulados de Sarah White (1996) señala que esta puede dividirse en 4 grandes tipos:

1) Participación nominal: la participación ciudadana cumple una función de publicidad o promoción en la sociedad. A las autoridades les importa la legitimación y a los participantes la inclusión. (Pinochet Cifuentes, 2017, pág. 15)

2) Participación Instrumental: la participación ciudadana cumple una función de medio de vínculo entre las autoridades y los participantes. Aquí, las autoridades les interesan la eficiencia del medio de vinculo y a los participantes los costos. (Pinochet Cifuentes, 2017, pág. 15)

3) Participación Representativa: la participación ciudadana cumple la función de ser la “voz” de injerencia e involucramiento. A los participantes les interesa la influencia que puede tener esta voz. Por su parte a las autoridades le interesa la sustentabilidad de esta. (Pinochet Cifuentes, 2017, pág. 16)

4) Participación transformativa: la participación ciudadana cumple una función tanto de ser un medio como fin para lograr una transformación. Aquí, en interés tanto de la autoridad como del participante es el empoderamiento. (Pinochet Cifuentes, 2017, pág. 16)

Por su parte, el Proyecto PNUD “Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad 2014-2019”, en su publicación “¿Qué entendemos por Participación Ciudadana?” (2018) plantea una serie de dimensiones analíticas para evaluar el tipo de participación ciudadana:

1) Institucionalización: esta dimensión analítica de participación ciudadana analiza las acciones de participación que se llevan a cabo a través de canales institucionalizados por Ley o normativas (votos, plebiscitos, iniciativas ciudadanas), como también, aquellos realizados fuera de estas (movimientos sociales, protestas callejeras) (PNUD, 2018, pág. 14)

2) Acceso y ejercicio del poder político: esta dimensión analítica de participación ciudadana analiza “la etapa del proceso político” (PNUD, 2018, pág. 14), sea está en la acción de un grupo o individuos enmarcadas en periodo electoral sobre un candidato o sobre el poder político una vez integrado el gobierno (PNUD, 2018, pág. 14)

3) Alcance: esta dimensión analítica de participación ciudadana hace referencia a la incidencia como tal de la participación ciudadana en los asuntos públicos (PNUD, 2018, pág. 15). Para tal análisis, la publicación propone la utilización de “la Escalera de la participación ciudadana” de Sherry Arnstein (1969):

Tabla N°3: Escalera de participación ciudadana de Sherry Arnstein (1969)

Redistribución de Poder	Peldaño	Descripción
No Participación	Manipulación	Forma ilusoria de participación, que significa su distorsión para convertirla en un instrumento de relaciones públicas de los poderosos/autoridades (...) en este proceso los ciudadanos no son correctamente informados, ni consultados de manera adecuada, los cuales son convocados cuando sea conveniente para que den su apoyo a iniciativas de las autoridades. (Ferrero,

		Hoehn, & Rivera, 2014, pág. 6)
	Terapia	Es una forma engañosa – tal vez más “deshonesta y arrogante” que la anterior – en que quienes administran este proceso pretendidamente participatorio, conducen formas de “terapia grupal” a las personas participantes, por lo que general pertenecientes a los sectores más desfavorecidos y marginados de la sociedad. (Ferrero, Hoehn, & Rivera, 2014, pág. 6)
Grados de Simulación	Información	Se establece un canal unidireccional por el cual fluye la información de las autoridades a los ciudadanos, sin un canal para la réplica y los comentarios, ni poder alguno para negociar. (Ferrero, Hoehn, & Rivera, 2014, pág. 7)
	Consulta	Se crea un espacio para invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones, pero, si no se combina con otros modos de participación, no se ofrece ninguna seguridad de que sus preocupaciones e ideas serán tenidas en cuenta por lo que sigue siendo un ritual superficial, de pura apariencia (Ferrero, Hoehn, & Rivera, 2014, pág. 7)
	Apaciguamiento	En este nivel se comienza a entregar algún nivel de influencia, pero en buena medida pervive la lógica de una participación simbólica de los ciudadanos. Ocurre cuando se crean comités, comisiones o consejos asesores en que las autoridades ubica a algunos

		escogidos de grupos sociales minoritarios o contestatarios, aunque no son “representantes” formales del grupo al cual proceden. (Ferrero, Hoehn, & Rivera, 2014, pág. 7)
	Colaboración	Se trata de un momento en que el poder es redistribuido a partir de una negociación entre los ciudadanos y las autoridades; las reglas que se acuerdan no pueden ser modificadas de manera unilateral (...) sin embargo, el poder de decisión, formalmente, sigue permaneciendo en las autoridades y órganos representativos. (Ferrero, Hoehn, & Rivera, 2014, pág. 7)
Grados de poder ciudadano	Delegación de Poder	En este nivel, las negociaciones con las autoridades han llevado a que los ciudadanos logren un predominio en el proceso de toma de decisiones sobre un programa o plan. De este modo, obtienen la suficiente capacidad para garantizar que dicho plan o programa sea adoptado e implementado (Ferrero, Hoehn, & Rivera, 2014, pág. 7)
	Control Ciudadano	Los ciudadanos cuentan con el poder o control, así como los recursos e instrumentos de gestión, necesarios para garantizar que ellos, como participantes, puedan “gobernar” un programa o una institución (corporación barrial, cooperativa de pequeños productores). (Ferrero, Hoehn, & Rivera, 2014, pág. 7)

Fuente: Sherry Arnstein ,1969; citada por Ferrero, Hoehn, & Rivera, 2014 ; & Sherry Arnstein ,1969; citado por PNUD, 2018.

4) Naturaleza: esta dimensión analítica hace referencia a la naturaleza del mecanismo o del proceso participativo (PNUD, 2018). Al respecto, se pueden señalar a lo menos 5 tipología de Participación ciudadana según naturaleza:

Consulta: los participantes opinan sobre temas o problemas a partir de preguntas formuladas por los funcionarios públicos; las respuestas no son vinculantes para la decisión de los funcionarios públicos.

Diálogo: los participantes y funcionarios públicos intercambian información respecto a temas o problemas, es una relación de doble vía.

Deliberación: los participantes discuten y toman decisiones junto con los funcionarios públicos para definir la gestión de la entidad gubernamental.

Cogestión: los participantes se involucran de manera conjunta en la implementación de las políticas, programas y proyectos públicos.

Vigilancia: los participantes realizan el seguimiento (supervisión, fiscalización) del cumplimiento de las decisiones tomadas en la entidad gubernamental (PNUD, 2018, pág. 17)

Para concluir con este punto, se señala que las actuales discusiones bibliográficas en cuanto a la Participación ciudadana en la Gestión pública dentro de las revistas y espacios académicos latinoamericanos, en lo que se mencionan autores como De la Maza, Subirats, Fung, hacen referencia al carácter Instrumental, tecnocrático y limitado aún presente en los mecanismos de Participación ciudadana establecido por las recientes Institucionalizaciones en Latinoamérica.

CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

Empleo Público en Chile

El Empleo público en Chile está constituido bajo el modelo burocrático weberiano de la administración pública chilena (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, 2018, pág. 26) . En virtud de esto, el Empleo público en Chile se estructura de manera jerarquizada, normativista, sujeto a diversos controles, disciplinada y basado en la responsabilidad (Ibidem). Es normado por la Ley N°18.834 sobre Estatuto administrativo de 1989, estipulado en el ultima año de la Dictadura cívico-militar, siendo uno de los últimos legados de esta para los postreros gobiernos democráticos (Rajevic , 2018, pág. 406) . El señalado Estatuto estable los derechos y obligaciones del funcionario público, como empleado de la Administración Civil del Estado. Al respecto, la Contraloría general de la República de Chile comenta que:

Los funcionarios de la administración civil del Estado se rigen por la Ley 18.834, salvo las excepciones que dicho texto o la Ley contemplan expresamente y no por normas laborales de la legislación común. Por ende, están sometidos a un régimen estatutario de derecho público fijado soberano y unilateralmente por el legislador, que constituye un marco jurídico preestablecido e impersonal. En consecuencia, quien ingresa a un cargo público se incorpora voluntariamente a un sistema que regula de manera integral, entre otros aspectos, sus derechos, obligaciones y modalidades de desempeño (Contraloría General de la República, 1994; citado por Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, 2018, pág. 26)

El Estatuto administrativo esta fundado en un modelo de empleo basado en plantas de personal por cada organismo público, en cuanto a su necesidad y principalmente, según los cargos asignados por la Ley de cada Institución como establece el Art. 3 de la Ley 18.834 (Rajevic , 2018, pág. 407), en el que se detalla que en cada institución una ley especificaría escalafones, grados, cantidad de cupos por grados y requisito y que solo una pequeña parte de esos cargos sería de exclusiva confianza, mientras que la mayoría sería de carrera. Rajevic comenta que el sistema

instaurado por el Estatuto administrativo contempló figuras parecían marginales (Rajevic , 2018, pág. 408):

1) Los funcionarios a contrata (Art 10 del Estatuto administrativo), cargo provistos sin concurso pero sujetos a 2 límites : a) la anualidad presupuestaria, con posibilidad de prologa y b) el tope numérico del 20% del total de los la planta representativa.

2) la contratación de personas naturales a honorarios, las cuales, cumplen servicios específicos dentro del Estado, dentro del año calendario, pero que al igual que los contratas, pueden ser renovables. Estos no son considerados como funcionarios público en sentido normativo.

En cuanto a su contenido, el Estatuto administrativo regula:

- a) El ámbito de aplicación del Estatuto administrativo
- b) Los requisitos de ingreso a la administración del Estado
- c) La carrera funcionaria y los rubros de carácter técnico que la componen
- d) El derecho a la capacitación
- e) El sistema objetivo y único de evaluación del personal
- f) El sistema de promociones para alcanzar cargos de nivel superior
- d) Las obligaciones funcionarias
- f) La responsabilidad administrativa y medidas disciplinarias

EL Servicio Civil de Chile, organismo responsable de la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones vinculadas con la gestión de personas en los servicios de la Administración del Estado (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, 2018), ha señalado durante el último año que “hoy más que nunca se hace necesario reflexionar sobre las condiciones del empleo público en el país y el contexto en que esta Institución desarrolla sus funciones” (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, 2018, pág. 6). Ante lo anterior, realizando un análisis de los nudos críticos, desafíos y líneas de desarrollo para una Agenda 2030 pensada en el Empleo público en Chile, el Servicio Civil ha planteado que la configuración actual

del empleo público ha dependido en gran medida respecto a las exigencias que han ido “imponiendo al clásico sistema burocrático para adaptarse a las transformaciones que el Estado ha experimentado durante las últimas décadas” (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, 2018). Esta configuración actual, similar en gran parte de los Estados de Latinoamérica, ha establecido una serie de mixturas, matices e incluso contradicciones, las cuales, en el caso de Chile, según el Servicio Civil han generado los siguientes nudos críticos:

- 1) Obsolescencia de la estructura de empleo definida por Estatuto administrativo e incumplimiento de la excepcionalidad del trabajo a honorarios.
- 2) Inexistencia de Derechos colectivos institucionales
- 3) Complejidad de la estructura de remuneraciones.
- 4) Descoordinación en las Unidades de gestión de personas
- 5) Falta de Articulación de un modelo integral de gestión de personas en el Estado (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, 2018, pág. 87)

En relación a lo anterior, estos 5 aspectos, han sido analizado y discutidos tanto en la academia, como de igual forma, levantados y reclamados por organizamos de representación funcionaria que han dado principal relevancia a los dos primeros puntos antes expuestos. En cuanto a la obsolescencia de la estructura de empleo definida por Estatuto administrativo e incumplimiento de la excepcionalidad del trabajo a honorarios, Rajevic señala que el modelo de empleo basado en plantas de personal del Estatuto administrativo nunca operó de la forma prevista:

- 1) La inexistencia de una obligación legal de proveer prioritariamente la planta de carrera, lo que permite tener plantas subutilizadas permanentemente
- 2) La liberación del límite del 20% para la contrata, primero en artículos transitorios y luego vía glosas presupuestarias, para permitir el crecimiento de esta categoría.

- 3) El establecimiento de una dotación máxima para cada servicio vía glosa presupuestaria, que normalmente excede con amplitud los cupos de la planta y que permite que esos cupos sean provistos conforme a las reglas de la contrata y no de la carrera, con lo que las plantas se tornan obsoletas y la dotación autorizada pasa ser el verdadero límite cuantitativo de la contrata.
- 4) La utilización de la contratación a honorarios para atender labores habituales de los servicios, transformando a esta categoría en un personal de carácter permanentemente que sirve de válvula de ajuste final.
- 5) La sucesiva renovación de contrata y honorarios que en los hechos los transforma en una especie de estamento que, sin gozar de estabilidad en términos jurídicos, se convierte en permanente. (Rajevic , 2018, pág. 409)

En cuanto a Inexistencia de Derechos colectivos institucionales, si bien el Estado de Chile suscribe el Convenio 151 de la OIT, el cual aplica a todas las personas empleadas por la administración pública y aborda aspectos relacionados a “ la protección del derecho de sindicalización, las facilidades que deben concederse a las organizaciones de empleados públicos, la protección de los derechos civiles y políticos de los procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo y la solución de conflicto” (Domínguez, y otros, 2016, pág. 58)

Las asociaciones de funcionarios públicos están normadas por la Ley N° 19.296 de 1994, la cual, reconoce la asociación de los trabajadores de administración del estado (incluidas las municipales y del Congreso Nacional); el Art. 84 del Estatuto administrativo contradice tal posición al señalar que:

El funcionario estará afecto a las siguientes prohibiciones: organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la Administración del Estado (Ley 18.834 sobre el Estatuto Administrativo, 2005)

Domínguez; Tapia; Singer; Azócar; Donaire y Bravo (2016) analizan tal disposición comentando que las disposiciones del Art 84 se fundan en: a) El carácter estatutario

de las relaciones entre el Estado empleador y sus funcionarios; b) El servicio que prestan los funcionarios hacia la comunidad; c) El carácter público de los fondos que conforman el gasto remuneratorio en el Estado (...) (pág. 59).

No obstante, pese a estas barreras estatutarias, dando cumplimiento en parte al convenio 151 de la OIT, el año 1994 fue promulgada la Ley N°19.296, la cual reconoce la asociación gremial de los trabajadores de la Administración del Estado (incluidas las municipalidades y del Congreso Nacional), siempre que estas se sujeten a la ley y a los estatutos de estas. Esta misma Ley, en su Art. N°3 precisa que la afiliación a una asociación funcionaria será voluntaria; personal e indelegable. Por otra parte, cada año se puede evidenciar que aun estando institucionalizado, los funcionarios públicos hacen ejercicio de sus derechos de libertad sindical en el sector público, a partir de negociaciones colectivas y/o huelgas de carácter nacional (la conformación de la Mesa del Sector público cada año en torno a la negociación con el gobierno en cuanto al reajuste salarial presupuestario); sectorial ; regional e institucionales las cuales dan muestra que “ ni la omisión, ni la prohibición ni la tolerancia institucional ... permitió anular la resistencia del ejercicio de los derechos de libertad sindical en el sector público” (Domínguez, y otros, 2016, pág. 69)

Participación Ciudadana en Chile

En su texto “Estado del arte de la Participación ciudadana en Chile “, Garcés y Valdés analizan a la sociedad chilena como “portadora de una “larga y conflictiva tradición en torno a la participación social, la ciudadanía y la democracia” (1999, pág. 11). En este sentido, los avances de la participación ciudadana en Chile siempre han estado estrechamente relacionados con el contexto político-social del país.

Desde los primeros años de independencia, continuaron operando instituciones que provenían de la época de la Colonia, lo anterior se reflejaba en que el poder decisional de la mayoría de las materias de la sociedad chilena se encontraba en manos de la élite criolla, la cual aislaba y dejaba sin voz del entonces debate público a la gran mayoría de la población (Garcés y Valdés, 1999, pág. 10). Esta situación

se mantuvo en gran parte del Siglo XIX, gracias a la “estabilidad política de Chile y a la instauración de un sistema autoritario presidencialista que sometió a los sectores liberales” (pág. 11) lo que finalmente se tradujo en un nulo progreso en materia de participación hasta la primera década del Siglo XX.

Es con el surgimiento de la Cuestión social, durante los primeros años del siglo XX, que se evidencia a partir de los movimientos sociales populares y por los nuevos partidos en el espectro político del entonces. Poco a poco se sumaron nuevos actores dentro de la dinámica y discusión del quehacer del país, que en materia de participación ciudadana, aún se encontraba muy limitada. Fueron los procesos electorales, con todos los vicios que estos presentaban, el único mecanismo que permitía ejercer participación ciudadana.

La recta final del siglo XX se caracterizó por presentar una sociedad chilena altamente polarizada en materia política, lo que contribuyó al quiebre democrático del año 1973 y la posterior instauración de una Dictadura Militar que se prolongó durante 17 años. Durante este periodo, se evidenció una fuerte represión tanto a personas como a grupos sociales que tenían ideas y concepciones políticas contrarias a las del régimen militar. En concreto, se suprimieron los principales espacios de discusión, como también, los mecanismos de participación política por medio de la prohibición de partidos políticos, el cierre del Congreso, y la designación de las autoridades locales.

A principios de los años noventa, en pleno proceso de transición democrática, la participación ciudadana parecía ser una idea políticamente correcta, por lo que pasó a ser parte del discurso oficialmente aceptado, pero con un significado ambiguo y con un despliegue muy acotado. Esto no comprometía ningún cambio concreto en las orientaciones y prácticas del proceso político e institucional (Delamaza, 2011, pág. 47). Dentro de los avances en los procesos de participación ciudadana durante esta época, se encuentra la redemocratización post dictadura, pues al restituirse el régimen de democracia representativa, nuevos actores pudieron participar en el accionar del Estado. Además, se instauró el reconocimiento a nivel constitucional de los mecanismos de democracia directa (Delamaza, 2011, pág. 47).

Con un concepto de participación que seguía siendo considerado políticamente correcto durante la entrada del Siglo XXI, pero con una fuerte crítica a causa de su poca efectividad e incidencia dentro de la gestión del Estado al no estar institucionalizado, los gobiernos de la Concertación-coalición oficialista durante los primeros 20 años post dictadura comenzaron a incluir dentro de sus agendas propuestas más concretas en la materia. A su vez, la participación ciudadana encontró respaldo en el proceso de modernización del Estado vivido durante los primeros años del naciente siglo. Posteriormente fue incluido el debate respecto al término “Gobierno Ciudadano” producto de las movilizaciones estudiantiles del año 2006 (Delamaza, 2011, pág. 47).

El contexto anterior dio pie a la discusión y formulación de una ley respecto a participación ciudadana, la cual se vio materializada el año 2011 durante el primer gobierno del presidente de la República Sebastián Piñera con la promulgación de la Ley 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, y en posterioridad, el año 2014 en el segundo Gobierno de Michelle Bachelet, se instruyó el instructivo presidencial 007. Fue la primera vez en la historia de Chile que normativamente se reconocía la importancia de la participación de la ciudadana a partir de grupos de la sociedad civil en materia de gestión pública. Lo anterior, se materializó de manera práctica a través de una serie de mecanismos estipulados por la Ley N° 20.500 y el Instructivo presidencial 007:

Tabla N°4 Resumen sobre Mecanismo de Participación Ciudadana en Chile

Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública	Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública
1- Acceso a la información relevante	1- Unidades de Participación Ciudadana
2- Consultas Ciudadanas	2- Audiencia Públicas
3- Cuentas Públicas Participativas	3- Presupuesto Participativos
4- Consejos de la Sociedad Civil y/o Consejos Consultivos	4- Cabildos ciudadanos sectoriales y territoriales
	5- Encuentros de diálogos participativos
	6- Plataformas digitales participativas

Fuente: Barriga Capdeville & Baquedano Orellana, 2017

ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación, se presentarán los resultados obtenidos a partir de entrevistas realizadas durante los años 2019-2020, principalmente a dos tipos de actores relevantes para los fines de la investigación, lo cuales ayudarán a analizar el escenario que enfrentan los funcionarios públicos del Gobierno Central, respecto a la oportunidad que estos tienen de ejercer participación ciudadana al interior del Estado. Los grupos entrevistados fueron:

- En primer lugar, dirigentes de asociaciones funcionarias de ministerios y servicios del Gobierno Central, quienes nos entregarán una visión interna de la situación investigada, pues estos son funcionarios públicos que se desempeñan día a día dentro de diversas entidades estatales. Adicionalmente, los dirigentes tienen la posición de representantes de agrupaciones y cuerpos funcionarios, por lo cual, sus relatos y descripciones pueden entenderse y equipararse a las que otros funcionarios de su institución presentan.
- En segundo lugar, académicos y/o investigadores relacionados al ámbito de la participación ciudadana en Chile, quienes entregarán un análisis desde una posición más externa respecto a la entregada por los dirigentes de asociaciones funcionarias.

La visión del funcionario público

Con el fin de poder obtener la visión interna de las dinámicas de participación ciudadana efectuadas por funcionarios públicos al interior de instituciones del Gobierno Central, durante noviembre del año 2019 y septiembre del 2020, se realizaron entrevistas a diferentes dirigentes de asociaciones funcionarias del Gobierno Central, quienes entregaron su perspectivas basadas principalmente en sus experiencias en el trabajo diario que realizan en sus instituciones, así como

desde su posición (y voz) de representantes de cuerpos funcionarios. Es necesario indicar que las menciones entrevistas se realizaron en medio dos de los hechos sociales-políticos más relevantes de los últimos 30 años de la historia de Chile: El Estallido social de octubre del 2019 y la Pandemia global del Covid del 2020.

A continuación, se detalla el listado de funcionarios entrevistados y sus respectivas asociaciones e instituciones donde se desempeñan:

Tabla N° Listado de Dirigentes funcionarios entrevistados

Nombre del funcionario	Asociación	Institución
Orlando Hidalgo	Asociación Nacional de Funcionarios del Trabajo (ANFUNTCH)	Dirección del Trabajo - Ministerio del Trabajo y Previsión Social
Carla Douglas	Asociación Nacional de Funcionarios del Ministerio de Energía (ANFUMEN)	Ministerio de Energía
Marianela Riquelme	Asociación Nacional de Funcionarios y funcionarias del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (AFUCAP)	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio
René Díaz	Asociación de Funcionarios Ministerio de Desarrollo Social y Familia (ASUMI)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
Margarita Portuguez	Asociación Nacional de Funcionarios de telecomunicaciones (ANFUTEL)	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Fuente: Elaboración propia

1- La relevancia de la participación ciudadana en la institución

El primer aspecto consultado a los dirigentes de asociaciones hace referencia a la relevancia de la participación ciudadana dentro de las instituciones en las cuales estos desempeñan. Para contextualizar dicha pregunta, se les solicitó entregar una breve definición de lo que ellos entendían por participación ciudadana, lo que se presenta en la siguiente tabla:

**Tabla N°5 Definición de participación Ciudadana por parte de los dirig.
asociaciones**

Nombre del funcionario	Definición de participación ciudadana
Orlando Hidalgo - ANFUNTCH	“La entiendo como un proceso, y no como una sola acción en sí misma, por el cual los ciudadanos son parte de los procesos de toma de decisiones del nivel donde corresponda trabajar, en este caso, el Estado (...) Cómo las personas tienen incidencia desde la información hasta la toma de decisiones en las políticas públicas” (Hidalgo, 2019)
Carla Douglas - ANFUMEN	“La entiendo como el derecho de la ciudadanía a informarse y a discutir en primer lugar. Que las personas sean parte de un proceso decisional: proyectos; Ley, en las cuales puedan ser parte de las decisiones, que se escuchen sus ideas y ojalá que fueran incorporadas dentro de las políticas públicas que se realizan” (Douglas, 2020)
Marianela Riquelme - AFUCAP	“La posibilidad de abrir espacios donde la opinión de todas y todos tiene valor dentro de la toma de decisiones. En donde no es solo asistir a una actividad (...) la participación tiene elementos como la información, pero para mí el principal elemento es la incidencia. No hay participación si tú no tienes la capacidad de decir en la toma de decisión respecto de algo” (Riquelme, 2020)
René Díaz - ASUMI	“desde mi perspectiva personal es la acción activa que debe tener la ciudadanía de manera organizada desde la esfera de las organizaciones sociales, comunitarias etc. No obstante a lo anterior, en general, los procesos de este tipo son informativos, nada más”. (Díaz, 2020)
Margarita Portuguez - ANFUTEL	“Yo creo que es un principio y un derecho democrático mediante el cual, la comunidad representada por diversos actores es parte de la discusión de una decisión. En lo ideal, la autoridad debería tomar decisiones escuchando a todos los actores, por ejemplo, en una política pública” (Portuguez, 2020)

Fuente: Elaboración propia

Dentro de estos conceptos entregados por los dirigentes de asociaciones, se encontraron ideas comunes de la noción de participación ciudadana, tales como:

- En un proceso que no solo se puede encerrar en una acción (ejemplo la mera participación en una asamblea).

- Los ciudadanos son parte de la discusión y deliberación con los actores decisionales. En el paso de la gestión pública, la creación de políticas públicas, como ejemplo.
- En lo ideal, esta discusión y deliberación debiese tener una incidencia efectiva en el producto del proceso.

Al respecto de la relevancia institucional de la participación ciudadana, aquellos funcionarios que llevan alrededor de diez años o incluso más dentro de sus instituciones¹, señalaron un avance importante en la relevancia del tema respecto a lo que había hace una década atrás, explicada principalmente por la institucionalización de la participación ciudadana en la Ley 20.500 del año 2011 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Dicha relevancia se ha visto reflejada no solo en nuevas normativas y acciones por cumplir por parte de las entidades, sino también en sus mismas estructuras orgánicas:

“Los servicios han ido evolucionando y adaptando toda la línea de oficinas de atención y sugerencias (OIRS) que existían hace algunos años en los servicios públicos, en Divisiones o Departamentos de atención y participación ciudadana, donde existen unidades especializadas en la atención e interacción con estos, trabajando desde mi opinión en dos líneas principales:

- 1) Crear instancias donde los usuarios puedan interactuar con la institución, donde puedan conversar respecto a los “productos” que la entidad le entrega a cierto segmento de la población.
- 2) Por otro lado, está la idea de generación de información a través de la transparencia activa y la rendición de cuentas a la ciudadanía a partir de las cuentas públicas anuales” (Hidalgo, 2019)

Si bien, se han presentado importantes avances durante el último tiempo en cuanto a la relación de la ciudadanía y el Estado en la gestión pública, a partir de las señaladas institucionalizaciones, los dirigentes declaran que la relevancia de esta

¹ Orlando Hidalgo de ANFUNTCH declaró llevar 17 años en la Dirección del Trabajo del Ministerio del Trabajo y previsión social. Por su parte, René Díaz de ASUMI señaló haber ingresado a la institución el año 1991 (casi 30 años).

temática al interior de sus entidades, más allá de aquellas labores e instancia que por Ley deben cumplir y disponer a la ciudadanía, dependen principalmente de los lineamientos estratégicos en cuanto a participación ciudadana de las autoridades del Gobierno de turno y de autoridades específicas de sus entidades (Portuguez, 2020). Ejemplificando lo anterior, algunos dirigentes dieron cuenta como durante los últimos 3 años, en donde hubo un cambio de coalición de gobierno (de una coalición de izquierda a una de derecha) a la cabeza del poder ejecutivo, han visto cambios en la importancia de la participación públicas en las entidades, reflejado en la no priorización de ciertos programas y políticas públicas muy relacionados al ámbito de la participación ciudadana (Portuguez, 2020).

Por otra parte, y analizando las declaraciones entregadas por los entrevistados, se puede dar cuenta que la participación ciudadana y la relevancia de esta en las organizaciones públicas, tienen directa relación con el ámbito de acción y competencias de las instituciones. En cuanto a lo anterior, los dirigentes de AFUCAP (M. de las Culturas, las Artes y el Patrimonio) y ANFUMEN (M. de Energía) declararon que algunas etapas que deben cumplirse en ciertos procesos de trabajos de sus entidades, como es el caso de la participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental en el Ministerio de energía y en el del Medio ambiente, y la elaboración de la Política Nacional de cultura en el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, han ayudado a la formación de una estructura y cultura organizacional, en que la participación ciudadana es determinante para los productos finales del trabajo de dichas organizaciones realizan (Riquelme, 2020). En consideración a lo anterior, algunos dirigentes se atreven incluso a declarar que:

“Como institución, hacia los ciudadanos comunes, estamos bien posicionados en cuanto a la participación ciudadana, entendiendo que siempre puede ser mejor. Sin embargo, esto no se replica necesariamente en la participación ciudadana por parte y hacia los funcionarios públicos de las instituciones” (Douglas, 2020).

La última declaración da paso a los siguientes puntos de análisis del trabajo.

2- Conocimiento e interés de los funcionarios públicos respecto a la participación ciudadana

Tras conocer la relevancia que podría tener la participación ciudadana al interior de las instituciones públicas del gobierno central, a partir del relato de los entrevistados, y en virtud del tema central de esta investigación surge la pregunta ¿es la participación ciudadana algo relevante y de interés para los funcionarios públicos, desde su rol como ciudadanos sujetos a derechos?

Se les consulto a los dirigentes sobre el conocimiento e interés por parte de los funcionarios, de la posibilidad de ejercer participación ciudadana en sus instituciones y participar en los posibles espacios destinados para este ejercicio. Se presentan a continuación, algunas declaraciones entregadas al respecto:

Tabla N°6 - Conocimiento e interés de los funcionarios públicos en cuanto a la participación ciudadana según dirig. asociaciones:

Nombre del funcionario	Conocimiento e interés de los funcionarios públicos en cuanto a la participación ciudadana
Carla Douglas - ANFUMEN	"Muy poco, generalmente aquellos funcionarios cuyo cargo tiene relación al ámbito de la participación ciudadana tienen más conocimiento de las instancias de participación dentro de la institución, pero los demás no" (Douglas, 2020).
Marianela Riquelme - AFUCAP	" Yo creo que sí, pero es bastante tangencial. Hoy presentamos muchos servicios en los cuales los funcionarios se encuentran vetados por ser empleados públicos. Un ejemplo de eso es no poder ser parte del Consejo nacional de las culturas, el arte y el Patrimonio, que asesoran a la/el ministro en materias propias de su cartera. No podemos conformar consejos internos. En el caso de Culturas, una persona que ingresa a trabajar en el Ministerio prácticamente ve truncada su carrera artística (Riquelme, 2020)
Margarita Portuguez - ANFUTEL	Solo aquellos que tienen relación a la labor. Muy pocos funcionarios tienen noción de los espacios de participación ciudadana. (Portuguez, 2020)

Fuente: Elaboración propia

Al recoger estos testimonios, se puede levantar que en general, los funcionarios tienen un desconocimiento y poco interés en el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión pública de sus instituciones, en cuanto a su rol de ciudadano. Los funcionarios no presentan mayor conocimiento sobre cómo podrían colaborar e incidir en ciertos espacios participativos que no necesariamente tengan relación a la función de su cargo como tal. Tampoco sobre posibles derechos y limitaciones propias de su condición de empleados públicos - ciudadanos (salvo excepciones como la narrada en el ámbito de cultura).

En consideración a lo anterior, los dirigentes de las asociaciones interpretan que este desconocimiento y poco interés de los funcionarios públicos no es una condición propia de la figura del empleado público como tal, sino más bien, es el mismo diagnóstico que se realiza en cuanto al ejercicio de participación ciudadana en la gestión pública de los ciudadanos comunes (Portuguez, 2020), vale decir:

- Desconocimiento de los espacios y herramientas de participación ciudadana en la gestión pública.
- Poca difusión por parte de las autoridades.
- Limitados recursos económicos que se invierten en cuanto a la materia.

Para poder profundizar en este análisis, se le solicitó a los entrevistados poder entregar un perfil de aquellos funcionarios que si tienen un mayor conocimiento e interés en participar en estos espacios, dentro de los cuales podemos rescatar cierto perfil de “funcionario comprometido con la participación pública”. Las principales características mencionadas dicen relación con ser:

1. Funcionarios jóvenes y sin hijos, dado que tienen más tiempo para invertir y participar en estos espacios, principalmente concluidas sus jornadas laborales (Douglas, 2020).
2. Funcionario con un cargo relacionado al tema (Portuguez, 2020).
3. Alguien “inquieto” y curioso en lo intelectual-académico, que tenga alta conciencia y de la importancia al valor social y colectivo” (Riquelme, 2020).

Tras analizar este posible perfil de funcionario público interesado en participar, como de igual forma, el diagnóstico del desconocimiento y poco interés de participación por parte de los empleados públicos en general, algunos dirigentes sostenían que:

“La participación ciudadana está cruzada por criterios sociales que afectan y condicionan a esta, como por ejemplo aquellas oportunidades económicas y de desarrollo educacional, que forma parte de nuestro modelo político-económico de Chile (...) Si tu solo completaste la educación media va a tener un cierto umbral de participación; si llegaste y completaste una educación universitaria-profesional lo más probable que tengas más opciones (...) generalmente el acceso a la información va muy ligado a tu grado de formación académico” (Riquelme, 2020).

Tal condición, se acentuaría un poco más en aquellas instituciones de carácter más técnico, como el Ministerio de energía y el Ministerio de transporte y telecomunicaciones, en donde aquellos funcionarios con cierta expertise reconocida por la institución, tienden a ser más escuchados que otros funcionarios de la misma entidad (Douglas, 2020).

Para concluir esta sección, otro punto interesante declarado por los dirigentes de las asociaciones, esta vez en cuanto a sus organizaciones sindicales, es que la participación ciudadana nunca ha sido un tema de primera prioridad en las asociaciones. La gran mayoría de los entrevistados señaló que pocas veces (por no decir ninguna) se ha promovido en los funcionarios las reflexiones sobre cuáles son sus derechos, posibilidades y aportes que podrían entregar a la gestión pública a partir del ejercicio de la participación ciudadana, en virtud de su doble rol de empleados públicos – ciudadanos. Al respecto, los entrevistados presentaron una mirada autocrítica en esta materia, indicando que:

“La verdad que como asociaciones funcionarias pocas veces levantamos nuestra voz de alerta sobre si una política pública es buena o mala, en cuanto a cómo podría afectar a la ciudadanía, de la que también somos parte” (Portuguez, 2020).

“Como asociaciones funcionarias hay poca capacitación en cuanto a cómo evaluar si una política pública es buena o mala. El caso claro es la ANEF, que tiene una poca mirada critico-técnico de las políticas públicas” (Hidalgo, 2019).

3. La institución como motivador o desmotivador de la participación ciudadana en el funcionario público

En la sección anterior manifiesta la baja participación de los funcionarios públicos, pero aun queda por resolver qué tan influyentes y determinantes son las organizaciones en las que se desempeñan los funcionarios, según percepción y diagnóstico entregado por los entrevistados. Al respecto, algunos funcionarios declaran que:

“Existe una sensación que por más que los funcionarios participen, las decisiones son muy centralistas y verticales entonces hay una desmotivación y renuencia masiva a participar.” (Diaz, 2020)

Por lo anterior, se les consultó a los dirigentes de asociaciones funcionarias sobre su percepción del rol e influencia que ejercían sus organismos y la institucionalidad de esta en el ejercicio de la participación ciudadana de los funcionarios públicos en la gestión pública, ante lo cual comentaron que:

“Cuando hablamos de participación ciudadana y rigidez del aparato estatal, vemos que la influencia de este último concepto va muy ligada al primero” (Riquelme, 2020).

Tal como se señaló en el contexto de la investigación, el aparato estatal, y específicamente, el empleo público en Chile está constituido bajo un modelo burocrático weberiano (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, 2018, pág. 26). En virtud de esto, el empleo público en Chile se estructura de manera jerarquizada, normativista, sujeto a diversos controles, disciplinada y basado en la responsabilidad (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, 2018, pág. 26). Lo anterior, desde los ojos de los dirigentes de las asociaciones, ha sido una especie de herramienta disuasivas para la participación de los funcionarios:

“La jerarquización del Estado se ve reflejada en que la participación de ciertos actores es solo consultiva, siendo netamente un aporte o posibilidad más para quienes toman las decisiones finales” (Riquelme, 2020)

“La opinión técnica pesa demasiado en cuanto a la capacidad de ser escuchado, pero este debe ser alineado y de confianza con aquellos cargos de confianza” (Portuguez, 2020)

Por otra parte, la condición contractual limita la participación ciudadana de los funcionarios en sus entidades. Los dirigentes señalan que aquellos cargos que tienen renovación anual (ejemplo cargo a contrata) deben ser más cuidadoso al evaluar si es prudente ser parte de ciertos procesos y emitir sus opiniones, debido a las posibles consecuencias de su estabilidad laboral. Incluso algunos entrevistados que no dudaron en mencionar que esta tensión experimentada por los funcionarios es de conocimiento de las autoridades institucionales, las cuales utilizan esto como instrumentos a su favor (Riquelme, 2020).

En consideración de todo lo anterior, se consultó a los entrevistado si consideraban que las oportunidades de participación entre un ciudadano común y el funcionario público en los organismos públicos eran equitativas, a lo cual los dirigentes señalaron que:

“No es comparable la participación de un ciudadano común con la que eventualmente ejercen los funcionarios. Básicamente la de estos últimos, cuando se da, es netamente por obligación funcionaria, sin disentir y sin que pueda dar opinión propia”. (Diaz, 2020)

La rigidez de modelo burocrático lleva a reflexionar mucho respecto de dónde están los límites entre el ciudadano y el empleado público. Dicho de otra manera: ¿el funcionario público es ciudadano solo por el hecho de poder votar? Tal situación provoca mucha confusión según los dirigentes de las asociaciones, ya que:

“Se presenta una cierta dicotomía en cuanto a lo que podemos hacer o no hacer como funcionario público. Ejemplo, no podemos manifestar nuestras posturas políticas, siendo que somos a la vez ciudadanos y empleados públicos en todo lugar” (Riquelme, 2020).

Para algunos entrevistados, esta dicotomía debería ser percibida como una oportunidad por las autoridades, ya que el funcionario público tiene conocimiento y experiencia en el hacer del Estado, es decir, conoce cómo este se desenvuelve y que cosas puede hacer, así como aquellas en las que se ve limitado. El funcionario público, bajo el sentido de la probidad administrativa, podría ser considerado como el modelo de ser un “buen ciudadano” (Riquelme; Hidalgo, 2020)

“Cuando nosotros entramos a trabajar en la Administración pública, inmediatamente estamos a disposición de la comunidad. Tenemos conciencia de tener presente un actuar ejemplar hacia la ciudadanía, ejemplo en los Censos o en las mismas reparticiones de insumos de alimentos durante la pandemia” (Riquelme, 2020)

Como ultima idea y para cerrar esta sección, la gran mayoría de los dirigentes entrevistados señaló que no tienen conocimiento de ciertas normativas arbitrales que limiten la participación de los funcionarios públicos (Douglas; Riquelme y Portuguez, 2020). De hecho, manifestaron que en algunas instituciones existen interesantes esfuerzos y avances por hacer parte a no solo aquellos funcionarios que tienen directa relación la formulación de políticas públicas o programas, como el mencionado a continuación en el Ministerio de energía:

“En nuestro caso, este último tiempo han sido bastante motivadores. Muchos proyectos de Ley que han estado a punto de salir al Congreso son presentados en Webinar con el profesional encargado, donde otros funcionarios pueden hacer consultas. Tal vez, en la parte previa o de formulación de estos proyectos, hay poca participación en general excluyente a solo nivel central” (Douglas, 2020).

Asimismo, en el contexto del Estallido social y pandemia sanitaria del COVID 19, los entrevistados declaran que se han construido mesa de trabajos en virtud de demandas y escenarios que ha generado ambos eventos (aunque finalmente solo da cuenta de la formación de estas, sin tener una mayor incidencia concreta en sus instituciones (Riquelme Diaz; Portuguez 2020)

Sin embargo, en general hay pocos canales de difusión por parte de la institución, en cuanto a las posibilidades de participación ciudadana de los funcionarios públicos, los cuales incluso presentan una brecha mayor en aquellos servicios desconcentrados del nivel central, como son las secretarías regional ministeriales (Douglas, 2020). En palabras de uno de los entrevistados:

“La información en cuanto a la participación ciudadana que se transmite a los funcionarios es bastante precaria. Hay boletines y cosas por el estilo, pero no informan nada como tal. No obstante, estas acciones son usadas instrumentalmente para señalar que si hubo participación” (Riquelme, 2020)

4- Ideas para un modelo ideal de participación ciudadana de los funcionarios públicos

Dentro de las últimas consultas llevadas a cabo en cada una de las entrevistas realizadas a los dirigentes de las asociaciones funcionarias, se les solicitó poder plantear ideas y escenarios que ayudaran a generar un modelo ideal de participación ciudadana de los funcionarios en la gestión pública. Estas ideas fueron recopiladas en el siguiente cuadro:

Tabla N°7 Ideas para un modelo ideal de participación ciudadana de los funcionarios públicos según dirig. asociaciones

Recopilación de ideas
Nuestra normativa actual debiese considerar la diversidad de actores (estos dentro y fuera del aparato público) y visiones de estos, tomando en cuenta todos los factores que generan un ecosistema público (Riquelme, 2020)
Bajando los niveles de jerarquización y considerando todos los aportes de cada actor internos y externo de la institución. Debemos cambiar a una mirada sistémica y no de pirámide jerárquica (Riquelme, 2020)
Renovando la cultura de la gestión pública vertical que sólo se cambia con un modelo de Estado muy distinto al existente (Díaz, 2020).
Una participación no tan centralista, sino que también relevante a nivel regional, delegando y compartiendo ciertas funciones importantes en el proceso de toma de decisiones (Douglas, 2020)
Yo creo que la brecha se da principalmente por el desconocimiento de los funcionarios públicos en ver si puedo no participar en ciertas instancias. Es necesario saber qué derechos tenemos al respecto (Douglas, 2020)
Elaborando y transmitiendo la agenda de participación ciudadana de cada institución” (Douglas, 2020)

Potenciando las inducciones de ingreso a los funcionarios públicos en donde se fomente y enseñe en cuanto a sus derechos como empleado público como tal” (Portuguez, 2020)

Fuente: Elaboración propia

Las propuestas entregadas, en general apuntan, en primera instancia, a ampliar los canales y espacios en donde los funcionarios puedan informarse y tomar conocimiento de las posibles instancias y derechos de los que gozan como ciudadanos, entre lo que destaca el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública.

Por otro lado, el segundo grupo de propuestas tiene una visión que apuntan a transformaciones más estructurales-culturales del Estado, sobre todo en torno a la necesidad de cambiar el paradigma relacional del Estado chileno con los actores que lo conforman y, en el caso de los funcionarios públicos, trabajan en este. Como se revisó en anteriores secciones, según el relato de los entrevistados, el actual paradigma se caracteriza por ser jerarquizado, centralista y poco diverso en cuanto a la pluralidad de actores que conforman el “ecosistema público” (Riquelme, 2020).

Al analizar la factibilidad de las ideas antes planteadas en cuanto a posibilidad de implementación y tiempo que tardaría aquellos, claramente el primer grupo de propuestas parecieran ser, al corto plazo, más viables y negociables por parte de los funcionarios públicos con sus respectivas autoridades en sus organizaciones. No obstante, si no hay avances y trabajos en el segundo grupo de propuestas, es muy probables que los esfuerzos de la primera sean muy pocos fructíferos.

5 - ¿Existe una vulneración de Derechos hacia el funcionario público por parte del Estado?

Como conclusión y en forma de cierre de las entrevistas efectuadas a los dirigentes de asociaciones de funcionarios públicos, se les solicitó realizar una síntesis de las ideas y percepciones entregadas, consultándoles, en primer lugar, si en definitivas cuentas se podía considerar que la actual institucionalidad presente en el Estado chileno prioriza los derechos y obligaciones del rol de empleado o trabajador del Estado, en desmedro del rol ciudadano del funcionario público, ante lo cual se recogieron las siguientes declaraciones de los dirigentes:

Tabla N°8 Ideas de los dirig. asociaciones en cuanto desplazamiento del rol ciudadano frente al rol de empleado público en los funcionarios

Recopilación de testimonios
<p>Según el Estatuto Administrativo, uno primero es funcionario público en relevo a ciudadano, de cierto modo uno renuncia a derechos “como ciudadano” para percibir derechos como empleado público, lo cual no sé si está bien o mal. A mi parecer ambos conceptos debiesen ir de la mano, ya que como empleados públicos debemos tener un rol fundamental de ser “buenos ciudadanos.” (Riquelme, 2020)</p>
<p>El Estatuto vulnera nuestros derechos como ciudadanos, desde su lenguaje es excluyente. (Riquelme, 2020)</p>
<p>En Chile, en general existe una vulneración de los derechos laborales fundamentales de los trabajadores, y adicionalmente, se tiene poca conciencia de que el funcionario público es ciudadano también (Hidalgo, 2019)</p>
<p>¡¡¡De todos modos, predomina la calidad de funcionario público por sobre la del ciudadano!! Incluso para opinar en redes sociales existe auto censura, la participación eventual siempre esta mediatizada en tanto riesgo de eventual pérdida del empleo, si manifiesta opiniones muy divergentes o contestatarias. Excepto los fines de semana y posterior a la jornada laboral quizás algunos ejerzan su rol de ciudadano en sus propios territorios, pero de lo cual no se habla, excepto entre los muy estrechos colegas. (Diaz, 2020)</p>
<p>“Desde mi parecer, en cuanto a los criterios de participación ciudadana es necesario que en el funcionario público predomine ciertas restricciones por ser empleados públicos, dada la posible injerencia y poca representatividad con respecto a otros grupos o comunidades de ciudadanos que podría tener el funcionario público” (Douglas, 2020)</p>

Fuente: Elaboración propia

Al respecto, de manera prácticamente unánime, los entrevistados señalaron que efectivamente los derechos y obligaciones desde el rol empleado público priman en desmedro del rol de ciudadano, sin embargo, estos mismo declaran que son conscientes que al momento de entrar a trabajar en la administración pública chilena y aceptar ser regidos por la Ley 18.834 de Estatuto Administrativo, el funcionario renuncia a ciertos derechos para ser imputados por otros en su calidad de empleado público.

En consideración de lo anterior, el gran problema que relevan los dirigentes de asociaciones es que serían mayores las restricciones que los derechos ganados por parte de los funcionarios públicos en la dinámica antes comentada, quienes limitan aspectos de desarrollo de estos, en los que

encontramos el ejercicio de la participación ciudadana de los funcionarios públicos en la gestión pública.

Para terminar, a cada uno de los entrevistados se les consulto directamente si consideraban que la participación ciudadana de los funcionarios públicos dentro de la gestión pública se podía entender como un nuevo concepto a reflexionar dentro de la larga lista de vulneración de Derechos efectuadas por parte del Estado hacia los funcionarios públicos. En cuanto a esto, si bien no hubo respuestas tan certeras como la entregada en la respuesta anterior, la mayoría de los entrevistados se inclinó a decir que sí, pero consideraban que existen otras demandas que eran más prioritarias que estas, cosa cual se reflejaba en sus propias agendas como asociaciones.

De mucho interés es el señalar, que la dirigente de la Asociación de funcionarios del Ministerio de energía, señalo que:

Creo que en Energía, no pondría a la par esta demanda con respecto a otras, dadas las diferentes opciones que el Ministerio nos entrega para efectuar participación (Douglas, 2020)

La visión desde afuera: Académicos y/o investigadores

Con la mirada interna de la investigación descrita y entregada por funcionarios públicos, se hace necesario indagar en la perspectiva de otros actores relevantes en la materia sobre esta dinámica. En este apartado se recoge la mirada de investigadores y/o académicos relacionados al estudio del Estado y sus dinámicas, entre ellas la participación ciudadana en la gestión pública, para manifestar su parecer respecto de lo investigado. Si bien son actores que no están in situs implicados en el problema, su expertiz en la temática es necesaria y un valioso aporte en el presente trabajo.

Se presenta a continuación, el listado de los académicos y/o investigadores entrevistados:

Tabla Listado de entrevistados acade. y/o invest.

Nombre	Institución
Rodrigo Egaña Baraona	Economista y profesor adjunto al INAP, Universidad de Chile, ex director nacional del Servicio Civil de Chile y ex presidente del Consejo de Alta Dirección Pública.
Javier Fuenzalida Aguirre	Profesor adjunto al INAP, Universidad de Chile e investigador del Centro de sistemas públicos de Ing. Industrial de la Universidad de Chile.
Francisca Gutiérrez Crocco	Socióloga, Profesora asociada en la Universidad Alberto Hurtado, directora del observatorio de huelgas laborales COES-UAH.

Fuente: Elaboración Propia

El concepto de participación ciudadana

Al igual que a los representantes funcionarios, se solicitó que los investigadores y/o académicos entregaran una referencia en cuanto a qué entendían por participación ciudadana en la gestión pública, para entender y contextualizar sus posteriores declaraciones. Se presenta a continuación, una tabla resumen de lo señalado por estos:

Tabla N°9 Ideas de los acede. y/o invest. en cuanto al concepto de participación ciudadana en la gestión pública

Nombre	Ideas y concepto de participación ciudadana
Rodrigo Egaña Baraona	Yo entiendo que es el proceso por el cual los ciudadanos en distintas formas organizativas y a través de distintos medios expresan su opinión respecto a diversas medidas que la administración va tomando en los ámbitos que les interesen a los ciudadanos, y que para los ciudadanos aparezca como necesario que la autoridad tenga al momento de tomar la decisión en cuenta a su parecer respecto al problema que se trate. O sea, yo entiendo la participación ciudadana como una actividad complementaria a la democracia representativa (...)

	<p>(...) Sin participación ciudadana nos quedaríamos con un sistema democrático bastante cojo, que dada la rapidez de los cambios, de las situaciones que se van creando, no daría la democracia representativa cuenta de la reacción de la ciudadanía frente a esos cambios porque van a ocurrir en periodo muchos más cortos que los 4 años o 5 años que dura una autoridad en su cargo. (Egaña Baraona, 2020)</p>
<p>Javier Fuenzalida Aguirre</p>	<p>La participación ciudadana la veo en dos dimensiones:</p> <p>A) Una tiene que ver con la regulación; hasta qué punto esa participación ciudadana amenaza el rol y la función pública de las personas que están desarrollándola y que probablemente es la aproximación que vas a encontrar en la literatura o en el marco institucional que regula esta expresión de la participación ciudadana.</p> <p>B) Lo segundo tiene que ver con algo que excede el marco constitucional, sino que está vinculado con las preferencias sociales. (Fuenzalida Aguirre, 2020)</p>
<p>Francisca Gutiérrez Crocco</p>	<p>Yo entiendo que la participación ciudadana no debería tener un adjetivo, debería ser una para todos, si es un derecho, es un derecho que no debería tener restricciones (...) el concepto como tal sería el derecho a ir o intervenir de alguna manera en las decisiones políticas y en la política pública .Esto obviamente tiene distintos niveles y grados desde la votación, que es una manera de participar, a también ser informado, consultado, a un grado más fuerte o elevado de participación que podría ser por ejemplo el que las organizaciones de la sociedad civil tengan algún tipo de rol en comisiones, que tomen decisiones, las movilizaciones de participación ciudadana, etc. (Gutiérrez Crocco, 2020)</p>

Fuente: Elaboración Propia

Al igual que los funcionarios, los investigadores y/o académicos enfatizan el entender la participación ciudadana en la gestión pública como un derecho que debiese incidir de alguna forma en la toma de decisiones de las autoridades, ya que es una actividad complementaria a la mera elección de representantes en la democracia representativa. No obstante, estos también señalan que es importante considerar dentro del proceso participativo, ciertos niveles de regulación y/o intervención de la participación con el fin de no amenazar el rol y función pública.

Javier Fuenzalida destaca que, en general, las personas que trabajan en organismos públicos tienen mayores tendencias a comportamientos prosociales, tienden a estar involucrados en actividades de trabajos comunitarios, interactuar con comunidades, tienen mayor intención de voto, entre otras. Fuenzalida señala que hay conductas prosociales que se explican, porque las personas que trabajan en el Estado tienen mayor vinculación, mayor expresión, lo que lleva a tener más ganas de expresar participación ciudadana.

Los funcionarios públicos y el derecho a participación ciudadana en la gestión pública

Tras recopilar los conceptos antes descritos por los entrevistados, en segunda instancia, se consultó a estos sobre la relación y dinámica presente entre la participación ciudadana en la gestión pública y los funcionarios públicos, considerado su doble rol de empleado público y ciudadanos. De forma puntual, se preguntó si la actual normativa está pensada para que el funcionario público en su perfil ciudadano sea parte de esta dinámica participativa en la gestión pública chilena, a lo cual se mencionó:

Sin revisar con detalle el Estatuto administrativo, pero si considerando que este es bien restrictivo en general, es probable que estas expresiones o formas de poder dar cabida a la participación al funcionario como ciudadano, como expresión política, no estén consideradas. (...) No está muy considerado y creo que se debe porque no se ve con buenos ojos, porque inmediatamente se asume que esa participación ciudadana tiene que ver con una expresión política, relacionada a partidos políticos (...), es ahí donde

el terreno se vuelve difuso y ese carácter difuso hace que la gente tienda a bloquear el tema más que a entrar, ni siquiera discutiendo que es permitido o qué no, que es ético y transparente.

(...) Se hace necesario distinguir muy bien cuales son los espacios de desarrollo de la ciudadanía o participación más que cortar la conversación. (Fuenzalida Aguirre, 2020)

La legislación es súper restrictiva en la participación que pueden tener los funcionarios, no se trata solo de una participación política, sino que también restringen las posibilidades de negociación y de paralización dentro del Estado, o en este caso, con su empleador. Pero a pesar de esas restricciones en la práctica la verdad es que hay un desarrollo importante de las asociaciones y de la negociación, de la participación que tienen las asociaciones en la agenda política (Gutiérrez Crocco, 2020)

Sobre lo anterior se puede señalar desde la mirada y análisis académico, que la participación ciudadana en la gestión pública por parte de los funcionarios públicos no tiene una referencia explícita dentro de la normativa que rige a estos. Así también, que la rígida y restrictiva normativa funcionaria, como señalan los entrevistados, conduce a los funcionarios a evitar la participación, dado la idea que estos posibles espacios participativos pueden ser ocupados como expresiones políticas partidistas.

Complementando lo antes señalado, el Prof. Egaña agrega otro interesante punto a tener en cuenta dentro de este análisis:

Hay que hacer primero una distinción inicial: Al momento que una persona decide ser funcionario público, libremente decide someterse al Estatuto administrativo con todos los complementos que tenga su respectivo servicio.

Otra acotación importante que resaltar es que uno como funcionario público accede a información que va a llevar a toma de decisiones, la cual, frente a un tercero distinto a mi como funcionario público, podría generar una desigualdad en el trato de los ciudadanos frente al Estado. Cuando uno asume una función pública asumes esa restricción, esa restricción tiene que ver con las materias específicas en las cuales tú tienes responsabilidad directa, o sea, como ejemplo, si tú trabajas en el S.A.G y vives en una zona rural, yo no vería ningún problema de que tu tuvieras participación como ciudadano en los programas de asistencia técnica que da INDAP en la zona

rural, no vería ninguna dificultad de que formaras un grupo de cooperación técnica que tuvieras propuestas, evaluaciones etc. Incluso yo creo que podrías participar en grupos ciudadanos que tuvieran que ver con materias generales que estuvieran relacionadas con el S.A.G, pero creo que, en ese rol ciudadano, no podrías usar información privada de tu institución que no sea pública.

Hay temas que están bajo normas de confidencialidad, eso creo no podrías utilizar porque ahí estaría, a mi juicio, privilegiándose el rol tuyo como funcionario sobre el rol general de ciudadano. Entonces esta distinción general yo la aplicaría como criterio porque distingue en qué ámbitos uno como funcionario tiene el deber de confidencialidad por el cargo y la función que tiene. Creo también que la expresión ciudadana varía también respecto a los niveles jerárquicos que uno tiene en la administración. (Egaña Baraona, 2020)

Al ingresar a trabajar en el Estado, los funcionarios voluntariamente se adhieren a los beneficios y restricciones de ser empleados públicos, y por consiguiente ser regidos por el Estatuto Administrativo. Más allá del posible conocimiento que tengan sobre los espacios en que podrían ejercer participación (pregunta realizada también a los entrevistados), un elemento importante que se debe considerar es la información privada-confidencial que podrían manejar, en virtud de las funciones propias de sus cargos que se desenvuelven dentro del Estado. El resguardo de lo anterior una obligación importante adquirida según lo mandado en el Estatuto Administrativo (o prohibición de su uso según lo indica el Art. 84 de la señalada normativa), cosa significativa que lo diferenciaría de un ciudadano común, dado la brecha de información entre estos.

Interés en la participación ciudadana por parte de los funcionarios públicos

Un punto común declarado por los académicos y/o investigadores fue el interés de los funcionarios público en ser parte en instancias participativas:

Yo creo que si hay interés, está claro que la burocracia en general, como son el servicio civil y la administración pública en general son cuerpos políticos, es un cuerpo pensante (...) hay muchos funcionarios que participan en otras instancias, por ejemplo en censos y que supone que hay una participación ciudadana activa, lo cual me gusta, ya que da cabida a la participación ciudadana no necesariamente vinculada a una expresión política partidista. Otro ejemplo fue cuando funcionarios participaron en cabildos abiertos como los que hubo

en una oportunidad en el segundo gobierno de Michelle Bachelet, discutiendo aspectos constitucionales (Fuenzalida Aguirre, 2020)

Yo creo que las asociaciones de funcionarios si juegan un rol, un papel político, ellos tienen participación, de hecho, los estudios que nosotros hemos hecho, las asociaciones de funcionarios han sido súper importantes, por ejemplo, en el Estallido Social, en el sentido en que han participado activamente y han hecho paralizaciones, y esas paralizaciones han tenido objetivos políticos claros de intervenir en la política pública, yo creo que juegan un rol político, actualmente lo hacen. Ahora lo hacen por fuera de la Ley. (Gutiérrez Crocco, 2020).

Los académicos destacaron recientes eventos que dieron pie a instancias participativas en las cuales los funcionarios públicos jugaron un rol activo, como fueron los cabildos constituyentes durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, que incluso llevó a la creación de un protocolo que normaba la intervención de autoridades y funcionarios públicos en el señalado proceso; y el Estallido Social de octubre del 2019, en donde los representantes de asociaciones funcionarias generaron instancias de diálogos al interior de diversas instituciones públicas.

En general, según el relato de los entrevistados, los funcionarios tienen mayor interés en aquellas materias que se ven directamente afectados, en especial, en el ámbito laboral:

Ejemplo, a mí me da la impresión de que los fiscalizadores del SAG les interesaría participar en conocer las políticas de fiscalización, en discutir, dar opinión, hacer sugerencias, en el proceso de formulación antes que se llegue a una definición, esas dos distinciones son áreas en las cuales se debiera tener establecido que debiera haber participación. (Egaña Baraona, 2020)

No obstante a lo anterior, los académicos y/o investigadores también mencionaron situaciones que explican cómo pese al alto interés que presentarían los funcionarios en ser parte de instancias participativas esto finalmente no sucede. Uno de los primeros puntos señalados hace relación a la poca voluntad y rechazo por parte de directivos públicos en querer fomentar los espacios participativos al interior de sus instituciones que si bien, con la institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública el año 2011 y la promulgación de normativas que han dado paso

a instaurar espacios obligatorios al interior de la gran mayoría de los servicios públicos del país, el desarrollo de estas instancias al interior de los organismo se ha visto limitada por las directrices de los mismos:

Yo creo que en esto hay una historia, cuando estuve dirigiendo el proyecto Reforma y Modernización del Estado en la primera mitad del gobierno del presidente Lagos, uno de los temas que se estaba trabajando era la participación ciudadana y la gestión pública, porque se venía estudiando desde el gobierno del presidente Frey Ruiz Tagle.

Nosotros hicimos una encuesta muy sencilla en los jefes de servicio, respecto a la pregunta si estaban de acuerdo o no en que se impulsara la idea de la participación ciudadana y gestión pública. En ese momento, dos tercios de los Directivos públicos se manifestaron contrarios a la idea de desarrollar participación ciudadana en la gestión pública, entonces lo que se debe tratar cuando hablamos de la posibilidad de una implementación exitosa de la ley 20.500 es que los directivos públicos; jefes de servicio y de segundo nivel jerárquico, deben estar activamente de acuerdo con que haya participación ciudadana, si un directivo público no cree en la participación ciudadana va a encontrar 500 razones para no implementarlas en su servicio, que no tienen tiempo, que los problemas son muy complejos, que la información no se puede entregar, de que hay otras prioridades, siempre habrá excusas (Egaña Baraona, 2020).

Pero dicha voluntad, según lo relatado por los entrevistados, no respondería netamente a decisiones personales de directivos puntuales, sino más bien, a paradigmas heredados principalmente desde la época de la Dictadura militar, en la que la deliberación y participación de organizaciones (entre ellas, las de funcionarios) al interior del Estado no solo estaba negado sino incluso reprimido. Los posteriores avances durante los primeros años de transición democrática tampoco fueron muy auspiciosos, pues la deliberación poco vinculante y netamente consultiva (exceptuando ciertos ámbitos como cultura y medioambiente) ha sido una tónica incluso hasta actuales mandatos gubernamentales. Esto conduce a que las organizaciones funcionarias planteen sus ideas y opiniones principalmente en movilizaciones:

Las restricciones institucionales de participación que existen hoy en día son de la época de la dictadura, son directamente vinculadas a quienes estaban en el fondo en el poder en ese tiempo e históricamente la derecha ha sido mucho menos llana a lo social, o sea, a compartir espacios de poder con organizaciones de la sociedad civil, con sindicato o asociaciones.

La Concertación en su momento, durante todo el periodo de los 90, se mostró súper cerrada a darle carácter vinculante a las opiniones y a los espacios de dialogo sociales que si se crearon, o sea hay un análisis de dialogo social que es importante, durante los primeros años luego de la transición se crearon espacios de discusión entre sindicatos, asociaciones y empleadores que tenían como fines de fondo hacer un nuevo pacto social respecto a cómo tenían que ser las relaciones laborales, cuáles eran las intervenciones que tenían los trabajadores y los empresarios en la política pública y esos espacios de negociación terminaron en acuerdos marco, fueron bastante poco efectivos, no tuvieron un impacto muy grande en la situación de los trabajadores, no hubieron cambios significativos, sustantivos en el código laboral, tampoco en el estatuto administrativo.

Entonces a raíz de eso mismo, las asociaciones sindicales cambiaron su estrategia y tomaron más de movilización o de negociación junto con movilización que habían de alguna manera dejado los primeros años después de la transición, desde el punto de vista de las autoridades a medida que iba pasando el tiempo fue siendo cada vez menos común la creación de estos espacios de negociación o de dialogo social que hubo a comienzo de los 90. (Gutiérrez Crocco, 2020)

Al igual que lo señalado por los representantes de asociaciones funcionarios, los investigadores y/o académicos señalan que la calidad jurídica y estamento de los funcionarios sería también una condicionante al momento de ser parte de instancias participativas. La estabilidad del contrato del funcionario y el muchas veces excluyente criterio experto incidirían en las posibilidades de participación de los funcionarios, Lo que relacionan con la dinámica que sucede en tiempo de movilizaciones y paralizaciones por parte de los funcionarios públicos:

Hay dos dimensiones: el tipo de contrato que es súper importante y también el motivo por el cual tu llegaste al gobierno, porque si llegaste por nombramiento discrecional, que puede ser bueno, hay gente muy buena que ha llegado así, y técnicamente muy capaz, pero igualmente tienes una sensibilidad política y llegaste probablemente en parte por esa sensibilidad política. Por otro lado, está el tipo de contrato, porque el tipo de contrato protege muchas veces que puedas participar sin temor, que puedas tener una opinión que quizás muchas veces es disidente al gobierno de turno (Fuenzalida Aguirre, 2020)

(...) Si tu estatus contractual es más débil, como el caso de las contrata, obviamente eres más vulnerables o susceptibles, como ejemplo, a algún tipo de sanción por la participación en algún tipo de paralización, eso eventualmente debería incidir en su disposición a participar. (Gutiérrez Crocco, 2020).

En general, todas las comisiones técnicas gubernamentales las ven expertos y no son miembros de la sociedad civil. Hay muy pocas comisiones o espacios así creados para intervenir en el diseño o la evaluación de una política pública que incluyan actores sociales, y cuando los incluyen, no son espacios vinculantes. La opinión que sale de esas comisiones no obliga en el fondo a la autoridad (Gutiérrez Crocco, 2020).

Un último punto señalado por los entrevistados, respecto a situaciones que limitan la participación ciudadana en la gestión pública por parte de los funcionarios, es la operatividad propia de estas instancias al interior de las instituciones. Muchas no se realizan de forma periódica, lo que perjudica el seguimiento y progreso de las actividades desarrolladas por sus asistentes. Por otro lado, la poca claridad en la entrega de información también incidiría en la participación:

Un tercer punto es que la participación debe ajustarse al tipo de servicio que es y al tipo de problema frente al cual tu pudieras desarrollar participación ciudadana (...) para que un consejo consultivo pudiera funcionar, tienen que funcionar todos los meses, no puede ser que funcionen 3 veces al año porque a lo más vas a entregar información general pero el consejo no va a ser capaz de seguir y monitorear el comportamiento esa institución tenga participación

Yo diría que una cuarta cuestión importante es que la participación requiere información y eso implica que el servicio va a tener que hacerse la pregunta: ¿Qué información tengo yo que hacer pública para la participación sea efectiva y pueda realizarse normalmente? la información que entregan los servicios es muy formal o es muy cuantitativa en ciertas cuestiones y es difícil a partir de esa información poder desarrollar participación ya sea sobre la gestión general del servicio o la participación en temas específicos. (Egaña Baraona, 2020)

Al mirar y analizar cada uno de los puntos entregados por los académicos y/o investigadores, se puede señalar que muchas de las restricciones y/o barreras señaladas en informes y diagnósticos respecto a la implementación de la Ley 20.500 (como el elaborado por la División de organizaciones sociales del Ministerio de la Secretaría general de Gobierno el año 2016) que afectan a un ciudadano común en su ejercicio de participación ciudadana en la gestión pública, tales como la disposición y voluntad de la autoridad de turno de instituciones en el fomento de estos espacios; la poca claridad de información entregada por los organismos; entre otras situaciones, también se replican, con su contexto específico, en los funcionarios públicos.

Los primeros pasos hacia una participación ciudadana de los funcionarios públicos

Si bien, revisadas las limitaciones que tendría el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión pública por parte de los funcionarios, el panorama analizado no pareciera ser muy auspicioso, los académicos y/o investigadores entrevistados también reflexionaron sobre qué pasos se debieran tomar para comenzar a pensar en posibles avances para hacer valer este derecho por parte de los funcionarios. Al respecto, el primer punto mencionado hace relación a la necesidad de una regulación de esta materia, que reconozca la importancia y el valor de la participación ciudadana de los funcionarios públicos:

yo creo que los funcionarios debieran de tener reglada una participación constructiva en los procesos internos del servicio, porque es cierto que la dirección de cada servicio es responsable de las decisiones que toma, pero yo

creo que debiéramos tener en forma obligatoria en la administración pública participación consultiva con los funcionarios, porque muchas veces se toman decisiones que afectan el funcionamiento de la institución, que afectan el trabajo de los funcionarios o que tiene contenidos determinados, y los funcionarios no son consultados siendo ellos quienes saben de la materia

Entonces no basta, no podemos dejarlo a mi juicio solo a la libertad del directivo público, de cómo organiza su administración, porque cada cual tiene libertad para organizar la administración que sistemas de coordinación tiene como recaba la información etc, pero yo creo que la participación funcionaria debiera ser reglamentadas, con ley ,como una participación consultiva, o sea que el directivo de un servicio antes de tomar una decisión, debiera de consultar por una parte a los funcionarios involucrados directamente en el área, y por otra parte, debiera tener el parecer que le expresara la asociación de funcionario, en ningún caso eso debiera de ser obligatorio para la dirección, pero si debiera tener lo en cuenta, así ponderarlo antes de tomar esa decisión. (Egaña Baraona, 2020)

Este primer avance participativo, necesitaría de un rol activo y protagónico de las asociaciones funcionarias, entendiéndolas como agrupaciones que reúnen el interés y opinión de a lo menos un porcentaje de los funcionarios partes de una determinada institución. Dicha acción, podría efectuarse en instancias claves llevadas a cabo anualmente por los directivos de las instituciones, en las cuales, las definiciones desarrolladas en estas instancias impliquen un rol vinculante y no netamente consultivo por parte de las asociaciones.

Actualmente, como comenta Gutierrez Rocco, su forma de participar y hacer valer la voz de los funcionarios, se ha hecho efectiva principalmente a partir de movilizaciones y paralizaciones al interior del Estado, debido a la inexistencia normativas que permitan espacios de conversación:

Yo creo que las asociaciones participan, pero de otro modo. En el fondo, ellas más que saber si existen estos espacios, lo que hacen, es apostar a que la voz de los funcionarios se oiga mucho más a través de paralizaciones. (...) tratan de participar de manera directa a través de la presión que se ejerce en las calles

o a través de la movilización. Yo creo que esa ha sido la vía que estratégicamente se ha optado, dada la inexistencia de espacios vinculantes y las restricciones que tiene los funcionarios para poder participar en espacios de negociación y diálogo social. (Gutiérrez Crocco, 2020)

Tras reunir los antecedentes, se hace necesario resolver ¿Cuáles podrían ser los primeros ámbitos de participación y mayor intervención de las asociaciones funcionarias? En respuesta a lo anterior, los entrevistados señalan que para comenzar, se debiese seguir una línea similar a la priorizadas en las agendas de las asociaciones funcionarias:

- 1) Políticas y desarrollo del personal
- 2) Tópicos de relevancia para la institución.

Mira a ver, yo creo que hay un área en la cual las asociaciones debieran ser constantemente consultadas y eso está en las orientaciones del servicio civil, que son todo lo que tiene que ver con política y desarrollo de persona, ahí está establecido en una norma de aplicación general que se desarrolló en la época donde yo era director del servicio civil, que obliga a tener participación consultiva en las materias de gestión y desarrollo de personas. En eso, tengo la impresión de que los funcionarios tienen real interés en participar porque son las condiciones bajo las cuales trabajan.

En segundo lugar, las asociaciones de funcionarios debieran tener el deber de expresar la opinión de los funcionarios en todas aquellas materias que fueran de relevancia para el desarrollo de la institución. Por ejemplo, cuando yo fui Director del servicio civil, tuve la experiencia de estar discutiendo una Ley que yo como director del servicio le pedí oficialmente a la asociación de funcionarios una opinión respecto a la ley; y en el consejo de Dirección Pública, escuchamos a la Asociación de funcionarios que nos presentó un planteamiento y hubo un par de aspectos que ellos plantearon que era muy razonables y que no los habíamos visto en la discusión del consejo, para armar la opinión del consejo, que fueron planteados a la autoridad de Hacienda y que al final se incorporaron en la Ley y fueron una mejora. Pero eso fue una decisión de la dirección del servicio civil de obligar a la asociación a entregar una opinión. Yo creo que eso

implica, que la asociación debiera tener el derecho siempre a expresar opinión y por otro lado, debiera haber la obligación de la dirección de un servicio de consultar a sus respectivas asociaciones cuando hayan reformas legales.

Si esto no se hace, pierdes al aporte positivo que viene de una opinión y segundo, puede haber situaciones de conflicto que habiendo mayor participación pueden ir limándose con anterioridad sin llegar a un conflicto definitivo. (Egaña Baraona, 2020)

Pese a presentar un primer abanico de posibilidades de participación hacia los funcionarios, tampoco hay que olvidar ciertas restricciones que estos debiesen tener en función al doble rol que desempeñan, principalmente por el tipo de información que en función a sus cargos dentro del Estado; y también, en consideración a lo aún más mediático que implica un conducta poco transparente y falta de probidad por parte de los empleados públicos:

Yo creo que hay que empezar a regular esos espacios de participación, estoy convencido de que hay participar y hay que darles voz, porque muchas veces hay voces que no escuchamos, que no son parte de la elite o que no pertenecen a un conglomerado político propiamente tal, pero no porque no tengan expresión política definida no tiene opinión o no tiene capacidad de participar en el debate público porque si tienen que aportar.

Pero también, hay que distinguir muy bien el rol del funcionario, del rol ciudadano, el ejercicio de su función como funcionario y a veces delimitar que sus propios sesgos o preferencias políticas no limiten su acción, porque creo que es muy dañino para el Estado. Por ejemplo, un gustito de personal de Carabineros, que son finalmente miembros del Estado, tiene un costo social tremendo, es importante un poco delimitar muy bien qué espacios la gente definitivamente no se puede dar esos gustitos (Fuenzalida Aguirre, 2020)

El funcionario por sobre el ciudadano

Para concluir las entrevistas a los académicos y/o investigadores, se solicitó dar su opinión respecto a si, tanto en el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión

pública, como también en otros ámbitos, el rol de empleado era considerado por sobre el rol ciudadano de los funcionarios por parte del Estado; y si esto, pudiese ser considerado como un nuevo elemento en la lista de vulneración de derechos sufridas por los funcionarios frente al Estado. Los entrevistados señalaron que en general, efectivamente el rol de empleados primaba por sobre el de ciudadano, aunque estos en cierta parte eran consientes y adherían voluntariamente al ingresar a trabajar en la administración pública chilena, en virtud a lo establecido por el Estatuto Administrativo.

Agregado a lo anterior, sucesos como la pandemia del COVID-19, habían dado muestra de cómo el rol de empleado era prioritario sobre el rol de ciudadano:

“Uno de los ejemplos más claros, ha sido todo este tema que se dio con la pandemia cuando se les exigió a los funcionarios a trabajar, en circunstancias en que todo el resto del país estaba llamado a quedarse en casa y teletrabajar. De alguna manera, se espera de los funcionarios que tengan un rol público por sobre los derechos que se les da al resto de la gente. Yo creo que tiene mucho que ver con el color político que hay en el poder y también se ve en otros temas. Esto mismo de la movilización, la prohibición de la paralización se justifica en el hecho de que supuestamente a los ojos de las personas que defienden esta prohibición, los funcionarios cumplen roles públicos y se deben a la ciudadanía y por lo mismo, no tendrían los mismos derechos que el resto. Evidentemente desde el punto de vista institucional u oficial y actualmente desde el punto de vista de la coalición en el poder y la concertación no hizo mucho para cambiarlo, hay una idea o el supuesto de base es que los funcionarios no son un ciudadano como cualquier otra persona. (Gutiérrez Crocco, 2020)

¿Hasta qué punto, la omisión de ciertos derechos funcionarios resguardan la función pública y por ende el bien común de la sociedad? Una difícil pregunta que por décadas diferentes estudiosos se han hecho sobre el hacer en el Estado. La pregunta genera diferentes posturas:

Yo creo que en muchos espacios si se vulneran estos derechos por ejemplo lo que acabas de decir, el hecho de que no exista negociación colectiva, un proceso definido de negociación colectiva por parte de los funcionarios, que

todos los años tengamos esto que básicamente, no hay marco institucional, porque está fuera de todo marco institucional que no puedan reajustar su sueldo según IPC me parece que eso tiene que regularse y eso es una vulneración de derechos. Si tú me preguntas sistemáticamente se inhibe y vulnera sus derechos como entes de participación ciudadana no me atrevería a ir tan lejos, y diría que hay espacios donde los derechos se deben exacerbar y son esenciales, como es el hecho que tu acabas de señalar. Y creo que vale la pena discutir hasta qué punto la apropiación, o el ejercicio de ciertos derechos individuales,

(...) Entonces hay ciertos derechos individuales deben ser tratados de forma distinta, porque la omisión del ejercicio de su derecho supone que tu puedas cumplir con tu función pública apropiadamente y eso es parte de tu rol como funcionario. Ahora si no existe esta restricción o si no lo vulnera, y no pone en tela de juicio el ejercicio de tus funciones, si o si tienes que participar, si o si tienes que tener tu voz, tener tu expresión política. Yo creo que hay que disociar esos mundos bien y regularlos bien, porque hoy en día no están bien regulados en los hechos. (Fuenzalida Aguirre, 2020)

Sin embargo, más allá de lo anterior, los entrevistados son enfáticos a refutar la idea de presentar un funcionario “neutro”, sin voz ni opinión:

Creo que hay una confusión, si me preguntas a mí, porque creo que una cosa es prohibir que se haga uso de los recursos públicos y que los organismos y las instancias públicas manifiesten y se conduzcan de manera política y otra cosa distinta es prohibirles a las personas de manera individual que tengan un espacio de expresión y yo creo que en Chile confunden las dos cosas. Creo que no es necesario que sea así. Uno podría mantener una regulación que impida hacer el uso de recursos públicos, que le impida al organismo juzgar o actuar guiados de manera política pero prohibirles a las personas que tengan ese espacio, uno me parece injusto y dos me parece irreal. La gente con prohibición o no prohibición, son personas que tienen opiniones políticas y que las van a expresar de manera informal en los espacios que tengan, incluso también influir en su conducta y en su actuar cotidiana. Creo que es absurdo tratar de que el área de funcionarios no tenga opinión, y que actúen en concordancia con eso (Gutiérrez Crocco, 2020).

En la señalada situación, se reaviva la histórica la dicotomía política y administración, en la cual, el funcionario público debiese tomar una postura ejecutora de las directrices políticas de los altos mandos directivos.

Análisis de la participación ciudadana en la gestión Pública por parte de los funcionarios públicos

Tras conocer los relatos y opiniones entregadas por parte de representantes de asociaciones funcionarias (mirada interna) y de académicos y/o investigadores (mirada externa), es posible levantar múltiples ideas comunes que facilitan el análisis y visualización del panorama actual respecto al escenario que enfrentan los funcionarios públicos del Gobierno Central y a la oportunidad que estos tienen de ejercer participación ciudadana al interior del Estado.

Al tomar como referencia el modelo de escalera de participación ciudadana de Sherry Anrstein (1969), se puede indicar que la incidencia y alcance que tendría la participación ciudadana de los funcionarios, desde su rol ciudadano al interior de la gestión pública sería una equiparable a la redistribución de poder “no participación”, y en cuanto peldaño de esta a una de “manipulación”, la cual parafraseando a Anrstein Ferrero; Hoehn y Rivera (2014) describen como una forma ilusoria de participación, que significa su distorsión para convertirla en un instrumento de relaciones públicas de los poderosos/autoridades. Se convierte así en un proceso en que los ciudadanos no son correctamente informados, ni consultados de manera adecuada, siendo convocados cuando sea conveniente para que den su apoyo a iniciativas a las autoridades.

En concordancia a lo relatado por los entrevistados, pese a que los funcionarios públicos tenderían a ser ciudadanos más cercanos a la participación en instancias sociales y comunitarias, en cuanto a la oportunidad de participación ciudadana se ven enfrentados a diferentes situaciones que se presentan como barreras para el desarrollo adecuado de esta: poca regulación respecto al ejercicio de la participación dentro de la normativa que rige tanto a funcionarios como a instituciones, una desinformación en general por parte de los empleados públicos

sobre posibles espacios en los cuales pudiesen participar; apertura de espacios de participación al interior de las instituciones muy dependiente de la voluntad e interés políticos de las autoridades de turno de gobierno y de las organizaciones propia; espacios que no se desarrollan de forma periódica en las instituciones; y finalmente, menor participación de funcionarios público de calidad jurídica con contratos más inestable .

Adicionalmente, las asociaciones funcionarias reconocen que muy pocas veces, el analizar y discutir estas barreras de participación ha sido un tema central de conversación en sus agendas y pautas de reuniones como gremios. Agregan la tendencia a no evaluar y dar una mirada crítica como organización a la planificación e implementación de políticas públicas elaboradas al interior de sus instituciones. Se destaca el rol que tienen estas asociaciones, ya que históricamente han sido, a partir de movilizaciones y paralizaciones, tal como indicaba Frederick Mosher en 1982, los principales espacios e instrumentos de voz de presión hacia los directivos por parte de los funcionarios, lo que los convierte en posibles actores claves para un desarrollo adecuado de la participación ciudadana en la gestión pública por parte de los funcionarios.

Si bien, con respecto a años anteriores, los entrevistados señalaron que la participación ciudadana en la gestión pública ha presentado avances, que en algunas instituciones ha cobrado una importancia relevante en la construcción de políticas públicas, y en caso de los funcionarios, en la evaluación de políticas de personal, aún la toma de decisiones sigue siendo centralizada y jerarquizada. Aquí solo el personal con cierta expertiz y/o acercamiento político a la directiva de la institución tendría mayor capacidad e incidencia en sus opiniones sobre las decisiones finales.

Con el anhelo e intención de poder proyectar un escenario ideal, los entrevistados consideran la necesidad de que, en primer lugar, dentro de los espacios de toma de decisión, la participación ciudadana en la gestión pública por parte de los funcionarios públicos sea un tópico que se delibere, y no se evite solo por la posible idea de que este espacio sea ocupado como aparato político por algunos partidos

políticos. La discusión de esta temática y una posible regulación normativa no solo debería considerar derechos hacia los funcionarios, sino que también ciertas restricciones en virtud a la información confidencial que estos manejan dada sus funciones al interior del Estado, y las obligaciones ya suscritas por parte de los empleados públicos en el Estatuto Administrativo. Se espera que todas estas medidas y regulaciones ayuden al funcionario, desde la mirada de Sara Write (1996) a transitar desde un tipo de participación ciudadana netamente nominal como es el escenario actual, a una de tipo representativa y transformativa.

Los entrevistados concluyen que efectivamente desde la mirada y actuar del Estado, las barreras y situaciones que hoy aquejan a los funcionarios públicos dan cuenta de cómo el Estado prioriza el rol de empleado público por sobre el de ciudadano, de manera que vulneran los derechos y deberes esenciales de los funcionarios como ciudadanos, al regirse estrictamente a la descripción entregada por Weber hace casi 100 años en “Economía y Sociedad”, en la cual describía a los funcionarios públicos como individuos personalmente libre (tal vez no tanto en este caso), que se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo.

¿Hasta qué punto el funcionario público debiese restringir y sujetar su actuar a sólo los deberes objetivos de su cargo sin menoscabar sus derechos? ¿Qué tipo de ciudadano entonces es el empleado público? ¿alguien que expresa su deber cívico netamente a partir de los escrutinios? Tales preguntas nos llevan a categorizar el escenario que enfrentan los funcionarios públicos del Gobierno Central, respecto a la oportunidad que estos tienen de ejercer participación ciudadana al interior del Estado, como una nueva muestra de la antaño discusión dentro de los estudios de la administración sobre la dicotomía política-administración por parte de los funcionarios de Estado. Ahora bien, los entrevistados parecieran estar de acuerdo con la idea de George Frederickson (1971) detallada en sus postulados de la nueva administración pública que señalaba que:

La dicotomía entre política y administración carece de un aval empírico, pues es bastante claro que los administradores a la vez ejecutan y hacen política (...) los administradores no son neutrales, deberían estar comprometidos con la

buena administración y con la igualdad social como valores, como cosas que deben alcanzarse o como sus razones de ser (Frederickson, 1980, pág. 22)

Como último punto, las barreras presentadas por los funcionarios públicos en su derecho a ejercer participación ciudadana en la gestión pública también repercuten en los estudios del sindicalismo de los empleados de Estado. Los autores plantean que el sindicalismo se ve expresado a partir de 3 libertades que funcionan como sistema interconectados: 1) la libertad y autonomía de organización (asociabilidad); 2) la negociación o acción colectiva y 3) derecho a huelga (Domínguez, y otros, 2016). La actual condición de los funcionarios y asociaciones como medio de organización daría cuenta de que 2 de estas libertades, el derecho a huelga y las negociación-acción colectiva, hoy estarían siendo transgredidas por parte del Estado.

CONCLUSIÓN

La dicotomía política-administración pareciera tener un nuevo capítulo de estudio, por lo menos en el caso chileno, en relación al escenario que enfrentan los funcionarios públicos del gobierno central, respecto a la oportunidad de ejercer participación ciudadana al interior del Estado. En las páginas anteriores se ha dado cuenta de diversas situaciones o barreras a las cuales se ven enfrentados los funcionarios públicos para hacer libre ejercicio de su condición de ciudadano dentro de este proceso, caracterizado por la falta de información del empleado público respecto a posibles espacios de trabajos; las condicionantes y voluntades de las autoridades al respecto, pero por sobre todo, su condición de empleado público sujeto a las restricciones y deberes a los que adscribe voluntariamente en el Estatuto Administrativo.

¿Hasta qué punto el funcionario público es ciudadano? ¿Esta misma realidad se repetirá a nivel de gobiernos locales? ¿Si se hace efectivo el ejercicio de participación ciudadana por parte de los empleados públicos, podría presentarse una brecha de información e incidencia respecto a un ciudadano común? Este conjunto de preguntas nace y podrían ser elementos interesantes para investigar en futuras investigaciones. No obstante, y en estricta consideración al presente trabajo, la priorización de la condición de empleado público por sobre el rol ciudadanos de los funcionarios públicos, no solo está vulnerando y afectando posibles derechos, tales como el derecho a participación ciudadana y libertades sindicales, sino que también, estaría restringiendo el aporte que pudiesen entregar los funcionarios públicos como “expertos o conocedores” del trabajo en el Estado a las distintas agrupaciones de la sociedad civil que integran los actuales espacios participativos.

Los sucesos transcurridos en Chile durante los años 2019 y 2020 (Estadillo social y Pandemia del COVID-19) han dado paso a nuevas oportunidades de conversación y deliberación por parte de los funcionarios públicos al interior de sus organizaciones, sumado a los esfuerzos de algunas instituciones públicas que han entendido la importancia y aporte que podría tener la participación ciudadana en la gestión pública en la elaboración e implementación de políticas públicas de sus

servicios. Adicionalmente, los últimos diagnósticos e informes sobre la implementación de la ley N°20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública plantean como desafío el disminuir las brechas de información por parte de la ciudadanía al respecto del conocimiento de los mecanismos actuales de participación ciudadana; los problemas de financiamiento de estos espacios y lo no vinculante de la deliberación de los mecanismos participativos.

¿Cómo podría el funcionario público ser un aporte a estos sucesos contingentes y a la efectiva implementación de la participación ciudadana en la gestión pública?, es aquí donde la ética pública de funcionario juega un rol esencial.

“Es en estas circunstancias de crisis social y sanitaria donde se torna relevante la función pública y el comportamiento del cuerpo de funcionarios, que son aquellos que dan valor y permiten acercar a través del principio de probidad administrativa, las acciones del Estado al Ciudadano (...) es el funcionario público en el trato deferente y en la conducta intachable se encuentra la llave que en tiempos de crisis permite sobrellevar los vaivenes sociales y económicos. Es en la ética de la función pública donde parte una forma de actuar institucional, que podrá superar cualquier crisis y legitimar la acción del Estado por el bien común” (Burgos Bravos, 2020)

“Porque no ver la ética pública; la probidad no solo como elementos restrictivos, los cuales el funcionario público debe cumplir, sino que elementos que muestran al funcionario público como un ciudadano ejemplar, que sirve de modelo para otros” (Riquelme, 2020)

Acostumbrados a tener una perspectiva más restringida del actuar del funcionario público, el actuar en probidad y transparencia, ante un contexto de poca confianza y baja legitimidad de las instituciones públicas, el actuar y participación del funcionario público al interior de espacios deliberativos, aportando y siendo un actor más en estos, podría porque no ayudar a limpiar esta brecha, posicionando al funcionario público como un ciudadano a seguir.

BIBLIOGRAFÍA

- Abello Llanos , R. (2009). La Investigación en Ciencias Sociales: Sugerencias prácticas sobre el proceso. *Investigación y Desarrollo*, 208-229. Recuperado el Agosto de 2019, de <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/viewFile/808/460>
- Abreu, J. L. (Julio de 2012). Hipótesis, Método & Diseño de Investigación. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 187-197. Recuperado el Enero de 2021, de [http://www.spentamexico.org/v7-n2/7\(2\)187-197.pdf](http://www.spentamexico.org/v7-n2/7(2)187-197.pdf)
- Aranguren Gonzalo, L. (Noviembre de 2005). La Participación ciudadana: Posibilidades y reto. (22), 1-23. Recuperado el Mayo de 2019, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=495950215002>
- Barriga Capdeville, A., & Baquedano Orellana, N. (2017). *Perspectiva de los dirigentes de las asociaciones de funcionarios públicos sobre la Participación Ciudadana*. Universidad de Chile, Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile. Santiago de Chile: Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile. Recuperado el Agosto de 2019, de Sin publicar
- Barzelay, M. (1992). *Atravesando la Burocracia: Una nueva perspectiva de la administración pública* (Vols. 1998 (Primera edición en inglés, 1988)). California: Colegio nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de cultura economica México. Recuperado el Julio de 2019, de https://www.u-cursos.cl/inap/2013/2/ADP301/2/material_docente/bajar?id_material=799278
- Blanco-Peck, R. (2006). Los enfoques metodológicos y la administración pública moderna. *Cinta de Moebio - Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*(27), 34-42. Recuperado el Enero de 2021, de <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/27/blanco.pdf>
- Burgos Bravos, D. (4 de Mayo de 2020). La ética de la función pública en tiempos de crisis. (G. C. B., Ed.) Santiago de Chile, Chile. Recuperado el Enero de 2021, de <https://radio.uchile.cl/2020/05/04/la-etica-de-la-funcion-publica-en-tiempos-de-crisis/>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (Octubre de 2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(45), 207-224. Recuperado el Mayo de 2019, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533676009>

- Cuevas, H., & Gamboa Valenzuela, R. (2013). ¿Cómo piensan los chilenos la ciudadanía? En C. M. Universidad de Chile, *proyecto Semilla UDP New Formations of Citizenship (2011—2012)* (págs. 27-46). Santiago de Chile: Universidad de Chile, Cátedra Michel Foucault. Recuperado el Mayo de 2019, de http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/124179/Gamboa_Cuevas_Como_piensan_los_chilenos.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Cunill Grau, N. (1991). *Participación Ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Recuperado el Mayo de 2019, de https://0fdc5abb-a-62cb3a1a-sites.googlegroups.com/site/catedrawbouzadauba/home/Participacixn_ciudadana_Cunill.pdf?attachauth=ANoY7coWPbZ5vBdrvV7De2VEz8M1IX9Z90-c_NSasekbGg_Px3UUOX8PwUU7JRKPVMMi1COVd6LgKs_Ny_UQ95JU3zHFB00gixVqF51mwaTVJaVwqDruH0pqN3AMYF0
- Dastres, C. (2003). *Reflexiones para la incorporación de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios y Gestión Pública de la Universidad Central. Recuperado el Agosto de 2019, de http://www.politicaygobierno.cl/web/wp-content/uploads/2016/11/doc_21.pdf
- Dávila, M. (2010). Tecocracia y Democracia en Chile: El caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Revista de Sociología Universidad de Chile*(N°24), 199-217. Recuperado el Julio de 2019, de <https://revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/download/14433/14745/>
- 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. Recuperado el Mayo de 2019
- Delgado Muñoz, M. (2014). *Democracia representativa y Participación Ciudadana en Chile: Perspetivas para una gestión pública participativa (Tesis de Pregrado)*. Tesis de Pregrado, Universidad de Chile, Santiago de Chile. Recuperado el Abril de 2019, de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/129855/Democracia-representativa-y-participaci%C3%B3n-ciudadana-en-Chile.pdf?sequence=1>
- Díaz, R. (10 de Julio de 2020). Entrevista para trabajo de Tesis Participación Ciudadana y el doble rol de los funcionarios públicos como empleados público y Ciudadano. (N. Baquedano, Entrevistador) Entrevista pro videollamada Zoom.

- Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile. (2018). *Empleo Público en Chile: Nudos críticos, desafíos y líneas de desarrollo para una agenda 2030*. Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas, Santiago de Chile. Recuperado el Mayo de 2018, de <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2018-Empleo-P%C3%ABblico-en-Chile-nudos-cr%C3%ADticos-desaf%C3%ADos-y-l%C3%ADneas-de-desarrollo-para-una-Agenda-2030.pdf>
- Domínguez, C., Tapia, F., Singer, M., Azócar, R., Donaire, C., & Bravo, D. (2016). *Regulación de la negociación colectiva en el sector público. Una pregunta para dar operatividad al convenio 151 de la OIT*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile: Centro UC Políticas Públicas. Recuperado el Agosto de 2019, de <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2017/04/CAP.-2.pdf>
- Douglas, C. (22 de Junio de 2020). Participación Ciudadana y el doble rol de los funcionarios públicos como empleados público y Ciudadano. (N. Baquedano, Entrevistador) Entrevista por Videollamada Zoom.
- Eberhardt, M. L. (2015). Democracias representativas en crisis. Democracias participativas y mecanismos de participación ciudadana como opción. *Revista Iberoamericana de Filosofía, política y humanidades*(17), 83-106. Recuperado el Mayo de 2019, de <https://www.redalyc.org/html/282/28238686004/>
- Egaña Baraona, R. (21 de Octubre de 2020). (N. B. Orellana, Entrevistador) Plataforma videollamada Zoom.
- Espinosa, M. (Abril de 2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 5(10), 71-109. Recuperado el Mayo de 2019, de <http://www.redalyc.org/pdf/628/62811391004.pdf>
- Ferrero, M., Hoehn, M., & Rivera, F. (2014). *Participación Ciudadana*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado el Agosto de 2019, de https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21194/1/96771_Estudio-08_14-Participacion-Ciudadana-Final.pdf
- Frederickson, G. (1980). *Nueva Administración Pública* (Vol. Primera Edición en Español). (A. Gonzalez, Trad.) Alabama, Estados Unidos: N.O.E.M.A editores. Recuperado el Julio de 2019, de http://dspace.otalca.cl/bitstream/1950/9180/1/NUEVA_ADMINISTRACION_PUBLICA.pdf

- Fuenzalida Aguirre, J. (05 de Octubre de 2020). (N. B. Orellana, Entrevistador) Chile.
- Garcés, M., & Valdés, A. (1999). *Estado del Arte de la Participación Ciudadana*. Santiago de Chile: OXFAM Gran Bretaña. Recuperado el Agosto de 2019, de <https://es.scribd.com/document/36832312/estado-del-arte-de-la-participacion-ciudadana-en-chile-garces>
- Goodnow, F. (1999). Política y Administración. En H. Shafritz, *Clásicos de la Administración Pública* (M. A. Bigorra, Trad., págs. 97-102). Mexico: S.L Fondo de Cultura Economica de España. Recuperado el Julio de 2019, de http://dspace.utalca.cl/bitstream/1950/9177/1/clasicos_de_la_administracion_publica.pdf
- Guerrero, O. (Julio-Septiembre de 1990). La profesión en Ciencia políticas y Administración Pública. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 36(141), 107-121. Recuperado el Mayo de 2019, de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/issue/view/4049/showToc>
- Gutiérrez Crocco, F. (22 de Octubre de 2020). (N. B. Orellana, Entrevistador) Plataforma Zoom.
- Hevia, F. (Abril de 2011). Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social. *Revista de Estudios Sociales*(29), 95-108. Recuperado el Mayo de 2019, de <http://www.redalyc.org/pdf/815/81518565008.pdf>
- Hidalgo, O. (Noviembre de 2019). Participación Ciudadana y el doble rol de los funcionarios públicos como empleados público y Ciudadano. (N. Baquedano, Entrevistador) Entrevista presencial. Santiago.
- Instituto Interamericano para el desarrollo Economico y social. (2013). *Participación ciudadana en la Gestión Pública*. Instituto Interamericano para el desarrollo Economico y social. INDES. Recuperado el Mayo de 2019
- Jiménez, E., & Comet Weiler, C. (Diciembre de 2016). Los Estudios de casos como enfoque metodológicos. *ACADEMO Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 3(2). Recuperado el Enero de 2021
- Ley 18.575 sobre Organica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. (22 de Junio de 2000). Ley Organica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Santiago de Chile, Chile. Recuperado el Mayo de 2019, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967>

- Ley 18.834 sobre el Estatuto Administrativo. (18 de Marzo de 2005). Ley 18.834 sobre el Estatuto Administrativo. Santiago de Chile, Chile. Recuperado el Mayo de 2019, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30210>
- Llano, M. M. (Diciembre de 2017). Discusión sobre las relaciones entre la política y administración pública en América Latina: Patronazgo y burocracia. Una interacción inexplorada. (U. C. Santiago, Ed.) *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XV(27), 43-67. Recuperado el Julio de 2019, de <http://www.redalyc.org/pdf/960/96055458003.pdf>
- López-Herrera, F. (2009). Investigación cualitativa en Administración. *Cinta de Moebio: Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 35, 128-145. Recuperado el Enero de 2021, de <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2009000200004>
- Manin, B. (1998). *Los principios del Gobierno Representativo*. (F. Vallespín, Ed.) Alianza. Recuperado el Mayo de 2019, de http://lavraiedemocratie.fr/IMG/pdf/bernard_manin_-_los_principios_del_gobierno_representativo.pdf
- Martínez Kaechele, F. P. (2017). *Libertad Sindical en los Funcionarios Público*. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Santiago de Chile: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile: Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Recuperado el Agosto de 2019, de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/146534/Libertad-sindical-en-los-funcionarios-p%C3%BAblicos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mayol, A. (2003). La Ténocracia: El Falso profeta de la Modernidad. *Revista de Sociología de la Universidad de Chile*(N°17), 95-123. Recuperado el Julio de 2019, de <https://revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/download/27793/29462/>
- Mosher, F. (1974). Watergate: Las consecuencias para un Gobierno responsable. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Clasicos de la Administración Pública* (M. A. Bigorra, Trad., págs. 698-710). Recuperado el Julio de 2019, de http://dspace.utalca.cl/bitstream/1950/9177/1/clasicos_de_la_administracion_publica.pdf
- Mosher, F. (1982). *Democracy and the Public Service* (2da Edición ed.). New York: Oxford University Press. Recuperado el Agosto de 2019, de http://dspace.utalca.cl/bitstream/1950/9177/1/clasicos_de_la_administracion_publica.pdf
- Muñoz Aravena, W. (2015). Relaciones entre Política y Administración en el Contexto de los Recursos Humanos en las Administraciones Locales en

- Chile. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XIII(22), 39-66. Recuperado el Mayo de 2019, de <http://www.redalyc.org/pdf/960/96040292003.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (Agosto de 2019). *Sitio web de la Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado el Agosto de 2019, de <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--es/index.htm>
- Pinochet Cifuentes, O. (2017). *Participación ciudadana en la Gestión Pública Local: El caso de la Comuna de Pudahuel*. Tesis para optar al Grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Santiago de Chile. Recuperado el Agosto de 2019, de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/145052/Tesis%20MGGP%20-%20Osvaldo%20Pinochet..pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Pliscoff, C. (Octubre de 2009). Explorando el tipo de razonamiento moral de los funcionarios públicos chilenos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(N°45), 143-160. Recuperado el Julio de 2019, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533676006>
- PNUD. (2018). *¿ Qué entendemos por Participación Ciudadana?* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ciudad de México: Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad 2014-2019”. Recuperado el Agosto de 2019, de <http://proyectopnud89477.org/wp-content/uploads/2018/07/Que%CC%81-entendemos-por-participacio%CC%81n-ciudadana.pdf>
- Portuguez, M. (28 de Agosto de 2020). Participación Ciudadana y el doble rol de los funcionarios públicos como empleados público y Ciudadano. (N. Baquedano, Entrevistador) Entrevista por videollamada Zoom.
- Rajevic , E. (2018). La Crisis de la regulación del empleo público en Chile: Ideas para un nuevo modelo. En C. d. Públicos, *Un Estado para la Ciudadanía: Estudios para su modernización* (págs. 403-432). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos. Recuperado el Agosto de 2019, de https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180307/asocfile/20180307093931/libro_un_estado_para_la_ciudadania_cep_2018.pdf
- Riquelme, M. (30 de Julio de 2020). Participación Ciudadana y el doble rol de los funcionarios públicos como empleados público y Ciudadano. (N. Baquedano, Entrevistador) Entrevista por Videollamada Zoom.
- Rodríguez-Araujo, O. (Marzo de 1986). Burocracia, tecnocracia y democracia. *Revista de la Universidad de Mexico*(N° 428), 8-12. Recuperado el Julio de

2019, de <https://www.revistadelauniversidad.mx/articles-files/87cb5545-e933-427c-9372-076e4b64ef3f>

- Salas Meruane, P., & Cárdenas Castro, M. (2009). Definición de los tipos de Estudios. En P. S. Cárdenas, *Métodos de investigación social* (Segunda edición ed., págs. 57-69). Quito: Quipus. Recuperado el Enero de 2021, de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55363.pdf>
- Selznick, P. (1949). El Mecanismo de Cooptación. En P. Selznick, *TVA and the grass Roots* (págs. 13-16; 219-226). California: University of California. Recuperado el Julio de 2019, de http://dspace.utalca.cl/bitstream/1950/9177/1/clasicos_de_la_administracion_publica.pdf
- Shettini, P., & Cortazzo, I. (2015). *Análisis de datos cualitativos en la investigación social: Procedimientos y herramientas para la interpretación de información cualitativa*. La Plata, Argentina: Editorial Universidad de la Plata. Recuperado el Enero de 2021, de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49017/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Silva, P. (2006). Los Técocratas y la política en Chile: Pasado y Presente. *Revista de Ciencia Política*, 26(Nº2), 175-190. Recuperado el Julio de 2019, de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000200010
- Ursino, S. V. (2007). *Participación Ciudadana y Democracia en la gestión pública: Analisis del plan estrategico Municipio de La Plata (Tesis de Pregrado)*. Tesis Pregrado, Universidad de la Plata, Buenos Aires. Recuperado el Mayo de 2019, de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.581/te.581.pdf>
- Weber, M. (1922). *Economía y Sociedad* (Vol. Segunda edición en español 1964). (J. Winkelmann, Ed., J. Medina, R. Juan, E. Ímaz, E. García, & J. Ferrater, Trads.) España: Fondo de Cultura Económico. Recuperado el Julio de 2019, de <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf>
- Weber, M. (1991). *El político y el Científico: Introducción de Raymond Aron*. (F. R. Llorente, Trad.) Madrid, España: Alianza Editorial. Recuperado el Julio de 2019, de http://www.politicasciti.net/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=43&Itemid=74&lang=es
- Wilson, W. (1980). El Estudio de la Administración. *Revista de Administración Pública, Edición Conmemorativa 25 año del Inap*, 275-294. Obtenido de

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19897/17852>

Zuluaga, G., & Amparo, G. (Enero-Abril de 2015). Ciudadanía: aprendizaje de una forma de vida. *Educación y Educadores*(1), 76-92. Recuperado el Mayo de 2019, de <http://www.redalyc.org/pdf/834/83439194005.pdf>

ANEXO N°1 Pauta entrevista Dirigentes asociaciones funcionarias Nivel Central (Funcionarios Públicos) Entrevista

Nicolás Baquedano Orellana
Postulante al grado de Magister en Gestión Pública
Instituto de Asuntos Públicos – Universidad de Chile
Nicolas.baquedano@ug.uchile.cl

Tesis: Participación Ciudadana y el doble rol de los funcionarios públicos como empleados público y Ciudadano.

Pregunta de investigación: ¿CUALÉS SON LAS BARRERAS QUE PRESENTAN LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS PARA EJERCER SU ROL DE CIUDADANOS DENTRO DE LA GESTIÓN PÚBLICA CHILENA?

Introducción y contextualización

- 1) Nombre, Institución, cargo, Asociación, años en el cargo (Institución y asociación)
- 2) ¿Que entiende por participación ciudadana? ¿Hay alguna definición y/o idea común dentro de la cultura ministerial sobre este concepto?
- 3) ¿Cómo se da la participación pública dentro de su Institución (tanto en espacio institucionalizados como otros que puedan existir)? ¿Es algo relevante en el hacer de la institución, lo cual no tan solo se pueda ver como una idea buena, sino explícitamente?

Desarrollo

4) Entendiendo que el funcionario público contempla un doble rol: Empleado y ciudadano, cual es la relación de este con la participación ciudadana en su institución:

Pregunta:

A) ¿Tienen conocimiento de las formas de participar o solo aquellos que su labor como tal lo relacionan o amerita?

B) ¿Hay interés de participar por parte de los funcionarios (tanto individualmente como asociación)? ¿Cuál es el perfil del funcionario que participa? ¿En qué áreas o tópicos hay menor y mayor interés?

c) ¿Respecto a lo anterior, la institución se presenta como un motivador o limitador? ¿Hay alguna normativa en su institución al respecto?

D) ¿Como es la actividad e interacción de los funcionarios públicos de su institución en la participación ciudadana, tanto de su institución como externa?

E) ¿Tienen las mismas oportunidades de participación un funcionario respecto otro ciudadano común? ¿Ente funcionarios de la institución, el papel o rol es igual para cualquier funcionario o solo para aquellos que son representantes o que tienen cierta calidad (calidad jurídica, especialización en su cargo institucional, apego a movimientos políticos)?

F) ¿Hasta qué punto de incidencia o parte del proceso puede participar el funcionario? ¿Su inclusión es relevante, excluyente, netamente instrumental?

Conclusión y Cierre entrevista

G) Respecto a todas las preguntas anteriormente conversadas, ¿Cuál sería el modelo ideal de participación ciudadana de los funcionarios públicos en su institución? ¿Ah que se debe la brecha presente entre lo real e ideal (¿institucionalidad y normativas atinentes a los funcionarios, desconocimiento de derechos de los funcionarios, recursos, medios, herencia institucional? ¿Cómo se podría acortar esta brecha?

H) Para concluir, considerando el doble rol que tiene el funcionario público como Empleado público y ciudadano **¿Hay un relego o mayor importancia del rol “empleado” por sobre “el ciudadano” en el ejercicio de la participación ciudadana por parte del funcionario público?** ¿Desde su parecer, esto está bien o no? ¿Es esto un nuevo concepto a considerar dentro de la larga lista de vulneración de Derechos por parte del Estado hacia los funcionarios públicos?

Muchas gracias por su participación y aporte

ANEXO N°2 Pauta entrevista Académicos y/o investigadores

Entrevista

Nicolás Baquedano Orellana
Postulante al grado de Magister en Gestión Pública
Instituto de Asuntos Públicos – Universidad de Chile
Nicolas.baquedano@ug.uchile.cl

Tesis: Participación Ciudadana y el doble rol de los funcionarios públicos como empleados público y Ciudadano.

Pregunta de investigación: ¿CUALÉS SON LAS BARRERAS QUE PRESENTAN LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS PARA EJERCER SU ROL DE CIUDADANOS DENTRO DE LA GESTIÓN PÚBLICA CHILENA?

Introducción y contextualización

- 1) Nombre e Institución,
- 2) ¿Que entiende por participación ciudadana en la gestión pública? ¿Considera que existe algún paradigma o idea común dentro de la gestión pública sobre este concepto?

Desarrollo

4) Entendiendo que el funcionario público contempla un doble rol: Empleado y ciudadano, cual es la relación de este con la participación ciudadana en la institución:

Pregunta:

- A) ¿Hay interés de participar por parte de los funcionarios públicos del Gobierno Central?
 - ¿Cuál es el perfil del funcionario que participa?
 - ¿En qué áreas o tópicos hay menor y mayor interés?
- B) ¿Tienen conocimiento de las formas de participar o solo aquellos que su labor como tal lo relacionan o amerita?

c) ¿Respecto a lo anterior, la institucionalidad chilena se presenta como un motivador o limitador de la participación ciudadana del funcionario público?

E) Desde su opinión ¿Tienen las mismas oportunidades de participación un funcionario público respecto a otro ciudadano común?

F) Desde su parecer, ¿Hasta qué punto de incidencia o parte del proceso de participación ciudadana debería ser parte el funcionario público? ¿Su inclusión es relevante?

Conclusiones

G) En consideración a lo conversado anteriormente, ¿Cuál sería el modelo ideal de participación ciudadana de los funcionarios públicos en la gestión pública chilena (limitar el análisis al gobierno central)?

¿Actualmente ah que se debe la brecha presente entre los real e ideal

H) Para concluir, considerando el doble rol que tiene el funcionario público como Empleado público y ciudadano **¿Hay un relego o mayor importancia del rol “empleado” por sobre “el ciudadano” en el ejercicio de la participación ciudadana por parte del funcionario público?:**

- ¿Desde su parecer, esto está bien o no?
- ¿Es esto un nuevo concepto a considerar dentro de la larga lista de vulneración de Derechos por parte del Estado hacia los funcionarios públicos?

Muchas gracias por su participación y aporte