



**FACULTAD DE
GOBIERNO**
UNIVERSIDAD DE CHILE

**ANÁLISIS DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROYECTOS DE
INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTES.**

CASOS TREN ALAMEDA-MELIPILLA Y LÍNEA 7 METRO DE SANTIAGO

**ANALYSIS OF CITIZEN PARTICIPATION MECHANISMS IN TRANSPORTATION
INFRASTRUCTURE PROJECTS. ALAMEDA-MELIPILLA TRAIN AND LINE 7 SANTIAGO
METRO CASES**

AFE para optar al grado de Magister en Gobierno y Gerencia Pública

CATALINA ELIZABETH GUEVARA QUILODRÁN

**Profesor(a) Guía:
Cecilia Ibarra Mendoza**

Santiago de Chile, 2023

RESUMEN DEL TRABAJO

En Chile se ha buscado establecer canales y mecanismos formales que permitan y faciliten la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Continuamente la sociedad civil, así como también las autoridades locales requieren de mayor participación en la toma de decisiones de las políticas públicas, dado que sus determinaciones impactan directamente en su entorno y calidad de vida. Los proyectos de infraestructura de transporte de gran envergadura, requieren gran cantidad de recursos y tiempo para su desarrollo, estos buscan mejorar la movilidad de las personas y responder a demandas ciudadanas, pero en sus etapas de construcción y operación tienen un alto impacto en el entorno, en los vecinos y el medio ambiente. El presente trabajo busca identificar y analizar las estrategias y mecanismos de participación ciudadana en proyectos de infraestructura de transportes de las iniciativas Tren Alameda-Melipilla y Línea 7 Metro de Santiago, con el fin de determinar el nivel de participación de estas instancias y la incidencia que tienen estos procesos en la toma de decisiones y el diseño final de estos proyectos de infraestructura.

Palabras Clave: Participación ciudadana; Mecanismos de participación; Niveles de participación; Infraestructura de transporte.

ABSTRACT

In Chile, efforts have been made to establish formal channels and mechanisms that allow and facilitate citizen participation in decision-making. Civil society, as well as local authorities, continually require greater participation in public policy decision-making, given that their determinations directly impact their environment and quality of life. Large-scale transportation infrastructure projects require a large amount of resources and time for their development. They seek to improve people's mobility and respond to citizen demands, but in their construction and operation stages they have a high impact on the environment, in the neighbors and neighborhood. This work seeks to identify and analyze the strategies and mechanisms of citizen participation in transport infrastructure projects of the Alameda-Melipilla Train and Line 7 Santiago Metro initiatives, in order to determine the level of participation of these entities and the impact that They have these processes in the decision making and final design of these infrastructure projects.

Keywords: Citizen Participation; Participation Mechanisms; Participation levels; Transportation infrastructure.

Tabla de contenido

1	INTRODUCCIÓN.....	6
2	JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	7
2.1	Enunciado del problema	7
3	MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, APLICABLE A PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EN CHILE.	14
3.1	Ley de participación ciudadana e instructivo presidencial de participación. ...	18
3.2	La participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental SEIA Ley No. 19.300 Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.....	20
3.3	Convenio N° 169 OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales y D. S. N° 66.	22
3.4	Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública	23
3.5	Ley N° 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.....	24
3.6	Acuerdo de Escazú y Ley 21.455 de cambio climático.	25
3.7	Mecanismos de participación ciudadana	26
4	MARCO TEÓRICO	29
4.1	Participación ciudadana en la gestión pública	29
4.2	Niveles de participación ciudadana.....	30
4.3	Contribución de la participación ciudadana a la democracia	41
4.4	El Nuevo Servicio Público	45
5	DISEÑO METODOLOGICO	52
5.1	Pregunta	52
5.2	Objetivos.....	53

5.3	Justificación y delimitación de la investigación.....	54
5.4	Tipo de investigación y enfoque de la investigación.....	59
5.5	Técnica de recolección de datos	60
6	CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	64
6.1	Instituciones Gubernamentales	64
6.2	Empresas públicas	66
7	ACTIVIDADES Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LOS CASOS DE ESTUDIO	71
7.1	Marco institucional de las relaciones con la comunidad y actividades de participación ciudadana	71
7.2	Marco Normativo de las actividades de participación ciudadana	75
7.3	Procedimientos y mecanismos de participación ciudadana	78
7.4	Metodologías aplicadas para las actividades de participación ciudadana	80
8	ANÁLISIS, EVALUACIÓN GLOBAL DE LAS ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	93
8.1	Compromisos con el territorio y grupos de interés	94
8.2	Análisis de los mecanismos de participación	95
8.3	Incidencia de las actividades de participación ciudadana	102
8.4	Niveles de participación ciudadana.....	103
9	CONCLUSIONES.....	109
10	BIBLIOGRAFÍA.....	115
11	ANEXOS	120
	Pauta de entrevista semiestructurada.....	120
	Formato de consentimiento informado de los entrevistados MGGP	122
	Glosario	123

Índice de Ilustraciones, cuadros y gráficos

Tabla N°1: Resumen del Marco normativo de la participación ciudadana, aplicable a proyectos de infraestructura en Chile	16
Tabla N° 2 Escalera de participación ciudadana (Arnestein, 1969).....	32
Tabla N° 3 Continuum de participación ciudadana según Brager y Specht (1973).....	38
Tabla N° 4 Spectrum de participación (IAP2, 2007).....	40
Tabla N° 5 Nuevo enfoque de la administración pública “El Nuevo Servicio Público”	47
Tabla N° 6 Información casos de estudio.....	58
Tabla N° 7 Perfil de los entrevistados.....	63
Tabla N° 8 Actividades de participación casos de estudio.....	81
Tabla N° 9 Consolidado de las actividades de participación casos de estudio. .	92
Tabla N° 10 Homologación a mecanismos de participación ciudadana de la Ley 20.500 y el Instructivo Presidencial N°007 de 2022	100
Tabla N° 11 Niveles de participación de los proyectos - Escalera de participación	103
Tabla N° 12 Niveles de participación de los proyectos - Continuum de participación ciudadana según Brager y Specht (1973)	105
Tabla N° 13 Niveles de participación de los proyectos - Spectrum de participación (IAP2, 2007).....	107
Figura N° 1 Organización Matriz EFE.....	73
Figura N° 2 Organigrama de METRO.....	74
Figura N° 3 Equipo Gerencial de Metro.....	75
Figura N° 4 Ciclo de vida de los proyectos de infraestructura transportes.....	101

1 INTRODUCCIÓN

“Actualmente Chile posee una democracia representativa, en la que se ha buscado establecer canales y mecanismos formales que permitan y faciliten la participación de la ciudadanía de manera significativa en las diferentes etapas de la toma de decisión” (Dazzarola, 2019, p. 1). Sin embargo, el contexto actual de profundos cambios sociales, culturales y económicos, sumado al proceso constituyente, demandan reconfigurar el sistema democrático a uno más participativo y deliberativo.

La sociedad civil, así como también las autoridades locales requieren de mayor participación en la toma de decisiones de políticas públicas que impactan directamente en su entorno y calidad de vida.

Los proyectos de infraestructura de transporte de gran envergadura requieren gran cantidad de recursos y tiempo para su desarrollo, si bien estos buscan mejorar la movilidad de las personas y responder a demandas ciudadanas, en sus etapas de construcción y operación tienen un alto impacto en el entorno, en los vecinos y el medio ambiente.

A partir de lo anterior, el presente trabajo busca analizar las estrategias y mecanismos de participación ciudadana en proyectos de infraestructura de transportes de las iniciativas Tren Alameda-Melipilla y Línea 7 Metro de Santiago, con el fin de identificar las fortalezas y debilidades de cada uno de estos instrumentos y determinar si estos ayudan a hacer más eficiente la gestión pública y otorgar legitimidad y valoración ciudadana a dichos proyectos.

2 JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

2.1 Enunciado del problema

“El Estado está sujeto a cambios sociales, crisis, tendencias y exigencias de los ciudadanos. Los datos de diferentes encuestas, en toda América Latina, demuestran que existe cierta desconfianza hacia los gobiernos, lo que en algunos casos se traduce en un descontento social, que pone constantemente en tela de juicio el cómo el Estado hace su tarea, a quiénes beneficia con sus acciones y cómo lo hace. La actual crisis política que atraviesa nuestro país ha estado marcada por la relación entre el Estado y la Sociedad” (Cabana et al., 2020, p.107). Según (Seller, 2009; Ramírez Alujas, 2012) las demandas ciudadanas no consideradas han afectado la legitimidad de las organizaciones públicas, debido a que se concluye que estas no están cumpliendo con sus funciones de servir realmente a lo que la sociedad necesita, y que por el contrario solo velan por su propio beneficio.

Por lo tanto, según Artaza (2019) la incubación de este malestar en la sociedad no es un fenómeno reciente, sino previsible desde hace varios años, dando cuenta del aislamiento creciente del sistema político, por la separación existente en Chile entre lo social y lo político, estructurando, un sistema político construido a espaldas de la sociedad. Pues emerge históricamente más orientada a contenerla y encausarla que a conducirla, cuyo efecto concreto es la generación de un sistema político que, por su falta de participación, no cuenta con la base de legitimidad que proporciona la participación y capacidad de representación.

Surge entonces la necesidad de avanzar hacia la construcción de un Estado consciente de que los ciudadanos tienen el derecho de ser parte de las prácticas estatales y de tener políticas públicas acorde a sus necesidades.

Según Innes y Booher (2004) generalmente los procesos de participación se hacen de una manera no auténtica, basada en la desconfianza de los ciudadanos y comunicación unidireccional, con acceso restringido y poco seguimiento. Esto no solo no funcionará, sino que también puede dañar a la ciudadanía, la confianza y reducir la capacidad de la gobernanza. Si los mecanismos de participación con mandato legal y los períodos programados para los procesos de participación "no logran una participación genuina", su resultado será que las personas no se sientan escuchadas, rara vez mejoran las decisiones, y no involucran a una amplia muestra representativa del público. Peor aún, estos enfoques antagonizan al público y crean una mayor polarización (Innes y Booher 2004, p. 419).

Actualmente en Chile, gran parte de las actividades de participación ciudadana no responden a mecanismos de deliberación y al compromiso de que sus resultados sean vinculantes, como lo sugiere el enfoque de la Nueva Gestión Pública (ver capítulo 3: Marco Teórico). Entonces, en cierto sentido, aquellos que afirman que la participación ciudadana no funciona están en lo correcto si se refieren a mecanismos de participación informativos y unidireccionales.

Por el contrario, cuando se hace bien, el diálogo ciudadano y el compromiso tiene un efecto opuesto: construye ciudadanía, confianza y capacidad. Sin embargo, es muy difícil interpretar los hallazgos de los estudios que pretenden medir los efectos de la "participación" pública, cuando la participación se define como un todo, desde una audiencia pública hasta el llenado de una encuesta y/o asistir a una serie de reuniones en el vecindario.

De acuerdo a la Estrategia Nacional de Movilidad Sostenible ENMS del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (2022), el creciente desarrollo de las ciudades, producto de la condensación poblacional y de las actividades económicas, sumado a la modernización de las metrópolis, la renovación urbana y la creciente demanda de transporte público e infraestructura vial, han producido que con mayor frecuencia se realicen proyectos de Transportes en todo el territorio nacional, impactando su entorno, comunidades y medioambiente.

Si bien existe consenso entre técnicos y funcionarios públicos, en qué los proyectos de transporte público deben ir acompañados de un proceso de participación ciudadana que incluya estrategias y metodologías generales y particulares, la obligación legal de implementarlo depende del alcance del proyecto. Los proyectos de gran impacto urbano y vial también impactan significativamente sobre el medio ambiente, por lo tanto, estos deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el que contempla actividades de participación y relacionamiento con la comunidad. En proyectos de transportes de menor envergadura, si no está explícitamente solicitado por el mandante, en el contrato y/o bases de licitación, la ejecución y la forma de aplicación de procesos de participación ciudadana queda a discreción de las autoridades locales, técnicas y privadas.

Generalmente en proyectos de Transportes se ve con aprensión la participación ciudadana ya que puede afectar el diseño de ingeniería, los plazos del proyecto o la obra, por lo tanto, muchas veces se limitan a hacer lo mínimo, realizando actividades informativas, en donde hay poco margen para cambios, en desmedro de una participación ciudadana que de espacio a la co-creación o co-construcción.

Como consecuencia, existen varios proyectos de transportes que se han desarrollado subestimando la participación ciudadana ex ante y durante el diseño del proyecto, provocando errores en la proyección de los plazos del proyecto, por la implementación de inadecuados mecanismos de participación y/o por la inexistencia de estrategias de participación ciudadana en la construcción del proyecto. Lo anterior conlleva una pérdida de recursos para el Estado, y la desconfianza de parte de la ciudadanía hacia las instituciones públicas y privadas.

Pese a conocerse lo anterior, existen proyectos en etapas avanzadas o terminados, que carecen de legitimidad y apoyo ciudadano. Incluso hay varios proyectos que en la segunda etapa de implementación o incluso en ejecución de obras fueron paralizados por la ciudadanía y/o autoridades locales al recibir el rechazo ciudadano. Trayendo como consecuencia un mayor gasto público en la búsqueda de alternativas de solución y al mismo tiempo un gran impacto en la implementación oportuna de infraestructura de transporte, que responde a las necesidades y demandas de movilidad de los ciudadanos, provocando el descontento social.

Para contrarrestar lo anterior, se hace necesario que “emerja del diálogo social y que, gracias a ello nos vuelva a encantar no solo la participación y nuevas formas de representación, sino que nos vuelva a encantar la democracia”. (Artaza, 2019, p. 83)

Políticas públicas que guían proyectos de diseño urbano y transportes.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano PNDU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2014) ha sido asumida como una política de Estado, que trasciende los gobiernos. Busca guiar el desarrollo de las ciudades de Chile y propone un crecimiento sustentable de las mismas. Plantea reformas profundas en la legislación e institucionalidad que afecta a las ciudades. Establece principios, objetivos y líneas de acción.

En la PNDU se asume como diagnóstico principal que la segregación social urbana es el mayor problema de las ciudades de Chile. A su vez identifica problemas importantes: en cuanto a la movilidad, la falta de conectividad y la congestión; en cuanto a la cultura, la deficiente conservación del patrimonio y la falta de valoración de la identidad cultural; en cuanto a la calidad ambiental y urbana, la agresión a los sistemas naturales y la falta de espacios públicos de calidad; y en lo institucional, la ineficacia institucional en la administración de las ciudades.

Esta política nacional define como propósitos: lograr mejor calidad de vida para las personas; apoyar la descentralización del país, fortalecer la participación ciudadana, entregar un marco explícito que posibilite una reorganización institucional, dar unidad y coherencia a la reformulación de los diversos cuerpos legales y reglamentarios, generar certidumbres para la convivencia ciudadana y un ambiente propicio para el desarrollo de la sociedad y las iniciativas de inversión.

Los últimos Planes Maestros de Infraestructura para el Transporte Público PMITP, del Directorio de Transporte Público Metropolitano se han planteado un conjunto de metas, planes y proyectos a desarrollar para periodos de 5 años.

Su formulación obedece al reconocimiento de que el sistema de transporte urbano tiene una deuda en materia de infraestructura especializada en la ciudad, y cuyo propósito es internalizar los impactos negativos de la operación. Plantean un cambio en el enfoque tradicional de la operación del sistema, en las siguientes dimensiones:

- Proyecto de transporte a proyecto de ciudad
- Visión de obra a visión de servicio
- Práctica informativa a participativa
- Intervención en eje a intervención en el área
- Sectorial a sinérgica

Bajo esta nueva perspectiva el PMITP 2021-2025 se ha planteado el siguiente Objetivo general: “Avanzar en una Red de infraestructura integrada, física y modal, para asegurar la eficiencia y calidad del Sistema, que se identifique como un elemento que aporta significativamente en su sostenibilidad y en la calidad percibida por las personas usuarias”. (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, 2022, p. 6)

De sus objetivos específicos se destaca lo siguiente:

- Mejorar la experiencia de viaje de las personas usuarias del Sistema, a través de los distintos elementos de la infraestructura asociados a los puntos de parada.
- Aportar a la eficiencia operacional, mejorando las condiciones y proveyendo infraestructura especializada, para facilitar el intercambio de modos y la regulación de servicios.
- Generar valor urbano con las intervenciones que se realizan al alero del PMITP.

- Considerar el ciclo de vida de los proyectos, incorporando etapas posteriores a la construcción, incluyendo la conservación, mantenimiento y explotación de infraestructura.
- Fomentar un desarrollo urbano armónico en la ciudad, transformando las iniciativas de inversión del sistema, en elementos detonantes de cambios positivos.
- Trabajar, los ejes de movilidad, con una planificación estratégica asociada a indicadores de movilidad y demanda, integrando la planificación urbana en su entorno, siendo proactivo en el desarrollo de las ciudades.

De la revisión de estas dos nuevas políticas públicas se desprende un cambio de enfoque significativo, desde visiones sectoriales a visiones más integrales de gestión de la ciudad, dónde las personas y la participación ciudadana cumplen un rol fundamental en los cambios que se espera desarrollar.

3 MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, APLICABLE A PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EN CHILE.

En Chile se han implementado diversos mecanismos de participación ciudadana desde hace décadas, “la participación se basa en que con ella se mejora la eficiencia y eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno y logrando resultados que cuentan con la aceptación de todos los grupos interesados. También genera un efecto al interior de las administraciones públicas al facilitar el diálogo horizontal, coordinar las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. Finalmente, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a necesidades sociales”. (Velázquez y González, 2017, como se citó en Ministerio de Vivienda y Urbanismo 2010, p13).

La participación ciudadana en Chile recibió reconocimiento legal el año 2011 con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, que establece el marco mínimo al que todos los servicios públicos deben adscribir en materia de relaciones con la sociedad civil.

Al respecto la Ley 20.500 (2011), en su título IV, define los estándares de la participación ciudadana en la gestión pública:

- El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones.
- Es contraria a las normas establecidas en este Título toda conducta destinada a excluir o discriminar, sin razón justificada, el ejercicio

del derecho de participación ciudadana señalado en el inciso anterior.

- Cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia, las que deberán mantenerse actualizadas y publicarse a través de medios electrónicos u otros.
- Los servicios deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas, en la forma que señale la norma propia del servicio. La consulta señalada en el inciso anterior deberá ser realizada de manera informada, pluralista y representativa. Las opiniones recogidas serán evaluadas y ponderadas por el órgano respectivo, en la forma que señale la norma de aplicación general.

La Ley 20.500 modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en diversos aspectos, uno de ellos es que reemplaza el actual Consejo Económico Social Comunal (CESCO) por el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Se especifica su composición, mínimo de reuniones, reglamento, temas que les deben ser informados por el Alcalde, etc.

Se especifica que la ordenanza de participación ciudadana municipal debe consignar el tipo de organización que debe ser informada y consultada, las fechas y períodos en los que se llevarán a cabo tales procesos, así como los medios a través de los cuales se desarrollará la participación.

La Ley 20.609, que establece Medidas Contra la Discriminación, refuerza principios importantes de la participación ciudadana. Tiene por objetivo fundamental instaurar un mecanismo judicial que permita restablecer eficazmente el imperio del derecho toda vez que se cometa un acto de

discriminación arbitraria. Establece en su artículo 1° que “corresponderá a cada uno de los órganos de la Administración del Estado, dentro del ámbito de su competencia, elaborar e implementar las políticas destinadas a garantizar a toda persona, sin discriminación arbitraria, el goce y ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

Bajo este marco legal todos los municipios donde se emplazan los proyectos de infraestructura de transportes, cuentan con una Norma u Ordenanza de participación que se hace cargo de los principios establecidos en las dos Leyes antes referidas.

Tabla N°1: Resumen del Marco normativo de la participación ciudadana, aplicable a proyectos de infraestructura en Chile

Normativa	Detalle	Alcance
Ley 20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública” 2011	Reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones, de la gestión pública.	Establece los parámetros para que los servicios públicos se relacionen con la sociedad civil, define y faculta los diversos mecanismos de participación ciudadana.
Instructivo Presidencial N° 07/ 2022	Refuerza la implementación de mecanismos de participación a nivel regional.	Fomenta la participación con perspectiva de género, niñas y niños, adolescentes, pueblos originarios y personas con discapacidad. Detalla los mecanismos de participación ciudadana.
Ley 19,300 de Bases del Medio	La participación ciudadana como fundamental en el	Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana,

Ambiente, 1994	proceso de evaluación ambiental.	permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente.
Convenio N° 169 OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales y Decreto 66, ratificado el 15 de septiembre de 2008.	Aborda de manera integral y específica los derechos de los pueblos indígenas y tribales.	Consagra los principios de respeto a la integridad cultural de los pueblos indígenas, reconociendo su valor y el de la participación en las decisiones que los afectan.
Ley N° 20.285 - Transparencia y Acceso a Información de la Administración del Estado, 2009.	Reconoce a todas las personas su Derecho de Acceso a la Información Pública.	La Ley N° 20.285, cuenta con plataformas para publicar activamente información de Transparencia Activa. y Transparencia Pasiva, donde se solicitan las solicitudes de acceso a la información pública.
Ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, 2014.	Regula la relación entre particulares y las autoridades que toman decisiones.	Ley N° 20.730 establece las condiciones para solicitar reuniones con autoridades o funcionarios que toman decisiones en la gestión pública, existe una plataforma para solicitar audiencias .
Acuerdo de Escazú	Indica que es deber del Estado	Derecho a la participación en

y Ley de Cambio Climático.	contar con los mecanismos que permitan asegurar la participación de toda persona o agrupación de personas en la gestión del cambio climático.	los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales.
----------------------------	---	---

Fuente: Elaboración propia

3.1 Ley de participación ciudadana e instructivo presidencial de participación.

Ley N° 20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública” del año 2011, marcó un “hito fundamental en el fomento de la participación ciudadana para promover y fortalecer los espacios de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía. En la citada norma se abordaron el derecho de asociación, las asociaciones y organizaciones de interés público, se estableció un Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público y se modificaron normas relacionadas con el fomento de la participación de distintos cuerpos legales”. (Dazarola, 2019, p.4).

Esta Ley establece los parámetros para que los servicios públicos se relacionen con la sociedad civil y define y faculta diversos mecanismos de participación ciudadana. Mientras que los instructivos presidenciales de participación, fijan las políticas de la administración y gestión de las actividades de participación y dan lineamientos a los mecanismos de participación.

El Instructivo Presidencial para el fortalecimiento de la Participación ciudadana en la gestión pública contenido en el Gab. Pres. N° 007, de 18 de agosto de 2022, refuerza la implementación de los mecanismos de participación ciudadana a nivel regional, fomenta la participación con perspectiva de género, niñas niños y adolescentes, pueblos originarios y personas con discapacidad.

En él se establecen los siguientes objetivos estratégicos para la profundización de la participación de las personas en la gestión pública:

- a) Implementar efectivamente los mecanismos contemplados en la Ley N° 20.500, mediante la integración de principios rectores y transversales aplicables a los instrumentos de participación ciudadana de los órganos de la Administración del Estado.
- b) Potenciar la conformación, institucionalización y funcionamiento de los Consejos de la Sociedad Civil, en adelante Consejos, en ministerios y servicios, para cumplir con el principio de desconcentración en todos los órganos del Estado.
- c) Reforzar la implementación de mecanismos de participación a nivel regional, incentivando la coordinación entre las delegaciones presidenciales y los gobiernos regionales. Lo anterior, con el objeto de promover espacios de formación de competencias en los equipos de trabajo, la difusión de información que facilite la participación e instancias que posibiliten la incidencia de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil en la gestión pública.
- d) Facilitar el acceso a información pertinente y útil a las organizaciones de la sociedad civil, especialmente, para aquellas que se encuentran en localidades periféricas o alejadas de los centros urbanos, mediante:
 - i. La promoción, socialización y capacitación sobre el uso de los portales web disponibles relacionados a la labor dirigencial social en materias tales como la Ley N° 20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 20.730 que regula el

lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, Portal Único de Fondos del Gobierno, BiblioRedes y toda información que se considere relevante.

- ii. Avanzar en un portal de información y difusión de la labor dirigencial social y participación ciudadana en la gestión pública, tanto de los órganos de la Administración del Estado a nivel nacional como subnacional.
- iii. Sistematizar, difundir y promover buenas prácticas en materia de participación ciudadana en todos los niveles de gobierno, con el objeto de compartir y, eventualmente, reproducir las experiencias exitosas de participación ciudadana en la gestión pública.

e) Fomentar la participación política y organizacional con perspectiva de género, asegurando mecanismos y fórmulas que propicien la igualdad sustantiva en las instancias de participación ciudadana.

3.2 La participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental SEIA Ley No. 19.300 Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

El 9 de marzo de 1994 fue publicada la Ley No. 19.300 Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Esta ley establece un marco general de regulación del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.

En su artículo 4° indica que “Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente. Los órganos del

Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

En la misma ley se identifican los instrumentos de gestión ambiental, instruyendo que corresponderá al Servicio de Evaluación Ambiental, la administración del sistema de evaluación de impacto ambiental, así como la coordinación de los organismos del Estado involucrados en el mismo, para los efectos de obtener los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental. Y en su artículo 10 detalla los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases/etapas, deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental y en la letra e incluye a los proyectos de gran infraestructura de transportes, “e) Aeropuertos, terminales de buses, camiones y ferrocarriles, vías férreas, estaciones de servicio, autopistas y los caminos públicos que puedan afectar áreas protegidas;”.

Ferrero et al. (2014) en el estudio sobre Participación Ciudadana indican que:

En este marco, el rol del estado debe ser el de un garante que abre canales e instancias de participación, de información para que los ciudadanos conozcan en profundidad el proyecto que se encuentra en evaluación y para que estén en condiciones de entregar sus observaciones. Con la implantación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, la participación ciudadana ha aumentado significativamente y se ha convertido en una de las áreas con la mayor demanda por participación de parte de la comunidad. En este contexto la participación ciudadana tiene implicancias administrativas, técnicas y legales. Las

administrativas se explican por el plazo de solo 60 días para informar y consultar a la comunidad del proyecto evaluado. Las implicancias técnicas se refieren a que en cada proceso de evaluación los actores deben conocer los procedimientos de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), la legislación, la institucionalidad correspondiente y sus competencias, junto a otros temas. Las implicancias legales derivan del derecho de recibir y apelar al otorgamiento de la Resolución de Cualificación Ambiental (RCA). El objetivo de la participación ciudadana es el de generar un proceso de información y consulta que permite manifestar observaciones, preocupaciones y peticiones, tanto respecto de consideraciones generales, como en cuanto a condiciones y exigencias específicas sobre el proyecto en el SEIA. En este sentido, la participación ciudadana canaliza múltiples intereses y elementos técnicos, sociales, económicos y ambientales provenientes de diferentes actores sociales. (p. 56)

3.3 Convenio N° 169 OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales y D. S. N° 66.

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) es el único que aborda de manera integral y específica los derechos de los pueblos indígenas y tribales. El Convenio núm. 169 “consagra los principios de respeto a la integridad cultural de los pueblos indígenas, reconociendo su valor y el de la participación en las decisiones que los afectan”.

Fue ratificado por Chile en septiembre del año 2008, entrando en vigencia el 15 de septiembre del año 2009.

El Convenio núm. 169 tiene dos postulados básicos: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Estas premisas constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones del Convenio. El Convenio también garantiza el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera.

Decreto Supremo N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social del año 2014, aprueba el reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 n° 1 letra a) y n° 2 del convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT.

3.4 Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública

Entró en vigencia en abril del 2009 con el nombre de Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, más conocida como Ley de Transparencia. Esta ley reconoce a todas las personas su Derecho de Acceso a la Información Pública, este derecho permite a cualquier persona acceder a la información pública, que sea elaborada con presupuesto público o que esté en poder de los órganos de la administración. Tratándose de las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga la propiedad de más del 50% de las acciones, se les aplicarán las disposiciones que esta ley expresamente señale, así como sus respectivas leyes orgánicas en las materias a que se refiere la Ley de Transparencia.

Se entiende por información pública los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que le sirven de sustento y los procedimientos que se utilicen para su dictación. La Ley de Transparencia lo desarrolla en dos dimensiones:

1. **Transparencia Activa:** Obligación que tienen los organismos públicos de entregar cierta información relevante y actualizada cada mes de cómo están organizados, sus contratos y contrataciones, así como distintos modos de relación con la ciudadanía (transferencias, beneficios, mecanismos de participación, entre otros).
2. **Transparencia Pasiva o Derecho de Acceso a Información:** El artículo 8 de la Constitución establece que, es el deber que tienen los organismos públicos de responder a las solicitudes de información de las personas, a menos que exista una razón de secreto o reserva estipulada por la misma ley.

La ley de transparencia crea el Consejo para la Transparencia, con el fin de velar por que se acceda a la información pública. Este organismo es el encargado de fiscalizar que se cumpla la Ley de Transparencia, resolver los reclamos de la ciudadanía, dirimir si un organismo puede o no negarse a entregar datos y aplicar sanciones.

3.5 [Ley N° 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.](#)

Es una ley que regula la relación entre particulares y las autoridades que toman decisiones, buscando generar más transparencia de los actos del Estado, entregando mayor información a los ciudadanos.

Se define como Sujeto pasivo a las autoridades y funcionarios frente a los cuales se realiza lobby o gestión de interés particular, los cuales deben cumplir deberes de registro y transparencia que establece la ley (art. 8° y 9°).

Se define como Sujeto activo, a quienes realizan acciones de lobby o gestión de interés particular ante los sujetos pasivos establecidos en la ley, los cuales deben cumplir deberes de información que establece la ley (art. 12° de la ley).

Son cuatro las actividades que, específicamente, están reguladas por la ley y están destinadas a obtener que se adopten, o que no se adopten, las siguientes decisiones y actos:

1. Elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, y también de las decisiones que tomen los sujetos pasivos.
2. Elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros incluidas sus comisiones.
3. Celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos y que sean necesarios para su funcionamiento.
4. Diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos.

3.6 Acuerdo de Escazú y Ley 21.455 de cambio climático.

El Acuerdo de Escazú, es un Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, es un tratado internacional firmado por 25 países y ratificado por 15 países de América Latina y el Caribe respecto

a protocolos para la protección del medio ambiente. Chile adhirió al acuerdo en mayo de 2022.

La Ley 21.455, Ley marco de cambio climático publicada en junio de 2022, indica respecto a la participación ciudadana en su artículo 2 letra f), es deber del Estado contar con los mecanismos que permitan asegurar la participación de toda persona o agrupación de personas en la gestión del cambio climático, tanto a nivel nacional, como regional y local. Dado lo anterior esta ley considera la participación ciudadana en distintos ámbitos de su ejecución, resaltándola en su Título IV, en donde se establece el Sistema Nacional de Acceso a la Información y Participación Ciudadana sobre Cambio Climático. Se desarrollará un único Sistema Nacional de Acceso a la Información y Participación Ciudadana sobre Cambio Climático que será administrado y coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente, con apoyo del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación y demás órganos de la Administración del Estado competentes. Este sistema nacional promoverá y facilitará la participación ciudadana en la elaboración, actualización y seguimiento de los instrumentos de gestión del cambio climático.

3.7 Mecanismos de participación ciudadana

La presencia del marco normativo que se desprende de la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación en la Gestión Pública y los lineamientos del Instructivo Presidencial N° 007 para el fortalecimiento de la Participación ciudadana en la gestión pública, permiten avanzar hacia la construcción de una mejor democracia, mediante el establecimiento de mecanismos e instrumentos que fortalecen el derecho de asociación y la participación en la gestión pública.

A continuación, se describen los mecanismos de Participación Ciudadana en la gestión pública que reconoce la Ley N°20.500 y que detalla y profundiza el Instructivo Presidencial N° 007.

1. Acceso a la información relevante, corresponde al acceso expedito a información pertinente sobre la gestión pública. La Ley N° 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, señala en su artículo 71 que “cada órgano de la Administración del Estado deberá poner en conocimiento público la información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha información se publicará en medios electrónicos u otros.
2. Consulta ciudadana, en el artículo 73 de la Ley N° 20.500 se indica que *“los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas (...) La consulta señalada (...) deberá ser realizada de manera informada, pluralista y representativa (...) Las opiniones recogidas serán evaluadas y ponderadas por el órgano respectivo, en la forma que señale la norma de aplicación general”*
3. Cuenta Pública Participativa, son espacios de diálogo entre la autoridad pública, los representantes de la Sociedad Civil y la ciudadanía en general. Permiten a la autoridad pública rendir cuenta anual de la gestión de políticas públicas, planes, programas, acciones y ejecución presupuestaria, dando la posibilidad de aclarar o profundizar aspectos que resulten particularmente relevantes a la ciudadanía.
4. Consejo de la Sociedad Civil, son mecanismos de participación ciudadana de carácter consultivo, deliberativos y no vinculantes. Su objetivo principal será emitir opiniones que puedan ser tomadas en cuenta en el proceso de toma de decisiones y en el seguimiento de las

políticas públicas impulsadas por los respectivos Órganos Dependientes. Dichos Consejos estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por organizaciones y asociaciones sin fines de lucro, que tengan relación con la competencia de cada Órgano Dependiente.

5. Cabildos, Diálogos Ciudadanos y Audiencias Públicas, son espacios de encuentro entre la autoridad, personas y organizaciones de la sociedad civil, sobre alguna temática definida previamente. Estas instancias son un espacio de interlocución con la ciudadanía, en donde las autoridades pueden comprometerse con acciones y/o plazos a cumplir relativos al tema. Estos mecanismos deben tener claramente definidos sus objetivos.
6. Plataformas digitales participativas, para facilitar a las personas y organizaciones, el uso de herramientas tecnológicas, información y comunicación promoviendo espacios digitales de participación. Los órganos dependientes mantendrán actualizada su plataforma digital participativa fomentando a través de ésta la participación, accesibilidad, información y transparencia acerca de los procesos de participación ciudadana y consultas que realiza cada institución.
7. Diálogos Ciudadanos, instancias que buscan establecer un ambiente de comunicación y cercanía entre las instituciones públicas y las personas. Contarán con una metodología de trabajo específica que contemple la inclusión de comentarios y propuestas de las personas.
8. Presupuestos Participativos, cada institución deberá contemplar mecanismos de participación ciudadana que permitan recoger inquietudes y realizar consultas sobre iniciativas de estudio.

4 MARCO TEÓRICO

En la actualidad, es de interés para la academia, organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, estudiar el fenómeno de la participación ciudadana y como la aplicación de sus mecanismos influyen en la toma de decisiones, contribuyen a incrementar la legitimidad de los proyectos, a mejorar la gestión pública y a que las instituciones avancen en la recuperación de la confianza ciudadana; lo que contribuiría a fortalecerla gobernabilidad democrática.

4.1 Participación ciudadana en la gestión pública

El término de participación ciudadana se ha utilizado para definir “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público”, es decir, “la participación ciudadana se refiere a la intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales” (CUNILL, 1991). Por su parte Lahera (2002) señala que “la participación se refiere a la posibilidad que personas o grupos tienen para influir, hacerse presentes, en la determinación de la agenda pública y también en la formulación, ejecución evaluación de las políticas públicas”. (p 61)

En esa misma línea el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, el año 2009 fundó la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en donde define participación ciudadana en la gestión pública como, “el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales,

políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”. (CLAD, 2009, p. 4)

La carta fue adscrita por 16 países entre los cuales está Chile, en donde se asevera que “sociedades contemporáneas de Iberoamérica demandan, cada vez con mayor fuerza, la ampliación y profundización de la democracia como sistema político y, en particular, la democratización de la gestión pública. (...) Es así como surge como paradigma social la búsqueda de una democracia plena, que se soporte, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el “derecho de participación ciudadana en la gestión pública”. Este derecho “conlleva establecer mecanismos para ello, complementarios a los previstos para la representación política en el Estado. La gestión pública participativa contribuye al desarrollo de los países, favoreciendo la inclusión y la cohesión social”. (CLAD, 2009, p. 2)

Por lo tanto, la participación ciudadana, en las últimas décadas se ha utilizado para explicar la incidencia de los individuos y/o grupos sociales en las diferentes etapas de la gestión pública, en la elaboración de planes, programas y políticas públicas.

4.2 Niveles de participación ciudadana.

Para analizar los niveles de participación ciudadana alcanzado en el diseño, desarrollo o ejecución de una política pública o proyecto, existen varias clasificaciones dentro de las cuales destacan la escalera de la participación de

Arnestein (1969), el continuum de la participación de Brager y Specht (1973), y el Spectrum de IAP2 (2007), los que se describen a continuación.

Una escalera de participación ciudadana (Arnestein, 1969)

La autora sostiene que aumentar la participación ciudadana conlleva redistribuir el poder: “hay una diferencia fundamental entre pasar por el ritual vacío de la participación y tener el poder real necesario para afectar el resultado del proceso”. (Arnestein, 1969).

La posibilidad de compartir el poder de decisión entre las autoridades gubernamentales, equipos técnicos y órganos representativos, en instancias participativas, con la ciudadanía, genera un abanico de posibilidades y grados de intensidad participativa de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, así como también de su nivel de incidencia.

Dado lo anterior, Sherry Arnstein propone una “escalera de la participación” con ocho peldaños imaginarios, dividida en tres áreas principales: la no participación, la participación simbólica y poder ciudadano.

Tabla N° 2 Escalera de participación ciudadana (Arnestein, 1969)

8	Control Ciudadano	Poder ciudadano	En los niveles más elevados de la escalera, “la ciudadanía participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo (peldaño 6); o mediante la auténtica delegación o subsidiaridad del poder (peldaños 7 y 8). Los ciudadanos que participan en esta área están dispuestos a ejercer el control, así mismo cuentan con la capacidad de llevar a cabo programas y encargarse de ellos de una forma total”. Guillen et al, 2009, p 187)
7	Poder Delegado		
6	Co-participación		
5	Apaciguamiento	Participación simbólica	En estos niveles se permite a la ciudadanía, escuchar, tener voz, e incluso, ser escuchada, Sin embargo, no se asegura que las ideas, opiniones o requerimientos sean tomados en cuenta. Ejemplos de políticas realizadas en esta sección de la escala, son: comités vecinales, foros consultivos, audiencias públicas, en esta sección se encuadran todo tipo de mecanismo de participación interactiva.
4	Consulta		
3	Información		
2	Terapia	No participación	Creados para sustituir la genuina participación, cuyo objetivo real es no permitir que la gente participe en el diseño y gestión de los programas sino conseguir que los poderosos estarían “educando” a los participantes. Ej. Comités consultivos, En estos peldaños existe poco espacio para que los participantes puedan influir en alguna decisión, son utilizados simplemente como público.
1	Manipulación		

Fuente: Elaboración propia en base a (Arnestein, S. (1969), como se citó en Guillen et al, 2009, p 187)

Ferrero et al. (2014) en el estudio sobre Participación Ciudadana indican que:

1. Manipulación: es una forma fingida de participación, donde las actividades se convierten en un instrumento de relaciones públicas de los hacedores de políticas. Por ejemplo, los consejos asesores en que se incorpora de manera “decorativa” a algunos ciudadanos, y que son convocados cuando es conveniente para que den su apoyo a iniciativas de las autoridades. Se manifiesta también en reuniones con los ciudadanos, e incluso en esos mismos consejos asesores, donde los funcionarios y autoridades son quienes educan, persuaden o aconsejan a los ciudadanos, y no a la inversa. En este proceso los ciudadanos no son correctamente informados, ni tampoco consultados de manera adecuada.
2. Terapia: es una forma engañosa -tal vez más “deshonesta y arrogante” que la anterior, sostiene la autora- en que quienes administran este proceso pretendidamente participativo conducen a formas de ‘terapia grupal’ a las personas participantes, por lo general pertenecientes a los sectores más desfavorecidos y marginados de la sociedad. En ese entorno se permite que las personas se desahoguen, como una suerte de ‘catarsis’ de sus frustraciones y molestias, y sobre todo intentan “educarlos” a fin de mejorar problemas de adaptación.
3. Información: informar a los ciudadanos de sus derechos, responsabilidades y opciones puede ser un primer paso importante para una legítima participación ciudadana, sin embargo, comúnmente el proceso se reduzca a eso.

Estableciéndose un canal unidireccional de la información desde las autoridades a los ciudadanos, sin la posibilidad de réplica o de comentarios, ni poder alguno para negociar. Las herramientas más habituales son las noticias o anuncios en los medios, los panfletos, posters, y las respuestas a preguntas; incluso las reuniones ‘en terreno’, pueden desvirtuarse cuando se limitan a la entrega de información superficial, se desestiman las preguntas, o se entregan respuestas evasivas, irrelevantes o, por el contrario, en un lenguaje técnico o legal extremadamente inaccesible al público.

4. Consulta: espacio para invitar a los ciudadanos a pronunciar sus opiniones, pero, si no se dispone con otros mecanismos de participación, o no se dan garantías de que sus preocupaciones e ideas serán tenidas en cuenta, sería una actividad superficial. Los métodos más habituales para consultar a la gente son las encuestas sobre actitudes o preferencias, las reuniones barriales en terreno y las audiencias públicas. Estas reuniones son conducidas exclusivamente por las autoridades y/o funcionarios, y el éxito de las mismas es valorado cuantitativamente (cuánta gente asiste, cuantos cuestionarios se responden, cuantos folletos se reparten, etc.).
5. Apaciguamiento: se comienza a entregar algún nivel de influencia, pero gran parte persiste la lógica de una “participación simbólica” de los ciudadanos. Es el caso de comités, comisiones o consejos asesores en que las autoridades seleccionan a algunas personas de grupos sociales minoritarios o contestatarios, aunque estos no son “representativos” del grupo del que proceden. Otra variante es

admitir la integración de representantes de esos grupos de ciudadanos, pero los poderosos/autoridades, y/o los técnicos, expertos y funcionarios, mantienen la mayoría dentro del consejo o comité de tal modo que pueden neutralizar los argumentos de los participantes ciudadanos. Existen, además, instrumentos adicionales como mantener en la ambigüedad la definición de competencias y responsabilidades del consejo o comité, o permitir/alentar una discusión, como formas de asegurar que el control sobre la admisión de las recomendaciones que le hagan y sobre la decisión a adoptar permanezca en manos de las autoridades/poderosos.

6. Colaboración: el poder es redistribuido a partir de una negociación entre los ciudadanos y las autoridades/poderosos; las reglas que se acuerdan no pueden ser modificadas de manera unilateral. En la experiencia de la autora, suele ser habitual que esta forma de implicación ciudadana se logre articular como producto de la acción ciudadana, es decir, por impulso 'desde abajo'. Acuerdan compartir las responsabilidades de formulación de propuestas y toma de decisiones, habitualmente con la forma de comités conjuntos o mixtos, comisiones de planeamiento, y mecanismos para resolver impasses entre ciudadanos y autoridades. Sin embargo, el poder de decisión final, al menos formalmente, sigue permaneciendo en las autoridades y órganos representativos. En todo caso, si existen organizaciones sociales bien organizadas, que cuentan con recursos, y que pueden contratar expertos para que los apoyen, esta participación puede ser más efectiva.

7. Poder delegado: 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 salga adelante, es decir, sea adoptado e implementado. Si existen diferencias entre los ciudadanos y las autoridades/poderosos, la resolución negociada del problema debe ser iniciada por estos últimos; en fin, no son los ciudadanos quienes deben pedir una respuesta a las autoridades, que permita solucionar la diferencia, sino a la inversa. Otra forma de poder delegado consiste en el trabajo separado y paralelo de grupos de ciudadanos y organismos estatales, pero asegurando un poder de veto a los ciudadanos si existen diferencias de opinión que no pueden ser resueltas en una negociación. En este peldaño, es usual que se establezca de manera específica cuáles son los poderes esenciales que se han delegado.

8. Control ciudadano: a este nivel, los ciudadanos cuentan con el poder o control, así como los recursos e instrumentos de gestión, necesario para garantizar que ellos, como participantes, puedan gobernar un programa o una institución concreta (corporación barrial, cooperativa de pequeños productores, escuela bajo control comunitario, corporación de desarrollo local, etc.). Están a cargo, por completo, de la política y la gestión del programa o institución, y tienen el poder de negociar las condiciones en las que otros pueden hacer cambios.

Continuum/continuo de la participación

Según Guillén (2009)

Brager y Specht (1973) presentan un continuum/continuo bi-direccional en donde explican el rol que juega el Estado y la sociedad civil, los cuales van aumentando su nivel de involucramiento y participación en seis etapas. Estos ejecutan un recorrido desde la nula participación o ausencia de la misma, hasta una elevada participación la cual busca el control de las decisiones que serán tomadas para la solución de problemas en su comunidad.(p.118)

Tabla N° 3 Continuum de participación ciudadana según Brager y Specht (1973)

Grado/ nivel	Rol/actividad participante	Descripción
Elevado	Ejerce control	La organización se dirige a la comunidad para identificar un problema para que tome las decisiones sobre objetivos y medios por sí misma, pero con ayuda y tutela de la organización en cada fase para ayudar a alcanzar los objetivos.
	Ejerce control por delegación	La organización identifica y presenta el problema a la comunidad, define los límites de la participación y pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas a un plan (de acción) aceptable para todos.
	Planificación conjunta	La organización presenta un plan, sujeto a cambios y abierto a la modificación para adaptarse a las necesidades de las partes afectadas. Está dispuesta a hacer ciertos cambios si estima que hay motivos que lo justifican.
	Asesor	La organización presenta un plan e invita al público a aportar propuestas / concejos. Modificará el plan únicamente si hay motivos muy convincentes que lo justifican.
Bajo	Es objeto de consulta	La organización intenta promover un plan y está buscando apoyo para facilitar su aceptación y legitimación para asegurar el cumplimiento administrativo.
Nulo	Es receptor de información	La organización elabora un plan y lo presenta al público. La comunidad está convocada por razones informativas y para afianzar su cumplimiento

Fuente: Elaboración propia en base (Guillén, 2009, p. 119)

Para la utilización de continuum y poder medir adecuadamente el nivel de participación, Guillén (2009) recomienda previamente “identificar los propósitos

de la participación, ya que existen ocasiones en que no hay evolución en la participación por la diversidad de objetivos y en ocasiones pueden ser también totalmente opuestos”. (p119)

Spectrum de Participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública

Otra forma de clasificar los niveles de la participación ciudadana es a través de la de IAP2, 2007 International Association for Public Participation, que utiliza el spectrum de la participación, identificando cinco niveles de participación ciudadana para la toma de decisiones políticas.

Según Guillén (2009):

El nivel más básico es el de la información, en este proceso no hay un diálogo con los ciudadanos, únicamente una comunicación unidireccional. El siguiente nivel es la consulta, en este nivel tampoco hay diálogo en el sentido estricto del término, pero la comunicación es bidireccional, el ciudadano solicita una información específica y el Estado le responde específicamente. El tercer nivel comienza la participación, en este nivel el Estado involucra a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas. El cuarto nivel es la colaboración, la cual se establece al interactuar un grupo de ciudadanos con el Estado, en la toma de decisiones o busca de solución de un problema determinado, y por último el quinto nivel, empoderamiento, en este nivel se traspasa el poder de la toma de decisiones al ciudadano.

Tabla N° 4 Spectrum de participación (IAP2, 2007).

	Objetivo de la participación	Promesa al público	Instrumentos
INFORMAR	Proporcionar información equilibrada y objetiva al público, para ayudarlo a entender el problema, las alternativas, oportunidades y/o soluciones	Los mantendremos informados	<ul style="list-style-type: none"> - Flyers o boletines - Sitios web - Jornadas de puertas abiertas o Visitas a las oficinas.
CONSULTAR	Recibir opiniones y comentarios del público sobre análisis, alternativas y/o decisiones	Estarán informados, serán escuchados y se tomarán en cuenta sus preocupaciones y aspiraciones; luego recibirán información sobre el modo en que los aportes influyeron en la decisión	<ul style="list-style-type: none"> Reuniones con gobierno abiertas al público, en que se reciben opiniones y comentarios sobre un proyecto. - Grupos focales - Encuestas - Audiencias publicas
INVOLUCRAR	Trabajar directamente con el público durante todo el proceso para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones se entiendan y consideren de un modo cabal	Trabajaremos con ustedes para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén reflejadas directamente en las alternativas que se elaboren, recibiendo después información sobre el modo en que los aportes del público influyeron en la decisión	<ul style="list-style-type: none"> - Talleres, - Seminarios - Reuniones de trabajo - Encuestas o sondeos deliberativos
COLABORAR	Asociarse con el público en cada aspecto de la decisión,	Recurriremos a su consejo e innovación	<ul style="list-style-type: none"> - Consejos ciudadanos consultivos.

	incluyendo la elaboración de alternativas y la identificación de la solución preferida	para formular las soluciones, e incorporaremos su consejo y recomendaciones en las decisiones en la mayor medida posible	<ul style="list-style-type: none"> - Comisiones ciudadanas asesoras - Solución colaborativa de problemas - Método de mediación - Proceso de toma de decisiones participativo
EMPODERAR	Poner en manos del público la toma de la decisión definitiva	Implementaremos lo que ustedes decidan	<ul style="list-style-type: none"> - Jurados ciudadanos - Votaciones - Decisión delegada

Fuente: Elaboración y traducción propia en base a Spectrum de participación (IAP2, 2007).

De acuerdo a cada nivel de participación del Spectrum de la IAP2 se define el alcance de la participación, el que está asociado a una promesa hacia el público o participantes, relacionada con la influencia en la toma de decisiones de la agenda pública, políticas, planes y/o programas; por lo tanto, en base a cada objetivo se nivel de incidencia u objetivo y el rol en la toma de decisiones, se definen los mecanismo o instrumentos de participación ciudadana a implementar.

4.3 Contribución de la participación ciudadana a la democracia

En el mundo se han desarrollado distintos tipos de democracias, del análisis de la obra “¿Qué es la democracia?” Santori (1993) se puede indicar que la democracia es un sistema político en donde el poder del pueblo se ejerce sobre el pueblo, convirtiéndose el pueblo al mismo tiempo en sujeto y objeto, lo anterior a través del principio de legitimidad que supone elecciones libres,

competitivas y no fraudulentas. Pese a esta definición para Dahl (1989) ningún país alcanza la democracia real ya que para ello se requiere cumplir con 5 criterios, 1. Participación efectiva, 2. Igualdad de voto en la fase decisoria, 3. Comprensión informada, 4. Control de la agenda, 5. Inclusividad. En todas las democracias la participación ciudadana tiene un rol fundamental, sin embargo, en algunas la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, la co-construcción de políticas públicas juega un rol más trascendental.

Democracia Directa

La democracia es un sistema político en el que se tiene el derecho al voto para elegir a los representantes en elecciones periódicas, sin embargo, a lo largo del tiempo, a este concepto se le han agregado características, derechos, libertades, requisitos económicos, sociales y políticos que han llevado a pensar que la democracia es un sistema político que ya no puede existir más. “En una democracia directa, los ciudadanos pueden votar directamente en las elecciones, decidiendo lo que se tiene que hacer para el bien de la sociedad”. (Rodríguez Burgos, 2010, p.10)

Según Rodríguez Burgos (2010) la democracia directa y deliberativa, es en donde la ciudadanía decidiera sobre los asuntos públicos por medio de la deliberación de las propuestas. La democracia directa les permite a los ciudadanos involucrarse directamente en los asuntos públicos, discutiendo o debatiendo las decisiones que debían tomarse para el mejoramiento de la sociedad, sin embargo, hay que tomar en cuenta que este tipo de democracia se daba sin contemplar a todos los ciudadanos para debatir acerca de los asuntos públicos o problemas que enfrentaba la sociedad, es por ello que surgió la “democracia representativa”.

Democracia Representativa

Un grupo de gobernantes elegidos por la sociedad son quienes van a tomar las decisiones acerca de los asuntos públicos. (Rodríguez Burgos, 2010). La representación es la forma en la que un elegido actúa de acuerdo con los intereses de los que lo eligieron, esto es, representando al elector para la toma de decisiones en los asuntos públicos, de acuerdo con Duverger (2001). Montesquieu (2007) definía a la democracia como una república, donde el poder residía en el pueblo. La elección de quienes serían los gobernantes debía ser por sorteo, y la elección de los mismos debía ser por votación de los ciudadanos buscando la igualdad y bienestar para todos.

Democracia Participativa

Rodríguez Burgos (2010) afirma que:

La democracia participativa contiene una diversidad de formas de participación, sin embargo, todas encerradas en un mismo ideal, los ciudadanos deben ser más activos, informados y racionales no sólo para elegir a sus representantes, sino también para participar en la toma de decisiones. Esto se da en función de una mejor educación ciudadana, desarrollo de una cultura política e incluso en debates públicos que permitan discutir las diferentes opciones. (p.17)

Por su parte, John Dewey (2004) indica que la democracia solo se dará en la medida en la que los ciudadanos estén más involucrados activamente en el proceso político, siendo elemento indispensable la educación de los ciudadanos, reconociendo los intereses mutuos como "factor del control social" para así generar un cambio continuo en los hábitos sociales. Con ciudadanos educados se podrían hacer mejores elecciones y para obedecer las resoluciones que dictaban sus gobernantes. Por tanto, se considera que una sociedad es democrática en la medida en la que se

facilita la participación de los ciudadanos en condiciones iguales (Dewey, 2004). (p.18)

De acuerdo con O'Donnell (1994), tanto la democracia participativa como la ciudadanía descansan sobre la participación, es así que, el tener ciudadanos activos, brindará nuevas oportunidades para participar en la regulación de los sistemas de toma de decisiones en la sociedad. Por lo tanto, para alcanzar un mayor grado de democracia, es necesario robustecer los sistemas de participación ciudadana, que hagan cumplir una parte de la «fiscalización» que es la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. (p.20)

Participación ciudadana y su vínculo con la Calidad Democrática

Según Ferrero et a., (2014) la democracia se impuso como principio organizador legítimo de los Estados en el siglo XX periodo en el cual no solo aumentó la cantidad de países democráticos sino también la cualidad democrática.

“El optimismo acerca de la estabilidad institucional de las democracias electorales junto a un aumento cualitativo de la democracia como mecanismo de selección de autoridades, de toma de decisiones y de resolución de conflictos no es unánime, tal como lo refleja el informe de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos” PNUD (2014) en el que se indica que, a pesar de notar un avance sostenido y aparentemente irreversible de las democracias electorales, hay que constatar una baja calidad o baja intensidad de las

democracias, lo que genera no un malestar con la democracia sino un malestar en la democracia.

En tanto la democracia es más que un régimen político; sino que es entendida como una búsqueda histórica de igualdad y libertad, de justicia y progreso. Como tal, el perfeccionamiento democrático es una tarea permanente e inconclusa. Sin embargo, si no se logra su perfeccionamiento, su propia sustentabilidad y perduración está en riesgo.

El concepto democracia tiene hoy al menos dos acepciones: Por un lado, la entendemos como un procedimiento para alcanzar estos valores, así como de acceso legítimo al poder. Por el otro lado, la democracia es percibida como el resultado de dicho procedimiento. Claro está que, en el siglo XXI la democracia es mucho más que un método para elegir gobiernos. También se entiende como una manera de construir confianzas, garantizar libertades y de organizar y resolver los conflictos de intereses”.(p.19)

4.4 El Nuevo Servicio Público

El Nuevo Servicio Público NSP, es uno de los modelos de gestión participativo en el ámbito de la gestión pública que más se acerca a la Democracia Participativa o Deliberativa. Es decir, la Componentes de este modelo también son aplicables a las empresas públicas, según Denhardt y Denhardt (2011) destacan cuatro posiciones que representan una respuesta a los desafíos actuales y las viejas deficiencias. Estos incluyen i) énfasis en el valor público y los valores públicos, un reconocimiento de que ii) el gobierno tiene un papel garante de los valores públicos, iii) otorgando importancia de una gestión pública y de servicio para el público, y un mayor iv) énfasis en la ciudadanía y la

gobernabilidad democrática y colaborativa. El NSP amplía el marco de acción de la Administración Pública para que responda al nuevo contexto social, a la globalización, en donde toma relevancia el trabajo en red, la multi e intersectorialidad, en esta nueva perspectiva, los valores van más allá de la eficiencia y la eficacia; y los valores democráticos son los protagonistas, por tanto el gobierno debe desempeñarse como un ente garante de los valores públicos, y al mismo tiempo los ciudadanos, las empresas y las organizaciones sin fines de lucro también juegan un rol importante como ciudadanía/público activo.

Los ciudadanos y la democracia son fundamentales para el NSP, según Beck Jorgensen y Bozeman (2007) se considera que los ciudadanos son capaces de comprometerse en la resolución deliberativa de problemas que les permite desarrollar un espíritu o valor público. El enfoque reconoce que el valor público emerge desde un diálogo y deliberación ampliamente inclusivos, incorporando a miembros de múltiples sectores porque, "valores públicos y el valor público no son exclusivos del gobierno, ni es el gobierno el único conjunto de instituciones que tiene obligaciones de valor público, aunque el gobierno tiene un papel especial como garante de los valores públicos". (Beck Jorgensen y Bozeman, 2007, pp. 373-374). Por tanto, el desarrollo de la gestión pública basada en el NSP, implica involucrar a diferentes tipos de personas, directivos del servicio público, a gerentes de todos los sectores y ciudadanos. Los ciudadanos se mueven más allá de sus roles como votantes, clientes, electores o respondedores de encuestas para convertirse en solucionadores de problemas, co-creadores y gobernadores participando activamente la producción de lo que el público valora.

Según Bryson, J., Crosby, B. y Bloomberg, L. (2014) en este nuevo enfoque tanto los funcionarios electos como los gerentes/directores públicos se

encargan de crear valor público para que la mayoría de las demandas, necesidades o requerimientos públicos se aborden de manera efectiva, incrementando así la responsabilidad democrática de los administradores públicos, juegan un rol preponderante al momento de establecer objetivos de una dirección política.

Tabla N° 5 Nuevo enfoque de la administración pública “El Nuevo Servicio Público”

Dimensión	El enfoque emergente de la administración pública el Nuevo Servicio Público de Denhardt y Denhardt (2011)
Amplio contexto ambiental e intelectual	
Condiciones materiales e ideológicas	Preocupación con el mercado, el gobierno, las organizaciones sin fines de lucro y cívicas; preocupación por los llamados problemas perversos; profundización de la desigualdad; estado ahuecado o adelgazado; ciudadanía "reducida"; en red y gobernanza colaborativa; información avanzada y comunicación tecnologías.
Teórico primario y epistemológico cimientos	Teoría democrática, gestión pública y sin fines de lucro, más diversos enfoques para conocer.
Vista predominante de racionalidad y modelo de humano comportamiento	La racionalidad formal, las pruebas múltiples de la racionalidad (política, administrativo, económico, legal, ético), creencia en el espíritu público más allá del estrecho interés propio, "razonable persona "abierta a la influencia a través del diálogo y la deliberación.
La esfera pública	
Definición del bien común, valor público, interés público	Lo que es público se considera que va mucho más allá del gobierno, aunque el gobierno tiene un papel especial como garante de valores públicos, del bien común determinado por una amplia inclusión diálogo y deliberación informados por evidencia y valores democráticos y constitucionales.
El papel de la política	"Trabajo público", que incluye determinar los objetivos de política a través de diálogo y deliberación; la democracia como "una forma de vida".
Papel de la ciudadanía	Ciudadanos vistos como solucionadores de problemas y co-creadores activamente dedicado a crear lo que es valorado por el público y es bueno para el público.
Gobierno y Administración Pública	
Papel agencias del gobierno	El gobierno actúa como convocante, catalizador, colaborador; de dirección, de propulsor, de socio, o como espectador.
Objetivos clave	Crea valor público de tal manera que lo que el público la mayoría de las preocupaciones se aborda de manera efectiva y lo que es bueno para el público se pone en marcha
Valores clave	Eficacia y efectividad y toda la gama de políticas democráticas y valores constitucionales.
Mecanismos para logrando la política	Selección de un menú de mecanismos de entrega alternativos basado en criterios pragmáticos; esto a menudo significa ayudar a construir

objetivos	colaboraciones intersectoriales y atraer a los ciudadanos para lograr los objetivos acordados.
Papel del administrador público	Juega un papel activo para ayudar a crear y guiar redes de deliberación y entrega y ayudar a mantener y mejorar la eficacia general, la responsabilidad y capacidad del sistema. Sensible a los funcionarios electos, ciudadanos y una variedad de otras partes interesadas. La discreción es necesaria, pero está limitado por la ley, valores democráticos y constitucionales, y un enfoque amplio para la rendición de cuentas.
Responsabilidad	Multifacética, ya que los servidores públicos deben cumplir con la ley, valores comunitarios, normas políticas, estándares profesionales, y los intereses de los ciudadanos.
Contribución al proceso democrático	Ofrece diálogo y cataliza y responde a la ciudadanía activa en la búsqueda de los valores públicos y lo que es bueno para el público. Ningún sector tiene el monopolio de ethos del servicio público; mantener relaciones basadas en los valores públicos compartidos es esencial.

Fuente: Elaboración propia con información de Bryson, J., Crosby, B. y Bloomberg, L. (2014).

En la tabla se aprecia que los valores constitucionales son relevantes, por ende, políticos, directivos y gerentes públicos deben considerar mayores alternativas y/o mecanismos para elegir su rango de acción. Esto a menudo significa ayudar a construir colaboraciones intersectoriales e involucrar a los ciudadanos para lograr objetivos mutuamente acordados. El papel del administrador público va así mucho más allá de lo establecido en la administración pública tradicional o la nueva administración pública; ya que supone que pueden ayudar a crear y guiar redes de deliberación aportando a mantener y mejorar la efectividad general, la capacidad y la responsabilidad del sistema. Acá, la discrecionalidad de los directores y administradores públicos es necesaria, ya que está limitado por la ley, los valores públicos y un enfoque amplio para la rendición de cuentas. La gestión se vuelve multifacética, ya que los servidores públicos deben atender la ley, valores, normas políticas, estándares profesionales e intereses ciudadanos.

Valores Públicos

En el Nuevo Servicio Público el gobierno ofrece diálogo, cataliza y responde a la ciudadanía activa en la búsqueda de los valores públicos y lo que es bueno para la ciudadanía, a diferencia de otros sistemas que favorecen a las élites y en desmedro de los ciudadanos comunes (Dahl y Soss 2014). Por ende, la contribución de la administración pública para el proceso democrático es mayor.

Para Beck Jørgensen y Bozeman (2007) los Valores Públicos de una sociedad son aquellos que proporcionan un consenso normativo sobre: (1) los derechos y beneficios a los que los ciudadanos deberían (y no deberían) tener derecho; (2) las obligaciones de los ciudadanos con la sociedad, el estado y entre unos y otros; y (3) los principios sobre los cuales gobiernos y políticas debe basarse. Aunque los valores públicos en una democracia son típicamente impugnados, un consenso relativo es discernible de las constituciones, mandatos legislativos, políticas, revisiones de literatura, opinión encuestas, y otras fuentes formales e informales. Según Bozeman (2002, 2007) se producen fallas de valores públicos cuando ni el mercado ni el sector público proporciona bienes y servicios necesarios para lograrlos, se miden en términos de un conjunto de criterios, por ejemplo, si los procesos políticos y la cohesión social son suficientes para asegurar una comunicación y procesamiento efectivos de valores públicos; y si existe suficiente transparencia para permitir a los ciudadanos hacer juicios informados.

Mecanismos de participación utilizados por el NSP y que generan compromisos ciudadanos

Al ser un modelo de gestión “participativo” el NSP pone énfasis en la ciudadanía, la gobernabilidad democrática y colaborativa. Por lo tanto, según Goldbard (2010) para desarrollar la gestión función pública, la implementación de planes y programas, entre otros, pueden desarrollar procesos participativos empleando una variedad de enfoques y mecanismos participativos, para involucrar a los ciudadanos en distintas fases de la toma de decisiones y acciones gubernamentales.

- Las encuestas se utilizan para solicitar opiniones e ideas de los ciudadanos y generan un beneficio mayor cuando se usan secuencialmente o en combinación con otras herramientas, por lo tanto, una encuesta es un método eficaz para involucrar a los ciudadanos.
- Las tecnologías en línea y las redes sociales, concursos en línea, foros, charettes virtuales, entre otros, han transformado el compromiso ciudadano y ayuda a crear nuevos niveles de transparencia.
- Las prácticas asociadas al gobierno abierto han permitido que los ciudadanos tengan acceso a datos gubernamentales, ampliando el alcance, cruce y oportunidad.
- Diálogos grandes y pequeños que permiten la interacción cara a cara, sumado al uso de herramientas complementarias como el arte, danza, teatro, y narración de cuentos propician el compromiso ciudadano.

En el NSP Denhardt y Denhardt (2015) la utilización de mecanismos de participación que promuevan un diálogo auténtico, los cuales han demostrado que produce efectos positivos en toma de decisiones y entre la ciudadanía y el gobierno. El compromiso ciudadano se ha vuelto cada vez más importante en la

gobernanza en todos los niveles, proporcionando un contrapunto significativo y creciente a modelos basados únicamente en el servicio al cliente y el mercado.

Por lo tanto, la participación ciudadana es un pilar fundamental para el Nuevo Servicio Público (NSP). Este modelo de gestión no tiene las limitaciones de otros modelos que ven a la ciudadanía como un clientelista o con aprensión, por el contrario, bajo sus principios, se puede correr la cerca, implementar nuevos e innovadores mecanismos de participación ciudadana, y dar paso a procesos participativos deliberativos, vinculantes que contribuyan a la gestión pública y al desarrollo de la democracia.

5 DISEÑO METODOLOGICO

5.1 Pregunta

Considerando que las preguntas orientan hacia las respuestas que se buscan con la investigación (Hernández Sampieri, 2014), este trabajo tendrá el objetivo de responder la siguiente interrogante:

¿Cuáles mecanismos de participación ciudadana se realizaron en los casos de estudio Tren Alameda-Melipilla y Línea 7 Metro de Santiago, y cómo influyeron en el diseño del proyecto?

Preguntas de investigación:

- I. ¿Qué mecanismos o actividades de participación ciudadana se utilizaron en los proyectos?
- II. ¿En qué etapas de estos proyectos de transporte, se implementaron los mecanismos de participación?
- III. ¿Cómo se trabajaron los consensos y disensos emanados de las actividades de participación ciudadana en los casos de estudio?
- IV. ¿Cómo impactaron a los proyectos las actividades de participación ciudadana?
- V. ¿En qué nivel de participación se encuentran los proyectos de infraestructura de transportes analizados?

5.2 Objetivos

Objetivo General

Identificar y analizar los mecanismos de participación ciudadana, aplicados en proyectos de infraestructura de transportes en los casos del Tren Alameda-Melipilla y la Línea 7 Metro de Santiago, y determinar el nivel de participación y su incidencia en el diseño de los proyectos.

Objetivos Específicos

- Identificar factores relevantes del entorno, contexto y los actores, para los procesos de participación ciudadana en los proyectos de infraestructura de transporte analizados.
- Identificar los mecanismos de participación ciudadana aplicados en los proyectos de infraestructura de transportes analizados.
- Conocer en qué etapas de los proyectos de infraestructura de transportes analizados se implementaron mecanismos de participación ciudadana.
- Conocer los mecanismos de devolución a la ciudadanía de los resultados de las actividades de participación realizadas en cada uno de los casos analizados.
- Analizar en qué nivel de participación se ubican los proyectos de infraestructura de transporte analizados.
- Identificar la incidencia de los mecanismos de participación ciudadana en el diseño de los proyectos de infraestructura de transporte analizados.

5.3 Justificación y delimitación de la investigación

Justificación

La intervención en la ciudad de proyectos de infraestructura de transportes como el Tren Alameda-Melipilla y Línea 7 Metro Santiago, impacta en las condiciones y calidad de vida de sus habitantes, afectando a un territorio determinado y generando externalidades tanto negativas como positivas, por ello, deben tener presente la comunidad en la que se insertan, al igual que se debe considerar los requerimientos y necesidades de los usuarios y/o vecinos del territorio.

Por lo anterior, es imprescindible que exista participación ciudadana, pues las personas que habitan el entorno o zonas de impacto de estos proyectos, tiene el “derecho de participación ciudadana en la gestión pública”, en base al acuerdo adscrito por Chile en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (2009).

Adicionalmente, la normativa ambiental vigente señala que este tipo de impacto vial y medio ambiental generado por proyectos de gran envergadura requieren tratarse en el marco de la Evaluación Ambiental y la participación ciudadana, la Ley de Bases del Medio Ambiente N° 19300, trata la participación ciudadana como un elemento de gestión ambiental, que la autoridad competente debe establecer mecanismos que aseguren participación informada de la comunidad en el proceso de calificación ambiental según corresponda.

Una de las políticas a seguir para lograr la sustentabilidad en los proyectos que deben ser evaluados ambientalmente, es darle a la ciudadanía una

participación activa, porque esto permitirá a su vez una mayor eficiencia en el cumplimiento de las leyes ambientales.

Según la Ley N° 19.300 y los reglamentos que de ella se desprenden, es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente. La participación ciudadana se da básicamente en cuatro áreas:

- En el procedimiento de evaluación de impacto ambiental,
- En el proceso de generación de normas y planes de regulación ambiental,
- En el derecho para efectuar acciones y denuncias por daño ambiental,
- Participación en el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica.

Para que este tipo de proyectos se desarrollen con eficiencia y eficacia, es necesario que sus intervenciones y construcción sea democráticamente adoptada, es decir que sea participativa. Lahera (2002) señala que “la participación se refiere a la posibilidad que personas o grupos tienen para influir, hacerse presentes, en la determinación de la agenda pública y también en la formulación, ejecución evaluación de las políticas públicas”. (p 61), por su parte, Velázquez y González (2003) indica que la participación se basa en que con ella se “mejora la eficiencia y eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno y logrando resultados que cuentan con la aceptación de todos los grupos interesados”. (p.20)

Por lo tanto, es necesario que las soluciones de diseño surjan de un proceso de consenso entre técnicos, autoridades y comunidades involucradas. Que los equipos de trabajo de proyectos de diseño urbano, infraestructura y transporte busquen estrategias, mecanismos o instrumentos que incentiven a una determinada comunidad a participar; o a que la ciudadanía se involucre y comprometa, para así validar y dotar de legitimidad el proyecto que se está desarrollando. Sin embargo, tal como lo plantea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2010), para que las comunidades participen de estos procesos:

“es necesario que los vecinos o los ciudadanos sientan que el proyecto a desarrollar es importante para ellos, para su realidad cotidiana y sus intereses personales o familiares. La otra condición esencial para que la participación ciudadana se haga efectiva, lo que dice relación con las posibilidades que cada individuo ve de influir en la toma de decisiones. Cuando las personas destinan su tiempo a participar, es porque tienen la expectativa de que su involucramiento tendrá algún impacto, o alguna influencia en los resultados. De no ser así, ello se vuelve en contra de cualquier proyecto de desarrollo y de una eventual participación en otras instancias. Si las personas sienten que el proyecto las involucra, y si consideran que su participación tiene alguna posibilidad de influir el resultado final, ellas se movilizarán sin mayor incentivo extra. No obstante, hay contextos en los cuales es más difícil que las personas sientan que el proyecto las involucra. (p. 13)

Por su parte, Sáenz y Rodríguez (2010) indican que los ciudadanos deben ser activos, informados y racionales para participar en la toma de decisiones, por tanto, es importante que el desarrollador del proyecto informe o eduque a la ciudadanía de manera que ésta identifique de qué forma el proyecto la afecta.

Pese a lo anterior existen varios proyectos de diseño urbano, infraestructura y/o transportes, que se han realizado sin considerar la opinión de la ciudadanía, algunos incluso sin considerar la opinión de las autoridades locales, o se han realizado actividades informativas unidireccionales, limitándose a hacer lo básico y en donde hay poco margen para cambios a los sus proyectos de diseño e ingeniería, varios de proyectos no llegan a la etapa de ejecución de obras ya que son detenidos por el rechazo ciudadano, si hay baja o nula participación, los proyectos son deficitarios, y eso trae como consecuencia la pérdida de recursos y de legitimidad de las instituciones públicas.

Ejemplo de lo anterior es el caso del proyecto Costanera Norte en 1996 fue uno de los primeros que presentó este problema, pues su diseño inicial se basó en argumentos técnicos y no incorporó acciones de participación ciudadana. Su conflicto mayor se produjo en Bellavista, donde el proyecto original cortaba el barrio por la mitad, expropiando una gran cantidad de viviendas y locales comerciales. Otro punto de conflicto se produjo en Pedro de Valdivia Norte ya que los vecinos se opusieron al paso de la autopista entre el Parque Metropolitano y la avenida El Cerro utilizando una faja reservada para estos fines por el plan de transporte de Santiago de 1970. Luego de cuatro años de discusión, el MOP modificó el trazado de la Costanera Norte ejecutando costosas y complejas obras para sacarlo de los barrios residenciales que protestaron. Entre la Panamericana y las torres de Tajamar la autopista se construyó bajo el Mapocho en un tramo de aproximadamente 4 kilómetros y entre las torres de Tajamar y Lo Saldes se construyó a un costado del río en un tramo de 2 kilómetros. Se estima que producto de esta modificación, el presupuesto de la Costanera Norte aumentó en US\$ 70 millones, monto que fue asumido por el Estado como obras complementarias a la concesión. El movimiento contra la Costanera Norte puede considerarse la primera

manifestación organizada de vecinos contra un gran proyecto de infraestructura. Sagaris y Araya (1997).

En base a lo anterior, el objeto de análisis de esta investigación son las estrategias y mecanismos de participación ciudadana en proyectos de transportes del Tren Alameda-Melipilla y Línea 7 Metro de Santiago, se han seleccionado estos proyectos dado que ambos fueron desarrollados por empresas públicas, que requieren estudios de impacto ambiental, y dada sus características son proyectos de infraestructura de transporte terrestre, orientados a movilizar un alto número de pasajeros entre zonas y sectores urbanos, ambos requieren de alta inversión, tanto para el desarrollo de infraestructura a gran escala, como para los accesorios y bajones, por ende tienen un gran impacto en la ciudad. Es decir, son proyectos que pueden considerarse semejantes en los aspectos que se informan en la tabla.

Tabla N°6 Información casos de estudio

Detalle	Tren Alameda-Melipilla	Línea 7 Metro de Santiago
Inversión estimada	1.554 millones de dólares	2.528 millones de dólares
Extensión	61 kilómetros	26 kilómetros
Población beneficiada	1.10 millones de habitantes	1.36 millones de habitantes
Comunas beneficiadas	Estación Central, Cerrillos, Maipú, Padre Hurtado, Peñaflores, Talagante, El Monte y Melipilla.	Renca, Cerro Navia, Quinta Normal, Santiago, Providencia, Las Condes, Vitacura.

Fuente: Elaboración propia, en base a información de los Estudios de Impacto ambiental.

Delimitación

El análisis a realizar considera las estrategias y mecanismos de participación ciudadana, desarrollados para los proyectos Tren Alameda-Melipilla y Línea 7 Metro Santiago en el marco de relacionamiento con la comunidad fuera y dentro del procedimiento de evaluación ambiental, el Tren Alameda – Melipilla, cuya resolución de calificación ambiental, en adelante (RCA), fue obtenida el 30 de mayo 2019 y donde el proceso de participación ciudadana se realizó con más de 1000 observaciones de la ciudadanía, quienes en general se mostraron satisfechos con el Proyecto.

Y el proyecto Línea 7 Metro de Santiago, donde ha existido una amplia participación de la ciudadanía, no obstante ha debido realizar más de un proceso de participación ciudadana, dado que de acuerdo al inciso 2° del artículo 29 de la Ley N° 19300, dispone: “si durante el procedimiento de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, hubiese sido objeto de aclaraciones, rectificaciones, o ampliaciones que afecten sustantivamente al proyecto, el organismo competente deberá abrir una nueva etapa de participación ciudadana”. Finalmente obtuvo su resolución de calificación ambiental, en adelante (RCA), el 26 julio 2021.

Para ambos casos se consideran las estrategias y mecanismos de participación ciudadanas implementadas en una etapa temprana, previas al ingreso oficial del procedimiento de evaluación ambiental, es decir, en sus etapas de diseño y anteproyecto de ingeniería, previo al inicio de la construcción.

5.4 Tipo de investigación y enfoque de la investigación

Esta investigación se pretende realizar a través de un análisis de las estrategias y mecanismos de participación ciudadana de proyectos de infraestructura de

transportes. El tipo de investigación es descriptiva, ya que “el propósito del investigador es describir situaciones y eventos (...) y buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Miden y evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar” (Hernandez Sampieri, 2014). Por lo tanto, se busca especificar las características importantes de los objetivos de investigación.

Por lo anterior, como metodología se ha seleccionado un enfoque de investigación descriptivo con análisis de variables cualitativas, ya que se proyecta describir los factores relevantes de las estrategias de participación ciudadana de proyectos de transportes y los mecanismos utilizados en éstos, enfocándose en la observación de cada uno de los casos analizados.

El universo del estudio corresponde al análisis de dos proyectos de infraestructura de transportes y abarcara fuentes primarias y secundarias de información. La muestra del estudio corresponde a cuatro informantes claves, que dirigieron y coordinaron los procesos de participación de los proyectos analizados.

5.5 Técnica de recolección de datos

Dado que la investigación se centrará en el análisis descriptivo de mecanismos de participación ciudadana de los casos Tren Alameda-Melipilla y Línea 7 Metro de Santiago, estudiado desde la particularidad a la complejidad de cada caso, para llegar a comprender circunstancias concretas Stake (1998), es que los datos de esta investigación se obtendrán de fuentes primarias y secundarias y se utilizarán como técnicas de recolección de información las siguientes:

Fuentes primarias

- Revisión de diversas fuentes bibliográficas, tales como normativa, memorias, informes, textos de prensa e información de los sitios web, entre otros, tanto de las empresas públicas como de otros actores que intervinieron en el proyecto.
- Revisión de textos, artículos e informes de los anteproyectos y proyectos, de los estudios de impacto ambiental y de las actividades de participación, para la caracterización y análisis de la participación ciudadana.
- Entrevista semiestructurada en profundidad, según Hernandez Sampieri (2014) se basan en una guía base de preguntas, en donde el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener más información- de los informantes claves. El objetivo de estas entrevistas es explorar la realidad desde la experiencia personalizada, biográfica e intransferible en donde la reconstrucción de acciones y representaciones sociales son más productivas para la investigación de carácter cualitativo

Fuentes secundarias

- Estadísticas de las empresas públicas, ministerios y municipalidades.
- Formulación presupuestaria de cada uno de los proyecto de infraestructura de transportes.

Ademas, dado el aspecto cualitativo del estudio, se utilizará la técnica del análisis de contenido para el estudio de los datos recabados en el trabajo de

campo. El cual permite describir tendencias en el contenido o factores comunes y diferencia de la comunicación.

Muestra y selección de informantes claves

La muestra para este estudio será la definida como “caso tipo” que son utilizadas cuando el objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información. Se caracteriza por ser un muestreo intencional; por lo que, los informantes son seleccionados a partir de una razón específica y no al azar. Asimismo, en palabras del autor, será una muestra homogénea, debido a que las unidades que se van a seleccionar poseen un mismo perfil o características, o bien comparten rasgos similares. (Hernandez Sampieri, 2014). Para el presente estudio se entrevistará a profesionales de ambos proyectos, con perfiles similares.

Perfil del entrevistado, funcionarios de las empresas públicas que trabajan o que colaboran con las áreas que tienen a cargo el diseño, desarrollo e implementación de procesos de participación y/o de relacionamiento con la comunidad, estos pueden ser jefes de proyecto, encargados de participación, coordinadores o analistas de área. En función de lo establecido en la metodología propuesta las personas entrevistadas son:

Tabla N°7 Perfil de los entrevistados

Personas por entrevistar				
Proyecto	Institución	Área	Cargo	Nombre
Línea 7 Metro	Empresa pública Metro de Santiago	Gerencia de clientes y sostenibilidad	Jefe de Relaciones con la Comunidad en Proyectos de Expansión	Entrevistado 1 David Jara Lobos
		Gerencia de clientes y sostenibilidad	Profesional de la unidad de Relaciones con la Comunidad en Proyectos de Expansión	Entrevistado 2 Deicy Delgado
Tren Alameda - Melipilla	Empresa De Los Ferrocarriles del Estado EFE S.A.	Gerencia de comunicaciones	Coordinador de comunidades de EFE, asignado al proyecto.	Entrevistado 3 Felipe Santibáñez Osorio
		Gerencia de comunicaciones	Profesional de comunidades de EFE, asignada al proyecto.	Entrevistado 4 Constanza Contreras

Fuente: Elaboración propia.

6 CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

6.1 Instituciones Gubernamentales

Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones fue creado mediante el Decreto Ley N° 557, publicado en el Diario Oficial el 10 de julio de 1974. Tiene como principales funciones proponer las políticas nacionales en materias de transportes y telecomunicaciones, de acuerdo a las directrices del Gobierno y ejercer la dirección y control de su puesta en práctica; supervisar las empresas públicas y privadas que operen medios de transportes y comunicaciones en el país, y coordinar y promover el desarrollo de estas actividades y controlar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas pertinentes.

El Ministerio está integrado por la Subsecretaría de Transportes, la Subsecretaría de Telecomunicaciones y la Junta Aeronáutica Civil (JAC).

Adicionalmente, el Ministerio sirve de vínculo con el Gobierno a empresas autónomas como Ferrocarriles del Estado, Metro S.A., Correos de Chile y las 10 empresas portuarias creadas a partir de la filialización de Emporchi. (Reseña institucional del sitio web www.mtt.gob.cl)

Sistema de Transporte Público Metropolitano (STPM)

El Sistema de Transporte Público de la ciudad de Santiago está conformado por Buses, Metro y Trenes, desde 2007, integra física y tarifariamente a la totalidad de los buses de transporte público urbano de la ciudad, operados por empresas privadas, al Metro de Santiago, y al sistema MetroTren Nos, a través de un

único medio de acceso electrónico: la Tarjeta bip!, los usuarios de estos distintos modos de transportes pueden hacer uso de hasta dos transbordos durante 2 horas (120 minutos) después del pago inicial.

El Sistema se inserta en un área de 2.353 km², que abarca las 32 comunas de la Provincia de Santiago más las comunas de San Bernardo y Puente Alto (“Gran Santiago”), y opera en las zonas urbanas de estas comunas cubriendo un área cercana a los 680 km². Al año 2025, se estimaba que la población en estas 34 comunas alcanzaba poco más de 7,2 millones de habitantes.

El Metro de Santiago, corresponde al eje estructurante del STPM. Su red abarca 140 kilómetros distribuidos en siete líneas, con 136 estaciones ubicadas en 23 comunas. En un día laboral, traslada aproximadamente 2,3 millones de personas.

El Tren Nos, es un servicio de cercanía que permite conectar de manera directa las comunas de San Bernardo, Lo Espejo y Pedro Aguirre Cerda con la red de Metro, con un tiempo aproximado de 25 minutos desde el centro de San Bernardo hasta Estación Central (combinación Línea 1). La línea cuenta con 20 kilómetros de extensión y 10 estaciones, de las cuales dos poseen combinación con Metro, en Lo Valledor con Línea 6 y Estación Central con Línea 1. Actualmente, la Estación Alameda (ubicada en Estación Central) tiene conectividad con la línea 1 del Metro y buses de RED y la Estación Lo Valledor (LoV) tiene conectividad con la línea 6 del Metro y buses del sistema RED. (Información obtenida del Directorio de Transporte Público Metropolitano, www.dtpm.cl)

6.2 Empresas públicas

Las Empresas Públicas Forman parte de la Administración del Estado, lo que significa que se rigen por el derecho administrativo en lo que respecta a la aplicación de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la ley de transparencia 20.285, la ley de compras públicas y los mecanismos de fiscalización de las Cámaras del Congreso Nacional.

Son creadas por ley y esta ley determina la actividad o giro que estará habilitada para desarrollar, y aspectos tales como sus funciones, potestades, organización, personal y patrimonio. Se trata de entidades descentralizadas, es decir, tienen personalidad jurídica o patrimonio propio, sometidos al control de tutela y supervigilancia del Presidente de la República a través del ministerio respectivo.

En lo que respecta a la ejecución de su giro, se rigen por normas de derecho privado, actuando en igualdad con los particulares que ejercen el mismo giro. Esto da lugar a la aplicación de la normativa de la libre competencia en el ámbito de las empresas públicas. Muchas veces, estas empresas tienen posiciones dominantes y a veces también un monopolio de la determinada actividad.

Empresa de Ferrocarriles del Estado EFE

En 1884 se crea la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, marcando el inicio de la expansión del tren como principal medio de transporte y comunicación del país en el siglo XX. Esto permitió consolidar la república a través de la integración de territorios hasta entonces desconectados. La empresa se constituyó como un servicio público de propiedad estatal, encargada de

desarrollar, impulsar y explotar los servicios de transporte ferroviario de pasajeros y de carga.

Su misión es “Proveer a la sociedad de un medio de transporte confiable, eficiente, seguro y responsable con el medioambiente y sus comunidades. Comprometidos con mejorar la calidad de vida de las personas y aportar al desarrollo del país de modo sostenible financieramente”. Mientras que su visión es “Ser símbolo del desarrollo del país y su descentralización, entregando la mejor experiencia de servicio”.

EFE CENTRAL S.A. es una Filial de la Empresa de Ferrocarriles del Estado (Grupo EFE) que tiene a cargo la operación de transporte de pasajeros en la zona centro sur de Chile. Su objetivo es ofrecer una alternativa de transporte público seguro, cómodo y confiable que mejore la calidad de vida de las personas y aportar al desarrollo del país como un medio de transporte eficiente y sustentable. En este sentido, la empresa apuesta actualmente a la operación de trenes de cercanía y larga distancia. EFE Central S.A. está a cargo del proyecto Tren Alameda-Melipilla. (Reseña institucional del sitio web www.efe.cl)

Tren Alameda-Melipilla.

En su Estudio de Impacto Ambiental, EFE expone que el proyecto de tren de pasajeros a Melipilla contempla una inversión estimada de 1.554 millones de dólares para la habilitación de un servicio de transporte de pasajeros cómodo, seguro y confiable para ocho comunas de la Región Metropolitana: Estación Central, Cerrillos, Maipú, Padre Hurtado, Peñaflor, Talagante, El Monte y Melipilla. El Proyecto se emplazará mayoritariamente dentro de la faja vía propiedad de EFE. Actualmente, en esta faja existe una vía férrea, la que

permite un servicio de transporte de carga en dicho corredor. Para el desarrollo del proyecto, se considera la implantación de dos nuevas vías férreas entre Alameda (Estación Central) y Malloco y 1 vía entre Malloco y Melipilla, electrificadas en toda su extensión. El proyecto además considera la construcción de 11 nuevas estaciones (además de la actual estación terminal Alameda) para embarque y desembarque de pasajeros, 20 cruces vehiculares desnivelados y 10 a nivel y 43 pasos peatonales desnivelados 10 pasos peatonales a nivel asociados a pasos vehiculares a nivel protegidos con barreras automatizadas. La faja vía estará confinada en su totalidad, y todas las obras civiles serán concebidas para acceso universal.

La iniciativa, permitirá ahorros de hasta más de 2 horas diarias de tiempo de viaje, considera 11 estaciones en un trayecto de 61 kilómetros de extensión, con tres vías hasta Malloco (dos de pasajeros y una de carga) y dos hasta Melipilla (una de pasajeros y una de carga), junto con conexión con líneas 1 y 6 de Metro.

Se estima que el nuevo trazado tendrá una demanda aproximada de 50 millones de pasajeros por año para un área de influencia de más de un millón 100 mil habitantes".(EFE, 2020). Por lo tanto, el gran beneficio social del proyecto es la disminución en el ahorro del tiempo de viaje de los usuarios y usuarias que se trasladen a este servicio, generándose ahorros de hasta dos horas en un viaje ida y vuelta a Melipilla.

Metro S.A.

Metro S. A. es una empresa cuyo propietario es el Estado de Chile, creada en octubre de 1968, como Dirección General de Metro, y constituida como sociedad anónima en el año 1989, que actualmente presta servicios de

transporte de pasajeros y anexos a este giro en la ciudad de Santiago. Como sociedad anónima propiedad del Estado, desde su creación, ha buscado cumplir una función social: aportar al desarrollo de la ciudad y a la calidad de vida de sus habitantes. En la actualidad, cuenta con siete líneas de tren subterráneo, que suman 140 kilómetros y 136 estaciones que conforman nuestra red y que llegan a 25 comunas de la región Metropolitana. Su operación incluye desde el desarrollo de los proyectos de construcción hasta la operación del sistema de transporte, los servicios anexos, la mejora continua y su mantenimiento.

Su misión es “Proveer, como Empresa protagonista del transporte público integrado con una red en expansión, una experiencia de servicio segura y confiable, con eficiencia y sostenibilidad, contribuyendo a una mejor ciudad”. Mientras que su visión es “Ser una Empresa de la que todos se sientan orgullosos”. (Reseña institucional del sitio web www.metro.cl)

Línea 7 Metro de Santiago

En su estudio de Evaluación ambiental Metro S.A. presenta el proyecto Línea 7 Metro de Santiago, corresponde a la construcción y operación de una nueva línea para Metro, de aproximadamente 26 km de longitud.

La Línea 7 conectará, en sus extremos, a las comunas de Renca y Vitacura/Las Condes, pasando en su desarrollo por las comunas de Cerro Navia, Quinta Normal, Santiago y Providencia. Su trazado se proyecta a través de túnel en toda su longitud, es decir, a nivel subterráneo, y contará con diecinueve (19) Estaciones, con un distanciamiento promedio entre ellas estimado en 1.378 m. Además de las comunas mencionadas la comuna de Quilicura, donde se

considera un poliducto para la energización de la nueva Línea 7 de Metro, lo cual se efectuará mediante una línea de media tensión (LMT) soterrada de aproximadamente 3.190 m proveniente desde los Talleres Neptuno (edificio de tableros 20 kV, existente). Durante la fase de construcción se requiere contar con una instalación de faenas para una segunda planta de dovelas en la comuna de Quilicura.

El trazado de la Línea 7 inicia en la comuna de Renca, en la intersección de las calles Brasil y Vicuña Mackenna. Luego continúa por esta última con dirección sur, cruza el río Mapocho hacia la comuna de Cerro Navia, para continuar por Rolando Petersen. Luego se enfila hacia el oriente por el eje Mapocho cruzando las comunas de Quinta Normal y Santiago. Continúa por General Mackenna para tomar Cardenal José María Caro, luego Providencia (cruzando la comuna del mismo nombre). En la intersección con Pedro de Valdivia toma Andrés Bello, luego Vitacura, y Alonso de Córdova (comuna de Vitacura). Cruza bajo la futura autopista Vespucio Oriente hacia Las Condes, continuando por Cerro Colorado, y finalmente Av. Kennedy hasta llegar a calle Estoril. Además, la nueva Línea 7 considera la extensión de la Línea 6 desde estación Los Leones hasta la nueva estación Isidora Goyenechea, combinando ambas en una futura estación común.

En el tramo entre las estaciones José Miguel Infante y Salvador Gutiérrez, en la comuna de Cerro Navia hacia la comuna de Renca, se generará un desvío (túnel de enlace) hacia el poniente, para acceder a los Talleres y Cocheras de esta nueva Línea. Este recinto albergará tanto las Cocheras (las cuales corresponderán a instalaciones para el estacionamiento de los trenes cuando estos no estén operando) como los Talleres que corresponden a infraestructura para realizar el mantenimiento menor y gran revisión del material rodante de la Línea 7, y estará ubicado en un terreno al norte de Costanera Norte y al poniente de Avenida Vicuña Mackenna.

7 ACTIVIDADES Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LOS CASOS DE ESTUDIO

En función de lo desarrollado en el marco teórico y el marco metodológico propuesto, a continuación, se abordará la siguiente interrogante: ¿Cuáles mecanismos de participación ciudadana se realizaron en los casos de estudio Tren Alameda-Melipilla y Línea 7 Metro de Santiago, y cómo influyeron en el diseño del proyecto?

Para ello, se comenzará ordenando y seleccionando la información recolectada respecto a los procesos de participación de los casos de estudio; la descripción de dichos procesos se irá complementando con la información levantada de las entrevistas semiestructuradas.

7.1 Marco institucional de las relaciones con la comunidad y actividades de participación ciudadana

Es relevante mencionar que ambas empresas tienen Políticas de Sostenibilidad, con las que buscan generar una relación con la ciudad y sus habitantes más allá de su rol de usuarios del servicio, siendo desafío permanente el relacionamiento con la comunidad.

Según su Política de Sostenibilidad de 2021 EFE se compromete a “Aportar al desarrollo de ciudades y comunidades sostenibles, fomentamos el diálogo y trabajo conjunto con nuestros grupos de interés, promoviendo el desarrollo de las comunidades que habitan los territorios donde estamos insertos. Así, generamos relaciones virtuosas y colaborativas, que nos permiten poner en valor el aporte de EFE a la construcción de ciudades sostenibles, abordando de manera integral los desafíos de conectividad”.

Por su parte Metro según su Reporte de Sostenibilidad 2017, el objetivo general de la empresa en esta materia es: “incrementar la legitimidad social de nuestros proyectos y operaciones, generando un proceso permanente de diálogo y cooperación con la comunidad que favorezca el logro de los objetivos de Metro de manera armónica con las necesidades locales, contribuyendo con ello a la sostenibilidad de la empresa”.

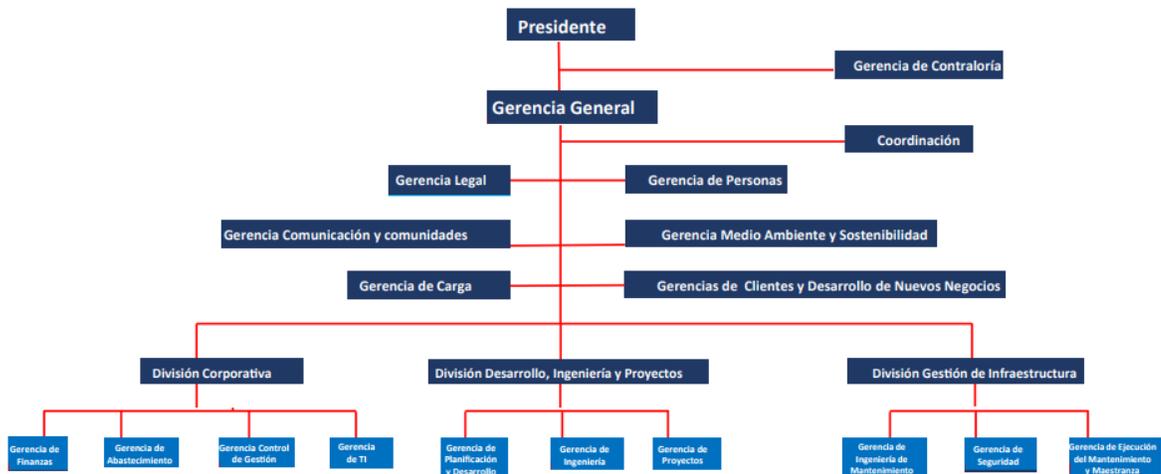
Dado lo anterior, ambas empresas cuentan con planes y estrategias de relacionamiento con la comunidad, con las que buscan ser responsables con el entorno en donde están insertas. En consecuencia, las relaciones con las comunidades se materializan a través de iniciativas que impulsan el vínculo local, potenciando la participación y el diálogo, y que tienen el objetivo de detectar y minimizar los eventuales impactos negativos de sus operaciones, así como también de buscar oportunidades para incrementar su contribución al entorno urbano.

Dentro de la estructura orgánica de EFE el área que tiene a cargo el relacionamiento con la comunidad y el diseño y desarrollo de estrategias o procesos de participación ciudadana, según (Entrevistado 3, 2023) corresponde a *“en el marco del Tren Melipilla en ese tiempo era la Subgerencia de Marketing y Comunicaciones en el año 2015, luego se transformó en la Gerencia de Asuntos Corporativos, después volvió a tener una refundación y hoy en día es la Gerencia de Comunicación y Comunidades,...., los temas de comunicación quedan bajo esta gerencia independientemente de que área lidera un proyecto (Entrevistado 3, 2023).*

A continuación se presenta el organigrama de EFE, la Gerencia de Comunicación y Comunidades depende directamente de la Gerencia General; para la ejecución de los proyectos y las actividades de participación se

involucran distintas Gerencias de EFE con sus profesionales y técnicos para conformar un comité y equipo multidisciplinarios al servicio de las actividades de participación, en el proyecto Tren Alameda-Melipilla participaron las gerencias de Medio Ambiente y Sostenibilidad y del Proyecto.

Figura N° 1 Organización Matriz EFE



Fuente: Elaboración propia según fuente

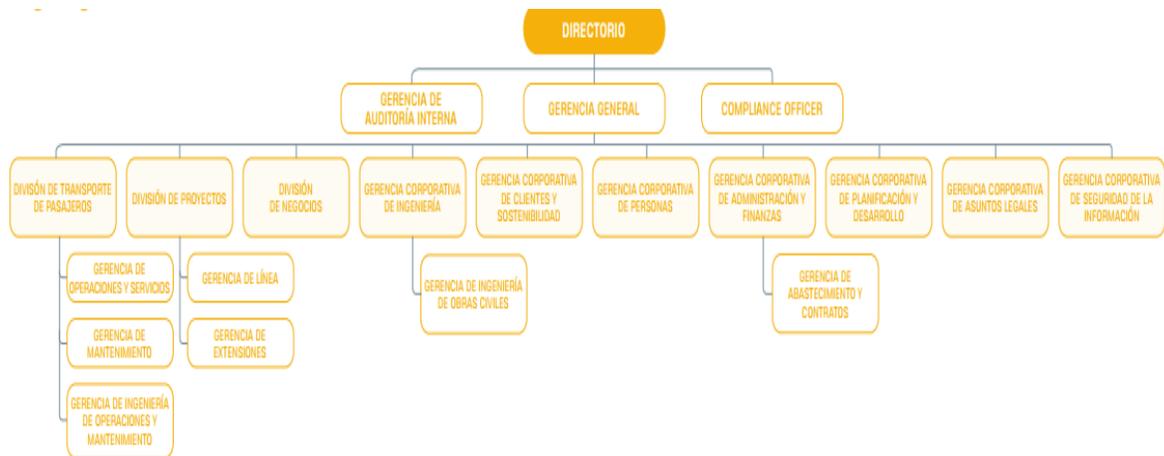
<https://www.efe.cl/corporativo/transparencia-activa/efe-trenes-de-chile/estructura-organizacional/>

Mientras que en METRO hasta el primer semestre de 2023 las actividades de participación ciudadana eran ejecutadas desde la Gerencia de Clientes y Sostenibilidad, dentro de la cual se encuentra la Subgerencia de Relaciones con la Comunidad, METRO *“tiene una Subgerencia de Relaciones con la Comunidad que está dividida en dos áreas: 1) el área que ve la relación con la comunidad en los proyectos de expansión y 2) el área que ve la relación con la comunidad en la operación, entonces cómo trabajamos con proyectos de expansión nosotros tenemos una base normativa que es como él desde;*

cuando llegue a METRO hace 10 años no existía una línea de trabajo de participación ciudadana, se han hecho actividades que han ido construyendo el camino”,..., dentro de los Estudios de Impacto Ambiental hay una parte que es el Medio Humano, donde antes se indicaba que era bueno juntarse con la gente antes y contarle del proyecto, realizando varias actividades que se enmarcan dentro de lo que es la participación ciudadana; actualmente la Ley dice que van a ser obligatorias”. (Entrevistada 2, 2023).

A continuación, se presenta el organigrama de METRO, que estuvo vigente hasta junio de 2023, el desarrollo y ejecución de la Política de Sostenibilidad y las actividades de participación ciudadana se ejecutaron desde la Gerencia de Clientes y Sostenibilidad, la que depende directamente de la Gerencia General.

Figura N°2 Organigrama de METRO

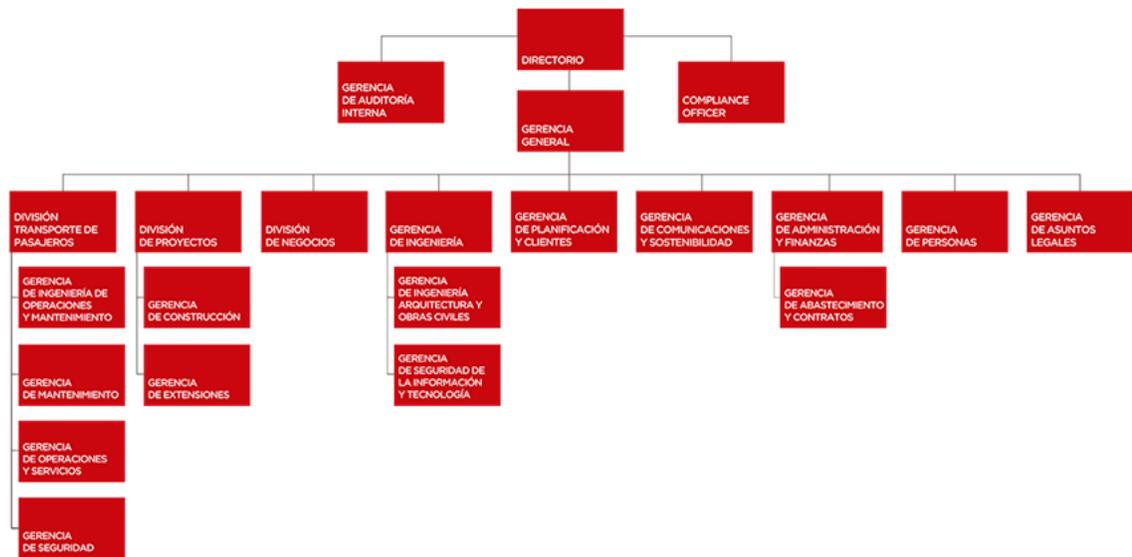


Fuente: www.metro.cl, Memoria Integrada 2022.

En el último periodo METRO ha realizado cambios en su estructura organizacional, desde junio de 2023 su estructura es la que se presenta a continuación, debido a estos cambios el diseño y ejecución de actividades de

participación quedaron a cargo de la Gerencia de Comunicaciones y Sostenibilidad.

Figura N° 3 Equipo Gerencial de Metro



Fuente: www.metro.cl, fecha actualización: 05-06-2023

7.2 Marco Normativo de las actividades de participación ciudadana

Para el desarrollo de los proyectos Tren Alameda-Melipilla y la Línea 7 del Metro de Santiago, las actividades de participación ciudadana realizadas por las empresas públicas de transporte EFE S.A y METRO S.A. se enmarcan en la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, modificada por la Ley N°20.417 y el Decreto Supremo N° 40/12 Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA), en su Artículo 18° letra o) que

establece como contenido de un Estudio de Impacto Ambiental, *“La descripción de las acciones realizadas previamente a la presentación del Estudio de Impacto Ambiental, en relación a consultas y/o encuentros con organizaciones ciudadanas o con personas naturales directamente afectadas, incluyendo los resultados obtenidos de dichas iniciativas. El titular podrá presentar, además, un programa de acciones destinadas a asegurar la participación informada de la comunidad en el proceso de evaluación de impacto ambiental del correspondiente estudio presentado, y que a su juicio sea necesario implementar. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en los párrafos 1° y 2° del Título V de este Reglamento”*.

En cuanto al marco legal del proyecto Tren Alameda-Melipilla, Entrevistado 3 (2023) asevera que *“Melipilla se fue a un Estudio de Impacto Ambiental que se tramitó en el Servicio de Impacto Ambiental, al ser un EIA por obligación tenía que contar con participación ciudadana, no obstante, el proyecto también hizo una participación ciudadana anticipada PACA, la que se ejecutó principalmente durante el segundo semestre de 2014 y 2015, luego vino la participación obligatoria, normada”*. (Entrevistado 3, 2023).

En cuanto a ello, Entrevistado 1 (2023) afirma que en el desarrollo de sus proyectos METRO *“En el marco legal tenemos el Estudio de Impacto Ambiental bajo la presentación del proyecto al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, ahí se dan dos instancia la primera son participaciones ciudadanas anticipadas las cuales son voluntarias, en dónde metro la adscribe y presenta dentro los antecedentes del proyecto, nosotros nos desplegamos con el proyecto y le informamos a la comunidad, la ganancia de fondo es que se hace con mucho mayor tiempo y con antelación y además ahí el metro es el que se hace cargo de la coordinación de esta reunión, de la invitación, de ubicar un lugar, se hace cargo de la producción de todo el evento; lo hacemos por*

comuna dependiendo del trazado de la línea o de la extensión que sea, eso es una cosa. Después, una vez que estamos en régimen presentado el proyecto al SEIA, hay una participación ciudadana que es normada, que es parte de la evaluación ambiental, pero en esta METRO es netamente invitado a exponer el proyecto, la municipalidad incumbente y él SEA convocan y arman la reunión,..., preferimos la primera porque es mucho más anticipada, te puedes explayar un poco más y por el tiempo que yo llevo en METRO nos ha dado resultado porque hemos tenido mucho mayor convocatoria y alcance, en las participaciones normadas del SEA llega muy poca gente”(Entrevistado 1, 2023).

Ambos proyectos como iniciativas sujetas a Estudio de Impacto Ambiental se encuentran bajo el marco del Artículo 7° del RSEIA, que trata sobre “*Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos*”.

En el caso de METRO, Según Entrevistada 2 (2023) “*En las líneas 6 y 3 no hubo participación ciudadana, salvo lo que en ese momento indicaba la Ley que eran las DIAS, que consistían en una reunión donde se contaba a la gente sobre el proyecto y lo que se iba a hacer, básicamente estaba todo listo. En las extensiones de la línea 2 y 3 por primera vez METRO hace un ejercicio de participación ciudadana anticipada PACAS, yendo con mucho tiempo de anticipación a contarle a las autoridades locales, a los alcaldes, pidiéndoles una contraparte para poder levantar en conjunto las Declaración de Impacto Ambiental DIAS, juntándose previamente, antes de ingresar la DIA al EIA, con dirigentes, organizaciones, haciendo reuniones ampliadas, este el primer ejercicio de participación ciudadana que tiene METRO con proyectos de expansión.*

Respecto a la Línea 7, “en el ámbito ambiental por primera vez METRO reconoce el impacto al medio humano, también y ahí se genera mucho trabajo que tiene que ver con reasentamiento, relocalización y se hacen muchas actividades para difundir el proyecto antes de ingresarlo a evaluación ambiental, en la fase previa hicimos reuniones informativas,..., en este caso hicimos en algunas comunas una o dos reuniones previas al ingresar el proyecto. Durante la tramitación ambiental oficial, hicimos una reunión en cada comuna por donde pasaba el trazado”

Las actividades de participación ciudadana realizadas por ambas empresas públicas en el marco de desarrollo de los proyectos casos de estudio de esta investigación se realizaron, durante la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), previo al ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Por lo que, en ambos casos se establecieron actividades previas o tempranas con los grupos humanos y comunidades locales, acogiendo inquietudes y preocupaciones por parte de la comunidad. Esta información fue procesada e incorporada en los diseños de ambos proyectos, con el fin de minimizar los impactos, previos al ingreso del Estudio de Impacto Ambiental al SEIA.

7.3 Procedimientos y mecanismos de participación ciudadana

Si bien para el diseño y desarrollo de actividades de participación ciudadana EFE y METRO no cuentan con un esquema o procedimiento formal, los entrevistados declaran que están trabajando en generar un marco de referencia, según (Entrevistada 4, 2023) *“los futuros proyectos de EFE se están trabajando con una estrategia, se contratan consultores y en la gerencia realizamos un diagnóstico del territorio y tenemos mapas de actores, ..., cada cierto tiempo se visita el territorio para reunirnos con dirigentes y entregar*

información debido a que los participantes de la organizaciones de vecinos cambian periódicamente”.

Ambas empresas previo al inicio de las actividades, realizan un diagnóstico base para diseñar la estrategia o proceso de participación anticipada, según (Entrevistado 1, 2023) en METRO *“Una vez que son anunciados los nuevos proyectos, los equipos técnicos comenzamos con el diagnóstico base y la identificación de los actores claves, nos reunimos anticipadamente con los municipios para informar, conseguir contraparte técnica y conformar unas mesas técnicas”.*

Durante el periodo de ejecución de las actividades de participación ciudadana, se involucran en el proceso profesionales de distintas áreas con el objetivo de conformar un equipo multidisciplinario que dé respuesta a los requerimientos y/o consultas de los ciudadanos *“en Metro participan la gerencia de ingeniería, la gerencia legal, gerencia de construcción, subgerencia de medio ambiente, subgerencia de relaciones con la comunidad y la subgerencia de comunicaciones.”* (Entrevistado 1, 2023), mientras que en EFE las áreas más involucradas son *“la subgerencia de relaciones con la comunidad, la gerencia de medio ambiente y la gerencia del proyecto, ellos pusieron a profesionales exclusivos para apoyar todo el proceso de participación, eso muestra el compromiso y se agradece, también participaron asesores externos, para el desarrollo de las actividades se involucró a actores municipales y autoridades locales”* (Entrevistado 3, 2023).

7.4 Metodologías aplicadas para las actividades de participación ciudadana

A continuación, se presenta información consolidada de las actividades de participación ciudadana realizadas en cada caso, en los proyectos se denomina a estas actividades como “participación temprana”.

Ambos proyectos realizaron diversos mecanismos en participación ciudadana en las comunas de intervención o impacto del trazado *“para el tren Melipilla se hicieron casas abiertas, muchas reuniones, exposiciones, entrevistas e incluso se realizó un recorrido guiado por el trazado inicial del proyecto (....) los criterios para realizar estas actividades se basaron en la experiencia previa de EFE con el Tren Nos, el que no tuvo una buena experiencia durante la construcción y puesta en marcha por la falta de actividades de participación y relaciones con la comunidad”* (Entrevistado 3, 2023).

En el caso de METRO para la Línea 7 *“se realizaron acciones de vinculación, visitas a la obra, entrega de volantes informativos puerta a puerta para informar sobre el proyecto e invitar a las actividades, se utilizaron medios digitales mailing, mensajes por whatsapp, reuniones ampliadas, diálogos con los vecinos”* (Entrevistada 2, 2023), también se realizaron, *“focus group, convocatoria por redes sociales, entrevistas cuando tenemos algún problema con el proyecto y luego una reunión un poco más grande, y cuando queremos informar o ver estados de avances del proyecto, generalmente son asambleas, hoy en las futuras líneas 8 y 9 estamos innovando y agregamos casas abiertas (...). Luego de terminado el Estudio de impacto ambiental, los equipos de METRO nos desplegamos en el territorio con reuniones periódicas con los municipios y en terreno ya que la etapa de construcción tiene un alto impacto.”* (Entrevistado 1, 2023).

Tabla N°8 Actividades de participación casos de estudio.

Descripción	Tren Alameda-Melipilla	Línea 7 del Metro de Santiago.
Comunas donde impacta el proyecto y se realizaron actividades de participación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estación Central 2. Cerrillos 3. Maipú 4. Padre Hurtado 5. Peñaflor 6. Talagante 7. El Monte 8. Melipilla 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Renca 2. Cerro Navia 3. Quinta Normal 4. Santiago 5. Providencia 6. Las Condes 7. Vitacura
Inicio de las actividades de participación y relacionamiento con la comunidad	2014 al 2015	2017 al 2019
Presentación del proyecto al SEA	Diciembre de 2015	Junio de 2019

Fuente: Elaboración propia con información del Servicio de Evaluación Ambiental SEA.

Para la selección de los mecanismos o instrumentos de participación, en ambos proyectos se basaron en la Guía para la Participación Anticipada de la Comunidad en Proyectos que se presentan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Respecto a las dificultades del proyecto en el caso de EFE, *“en el proyecto Tren Melipilla también hubo problemas por manifestaciones de las familias que se proyectaba serían expropiadas, lo que provocó protestas y detractores, por lo que finalmente se optó por modificar el proyecto”*.(Entrevistada 4, 2023), por

otra parte, se indica que *“la principal dificultad de un proyecto tan extenso es que aún no había cosas muy definidas o concluyentes, y la ciudadanía quería conocer los detalles (...) el territorio y el área de intervención de las actividades tiene que ver con la recepción de los municipios y su interés y apoyo, para el proyecto se dividió por comuna”*. (Entrevistado 3, 2023).

La identificación y selección de las personas, organizaciones, empresas y/o instituciones que participaron del proceso fue distinta en cada proyecto; *“la selección de los invitados a participar, no vino desde EFE, sino más bien son los municipios los que invitan y hacen sus filtros o favorecen a algunos sectores por sobre otros”*. (Entrevistado 3, 2023). Por el contrario, METRO *“realiza convocatorias a través de una invitación abierta en un área amplia de influencia, con entrega de folletería e invitación puerta a puerta, también solicitan apoyo a los municipios con sus equipos territoriales”* (Entrevistado 1, 2023).

Las actividades de participación anticipada se realizaron en un corto periodo de tiempo, por lo que es un trabajo bastante intenso en el caso del Tren Melipilla fueron 6 meses, en el caso de Línea 7, las actividades de participación anticipadas se realizaron en un periodo de tres meses. Respecto al periodo de las actividades de participación normadas realizadas por el SEA junto a los municipios, en donde invitan a las empresas y equipos a cargo de cada proyecto a exponer, el periodo de las actividades de participación del SEA dura 60 días.

Detalle de actividades realizadas por EFE S.A. en el proyecto Tren Alameda-Melipilla

A continuación se presenta resumen de las actividades demostradas por EFE en el Estudio de Impacto Ambiental, la empresa identifica como acciones de participación ciudadana o comunitaria, a los vínculos establecidos con la sociedad civil en general, Juntas de Vecinos, Organizaciones Sociales y Grupos Humanos que se encuentran asociados al área de influencia del Proyecto.

Acciones abiertas a la comunidad, acciones desarrolladas que tienen una convocatoria abierta y comunal, y por tanto no están enfocadas a ningún grupo de interés en particular. Estas instancias son abiertas al público en general, entendiendo el beneficio social a nivel comunal y metropolitano que tiene este Proyecto.

- i. **Casa Abierta:** consiste en la instalación de un stand con información del proyecto, que genera un espacio abierto a la comunidad que circula libremente, siendo atendida por profesionales de EFE y otros participantes del Proyecto, para entregar información más completa a la ciudadanía sobre las principales características del Proyecto, en relación a su diseño, construcción y operación, así como también busca potenciar el entendimiento y el diálogo.

Con el desarrollo de esta actividad se buscó:

- Iniciar un proceso de diálogo y acercamiento con los diferentes grupos de interés.
- Informar las principales características del proyecto a través de una “casa abierta” a los grupos de interés de la ciudadanía y autoridades del área de influencia.
- Recoger y sistematizar las inquietudes y opiniones de los grupos de interés en torno al proyecto.

- Identificar percepciones sobre los impactos a grupos humanos y personas, generados por el proyecto.

Durante el proceso de Casa Abierta a la comunidad, el intercambio de información se estructuró en función de (1) la explicación del Proyecto, (2) la recepción de consultas y (3) la respuesta de las mismas. Se realizaron en los municipios de impacto del proyecto, en dependencias Municipales y lugares públicos, su difusión fue extensa por folletería, pasacalles y radio. Adicionalmente, se dispuso de un buzón en las dependencias de los Municipios de las comunas involucradas. Es decir, se utilizó como medio informativo y de convocatoria a las futuras actividades.

En la Casa abierta, la convocatoria es amplia y no queda circunscrita a las organizaciones sociales locales.

- ii. **Entrevistas a Juntas de Vecinos colindantes a faja vía y otros Grupos de Interés:** consiste en una conversación/dialogo guiado por una pauta semiestructurada, su objetivo es recoger las percepciones y aprensiones de otros grupos de interés vinculadas al proyecto, se realizaron alrededor de 195 entrevistas. Estas entrevistas fueron realizadas a dirigentes sociales, propietarios de industrias y negocios, prestadores de servicios y otros actores sociales relevantes.

Acciones con organizaciones sociales del área de influencia del Proyecto, estas acciones tienen una mayor focalización, en el entendido de que estos grupos corresponden a los afectados directos por el desarrollo del proyecto, son organizaciones sociales que se encuentran ubicadas en el área de influencia

del proyecto, juntas de vecinos y grupos humanos vecinos a la faja vía o futuras estaciones. También se mantuvieron instancias con algunos grupos con intereses específicos en relación al proyecto.

- i. Reuniones con Juntas de Vecinos (JJVV) y Organizaciones Sociales: consiste en reuniones bajo la modalidad de Mesas de Trabajo y asambleas, con diferentes Juntas de Vecinos y Organizaciones Sociales de las comunas vinculadas con el proyecto. Estas reuniones tuvieron por objetivo presentar, el Proyecto Tren Alameda- Melipilla a los vecinos con el fin de difundirlo, así como también poder recoger percepciones sobre éste.

La convocatoria de las reuniones estuvo a cargo de las mismas organizaciones, las instancias se desarrollaron principalmente en lugares de uso comunitario como sedes sociales. Durante la asamblea se presentó a la organización características generales del proyecto, además explicaba las particularidades en torno a Estaciones, pasos peatonales, cruces viales y otros aspectos específicos de la zona. Posteriormente a la presentación, se abrió un espacio para preguntas

- ii. Reuniones con pueblos originarios: consiste en un diálogo entre la empresa y los miembros de pueblos originarios presentes en un sector afectado por el Proyecto, dado el trazado del proyecto en la comuna de Padre Hurtado, se constató la existencia de una Asociación Mapuche y las actividades se basaron principalmente en:
 - Entrevistas con directiva de la asociación para conocer la historia y los alcances de ésta.
 - Reunión entre directiva de la asociación y gerencia de Grupo EFE responsable del proyecto, con el objetivo de conocerse entre las partes.

- Asamblea abierta a los socios de la asociación, convocada por ésta, con el fin de presentar el proyecto Tren Alameda-Melipilla y recibir las percepciones de sus miembros.
- 2da ronda de entrevistas con miembros de la asociación para presentar los avances de la ingeniería y e ingreso del EIA.

Acciones con grupos humanos, corresponden a acciones realizadas con grupos humanos que serán relocalizados o expropiados a partir del desarrollo del Proyecto. Se comprende que dado el impacto que el Proyecto genera en sus condiciones de vida, es necesario generar instancias particulares de diálogo y acuerdo con estos.

- i. Acciones con Campamentos y Arrendatarios Campamentos, dada la existencia de campamentos en terrenos a ser utilizados para el desarrollo del Proyecto, estas acciones consistieron en reuniones con las personas afectadas por la relocalización, reuniones ampliadas tipo asambleas y mesas de trabajo, en donde se presenta el proyecto y se abre un espacio de diálogo para preguntas que son respondidas en el lugar por los expositores y se buscaron soluciones habitacionales.

En una primera etapa se realizaron reuniones con las directivas de comités de viviendas ya existentes, o en su defecto líderes naturales reconocidos por el Municipio o vecinos. Estas reuniones tienen por objetivo explicar a los representantes del campamento el Proyecto, sus alcances y la necesidad de utilizar los terrenos hoy ocupados por las familias en situación de campamento. Luego, se estableció una reunión tipo asamblea con todos los habitantes del campamento y se invitó a las familias asistentes a comenzar un trabajo conjunto con el EFE, con el fin de buscar una solución habitacional para cada una de ellas.

En una segunda etapa se organizaron mesas de trabajo con los distintos grupos identificados en cada Campamento y los Arrendatarios. Estas mesas de trabajo tienen por objetivo definir las acciones a realizar en el corto plazo, para que las familias puedan acceder al subsidio habitacional y posteriormente a la solución habitacional definitiva; pasando en algunos casos por una solución habitacional transitoria.

- ii. Información a expropiados, dada la posible existencia de grupos humanos en zonas a expropiar con motivos del diseño inicial del proyecto, se realiza un proceso de información anticipada con los vecinos pertenecientes a estos grupos, para que puedan enterarse de manera temprana y directa por parte de Grupo EFE de su situación. Consistió en una visita a cada propiedad relacionada con el grupo humano a ser expropiado.

Acciones institucionales, son acciones que se establecen con organizaciones, instituciones o servicios públicos con que el Proyecto se encuentre asociado en todas sus fases, para el caso de estudio fueron los municipios impacto, ministerios, gobernaciones provinciales, entre otros.

1. Las acciones institucionales realizadas con los Municipios tuvieron diferentes metodologías, las cuales se detallan a continuación.
 - Reuniones Alcaldes, se realizaron reuniones entre los alcaldes, Presidente del Directorio de Grupo EFE, Gerentes de Grupo EFE y el equipo consultor, las cuales tuvieron por objeto presentar de manera formal a los ediles el proyecto que se está desarrollando por la empresa.

- Presentación en Concejos Municipales, se realizaron presentaciones a los Concejos Municipales de cada comuna de impacto asociadas al proyecto. El objetivo de la presentación tiene relación con que los Concejales pudiesen conocer el proyecto desarrollado por Grupo EFE, así como también los diferentes departamentos Municipales. Posterior a la presentación, se da un espacio de diálogo para preguntas.
 - Reuniones Coordinación Departamentos Municipales, se desarrollaron diferentes instancias de reunión con departamentos municipales, las cuales tenían por objetivo coordinar el trabajo a desarrollar por Grupo EFE en el territorio. De esta manera, se llevaron a cabo instancias para la coordinación de la Casa Abierta, visita y catastro a campamentos, reuniones con campamentos e instancias de reunión con organizaciones sociales. Los departamentos con los que se estableció relación fueron la Dirección de Desarrollo Comunitario, Organizaciones Sociales, Departamento de Vivienda, Secretaría de Planificación, Dirección de Obras Municipales, entre otras.
 - Mesas Técnicas, se establecieron mecanismos formales y regulares para trabajar en conjunto con los municipios, tienen como finalidad consultar y dialogar sobre aspectos técnicos del proyecto, como por ejemplo cruces vehiculares, pasos peatonales, estaciones y otros aspectos relacionados con el proyecto.
2. Mesas de Trabajo Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se establecieron mesas de trabajo permanente con el MINVU, Aldeas y Campamentos, con la finalidad de abordar en conjunto el reasentamiento de las familias ubicadas en campamentos de la faja vía del tren Alameda- Melipilla.

Detalle de actividades realizadas por Metro S.A. en el proyecto Línea 7 de Metro de Santiago

Con desarrollo de las actividades de participación ciudadana Metro S.A. busco

- Generar un diagnóstico de escenario e identificación de actores dentro del área de influencia y sus características;
- Entregar información clara y oportuna a los distintos grupos identificados;
- Recolectar e incorporar opiniones de la comunidad;
- Dar oportuna respuesta y atención de consultas de la comunidad.

Metro identifica como acciones de participación ciudadana o comunitaria, a los vínculos establecidos con actores locales, dirigentes de organizaciones sociales, comunitarias, funcionales, territoriales y representantes de comités de adelanto, de las distintas comunas; a personas o grupos humanos que serán afectadas por reasentamiento y vecinos y vecinas, que se encuentran en el área de influencia del Proyecto.

Acciones abiertas a la comunidad, corresponden a las acciones desarrolladas que tienen una convocatoria abierta y comunal, y por tanto no están enfocadas a ningún grupo de interés en particular.

- Recorrido puerta a puerta:** consiste en entregar a los vecinos cercanos al proyecto un boletín informativo, explicando las características de la iniciativa, su aporte al sistema de transporte de la ciudad, la calidad de vida de la comunidad, principales medidas de control socio-ambiental para la fase de construcción, entre otros aspectos relevantes. Es un acercamiento inicial a la comunidad.

Acciones con organizaciones sociales del área de influencia del Proyecto, corresponden a acciones con organizaciones sociales que se encuentran ubicadas en el área de influencia del proyecto, principalmente juntas de vecinos y grupos humanos vecinos a la faja vía o futuras estaciones. Estas acciones

tienen una mayor focalización, en el entendido de que estos grupos corresponden a los afectados directos por el desarrollo del proyecto.

- i. Reuniones con Juntas de Vecinos (JJVV) y Organizaciones Sociales: consiste en reuniones bajo la modalidad de Mesas de Trabajo y reuniones ampliadas tipo asamblea, abiertas a toda la comunidad, convocadas por cada Municipio, para presentar el Proyecto y los detalles asociados a cada comuna. Estas reuniones tuvieron por objetivo presentar, el Proyecto Línea 7 de Metro Santiago a los vecinos con el fin de difundirlo, así como también poder recoger percepciones sobre éste.

La convocatoria de las reuniones estuvo a cargo del equipo de Metro, de la municipalidad y de las mismas organizaciones, las instancias se desarrollaron principalmente en lugares de uso comunitario como sedes sociales. Durante la reunión ampliada se presentó a la organización características generales del proyecto, además explicaba las particularidades y otros aspectos específicos de la zona. Posteriormente a la presentación, se abrió un espacio para preguntas

Acciones con grupos humanos, corresponden a acciones realizadas con grupos humanos que serán relocalizados o expropiados a partir del desarrollo del Proyecto. Se comprende que dado el impacto que el Proyecto genera en sus condiciones de vida, es necesario generar instancias particulares de diálogo y acuerdo con estos.

- i. Información a expropiados, dada la posible existencia de grupos humanos en zonas a expropiar con motivos del diseño inicial del proyecto, se implementaron procesos caso a caso, a través de múltiples conversaciones y entrevistas con la finalidad de informar sobre el proceso expropiatorio y las medidas complementarias asociadas a la evaluación ambiental del proyecto, con el fin de entregarles la

información clara y anticipada, minimizando así la generación de expectativas y/o especulaciones.

Acciones institucionales, son acciones que se establecen con organizaciones, instituciones o servicios públicos con que el Proyecto se encuentre asociado en todas sus fases, para el caso de estudio fueron los municipios impacto, ministerios, entre otros.

Las acciones institucionales realizadas con los Municipios tuvieron diferentes metodologías, las cuales se detallan a continuación.

- Reuniones con autoridades, se realizaron reuniones entre los alcaldes y representantes de Metro S.A. las cuales tuvieron por objeto presentar el proyecto.
- Reuniones coordinación y trabajo, se desarrollaron diferentes instancias de reunión con departamentos municipales, las cuales tenían por objetivo coordinar el trabajo a desarrollar en el territorio, y consultar y dialogar sobre aspectos técnicos del proyecto.

Tabla N°9 Consolidado de las actividades de participación casos de estudio.

Detalle de la actividad	Tren Alameda-Melipilla	Línea 7 del Metro de Santiago.
Acciones abiertas a la comunidad		
Casas Abiertas	8	---
Entrevistas con actores clave	183	---
Recorrido puerta a puerta	---	7
Acciones con organizaciones sociales del área de influencia del Proyecto		
Reuniones con actores de la sociedad civil en modalidad: Mesas de Trabajo y/o reuniones ampliadas/asambleas con la comunidad.	54	8
Acciones con grupos humanos		
Reuniones por relocalizaciones/campamentos, reuniones ampliadas y mesas de trabajo.	46	---
Reuniones por expropiaciones.	25	6
Acciones institucionales		
Reuniones con autoridades	16	---
Reuniones de coordinación	50	---
Equipo técnico/Mesa técnica	36	40

Fuente: Elaboración propia con información del SEA.

8 ANÁLISIS, EVALUACIÓN GLOBAL DE LAS ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Dada la ejecución de las actividades de participación ciudadana presentadas previamente, los equipos de ambos proyectos identifican las siguientes fortalezas y debilidades:

En el caso de EFE, *“se realizaron más actividades de las requeridas, por tanto, en el proyecto Melipilla consiguió un gran nivel de aceptación por parte de los vecinos y un alto nivel de conocimiento en el área donde impactará el proyecto, el adecuado desarrollo de los mecanismos de participación contribuye a disminuir los riesgos en etapas posteriores del proyecto, aumentando su la eficiencia, la legitimidad entre los vecinos y su sentido de pertenencia”*. (Entrevistado 3, 2023),

Por su parte para metro *“contribuyen a dar a conocer el proyecto, a derribar mitos y empoderar a la ciudadanía respecto los cambios e intervenciones que sucederán en el territorio, mayoritariamente, los vecinos del sector de impacto, desean que el METRO llegue a sus territorios y lo ven como un beneficio para su comunidad”* (Entrevistada 2, 2023).

Los problemas identificados por los entrevistados es que como son proyectos de largo tiempo de ejecución, están sujetos a cambios y ajustes el trazado y diseño de los proyectos, cambios que en muchas ocasiones no son conocidos por la comunidad, a lo anterior se suma la alta rotación que existe en los gobiernos locales y su administración, en las juntas de vecinos y organizaciones de la sociedad civil, por lo que, periódicamente se debe estar exponiendo el proyecto y no siempre se obtiene el mismo nivel de aceptación.

Respecto a la evaluación del proceso de participación global, METRO realiza una evaluación interna cualitativa. Para los futuros proyectos planifican incorporar casas abiertas y ferias educativas.

Respecto a las actividades o etapa de devolución, en ambos proyectos lo identifican como una debilidad ya que por los plazos tan extensos no necesariamente se da a conocer oportunamente y la devolución de la información en muchos casos queda a cargo de los municipios.

8.1 Compromisos con el territorio y grupos de interés

Dada las implicancias de proyectos de estas características, con un alto impacto en el territorio y la infraestructura de la ciudad, las empresas, en torno a la relación que se han establecido por las actividades de participación ciudadana e institucional, han generado una serie de compromisos con los grupos de interés, se pueden identificar los siguientes:

- Entrega oportuna de información: generando instancias de comunicación sobre aspectos relevantes del proyecto a los diferentes grupos de interés.
- Apertura al diálogo: con todos los grupos de interés, estando disponible para escuchar las inquietudes que presente la comunidad, así como también de responder a estas con la diligencia correspondiente.
- Transparencia: en la entrega de información, manteniéndose apegados a la verdad.
- Relación permanente en el tiempo: manteniendo el contacto con los diferentes grupos de interés durante todas las etapas del proyecto (diseño, evaluación, construcción y operación).

A partir del desarrollo de estas actividades como parte de la estrategia de relacionamiento con la comunidad, es que las empresas públicas EFE y METRO, buscan establecer una relación de largo plazo con los grupos de interés, entendiendo este proceso como el establecimiento de un primer vínculo, el cual debe fortalecerse con el avance del proyecto. De esta manera, las acciones aquí planteadas, representan solo el inicio de un plan de largo plazo, el cual se espera continúe durante las etapas de evaluación, construcción y operación del Proyecto.

Por su parte EFE las personas entrevistadas declaran que se mantienen un vínculo con las comunidades del proyecto y un contacto permanente con los gobiernos locales/municipalidades del área de impacto del proyecto, realizando reuniones periódicas con sus contrapartes para informar avances y estado del proyecto.

Luego durante la construcción y operación del proyecto, tanto EFE como METRO, ponen a disposición canales de comunicación y acompañamiento para las comunidades del área de incumbencia de la iniciativa.

8.2 Análisis de los mecanismos de participación

En este apartado final se realizará un análisis general del marco normativo, los mecanismos de participación ciudadana, así como también determinar los niveles de participación alcanzados en los procesos de participación de los proyectos de infraestructura de transportes Tren Alameda Melipilla y Línea 7 de Metro Santiago.

Marco normativo

1. Ley 20.500 sobre Participación Ciudadana, reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones.

Las empresas públicas EFE y METRO, en el desarrollo de las actividades de participación de los proyectos estudiados, no reconocen a la Ley 20.500 como un marco normativo que rija sus procesos y que sirva de referencia para mejorarlos. Pese a lo anterior, varias de las actividades realizadas por estas empresas o incluso los objetivos de algunas de sus políticas como las de sostenibilidad, cumplen con los principios de la ley de participación ciudadana, y por ende, podrían enmarcarse dentro su rango de acción. Ya que, a nivel general, los procesos de participación ciudadana realizados para los proyectos cumplirían con esta norma.

2. Instructivo Presidencial N° 07/ 2022 - Reforzar la implementación de mecanismos de participación a nivel regional y Fomentar la participación con perspectiva de género, niñas y niños, adolescentes, pueblos originarios y personas con discapacidad.

Dado que las empresas públicas EFE y METRO, no reconocen a la ley 20.500 como parte de su marco normativo, estos tampoco reconocen el presente instructivo presidencial. Pero parte de las actividades de vinculación con la comunidad, así como de las iniciativas realizadas en las PACAS participación anticipada, pueden identificarse como mecanismos de participación descritos en el instructivo presidencial N°007.

3. Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente, La participación ciudadana como fundamental en el proceso de evaluación ambiental.

Tanto EFE como METRO indican que sus procesos de participación de los proyectos analizados, se enmarcan en la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, modificada por la Ley N°20.417 y el Decreto Supremo N° 40/12 Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA), en su Artículo 18° letra o), lo anterior debido a que son proyectos de alto impacto ambiental y sus diseños/trazado conllevan reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos.

Con el objeto de establecer una relación de diálogo temprano con actores relevantes de la comunidad, dar a conocer el Proyecto y las actividades asociadas, recoger sugerencias e inquietudes de la comunidad, previo a la presentación del EIA al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Ambas empresas públicas para el desarrollo de los proyectos en estudio, implementaron un Plan de Relacionamiento Temprano con actores territoriales significativos dentro del área de influencia, con el objetivo de facilitar y entregar información general y específica relativa al Proyecto.

4. Convenio N° 169 OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales y Decreto 66.

Los ejecutores de los procesos de participación de ambos proyectos están en conocimiento de esta normativa, en tanto, deben realizar acciones específicas en caso de afectación a pueblos originarios, las cuales deben ser incorporadas a los EIA. El trazado del proyecto Tren Alameda – Melipilla en la comuna de Padre Hurtado, se constató la existencia de la Asociación Mapuche Mapu Rayén, por lo que dada su condición de pueblo originario, y por tanto en su calidad de población protegida, se definieron una serie de acciones que permitieron establecer una relación temprana y un diálogo, entre la empresa y

los miembros de la asociación, para informar sobre el proyecto y conocer las opiniones y/o consultas de la comunidad indígena, cabe mencionar que el Proyecto no generará expropiación ni relocalización de la asociación.

Por otra parte, en el proyecto Línea 7 Metro de Santiago, no hubo intervención ni afectación cercana a alguna comunidad indígena.

5. Ley N° 20.285 - Ley N° 20.730, Transparencia y Acceso a Información de la Administración del Estado. Acciones de Lobby.

Como buena práctica EFE y Metro implementan algunas de medidas de transparencia activa en sus sitios web, y responden a requerimientos de Solicitud de Acceso a la Información Pública SAIP derivadas por otros servicios públicos, mayoritariamente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, sin embargo, al ser empresas públicas Sociedad Anónima, no tienen la obligación de informar los mismos parámetros e ítems que los servicios públicos.

6. Acuerdo de Escazú y Ley de Cambio Climático, derechos a la participación en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales

Dada la temporalidad, durante la ejecución de las actividades de participación de los proyectos Tren Alameda-Melipilla y Línea 7 Metro de Santiago, la normativa identificada en este punto no estaba vigente, por lo tanto, no se aplicó. Cabe mencionar que, en futuros proyectos de infraestructura de transportes de EFE y METRO, la normativa de la Ley de Cambio Climático pudiese ser aplicable.

Mecanismos de participación ciudadana

Los proyectos de infraestructura de transportes como Tren Alameda-Melipilla y Línea 7 de Metro Santiago, son iniciativas de mediano a largo que generan un alto impacto en la ciudad, y en las comunas por donde pasa su trazado, afectando directamente, de distinta forma dependiendo de la etapa del proyecto, a las personas y comunidades vecinas.

Al analizar las actividades de participación ciudadana de los casos estudio, es evidente el esfuerzo que realizan los equipos técnicos de relacionamiento con la comunidad tanto de EFE como de METRO, dado el alto volumen de actividades y reuniones sostenidas durante todo el desarrollo del proyecto, los tiempos de ejecución, la amplitud de la zona de impacto y los múltiples actores y contrapartes técnicas tanto a nivel municipal, de servicios públicos, entre otros. Lo anterior queda de manifiesto al ver el global de las acciones de participación realizadas en las primeras etapas de los proyectos, en Tren Alameda-Melipilla, las que en conjunto suman más de 350 actividades; por otra parte, el balance global de las acciones de participación de Metro es de 61 actividades.

Tabla N°10 Homologación a mecanismos de participación ciudadana de la Ley 20.500 y el Instructivo Presidencial N°007 de 2022

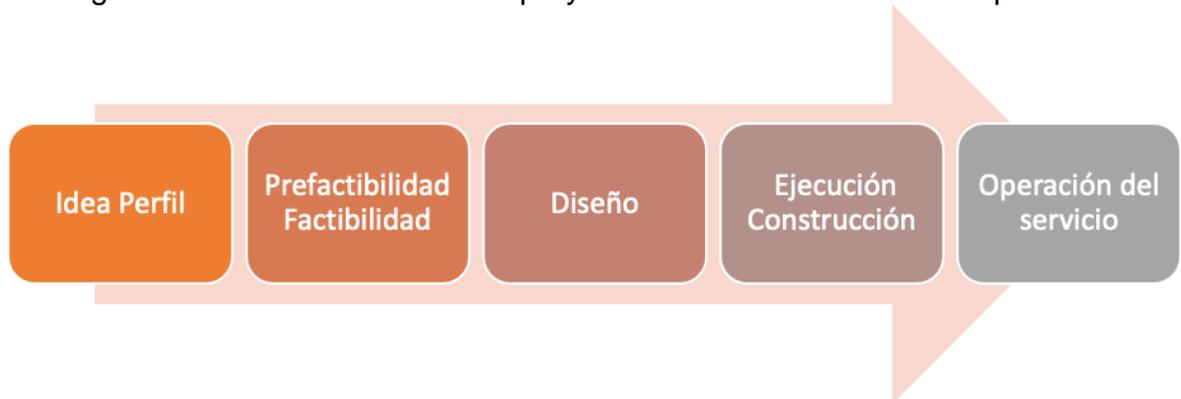
Mecanismo de participación	Actividad de participación	Análisis
Acceso a la información relevante	Casas Abiertas	Tanto las casas abiertas como el recorrido puerta a puerta pueden considerarse como una instancia, de acceso a la información relevante, ya que buscan poner en conocimiento público la información del proyecto. A por medio de volante impreso o de información disponible en la web.
	Puerta a puerta	
Cabildos, Diálogos Ciudadanos y Audiencias Públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniones con actores de la sociedad civil en modalidad: - Reuniones ampliadas/asambleas - Mesas de Trabajo - Reuniones por relocalizaciones/campamentos. - Reuniones por expropiaciones. 	Estas reuniones pequeñas o ampliadas y las mesas de trabajo, son espacios de encuentro entre la autoridad, equipos técnicos, personas y organizaciones de la sociedad civil, que se reúnen en marco del proyecto de transportes, para dar a conocer sus alcances, plazos y modificaciones. Convirtiéndose en espacios de interlocución con la ciudadanía, en donde las autoridades pueden comprometerse con acciones y/o plazos a cumplir relativos al proyecto. Estos mecanismos deben tener claramente definidos sus objetivos
Plataformas digitales participativas	EFE y METRO Van informando a la ciudadanía sobre el estado de avance de los proyectos en sus sitios web, así como también en sus redes sociales.	Con esto se busca facilitar a las personas y organizaciones, el acceso a la información y comunicación de proyecto a través espacios digitales de participación.

Fuente: Elaboración propia.

Cabe mencionar que del análisis realizado a las actividades de participación ciudadana temprana, es decir, en las primeras etapas del proyecto, la bibliografía revisada y el resultado de las entrevistas, se puede inferir que dependiendo de la necesidad del proyecto, es factible realizar actividades de participación en todas las etapas de este, ya que a modo ejemplo en las etapas más avanzadas de la construcción se pueden realizar murales participativos en los piques de construcción, ejecutar consultas ciudadanas y/o diálogos para nombrar a las estaciones del Tren o Metro. Y también realizar actividades de relacionamiento con la comunidad en etapas avanzadas del proyecto o incluso durante la operación del servicio de transporte terrestre.

ES decir, es factible desarrollar “Procesos Participativos” en todo el ciclo de vida de los proyectos de infraestructura de transportes. Desarrollados de manera informada, pluralista, inclusiva, representativa y con perspectiva de género, en todas las fases del ciclo de vida.

Figura N° 4 Ciclo de vida de los proyectos de infraestructura transportes



Fuente: Elaboración propia

8.3 Incidencia de las actividades de participación ciudadana

En ambos proyectos, se busca dar respuesta en la actividad misma y/o en las siguientes actividades a la información levantada en los procesos de participación.

Dicha información recabada de las iniciativas de participación es sistematizada en las actas de cada una de las actividades, parte de los requerimientos ciudadanos y de las mesas técnicas fueron considerados en el diseño de los proyectos, algunos de los ajustes emanados de los acuerdos y/o requerimientos tienen relación con:

- Ajustes de diseño al proyecto
- Generación de mesas de trabajo
- Modificaciones en las instalaciones de faenas.

Por lo tanto, de las actividades de participación ciudadana surgieron requerimientos que llevaron a cambiar y/o ajustar las propuestas de diseño del Tren Melipilla y la Línea 7 de METRO, ya sea en la instalación de alguna estación, como también los asentamientos de las obras durante las etapas de construcción o de algún pique. En el caso de EFE los ajustes realizados al trazado contribuyeron a reducir la zona de expropiación y el tren tuvo varios cambios y ajustes en su trazado/diseño inicial, otro ejemplo de los ajustes realizados al proyecto, es que los cruces peatonales se cambiaron y se proyectan estarán cada 500 metros. Por su parte, METRO a requerimiento de los vecinos, ha incorporado mayor cantidad de servicios en las estaciones, ha incorporado mayores medidas de mitigación para las obras y se ha modificado una estación para dejar una explanada en donde se proyecta incorporar una feria con microemprendimientos y servicios básicos.

8.4 Niveles de participación ciudadana.

En base al desarrollo y resultado de las actividades de participación ciudadana realizadas por las empresas de transportes EFE y METRO para los proyectos Tren Alameda-Melipilla y Línea 7 de Metro Santiago, y a la incidencia de estas actividades el diseño final u otras áreas de decisión relativas al proyecto, se puede determinar el nivel de participación alcanzado en cada uno de los procesos. El análisis del nivel de participación se realizará en base a tres modelos de participación:

1. La “escalera de la participación” de Sherry Arnstein.
2. El Continuum de participación ciudadana de Brager y Specht.
3. El Spectrum de participación de IAP2.

Al posicionar los mecanismos ejecutados y medir su incidencia dentro de los 8 niveles de la “**escalera la participación**”, los proyectos casos de estudio, se ubican entre los peldaños 5 Apaciguamiento y 6 Co-participación.

Tabla N° 11 Niveles de participación de los proyectos - Escalera de participación

8	Control Ciudadano	Poder ciudadano
7	Poder Delegado	
6	Co- participación X	
5	Apaciguamiento X	Participación simbólica
4	Consulta	
3	Información	
2	Terapia	No participación
1	Manipulación	

Fuente: Elaboración propia en base a Arnestein, S. (1969).

En el nivel 5 de apaciguamiento, la participación es simbólica, en este nivel se atiende y escucha a los participantes, sin embargo, no se asegura que las ideas, opiniones o requerimientos sean tomados en cuenta.

En este nivel se encuentran las reuniones y diálogos sostenidos con motivo de la relocalización de los campamentos, las actividades con los expropiados y diálogos con los vecinos, si bien existe interés de parte de los equipos técnicos a cargo del proyecto por levantar las solicitudes y requerimientos ciudadanos, no todos estos podrán ser atendidos, ya sea por impedimentos técnicos, alcance del proyecto y/o recursos limitados.

Respecto el nivel 6 de co-participación, el poder es ciudadano, en este nivel, la ciudadanía participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo. En este nivel se encuentran las mesas de trabajo, reuniones con la autoridad y el concejo municipal, es decir, las acciones institucionales, EFE y METRO las consideran como parte de las actividades de participación ciudadana, dado que los municipios son legítimos representantes del territorio y de las comunidades del área de impacto, además son los representantes de las solicitudes y requerimientos de los vecinos en su comuna.

En el segundo modelo el **Continuum de participación ciudadana**, se explica el rol que juega el Estado y la sociedad civil, los cuales van aumentando su nivel de involucramiento y participación en seis etapas. Del análisis de los antecedentes, el rol que tomaron EFE y METRO en la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana esta entre ejercer el “control por delegación” y la “planificación conjunta”, lo anterior, debido a que el alcance de las incorporaciones de los requerimientos ciudadanos e institucionales, dependerá de aspectos técnicos y económicos.

Debido a que EFE y METRO tenían claramente identificados los propósitos y objetivos de la participación, planificaron el desarrollo de actividades tempranas de participación con los grupos humanos y comunidades locales, acogiendo inquietudes y preocupaciones por parte de la comunidad. Esta información fue procesada e incorporada en el diseño de los proyectos, con el fin de minimizar los impactos y futuros riesgos para el proyecto. Lo descrito se ejecutó previo al ingreso del Estudio de Impacto Ambiental al SEIA.

Tabla N° 12 Niveles de participación de los proyectos - Continuum de participación ciudadana según Brager y Specht (1973)

		Descripción
Elevado	Ejerce control	La organización se dirige a la comunidad para identificar un problema para que tome las decisiones sobre objetivos y medios por sí misma, pero con ayuda y tutela de la organización en cada fase para ayudar a alcanzar los objetivos.
	X Ejerce control por delegación	<i>En las actividades de participación anticipada que se realizaron previo al EIA, se acogieron inquietudes y preocupaciones por parte de la comunidad. Esta información fue procesada e incorporada en el diseño del proyecto, con el fin de minimizar los impactos y riesgos futuros para el proyecto.</i> La organización identifica y presenta el problema a la comunidad, define los límites de la participación y pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas a un plan (de acción) aceptable para todos.
	X Planificación conjunta	<i>En las actividades de participación anticipada que se realizaron previo al EIA, se acogieron inquietudes y preocupaciones por parte de la comunidad. Esta información fue procesada e incorporada en el diseño del proyecto, con el fin de minimizar los impactos y riesgos futuros para el proyecto.</i> La organización presenta un plan, sujeto a cambios y abierto a la modificación para adaptarse a las necesidades de las partes afectadas. Está dispuesta a hacer ciertos cambios si estima que hay motivos que lo justifican.
	Asesor	La organización presenta un plan e invita al público a aportar propuestas / concejos. Modificará el plan únicamente si hay motivos muy convincentes que lo justifican.
Bajo	Es objeto de consulta	La organización intenta promover un plan y está buscando apoyo para facilitar su aceptación y legitimación para asegurar el cumplimiento administrativo.

Nulo	Es receptor de información	La organización elabora un plan y lo presenta al público. La comunidad está convocada por razones informativas y para afianzar su cumplimiento
------	----------------------------	--

Fuente: Elaboración propia en base Brager, G. y H. Specht (1973). Community Organizing. Nueva York: Columbia University Press.

El tercer modelo corresponde al Spectrum de participación IAP2, en este se adaptan cinco niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones. Por lo tanto, dependiendo del mecanismo a implementar, el objetivo de la actividad, y la comunicación entregada a los participantes; se puede determinar el nivel de participación que alcanza el mecanismo analizado.

Debido a que en el desarrollo de las actividades participación anticipada PACAS de EFE y METRO, se realizaron gran cantidad de actividades, con distintos mecanismos de participación y cada uno de estos con un objetivo específico. Es posible observar que el global los mecanismos ejecutados, responden al menos a distintos niveles de participación.

Tabla N° 13 Niveles de participación de los proyectos - Spectrum de participación (IAP2, 2007).

	Objetivo de la participación	Promesa al público	Instrumentos
X INFORMAR	Proporcionar información equilibrada y objetiva al público, para ayudarlo a entender el problema, las alternativas, oportunidades y/o soluciones	<i>En EFE y METRO, bajo ese objetivo se realizaron distintos mecanismos de participación instrumentos</i> Los mantendremos informados	- <i>Casa abierta</i> - <i>Recorrido puerta a puerta.</i> - <i>Volantes informativos</i> - Flyers o boletines - Sitios web - Jornadas de puertas abiertas o Visitas a las oficinas.
X CONSULTAR	Recibir opiniones y comentarios del público sobre análisis, alternativas y/o decisiones	<i>Bajo este objetivo se pueden identificar algunas actividades con la comunidad y acciones institucionales.</i> Estarán informados, serán escuchados y se tomarán en cuenta sus preocupaciones y aspiraciones; luego recibirán información sobre el modo en que los aportes influyeron en la decisión	- <i>Entrevistas con actores clave</i> - <i>Reuniones con actores de la sociedad civil en modalidad: Mesas de Trabajo y/o reuniones ampliadas.</i> - <i>Reuniones por relocalizaciones/campamentos y por expropiaciones.</i> Reuniones con gobierno abiertas al público, en que se reciben opiniones y comentarios sobre un proyecto. - Grupos focales - Encuestas - Audiencias publicas
X INVOLUCRAR	Trabajar directamente con el público durante todo el proceso para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones se entiendan y consideren de un modo cabal	<i>Mayoritariamente son acciones institucionales, sin embargo, también pueden considerarse algunas actividades con la comunidad con grupos incumbentes o de interés.</i> Trabajaremos con ustedes para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén reflejadas directamente en las alternativas que se elaboren, recibiendo después información sobre el modo en que los aportes del público influyeron en la decisión	- <i>Reuniones con autoridades</i> - <i>Mesas técnicas</i> - <i>Mesas de trabajo.</i> - Talleres, - Seminarios - Reuniones de trabajo - Encuestas o sondeos deliberativos
COLABORAR	Asociarse con el público en cada aspecto de la decisión, incluyendo la elaboración de alternativas y la identificación de la solución preferida	Recurriremos a su consejo e innovación para formular las soluciones, e incorporaremos su consejo y recomendaciones en las decisiones en la mayor medida posible	- Consejos ciudadanos consultivos. - Comisiones ciudadanas asesoras - Solución colaborativa de problemas - Método de mediación - Proceso de toma de

			decisiones participativo
EMPODERAR	Poner en manos del público la toma de la decisión definitiva	Implementaremos lo que ustedes decidan	- Jurados ciudadanos - Votaciones - Decisión delegada

Fuente: Elaboración y traducción propia en base a Spectrum de participación (IAP2, 2007).

Debido a que el análisis de esta investigación se basaba en la identificación y descripción de procesos y mecanismos de participación, ejecutados durante el desarrollo de las primeras etapas de los proyectos Tren Alameda-Melipilla y Línea 7 Metro de Santiago, se puede apreciar que las entrevistas realizadas a los funcionarios que estuvieron a cargo de estos procesos fueron ágiles, dinámicas y bien documentadas. Ya que los entrevistados dieron respuesta a la entrevista basándose en su experiencia empírica, contaban con información de respaldo de las iniciativas, y aún estaban vinculados laboralmente con el desarrollo de los proyectos, ya en una nueva etapa de su ciclo de vida, es decir, en la etapa de construcción.

9 CONCLUSIONES

La pregunta planteada en esta investigación fue: ¿Cuáles mecanismos de participación ciudadana se realizaron en los casos de estudio Tren Alameda-Melipilla y Línea 7 Metro de Santiago, y cómo influyeron en el diseño del proyecto?. Para comprobar si se dio respuesta a la pregunta en cuestión, a continuación, se revisarán cada uno de los objetivos específicos.

El primer objetivo fue “Identificar factores relevantes del entorno, contexto y los actores, para los procesos de participación ciudadana en los proyectos de infraestructura de transporte analizados”, en ese sentido durante el desarrollo de este trabajo se analizaron las características y semejanzas de cada uno de los proyectos casos de estudio, indicándose su área de influencia, el impacto que traerán a la ciudad, los beneficios para las personas usuarias del transporte público terrestre de la Región Metropolitana de Santiago. Adicionalmente, también se examinaron los marcos legales para la participación ciudadana en proyectos de alto impacto vial, y durante la presentación de los resultados se evidencio que si bien existe un elevado número de actores que intervienen en proyectos de gran envergadura como estos, las autoridades y funcionarios municipales, siguen siendo un actor de suma relevancia para proyectos de transporte, ya que su trazado impacta directamente en el territorio de los gobiernos locales y las comunidades de cada municipio.

El segundo objetivo propuesto fue “Identificar los mecanismos de participación ciudadana aplicados en proyectos de infraestructura de transportes”, para ello se revisaron documentos y memorias de las empresas públicas a cargo de los proyectos, se revisaron los informes de los Estudios de Impacto Ambiental de cada proyecto y se utilizó la entrevista semiestructurada como técnica de investigación. Por tanto, es posible mencionar que las actividades de

participación ciudadana realizadas por las empresas públicas para el desarrollo de estos proyectos, en el marco de la normativa ambiental de la Ley N° 19.300, se constituyen como mecanismos de participación ciudadana ya que cumplen con las características de dichos instrumentos, es decir, en base a sus particularidades y objetivos se pueden homologar a los mecanismos de participación ciudadana normados bajo la Ley 20.500 sobre la participación ciudadana y el instructivo presidencial N°007, de fortalecimientos a las actividades de participación ciudadana.

En cuanto al tercer objetivo “Conocer las etapas de los proyectos de infraestructura de transportes en las que se implementan mecanismos de participación ciudadana” del análisis realizado a los proyectos Tren Alameda-Melipilla y Línea 7 Metro de Santiago, se evidencia que durante las primeras etapas del ciclo de vida de los proyectos es cuando más intensamente se realizan actividades de participación, sobre todo previo al ingreso al Sistema de Evaluación Ambiental, sin embargo, esto no es excluyente, ya que también se pueden implementar mecanismos de participación ciudadana durante todo el ciclo de vida del proyecto, solo depende de los requerimientos que tenga el proyecto en sí mismo o las comunidades o gobiernos locales del área de influencia del proyecto.

Respecto al cuarto objetivo “Conocer los mecanismos de devolución a la ciudadanía de los resultados de las actividades de participación”, es importante mencionar que ambos proyectos, buscan dar respuesta en la actividad misma y/o en las siguientes actividades a la información levantada en los procesos de participación. La información levantada es en las actividades de participación, es sistematizada en las actas de cada una de las actividades. Pese a lo anterior, en relación a los mecanismos de devolución en ambos proyectos se identifica como una debilidad, ya que no existen instancias formales de

devolución, debido a que los plazos de los proyectos son extensos y no se realiza una devolución forma y oportuna. Respecto a este punto, tal como se señaló en la presentación de resultados, funcionarios de ambos proyectos manifiestan que posteriormente entregan la información a los municipios. Sin embargo, estos no necesariamente informan a la comunidad, por lo que se considera como una debilidad a mejorar en el desarrollo de las futuras actividades de participación.

El quinto objetivo propuesto fue “Identificar la incidencia de los mecanismos de participación ciudadana en el diseño de los proyectos de infraestructura de transporte analizados”. Las opiniones y requerimientos ciudadanos emanados de cada una de las actividades de participación y también las acciones institucionales son registradas en las actas cada una de las actividades, parte de los requerimientos ciudadanos y de las mesas técnicas fueron considerados en el diseño de los proyectos, algunos de los ajustes emanados de los acuerdos y/o requerimientos tienen relación con: i) ajustes de diseño al proyecto, ii) generación de mesas de trabajo y iii) modificaciones en las instalaciones de faenas. Por lo tanto, de las actividades de participación ciudadana surgieron requerimientos que llevaron a cambiar y/o ajustar las propuestas de diseño del Tren Melipilla y la Línea 7 de METRO, a modo de ejemplo, en el caso de EFE los ajustes realizados al trazado contribuyeron a reducir la zona de expropiación y el tren tuvo varios cambios y ajustes en su trazado/diseño inicial, otro ejemplo de los ajustes realizados al proyecto, es que los cruces peatonales se cambiaron y ahora se proyectan cada 500 metros de distancia. En tanto, METRO a requerimiento de los vecinos, ha incorporado mayor cantidad de servicios en las estaciones y modificó una estación para dejar una explanada en donde se proyecta incorporar una feria con microemprendimientos y servicios básicos. En resumen, requerimientos

ciudadanos y los consensos de las actividades de participación influyeron en los proyectos que actualmente están en construcción.

Para dar respuesta al sexto objetivo “Analizar en qué nivel de participación se ubican los proyectos de infraestructura de transporte analizados”, el análisis se basó en tres modelos, que permiten medir el nivel de participación ciudadana, en base a los objetivos planteados para cada proceso de participación, los instrumentos y/o mecanismos utilizados en cada proyecto y la incidencia que puede llegar a tener los resultados de las actividades de participación.

Dichos modelos fueron: i) La “escalera de la participación” de Sherry Arnstein, ii) el Continuum de participación ciudadana de Brager y Specht y iii) el Spectrum de participación de IAP2. Pese a las diferencias tanto en formato como en temporalidad de cada uno de estos modelos, al evaluar los mecanismos de participación realizados de los casos estudiados y la incidencia de los resultados de los procesos de participación en cada uno de los proyectos, se llegó a resultados muy similares en cada uno de los modelos. En ambos proyectos se ejecutaron mecanismos cuyo objetivos e instrumento de aplicación, estaban vinculados o referenciados a distintos niveles de participación o del poder en la toma de decisiones, desde los más bajos que son los mecanismos informativos, que se utilizaron la inicio de los procesos de participación para presentar y difundir la iniciativa; y realizar esfuerzos de convocatoria; hasta los más elevados que son los que permiten influir y/o incidir en las decisiones de poder, que son las mesas de trabaja periódicas con organizaciones de la sociedad civil, municipios u otros actores institucionales; en ambos casos de estudio se logró incidir significativamente en el diseño y trazado de los proyectos.

En suma todas las instancias de participación desarrolladas en proyectos de gran impacto, como lo son los proyectos de infraestructura de transportes, contribuyen a la valoración y legitimidad de la iniciativa, así como también a recuperar la confianza en las instituciones públicas y en las empresas del estado, en consecuencia, los esfuerzos realizados en estos proyectos hacen que la participación contribuya al desarrollo de una democracia participativa, e incluso en aquellos casos donde la opinión de los actores locales fue considerada y se generaron cambios en el proyecto, se podría decir que se contribuyó al desarrollo de la democracia deliberativa, ya que las opiniones de los vecinos y actores locales fueron consideradas y llevaron a cambiar el proyecto.

Por lo tanto, se hace necesario fortalecer los procesos de participación ciudadana, a través de: el reconocimiento de las particularidades de cada instancia, de identificar claramente los objetivos, propósitos y rango o alcance de acción. Que se implementen los mecanismos de participación reconocidos por la normativa chilena, permitiendo también incorporar instrumentos innovadores y/o tecnológicos que contribuyan al desarrollo de las actividades y el levantamiento de información y acuerdos para la toma de decisiones de la sociedad. Que las autoridades, directivos y funcionarios públicos rindan cuenta periódicamente, promuevan la generación de valor público y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, Lo anterior, contribuiría a mejorar el desarrollo de la democracia.

Finalmente, cabe mencionar los trabajadores de las empresas públicas en el desarrollo de sus funciones, relacionadas con la participación ciudadana, están realizando funciones similares a las planteadas en el modelo de gestión participativa, el Nuevo Servicio Público, en cual se pone en centro a las personas. Ya que tienen un papel activo en la creación de redes de deliberación

con las organizaciones sociales, autoridades locales e instituciones públicas y privadas; levantando acuerdos que posteriormente deben ponerse en valor con las otras áreas de las empresas, como el área a cargo del proyecto, el área de evaluación ambientales, de ingeniería, entre otras. Ayudando a mantener y mejorar la eficacia y eficiencia del proyecto y al mismo tiempo, mejorando el ejercicio democrático para la toma de decisiones.

En una mirada más amplia, tanto la empresa de Ferrocarriles del Estado EFE y Metro de Santiago S.A., en sus políticas de sostenibilidad ponen en valor la vinculación con las comunidades, el entorno y medio ambiente, otorgando mayor importancia de su rol como gestores públicos y de servicio para el público, y un mayor énfasis en la ciudadanía y la gobernabilidad democrática y colaborativa. Desafíos que se comparten en los modelos de gestión participativos como el Nuevo Servicio Público y que contribuyen al desarrollo de la democracia participativa e incluso más haya en la democracia deliberativa.

10 BIBLIOGRAFÍA

- Arnestein, S. (1969). La escalera de la participación ciudadana. *Journal of the American Institute of Planners JAIP*, vol. 35. No.4 pp. 216 – 224.
- Artaza, P. (2019). “Movimiento social y politización popular en Tarapacá, 1900-1912. Santiago, Universidad Central de Chile.
- Beck Jørgensen, T. y Bozeman, B. (2007) *Public Values: An Inventory*
- Bozeman, B. (2002). Public value failure: When efficient markets may not do . *Public Administration Review*, 62, 134-151 .
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism. New Creative Community: The Art of Cultural Development.*
- Brager, G. y H. Specht (1973). *Community Organizing*. Nueva York: Columbia University Press.
- Bryson, J., Crosby, B. y Bloomberg, L. (2014). Gobernanza del valor público: más allá de la administración pública tradicional y la nueva gestión pública. *Public Administration Review* 74(4): 445–56.
- Carabana, S.; Cortés, F.; Contreras F. y Vargas, V. (2020, *Influencia del control de gestión al valor público generado en servicios dependientes del ministerio de economía, fomento y turismo, Chile*
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. (2009). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No21(45), 207–224.
- Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la ciudad de Santiago. (2011).
- Plan Maestro de Infraestructura para el Transporte Público para el período 2011-2015 y 2016.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, CLAD, Venezuela.
- Daena (2009) *International Journal of Good Conscience*. 4(1): 179-193.

- Daena: International Journal of Good Conscience. 4(1): 179-193. Marzo 2009. ISSN 1870-557X.
- Dahl, A. y Soss, J. (2014), Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy. Public Administration Review Vol. 74, No. 4 (JULY/AUGUST 2014), pp. 496-504 (9 pages)
- Dahl, R. 1989: Democracy and Its Critics DEMOCRACY AND ITS CRITICS. By. New Haven: Yale University Press
- Dazarola, G. (2019) Participación Ciudadana Avances y desafíos en la legislación nacional, Asesoría Técnica Parlamentaria, Santiago.
- Denhardt, J. y Denhardt, R. (2011). El Nuevo Servicio Público: Servir, no dirigir. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. Public Administration Review, 60(6), 549-559.
- Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional.
- Dewey, J. (2004), Democracia y Educación. 6ª. ed. Madrid. Ediciones Morata.
- Duverger, M. (2001), Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En textos básicos de ciencia política. Barcelona.
- Empresa De Los Ferrocarriles del Estado (2015). Estudio de Impacto Ambiental "Tren Alameda Melipilla".
- Fernández, P. (2004), Manual de Derecho Ambiental Chileno.
- Ferrero, M.; Cohen, M.y River F.(2014), Asesoría Parlamentaria BCN
- Guía para la participación anticipada de la comunidad en proyectos que se presentan al sistema de evaluación de impacto ambiental https://sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/guias/GuiaPAC_anticipada_FINAL_20130711.pdf

- Guillén, A. (2009) Incidencia de la participación ciudadana en las políticas públicas, caso área Metropolitana de Monterrey. Tesis de Doctorado en Filosofía con Especialidad en administración. Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii; M, y Castillo, J. Origen, espacio y niveles de participación ciudadana
- Guillen, A., Sáenz, M., Badii y Castillo (2009) Origen, espacio y niveles de participación ciudadana
- Hernández R. 2014 Metodología de la Investigación
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (1991) Metodología de la Investigación, pág. 231. México D.F., McGraw-Hill Interamericana de México, S. A. de C. V.
- IAP2. (2007). Spectrum of Public Participation, International Association for Public Participation,
- IAP2. (2011). "International Association of Public Participation - State of Practice Report 2010 and other publications." Retrieved 26-Sept, 2011, from www.iap2.org.
- Innes, J. y Booher, D. (2004) Reframing public participation: strategies for the 21st century, *Planning Theory & Practice*, 5:4, 419-436, DOI: 10.1080/1464935042000293170.
- Lahera, E (1993) Como Mejorar la Gestión Pública. CIEPLAN, FLACSO, Foro 90.
- Lahera, E._2002. Introduccion a las políticas publicas. Cap.I, II, III.
- Lipset, S. (1987), El hombre político. Las bases sociales de la política. Traducción de Elias Mendelievich y Vicente Bordoy. Madrid. Tecnos.
- McLaughlin, T. (1992) Citizenship, Diversity and Education: a philosophical perspective, *Journal of Moral Education*, 21:3, 235-250, DOI: 10.1080/0305724920210307

- Metro Santiago S.A.(2019). Estudio de Impacto Ambiental "Línea 7 Metro de Santiago".
- Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (2022). Estrategia Nacional de Movilidad Sostenible ENMS.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2010). Inventario de Metodologías de Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano, Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2014) La Política Nacional de Desarrollo Urbano PNDU.
- Ministerio Secretaría general de Gobierno. (2011). Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2012). Ley núm. 20.609 Establece medidas contra la discriminación.
- Montesquieu, C. (2007), Del espíritu de las Leyes. Estudio preliminar de Daniel Moreno. México. Porrúa.
- O'Donnell, G. (1994), Delegative Democracy. Journal of Democracy. Vol. 5. No. 1. enero 1994.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD. Buenos Aires, Argentina.
- Ramírez Alujas, A. (2012). "Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa", Estado, Gobierno, Gestión Pública, N°19: 5-50.
- Rodríguez Burgos, K. (2010), "percepciones y valores asociados a la democracia en monterrey". Tesis de Doctorado. Universidad Autónoma de Nuevo León.Sáenz López, Rodríguez Burgos.
- Sáenz López, Rodríguez Burgos, K., A. Annett Cynthia, K. (2010), La promoción de la participación ciudadana. En Estrada Camargo. Instituto Federal Electoral.

- Sagaris, L. y Araya, R. (1997). Costanera Norte ¿Qué ciudad queremos? Coordinadora No a la Costanera Norte. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales.
- Sartori, G. (1994). ¿Qué es la Democracia? Bogotá: Altamir Ediciones.
- Seller, E. P. (2009). La gestión de la política social en la administración local: el contexto relacional en la política social municipal de la Región de Murcia. Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, (85), 193–218.
- Stake, R. E. (1998). Investigación con estudio de casos. Madrid: Morata, 1995.
- Touraine, A. (2006), ¿Qué es la democracia? México. FCE.
- Velásquez C., y González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Weber, M. (1991), Essays in sociology. England. Routledge.

11 ANEXOS

Pauta de entrevista semiestructurada

Fecha: Lugar:
Nombre: Cargo:
Edad: Género:

Introducción: La presente entrevista tiene fines académicos y tiene el objetivo identificar y analizar los mecanismos de participación que se implementan en proyectos de infraestructura de transportes. Con esta pauta serán entrevistados actores internos de las empresas públicas.

Preguntas:

De la participación ciudadana en la empresa pública

1. ¿Bajo qué contexto o marco legal Metro/EFE realizan actividades de participación ciudadana?
2. ¿Qué gerencia, departamento o unidad está a cargo del diseño y desarrollo de estrategias o procesos de participación ciudadana?
3. ¿Se realiza un diagnóstico previo para diseñar la estrategia o proceso de participación?
4. ¿Cuentan con algún esquema o procedimiento para el desarrollo e implementación de actividades de participación ciudadana?

De la participación ciudadana en el desarrollo del proyecto

5. En el desarrollo de la estrategia de participación ciudadana ¿qué áreas de la empresa se involucraron? ¿Se involucró a actores externos de la sociedad civil, del sector público y privado?
6. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana se realizaron para el desarrollo del anteproyecto y proyecto del Tren Alameda-Melipilla/Línea 7 de Metro?
7. ¿Qué criterios se utilizaron para seleccionar esos mecanismos de participación?
8. ¿Los habían utilizado antes, tuvieron dificultades para implementarlos?
9. ¿Cómo se abordó y/o dividió el territorio de impacto del proyecto para las actividades?
10. ¿Cómo se identificó y seleccionó a las personas, organizaciones, empresas y/o instituciones que participaron del proceso?

11. ¿Con qué periodicidad se realizaron las actividades de participación?
12. ¿Cuánto tiempo duró el proceso de participación ciudadana?
13. ¿Qué fortalezas identifica en la ejecución de los mecanismos de participación seleccionados?
14. ¿Qué debilidades identifica en la ejecución de los mecanismos de participación seleccionados?
15. ¿Qué dificultades o problemas se presentaron al implementar la estrategia de participación ciudadana?
16. ¿Qué beneficios trajo para el proyecto la implementación de la estrategia de participación ciudadana?
17. ¿Cómo se incorporaron al proyecto las opiniones y/o requerimientos levantados en las actividades de participación ciudadana?
18. ¿La propuesta de anteproyecto e ingeniería de la línea 7, tuvo ajustes y/o modificaciones producto de los resultados de las actividades de participación?
19. ¿Hubo una etapa de devolución, o cómo se informó a la ciudadanía e involucrados en las actividades de participación los resultados del proceso participativo?
20. ¿Cómo han evaluado el proceso de participación y sus resultados?
21. En futuros proyectos ¿qué acciones se podrían implementar para mejorar los resultados de las actividades de participación?
22. ¿Se implementan mecanismos de participación ciudadana o de escucha activa durante la construcción de los proyectos?
23. ¿Se implementan mecanismos de participación ciudadana o de escucha activa durante la puesta en marcha y ejecución de las líneas de metro?

Formato de consentimiento informado de los entrevistados MGGP



CONSENTIMIENTO INFORMADO ENTREVISTAS MAGISTER EN GOBIERNO Y GERENCIA PÚBLICA

Yo _____, estoy siendo entrevistado/a en forma voluntaria por el/la estudiante regular del Magister en Gobierno y Gerencia Pública de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile, _____, en el marco de la investigación titulada: _____

Al participar entiendo que se me solicitará lo siguiente:

- Participar en una entrevista, en horario y lugar previamente convenido.
- La entrevista será grabada y transcrita para su posterior análisis.
- La transcripción de la entrevista se realizará solo con el fin de analizarla.
- Los resultados de la investigación serán presentados con fines académicos.
- El/ la investigador podrá acordar con su informante la confidencialidad o no confidencialidad de la identidad e institución.
- Usted podrá retirar su consentimiento de participar en la investigación sin previa justificación. Para ello tendrá que contactar con la/el investigador.

Nota: Tanto la identidad y el servicio, ministerio u organización al que pertenece el/la participante, así como la individualización de los/as entrevistados/as respecto a sus propias entrevistas, serán resguardadas con estricta confidencialidad.

En caso de que la/el investigador acuerde con el/la informante la no confidencialidad, debe marcar la siguiente cláusula (SI/NO).

_____ Acepto que mi identidad y el nombre de la institución, a la cual pertenezco, no sean confidenciales y su detalle sea utilizado con fines académicos.

En caso de cualquier duda dirigirse a:

Comité Académico Magister en Gobierno y Gerencia Pública, Santa Lucía 240, Santiago, o a través de su Coordinadora, [prof. Cecilia Osorio Gonnet](mailto:prof.CeciliaOsorioGonnet), coordinacionmgrp@gobierno.uchile.cl

Yo _____ comprendo los procedimientos arriba señalados, y comprendo mis derechos al participar en esta investigación. Mis preguntas han sido satisfactoriamente respondidas, y acepto participar en este estudio. Se me ha dado una copia de este formulario.

Firma del/de la participante:

Fecha: _____

Yo, _____ he explicado los alcances de ser entrevistado/a para esta investigación, y he respondido a todas sus preguntas. Creo que él/ella comprende la información descrita en este documento y libremente consiente en participar.

Firma del/de la Investigador/a:

Fecha: | _____

Glosario

A continuación, se listan las principales siglas que se utilizan en este documento:

CESCO: Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

DIA: Declaración o Declaraciones de Impacto Ambiental

EFE: Empresa de Ferrocarriles del Estado

EIA: Estudio o Estudios de Impacto Ambiental.

IAP2: International Association for Public Participation.

ICE: Informe Consolidado de Evaluación.

ICSARA: Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones o Ampliaciones.

NSP: Nuevo Servicio Público.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

PAC: Participación de la Comunidad.

PACA: Participación Ciudadana Anticipada.

PMITP: Planes Maestros de Infraestructura para el Transporte Público.

PNDU: Política Nacional de Desarrollo Urbano.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

RCA: Resolución de Calificación Ambiental.

SEA: Servicio de Evaluación Ambiental.

SEIA: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.