



**UNIVERSIDAD ACADEMIA HUMANISMO CRISTIANO
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA**

**ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE MANTENCIÓN Y CONSERVACIÓN DE
ÁREAS VERDES DE CARÁCTER PÚBLICO DE LA COMUNA DE PEÑALOLÉN,
CORRESPONDIENTE AL PERIODO 2013-2015**

“ESPACIOS PÚBLICOS, ESPACIOS DE TODOS, ESPACIOS DE NADIE”

Alumnas: Josseline Beas Martínez
María Cecilia Quezada Chávez

Profesor Guía: Juan Enrique Sierra V.

Tesis para optar a Grado Académico de Licenciado en Gobierno y Gestión Pública

Tesis para optar al Título de Administrador Público

Santiago, Diciembre 2015

“No acepten lo habitual como cosa natural pues en tiempos de desorden sangriento, de confusión organizada, de arbitrariedad consciente, de humanidad deshumanizada, nada debe parecer imposible de cambiar”.

*“Sobre todo examinen lo habitual. No acepten sin discusión las costumbres heredadas. Ante los hechos cotidianos, por favor, no digan: 'Es natural'. En una época de confusión organizada, de desorden decretado, de arbitrariedad planificada y de humanidad deshumanizada... Nunca digan: **'Es natural', para que todo pueda ser cambiado.**”*

Bertolt Brecht

AGRADECIMIENTOS

1. En primer lugar a la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, especialmente a los Profesionales y Administrativos del Departamento de Aseo y Ornato, principalmente a su Jefatura Sra. Carmen Alejandra Araya Ancamil y a los Supervisores de Áreas Verdes y Arbolado, quienes proporcionaron información clave para el Desarrollo de la Presente Investigación.
2. A las Empresas de mantención y Conservación de Áreas Verdes públicas, a la Sra. Claudia Solis y al Sr. Edgardo Roa (empresa Nucleo Paisajismo S.A.), por las opiniones entregadas en relación al tema en estudio.
3. A los trabajadores de ambas Empresas (Nucleo Paisajismo S.A. e Hidrosym Ltda.), por la cooperación y disposición, para contestar los instrumentos de evaluación, en base a su experiencia y conocimiento.
4. A la comunidad en General de Peñalolén, por contestar las preguntas contenidas en los instrumentos aplicados.
5. Al Sr. Claudio Manzano Donoso, por su conocimiento académico y cooperación en la elaboración y corrección del presente documento; al Sr, Cesar Hernández Moyano, por sus aportes en base a su conocimiento académico, trayectoria y experiencia en el área de estudio y a todas las personas que nos acompañaron a lo largo de este proceso.
6. Finalmente, queremos agradecer, muy especialmente a nuestro profesor guía Sr. Juan Enrique Sierra, por toda su dedicación y compromiso, en el trabajo de Tesis, y la seriedad dedicada a está labor.

Dedico el presente trabajo, a familia compuesta por mis padres Cecilia Chávez Chávez y Pedro Quezada Vásquez, y esposo Claudio Roberto Manzano Donoso quienes son pilares fundamentales para mi vida. También incluyó a mis sobrinos Pietro, Jazeelf y Jacobo que siempre están en mi mente y corazón y por supuesto a Sami Eluney, Muñeca, Juanito y Pukara, por toda su alegría y compañía en el día a día.

María Cecilia Quezada Chávez

Agradezco a todos los que fueron parte importante en este proceso, a mi familia, amigos, seres queridos en especial a Cecilia que fue un pilar fundamental para la tesis y principalmente a Dios quien está conmigo en todo momento, que ilumina mi camino y bendice mi vida. “Voz del que clama en el desierto: preparad el camino del Señor; enderezad sus sendas” (Lucas 3:4).

Josseline Beas Martínez.

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Página
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
1. Antecedentes del Problema de Investigación	14
1.1. Antecedentes Generales	14
1.2. Problematización	14
1.3. Justificación de la investigación	18
1.3.1. Justificación teórica	18
1.3.2. Justificación Personal	19
1.4. Limitaciones de la investigación	19
1.4.1. Limitaciones de la Información	20
1.4.2. Limitaciones de la Comunidad	20
1.4.3. Limitación Económica	21
1.5. Objetivo de la Investigación	22
1.5.1. Objetivo General	22
1.5.2. Objetivo Específico	22
1.6. Pregunta de Investigación	23
1.7. Hipótesis Tentativa de la investigación	23
CAPÍTULO II MARCO REFERENCIAL	24
2. Principales Elementos, Conceptos y Normativa Vigente que dan cuenta de la Gestión Actual que llevan a cabo las Municipalidad	25
2.1. Gestión de Áreas Verdes de Carácter Público	25
2.2. Reforma del Estado	27
2.3. Modernización de la Gestión Pública	29
2.4. Externalización	30

2.5.	Proceso de Licitación	31
2.6.	Participación Ciudadana	31
2.7.	Leyes que Regulan la Mantención y Conservación de las Áreas Verdes de Carácter Público de las Administraciones Municipales	33
CAPÍTULO III MARCO METODOLÓGICO		40
3.	Metodología de la Investigación	41
3.1.	Tipo de Investigación	42
3.2.	Sujetos de Estudio	43
3.3.	Universo y Muestra	44
3.4.	Recolección de Información	45
3.4.1.	Entrevistas Semi – dirigida a Informantes Claves	45
3.4.2.	Encuestas con Preguntas Abiertas y Cerradas	45
3.5.	Justificación de los Instrumentos de Recolección de Información	45
3.6.	Variable de Investigación	45
3.7.	Variable a Medir	45
3.8.	Operacionalización de las Variables de Investigación	46
CAPÍTULO IV ANÁLISIS Y DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN		48
4.	Antecedentes Generales de La Comuna de Peñalolén	49
4.1.	Descripción de la Comuna de Peñalolén	49
4.2.	Descripción de la Gestión de Áreas Verdes de Carácter Público	53
4.3.	Contexto Histórico de Servicio de Mantención y Conservación de Áreas Verdes Públicas	58
4.4.	Modelo Actual de Mantención de Áreas Verdes y Empresas que lo Ejecutan.	59
4.5.	Relación Empresa – Municipio para la Ejecución de Trabajo	64
4.6.	Actores Involucrados en la Mantención y Conservación de Áreas	69

Verdes Públicas Bajo el Modelo de Externalización		
4.7.	Participación Ciudadana y Comunidad	70
4.8.	Instrumentos de Investigación	70
4.8.1.	Entrevistas a Funcionarios Municipales	72
4.8.2.	Entrevista a Personal de la Empresa	75
4.8.3.	Encuestas realizada los Trabajadores de las Empresas de Mantenimiento y Conservación de Áreas Verdes de Carácter Público e interpretación de la misma.	78
4.8.4.	Encuesta a la los Habitantes de la Comunidad y su Interpretación	86
CONCLUSIONES		95
RECOMENDACIONES		99
BIBLIOGRAFÍA		100
ANEXOS		104

ÍNDICE DE ANEXOS

	Página
Anexo N°1: Pauta de Entrevista a Jefatura del Departamento de Aseo y Ornato de la comuna de Peñalolén	106
Anexo N°2: Pauta para Entrevista a Encargadas de Contratos de Mantención y Conservación de Áreas Verdes Públicas	107
Anexo N°3: Pauta para Entrevistas a Supervisores de Empresas	108
Anexo N°4: Encuesta a los Trabajadores de las Empresas	109
Anexo N°5: Resumen de Encuestas Aplicadas a Los Trabajadores	111
Anexo N°6: Encuesta a los pobladores de la Comuna de Peñalolén	115
Anexo N°7: Resumen de Encuestas aplicadas a los Habitantes de Peñalolén	118

INTRODUCCIÓN

Las áreas verdes públicas comunales, además de tener atributos ornamentales, poseen diversos beneficios sociales y ambientales (favorecen la actividad física, la integración social y la percepción paisajística; modera la temperatura urbana, mejora la calidad del aire, fomenta la biodiversidad, reduce la erosión, entre otros), suministrando una mejor calidad de vida a los habitantes de la comuna y la ciudad. Sin embargo, el desarrollo de estos espacios se encuentra condicionado por el factor económico.

La Gestión de las Áreas Verdes de carácter público, como parte del Ornato de la comuna, se enmarca dentro de las funciones privativas de las Municipalidades en Chile, principio señalado en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Es decir, la Gestión de las plazas y jardines públicos (proyección, diseño, construcción, mantención y desarrollo), es de exclusiva competencia de éstas en el ámbito de su territorio y su ejercicio no puede ser asumido por otras entidades independientemente de ellas.

En este contexto, las Administraciones Locales se preocupan por desarrollar nuevos espacios verdes, acordes a los recursos municipales disponibles, para una comunidad que manifiesta la necesidad de disfrutar de una mejor infraestructura verde en su entorno cercano.

Las Áreas Verdes en construcción, como las ya existentes, necesitan mantención y conservación en el tiempo. La Municipalidad posee la misión de evaluar cuál es la mejor alternativa para dar cumplimiento a estos propósitos.

Desde este punto de vista, la mantención y conservación de las Áreas Verdes de carácter público es clave, motivo por el cual la Dirección Municipal responsable de este tipo de espacios, busca optimizar los recursos económicos y operativos destinados para

este ítem, con el objetivo de lograr la mayor eficiencia tanto en la mantención como en la conservación de los mismos, así como en su funcionamiento.

La política que se ha instalado en gran parte de los Municipios en nuestro país, es de externalizar este proceso, es decir, entregar a un tercero la mantención de este tipo de espacios, mediante una licitación pública acotada a un periodo de tiempo determinado, el cual es guiado a través del área de fiscalización y supervisión que cuenta la Municipalidad. El manejo de las Áreas Verdes comunales por un tercero, responde a la idea de mejorar y optimizar el proceso en sí y, de esta manera, contar con un servicio que brinde calidad, eficiencia, eficacia y competitividad.

Lo anteriormente descrito, forma parte de la Nueva Gestión Pública (NGP). La externalización de los servicios públicos, es uno de los puntos que incluye la modernización del Estado, y esta nueva forma de gestionar los recursos públicos, mediante servicios licitados. La externalización de servicios públicos es un proceso relativamente nuevo tanto en Chile como en América Latina.

Para nuestra investigación nos centraremos en la Comuna de Peñalolén, Provincia de Santiago, Región Metropolitana. Desde aquí, explicaremos cómo se desarrolla y funciona la mantención de plazas y jardines públicos. Para eso, analizaremos las principales fortalezas y debilidades de dicho proceso; identificaremos los principales actores y el rol que juega cada uno.

También, analizaremos cómo estos actores pueden mejorar o entorpecer la gestión local de las Áreas Verdes de carácter público, para lo cual nos apoyaremos en distintos instrumentos teóricos, prácticos, y de recolección de datos, mediante encuestas y entrevistas a los involucrados (muestras representativas), que nos permitirán medir y evaluar cómo se ha desarrollado el proceso de gestión antes mencionado.

De acuerdo a todo lo anterior, es de suma relevancia colocar esta temática en el debate público a través de la mirada de los diferentes actores involucrados, que contribuyan a una evolución positiva del proceso y ser un aporte concreto en la gestión, el cuidado, la mantención y conservación de las Áreas Verdes públicas de nuestro país, por sus múltiples beneficios sociales, ambientales y de salud humana implicados.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En este capítulo es importante partir de la base, para poder definir de una manera clara lo que se quiere investigar, ya que el mantenimiento y conservación de las Área Verdes públicas, es un tema poco estudiado. Además, se han generado cambios a lo largo del tiempo, y eso se ha visto claramente reflejado en las gestiones de mantención y conservación que se realizan en las áreas verdes actualmente, por esta razón se comenzará a definir de una manera macro para luego poder especificar, de forma más detallada, la importancia y relevancia de todo lo que se lleve a cabo en cuanto a la mantención y conservación de Áreas Verdes públicas por parte de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén y, de una manera más directa, el Departamento de Aseo y Ornato, quienes son los que se encargan de la fiscalización y supervisión en el correcto desarrollo de este proceso.

1. Antecedentes del Problema de Investigación

1.1. Antecedentes Generales

Las Administraciones municipales se enfrentan a retos cada vez mayores, por la tendencia actual de asignarle cada vez más responsabilidades, concentrando en ellas una fuerza muy particular de poder, constituyen elementos que imponen cambios en su capacidad de gestión, la cual normalmente está condicionada de manera negativa por la escasez de recursos presupuestarios. *“Circunstancia que si no se maneja de manera oportuna y eficaz puede traducirse en grandes fracasos caracterizados por disminuciones de los niveles de calidad en la prestación de los servicios o en importantes deficiencias en el logro de resultados”*.¹

Dentro de los servicios que las Municipalidades deben prestar a la comunidad se encuentra el servicio de mantención y conservación de Áreas Verdes de carácter público, éstos espacios no representan sólo una función ornamental dentro de un determinado territorio, sino también cumplen importantes funciones ambientales y sociales, ejemplificándose en la mejora de la calidad del aire, promoción de la vida en el barrio, el desarrollo de actividades recreativas y de esparcimiento, entre otras. Por tanto, los responsables de éstas deben encontrar la mejor forma de mantener y conservar dichos espacios, de tal manera que la comunidad cuente con entornos sostenibles y agradables, que den cuenta, por un lado, de la gestión que llevan a cabo las Municipalidades; y por otro, de las expectativas que la ciudadanía tenga sobre estos tipos de espacios comunes.

¹ María Eugenia Torres, Monografía, El Outsourcing, ¿receta mágica? Un planteamiento metodológico para abordarlo, XVIII Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF, Institución DIAN – Colombia D.C., marzo 28 de 2005, página 3.

Para reforzar lo expuesto en párrafos anteriores, las Municipalidades, se ven enfrentadas a grandes desafíos, para optimizar todas las actividades que componen la cadena de valor de su quehacer diario. Por consiguiente, deberán llevar a cabo una **gestión eficiente, oportuna, competitiva y de calidad**, para lo cual ha confiado una serie de servicios públicos a terceros, que corresponden a empresas privadas especializadas en distintas materias.

Para comprender este proceso, diremos que “la externalización de los servicios públicos consiste en confiar a agentes externos de la organización parte de la producción y de los servicios, aquellos en los que el dominio no es óptimo, con el fin de mejorar la posición competitiva”.²

En este sentido, la externalización de servicios, se ha vuelto cada vez más común dentro de la Administración Pública, pues pareciera ser la mejor forma de dar solución a una serie de demandas colectivas que presenta la ciudadanía en los distintos servicios públicos, ya sean comunales o estatales.

En Chile el proceso de externalización de servicios públicos podemos situarlo dentro de la modernización de la Gestión Pública, lo cual se ve representado como uno de los más importantes desafíos que se han propuesto los diferentes Gobiernos a partir del retorno a la Democracia en el año 1990. Dicho proceso, no ha sido para nada fácil, ni ha estado exento de polémicas, debido a que este tipo de modernizaciones que apuntan a agilizar, mejorar y optimizar la Gestión Pública, han implicado un cambio de forma y fondo de cómo entender y comprender lo público.

² Jordi Mas Sabate, Gestión Privada de Servicios Públicos: La externalización (Outsourcing) en la Administración Pública, V Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 - 27 Octubre, 2000, página 2.

Para nuestra investigación, la Organización Pública que analizaremos corresponde a la Ilustre Municipalidad de Peñalolén³, ésta se ubica en el sector oriente de la Provincia de Santiago, Región Metropolitana, y limita al Sur con la comuna de La Florida, al Norte, con las de La Reina y Las Condes, al Poniente con las de Ñuñoa y Macul, y al Oriente en la Sierra de Ramón, con las comunas de San José de Maipo y lo Barnechea, respectivamente.⁴

De manera general, diremos que la ejecución del servicio de mantención y conservación de Áreas Verdes de carácter público, en la comuna de Peñalolén, está a cargo de empresas privadas, por tanto, dicho servicio ha sido externalizado, buscando con ello, que la gestión de este tipo de Áreas Verdes esté enfocada en los siguientes pilares fundamentales: transparencia, eficiencia, eficacia, calidad y responder a las expectativas ciudadanas.

La Ilustre Municipalidad de Peñalolén, trabaja con dos empresas especializadas en la mantención y conservación de las áreas verdes, estas empresas corresponden a Núcleo Paisajismo, la cual ejerce su actividad en el territorio comprendido desde Avenida Tobalaba hacia la cordillera, e Hidrosym Limitada, que realiza sus labores desde Avenida Tobalaba hacia la Costa.

Para efectos prácticos y teóricos de este trabajo, tomaremos contacto con los diferentes actores involucrados, directa o indirectamente con este proceso de mantención y conservación de Áreas Verdes de carácter público, a fin de conocer su opinión para lo cual, utilizaremos distintos instrumentos de recopilación de información.

³ Peñalolén, en mapudungun, quiere decir: “Reunión de Hermanos”.

⁴ En el Capítulo IV, se encontrará el mapa de la Comuna de Peñalolén, en donde se ubican cada una de las unidades territoriales mencionadas.

1.2. Problematización

1.2.1. Planteamiento del Problema de Investigación

Para contextualizar el problema de investigación, partiremos con la siguiente premisa:

“Lo caro no es hacer o construir un área verde, sino la mantención y conservación de la misma”.⁵

Por lo tanto, cualquier espacio público, definido como área verde necesitará de recursos económicos, es por ello, que los criterios de gestión empleados deben ser acordes a la realidad local⁶ y, a su vez, brindar un adecuado mantenimiento y conservación de las Áreas Verdes de carácter público a un valor razonable, que dé respuestas tanto, a las necesidades del espacio como a las expectativas ciudadanas.

Es por esto, que la gran mayoría de las Municipalidades han decidido externalizar este proceso, ya que lo que se busca, es mejorar la gestión y administración en temas de carácter público, con la finalidad de mejorar la calidad del servicio.

En cuanto a la licitación de áreas verdes, se debe velar por la integralidad del servicio prestado por la empresa externa, pues el espacio verde público demandará una serie de interacciones propias de acuerdo a su naturaleza, además de exponerse diariamente al escrutinio de la comunidad, entonces, las preguntas a realizarse en esta materia son las siguientes:

⁵ Ros Orta, Serafín, Planificación y gestión integral de parques y jardines. Madrid, España, ediciones Mundi-Prensa, 2007, página 42.

⁶ Cuando utilizamos el término Realidad Local, nos referimos a todo lo que tiene que ver, directamente, con el espacio público en sí, de acuerdo a su diseño y uso, e inclusive a todo lo que se ve expuesto (vandalismo, acopios de residuos, poco compromiso de la Ciudadanía, etc.). Todo lo anterior, es fundamental a la hora de definir la mantención y conservación de este tipo de espacio público, es decir, el área verde.

- ¿Cuán importante son para la Ilustre Municipalidad de Peñalolén y comunidad las Áreas Verdes de carácter público?
- ¿Cuánto está dispuesto a invertir la Administración comunal en los espacios verdes licitado?
- ¿Cuál es la influencia o el aporte del Gobierno central en relación a la mantención de las plazas y jardines de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén?
- ¿Existe una directa relación entre las expectativas ciudadanas y lo ofrecido por la Municipalidad en estudio?
- ¿Cuán importante es la opinión técnica especializada en cuanto a esta materia, o solo se privilegian un criterio económico y el clientelismo?
- ¿Tiene una relación directa el costo versus la calidad del servicio?

Todas estas interrogantes de carácter general, sirven de insumo para el presente trabajo investigativo, de tal manera, de tener una mirada crítica de la situación actual de la mantención y conservación de las áreas verdes de carácter público de la comuna de Peñalolén.

1.3. Justificación del Problema de Investigación

1.3.1. Justificación Teórica

La **Nueva Gestión Pública (NGP)** busca impulsar una transformación organizativa, mediante la privatización de los servicios públicos. Las Administraciones comunales son un claro ejemplo de aquello, debido a que no poseen la capacidad logística necesaria para hacer frente, por ejemplo, a lo que en materia de mantención y conservación de Áreas Verdes de carácter público se refiere.

Ahora bien, responde este proceso, a lo esperado por el mandante y la comunidad. En la mayoría de los países en los cuales se ha implementado este tipo de licitación, ésta

no se ha desarrollado de acuerdo a las expectativas trazadas, la razones han sido múltiples, pero en qué radica que este sistema sea óptimo o no. En realidad no existe un consenso en torno a la externalización y la opinión de los expertos sobre este tema, más bien es un tema nuevo. Es por ello, que a partir de los datos recolectados, pretendemos realizar un análisis acabado de todos los factores que influyen en el desarrollo de estos servicios externalizados.

1.3.2. Justificación Personal

Es importante decir que las Áreas Verdes de carácter público, son puntos de encuentro para la comunidad, son espacios de todos y para todos, por lo tanto, se democratiza el uso de los territorios, más allá de que las personas estén conscientes o no de aquello, son lugares libres, por los cuales todos podemos transitar, por su carácter público, razón por la cual, su mantención y conservación debe ser óptima y, al mismo tiempo, velar por que la misma comunidad así lo entienda.

Por esta misma razón, nos parece importante abordar este tipo de tema que ha sido poco explorado, sobre todo a nivel comunal y así poder generar un debate dentro de la comunidad con respecto a cómo se gestionan las áreas verdes, desde el punto de vista de su mantención y conservación.

1.4. Limitaciones de la Investigación

Es importante mencionar que para nuestra investigación se presentaran problemas, tanto como los que son vistos de una manera más global, como otros que estén en relación al caso de estudio y que tiene relación directa con el mismo, por tanto, es significativo conocer a cada uno de ellos para poder hacer una buena investigación.

A continuación, daremos una breve explicación de los problemas más comunes, para poder dejar claro el contexto en el cual se vive la mantención y conservación de las

Áreas Verdes de carácter público, las cuales, se gestionan a través de empresas especializadas en la materia.

1.4.1. Limitaciones de la Información

Se señala que la externalización en Chile comenzó a funcionar recientemente, imitando lo realizado en otros países, por lo cual no ha tenido los resultados esperados, la mayor cantidad de información disponible dice relación más a la teoría que a la práctica, por tanto, se ha seguido haciendo de la misma manera, ignorando factores claves, ya sea, por desconocimiento o falta de recursos económicos, lo que realmente es limitante al proceso, pues se requiere de estudios y modificaciones, las cuales, hasta hoy no se han realizado, pues se deberán adecuar a la idiosincrasia⁷ de nuestra cultura, por consiguiente, se establecerían las verdaderas necesidades que existen en las Áreas Verdes de carácter público a nivel local.

1.4.2. Limitación de la Comunidad

Esto, apunta a la corresponsabilidad, es decir, no solo los procesos de participación ciudadana se validan mediante la crítica, sino más bien, a través de la participación responsable, lo cual, significa que la responsabilidad es compartida, entonces, en las Áreas Verdes de carácter público, se traduce en el cuidado y uso responsable del espacio común.

Muchas veces, los vecinos o habitantes de una comuna, sólo se preocupan por sus necesidades inmediatas y no ven este tema, como un tema de comunidad, de vida de barrio, lo cual está, directamente, relacionado con el entorno y el de los demás, por tanto, se genera una real limitante, el que la Comunidad no comprenda que público, es de todos, por ende, apoyando todos podemos mejorar mediante buenas prácticas comunitarias.

⁷ En este punto, nos queremos referir con este término, a los elementos distintivos propios de un individuo o de una comunidad, que es diferente al comportamiento del resto de la población del mundo.

1.4.3. Limitación Económica

Como todo lo que se hace tiene un costo, y este costo será la piedra angular de todo proceso de gestión y mantención de los espacios verdes. Lo anterior, está regido por el presupuesto municipal, que siempre es escaso, por tanto, se aceptará la mejor oferta establecida por la empresas que busquen la licitación del servicio, podríamos decir, que el Sistema Público, busca las “tres B” (Bueno, Bonito y Barato), lo cual muchas veces juega en contra, ya que no se consideran elementos claves que apunten a mejorar las Áreas Verdes de carácter público mediante un manejo sostenible y responsable, por tal razón, es fundamental que la opinión técnica sea un factor decisivo, para que de esta forma, se alcance una gestión óptima, por lo anterior, el factor económico será un limitante directo para el desarrollo de todo este proceso.

Según lo antes mencionado en las limitantes de la investigación, es importante que en términos de desarrollo del territorio ir de lo local a lo global, dado que se pueden dar alternativas de mejorar la gestión de las Áreas Verdes de carácter público, basada en el propio aprendizaje del territorio, es decir, tomar en cuenta las características propias de la comuna en cuestión, en base a los elementos naturales, materiales y conductas humanas de nuestra propia comunidad, de tal manera, que se puedan satisfacer en forma consiente y real las necesidades de las personas y las necesidades propias del espacio común. Es por ello, que teniendo claro estas necesidades y potencialidades del territorio que se está administrando se podrá mejorar en forma clara y concreta la gestión del mismo, más allá de aplicar cualquier modelo foráneo.

1.5. Objetivos de la Investigación

El propósito del presente estudio es dar a conocer un tema que ha sido poco tratado, como es lo relativo a la conservación y mantención de las Áreas Verdes Públicas, sobre

todo a nivel comunal, las cuales se presentarán con el objetivo general y objetivos específicos, que deben ser claros, alcanzables y pertinentes.

1.5.1. Objetivo General

Analizar la gestión del Servicio de mantención y conservación de las Áreas Verdes de carácter público de la comuna de Peñalolén, durante el periodo 2013-2015.

1.5.2. Objetivos Específicos

- a) Conocer la funcionalidad de las Áreas Verdes públicas de la comuna de Peñalolén.
- b) Caracterizar el proceso de mantención y conservación de las Áreas Verdes públicas de la comuna de Peñalolén.
- c) Identificar las ventajas y desventajas que involucra este tipo de gestión local en la mantención de Áreas Verdes públicas en la comuna de Peñalolén.
- d) Conocer la opinión institucional respecto al proceso de mantención y conservación de las Áreas Verdes públicas de la comuna de Peñalolén.
- e) Conocer la opinión de las empresas involucradas en el proceso de mantención y conservación de las Áreas Verdes públicas de la comuna de Peñalolén.
- f) Conocer la opinión de los trabajadores en terreno respecto al proceso de mantención y conservación de las Áreas Verdes públicas de la comuna de Peñalolén.
- g) Conocer las expectativas ciudadanas respecto a la mantención y conservación de las Áreas Verdes públicas de la comuna de Peñalolén.

1.6. Preguntas de Investigación

La condición principal para establecer una investigación, es saber el por qué la estamos realizando, es por ello, que a continuación, esbozaremos la pregunta de investigación, que nos darán una mirada clara de “la razón de ser” de este trabajo.

¿De qué depende que el proceso de mantención y conservación de Áreas Verdes públicas en la comuna de Peñalolén de cuenta de una gestión eficiente, oportuna, competitiva y de calidad periodo 2013-2015?

1.7. Hipótesis Tentativa de Investigación

Dado el tipo de estudio que se va a realizar, que es exploratorio y descriptivo, la hipótesis tentativa de investigación que se va a enunciar tendrá una mirada explicativa, lo cual nos ayudará a aclarar y a tener una mirada de acuerdo a las necesidades que surgen con el tema de la mantención y conservación de las Áreas Verdes públicas de la comuna de Peñalolén.

A continuación, se presenta la hipótesis, que pretendemos darle validez o no a lo largo de nuestra investigación:

En la medida que la mantención y conservación de Áreas Verdes públicas dé cuenta de una buena Gestión Municipal en los servicios de mantención y conservación comunal, se incrementará la eficiencia, eficacia, competitividad y calidad del servicio prestado para sus habitantes y, de esta manera, se mejorará la vida de barrio en los espacios públicos licitados de la comuna de Peñalolén.

CAPÍTULO II

MARCO REFERENCIAL

Para toda investigación, es importante apoyarse a través de la teoría, por esa razón, se hablará de todo lo referente a los procesos de mantención y conservación de Áreas Verdes públicas, que nos aclararán de una manera detallada las bases de nuestra exploración, las cuales serán definidas con sus respectivas referencias.

Paralelamente, se detallarán los aspectos relativos al marco legal que regula directa e indirectamente a las Municipalidades en lo que tiene relación con la mantención y conservación de Áreas verdes de carácter público.

También, es de suma importancia que se definan detalladamente lo referente a la investigación que se quiere dar a entender, ya que sin estos antecedentes relevantes, el estudio no tendría bases firmes de comprobación.

2. Principales Elementos, Conceptos y Normativa Vigente que dan cuenta de la Gestión Actual que llevan a cabo las Municipalidades

2.1. Gestión de Áreas Verdes de Carácter Público

Para desarrollar este punto partiremos definiendo lo que se entiende como **área verde**.

De acuerdo a lo establecido en La Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA, 1998), se define área verde “como los espacios urbanos, o de periferia, predominantemente ocupados con árboles, arbustos o plantas, que pueden tener diferentes usos, ya sea cumplir funciones de esparcimiento, recreación, ecológicas, ornamentación, protección, recuperación y rehabilitación del entorno, o similares”⁸.

Por otra parte, se establece, también, una definición legal que está contenida en la Ordenanza de la Ley General de Urbanismo y Construcción, donde se señala que “corresponde a una superficie de terreno destinada preferentemente al esparcimiento o circulación peatonal, conformada generalmente por especies vegetales y otros elementos complementarios”⁹.

Ahora bien, si al concepto anterior, le agregamos el término público, en relación a que estamos considerándola como un bien público, diremos que estamos hablando de un Bien de Uso Público¹⁰.

Por tanto, este bien Nacional de Uso Público, estará a cargo de cada Municipalidad, dado que éstas forma parte de las atribuciones privativas que poseen las Municipalidades y, por lo mismo, serán ellas las encargadas de administrar y buscar la mejor manera de mantener y conservar este tipo de bienes, de acuerdo a la naturaleza

⁸ <http://arboriculturaurbana.blogspot.cl/2009/01/definicion-de-rea-verde.html>

⁹ El artículo específico de la Ley de Urbanismo y Construcción, será abordado en punto 2.7 Leyes que regulan la Mantenimiento y conservación de las Áreas Verdes de carácter público en las Administraciones Municipales

¹⁰ Según el Código Civil, en su Inciso Segundo, Artículo 589, los Bienes Nacionales de Uso Público corresponden a todos aquellos bienes nacionales cuyo uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como calles, plazas, puentes, caminos, el mar adyacente y sus playas.

de sus funciones privativas, que son establecidas en la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Es por ello, que la forma de **gestionar la mantención y conservación** de Áreas Verdes de **carácter público**, será clave y dará cuenta de que si esta gestión que estamos llevando a cabo, es apropiada o no.

De acuerdo a lo anterior, cuando hablamos de gestión, tomando en cuenta definiciones de varios autores¹¹, hacemos referencia, por ejemplo a la administración de recursos humanos y materiales, ya sea dentro de una institución estatal o privada, para alcanzar los objetivos propuestos por la misma. Para ello, uno o más individuos de dicha organización dirigirán los proyectos laborales de otras personas para poder mejorar los resultados, que de otra manera no podrían ser obtenidos.

También, entendemos que la gestión alude a un “conjunto de actividades de planeamiento, previsión, organización, evaluación y control destinados a alcanzar los propósitos en una organización”¹², como por ejemplo, las Municipalidades.

Cuando nos situamos, en un territorio específico, en este caso, la comuna de Peñalolén, es importante hacer una diferenciación en relación al tipo de gestión que nos referiremos, es decir, si bien, la gestión va involucrar todos los elementos anteriormente descritos, dichos elementos deben estar orientados a potenciar el desarrollo del espacio local.

Según Van Hermelrick (2001), el espacio local es definido “como un sistema compuesto de un conjunto de subsistemas en interacción dinámica entre sí y con su medio ambiente, cuya finalidad es la satisfacción de necesidades”.¹³

¹¹ Visitar la siguiente página web <http://concepto.de/gestion/> en donde se enuncian diversas acepciones respecto al término gestión.

¹² Oficina Nacional de Innovación de Gestión- Subsecretaría de la Gestión Pública – Jefatura de Gabinete de Ministros. La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica, página 93. Buenos Aires. Argentina. Enero 2007.

El mismo autor, a su vez, de manera complementaria, entiende el desarrollo local como “un proceso basado en alianzas entre actores, que se genera en un ámbito territorial inmediato, con el fin de impulsar procesos de cambios para el mejoramiento de su bienestar colectivo”¹⁴.

Por tanto, la gestión, que en este caso, está asociada al mantenimiento y conservación de Áreas Verdes de carácter público, llevada a cabo por las Municipalidades, deberá considerar una serie de elementos que den cuenta de la Nueva Gestión Pública, es por ello, que especificaremos todos los elementos y conceptos que deben tomarse en cuenta al momento de elegir la forma en que realizaremos la prestación de este tipo de servicios en un territorio determinado.

2.2. Reforma del Estado

Las reformas, implican un proceso de cambio y desde esta mirada, la forma de cómo entender y comprender lo público, es uno de los cambios más profundos y ha abarcado diversas dimensiones, las que se relacionan con las instituciones públicas, el sistema político, las organizaciones gubernamentales que ejecutan las **políticas públicas** y las relaciones del **Estado con el mercado** y la **sociedad civil**¹⁵.

Mediante la comprensión de estas relaciones por parte de los actores, que están a cargo de la toma de decisiones, se podrán realizar gestiones eficientes, eficaces y de calidad, que den cuenta de un adecuado uso de los recursos materiales, económicos y humanos que dispone una organización pública, que este orientada al servicio de la comunidad, que en nuestro caso, corresponde a una Municipalidad.

Durante la década de los años 70, nuestro país experimentó una serie de reformas impulsadas por la Dictadura o “**Régimen Militar**” a través de la Comisión Nacional de la

¹³ Vargas Hernández, J.G.: "Algunos planteamientos sobre la gestión pública local del desarrollo regional", en Contribuciones a la Economía, diciembre 2003, páginas 2 y 3, disponible en la siguiente página web <http://www.eumed.net/ce/>

¹⁴ Ibíd página 4

¹⁵ Karina Doña Molina, Síntesis del Proceso de Modernización del Estado en Chile (1994 – 2003), Académica Instructora Departamento de Gobierno y Gestión Pública INAP – Universidad de Chile, páginas 8 y 9.

Reforma Administrativa (CONARA)¹⁶. Los cambios radicales para la época versaron sobre el cuestionamiento y replanteamiento del papel del Estado en varios aspectos, tales como lo productivo, financiero, económico y lo social; lo que se traduciría en los procesos de privatizaciones, de descentralización de las Municipalidades y apertura de los mercados financieros.

Por tanto, la gestión que realizaban las Municipalidades en torno a la mantención y conservación de Áreas Verdes públicas, era muy precaria, ya que no contaba con personal especializado y este tipo de áreas eran de baja calidad, es por ello, que una vez que se produjo el retorno a la democracia (año 1990), se originaron, también, una serie de reivindicaciones sociales entre las cuales se destaca, por ejemplo, el aumento en la creación de Áreas Verdes públicas, debido a que éste fue sustancial en todas las comunas, surgiendo así la interrogante de cómo serán mantenidas y conservadas estos tipos de espacios, para que den cuenta del fin para el cual fueron creados.

Es por ello, que la Nueva Gestión Pública, está fuertemente marcada por procesos que apuntan a la externalización de los servicios y productos del sistema público, ya que se cuenta con un Estado mínimo altamente burocrático, lo cual se replica en las distintas Organizaciones Públicas, donde las Municipalidades, no son la excepción, las cuales no son capaces de proveer todos los servicios asignados de manera directa, y que éstas de desarrollen de manera eficiente, oportuna y con criterios de calidad, es por esto, que determinados servicios, son asignados a un tercero.¹⁷

¹⁶ Esta Comisión fue creada el 17 diciembre de 1973, a través de la promulgación del Decreto de Ley N° 212, con el fin de llevar adelante una reforma administrativa de carácter integral lo que a su vez, fue acompañado por un proceso de regionalización que se pondría en marcha a partir de 1974.

¹⁷ Karina Doña Molina, Síntesis del Proceso de Modernización del Estado en Chile (1994 – 2003), Académica Instructora Departamento de Gobierno y Gestión Pública INAP – Universidad de Chile, páginas 9 y 10.

2.3. Modernización de la Gestión Pública

La Modernización de la Gestión Pública se entenderá como la incorporación de nuevos enfoques de índole empresarial, tales como Reingeniería, Benchmarking, Outsourcing, cuya finalidad será superar la administración burocrática que caracterizaba a los países menos desarrollados.

Es por ello, que el proceso de Modernización de la Gestión Pública ha tenido por finalidad elevar las competencias y la capacidad de movilizar los recursos públicos de manera más eficiente.

Este proceso modernizador fue adoptado del enfoque del **Nuevo Gerencialismo** o New Public Management (Nueva Gestión Pública), el cual se basó en la transición desde un paradigma burocrático de la Administración Pública hacia un nuevo paradigma Gerencial, que consideraba las transformaciones en el medio e incorporaba elementos probados con éxito en el mercado. De este modo, el modelo gerencial se convirtió en un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para incrementar la gobernabilidad democrática del sistema político¹⁸.

Por tanto, la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello, la introducción de mecanismos de competencia que promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo esto sujeto a sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, se perfeccione el sistema de elección; y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.¹⁹

¹⁸ *Ibíd.*, páginas 10 y 11.

¹⁹ Isabel María García Sánchez, *La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias* Universidad de Salamanca, Mayo 2007, páginas 1 y 2

2.4. Externalización

La externalización de los servicios públicos consiste en “confiar a agentes externos a la organización parte de la producción o de los servicios, aquellos en los que el dominio no es óptimo, con el fin de mejorar la posición competitiva”.²⁰

De acuerdo a la afirmación anterior, la externalización está planteada como una estrategia modernizadora de la **Gestión Pública**, imprescindiblemente está asociada a un logro de mayor eficacia y eficiencia, incorporada dentro de un conjunto de corrientes que se han dado a denominar, como dijimos, “**Nueva Gestión Pública**” y se basa en los siguientes pilares o lineamientos **Eficiencia, Eficacia y Calidad**.²¹

No obstante, existen otras opiniones respecto a este tema y señalan que la externalización, es una “técnica que no está exenta de polémica, entre otras causas, debido a que se atribuye a su aplicación un trasfondo ideológico coincidente con las corrientes de pensamiento que propugnan la reducción, o incluso, que apuesta por la desaparición del Estado de Bienestar”²².

Para nuestro caso de estudio, los contenidos de la primera acepción se ajustan a lo que en Chile, se entiende por externalización.

²⁰ Jordi Mas Sabate, Gestión Privada de Servicios Públicos: La externalización (Outsourcing) en la Administración Pública, V Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 - 27 Octubre, 2000, página 2.

²¹ **Eficacia**: cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos, a cuántos usuarios o beneficiarios se entregan los bienes o servicios, qué porcentaje corresponde del total de usuarios. **Eficiencia**: cuál es la productividad de los recursos utilizados, es decir cuántos recursos públicos se utilizan para producir un determinado bien o servicio. **Economía**: cuan adecuadamente son administrados los recursos utilizados para la producción de los bienes y servicios. **Calidad**: cuán oportunos y accesibles a los usuarios son los bienes y servicios entregados, para revisar con mayor detalle ir a la publicación de Juan Cristóbal Bonnefoy Marianela Armijo, Indicadores de desempeño en el sector público, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile, noviembre del 2005, página 30

²² Gema Sánchez Medero, La Externalización de la Formación Ocupacional en la Comunidad de Madrid Universidad Complutense de Madrid, España 2002/2003, página 89.

2.5. Proceso de Licitación

Para que la prestación de un servicio sea desarrollado por una empresa privada dentro de la Administración Pública, en donde se incluyen a las Municipalidades, por ejemplo, esta prestación debe ser bajo una Licitación de carácter público, la cual corresponde a un mecanismo de adquisición establecido en la Ley N°19.886 de Compras Públicas, donde se caracteriza por ser un proceso participativo y formal que busca obtener mejores condiciones de compra.

Por lo tanto, una licitación pública en términos generales, corresponderá a un proceso de concurso entre proveedores, para adjudicarse la adquisición o contratación de un bien o servicio requerido por una organización.

En el ámbito público, los proveedores deben formular sus propuestas sujetándose a las bases fijadas por los organismos públicos pertinentes, de entre las cuales se seleccionarán y aceptarán la(s) oferta(s) más conveniente(s).

2.6 Participación Ciudadana

Definir qué es participación ciudadana resulta complejo, dada la amplia gama de procesos y conceptos asociados al mismo.

En primera instancia, la participación, lo que busca es integrar a los diferentes actores en las acciones de planificación, seguimiento y evaluación de actividades a fin de generar una cultura de la participación con lo cual, la gestión alcanza a nuestro juicio, una dimensión social, estamos hablando de gestión social, participativa.

Por lo anterior, la participación, en términos generales, debe ser entendida, cómo la población consciente y organizadamente, toma parte en el proceso de decisiones y

asume responsabilidades en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.²³

Por su parte, lo del término ciudadana, si bien, por lo general, lo vinculamos a los procesos que están asociados, directamente, a la democracia, en lo que tiene relación con los deberes y derechos ciudadanos.

Cuando asociamos la palabra ciudadana con participación, también, entendemos que la sociedad debe estar organizada pero, “de una manera que a cada persona se le reconoce el derecho y el deber de contribuir al proceso en el que se toman las decisiones sociales más significativas.”²⁴

Lo anterior, se condice con otra definición acerca de participación ciudadana, donde se nos señala, lo siguiente: “conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la **democracia participativa**. A través de la integración de la comunidad al ejercicio de la política. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la **Administración Pública** o de un partido político”²⁵.

Por otro lado, cuando nos referimos a participación ciudadana, esta acción, indudablemente, está asociada al “**fortalecimiento de la sociedad civil**”.²⁶

²³ Al respecto, revisar, por ejemplo, los planteamientos enunciados por Pedro Mujica, en su libro La igualdad política: el significado actual de la participación ciudadana, en Estudios Políticos, RIL editores. Santiago de Chile, 2010.

²⁴ Rodrigo Baño Ahumada, Apatía y Sociedad de Masas en la Democracia Chilena Actual, en Nueva Serie FLACSO – Chile, 1997.

²⁵ Esta definición se encuentra en: https://es.wikipedia.org/wiki/Participaci%C3%B3n_ciudadana

²⁶ Al respecto, revisar los planteamientos realizados por Claudia serrano en su publicación, Participación social y ciudadana: Un debate del Chile contemporáneo, página 19, Santiago de Chile, octubre, 1998.

Sin embargo, para abordar lo que es la **participación ciudadana**, en nuestro caso, además, debemos tomar en cuenta lo que determina al respecto la legislación vigente en nuestro país²⁷, como la instancia donde las personas (entendidas como sujetos con capacidades, derechos y deberes), se involucran en el quehacer estatal fortaleciendo la transparencia, la eficacia y eficiencia de los servicios y políticas públicas.

En otras palabras, la participación ciudadana ocurre cuando los ciudadanos se involucran en la gestión pública, oportunidad que en el caso de Chile, se concreta a través de los cuatro procedimientos que establece la Ley mencionada, como son: Acceso a la Información relevante, **Consultas ciudadanas**, **Cuentas Públicas Participativas** y **Consejos de la Sociedad Civil**.

2.7. Leyes que Regulan la Mantención y Conservación de las Áreas Verdes de Carácter Público en las Administraciones Municipales²⁸

En nuestro país, la Ley ha otorgado a los Servicios Públicos un conjunto de potestades, facultades y atribuciones orientadas a velar de la manera más idónea y óptima la administración de los bienes públicos.

El Marco Normativo aplicable a las Municipalidades es, principalmente, el siguiente:

²⁷ La Participación ciudadana será abordada de acuerdo a lo definido en la Ley N° 20.500, Sobre Asociaciones y Participación ciudadana en la Gestión Pública, la cual será explicada en el punto 2.7 Leyes que regulan la Mantención y Conservación de Áreas Verdes de carácter público en las Administraciones Municipales.

²⁸ Antes de revisar el marco normativo que regula el mantenimiento y conservación de Áreas verdes de carácter público, aclararemos que una Ley, está dividida en Títulos, a su vez los Títulos se dividen en Párrafos, los Párrafos en Artículos y los Artículos en Incisos.

a) Ley N° 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades²⁹

Esta Ley es la piedra angular que regula a los municipios, la cual en su Párrafo 1°, denominado Naturaleza y Constitución, Artículo 1°, Inciso segundo, las define como: “...corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.”, esta definición general les provee, tanto al Alcalde como máxima autoridad y el Concejo Municipal, las herramientas necesarias para ejercer la administración de la comuna.

Asimismo, esta Ley en el Párrafo 2°, designado con el nombre de Funciones y Atribuciones, Artículo 3°, indica que a las Municipalidades les corresponde, como función privativa, el aseo y **ornato** de la comuna. Esto significa que, velar por el cuidado del aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y bienes nacionales de uso público existentes en la comuna y la construcción, conservación y administración de las áreas verdes, son labores de exclusiva competencia de las Municipalidades y su ejercicio no puede ser asumido por otras entidades independientemente de ellas. Por otro lado, dentro de las atribuciones otorgadas por esta Ley Orgánica Constitucional, el Artículo 8°, estipula lo siguiente: “...a fin de atender las necesidades de la comunidad local, las Municipalidades podrán celebrar contratos que impliquen la ejecución de acciones determinadas” (inciso segundo). “De igual modo, podrán otorgar concesiones para la prestación de determinados servicios municipales o para la administración de establecimientos o bienes específicos que posean o tengan a cualquier título” (inciso

²⁹ Decreto con Fuerza de Ley, Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su Título Primero (I), trata sobre la Naturaleza, Funciones y Organización Interna de las Municipalidades, para efectos prácticos nos referiremos a cuatro párrafos, contenidos en el Título citado, mencionando y describiendo los Artículos e Incisos que atañen en forma directa a nuestra investigación, para conocer la Ley en profundidad, revisar la siguiente página web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693#186950>, disponible en Biblioteca electrónica del Congreso Nacional- BCN.

tercero). “La celebración de los contratos y el otorgamiento de las concesiones a que aluden los incisos precedentes se hará previa licitación pública, en el caso que el monto de los contratos o el valor de los bienes involucrados exceda de doscientas unidades tributarias mensuales o, tratándose de concesiones, si el total de los derechos o prestaciones que deba pagar el concesionario sea superior a cien unidades tributarias mensuales” (inciso cuarto). El Artículo anteriormente mencionado, es el soporte que otorga facultades a los municipios para contratar a terceros en funciones específicas.

También en su párrafo 4°, denominado Organización Interna, Artículo 25°, establece a la Unidad de Medio Ambiente, Aseo y Ornato, como responsable del aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público e igualmente la construcción, conservación y administración de las áreas verdes, todo esto en el ámbito de su territorio.

b) Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado³⁰

La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado en su Título I, denominado Normas Generales, Artículo 1°, establece la forma en que se encuentra organizado el gobierno y la administración del Estado, estructura que es regida por el Presidente de la República, con la colaboración de diversos órganos establecidos constitucionalmente, entre estos podemos nombrar a los Ministerios, las Intendencias y las Gobernaciones, además de servicios públicos creados con la finalidad de cumplir la función administrativa, incluyendo la Contraloría General de la República,

³⁰ Ministerio del Interior; Subsecretaría del Interior. Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado, en su Título Primero (I), trata sobre las Normas Generales, para efectos prácticos nos referiremos a cuatro párrafos, contenidos en el Título citado, mencionando y describiendo los Artículos e Incisos que atañen en forma directa a nuestro trabajo, para conocer la Ley en profundidad revisar la siguiente página web , <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967#>, disponible en disponible en Biblioteca electrónica del Congreso Nacional- BCN.

el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, los Gobiernos Regionales, las **Municipalidades** y las empresas públicas.

Cabe señalar que, “...la propia Carta Fundamental establece que determinados órganos gozarán de autonomía, razón por la cual no estarán sometidos a dicha dependencia o tutela, como ocurre con la Contraloría General de la República, el Banco Central, el Ministerio Público, las **Municipalidades** y el Consejo Nacional de Televisión. Al mismo tiempo, la propia Constitución permite que la ley pueda crear órganos autónomos”³¹.

El Artículo N° 2 de esta Ley, decreta el acatamiento de la Constitución y las leyes por parte de los órganos de la Administración del Estado, su actuar deberá concentrarse en las atribuciones otorgadas por el ordenamiento jurídico. Serán sancionadas las acciones que se distancien del ejercicio de sus potestades, como abusos o excesos.

El propósito de la Administración del Estado está plasmado en el Artículo N° 3, al situar al ciudadano como centro de su servicio, la promoción del bien común, el fomento del desarrollo del país, todo esto considerando las necesidades públicas, enmarcándose en sus atribuciones constitucionales y legales, también la aprobación, ejecución y control de políticas públicas de distinto alcance.

c) Ley N° 19.886, Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios³²

Esta norma legal cuya finalidad es uniformar los procedimientos administrativos de contratación de suministro bienes y servicios para el funcionamiento de la

³¹ Eduardo Cordero Quinzacara, Administración del Estado de Chile y el Concepto de Autonomía, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso, año 2012, página 18.

³² Ministerio de Hacienda. Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, para efectos prácticos, haremos mención al Capítulo III De las Actuaciones Relativas a la Contratación, citado, mencionando y describiendo los Artículos e Incisos que atañen en forma directa a nuestra investigación, para conocer la Ley en profundidad, revisar la siguiente página web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213004>, disponible en Biblioteca electrónica del Congreso Nacional- BCN.

Administración Pública, con reglas básicas de transparencia y procedimientos de las compras y contrataciones.

En el Capítulo III, De las Actuaciones Relativas a la Contratación de Servicios, Párrafo 1, Artículo 5°, señala las formas de adjudicar los contratos, por parte de la Administración, constituidas por las figuras de licitación pública, licitación privada o contratación directa, determinando la obligatoriedad de una licitación pública cuando los montos de las contrataciones superen las 1.000 unidades tributarias mensuales.

El Artículo 6°, establece las condiciones que proporcionen un máximo provecho entre la totalidad de los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros.

Por su parte, el Artículo 7°, especifica las distintas formas en que la Administración Pública puede adjudicar los contratos; en primera instancia, define la licitación o propuesta pública como: “el procedimiento administrativo de carácter concursal mediante el cual la Administración realiza un llamado público, convocando a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas, de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente”. Agrega, respecto a la licitación pública, “En las licitaciones públicas cualquier persona podrá presentar ofertas, debiendo hacerse el llamado a través de los medios o sistemas de acceso público que mantenga disponible la Dirección de Compras y Contratación Pública, en la forma que establezca el **Reglamento**. Además, con el objeto de aumentar la difusión del llamado, la entidad licitante podrá publicarlo por medio de uno o más avisos, en la forma que lo establezca el Reglamento”; Seguidamente, describe la licitación o propuesta privada como: “el procedimiento administrativo de carácter concursal, previa resolución fundada que lo disponga, mediante el cual la Administración Pública invita a determinadas personas para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas,

de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente”; finalmente, detalla trato o contratación directa como: “el procedimiento de contratación que, por la naturaleza de la negociación que conlleva, deba efectuarse sin la concurrencia de los requisitos señalados para la licitación o propuesta pública y para la privada. Tal circunstancia deberá, en todo caso, ser acreditada según lo determine el Reglamento”. En el último inciso, de este Artículo, prohíbe a la Administración Pública fraccionar las contrataciones con la finalidad de variar el procedimiento de contrato.

d) Ley N° 20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública³³

Esta ley en su Título IV, denominado “De la Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, entre los Artículos 69 y 73, señala, entre otras cosas, el derecho de la ciudadanía de participar en las políticas, planes, programas y acciones del Estado; objeta actitudes de discriminación o exclusión, sin razón fundamentada, que impidan la participación de las personas. Establece la **obligatoriedad de los Servicios Públicos** de crear los procedimientos a través de los cuales las personas y organizaciones ciudadanas podrán ejercer este derecho; la estructura o forma de participación de la comunidad deben informarse, actualizadas, mediante medios electrónicos u otros. Igualmente, los **Órganos de la Administración del Estado**, entregando información significativa a la ciudadanía, transparentaran sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, procurando un acceso oportuno de la información de éstos a las personas. Asimismo, estos Órganos del Estado, anualmente, deberán dar cuenta pública participativa a la ciudadanía de su gestión.

³³ Ministerio de Secretaría de Gobierno. Ley N° 20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, para efectos prácticos, haremos mención a en Título IV De la Participación Ciudadana en la Gestión Pública, citado, mencionando y describiendo los Artículos e Incisos que atañen en forma directa a nuestra investigación, para conocer la Ley en profundidad, revisar la siguiente página web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>, disponible en Biblioteca electrónica del Congreso Nacional-BCN.

e) Ley N° 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente³⁴

La Ley N° 19.300, consagra en su Artículo 1°, “El 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** se regularán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia”; lo cual tiene directa relación con la gestión municipal de las Áreas Verdes en el ámbito de su territorio.

f) Ley de Urbanismo y Construcción³⁵

El Capítulo V, De la Subdivisión y la Urbanización del Suelo, Artículo 70, de la Ley de Urbanismo y Construcción, indica: “En toda urbanización de terrenos se cederá gratuita y obligatoriamente para circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas y recreacionales, y para equipamiento, las superficies que señale la Ordenanza General, las que no podrán exceder del 44% de la superficie total del terreno original. Si el instrumento de planificación territorial correspondiente contemplare **Áreas Verdes de uso público** o fajas de vialidad en el terreno respectivo, las cesiones se materializarán preferentemente en ellas. **La Municipalidad podrá permutar o enajenar los terrenos recibidos para equipamiento, con el objeto de instalar las obras correspondientes en una ubicación y espacio más adecuados**”.

³⁴ Ministerio de Secretaría de la Presidencia. Ley N°19.300, Sobre Bases Generales de Medio Ambiente, para efectos prácticos, haremos mención a en Título I, el cual trata sobre las Disposiciones Generales, citado, mencionando y describiendo los Artículos e Incisos que atañen en forma directa a nuestra investigación, para conocer la Ley en profundidad, revisar la siguiente página web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>, disponible en Biblioteca electrónica del Congreso Nacional- BCN.

³⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Decreto con Fuerza de Ley N°458, Ley de Urbanismo y Construcción, para efectos prácticos, haremos mención a en Capítulo V De la Subdivisión y Urbanización del Suelo, citado, mencionando y describiendo los Artículos e Incisos que atañen en forma directa a nuestra investigación, para conocer la Ley en profundidad, revisar la siguiente página web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>, disponible en Biblioteca electrónica del Congreso Nacional- BCN.

CAPITULO III

MARCO METODOLÓGICO

Para darle un orden a la investigación, debemos seguir los procesos que deben estar presentes en todos los estudios y/o investigaciones.

En primera instancia, establecer el tipo de investigación y el carácter de la misma. Además, de sus sujetos de estudio, universo y muestra. También, se explicitarán los instrumentos de recolección de información, que no sólo serán de tipo documental sino que para obtener información fidedigna de la realidad observada, se realizarán, tanto entrevistas como encuestas, las cuales analizadas en el próximo capítulo, a fin de poder demostrar a través de los instrumentos mencionados, el sustento real de dicha investigación y así actuar acorde a los objetivos de la misma.

3. Metodología de la Investigación

3.1. Tipo de Investigación

La investigación que se realizará será de tipo *exploratoria y descriptiva*, cuya metodología de investigación tendrá un carácter cualitativo y cuantitativo, donde se intentará analizar las distintas gestiones que se realizan en la mantención y conservación de las Áreas Verdes de carácter Público en la comuna de Peñalolén por la Ilustre Municipalidad durante el período 2013 - 2015, en donde no se han registrado hasta ahora, estudios y/o investigación que estén enfocados, directamente, en las Áreas Verdes de carácter público de la comuna.

El estudio se dice que es *exploratorio* porque, éstos “*se efectúan normalmente cuando el objetivo a examinar es un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tiene muchas dudas o no se ha abordado antes*”³⁶.

Como se ha dicho a lo largo de la investigación, no existen muchos estudios respecto a la mantención y conservación de las Áreas Verdes de carácter público, por esta razón queremos abrir esta área, para lo cual pretendemos sea interés de todos.

Y es de tipo *descriptivo*, puesto que “*los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles más importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis*”³⁷.

Lo que se pretende es recopilar la mayor cantidad de información, la cual nos permitirá identificar los factores más favorables referentes a la mantención y conservación de las Áreas Verdes de carácter público de la comuna de Peñalolén, y así analizar todo lo que

³⁶ Hernández, Sampieri R; Fernández C. y Batistas, P .Metodología de la investigación. Editorial McGraw, tercera edición. México 2003, Pág. 115

³⁷ *Ibíd.* Pág. 117

tenga relación directa con dicha área, para tener mayor precisión en lo que se quiere abordar.

Por lo anterior, la investigación contemplaría técnicas de análisis tanto cualitativas como cuantitativas, para lo cual se hará una revisión de los distintos antecedentes existentes en la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, como son por ejemplo, el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), Ordenanzas Municipales, su página Institucional, información adicional mediante el sistema de transparencia municipal, entre otras. Lo que se complementaría con las entrevistas y encuestas a actores claves.

3.2. Sujetos de Estudio

Para nuestra investigación, los sujetos de estudio serán la Ilustre Municipalidad de Peñalolén y las empresas externas, Nucleo Paisajismo S.A. e Hidrosym Ltda, ya que ellos, están relacionados, directamente, con nuestra investigación, desde estos, se administra y ejecutan todas las gestiones referidas a la mantención y conservación de las Áreas Verdes de carácter público, siendo ello, un aporte a las bases de opinión o ideas que se empleen acerca de este tema.

También, son considerados como sujetos de estudio, tanto los Trabajadores de las empresas mencionadas, como la comunidad.

Todos ellos, es decir, los sujetos de estudios, a través de sus opiniones nos ayudarán no sólo con la aportación de antecedentes relevante sino que, además, recolectaremos información necesaria la cual, será sistematizada para llevar adelante, el posterior análisis.

3.3. Universo y Muestra

Nuestro estudio se establece a través de los objetivos planteados, así el universo contemplaría en términos organizacionales, a la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, específicamente, al Departamento de Aseo y Ornato, quien tiene la responsabilidad de fiscalizar y administrar las necesidades de mejora, por ejemplo, en lo relativo a las Áreas Verdes de carácter público; a las empresas de mantención Nucleo Paisajismo S.A. e Hidrosym Ltda., quienes a su vez, deben ejecutar las solicitudes provenientes desde el Departamento mencionado, a través de su Unidad Técnica, y requerimientos que éstas demanden.

Se incluirá a los Trabajadores de ambas Empresas y los pobladores de la comuna de Peñalolén, quienes darán su punto de vista, respecto a la mantención y conservación de Áreas verdes de carácter público.

La muestra que recogeremos, por un lado, será no probabilística o dirigida, pues las entrevistas van a ir dirigidas a personas seleccionadas y que tienen relación directa con la administración de las Áreas Verdes de carácter público y que corresponde a informantes claves, tanto de las Empresas como de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén.

Pero, también, será de carácter probabilístico, ya que la encuesta contiene en cada una de sus preguntas un conjunto de alternativas, a través de ellas, podremos conocer la opinión de los Trabajadores de las Empresas encargadas y de la Comunidad, respecto a la mantención y conservación de Áreas verde de carácter público, donde las respuestas de éstos es anónima; y, por lo mismo tienen el carácter de voluntaria.

A diferencia de las entrevistas, la encuesta que se va aplicar no es dirigida sino que al azar, por lo mismo, la muestra que se obtendría es aleatoria simple.

3.4. Recolección de Información

Los instrumentos que se utilizarán para la recolección de la información en la presente investigación, serán los siguientes: entrevista semi-dirigida y encuesta.

3.4.1. Entrevista Semi-dirigida a Informantes Claves

Funcionarios (Jefaturas y Encargados de Áreas) del Departamento de Aseo y Ornato de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén quienes deben velar, por que se de fiel cumplimiento al contrato vigente entre las empresas de mantención y la Municipalidad, mediante la fiscalización y supervisión de las labores encomendadas y desarrollo del programa de trabajo propuesto.

Por el lado de las empresas externas, se entrevistará a Encargados (as) de contrato y supervisores (as) de terreno, quienes están diariamente en contacto con las Áreas Verdes de carácter público, por lo tanto, la información recogida será un retrato fiel de estos espacios públicos, lo que nos permitirá tener una mirada completa en base a sus conocimientos y experiencias y, de esta forma, poder aportar antecedentes al problema planteado en nuestra investigación.

3.4.2. Encuestas con Preguntas Abiertas y Cerradas

Las encuestas se realizarán aleatoriamente a Trabajadores de ambas empresas, Nucleo Paisajismo e Hidrosym Ltda. Esto permitirá tener opiniones de las personas que trabajan, directamente, en las plazas y jardines, y de los habitantes de la comuna.

3.5. Justificación de los Instrumentos de Recolección de Información

A través de los instrumentos de recolección de información escogidos, podremos obtener, como ya hemos señalado, riqueza informativa y de interpretación de toda la información entregada por los actores claves los entrevistados, los cuales están insertos en el problema de investigación y en nuestro objeto de estudio, así que esto

nos permitirá clarificar las dudas que se tenían respecto al proceso o al manejo directo de mantención y conservación de las Áreas Verdes de carácter público, por lo mismo, diremos que la utilización de los instrumentos mencionados, nos darán respuesta a las interrogantes enunciadas a lo largo de la investigación.

3.6. Variable de Investigación

Las variables de investigación serán dependientes, ya que se hará, por un lado, una recopilación de los documentos de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén; y, por otro, de la información que se obtendrá a partir de los instrumentos de recolección indicados, las cuales se clasificarán entre Integralidad del servicio, la calidad, la optimización de los recursos, expectativas comunales y ciudadanas, calidad de las condiciones ciudadanas y motivación de los Trabajadores, siendo esto un aporte para la gestión municipal y de las empresas, dado que cada uno de los actores claves juega un rol protagónico en lo relativo a la mantención y conservación de las áreas verdes de carácter público.

3.7. Variables a Medir

A continuación, se enuncian las variables que van a ser utilizadas:

- **Integralidad de los servicios prestados:** calidad, mantención, recursos humanos (RR.HH) y presupuesto.
- **Calidad de los servicios:** cumplir con la ciudadanía, cumplimiento de las tareas.
- **Optimización de los recursos:** espacio dividido por metro cuadrado a los trabajadores
- **Expectativas:** comunidad y a las propias de la Municipalidad y empresas licitadas.
- **Calidad:** en todo el sentido, laborales, servicio, humano, logístico, etc.

- **Motivación:** tanto para los Trabajadores directos de las empresas externas, como para los Funcionarios del Departamento de Aseo y Ornato de la Municipalidad, en estudio.

3.7. Operacionalización de las Variables de Investigación

Las variables de investigación se deben relacionar entre sí, según las condiciones de este estudio, con el fin de producir cierto efecto o consecuencia sobre el objeto de análisis.

Como se ha planteado a lo largo de la investigación, sus variables, se definirán a través del tipo de gestión que realiza la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, respecto a las Empresas que tienen a su cargo la mantención y conservación de las Áreas Verdes de carácter público, por tanto, las variables están, directamente, relacionadas a las necesidades e insuficiencias que se trata de cubrir dentro de estos servicios, ya que si no fuera así, sería imposible abarcar esta gestión que tiene muchas aristas de desarrollo.

Por consiguiente, las variables de investigación, nos ayudarán a establecer pautas que se utilizarán en las entrevistas semi-estructuradas, también, nos permitirá obtener la información necesaria para nuestro estudio, la que será sin sesgos ni influencias y sólo se basará en lo que digan nuestros entrevistados.

Por otro lado, las encuestas, dada su diseño, determinará ciertas tendencias de selección, que tienen que ver con un cierto número de personas, las cuales constituirán la muestra representativa (65 Pobladores y 28 Trabajadores) para nuestro estudio, permitiendo interpretar sus resultados a través de tablas y gráficos. Siendo esto relevante para nuestra información cuantitativa que es la que se puede definir con

números reales de las repuestas de los Trabajadores de las empresas externas y de los propios habitantes de la comuna de Peñalolén.

Finalmente, se deja en claro, que toda la investigación se relaciona entre sí, lo cual es útil a todo estudio, permitiendo conocer de fondo lo que hasta ahora es desconocido respecto del cuidado de la mantención y conservación de las Áreas Verdes de carácter público de la comuna de Peñalolén.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS Y DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

En el presente capítulo, realizaremos un recopilación de antecedentes generales de la comuna en la cual, estamos realizando nuestro estudio, como lo son emplazamiento, historia, características demográficas, entre otros.

Así mismo, abordaremos los puntos más relevantes relacionados con la mantención y conservación de áreas verdes públicas y cómo se llegó al actual modelo de gestión para estos tipos de espacios.

Por otro lado, se analizarán los instrumentos de investigación utilizados en ésta, con la finalidad de conocer la opinión de los principales actores que dan cuenta de este modelo, que tiene como uno de sus ejes la tercerización de los servicios que son prestados por las entidades públicas, como por ejemplo, las Municipalidades.

4. Antecedentes Generales de La Comuna de Peñalolén

4.1. Descripción de la Comuna de Peñalolén

Para abordar los aspectos de carácter general de la comuna en estudio, se tomará como referencia la información registrada por el Diagnóstico comunal **PLADECO 2013-2016**, Resumen Ejecutivo de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén.

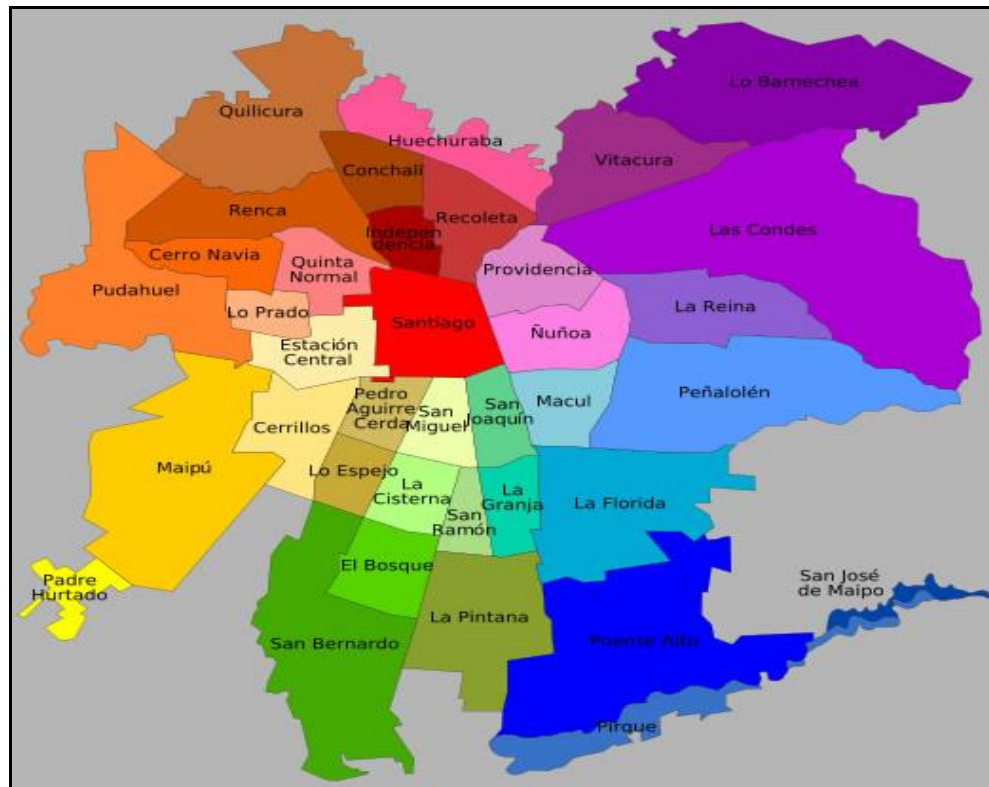
La presente investigación se desarrolla en la comuna de Peñalolén, cuyo nombre significa *“Reunión de hermanos”*, en lengua Mapudungun. La comuna se ubica en los faldeos de la precordillera andina, al oriente de la Provincia de Santiago, en la Región Metropolitana, donde un 37% del territorio comunal es montañoso, posee una gran cantidad de espacios naturales, que están localizados en la zona precordillerana, donde se destacan el Parque Cantalao y el Parque Quebrada de Macul. Geográficamente, se ubica entre los 33° 30' de latitud Sur y los 71° 30' de longitud Oeste, la superficie total de la comuna es de 54.9 km², representando un 2.66% de la superficie de la Provincia y un 0.35% de la superficie total de la Región.³⁸

La comuna se encuentra emplazada en el sector oriente de la Provincia de Santiago, limitando con cinco comunas: al norte, con la comuna de La Reina por la avenida José Arrieta, hasta la intersección con el canal Las Perdices, por donde prosigue hacia el norte hasta la intersección con calle Talinay; hacia el Noroeste limita con la comuna de Las Condes por calle Talinay; hacia el sur con la comuna de La Florida por avenida Departamental, siguiendo por la vaguada; hacia el oeste limita con las comunas de Ñuñoa y Macul por Américo Vespucio, en el siguiente mapa -N°1-, se muestra la ubicación de la comuna de Peñalolén dentro de la Región Metropolitana.

³⁸ Diagnóstico comunal PLADECO 2013-2016, Ilustre Municipalidad de Peñalolén, Resumen Ejecutivo, mayo 2013, páginas 7 a 9.

Mapa N° 1

Ubicación de la Comuna de Peñalolén dentro del Gran Santiago



Fuente: Página web, http://www.das.uchile.cl/web_postdoc/moving.php.

En relación a la población, ésta es mayoritariamente joven, según el XVII Censo Nacional de Población de 2002³⁹ y ⁴⁰, el grupo menor de 15 años alcanzó a un 28 por ciento del total de población de la comuna, según las proyecciones de población realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el presente año (2015), se reduciría al 21,54%. En tanto, el grupo entre 30 y 40 años, que en el año del Censo

³⁹ Se cita el censo de 2002, debido a que el censo, llevado a cabo durante el año 2012, fue objetado, en cuanto a procedimiento y resultados. En septiembre de 2014, se hizo público el resultado de una auditoría técnica liderada por el INE con asesoría directa del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) dependiente de la CEPAL de Naciones Unidas, donde se concluyó que «los datos generados para el año 2012 no cumplen con los estándares para que este operativo sea denominado como un censo»

⁴⁰ Diagnostico comunal PLADECO 2013-2016, Ilustre Municipalidad de Peñalolén, Resumen Ejecutivo, mayo 2013, página 9.

alcanzaba a un 24,34 por ciento. Llevado al 2015, esto se reduciría a un 20,66%. Por último, el tercer grupo con mayor cantidad de población es el que clasifica entre los 15 y 29 años de edad, alcanzando el 2002 un 24.61 por ciento de la población total de la comuna, que para el 2015, se mantendría en un 24.56%.

En relación a los antecedentes geográficos, el tipo climático corresponde a templado subhúmedo, en transición al semiárido de tipo mediterráneas. Concentrando las precipitaciones en el periodo invernal de forma intensa y por poseer una estación seca y estival prolongada de seis meses, la temperatura promedios anual es de 14,05°C. Las precipitaciones son cercanas a los 400 mm anuales concentrándose entre los meses de abril y septiembre. Peñalolén se encuentra entre las 11 comunas con mayor superficie total (54,2 km²) y entre las ocho con mayor superficie urbanizada (25.8 km²).⁴¹

La vegetación natural de la comuna se sitúa sobre los 850 metros de latitud y está compuesta por el matorral esclerófilo, que domina toda la precondillera de Chile central, este matorral esclerófilo está representado por comunidades arbustibas y de arboles de litre, peumo, arrayan, maqui, quillay y boldo, junto con especies menos frecuentes de collihuay, bollen, romerillo, maitén y quilo que cohabitan con especies herbáceas como la flor de gallo, ñañaucas y palonegro, estas comunidades la encontramos principalmente en los fondos de quebradas. Es importante mencionar que antiguamente existían comunidades espinos, las cuales fueron desplazadas por la urbanización y, actualmente, podemos encontrar algunos ejemplares en número muy reducidos en al precordillera, por otro lado, en la comuna existen 82 especies de fauna, de las cuales el 60 son aves, 10 mamíferos, 10 reptiles, 2 anfibios. La mayor parte de la fauna esta categorizada como vulnerable de acuerdo, a la categorización que realiza el libro rojo de la Corporación Nacional Forestal (CONAF).⁴²

⁴¹ Ibíd., páginas 10 y 11.

⁴² Op. Cit., páginas 13 y 14.

Es importante señalar que la comuna se encuentra dividida en cinco macro sectores, los cuales corresponden al sector de San Luis, Peñalolén Alto, Peñalolén Nuevo, Lo Hermida y La Faena (ver Mapa N° 2), existiendo una clara diferenciación entre ellos de acuerdo al nivel socioeconómico, Avenida Tobalaba marca el límite entre los sectores, siendo el sector más acomodado, Peñalolén nuevo.

Mapa N° 2
Sectores en que se divide la comuna de Peñalolén



Fuente: <http://es.slideshare.net/municipalolen/presentacion-plan-regulador-comunal>

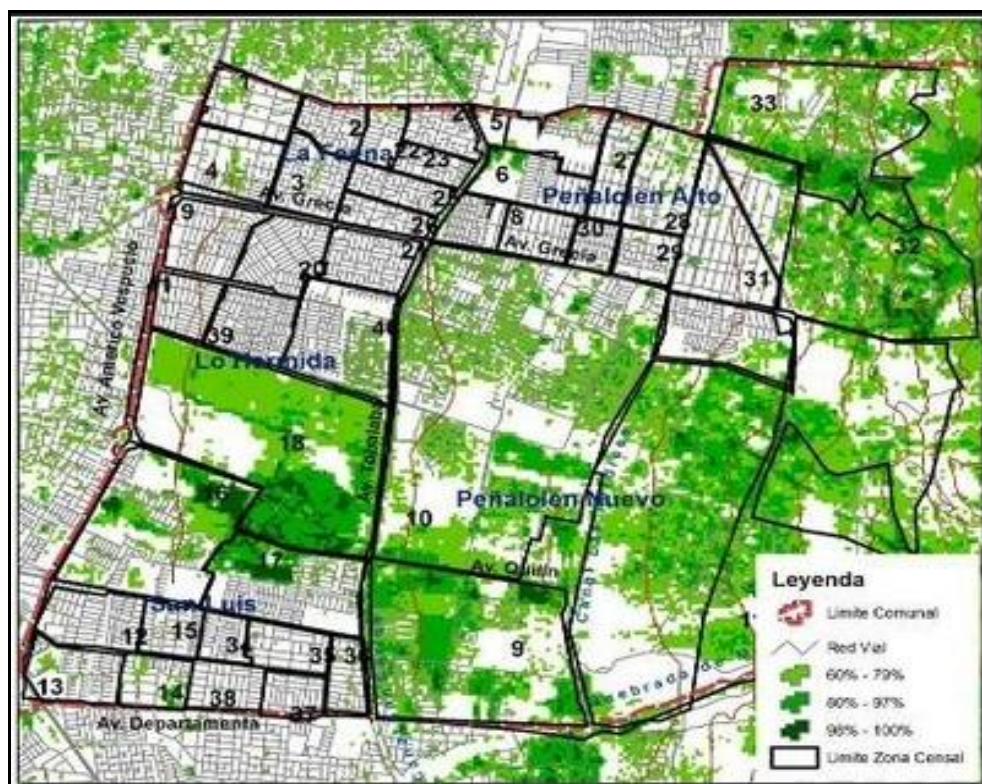
Respecto al tema principal de nuestro análisis que dice relación a la mantención y conservación de Áreas Verdes de carácter público, en el siguiente numeral explicaremos la gestión que realiza la Ilustre Municipalidad de Peñalolén y daremos antecedentes generales de la misma.

4.2. Descripción de la Gestión de Áreas Verdes de Carácter Público

En relación a este punto, podemos señalar, que de acuerdo a la Cuenta Pública 2012 de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, “el incremento en la superficie de *Áreas Verdes públicas* ha sido permanente en el tiempo. En la actualidad, la cantidad de áreas verdes por habitante de la comuna es de 6,5 m² por habitante”⁴³ y⁴⁴.

Mapa N° 3

Distribución de la cobertura vegetal, Comuna de Peñalolén



Fuente: Página Web, <http://www.sye.uchile.cl/index.php/RSE/article/view/10601/10835>

⁴³ Cabe aclarar, que en este caso, cuando se alude al promedio de áreas verdes públicas, se incluye no sólo a aquellas que son exclusivamente de carácter público, sino que también las privadas y los parques naturales existentes en la comuna.

⁴⁴ Diagnostico comunal PLADECO 2013-2016, Ilustre Municipalidad de Peñalolén, Resumen Ejecutivo, mayo 2013, página 12.

El mapa anterior -N°3-, representa la cobertura vegetal existente en la comuna, dentro de lo cual se encuentre la distribución total de áreas verdes, el cual considera todos los elementos verdes de carácter público, privado y parques naturales.

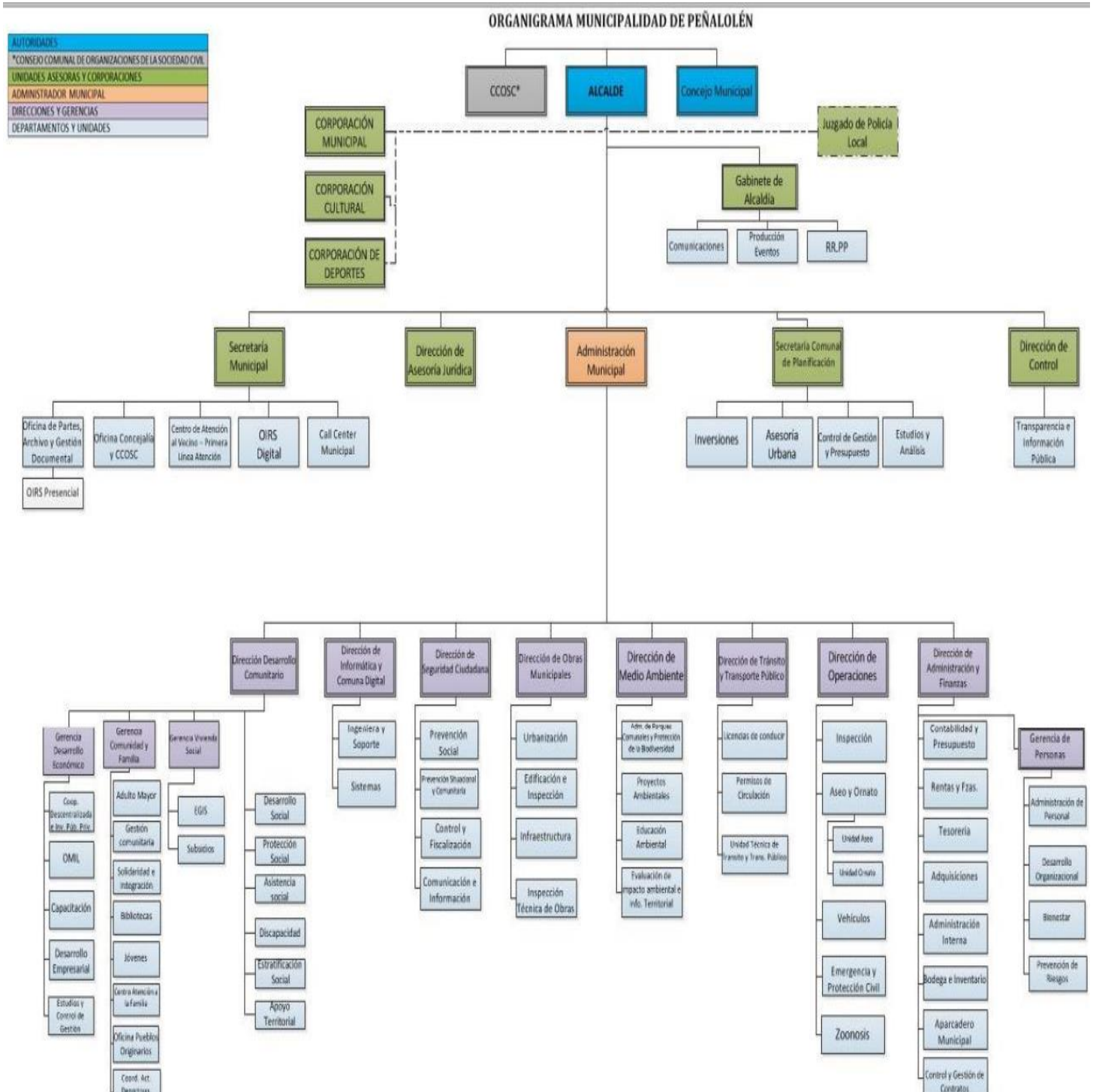
Ahora bien, tomando en cuenta nuestro objeto de estudio, consideraremos sólo las Áreas Verdes de carácter público que están bajo la administración de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, cuya responsabilidad recae en la Dirección de Operaciones e Inspección Municipal, a través del Departamento de Aseo y Ornato (ver Organigrama N°1).

El Departamento de Aseo y Ornato depende de la Dirección de Operaciones e Inspección, y se encarga de mantener la limpieza y aseo de toda la comuna, entre sus funciones están recolección de residuos sólidos domiciliarios (basura), residuos de ferias libres, limpieza de calles, levante y limpieza de microbasurales, diseño de áreas verdes, desmalezado de calles, fiscalizar y supervisar contratos de mantención de áreas verdes y de residuos, mantención de arbolado urbano, educar a la comunidad mediante buenas prácticas, dar cuenta de reclamos, sugerencias y necesidades de la comunidad, entre otras.

Es importante aclarar que existen otras áreas verdes de carácter público, como son el Parque de Peñalolén y al Parque Quebrada de Macul, cuyas superficies alcanzas a las 15 hectáreas en total, y que dependen de la Dirección de Medio Ambiente.

La Dirección de Operaciones tiene a su cargo la mantención de jardines y plazas de carácter público, lo cual representa 1.190.437 m², de áreas verdes del total de la comuna.

Organigrama N° 1 Ilustre Municipalidad de Peñalolén



Fuente: http://transparencia.penalolen.cl/01_Estructura_Organica/01_Organigrama_Municipal/organigrama.pdf

Para efectos prácticos definiremos *área verde*, en términos generales, como aquel espacio público o privado, cuya superficie está definida y delimitada, sin que exista un número mínimo o máximo de metros que formen este espacio.

Así mismo, en ella, están presentes variados elementos naturales y/o artificiales, como son por ejemplo, elementos naturales propios del paisaje original, elementos naturales introducidos (vegetación en sus distintos niveles⁴⁵), elementos artificiales o inertes (nos referimos a escaños, esculturas, juegos, asfalto, adoquines, soleras, etc.), entre otros.

Por lo tanto, un área verde, puede estar compuesta solo de elementos verdes naturales o introducidos, solo de elementos inertes o artificiales o una mezcla de ambos elementos, lo cual va a depender, básicamente, de su diseño y del objetivo para el cual haya sido creada.

De acuerdo a lo anterior, el diseño y la proyección del área verde, va ir en directa relación del para que o el por qué del espacio. En este sentido, será vital llegar a un consenso con la comunidad; el aunar visiones mediante el conocimiento académico, técnico y comunitario, que nos permita que dichos espacios se conserven y se mantengan en el tiempo, mediante el uso racional y responsable de los mismos.

La totalidad de las áreas verdes de la comuna de Peñalolén (tanto pública como privadas-, actualmente, se caracterizan, principalmente, porque entre el 60% a 65% de su superficie está compuesta por elementos verdes vivos (árboles, arbustos, cubresuelos, flores, etc.), y entre el 35% y 40% por elementos inertes o duros (pavimentos, áreas de maicillo, soleras, adoquines, etc.). Además, del mobiliario y juegos que se ubican sobre el área dura.

⁴⁵ En este punto nos referimos a árboles, arbustos flores, cubresuelo, etc., es decir, todo elemento verde que tenga vida.

4.3. Contexto Histórico del Servicio de Mantenimiento y Conservación de Áreas Verdes Públicas

Históricamente la administración, conservación y mantenimiento de las Áreas Verdes públicas ha estado a cargo de los Municipios.

En la actualidad, la mantención de estos espacios, que son de carácter público, se realiza mediante empresas de servicios que llevan a cabo todas las labores que están relacionadas con esta actividad.

En la comuna de Peñalolén, la externalización del servicio de mantención comenzó a mediados de los años 90, ya que anteriormente dichos servicios se realizaban por ejecución directa por parte del Municipio, junto al apoyo de vecinos quienes se encargaban de mantener cierto número de plazas cercanas a sus domicilios, por lo cual recibían una retribución monetaria. A medida que el número de áreas verdes fue aumentando, fue necesario aumentar la mano de obra para realizar estas labores, por lo que se comenzó a externalizar el servicio a través de pequeñas empresas familiares que formaron una especie de cooperativa (asociación). Esta forma de mantención fue bastante precaria, ya que faltaba una organización y profesionalización del servicio ofertado (no contaban con herramientas necesarias, no tenían planificación, no existía una administración adecuada, etc.), por lo cual, los resultados obtenidos no fueron óptimos⁴⁶.

Por tanto, fue necesario replantear la forma en que se llevaría a cabo este tipo de servicio, el cual seguiría siendo mediante externos, pero estos debían cumplir con una serie de requisitos definidos por el Municipio (mandante) mediante instrumentos de

⁴⁶ Datos obtenidos a partir de entrevistas a Funcionarios de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén.

regulación que aseguraran el buen funcionamiento del nuevo contrato a implementar⁴⁷.

Lo anterior, se tradujo en la aparición empresas especializadas en la materia, que no solo debían dedicarse a la mantención propiamente tal, sino que, además, de la parte operativa, se hiciesen cargo del recurso humano (RR.HH), técnico, logístico e infraestructura apropiada para dar cuenta del servicio ofertado.

4.4. Modelo Actual de Mantención de Áreas Verdes y Empresas que lo Ejecutan

En este modelo de externalización, el servicio de mantención y conservación de Áreas Verdes de carácter público, la Municipalidad sigue en su rol de administrador y responsable solidario⁴⁸ de los espacios públicos licitados, es por ello, que fiscaliza y supervisa a las empresas que tienen a cargo el contrato.

El instrumento mediante el cual Empresas de mantención y Municipalidad, dan fiel cumplimiento al contrato vigente, regulando los a sus deberes y derechos, corresponde a las Bases Administrativas y Técnicas, las cuales son de conocimiento público, desde el momento en que la Municipalidad llama a proceso de Licitación por algún determinado Servicio, en este caso particular nos referimos a la mantención y conservación de áreas Verdes Públicas de la comuna de Peñalolén.

⁴⁷ Los Instrumentos regulación corresponde a Bases Administrativas y Técnicas, las cuales serán explicadas en punto 4.4, en donde se explica el Modelo actual de Mantención y Conservación de áreas Verdes de carácter público en la Comuna de Peñalolén

⁴⁸ *“Es aquella en que la empresa principal responde conjuntamente con el contratista o subcontratista, según el caso, respecto de las deudas laborales y previsionales que tengan éstos con sus trabajadores. Para hacer efectiva la responsabilidad solidaria el trabajador debe entablar la demanda en contra de su empleador directo y en contra de todos aquellos que puedan responder de sus derechos. De esta forma la responsabilidad solidaria permite perseguir el pago de las obligaciones indistintamente del empleador directo (contratista o subcontratista) o de la empresa principal. Es aquella en que la empresa principal responde conjuntamente con el contratista o subcontratista, según el caso, respecto de las deudas laborales y previsionales que tengan éstos con sus trabajadores. Para hacer efectiva la responsabilidad solidaria el trabajador debe entablar la demanda en contra de su empleador directo y en contra de todos aquellos que puedan responder de sus derechos. De esta forma la responsabilidad solidaria permite perseguir el pago de las obligaciones indistintamente del empleador directo (contratista o subcontratista) o de la empresa principal”, disponible en página web <http://www.dt.gob.cl/consultas/1613/w3-article-94238.html>*

De acuerdo a lo anterior, la Municipalidad para dar cuenta de tal propósito debe contar con profesionales idóneos que realicen las labores de fiscalización y supervisión de dichos espacios y, de esta manera, dar respuesta a las inquietudes, solicitudes, requerimientos y necesidades que la comunidad tenga sobre este tipo de servicios.

La fiscalización y supervisión de Áreas Verdes de carácter público, estará a cargo del Departamento de Aseo y Ornato, Dirección de Operaciones e Inspección, quien velara por el buen funcionamiento, mantención y conservación de espacios licitados a un tercero; el cual, debe dar cumplimiento a lo ofertado y establecido en Bases Administrativas y Técnicas⁴⁹ del contrato que esté vigente entre ambas partes (Municipio- empresa).

Actualmente, la Mantención de Áreas Verdes públicas, está a cargo de dos empresas, las cuales, se adjudicaron la concesión de dichos espacios mediante licitación pública del año 2013⁵⁰. Las empresas corresponden a Hidrosym Ltda., y Nucleo Paisajismo S.A., quienes tienen a cargo sectores claramente definidos de acuerdo a las sectorización de la comuna. La comuna, como ha sido anteriormente explicado, está dividida en cinco sectores Peñalolén Alto, Peñalolén Nuevo, San Luis, Lo Hermida y La Faena.⁵¹

⁴⁹ Instrumentos que regulan el contrato de mantención y conservación de Áreas verdes públicas, entre la Municipalidad y Empresa. Dichos instrumentos, contienen todos los deberes y obligaciones de ambas partes, durante el tiempo que dure el contrato, para mayor detalle visitar la siguiente página web, www.mercadopublico.cl e ingresar en la barra de búsqueda el ID de la licitación, en este caso 2403-207-lp13, en donde están contenidos los instrumentos citados en sus textos íntegros.

⁵⁰ En términos generales, hay dos empresas, por tanto dos contratos, que poseen los mismos instrumentos de regulación (Bases Administrativas y Técnicas), ya que ambas empresa postularon a la misma Licitación Pública, en el año 2013, adjudicándose la mantención y conservación de Áreas Verdes públicas de la comuna de Peñalolén, las empresas corresponden a Nucleo Paisajismo S.A. e Hidrosym Ltda., la licitación mencionada, posee una duración de cinco años, para entender en qué consiste una licitación remitirse a página N°31, de la presente investigación, en donde la Ley N° 19.886, De Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, define claramente que se entiende por Licitación Pública, en el punto 2.7, que dice relación las Leyes que regulan el Proceso de Mantención y Conservación de Áreas Verdes Públicas.

⁵¹ Ver Mapa N° 2, el cual muestra la sectorización de la comuna, que corresponde al punto 4.1. Descripción de la comuna de Peñalolén.

La empresa Hidrosym mantiene los sectores de San Luis, La Faena y Lo Hermida, que representan 660.993 m² de Áreas Verdes públicas, y la empresa Nucleo mantiene los sectores de Peñalolén Alto y Peñalolén Nuevo, que representan 529.444 m², respectivamente.

La división entre ambas empresas es Avenida Tobalaba, los sectores que mantienen Hidrosym se ubican de Tobalaba hacia la costa y los que mantienen Nucleo de Tobalaba hacia la cordillera.

Las fotografías que se ven a continuación, muestran las Áreas Verdes mantenidas por ambas empresas en los distintos sectores que tienen a su cargo (ver Fotografías N° 1 a 5).

Fotografía N° 1

Áreas Verdes, sector Peñalolén Nuevos

(Empresa Nucleo Paisajismo S.A.)



Fotografía N° 2

Áreas Verdes, sector Peñalolén Alto

(Empresa Nucleo Paisajismo S.A.)



Fotografía N° 3

Áreas Verdes, sector San Luís

(Empresa Hidrosym, Ltda)



Fotografía N° 4

Áreas Verdes, sector Lo Hermida

(Empresa Hidrosym, Ltda)



Fotografía N° 5

Áreas Verdes, sector La Faena

(Empresa Hidrosym, Ltda)



La empresa Hidrosym mantiene sectores de uso intensivo (de mayor demanda por parte de la comunidad), en cambio Nucleo, está a cargo de un sector donde el uso es intensivo y el otro no (Peñalolén nuevo, corresponde al sector económico de mayores ingresos dentro de la comuna).

Si bien, el factor económico, por sí mismo, no va a dar cuenta de mejores hábitos por parte de la comunidad, las áreas verdes que aquí se ubican -Peñalolén nuevo-, sufren de menor uso por parte de sus vecinos.

4.5. Relación Empresa-Municipio para la Ejecución del Trabajo

La forma de regular la relación de trabajo entre la Municipalidad y la empresa que va a tener a su cargo la mantención y conservación de Áreas Verdes de carácter público, queda claramente establecido en las Bases Administrativas y Técnicas del contrato vigente, las cuales son comunes para ambas empresas, ya que adjudicaron por la misma licitación pública del año 2013, la diferencia radica en los sectores que tienen a cargo, en el instrumento citado⁵², están contenidas todas los deberes, derechos y obligaciones tanto del Municipio (mandante) como de las Empresas (mandatario).⁵³

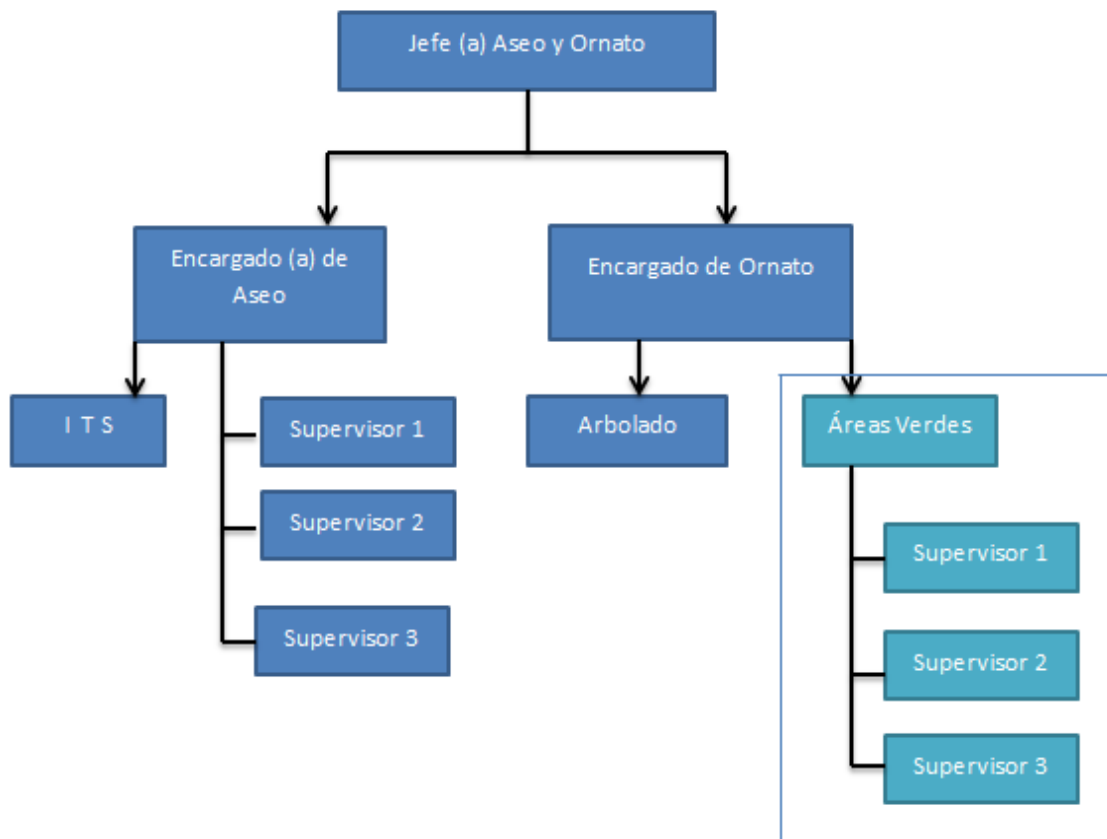
Para dar cumplimiento al párrafo anterior, la Municipalidad, cuenta con tres Supervisores que dependen del encargado de la Unidad de Ornato, el cual a su vez, depende de la Jefatura del Departamento de Aseo y Ornato (ver Organigrama N° 2).

⁵² Nos referimos a las Bases Administrativas y Técnicas,

⁵³ Según información recolectada mediante entrevista a Jefatura de Aseo y Ornato y encargada de Departamento más revisión de Bases Administrativas y Técnicas. Los párrafos siguientes también presentan información recopilada mediante las mismas fuentes.

Organigrama N° 2

Estructura Jerárquica del Departamento de Aseo y Ornato



Fuente: Ilustre Municipalidad de Peñalolén. Departamento de Aseo y Ornato.

El Departamento de Aseo y Ornato se ubica en la Dirección de Operaciones e Inspección⁵⁴. Para la fiscalización y supervisión de áreas verdes, este Departamento cuenta con Supervisores Técnicos de Servicio (ITS) Municipales, quienes evalúan mensualmente a las empresas que están a cargo de los distintos sectores dentro de la comuna.

⁵⁴ Ver organigrama N° 1, indicado en el punto 4.2.Descripción de la gestión de Áreas Verdes de carácter público.

La evaluación consiste en que las empresas den cumplimiento a las labores asignadas mensualmente, como son por ejemplo, jardinería específica, podas, desmalezados, pintura de mobiliario de las plazas, entre otras, por un número determinado de Áreas Verdes de carácter público, a parte de las labores básicas (aseo, riego y recolección de residuos sólidos), que deben ser ejecutadas por cada área verde, diariamente.

Las labores asignadas mensualmente son entregadas mediante una tabla de labor⁵⁵ que incluye labores específicas de jardinería y mantención, que deben ser ejecutadas dentro del mes evaluado, para lo cual, cada empresa posee un plazo determinado por labor solicitada.

La labor o labores solicitadas van a depender de la estación del año en que nos encontremos, ya que se trabaja sobre elementos vivos en su mayor porcentaje, los cuales tendrán distintos tratamientos y necesidades que se deben adaptar al paisaje urbano.

Además, las empresas deben ser capaces de subsanar las emergencias (fugas de agua, caída de árboles, etc.) de manera inmediata.

Por otro lado, se debe dar cumplimiento a los requerimientos y expectativas ciudadanas sobre las Áreas Verdes de carácter público, las cuales se canalizan a través de distintos medios de comunicación (este punto será explicado de forma más detallada, cuando se aborde lo relativo a participación ciudadana), y se solicitan a la empresa, de acuerdo a la urgencia y pertinencia de cada una, previa evaluación técnica realizada por Profesionales competentes en esta materia (Supervisores Técnicos de

⁵⁵ La tabla de labor, corresponde a una planilla digital en la que se incluye una serie de labores que están tipificadas en bases administrativas y técnicas, asociadas a plazos específicos y a sanciones si no se cumplen de acuerdo a lo solicitado y plazo establecido. Dicha tabla se entrega los primeros días de cada mes.

Servicio). El resultado de dicha evaluación es comunicada a quien solicita (vecinos) y se determina un plazo para la ejecución de esa labor.

Además, estos Supervisores, deben estar alertos diariamente no sólo a cualquier deficiencia que se observe en la mantención y conservación de este tipo de Áreas Verdes, sino que también, a aquellos aspectos que tienen relación con el desarrollo de la actividad -por ejemplo, accidentes laborales-, de ocurrir este tipo de situaciones, se debe tomar contacto con las empresas correspondiente, a través de llamadas telefónicas y correos electrónicos, o citando directamente a la empresa en terreno por una situación puntual.

Sin desmedro de lo anterior, las empresas debe ejecutar labores programadas por Carta Gantt, que debe ser entregada al comienzo de la adjudicación a la Municipalidad, las que obedecen al programa de mantención y conservación⁵⁶ donde se definen trabajos específicos y estacionales, como por ejemplo: corte de pasto, aplicación de productos químicos, mantenimiento de mobiliario y sistemas de riegos, entre otros.

Para la ejecución del programa de mantención y conservación de Áreas Verdes públicas, las solicitudes realizadas por el Departamento de Aseo y Ornato, mediante sus ITS, a las empresas Hidrosym y Nucleo, en este caso, cuentan con una dotación determinada de trabajadores, capataces, especialistas en jardinería y riego, además de un Supervisor por cada sector en mantención, más un Supervisor general del contrato, por cada empresa.

⁵⁶ Cada empresa al momento de presentarse a licitación pública, presenta un programa de mantención y conservación, más una oferta económica en donde especifica claramente lo que ofrece para dar cumplimiento con lo que el municipio exige, en dicha oferta, se especifica dotación de vehículos, cantidad de maquinaria, dotación de RR.HH., herramientas, insumos, entre otros.

Las Bases Técnicas y Administrativas, exigen número de Especialistas para ambas empresas, no así, de jardineros o placentos. Por otro lado, aparte de los recursos humanos, también deben contar con recursos técnicos y logísticos, que se traducen en dotación de vehículos, camiones recolectores, camiones aljibe, maquinaria e insumos necesarios y exigidos para el buen funcionamiento del servicio licitado.

Si las empresa no cumplen con lo pactado y solicitado por los Supervisores ITS, éstos tienen la facultad de sancionar dichos incumplimientos, lo que se traduce en una sanción monetaria según labor no ejecutada, que se incrementa con los días si la labor en cuestión, se vea retrasada⁵⁷.

Durante los primeros 15 días corridos de cada mes, los ITS entrega un Informe mensual a la Dirección del Departamento de Aseo y Ornato, donde se da cuenta, si es del caso, las deficiencias detectadas el mes anterior.

La empresa afectada, si el caso, tiene un plazo de cinco días corridos para apelar al Director de la Dirección de Operaciones e Inspección, adjuntando los antecedentes correspondientes que den cuenta de su apelación, a su vez la Dirección mencionada, dispone de 5 días corridos para responder a dicha apelación. Si la empresa no queda conforme con la respuesta dada, cuenta con cinco días corridos para apelar en segunda instancia, en este caso, al Administrador Municipal, quien tiene, a su vez, quince días hábiles para responder dicha apelación.

⁵⁷ Según lo establecido en las Bases Técnicas, donde se enuncian las sanciones y multas, para contrato vigente en ambas empresas, ver páginas 34-35 y 37-38, respectivamente de las Bases Administrativas y Técnicas, para la mantención de Parques y Jardines de la Comuna de Peñalolén.

4.6. Actores Involucrados en la Mantenición y Conservación de Áreas Verdes Públicas Bajo el Modelo de Externalización

En este punto mencionaremos en forma general, a los principales actores que están presentes o intervienen en la mantención y conservación de Áreas Verdes de carácter público, que han sido licitadas:

Municipalidad: corresponde al ente administrador, que fiscaliza y supervisa, el buen funcionamiento de las Áreas Verdes públicas licitadas, resguardando los intereses comunitarios sobre éstas, que representan un patrimonio común para todos los habitantes. Por lo tanto, será el Mandante sobre la empresa que tenga a cargo las labores de mantención y conservación de este tipo de espacios públicos.

Empresa: corresponde a quienes tendrán a cargo los espacios públicos licitados, dando cumplimiento a los instrumentos que regulan el contrato vigente entre la Municipalidad y la Empresa, quienes se encargarán de ejecutar las labores encomendadas por el Mandante, solicitadas a través del Departamento de Aseo y Ornato, en tiempo y plazos estipulados, para lo cual contarán con recursos humanos (RR.HH.), logísticos y técnicos, que resuelvan las necesidades y requerimientos de la comunidad canalizadas a través de dicho Departamento municipal. El RR.HH será clave en la mantención del espacio público.

Comunidad: corresponde a todos los habitantes de la comuna, que manifiesten observaciones sobre las áreas verdes que son de su interés, realizan “Fiscalización ciudadana” en los espacios públicos que están bajo la administración de la Municipalidad, por tanto ayudan a realizar un control ciudadano sobre los espacios comunes.

4.7. Participación Ciudadana y Comunidad

Por participación ciudadana nos referiremos al rol que ejerce la comunidad (vecinos), en este sentido.

Comenzaremos diciendo que la comunidad de Peñalolén ejerce este derecho en forma activa, ya que constantemente participa de los diferentes canales de comunicación que tiene a su disposición la Municipalidad para que la comunidad haga llegar sus observaciones en lo que a materias públicas se refiere (revisar definición de participación ciudadana de acuerdo a los que establece la Ley 20.500 en página 32 del presente estudio). Los canales de comunicación corresponden a solicitudes presenciales, llamados telefónico, OIRS digital, OIRS escritas, doc. Flow, reportes ciudadanos, correos electrónicos, redes sociales, entre otras.

En relación a los espacios públicos, la comunidad de manera constante está preocupada por el buen funcionamiento y mantención de las áreas verdes cercanas a los lugares que habitan y plasman sus inquietudes, a través de los canales mencionados en el párrafo anterior o mediante instancias municipales (Mesas barriales, Alcaldesa en su barrio, audiencias, etc.), para hacer llegar sus requerimientos, necesidades y demandas sobre las áreas verdes comunes. En resumen, la comunidad de Peñalolén está muy empoderada en esta materia.

4.8. Instrumentos de Investigación

En este punto analizaremos y describiremos, el resultado de los instrumentos de investigación, utilizados para la recolección de antecedentes en base a informantes claves, que intervienen en este tipo de modelo.

En primer lugar, nos referiremos a la opinión de la Municipalidad, a través del Departamento de Aseo y Ornato, dependiente de la Dirección de Operaciones e Inspección, que fue obtenida a través de entrevistas.

Luego seguiremos con las empresas de mantención, en donde describiremos las percepciones de sus Jefaturas y Supervisores de terreno en relación al tema que estamos investigando, que fue obtenida, también a través de entrevistas.

Además, abordaremos la opinión de sus Trabajadores mediante encuestas, para finalizar con la percepción de los habitantes de la comuna de Peñalolén, respecto a la mantención y conservación de Áreas Verdes de carácter público.

Cabe aclarar que las entrevistas a las empresas de mantención, las cuales fueron licitadas, sólo representan la opinión de Nucleo Paisajismo S.A., ya que no se pudo concretar entrevistas con la empresa Hidrosyn Ltda., básicamente por compatibilidad de tiempos.

Sin embargo, las encuestas fueron aplicadas a Trabajadores de ambas empresas, aunque el mayor número de entrevistados corresponde a la empresa Nucleo Paisajismo S.A. (60% de ellos).

La información recolectada estará dividida en cuatro partes, comenzaremos con los antecedentes obtenidos, mediante **entrevistas**, que se describen a continuación en los puntos **4.8.1** y **4.8.2**, respectivamente, los cuales están basados exclusivamente, en las opiniones de los entrevistados (as), en relación al tema en estudio, destacándose aquellas citas que son textuales, entre comillas.

Iniciaremos con las entrevistas efectuadas a los miembros de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, que trabajan en el Departamento de Aseo y Ornato y continuaremos con

los miembros de las empresas privadas de mantención y conservación de Áreas Verdes públicas.

Luego, seguiremos con el análisis cuantitativo y cualitativo de las respuestas obtenidas mediante las encuestas practicadas, tanto a trabajadores de las empresas privadas licitadas como de los habitantes de la comuna de Peñalolén.

Tanto el formato utilizado para realizar las entrevistas como el de las encuestas están disponibles en los Anexos N° 1, 2, 3 y 4, respectivamente. Cada uno de ellos, está enfocado a los informantes claves a los cuales, se practicó los instrumentos de investigación citados.

4.8.1. Entrevistas a Funcionarios Municipales⁵⁸

Desde el punto de vista Institucional, los áreas verdes poseen una clara importancia para la Municipalidad, ya que son elementos esenciales para la vida comunitaria, por lo tanto, la responsabilidad en cuanto a su conservación y mantención será fundamental, pues no solo embellecen el paisaje urbano, sino más bien brindan identidad a la comuna y permiten mejorar la calidad de vida de sus habitantes al contar con espacios naturales que fomentan el desarrollo de diferentes actividades al aire libre.

Por tanto, las Administraciones Comunales y los Usuarios de los espacios públicos deben ser responsables en el uso y cuidado de los éstos, para que sean sustentables en el tiempo. La mantención y conservación de ellos, será clave, debido a que la Municipalidad no poseen las capacidades (operativa, logística, dotación de personal y dependencias adecuadas) necesarias para llevar a cabo este servicio, por este motivo éste se externaliza.

⁵⁸ El modelo de entrevista aplicado está en el Anexo N°1

Se contratan a empresas externas para que ejecuten el trabajo que son mandatadas por la Municipalidad. Sin embargo, los responsables de todas las labores que ejecuten o no ejecuten las empresas es la Municipalidad, mediante su Unidad Técnica⁵⁹ encargada de fiscalizar y supervisar a las empresas que tienen a cargo la mantención y conservación de Áreas Verdes públicas.

Ahora bien, la pregunta que surge es la siguiente ¿Las empresas de mantención cumplen en un 100% con todo lo que se demanda de ellas, para una mantención y conservación apropiada? - *“claramente las empresas no cumplen con todo lo que la Municipalidad y comunidad esperan de ellas, ya que son múltiples los factores que influyen en ello, la Municipalidad posee un **objetivo público** que dice relación en velar por el cuidado y conservación de los espacios licitados, en otras palabras por el **bien común**, en cambio la empresa posee un **objetivo privado generar lucro**, al menor costo e inversión posible, es por ello, que se fiscaliza a estas empresas a través de la unidad técnica del Departamento de Aseo y Ornato, para que se cumpla lo establecido en Bases de licitación (Administrativas y Técnicas)”*, (Jefatura de Aseo y Ornato).

*“Si bien, la Municipalidad es quien construye los instrumentos que regulan los contratos, en ocasiones, se dificulta el cumplimiento estricto de todo lo contenido en las Bases de Licitación, pues se está expuesto a múltiples factores externos (sociales y ambientales), que se escapan del control de ambas partes, es por ello, que las exigencias deben apuntar a todos aquellos **factores sobre los cuales se tienen control**, tales como el recurso humano, recursos especializados e implementos que cumplan con un estándar calificado para dicha labor”*, (Jefatura de Aseo y Ornato).

⁵⁹ Dicha Unidad de Técnica, se refiere a las personas que están encargadas de realizar esta labor “Supervisores de contrato”, que Dependen del Departamento de Aseo y Ornato y este a su vez de la Dirección de Operaciones e Inspección.

Por lo anteriormente expuesto, el presupuesto destinado para las labores de mantención y conservación de Áreas verdes públicas será clave, ya que de acuerdo a los recursos que disponga la Municipalidad para este ítem será la calidad del servicio demandado a la empresa que tenga a cargo la licitación.

Si bien, el factor económico por sí mismo no logrará un mejor mantenimiento de los espacios, también será fundamental contar con Profesionales idóneos al área. Sin embargo, al contar con mayores recursos económicos se podrán definir con mayor especificidad los instrumentos que regulan estos contratos, por ejemplo, determinar los metros cuadrados a mantener por personas, que las remuneraciones vayan acorde al trabajo y no respondan solo al mercado, que los insumos técnicos y logísticos sean suficientes para desarrollar las labores en condiciones favorables, *pues **“la mano de obra tendrá un rol decisivo en el buen funcionamiento de la mantención y conservación de las Áreas Verdes públicas de la Municipalidad de Peñalolén”***, (Jefatura de Aseo y Ornato).

Por otro lado, al contar con instrumentos de regulación que estén realizado sobre ofertas reales y sobre condiciones cercanas a los que demanda el espacio público en su conjunto, podremos contar con servicios de buena calidad que vayan de acuerdo a lo que la ciudadanía demanda y la Municipalidad espera a través de su Unidad Técnica; la comunidad será clave para el buen funcionamiento de estos espacios que son esenciales para la vida de barrio.

Finalmente, es difícil lograr ofertas 100% reales que den cuenta de todo lo que se necesita en condiciones favorables para lograr un mantenimiento y conservación de Áreas Verdes públicas, ya que se está *“expuesto a una serie de factores ambientales y sociales, sobre los cuales no se tiene control y sobre todo los presupuestos municipales son acotados a cada ítem, por tanto la Municipalidad, debe conjugar una serie de*

necesidades que demanda la comunidad en múltiples áreas, no solo de los espacios públicos sino que de todo el territorio que administra y esto no es el caso de una Municipalidad en particular, sino que se extrapola a una serie de entidades que prestan servicios públicos, por lo cual al momento de elegir una u otra oferta económica, a través de una licitación pública, prima por sobre todo el factor económico, lo que necesariamente no va de la mano con un servicio óptimo”, (Jefatura de Aseo y Ornato).

4.8.2. Entrevista a Personal de la Empresa⁶⁰

Este punto en particular, fue construido mediante entrevistas abiertas en base a la opinión de una sola empresa presente en el territorio de Peñalolén, la que corresponde a Nucleo Paisajismo, debido a que no se pudo concretar ninguna entrevista con la empresa Hidrosym Ltda.

Desde el punto de vista de la empresa de mantención aludida, *“la **externalización del servicio de mantención y conservación de Áreas Verdes de carácter público**, representa una serie de **beneficios y oportunidades** para las Municipalidades, pues al contar con empresas especialistas en el **área de mantención el servicio se profesionaliza** y se da **respuesta oportuna a las necesidades que presenta el espacio público en un escenario favorable**”, (Encargada de contratos).*

Así mismo reconocen que al licitar los servicios *“no solo se traspasa la ejecución de los trabajos puntuales que dicen relación al mantenimiento de Áreas Verdes públicas, sino que también se traspasa toda la parte **administrativa y obligaciones laborales de los trabajadores** que están a su cargo”, (Encargada de contratos).*

Cuando se refieren a **profesionalización** del servicio y al avance **de nuevas tecnologías asociadas al trabajo**, se apunta, básicamente, a que las empresas de mantención han

⁶⁰ Las entrevistas aplicada, se encuentran en los Anexos 2 y 3

tenido que **diversificar su oferta**, ya que *“de acuerdo al desarrollo que ha alcanzado nuestro país y al empoderamiento que tiene la ciudadanía sobre el espacio público, no basta solo con que el espacio este limpio y regado , sino que también demanda una **serie de servicios anexos y especializados** que deben dar cuenta las empresas de mantención a través de **labores específicas** que están contenidas dentro de la mantención y conservación de áreas verdes, de tal forma de lograr un buen funcionamiento de los distintos elementos naturales y artificiales que están presentes en ellas”*, (Encargada de contratos).

Otro punto que reconocen como **positivo**, dentro de este modelo de mantención es que *“poseen la capacidad y compra inmediata de insumos y materiales que necesiten para dar cuenta del servicio que están prestando”*, (Encargada de contratos), en cambio la Municipalidad debe licitar todo lo que necesite comprar o adquirir y acogerse a lo que dicta la Ley en esta materia⁶¹, en el caso particular de esta empresa, *“posee **normas de certificación internas y estándares internacionales** en lo referido a las **condiciones de seguridad** (implementos), con los cuales deben contar sus Trabajadores, así como, **capacitaciones internas** que apuntan a mejorar la **calidad** de la mano de obra con la que cuentan”*, (Encargada de contratos).

Por otra parte, así como aluden a bondades de este modelo, también mencionan **falencias** del mismo, como por ejemplo, *“la **calidad de la mano de obra** con la que cuentan, es decir, la mano de obra **no es especializada** en su gran mayoría”*. (Encargada de contratos).

Así mismo reconocen, no de manera explícita, que *“los recursos humanos y materiales muchas veces **no dan abasto para dar cumplimiento con todo lo que demanda la Municipalidad y comunidad en relación al servicio ofertado”***, (Supervisor de terreno),

⁶¹ Ley N°. 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.

por lo cual deben adaptarse a lo que el mercado ofrece desde el punto de vista del recurso humano, por consiguiente, en ocasiones los estándares esperados y plasmados en los instrumentos de fiscalización no se ven reflejados en la ejecución del servicio prestado.

A lo anterior, mencionan una serie de **factores externos** a la mantención, como por ejemplo, lo relativo a “**conductas sociales**”, que tienen que ver con el comportamiento y el uso que realiza una parte de la comunidad de los espacios licitados, mencionan, además, la gran cantidad **de residuos que depositan terceros en los espacios públicos**. Agregando, que dichos residuos “*se caracterizan por ser ajenos a la mantención, por ejemplo, se depositan sillones, colchones, escombros, podas ilegales, residuos domiciliarios, etc.*”, (Supervisor de terreno)

Lo cual, afecta notoriamente al desarrollo del servicio, ya que la mayor parte del día, por lo comentado por el entrevistado, “*la empresa se focaliza en sacar basura de las áreas verdes principales*”, agregando que “*han tenido que aumentar el número de camiones destinados a este punto, así como la mano de obra que desarrollara este trabajo*”. (Supervisor de terreno)

Adicionalmente, el entrevistado, expresa, “*que algunas personas son poco consientes de los beneficios que prestan las Áreas Verdes de carácter público en su diario vivir*”, (Supervisor de terreno).

Lo anteriormente expuesto, da la sensación que ello, se ve reflejado en los sectores más populares de la comuna, pero al observar la realidad, nos damos cuenta, que no necesariamente son los vecinos de estos sectores los que ensucian, sino más bien, otros vecinos procedentes de otras parte de la comuna.

Respecto a la fuerza laboral, señala el entrevistado que *“contamos con personas que tienen sobre los 55 años de edad, que se dedican mayoritariamente a labores de aseo y riego, y las personas más jóvenes, son destinados a trabajos que demandan mayor esfuerzo físico, como el retiro diario de basuras de las áreas verdes, por ejemplo”*, (Supervisor de terreno),

Así mismo, el entrevistado, reconoce que las personas que desempeñan estos trabajos están sometidas a *“condiciones de riesgo latente, ya que se encuentran expuestos a una serie de externalidades propias del espacio urbano (locomoción colectiva, tenencia irresponsable de mascotas, situaciones de calle, etc.)*, que dificultan el desarrollo normal del quehacer diario”, (Supervisor de terreno).

Así mismo, expone que *“los insumos (vestimenta, herramientas, dependencia, etc.)*, con los que desarrollan su trabajo podrían ser de mejor calidad, pero esto debe estar claramente solicitado y estipulado en instrumentos de fiscalización (bases de licitación), pues, nosotros, es decir, la empresa en forma proactiva no lo va a realizar porque **su finalidad no es social** y va a cumplir con lo exigido por la Municipalidad y lo que el Ministerio del Trabajo estrictamente señala a través de su normativa vigente”, (Supervisor de terreno) .

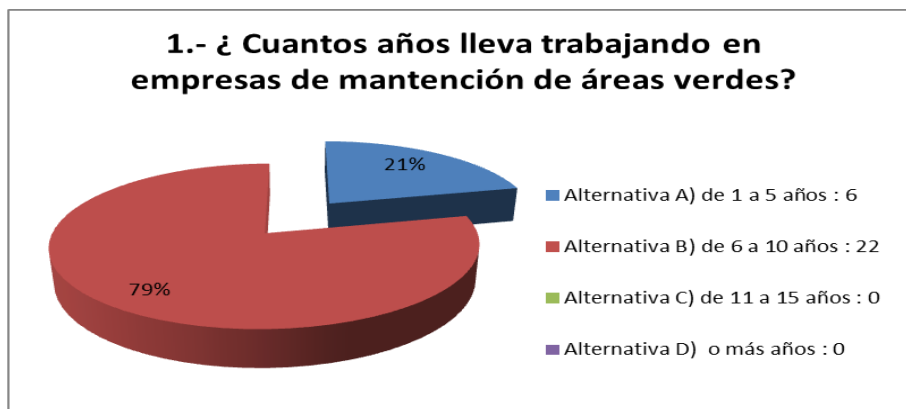
4.8.3. Encuestas realizada los Trabajadores de las Empresas de Mantenimiento y Conservación de Áreas Verdes de Carácter Público e Interpretación de la misma.

El universo de Trabajadores encuestados corresponde a veintiocho personas, la muestra la componen trabajadores y trabajadoras de ambas empresas, donde el mayor porcentaje de los encuestados corresponde a la empresa Nucleo Paisajismo, con un 60% del total, el 40% restante, realiza labores para la empresa Hidrosym Ltda.

Es preciso señalar que, la tarea de efectuar indagaciones al personal en terreno de mantención de Áreas Verdes, sobre las condiciones laborales e interacción con la comunidad, resultó compleja por la resistencia o desconfianza de éstos a hablar sobre la temática laboral. Es por ello, que la muestra resultó acotada y se consideró solo a los encuestados que completaron el instrumento metodológico en su totalidad, es decir, 28 personas de un total de 180 personas (universo).

A continuación, presentamos de manera gráfica las **nueve preguntas** realizadas a los trabajadores de ambas empresas licitadas para la mantención y conservación de Áreas Verdes públicas.

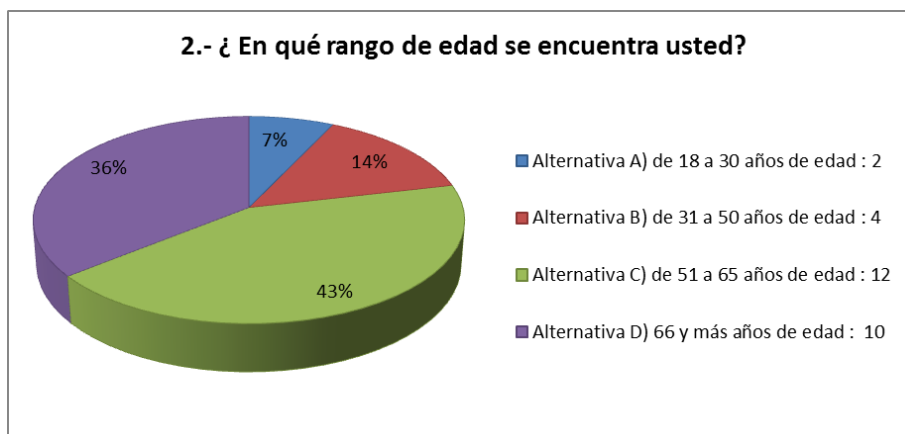
Gráfico N°1



Fuente: Tabla N° 1 del Anexo N°5.

En relación a la pregunta N°1, la gran mayoría de los trabajadoras y trabajadores encuestados llevan realizando labores de mantención y conservación de áreas verdes, entre 6 a 10 años, lo cual corresponde al 79% del total de las personas encuestadas, mientras que el 21% de éstos, lleva trabajando entre 1 a 5 años, por tanto de acuerdo a los antecedentes recolectados, han desarrollando labores de mantención y conservación de áreas verdes por más de un periodo de licitación dentro de las empresas en cuestión, ya sea dentro o fuera de la comuna de Peñalolén, entiendo que cada periodo de licitación dura 5 o 4 años, dependiendo de las bases de cada contrato.

Gráfico N° 2



Fuente: Tabla N° 2 del Anexo N°5.

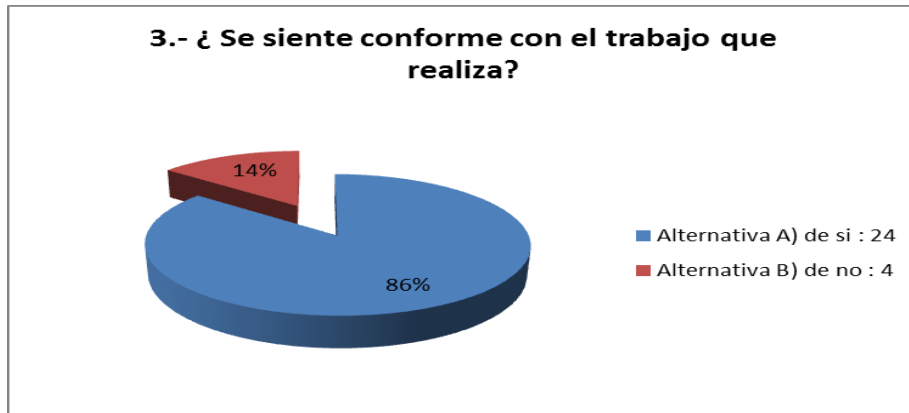
Respecto a la segunda pregunta, el 79%⁶² de los trabajadores encuestados se ubica sobre los 51 años de edad, donde el 36% de ellos, corresponde a personas con pensiones de jubilación, por consiguiente, sólo el 21% del universo encuestado está representado por personas menores a 50 años de edad.

En resumen, la principal **fuerza de fuerza laboral** de las empresas de mantención y conservación de Áreas Verdes públicas, proviene de personas pertenecientes al **grupo etario del adulto mayor o de la tercera edad**.

Esto se explica por diversas razones, entre las cuales podemos mencionar, la escasa oferta laboral en el mercado para este sector de la población; también, las remuneraciones poco atractivas para personas más jóvenes.

⁶² El 79%, representa la suma de los porcentajes, correspondientes a las alternativas C y D.

Gráfico N° 3

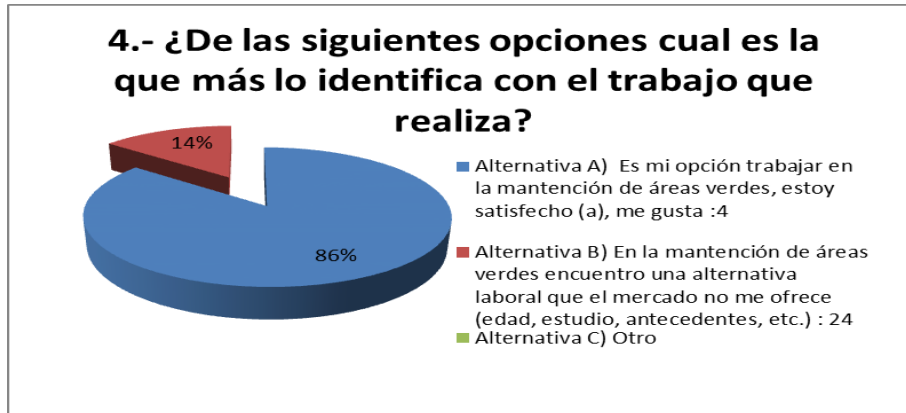


Fuente: Tabla N° 3 del Anexo N°5.

En cuanto a la pregunta N°3, el 86% de los trabajadores y trabajadoras encuestados se sienten conforme con el trabajo que realiza, o sea , *les gusta lo que hacen*, a pesar de que gran parte de ellos y ellas, reconocen que es un trabajo sacrificado, ***“lo malo es que las personas ensucian muy rápido, pero lo bueno es que las plantas no dan grandes problemas”***⁶³, en cambio el 14% restante de las personas encuestadas, manifiesta que ***no les gusta su trabajo***, debido a que lo encuentran peligroso por las labores que deben llevar a cabo, como por ejemplo, limpieza y jardinería de áreas verdes donde el tráfico vehicular es muy alto o por la gran cantidad de basura que deben retirar diariamente de las áreas verdes en donde trabajan, ya que no solo se retira residuos propios de la limpieza de las mismas, sino que distintos residuos que dispone la comunidad.

⁶³ Cita textual de una de las personas encuestadas.

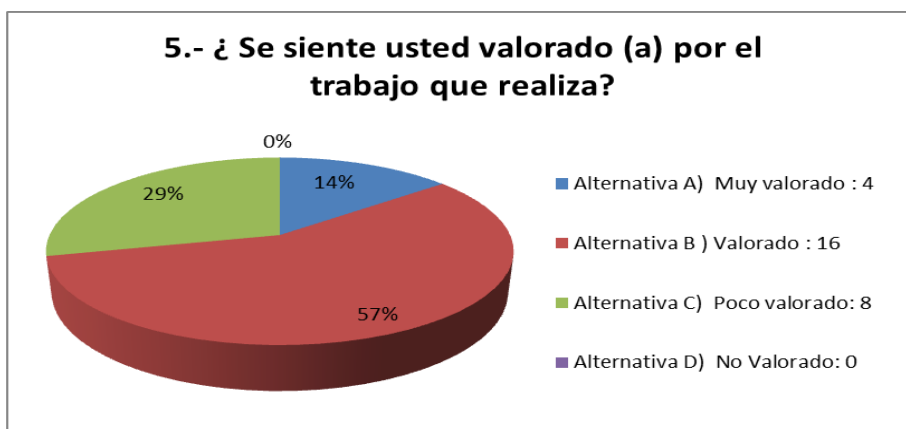
Gráfico N° 4



Fuente: Tabla N° 4 del Anexo N°5.

Respecto a la cuarta pregunta, el 86 % de las personas encuestadas manifiesta, que si bien, les ***gusta el trabajo*** que que realizan, la alternativa que más los identifica, corresponde a la letra **B)** la cual, hace referencia a que, en la mantención de Áreas Verdes públicas, encuentran una oferta laboral que el mercado no les ofrece, debido a la condición particular de cada uno, en cambio el 14% restante, trabajan en este rubro, porque aparte de gustarle lo que llevan a cabo, es su opción desarrollar esta labor.

Gráfico N° 5



Fuente: Tabla N° 5 del Anexo N°5.

En relación a la pregunta N°5, el 57 % de las personas encuestadas manifiesta, que se sienten **valoradas por el trabajo que realizan**, ya que indican que trabajan tranquilos pero les molesta la poca preocupación de las personas por el cuidado del espacio público, ya sea por vandalismo o por la simple costumbre de ensuciar, mientras un 14%, se siente **muy valorado**, pues aparte de reconocer que trabajan tranquilos, valoran el buen trato de sus Supervisores a cargo, en cambio el 29% restante, se siente **poco valorado** con el trabajo que realiza, indicando que la empresa exige mucho y paga poco, además de sentirse bastante solos y que existe una total ausencia de servicios básicos, por ejemplo baños públicos, lugares en donde guardar sus cosas personales, etc.; y, por otro lado, los habitantes de la comuna que no cuidan la limpieza de las áreas verdes.

Gráfico N° 6

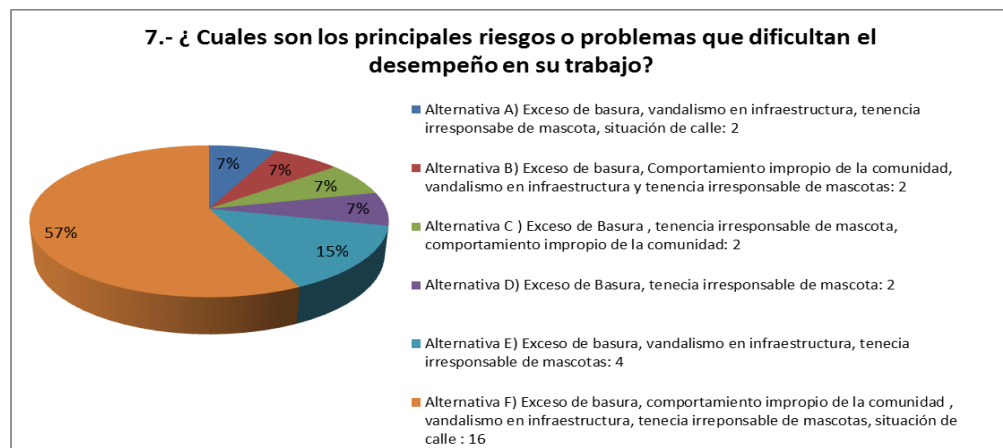


Fuente: Tabla N° 6 del Anexo N°5.

Respecto a la pregunta seis, el 43% de los trabajadores y trabajadoras encuestadas manifiesta que su actividad es **riesgosa**, ya que indican como factores de riesgo mascotas sin supervisión, gran tránsito de vehículos y locomoción colectiva, delincuencia entre otros, mientras que un 36%, expresa que su actividad posee un riesgo **medio**, pues el riesgo va a depender del lugar de la comuna en donde los mande a trabajar su Supervisor, debido a que hay áreas que no presentan ningún conflicto, en cambio otras presentan una serie de externalidades ajenas a la mantención de las mismas.

En cambio, el 21% restante de los encuestados señala que el riesgo asociado a su actividad es **bajo**, ya que trabaja en áreas verdes dentro de conjuntos habitacionales con accesos controlados, lo cual limita considerablemente los factores de riesgos.

Gráfico N° 7



Fuente: Tabla N° 7 del Anexo N°5.

Para esta pregunta, se presentaron seis opciones, dentro de las cuales las personas encuestadas, podían elegir más de una o todas las opciones propuestas.

Las alternativas resultantes corresponden a la combinación de dichas opciones, por tanto los resultados obtenidos fueron los siguientes: en el 100% de las respuestas entregadas por los y las encuestadas, consideraron el **exceso de basura y la tenencia irresponsable de mascotas**⁶⁴ como los principales **problemas o riesgos** que dificultan el buen desempeño de su actividad, otro factor importante y mencionado en el 85% de las respuestas entregadas fue **vandalismo en infraestructura**.

⁶⁴ Esto se refiere a mascotas sin supervisión, mascotas abandonadas, personas que no recogen las fecas de sus animales, etc.

Por otra parte, más de la mitad de los entrevistados, 57% reconoció que todas las opciones propuestas estaban presentes en las áreas verdes, en las cuales desarrollan su trabajo.

El detalle de esta pregunta se puede ver en el Anexo N°5, en donde se encuentra disponible la encuesta practicada a los Trabajadores de las empresas licitadas.

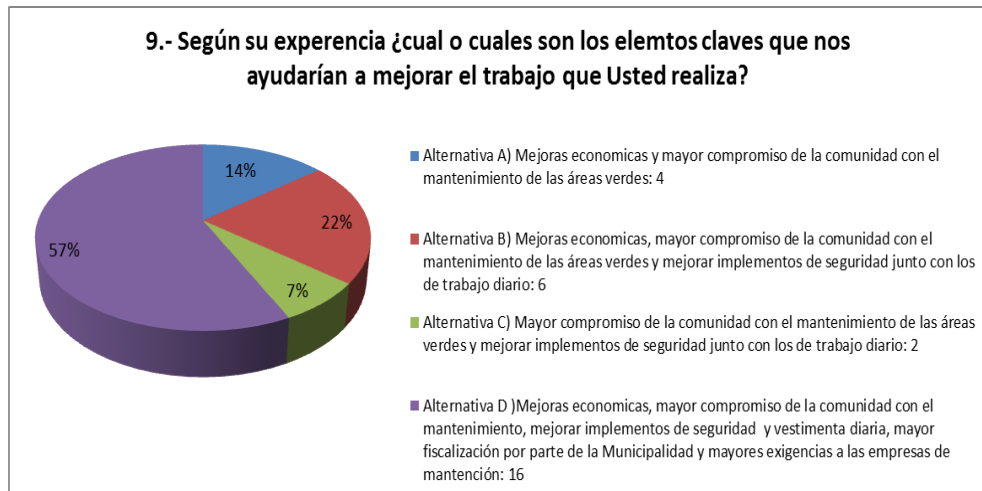
Gráfico N°8



Fuente: Tabla N° 8 del Anexo N°5.

En cuanto a la pregunta N°8, el 64% de las personas encuestadas, manifiesta que sus empresas regularmente cuenta con los implementos necesarios para realizar el trabajo encomendado, ya sea herramientas apropiadas, ropa de trabajo, elementos de seguridad etc., en cambio el 36% restante, expresan que no cuentan con todo lo necesario para realizar su trabajo, señalando como puntos críticos la improvisación de herramientas e insumos, así como la mala calidad de los implementos de seguridad entregados por sus empresas respectivas.

Gráfico N°9



Fuente: Tabla N° 9 del Anexo N°5.

Para esta pregunta, se utilizó la misma metodología aplicada a la pregunta siete, se presentaron a los encuestados seis opciones, con las cuales se construyeron cuatro alternativas en base a las respuestas entregadas por éstos.

De dichas combinaciones se obtuvieron los siguientes resultados que se describen a continuación, el 100% de las respuestas, dice relación a que debe existir un **mayor compromiso de la comunidad** con el cuidado y mantención de las Áreas Verdes públicas, así como que se deben mejorar las condiciones económicas, ya que es un trabajo que demanda mucho sacrificio y, como tercer elemento importante, señalan que se debe mejorar los implementos de seguridad.

El 57% se identificó con todas las alternativas presentadas en la pregunta, de lo cual se desprende que todos los actores que intervienen de manera directa o indirecta en la mantención y conservación de los espacios públicos deben comprometerse con los mismos, así como con las personas que realizan el trabajo directo en terreno.

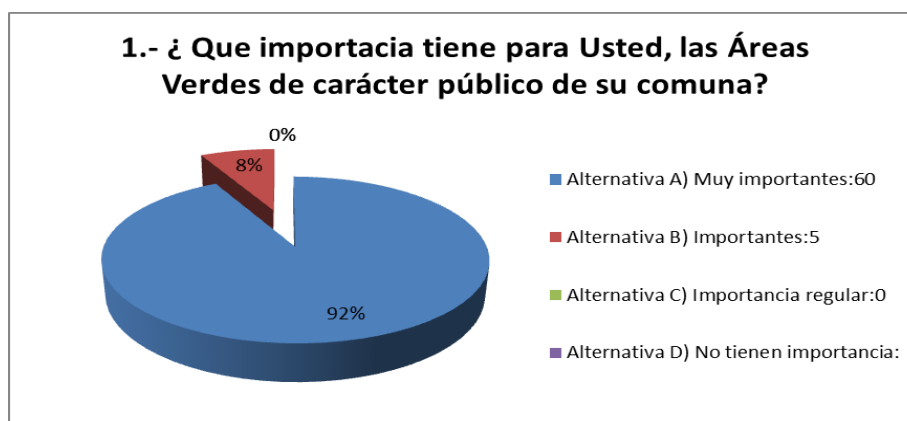
El detalle de esta pregunta se puede ver en el Anexo N°5, en donde se encuentra disponible la encuesta practicada a los Trabajadores de las empresas licitadas.

4.8.4. Encuesta a la los Habitantes de la Comunidad y su Interpretación

La cantidad de habitantes encuestados, corresponde a sesenta y cinco personas, entre hombres y mujeres, mayores de edad quienes dieron respuestas a las preguntas indicadas en este punto.

En el cual se trató de representar la opinión de los distintos sectores que componen la comuna de Peñalolén.

Gráfico N°1



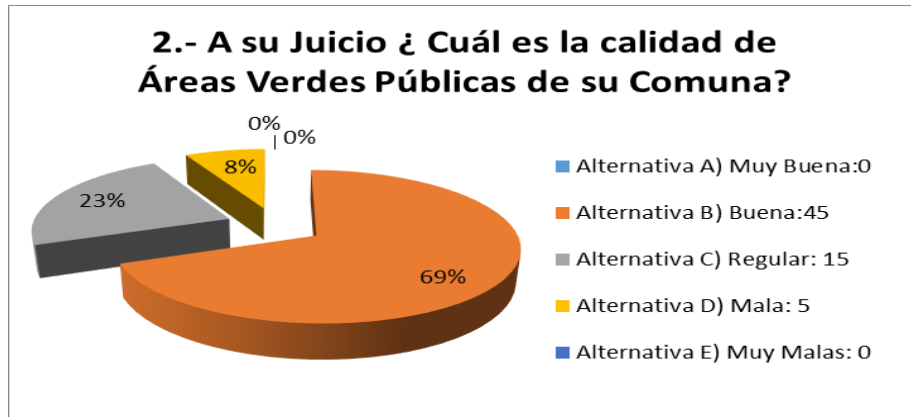
Fuente: Tabla N° 1 del Anexo N°7.

Respecto a la primera pregunta, el 92% de las personas encuestas, considera que las Áreas Verdes de carácter público, son muy importantes dentro de la comunidad, mientras el 8% restante, las considera importantes.

Ahora bien, el 100% de la población atribuyen a éstas distintas funciones positivas para su vida, como por ejemplo, importancia ecológica, purifican el aire y ayudan a descontaminar la ciudad, embellecen el paisaje urbano, son áreas para la recreación y

esparcimiento, favorecen el desarrollo de flora y fauna, mejorar la calidad de vida, etc., por tanto asocian a ellas, una serie de elementos y funciones que mejoran su calidad de vida.

Gráfico N°2

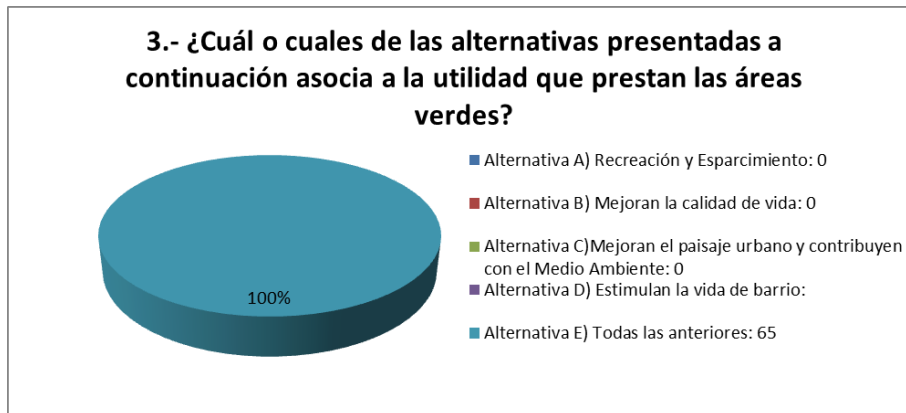


Fuente: Tabla N° 2 del Anexo N°7.

En relación a la pregunta N° 2, el 69% de las personas encuestadas, considera que las áreas verdes de la comuna de Peñalolén son de buena calidad, mientras que el 23% restante opina, que la calidad de éstas es regular, en cambio el 8% restante de los entrevistados considera que la calidad de estas es mala

Más de la mitad de los entrevistados, considera que ha producido un aumento en el número de Áreas Verdes de carácter público, durante la última década y, que a su vez, la Municipalidad se ha preocupado de ellas, en lo relacionado con su mantención y conservación, pero, también, reconocen que es necesario y fundamental mejorar aún más, ya que existen espacios bien cuidados o relativamente bien cuidados, y otros en donde a pesar de estar a cargo de la Municipalidad, poseen una total ausencia de mantención y cuidado.

Gráfico N° 3

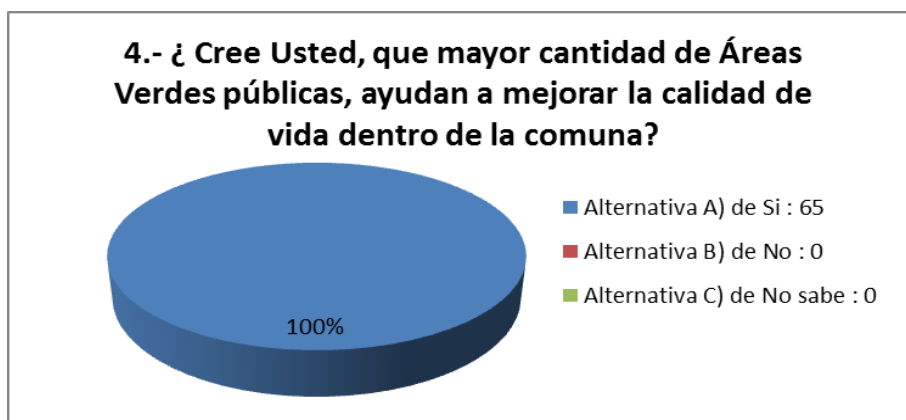


Fuente: Tabla N° 3 del Anexo N°7.

Respecto a la tercera pregunta, el 100% de las personas entrevistadas, se inclinó por la alternativa **f)** en donde se señala, todas las anteriores, es decir, de las opciones presentadas, todas están relacionadas con las Áreas Verdes de carácter público.

Reconociendo con esto la utilidad y funcionalidad de las mismas dentro de los asentamientos urbanos, por tanto son fundamentales para el desarrollo de la vida en la ciudad, ya que mejoran en forma considerable la calidad de vida de las personas que habitan en comunidades.

Gráfico N° 4



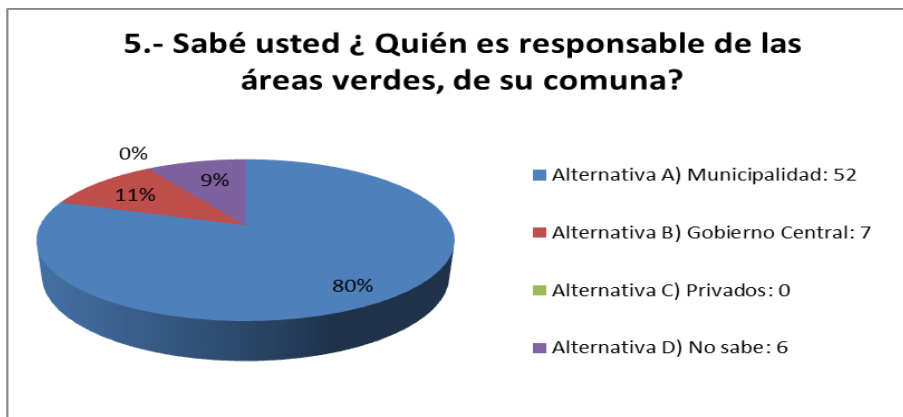
Fuente: Tabla N° 4 del Anexo N°7.

En cuanto a la pregunta N° 4, el 100% de los entrevistados, opina que existe una relación directa entre cantidad de Áreas Verdes públicas y **mejor calidad de vida** dentro de la comuna de Peñalolén.

Los habitantes, manifestaron que al contar con mayor cantidad de este tipo espacios, permitirá que la comunidad desarrolle diversas actividades **recreativas y de esparcimiento**, aparte de embellecer la ciudad.

Por otro lado, indican que la mantención y conservación de estos, será fundamental, de tal manera que, den cuenta del propósito para el que fueron construidos y potencien la vida al aire libre y con ello, **interacciones sociales positivas**, que mejoren la **vida de barrio**.

Gráfico N° 5

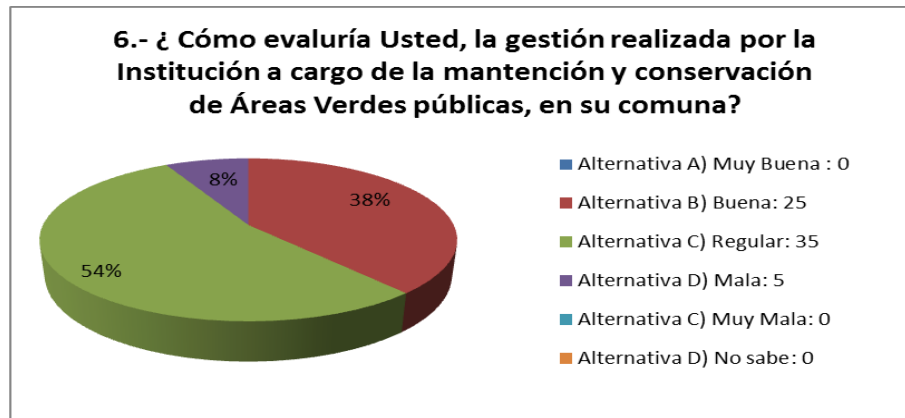


Fuente: Tabla N° 5 del Anexo N°7.

Respecto a la quinta pregunta, el 80% de los entrevistados, **sabe con certeza que es la Ilustre Municipalidad de Peñalolén**, quien se encarga y **es responsable** de la **mantención y conservación de las Áreas Verdes de carácter público**.

Mientras que el 11% de la población encuestada, atribuye dicha labor al Gobierno Central, y, el 9% restante no sabe quién está es responsable de la mantención y conservación de este tipo de espacios.

Gráfico N° 6

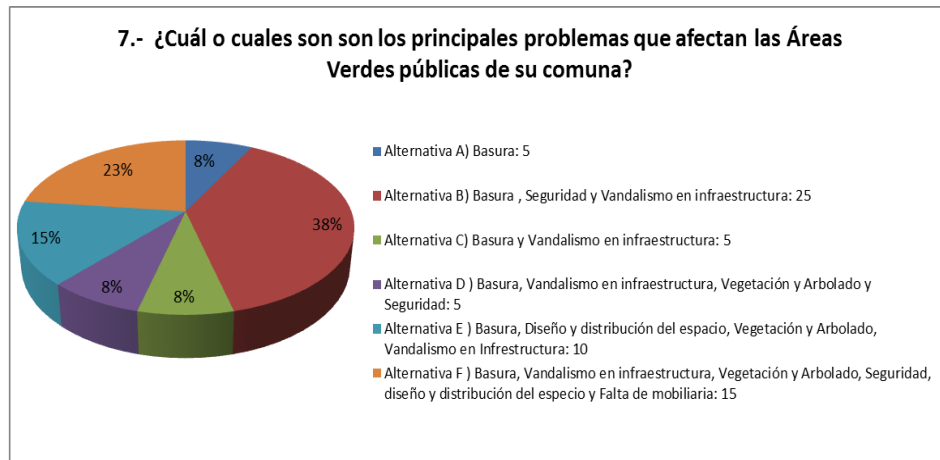


Fuente: Tabla N° 6 del Anexo N°7.

En relación a la pregunta N°6, el 54% de las personas entrevistadas, considera que la mantención y conservación de las Áreas Verdes públicas, en la comuna de Peñalolén es regular, manifiestan de entre otras cosas que existe poco **“personal para realizar esta labor”**, aparte de la **“gran cantidad de basura que se deposita en algunas de ellas, por parte de terceras personas”**.

Mientras el 38%, de los entrevistados, opina que el mantenimiento y conservación de Áreas Verdes públicas, se realiza de buena manera, debido a que indican que estas han **mejorado bastante en los últimos años y la Municipalidad se preocupa constantemente por este tipo de espacios**. En cambio el 9%, restante indica que esta gestión se realiza mal, apuntando a que existen áreas verdes en donde el **mantenimiento es esporádico o simplemente no se realiza** y deben, **estar denunciando constantemente esta situación**.

Gráfico N° 7



Fuente: Tabla N° 7 del Anexo N°7.

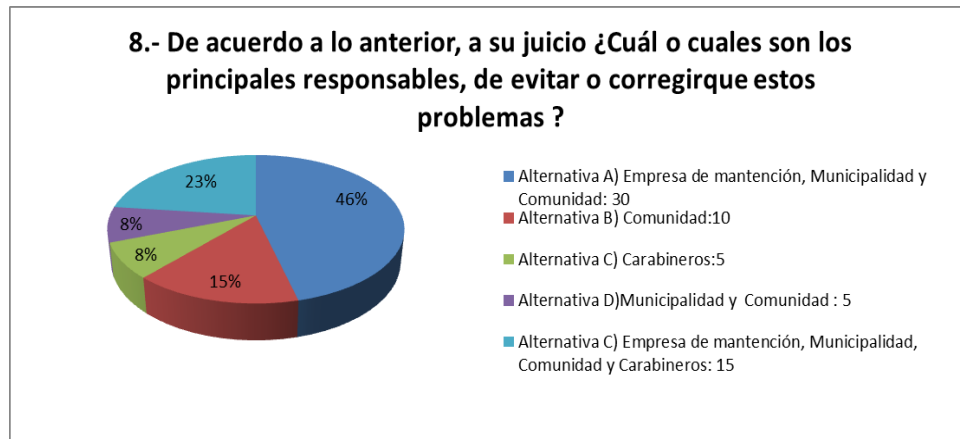
En cuanto a la pregunta N°7, se presentaron siete opciones, dentro de las cuales las personas encuestadas, podían elegir una, más de una o todas las opciones propuestas.

Las alternativas resultantes corresponden a la combinación de dichas opciones, por tanto los resultados obtenidos fueron los siguientes: en el 100% de personas encuestadas, manifestaron que **la basura** (disposiciones por parte de terceros), es una de las situaciones **más preocupantes**, seguido por el **vandalismo en infraestructura** y la **seguridad** de este tipo de espacios, las cual representa el 38% de las preferencias.

Mientras el 23% de los encuestados, asocia todas las opciones presentadas, como problemas asociados a las Áreas Verdes de carácter público. Dichas opciones están contenidas en la letra **F)** de la pregunta realizada a estos.

Para ver el detalle de esta pregunta, así como las opciones presentadas, revisar Anexo N°7, pregunta N°7 de la encuesta, llevada a cabo a los habitantes de la comuna de Peñalolén.

Gráfico N° 8



Fuente: Tabla N° 8 del Anexo N°7.

Respecto a la séptima pregunta, se presentaron cinco opciones, dentro de las cuales las personas encuestadas, podían elegir una, más de una o todas las opciones propuestas.

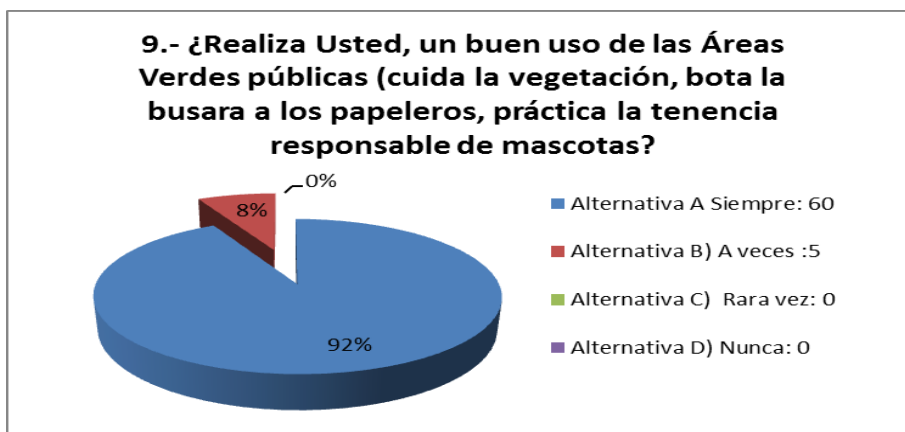
Las alternativas resultantes corresponden a la combinación de dichas opciones, por tanto los resultados obtenidos fueron los siguientes: en el 100% de personas encuestadas, manifestaron que, **la comunidad**, es una de las principales causantes de los problemas que ocurren en las Áreas Verdes público, ya sea, por cultura o educación de cuidar y valorar lo público.

Por otra parte, agregan que la **Municipalidad**, así como las **Empresas** que han sido **contratadas para esta labor**, tiene el deber de reducir estos posibles riesgos o problemas. Es por ello que identifican a estos actores, inmediatamente después de la comunidad.

El 23% de las personas encuestadas se identifica con todas las opciones presentadas, es por ello, que todos los actores mencionados deben trabajar en conjunto para que las Áreas Verdes públicas, tengan un buen funcionamiento y brinden la seguridad necesaria a los usuarios de éstas.

Para ver el detalle de esta pregunta, así como las opciones presentadas, revisar Anexo N°7, pregunta N°8 de la encuesta, llevada a cabo a los habitantes de la comuna de Peñalolén.

Gráfico N° 9



Fuente: Tabla N° 9 del Anexo N°7.

En relación a la pregunta N°9, el 92% de las personas encuestadas, indica que realizan **un uso responsable** de las Áreas Verdes públicas, mientras que el 8%, restante reconoce, que está es una práctica que hace **sólo a veces**.

Si bien, la gran mayoría de los encuestados señala a la comunidad como uno de los principales actores, responsables por los problemas que se originan en este tipo de espacios. **Nadie se reconoce a sí mismo**, como un agente causante o que en alguna ocasión haga mal uso del espacio en común.

Como ha sido señalado anteriormente, el instrumento utilizado, para llevar a cabo la encuesta a la comunidad se encuentra en el Anexo N°7.

CONCLUSIONES

Las Municipalidades, cada vez más, se ven enfrentadas a una serie de demandas y exigencias que van relacionadas con el quehacer diario de cada una de ellas. Por lo tanto, deben buscar la mejor manera de **administrar el territorio** que está a su cargo, de acuerdo a los recursos económicos, materiales y humanos que disponen, a su vez, dicha administración debe ir en concordancia con las necesidades y expectativas ciudadanas, para que den cuenta de una gestión adecuada.

Para la presente investigación, nos definimos una serie de objetivos específicos, los cuales apuntaban a entender y conocer el proceso de mantención y conservación de **Áreas Verdes de carácter público**, en la comuna de Peñalolén y de esta manera dar cuenta del objetivo general, y de la pregunta de investigación, así como de la hipótesis planteada.

Pues bien, a lo largo de toda la investigación quedo demostrado la **funcionalidad** de este tipo de espacios, debido a que proporcionan una serie de **beneficios y utilidades**, de carácter **ambiental, ecológico y social**, aparte de embellecer y hermoear la comuna, de acuerdo, a las opiniones entregadas por todas las personas que participaron del presente estudio, mediante los instrumentos de investigación aplicados.

Por tanto, la **mantención y conservación de las Áreas Verdes de carácter público** será fundamental y estratégico; las Áreas Verdes públicas dentro de un determinado territorio, estarán a cargo de las Municipalidades y serán ellas, quienes decidan la manera en se llevara a cabo este proceso.

Para nuestro caso en particular, la forma de ejecutar éste proceso por parte de Ilustre Municipalidad de Peñalolén, es a través, de la **externalización**, lo que se traduce, en que un tercero ajeno a la Organización Institucional, se ocupa de esta labor, sin embargo el Municipio, sigue siendo responsable de estos espacios, tanto administrativamente, como a los ojos de la comunidad.

La idea externalizar, la prestación de un servicio, responde a un **modelo de gestión** que está dentro de lo que hoy en día se conoce, como de la **Modernización de la Nueva Gestión Pública**, la cual tiene como lineamientos base lo siguiente: **Eficiencia, Eficacia, Competitividad y Calidad**.

Si bien, muchas veces los **Servicios Públicos** se ven obligados a **externalizar** los servicios que presta a la comunidad, y esto no obedece necesariamente, a la idea de **Modernización de la Nueva Gestión Pública**; sino más bien, a que no poseen la capacidad logística, ni humana, para administrar el territorio que está a su cargo, por la tendencia del sistema económico imperante a minimizar el poder de acción del Estado e incrementar la actuación del ámbito privado.

Ante esta realidad, cabe señalar que este tipo de sistema o proceso, permite agilizar el servicio prestado, ya que, no sólo se externaliza la ejecución de servicio, sino también toda la parte administrativa, por lo cual se tiene mayor rapidez sobre lo solicitado (materiales, insumos, labores específicas, maquinaria, etc.).

Por lo tanto, la probabilidad de **conjugación de intereses públicos y privados**, y que estos a su vez den cuenta de lo que la **ciudadanía** espera y demanda de las Áreas Verdes de carácter público, que administra Municipalidad, es una tarea ardua y compleja.

Es por ello que uno de los, desafíos mayores que las Instituciones Públicas enfrentan hoy en día, es encantar a la **ciudadanía con lo público**, para este caso, en particular, con la **importancia** que posee este tipo de espacios en su diario vivir; más allá que las personas lo entiendan o no, los **espacios públicos democratizan el uso del territorio**, por tanto, no están **acotados** sólo a un sector de la **comunidad**, sino que se extrapola a toda la comuna, a una ciudad o a todo un país, ya que su **carácter de público** permite que todas las personas **disfruten** de estos, **mediante el uso responsable** de los mismos.

Lo expuesto anteriormente es particularmente importante, debido a que, nuestro estudio arroja diversos **puntos críticos**, en primer lugar podemos indicar, que existe un desapego a lo público por parte de la comunidad, es decir, que si bien se señaló a lo largo de toda la investigación la importancia de las áreas verdes para las personas, en relación a los beneficios intrínsecos que representan, muchos de los problemas o externalidades negativas asociadas a éstas, provienen de la propia comunidad, lo cual dificulta y entorpecen la **gestión** que se realiza la Municipalidad, en este tipo de espacios.

En segundo lugar se señala a las **Empresas** que prestan este tipo de servicios, debido a que, no cumplen a cabalidad con lo que la **Ciudadanía y Municipalidad** esperan de ellas a través de la licitación vigente. Pues, lo ofertado por éstas, rara vez se logra en un 100%, ya sea por factores, ambientales, sociales, económicos o de gestión.

Pero entonces de quienes depende mejorar el proceso, básicamente de la **Institucionalidad**, o sea, la Ilustre Municipalidad de Peñalolén.

Mediante el análisis de las opiniones entregadas por informantes claves, podemos indicar que, las propuestas de **licitación**, se deben elaborar en base a todos los **factores** sobre los cuales se tiene **control**, como por ejemplo, definir **cantidad de metros**

cuadrados a mantener por jardinero, sueldos acordes a las labores que se realizan, condiciones de higiene y seguridad apropiadas para que las personas desarrollen su trabajo, entre otras.

Entonces, para la mejora continua de los procesos y el cumplimiento con lo que realmente se espera de la **Nueva Gestión Pública**, serán clave los **instrumentos** que regulan **la relación contractual** entre **Municipalidad** y **Empresa**, en los que deben estar presentes, como fue señalado en el párrafo anterior, todos los **factores** sobre los que se tiene **control**, los que deben estar correctamente **definidos, explicados e individualizados**.

Además, se debe conocer muy bien el **territorio** y el **rubro** sobre el cual se está elaborando una propuesta, razón por la cual la **opinión técnica especializada** será fundamental a la hora de definir la **prestación de un servicio y el presupuesto** para éste.

Otro factor igualmente importante será la **Participación ciudadana**, debido a que, todo lo que se haga o no haga, va estar constantemente sometido a la opinión pública, por lo cual ésta, será clave, aunque según nuestra opinión, ésta debe ser **responsable e informada**, por tanto debe ser **guiada**, de tal manera que cumpla con el propósito práctico de dar un uso **eficiente y eficaz** a los **recursos públicos**, sirviendo como un instrumento real y concreto a la hora de tomar decisiones.

Es por ello que esto será esencial, a la hora de elaborar **Políticas Públicas**, tener presente lo expuesto en el párrafo anterior, más allá de realizar todo lo que las **personas quieren**, es fundamental llevar a cabo lo que las **personas necesitan** y actuar en base al **bien común** más que a populismos.

Por tanto para que la ***mantención y conservación de Áreas Verdes de carácter público sea exitosa y de cuenta de una buena gestión, que implique eficiencia, eficacia, competitiva (económica) y de calidad***, es fundamental que, todos los actores que participan de este proceso, posean una ***visión común*** que básicamente se traduce en el ***bien público***, entendiendo que lo público es parte de todos, por lo cual cada quien tiene responsabilidad sobre aquello desde su posición (Municipalidad, Empresas y Comunidad).

De acuerdo a lo anterior, debemos ***reflexionar***, cuando nos referimos a ***Modernizar la Nueva Gestión Pública y los pilares sobre los cuales se sustenta***, debido a que debemos preguntarnos; que busquemos con ello, ya que no se trata solo de inyectar más recursos y tener contratos ***más caros***, para cumplir todos los propósitos que se definen aquí, sino más bien de buscar ***modelos más solidarios*** y atingentes a la realidad, y, a lo que demanda este tipo de espacios. Es fundamental que las ofertas sean reales, de tal manera que los instrumentos de fiscalización sean un claro reflejo de aquello.

Por tal razón, debe existir una mirada macro, desde el ***Estado***, que implique una reflexión profunda de cómo debemos, lograr esta modernización de la ***Gestión Pública***, de tal forma que puedan conjugarse intereses sobre bases reales entre privados y públicos y el costo de aquello no se traduzca a los usuarios, en relación a la calidad de los servicios prestados y/o a las personas que laboran en dichas empresas.

Es importante mencionar que la gran mayoría personas, que realizan estas labores, pertenecientes a la ***tercera edad***, que si bien el trabajo les gusta a la mayoría de ellos, no menos cierto que prima la necesidad, por lo cual desde el Gobierno Central, debe haber una mirada solidaria sobre el tema, debido a que una persona que sigue

trabajando y es autosustentable es un aporte real y concreto, para el mismo y la sociedad.

Igualmente, es fundamental comprender que los trabajos de mantenimiento ejecutados por los operarios no son livianos, además de estar asociados a una serie de **externalidades positivas y negativas**, sobre las cuales, muchas veces no se tiene control.

Por último diremos que la **Buena Gestión Pública** en este tipo de espacios, va ir de la mano de las acciones de todos los **actores involucrados** y con esto se mejora notablemente la calidad de las Áreas Verdes públicas. Por lo cual la **gestión** que realice la Municipalidad de ser integral y esto dará cuenta de la **calidad, la eficiencia, eficacia y competitividad** de la misma, mejorando la vida de barrio y cumpliéndose la Hipótesis planteada para ésta investigación.

Es por ello que nos quedaremos con la siguiente reflexión **“Lo caro, no es construir Áreas Verdes públicas, sino que consévalas y mantenerlas, de tal manera que sean, un aporte real a la vida de los ciudadanos y no se conviertan en elementos, que al pasar el tiempo son testigos ausentes de la pérdida de respeto al espacio público y a quienes realizan el trabajo, por tanto la gestión que lleve a cabo la Municipalidad, debe estar enfocada con una visión de futuro e integralidad”**

RECOMENDACIONES

- Como primera recomendación, debemos señalar que se debe conocer muy bien el servicio que estamos licitando, teniendo una visión integral que vinculen y equilibren los factores sociales, ambientales y económicos asociados a las Áreas Verdes Públicas, con especial atención en los puntos críticos de este tipo de servicio.
- Se debe considerar en los presupuestos, la opinión técnica especializada de los profesionales y técnicos del Departamento Municipal atingente, ya que, son ellos quienes están familiarizados con las temáticas y problemáticas del servicio a licitar.
- Las bases de las licitaciones deben encontrarse en sintonía con la realidad local, es decir, que satisfagan las necesidades de la comunidad y de las políticas municipales, para que éste tipo de espacios funcione adecuadamente. De esta manera, se harán ofertas económicas, acordes a los resultados que se esperan.
- Si bien, todo pasa esencialmente por un tema presupuestario, debido a que en el **Sistema Público** los recursos son escasos y estos deben optimizarse, debemos plantearnos la posibilidad de modelos más solidarios, pensando que la oferta más económica no siempre será la mejor, tampoco se trata de que los contratos encarezcan indiscriminadamente, sino más bien en volver a reflexionar de cómo se gestiona la prestación del servicio en cuestión.
- Ahora bien, las Municipalidades deben hacerse cargo de una serie de necesidades de la comunidad local en diferentes ámbitos y del territorio en sí, por lo cual resulta fundamental que esta discusión se lleve a cabo con diferentes actores del quehacer público y que exista una mirada desde el

Gobierno Central, en relación a este tema, con el fin de definir líneas bases, ya que, las Áreas Verdes Públicas, son espacios comunes para todos los ciudadanos independientes de la comuna a las que pertenezcan.

- Ahora bien si miramos un poco más allá de nuestras fronteras, nos daremos cuenta que los países que han pasado por un **Régimen Militar**, como fue el caso chileno, se instauró el modelo económico **neo-liberal**, que implicó una reducción del tamaño del **Estado**, razón por la que se ha tenido que replantear la forma de cómo realizar la prestación de los servicios que demanda la comunidad, definiendo sub - servicios para los distintos elementos que componen las Áreas Verdes de carácter público, lo cual ha encarecido notoriamente los contratos de mantención, lo que ha traído consigo, que en tiempo de crisis económicas este tipo de contratos sean **insostenibles**, pues el Estado y los Municipios obtienen sus ingresos principalmente de los impuestos que tributan las personas.
- Por lo cual, cuando en los puntos anteriores hablamos de **reflexionar** sobre el **modelo actual** y pensar en **modelos sustentables y solidarios**; esto se relaciona directamente a **encantar** a los **ciudadanos** con lo **público**, es decir, **no porque sea público debe ser malo y no lo debo cuidar**, al contrario, debe ser la **principal razón** por la cual lo debo hacerlo, ya que, este tipo de espacios pertenecer a todos, **democratizan e integran los territorios**; y al haber más **preocupación y empoderamiento** por parte de la **comunidad** por estas áreas, el gasto de mantención también se verá considerablemente reducido.
- De ningún modo, lo anterior, quiere decir traspasar la responsabilidad a la gente, sino más bien hacerla **participe** de la **Gestión Pública** y que su participación no se traduzca, en cambiar la visión de lo público.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Charles y Miguel Provisión de servicios públicos en el contexto de la administración local de España; El papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales, www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v21n2/v21n2a3.pdf
- 2.- CEPAL, Los Desafíos de La Reforma del Estado en los Programas Sociales; tres estudios de caso año 2001
- 3.- Diagnostico comunal PLADECO 2013-2016, Ilustre Municipalidad de Peñalolén, Resumen Ejecutivo, mayo 2013, páginas 7 a 20.
- 4.- Eduardo Cordero Quinzacara, Administración del Estado de Chile y el Concepto de Autonomía, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso, año 2012, página 18.
- 5.- Gema Sánchez Medero, La Externalización de la Formación Ocupacional en la Comunidad de Madrid Universidad Complutense de Madrid, España 2002/2003, página 89.
- 6.- Isabel María García Sánchez, La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias Universidad de Salamanca, Mayo 2007, páginas 1 y 2
- 7.- Hernández, Sampieri R; Fernández C. y Batistas, P .Metodología de la investigación. Editorial McGraw, tercera edición. México 2003, página 115
- 8.- Jordi Mas Sabate, Gestión Privada de Servicios Públicos: La externalización (Outsourcing) en la Administración Pública, V Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 - 27 Octubre, 2000, página 2.
- 9.- Juan Cristóbal Bonnefoy Marianela Armijo, Indicadores de desempeño en el sector público, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile, noviembre del 2005, página 30

- 10.- Karina Doña Molina, Síntesis del Proceso de Modernización del Estado en Chile (1994 – 2003), Académica Instructora Departamento de Gobierno y Gestión Pública INAP – Universidad de Chile, páginas 8 – 9 y 11-12
- 11.- María Eugenia Torres, Monografía, El Outsourcing, ¿receta mágica? Un planteamiento metodológico para abordarlo, XVIII Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF, Institución DIAN – Colombia D.C., marzo 28 de 2005, página 3.
- 12.- Oficina Nacional de Innovación de Gestión- Subsecretaría de la Gestión Pública – Jefatura de Gabinete de Ministros. La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica, página 93. Buenos Aires. Argentina. Enero 2007.
- 13.- Página web https://es.wikipedia.org/wiki/Participaci%C3%B3n_ciudadana
- 14.- Página web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693#186950>
- 15.- Página web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>
Página web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967#>,
- 16.- Página web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213004>
- 17.- Página web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>,
- 18.- Página web <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>,
- 19.- Página web <http://www.cepal.org/dmah/gucif/defcon.htm>
- 20.- Página web <http://arboriculturaurbana.blogspot.cl/2009/01/definicion-de-rea-verde.html>
- 21.- Página web <http://www.dt.gob.cl/consultas/1613/w3-article-94238.html>
- 22.- Página web <http://definicion.mx/gestion/>
- 23.- Página web <http://www.participacionciudadana.gob.cl/espacios-de-participacion/>
- 24.- Página web <http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/w3-article-94057.html>
- 25.- Ros Orta, Serafín, Planificación y gestión integral de parques y jardines. Madrid, España, ediciones Mundi-Prensa, 2007, página 42.

- 26.- Ros Orta, Serafín, Planificación y gestión integral de parques y jardines. Madrid, España, ediciones Mundi-Prensa, 2007, páginas 50 a 72.
- 27.- Rodrigo Baño Ahumada, Apatía y Sociedad de Masas en la Democracia Chilena Actual, en Nueva Serie FLACSO – Chile, 1997.
- 28.- Strauss Klein, 2010, “La Nueva Gestión Pública, La Huida del Derecho Administrativo y Retorno al Derecho Público”. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público.
- 29.- Vargas Hernández, J.G.: "Algunos planteamientos sobre la gestión pública local del desarrollo regional", en Contribuciones a la Economía, diciembre 2003, páginas 2 y 3, disponible en la siguiente página web <http://www.eumed.net/ce/>

ANEXOS

Anexo N°1

Pauta para la Entrevista a Jefatura del Departamento de Aseo y Ornato de la comuna de Peñalolén

1. ¿Cree Usted, que los espacios verdes son importante dentro de la comuna?
2. ¿Quiénes son los encargados directos de mantener estos espacios en la comuna?
3. ¿En relación a la mantención de las Áreas Verdes, por parte de la Empresa de mantención, esta responde a los estándares solicitados por la Municipalidad?
4. ¿Cómo se fiscaliza el contrato de mantención para que se cumpla lo ofertado?
5. A tu juicio, ¿Que sería necesario para mejorar la mantención de las Áreas Verdes públicas, pensando no tan solo en las empresas, sino desde la Institucionalidad, local y central?.
6. ¿Cuáles son las principales limitantes, que dificultan este proceso?
7. ¿Cuál cree Usted, que son los principales aciertos, que ha traído la externalización o las ventajas que tiene este modelo?
8. ¿Cómo encuentra Usted, las Áreas Verdes de la comuna?
9. Para Usted ¿Cuál sería el escenario ideal no solo pensando en Peñalolén, sino que de manera general? Y ¿Qué cosas haría para mejorar la gestión de Áreas Verdes, carácter público?
10. ¿A tu juicio cual crees es el rol del Gobierno Central?

Anexo N°2

Pauta para Entrevista a Encargadas de Contratos de Mantenimiento y Conservación de Áreas Verdes Públicas

1. ¿Cuánto, tiempo lleva trabajando en Mantenimiento y Conservación de Áreas Verdes Público?
2. ¿Cómo, evalúa, el servicio que prestan las Empresas de mantención a las Municipales?
3. ¿Cree Usted, que existan puntos comunes entre lo público y lo privado?
4. ¿Qué opinión tiene sobre la manera que evalúa los contratos la Municipalidad de Peñalolén, mediante su Unidad respectiva?
5. ¿Qué opinión le merece la comunidad, en relación a la utilización que realiza de las Áreas Verdes Públicas?
6. ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan los contratos de mantención?
7. ¿Todos los contratos de Mantención de Áreas Verdes públicas, poseen los mismos problemas o existen algunos de ellos que son singulares por cada Comuna?
8. ¿Cuáles son los principales aportes y ventajas de contar con un servicio externalizado?
9. ¿Cuáles, cree Usted que son los razones del por qué, se ha externalizado el servicio?
10. ¿Cuáles son los puntos positivos y negativos en cuanto a mantención y conservación de Áreas verdes, desde su empresa?

Anexo N°3

Pauta para Entrevistas a Supervisores de Empresas

1. ¿Hace cuánto tiempo Usted, trabaja en la empresa de mantención de áreas verdes?
2. ¿Cree, Usted que la introducción de la empresa privada a mejorada la calidad de las Áreas Verdes públicas?
3. ¿Cuáles son los principales aciertos y desventajas que ve Usted, en este tipo de mantención?
4. ¿Cuáles son los principales problemas que observa, en terreno en este tipo de contrato?
5. ¿Responde en cantidad y calidad el personal de terreno, es decir, alcanzan a cubrir las necesidades del territorio?
6. ¿Cómo cree Usted, que influye la comunidad en la mantención y conservación de Áreas Verdes públicas?
7. ¿Cómo cree Usted, que vuestra empresa realiza el trabajo en terreno, es decir, cuenta con todo lo necesario para ello?
8. ¿qué cosas cree Usted, que debiesen mejorar, tanto en la Municipalidad como en vuestra empresa?
9. ¿De qué elementos o Instrumentos, depende que estos contratos se realicen de la mejor forma posible?

Anexo N°4

Encuesta a los Trabajadores de las Empresas

1. ¿Cuántos años lleva trabajando en mantención del Área Verde?

1 a 5	6 a 10	10 a 15	O más
-------	--------	---------	-------

2. ¿En qué rango de edad se encuentra usted?

a) 18 a 33 años
b) 31 a 50 años
c) 51 a 65 años
d) 66 y más años

3. ¿Se siente conforme con el trabajo que realiza?

a) Si
b) No

¿Por qué señala lo siguiente?

4. De las siguientes opciones, ¿Cuál es las que más lo (la) identifica con el trabajo que realiza?

a) Es mi opción trabajar en la mantención de las Áreas Verdes (estoy satisfecho, me gusta)
b) En la mantención de Áreas Verdes encuentro una oferta laboral, que en el mercado no la encuentro (edad, estudios, antecedentes, etc.)
c) Otras (especifique)

5. Siente usted que el trabajo es valorado por la Comunidad (vecinos)

a) Muy valorado	b) Valorado	c) Poco valorado	d) No valorado
-----------------	-------------	------------------	----------------

¿Por qué?

6. ¿Piensa usted que su actividad es riesgosa, a continuación en que rango indica?

a) alta
b) media
c) bajo

¿Por qué?

7. ¿Cuáles son los principales riesgos o problemas que dificultan el desempeño del trabajo (elija más de una)?

a) Exceso de basura
b) Disposiciones de residuos por parte de la comunidad
c) Comportamiento impropio de la comunidad
d) Vandalismo en infraestructura
e) Tenencia irresponsable de mascotas agresivas y sin supervisión
f) Situación de calle
g) Todas las anteriores

8. ¿Su empresa cuenta con las herramientas necesarias para que pueda realizar su trabajo?

Siempre	A veces	Rara vez	Nunca
---------	---------	----------	-------

¿Por qué señala lo siguiente?

9. ¿Según su experiencia, cuáles son los elementos claves que nos ayudaría a mejorar el trabajo que usted desempeña?

a) Soló mejoras económicas (aumento de sueldo)
b) Mejorar los implementos de seguridad e implementos necesarios para el trabajo
c) Mayor fiscalización por parte del municipio sobre las condiciones en las cuales los trabajadores desempeñen su labor
d) Mayores exigencias en las empresas que realizan el trabajo de mantención
e) Mayor compromiso de la comunidad (vecinos), en el mantenimiento de las Áreas Verdes, en las que usted trabaja (cuidar el aseo, no botar la basura, realizar el buen uso de los elementos presentes en las áreas verdes, etc.)
f) Todas las anteriores

Anexo N° 5

Resumen de Encuestas Aplicadas a Los Trabajadores

Las siguientes tablas, muestra el resumen, por preferencias a cada pregunta realizada a los trabajadores de las empresas de mantención y conservación de Áreas Verdes de carácter público Hidrosym Ltda. y Nucleo Paisajismo S.A., dentro de la comuna de Peñalolén.

Tabla N° 1

1.- ¿Cuántos años lleva trabajando en empresas de mantención de áreas verdes?

Alternativas	Preferencias	Porcentaje %
Alternativa A) De 1 a 5 años	6	21.0
Alternativa B) De 6 a 10 años	22	79.0
Alternativa C) De 11 a 15 años	0	0.0
Alternativa D) 0 más años	0	0.0
TOTAL	28	100.0

Tabla N° 2

2.- ¿En qué rango de edades se encuentra usted?

Alternativas	Preferencias	Porcentaje %
Alternativa A) De 18 a 30 años de edad	2	7.0
Alternativa B) De 31 a 50 años de edad	4	14.0
Alternativa C) De 51 a 65 años de edad	12	43.0
Alternativa D) De 66 y más años de edad	10	36.0
TOTAL	28	100.0

Tabla N° 3

3.- ¿Se siente conforme con el trabajo que realiza?

Alternativas	Preferencias	Porcentaje (%)
Alternativa A) Si	24	86.0
Alternativa B) No	4	14.0
TOTAL	28	100.0

Tabla N° 4

4.- ¿De las siguientes opciones cual es la que más lo identifica con el trabajo que realiza?

Alternativas	Preferencias	Porcentaje (%)
Alternativa A) Es mi opción trabajar en la mantención de áreas verdes, estoy satisfecho (a), me gusta	4	14.0
Alternativa B) En la mantención de áreas verdes encuentro una alternativa laboral que el mercado no me ofrece (edad, estudio, antecedentes, etc.)	24	86.0
Alternativa C) Otros	0	0.0
TOTAL	28	100.0

Tabla N° 5

5.- ¿Se siente usted valorado (a) por el trabajo que realiza?

Alternativas	Preferencias	Porcentaje (%)
Alternativa A) Muy valorado	4	14.0
Alternativa B) Valorado	16	57.0
Alternativa C) Poco valorado	8	29.0
Alternativa D) No Valorado	0	0.0
TOTAL	28	100.0

Tabla N° 6

6.- ¿Piensa usted que su actividad es riesgosa?

Alternativas	Preferencias	Porcentajes (%)
Alternativa A) Alta	12	43.0
Alternativa B) Media	10	36.0
Alternativa C) Baja	6	21.0
TOTAL	28	100.0

Tabla N° 7

7.- ¿Cuáles son los principales riesgos o problemas que dificultan el desempeño en su trabajo?

Alternativas	Preferencias	Porcentaje (%)
Alternativa A) Exceso de basura, vandalismo en infraestructura, tenencia irresponsable de mascotas, situación de calle.	2	7.0
Alternativa B) Exceso de basura, comportamiento impropio de la comunidad, vandalismo en infraestructura tenencia irresponsable de mascotas.	2	7.0
Alternativa C) Exceso de basura, comportamiento impropio de la comunidad, tenencia irresponsable de mascotas.	2	7.0
Alternativa D) Exceso de basura, tenencia irresponsable de mascotas.	2	7.0
Alternativa E) Exceso de basura, comportamiento vandalismo en infraestructura tenencia irresponsable de mascotas.	4	14.0
Alternativa F) Alternativa A) Exceso de basura, vandalismo en infraestructura, tenencia irresponsable de mascotas, situación de calle, comportamiento impropio de la comunidad	16	57.0
TOTAL	28	100.0

Tabla N° 8

8.- ¿Su empresa cuenta con las herramientas necesarias para que pueda realizar su trabajo?

Alternativas	Preferencias	Porcentaje (%)
Alternativa A) Siempre	10	36.0
Alternativa B) Regularmente	18	64.0
Alternativa C) Nunca	0	0
TOTAL	28	100.0

Tabla N° 9

9.- Según su experiencia ¿cuál o cuáles son los elementos claves que nos ayudarían a mejorar el trabajo que Usted realiza?

Alternativas	Preferencias	Porcentaje (%)
Alternativa A) Mejoras económicas y mayor compromiso de la comunidad con el mantenimiento de las áreas verdes	4	14.0
Alternativa B) Mejoras económicas, mayor compromiso de la comunidad con el mantenimiento de las áreas verdes y mejorar implementos de seguridad junto con los de trabajo diario	6	22.0
Alternativa C) Mayor compromiso de la comunidad con el mantenimiento de las áreas verdes y mejorar implementos de seguridad junto con los de trabajo diario	2	7.0
Alternativa D) Mejoras económicas, mayor compromiso de la comunidad con el mantenimiento, mejorar implementos de seguridad y vestimenta diaria, mayor fiscalización por parte de la Municipalidad y mayores exigencias a las empresas de mantención	16	57.0
TOTAL	28	100.0

Anexo N°6

Encuesta a los pobladores de la Comuna de Peñalolén

1. ¿Qué importancia tiene para usted, las Áreas Verdes públicas?

Muy importante	Importante	Importancia regular	No tiene importancia
----------------	------------	---------------------	----------------------

¿Por qué señala lo siguiente?

2. A su juicio, ¿Cuál es la calidad de las Áreas Verdes de su Comuna?

Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala
-----------	-------	---------	------	----------

¿Por qué señala lo siguiente?

3. Sabe usted, Cuales son la utilidad de las áreas verdes en su comuna.

a) Recreación y esparcimiento
b) Mejorar la calidad de vida
c) Mejora paisaje y medio ambiente
d) Estimula la vida de barrio
e) Todas las anteriores
f) No presta ninguna utilidad

4. ¿Cree usted que mayor cantidad de parques y Jardines dentro de las comunas, ayudan a mejorar la calidad de vida?

Si	No	No le importa
----	----	---------------

¿Por qué señala lo siguiente?

5. ¿Sabe usted quien se encarga de la mantención de las Áreas Verdes públicas de su Comuna?

a) Municipio
b) Gobierno central
c) Privado
d) No sabe

6. ¿Cómo evaluaría la gestión realizada la Institución que está a cargo de la mantención y conservación de las Áreas Verdes públicas?

Muy buena	Buena	Regular	Mala	No sabe
-----------	-------	---------	------	---------

7. ¿Cuáles son los principales problemas que afecta a las Áreas Verdes de su comuna (elija más de una)?

a) Basura
b) Seguridad
c) Mobiliario e infraestructura
d) Diseño y distribución del espacio
e) Vegetación y arbolado
f) Vandalismo (destrucción por parte de terceros)
g) Todas las anteriores

- 8 ¿De acuerdo a lo anterior, quienes son los principales responsables de los problemas que usted identifica en los espacios públicos de su comuna? (elija más de una)

a) Empresas de mantención
b) Municipalidad
c) Comunidad
d) Carabineros
e) Todas las anteriores

¿Porque señala lo siguiente?

- 9 ¿Realiza usted un buen uso responsable del Área Verde o espacio público (cuida su vegetación, saca los desechos de su mascota, deposita la basura en los dispensadores, cuida el mobiliario y pavimentos)?

Siempre	A veces	Rara vez	Nunca
---------	---------	----------	-------

Anexo N°7

Resumen de Encuestas aplicadas a los Habitantes de Peñalolén

En el anexo tres están contenidas las tablas, que contienen la información graficada por pregunta, en relación a las encuestas aplicadas a los habitantes de la comuna de Peñalolén.

Tabla N° 1

1.- ¿Qué importancia tiene para Usted, las Áreas Verdes de carácter público de su comuna?

Alternativa	Preferencias	Porcentaje (%)
Alternativa A) Muy importantes	60	92.0
Alternativa B) Importantes	5	8.0
Alternativa C) Importancia regular	0	0.0
Alternativa D) No tienen importancia	0	0.0
Totales	65	100.0

Tabla N° 2

A su juicio ¿Cuál es la calidad de las Áreas Verdes Públicas de su Comuna?

Alternativa	Preferencias	Porcentaje (%)
Alternativa A) Muy Buena: 0	0	0.0
Alternativa B) Buena: 45	45	69.0
Alternativa C) Regular: 15	15	23.0
Alternativa D) Mala: 5	5	8.0
Alternativa E) Muy Malas: 0	0	0.0
Totales	65	100.0

Tabla N° 3

3.- ¿Cuál o cuáles de las alternativas presentadas a continuación asocia a la utilidad que prestan las áreas verdes?

Alternativa	Preferencias	Porcentaje (%)
Alternativa A) Recreación y Esparcimiento	0	0.0
Alternativa B) Mejoran la calidad de vida	0	0.0
Alternativa C) Mejoran el paisaje urbano y contribuyen con el Medio Ambiente	0	0.0
Alternativa D) Estimulan la vida de barrio	0	0.0
Alternativa E) Todas las anteriores	65	100.0
Alternativa D) No prestan ninguna utilidad	0	0.0
Totales	65	100.0

Tabla N° 4

4.- ¿Cree Usted, que mayor cantidad de Áreas Verdes públicas, ayudan a mejorar la calidad de vida dentro de la comuna?

Alternativa	Preferencias	Porcentaje (%)
Alternativa A) Si	65	100.0
Alternativa B) No	0	0.0
Alternativa C) No sabe	0	0.0
Totales	65	100.0

Tabla N° 5

5.- Sabe Usted ¿Quién es el responsable de las Áreas Verdes de la Comuna?

Alternativas	Preferencias	Porcentaje (%)
Alternativa A) Municipalidad	52	80.0
Alternativa B) Gobierno Central	7	11.0
Alternativa C) Privados	0	0.0
Alternativa D) No sabe	6	9.0
Totales	65	100.0

Tabla N° 6

6.- ¿Cómo evaluaría Usted, la gestión realizada por la Institución a cargo de la mantención y conservación de Áreas Verdes Públicas?

Alternativas	Preferencias	Porcentaje (%)
Alternativa A) Muy Buena	0	0.0
Alternativa B) Buena	25	38.0
Alternativa C) Regular	35	54.0
Alternativa D) Mala	5	8.0
Alternativa C) Muy Mala	0	0.0
Alternativa D) No sabe	0	0.0
Totales	65	100.0

Tabla N° 7

7.- ¿Cual o cuales son los principales problemas que afectan las Áreas Verdes Públicas de su comuna?

Alternativas	Preferencias	Porcentaje (%)
Alternativa A) Basura	5	8.0
Alternativa B) Basura , Seguridad y Vandalismo en infraestructura	25	38.0
Alternativa C) Basura y Vandalismo en infraestructura	5	8.0
Alternativa D) Basura, Vandalismo en infraestructura, Vegetación y Arbolado y Seguridad	5	8.0
Alternativa E) Basura, Diseño y distribución del espacio, Vegetación y Arbolado, Vandalismo en Infraestructura	10	15.0
Alternativa F) Basura, Vandalismo en infraestructura, Vegetación y Arbolado, Seguridad, diseño y distribución del espacio y Falta de mobiliaria	15	23.0
Totales	65	100.0

Tabla N° 8

8.- De acuerdo a lo anterior, a su juicio ¿Cuál o cuáles son los principales responsables, de evitar o corregir que estos problemas?

Alternativas	Preferencias	Porcentaje (%)
Alternativa A) Empresa de mantención, Municipalidad y Comunidad	30	46.0
Alternativa B) Comunidad	10	15.0
Alternativa C) Carabineros	5	8.0
Alternativa D)Municipalidad y Comunidad	5	8.0
Alternativa C) Empresa de mantención, Municipalidad, Comunidad y Carabineros	15	23.0
Totales	65	100.0

Tabla N° 9

9.- ¿Realiza Usted, un buen uso de las Áreas Verdes públicas (cuida la vegetación, bota la basura a los papeleros, práctica la tenencia responsable de mascotas, etc.?)

Alternativa	Preferencias	Porcentajes (%)
Alternativa A)Siempre: 60	60	92.0
Alternativa B) A veces :5	5	8.0
Alternativa C) Rara vez: 0	0	0.0
Alternativa D) Nunca: 0	0	0.0
Totales	65	100.0

