



UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO
ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA FORTALECE
LAS POLÍTICAS MUNICIPALES**

Estudio en Telecentro Lo Hermida de Peñalolén

Alumnos: Baeza Miranda, José Moisés

Correa Pino, David Ignacio

Profesor: María Carolina Barrios

Tesis para optar al Título de Profesional de Administrador Público
Tesis para optar al Grado de Licenciado en Gobierno y Gestión Pública

2019

AGRADECIMIENTOS

A mi Señor que me permitió contar con la salud, ánimo y recursos para lograr este objetivo personal, junto con ello agradecer a mis profesores de carrera y muy especialmente a mi Familia y Amigos que apoyaron y colaboraron en este trabajo a quienes admiro y quiero mucho.

José Moisés Baeza Miranda

Agradecer a mis profesores de carrera y muy especialmente a mi Familia y Amigos que brindaron su apoyo y motivación.

David Ignacio Correa Pino,

Contenido

AGRADECIMIENTOS	- 1 -
INTRODUCCIÓN	- 3 -
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	- 4 -
JUSTIFICACIÓN DE PROBLEMA	- 9 -
OBJETIVO DE ESTUDIO.	- 12 -
HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN	- 15 -
EL DISEÑO METODOLÓGICO	- 16 -
PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO	- 19 -
SEGUNDA PARTE: MARCO REFERENCIAL	- 31 -
TERCERA PARTE: CONCLUSIONES Y ANÁLISIS DE RESULTADOS	- 47 -
ANEXOS	- 54 -
REGISTRO FOTOGRÁFICO DE ACTIVIDADES REALIZADAS.	- 57 -
BIBLIOGRAFÍA	- 59 -
REFERENCIAS	- 59 -

INTRODUCCIÓN

En la investigación realizada buscamos observar y describir los mecanismos utilizados para la entrega de información desde el municipio hacia la comunidad y cómo interactúan entre ambos.

El objetivo de las democracias modernas es acercar a los ciudadanos y pobladores a las diversas instancias de participación y creación de políticas públicas locales, además de fomentar acciones que permitan fortalecer la democracia. Nuestro objetivo es develar el verdadero impacto de la participación ciudadana en la creación de políticas municipales y cuáles son las instancias reales que el municipio otorga para que los pobladores participen.

Hoy vivimos en un mundo cada vez más conectado existe el desafío de permitir una comunicación cada vez más transparente entre los ciudadanos y el municipio. Las estrategias de difusión que emanan desde los organismos públicos deben mejorar con relación a sus contenidos. No basta con la entrega de dípticos a líderes de organizaciones de la sociedad civil que suelen participar en las convocatorias o actividades comunitarias. Este no es el canal más efectivo al momento de bajar la información a la comunidad, se debe buscar el fortalecimiento, acercando la institucionalidad a los barrios, utilizando fuertemente las Tics para una mejor transparencia e invitando en forma constante a la participación.

La sociedad actual exige individuos informados e interesados en el desarrollo de políticas locales para lograr acceso igualitario a los espacios de participación y con la capacidad de poder planificar y dirigir a las sus propias comunidades.

Con esto pretendemos describir y evidenciar las diversas maneras de participar que tienen los ciudadanos así como también analizar sus alcances en nuestra sociedad.

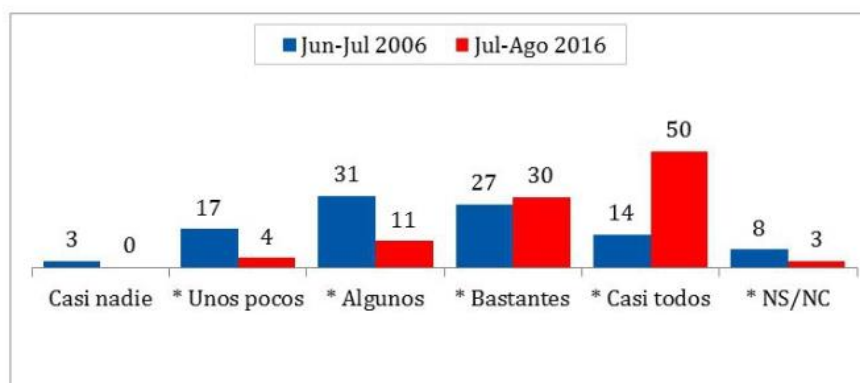
El estudio se realizará en el sector de Lo Hermida y se hará de tipo descriptivo.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Esta investigación describe la influencia de la participación ciudadana en el desarrollo de las políticas municipales, sino que también está relacionada con el cambio en la forma de hacer gestión en el espacio local.

Un rasgo que se ha venido acentuando en el país es el incremento de la desconfianza en las instituciones, debido de la falta de transparencia para el desarrollo de participación ciudadana. En ese sentido el último Estudio Nacional de Transparencia 2015 muestra esta realidad, es así como al ser consultados respecto a la confianza percibida en el sector público, los encuestados evaluaron ésta con nota 4.2 en una escala de 1 a 10. Respecto a la transparencia de los funcionarios públicos, estos son calificados con nota 4, evaluación negativa que se condice con la percepción de transparencia de los organismos públicos, la cual es calificada con un 3.9 en una escala de 1 a 10. Transparencia (2017). Recuperado de <http://www.consejotransparencia.cl>

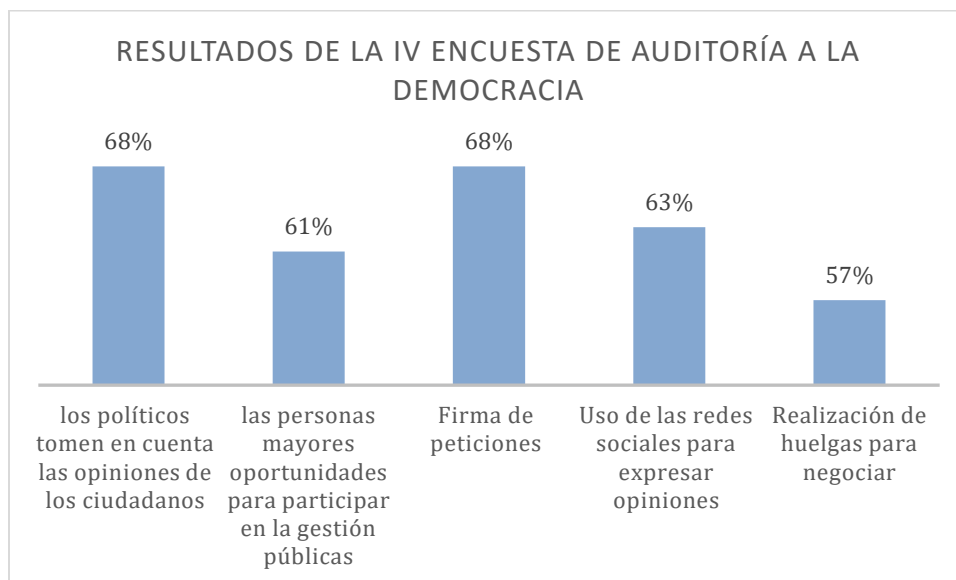
¿CUÁNTOS POLÍTICOS EN CHILE ESTÁN INVOLUCRADOS EN ACTOS DE CORRUPCIÓN?



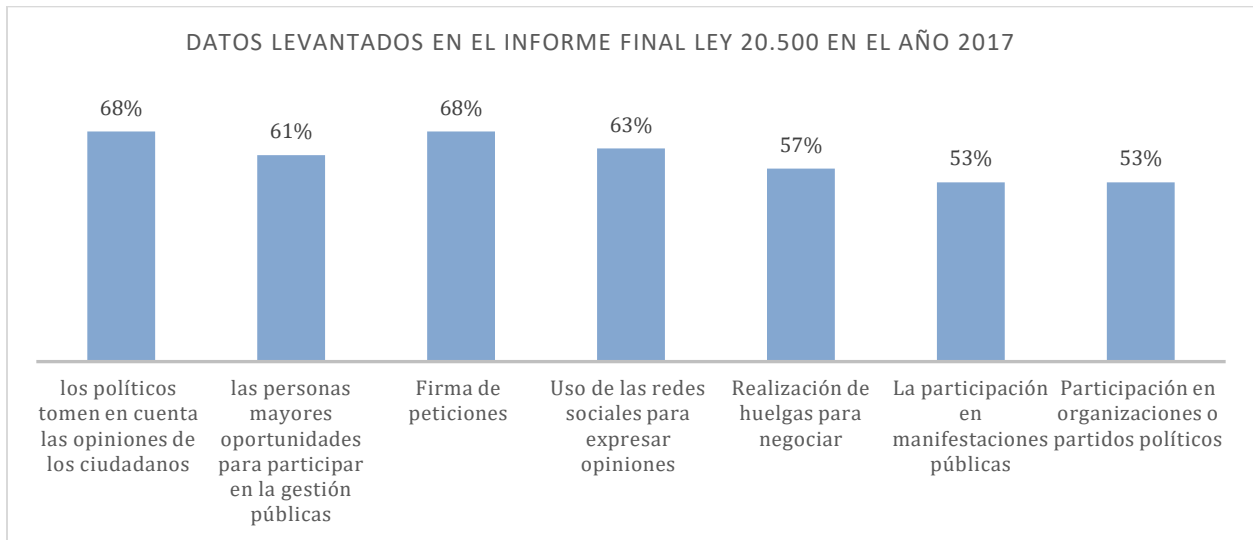
Nota: * Diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre las mediciones de Junio-Julio 2006 y Julio-Agosto 2016. Fuente: CEP, Encuestas Nacionales.

En el país se realizan diversas acciones de participación, las que involucran a un porcentaje aún menor de ciudadanas y ciudadanos, aunque cuentan con adhesión mayoritaria, es decir, hay una brecha entre opinión y prácticas participativas.

Los resultados de la IV Encuesta de Auditoría a la Democracia, al ser consultado por la formas de acción política de los chilenos, el 16% señala haber asistido a una marcha o manifestación política, un 13% señala haber firmado una petición, el 13% haber usado las redes sociales para expresar su opinión en temas políticos, el 12% haber participado en una huelga y el 11% haber solicitado información a un organismo público. (PNUD, 2016)



Respecto de las formas de participación, Transparencia (2017) que aprueban los chilenos, éstos evalúan con una visión más favorable el envío de cartas a las autoridades (75% lo aprueba), la participación de personas en los concejos municipales (71%), la firma de peticiones (68%), el uso de las redes sociales para expresar opiniones (63%), la realización de huelgas para negociar las condiciones laborales (57%), la participación en manifestaciones públicas y participación en organizaciones o partidos políticos (53% cada una), datos levantados en el informe final ley 20.500 en el año 2017, lo que indica que la forma de participación solo es consultivo y no se involucra a la ciudadanía en la creación de las políticas públicas ni en el ámbito municipal o nacional y debemos considerar que el 75% de los encuestado en el informe participa en algún nivel en actividades consultivas municipales, porcentaje que nos puede indicar que la participación en este nivel debiera ser considerado en la toma de razón para la creación de políticas municipales o locales.



En el presente estudio desea describir como la participación fortalece la democracia en la municipalidad de Peñalolén que históricamente presenta una gran participación social. Focalizamos nuestra descripción en el telecentro de lo Hermida, que es un nodo de información para la comunidad de este sector, espacio que utilizaremos para percibir a como la comunidad hace llegar las inquietudes a sus representantes locales.

Formulación del Problema

A pesar de la opinión favorable sobre la participación, las encuestas muestran que no se confía en los resultados y no se puede comprobar cuál es nivel real influencia sobre decisiones y orientaciones del proceso político. El 68% de los chilenos señala como importante que los políticos tomen en cuenta las opiniones de los ciudadanos antes de tomar decisiones, mientras que el 61% considera igualmente relevante que se les entregue a las personas mayores oportunidades para participar en la gestión públicas.

NIVEL DE PARTICIPACION

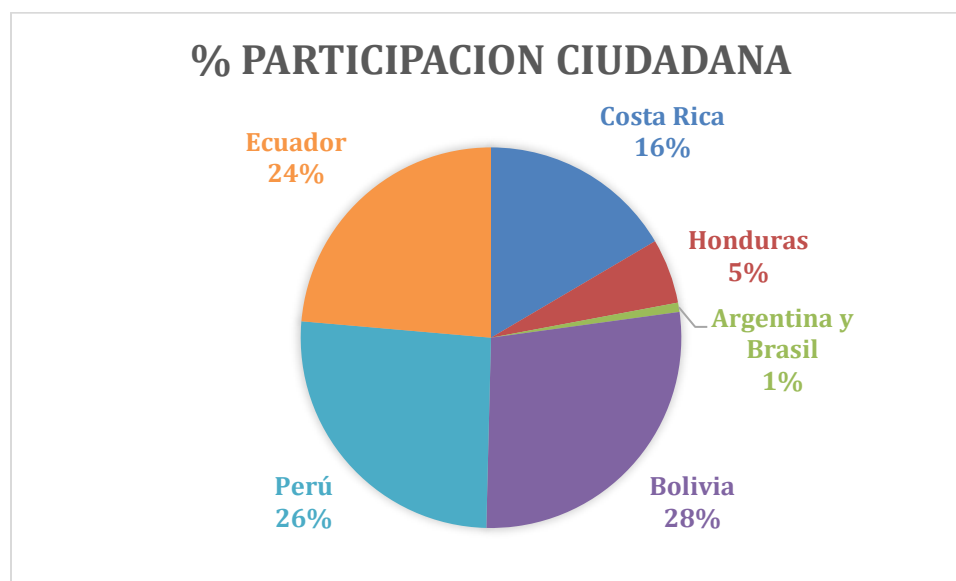
68 

Se tomen en cuenta las opiniones de los ciudadanos antes de tomar decisiones,

61 

Las personas mayores oportunidades para participar en la gestión públicas.

Hoy existe una disminución abrupta en la participación, cayendo un 36% desde 1990 a la fecha. Si bien esta tendencia a la disminución se asemeja a aquella que presentan los países miembros de la OCDE, ella se da de forma más pronunciada en nuestro país y contrasta dramáticamente con la realidad latinoamericana, donde los niveles de participación han aumentado casi en 10% desde 1990. Lo mismo ocurre con la valoración de la democracia. En América latina disminuyen Costa Rica, 21%; Honduras, 7%; Argentina y Brasil, 1%. Todos los demás países aumentan, con especial mención de Bolivia, 35%; Perú, 33% y Ecuador, 30% como se visualiza en el siguiente cuadro. Transparencia (2017). Recuperado de <http://www.consejotransparencia.cl>



También es pertinente remitirse a la Constitución Política de la República de Chile, que en el segundo inciso del artículo 118 señala que, “la ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de

la comunidad local en las actividades municipales”. Junta de gobierno (1980)
Recuperado de <http://www.leychile.cl>

Lo cual implica un mandato expreso para que las comunidades locales tengan una participación efectiva en el ámbito municipal. Aún más en el inciso cuarto del mismo artículo se estipula que “las municipalidades son 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 la comuna”. Junta de gobierno (1980) Recuperado de <http://www.leychile.cl>

Lo que viene a reafirmar lo anterior, eso sí, circunscribiendo la participación a los planos económico, social y cultural.

Se puede describir que a pesar de que existen una normativa para el desarrollo de la participación de los ciudadanos en los niveles más básicos, no se puede comprobar si esto es aplicado en forma efectiva, producto de la explosiva creación de canales de comunicación que genera el control y disminuyendo el diálogo social por la brecha de conocimiento que existe entre los integrantes.

La investigación describe cómo influye la participación generada en el telecentro comunitarios en la toma de decisiones en la comuna de Peñalolén.

Tomando como ejes los siguientes:

1. Participación ciudadanía y fortalecimiento de la toma de decisiones
2. Participación ciudadana y fortalecimiento del diálogo comunal
3. Participación ciudadana y disminución del conflicto social comunal.

JUSTIFICACIÓN DE PROBLEMA

El Artículo 1º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley Nº 18.695) señala que las municipalidades son "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".

Para cumplir con el mandato mencionado los municipios deben realizar diversas funciones privativas y compartidas, para lo cual disponen de las atribuciones que establece la Ley. Sin embargo, la magnitud y diversidad de situaciones que actualmente deben enfrentar estas unidades administrativas hacen necesaria la adopción de un enfoque renovado con respecto a su desempeño tradicional.

Según OGA (2013) el municipio debe entenderse hoy como una gerencia de servicios con capacidad operativa, la cual debe dar respuesta a las necesidades de la comunidad, en función de objetivos y prioridades previamente acordados y en el marco de una visión estratégica de mediano y largo plazo. En lo que se refiere específicamente a las funciones y atribuciones relativas a la planificación, la L.O.C. Nº 18.695, en su artículo 3º letra a, señala como función privativa, y por lo tanto indelegable, de las municipalidades, la de "elaborar, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Comunal, cuya aplicación debe armonizar con los planes regionales y nacionales". Más adelante, en el Artículo 5º, letra a), se destaca como atribución esencial: "Ejecutar el Plan Comunal de Desarrollo y los Programas necesarios para su cumplimiento". Subsecretaría de desarrollo regional (2006). Recuperado de <http://www.subdere.cl>

El estado de Chile a través de sus leyes, desarrolla la obligación a las municipalidades que desarrollen planes, que permitan el control del espacio y las priorizaciones locales, según el Artículo 5º B: "El plan de desarrollo comunal, instrumento rector del desarrollo en la comuna, contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la

comunidad local y promover su avance social, económico y cultural. Su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan. En todo caso, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el alcalde como el consejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito”.

Según lo expresado anteriormente (Sanhueza, 2004), se puede plantear que como consecuencia de esa actividad, es necesario poder incrementar herramientas que permitan obtener información relevante para la creación de participación ciudadana, la cual logre generar cierto nivel de influencia en las decisiones locales, tomando en consideración las siguientes características:

1. Permita anticipar situaciones futuras y admita la posibilidad de efectuar ajustes periódicos a las políticas y programas originalmente previstos.
2. Contribuya al debate comunal, estimulando la participación ciudadana en torno a las principales propuestas e iniciativas de desarrollo.
3. Constituya una guía para la acción, que facilite la coordinación de las acciones del sector público y oriente las acciones del sector privado.
4. Permita vincular las decisiones cotidianas del municipio con los objetivos estratégicos de desarrollo a mediano y largo plazo.
5. Ser una eficaz herramienta de gestión, respaldada por políticas y programas coherentes que permitan derivar en presupuestos anuales bien fundamentados.

Bajo este enfoque, la planificación y gestión del desarrollo comunal deben ser comprendidas como un proceso continuo de análisis, reflexión, y toma de decisiones en el que concurren secuencias de naturaleza técnica, negociaciones políticas, intereses económicos y demandas sociales, la formalización de dicho proceso en un documento específico tiene como principal motivo registrar los compromisos y acuerdos sociales que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo de la comuna.

En una sociedad moderna y democrática los procesos de planificación y gestión del desarrollo se guían por ciertos principios básicos, entre los que destacan:

1. La participación de la ciudadanía.
2. La coherencia interna y externa del instrumento de planificación.
3. La flexibilidad del plan para adaptarse a un entorno cambiante.
4. Su enfoque estratégico del desarrollo.

Los principios antes mencionados están basados en lo que se desprenden de la construcción de Pladeco de la comuna de Peñalolén. El cual permite identificar las observaciones de la comunidad frente al tema que influyen en su calidad de vida y que hacen necesaria su regularización en forma colaborativa.

Es importante poder describir las formas que hoy la comunidad puede participar en la construcción de su espacio, como se toman los acuerdo que permite la regularización y control por parte los ciudadano, frente a diversas situaciones, el poder entregar herramientas permiten mayor fortalecimiento a la toma de decisiones, que se logra por intermedio del diálogo comunal, permitiendo la disminución de los conflictos sociales y que finalmente validan de la democracia como un mecanismo con un fuerte apego a la legitimidad en la toma de decisiones.

OBJETIVO DE ESTUDIO.

Nuestro objetivo de estudio describe la influencia que genera de la participación ciudadana, en el desarrollo local, entendiendo este como parte de un proceso ciudadanizante (Correa I. 2010). Desde ahí que es necesario entender que los programas sociales y la ciudadanía no son ajenos el uno del otro, sobre todo cuando se espera sostenibilidad y eficiencia de las políticas locales, es relevante el estudiar la participación ciudadana y la política local, en donde se plantea la necesidad de incorporar a la gente a las decisiones que competen a las municipalidades, sin embargo, no son frecuentes los estudios en donde se interpreten o reconstruyan las voces de los beneficiarios.

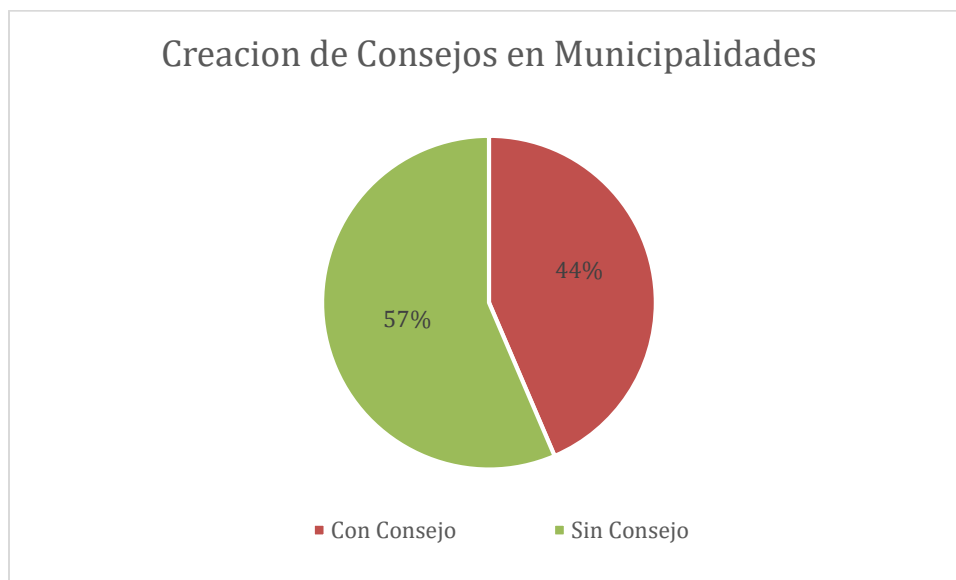
Poder describir en forma práctica como se ve representadas en un sector del barrio las modificaciones de la ley 20.500 sus limitaciones, debilidades y fortalezas, es fundamental para comprender la realidad y las instancias de participación ciudadana en nuestro país, esta ley promulgada el 16 de febrero del 2011 está orientada a la integración de los ciudadanos sin importar su clase social ni condición económica, Chile debe generar equidad, transparencia, justicia y representatividad real en la sociedad, algo que en nuestros días está muy cuestionada.

Este esfuerzo por hacer que los ciudadanos participen en las tomas de las decisiones más locales, con la idea de descentralizar el poder y garantizar la legitimidad de sus representantes que son elegidos en el sistema político democrático. Así se manifiesta en el programa presidencial.

Llevaremos adelante medidas que fortalezcan y den institucionalidad tanto a la participación política como a la participación ciudadana en la gestión pública, garantizando que todos y todas tengamos el mismo derecho a influir en las decisiones que nos afectan y sin ningún tipo de discriminación arbitraria. Nuestro Gobierno integrará transversalmente el enfoque de participación

ciudadana a toda política pública sectorial. Michelle Bachelet (2014).
Recuperado de [http: https://www.subdere.gov.cl](https://www.subdere.gov.cl)

Pero Los informes indican que el 57% de los municipios del país no responde las solicitudes de acceso a información pública y apenas el 44% ha instalado su Consejo Comunal de la Sociedad Civil, (Tomás Marín - 2012).



Algunos detalles detectados por esa investigación, Incorporan nuevas visiones e iniciativas que buscan potenciar y posibilitar la participación ciudadana en la delimitación de las funciones privativas municipales, por ejemplo:

- La planificación y regulación urbana de la comuna.
- La confección del plan regulador comunal.
- La promoción del desarrollo comunitario.
- La elaboración y modificación del Plan de Desarrollo Comunal.

La importancia de rescatar la actuación de las personas está basada en que ellos son los que validan la aplicación de la política creada, quienes se benefician tienen una experiencia y visión de mundo, que se debe considerar y pueden generar nuevas formas de gestión programática. Estas nuevas formas se encuentran adaptadas a sus contextos,

y reconocen la subjetividad que poseen los actores al establecer su vinculación con el municipio a través de la planificación social.

Es reconocido el tema de la participación en el espacio local, entendiendo el desarrollo local como parte de un proceso ciudadanizante (Correa I. 2010). Desde ahí que es necesario entender que los programas sociales y la ciudadanía no son ajenos el uno del otro, sobre todo cuando se espera sostenibilidad y eficiencia de las políticas locales, se considera relevante el estudiar la participación ciudadana, en donde se plantea la necesidad de incorporar a la gente a las decisiones que competen a las municipalidades, sin embargo, no son frecuentes los estudios en donde se interpreten o reconstruyan las voces de los beneficiarios.

El problema de la participación ciudadana no es un asunto que se resuelve elaborando y promulgando leyes que establecen un marco jurídico favorable a la participación. Se requiere de una serie de cambios en la gestión que altere la estructura actual, los espacios para la toma de decisiones en la construcción de políticas públicas a nivel local. En general, se piensa que en los procesos de participación están determinados por las autoridades, porque son ellas las que definen los temas, los espacios y los momentos en que participa las personas.

No siempre existe una voluntad de redistribuir el poder por parte de los alcaldes. Esto implica que la definición operacional de la participación es distinta al interior de cada municipio, de acuerdo a las características de sus dependencias: El Alcalde, Los Concejales y los funcionarios que según su grado de influencia o de distribución del poder, determinan un estilo de gestión diferenciado.

Preguntas de Investigación

¿Cómo la participación ciudadana fortalece la democracia local en la municipalidad de Peñalolén?

Objetivos Generales

- Determinar la importancia de la participación ciudadana como un mecanismo que fortalece la democracia local, la resolución de conflictos y la toma de decisiones de la comunidad.

Objetivos Específico

- Identificar los principales actores sociales y políticos que interfieren en la construcción de un dialogo social entre la sociedad civil y la autoridad Municipal en la comuna de Peñalolén.
- Caracterizar los distintos mecanismos resolutorios de conflictos y dialogo social en el Municipalidad de Peñalolén a través del Telecentro.
- Comprender las dinámicas de participación como un eje articulador que pretende fortalecer la democracia local y la toma de decisiones en las políticas públicas.

HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

Mejorando e incorporando nuevos canales de participación, la población del sector Lo Hermida aumentará su participación en la formación de la política municipal en la comuna de Peñalolén.

- Hipótesis 1: con mayor participación ciudadana se fortalece el diálogo social, y se genera un proceso de legitimidad de la toma de decisiones por parte de la autoridad comunal.
- Hipótesis 2: mejorando los mecanismos participativos de la comuna se fortalece la democracia local, evitando de esta manera los conflictos.

Justificación de las Hipótesis:

La Hipótesis intenta dar cuenta de la influencia de la participación ciudadana en el desarrollo de las políticas municipales. Describir los factores que determina La participación durante el proceso de implementación se puede dar por diversos espacios. Si bien, existen algunos que van a depender exclusivamente del sujeto en su relación con su entorno social.

Se puede considerar la incorporación de nuevos espacios para la creación de participación, desde las diversas herramientas que tiene un municipio, trabajo en el territorio o en la educación de los nuevos ciudadanos, mejorar en el currículo educativo, espacios de intervención local, consultorios, ferias, plazas que se relacionan en forma presencial con el vecino, y correlacionarlo con las herramientas digitales, wifi en bibliotecas o espacios públicos.

La creación de nuevos canales y su incorporación deben provocar cambios en la vinculación con la ciudadanía y sus necesidades, es responsabilidad del gobierno local poder hacer la lectura propositiva para crear políticas con el sentido de crecimiento más inclusivo, justo y colaborativo entre todos los actores sociales.

EL DISEÑO METODOLÓGICO

Esta tesis es de tipo descriptiva, busca observar las formas y mecanismo que en la actualidad utiliza la comunidad, con el propósito de identificar cuáles son los elementos recurrentes por las personas y que ayuden a fortalecer las políticas locales de un municipio, es una observación de las acciones más comunes que se utilizan en el sector de lo Hermida, en la comuna de Peñalolén. Con el objetivo de ver como el uso de las TICS son un factor que ayudan a mejorar la participación ciudadana, el periodo de levantamiento de información se realizó en el primer trimestre, de marzo a septiembre del año 2018.

El trabajo de tesis responde a una visión de la realidad del sector sobre el nivel de conocimiento que tiene la nueva generación y su influencia en la creación o modificación de una política municipal en un sector de la comunidad.

La información que se obtenga de las actividades con los vecinos será de tipo descriptiva y tratará de comprobar y descubrir que elementos se deben tener en cuenta al momento de generar acciones con las personas de ese sector de la comuna.

El público focalizado en el trabajo de observación es el siguiente:

1. Dirigentes de las organizaciones Sociales de la comuna.
2. Alumnos del establecimiento educacional de sector a observar.

3. Vecinos que utilizan el Telecentro comunitario.
4. Encargado territorial del sector de Lo Hermida.

Se realiza un estudio (Hernández, Fernández y Baptista 2003) debido a que se establecen una investigación, basándose en la descripción y consulta de una muestra se emplea cuestionarios, grupos focales, y visitas en terreno, principalmente por la metodología de recolección de los datos, basado en herramientas de tipo cualitativa y muchas de ellas son de tipo abierta, con el fin de poder generar un espacio de construcción Participativa.

1. la aplicación de cuestionarios para obtener la percepción de las personas y dirigentes sociales del sector de Lo Hermida.
2. Grupos Focales.
3. Visitas de observación en el telecentro de los Hermida.
4. Búsqueda de información a través de la revisión de información comunal.
5. Bibliografía disponible en el tema de investigación.

El estudio será de tipo descriptivo, debido a que se desea comprobar si se cumple o los efectos y características que se deduce de la Hipótesis en el sector del Telecentro lo Hermida.

Como es una Investigación descriptiva no hay manipulación de variables, estas se observan y se describen tal como se presentan en su ambiente natural.

La muestra se aplicará en la población que circula en el telecentro de Lo Hermida, colegio Santa María y 2 grupos focales con dirigentes sociales, debido a que éstos son los organismos vivos y llevan adelante la creación de espacios de participación.

A través de observaciones realizadas al telecentro de los Hermida se plantea la descripción de los mecanismos que utilizan las ciudadanas en la actualidad, para dar a conocer sus problemas y necesidades, se intenta validar la hipótesis que se plantea en este documento, conjuntamente la investigación bibliográfica está focalizada en la revisión bibliográfica, para conocer, recopilación, información sobre la temática que se

plantea entorno a la participación, pues evita la dispersión de publicaciones o permite la visión panorámica de un problema.

PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO

Poder realizar una descripción que incorpore la participación ciudadana en la creación o modificación de una ordenanza o plan de desarrollo local, se vuelve necesario en la actualidad, debido a la existencia a nivel internacional de diversos Estados que de forma constante buscan mejorar la calidad de sus democracias y de los ciudadanos. Sin embargo, en diversos casos, lo anterior se acompaña de una respuesta negativa (por parte de la ciudadanía, al no querer participar por la falta de confianza en la institucionalidad política, afectando el fortalecimiento de la democracia que buscan los Estados. Resulta fundamental analizar el concepto y los elementos esenciales de la participación ciudadana.

Democracia:

La democracia es un ideal reconocido mundialmente y es uno de los valores básicos y principios de las Naciones Unidas. La democracia suministra un medio para la protección y el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Esos valores se han incorporado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y han sido elaborados aún más en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que consagra una multitud de derechos políticos y libertades civiles en los que se basan las democracias significativas. Recuperado de <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/democracy/index.html>

La base de un gobierno democrático se respalda en la participación de la ciudadanía y como estos deben ser actores principales en la creación de políticas públicas, la clase política debe estar al servicio de los ciudadanos pero también el rol y la participación del pueblo es vital para generar nuevas políticas públicas a sus demandas y necesidades.

Problemas sociales: las políticas locales las cuales se desarrollan en gran medida están hechas por las problemáticas y demandas que la sociedad necesita y exige. De acuerdo

con una de las definiciones clásicas un problema social es "una condición que afecta a un número significativamente considerable de personas, de un modo considerado inconveniente y que según se cree debe corregirse mediante la acción social colectiva" Horton, Paul y Leslie, Gerald. De Sociology of social problem. Appiclon-Century-Cropts, New York (1955).

Rol de la municipalidad para el desarrollo local:

Las políticas expresan la posición de la autoridad municipal respecto a determinados temas que se consideran de importancia para el desarrollo de la comuna. Su propósito es orientar la toma de decisiones al interior de la administración municipal, e inducir las decisiones de los agentes privados y las organizaciones sociales consolidar con la participación de todos un Peñalolén alegre, inclusivo y ecológico, con barrios limpios y seguros, a través de una gestión cercana y de calidad, que sea motivo de orgullo y referente en innovación. Peñalolén políticas para el desarrollo Pladeco (2013-2016) Ilustre Municipalidad de Peñalolén. Recuperado de <http://www.penalolen.cl>

La visión comunal representa los sueños y anhelos que poseen los actores que dan vida a la comuna de Peñalolén (comunidad, funcionarios municipales, alcaldesa, concejo municipal, entre otros), esta visión se ha construido a través de la realización de una serie de trabajos participativos, aplicando distintas metodologías, entre las que se cuentan entrevistas, grupos focales, encuesta, cabildos territoriales y temáticos, talleres, entre otros".

Participación Ciudadana: Una primera definición del concepto proviene de Nuria Cunill (1991), estableciendo que "la participación ciudadana se refiere a la intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales" (Cunill, 1991, p.56). Esta es una aproximación general, donde se determinan al menos dos elementos cruciales. Por un lado, el rol esencial de la sociedad civil y, por otro, la importancia de los intereses sociales, que serían la motivación de los particulares hacia la participación ciudadana. Si consideramos que hoy en día existe un bajo nivel de

participación ciudadana, no permitiría que los intereses sociales se vean reflejados en las líneas de acción municipales, influyendo en la calidad de la democracia.

Otra definición de participación ciudadana asevera que ésta consiste en:

La relación intrínseca de la sociedad civil con el Estado, pues éste es quien le dota de derechos y obligaciones; se puede definir la participación ciudadana como aquella en la que los individuos toman parte de los asuntos públicos del Estado. (García, 2006, p.87)

De esta forma, se complementa la definición de Cunill, destacándose el vínculo de la sociedad civil con el Estado, quien sería el encargado de fomentar la participación y permitir el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. Esto deja en evidencia la necesidad de que la ciudadanía se haga parte de las acciones del Estado, Otro aporte es realizado por Constantino (2000), señalando que:

Por participación ciudadana se entiende aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción que tiende a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político. En el caso de que la acción se oriente al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés; mientras que, si la orientación se refiere al espacio político, puede adquirir el carácter de militancia en un partido o de participación en los procesos electorales a través del ejercicio del derecho a votar y ser votados. (Constantino, 2000, p.509).

Esta definición es bastante completa, integrando los ámbitos en que se expresa la participación, ya sea el político o público, donde la base de ambos es el manejo de la información pública y la influencia ciudadana en la toma de decisiones locales, elementos que corren el riesgo de estar concentrados en un grupo minoritario de personas, bajo el marco de un escaso nivel de participación ciudadana.

Otra de las definiciones que se ha considerado para focalizar este trabajo, es que la participación ciudadana es:

Una actividad orientada a la elección de los gobernantes, pero no sólo se concreta en ello, sino que también contribuye a influir en las decisiones que éstos toman en nombre de la sociedad, al mismo tiempo que ayuda para aportar ideas que contribuyan para llevar a cabo de una manera satisfactoria sus demandas. La noción de participación ciudadana se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal. (Cerroni, 1992 citado en Mellado, 2001, p.20)

Lo que permite ampliar el concepto de participación ciudadana, incluyendo la elección popular de las autoridades públicas, y especialmente sus efectos, como un factor crucial en cuanto a la toma de decisiones, donde la inclusión o no de las orientaciones ciudadanas será determinante. Se plantea una nueva perspectiva de lo público, puesto que ya no radicaría sólo en el Estado, sino que también se extendería a los diversos particulares, que tienen el deber de participar en los asuntos públicos, con el fin de potenciar la democracia. Una visión ligada en cierta forma al ámbito público de la participación, es propuesta por Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo (2009), afirmándose que:

El término de participación es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad. (Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009, p.179)

Esta definición particulariza las diversas formas en que la ciudadanía puede participar en los asuntos públicos. Pero también, agrega un objetivo elemental de la participación: el progreso social. Por tanto, con este nuevo elemento se observa que de no existir un alto nivel de participación ciudadana, no sólo se afectaría la calidad de la democracia, sino que esto también repercutiría en el progreso general de la comunidad. Por último, en

relación con la perspectiva de la forma en que se puede llevar a cabo la participación ciudadana, Lahera (2002), plantea que “la participación se refiere a la posibilidad que personas o grupos tienen para influir, hacerse presentes, en la determinación de la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas” (Lahera, 2002, p.61). Así, la participación ciudadana se podría enfatizar en el proceso de las políticas públicas, donde la integración de los ciudadanos favorecería la resolución de aquellas problemáticas que realmente les afectan. En este sentido, la definición del autor es la que permite reflejar de mejor forma los efectos de un bajo nivel de participación ciudadana, ya que si en la agenda pública o en el proceso de elaboración de políticas públicas no se ven reflejados los intereses de la mayoría de ciudadanos y ciudadanas, no se resolverán los problemas, necesidades y demandas sustantivas; debilitándose así, la democracia. Para efectos del presente estudio, se tomarán las definiciones precedentes para construir lo que se entenderá por participación ciudadana. De esta manera, la participación ciudadana es un proceso mediante el cual se relaciona la sociedad civil con el Estado.

Las Ventajas de la participación ciudadana, desde una mirada holística se vuelve necesario identificar los beneficios que ésta reporta para la sociedad en su conjunto. Así, un primer grupo de ventajas corresponde a los siguientes (Perero, 2002):

Cambio De Actitudes Cotidianas (mentalidad): la participación ciudadana podría encauzar el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, aumentando la conciencia y compromiso social referente a los problemas públicos del país. Comprensión de lo global mediante la implicación local: el involucramiento en el plano local, donde los individuos tienen una relación más directa con el municipio, es una experiencia valiosa en términos de fomentar una aproximación a las diversas dinámicas públicas de carácter global.

Obtención De Información Precisa: Permite la existencia de información de calidad en un doble sentido. Por un lado, la ciudadanía manejará información clara sobre los asuntos públicos. Por otro, las autoridades contarán con información particularizada con respecto a las necesidades y problemáticas de la población.

Mantenimiento y Vigilancia: Uno de los grandes beneficios de la participación ciudadana se refleja a través de un sistema eficaz de mantenimiento y vigilancia de la

actuación de las instituciones públicas en distintas materias de interés general por el espacio que se genera para que la ciudadanía intervenga en la construcción de la información.

Por otra parte, se puede observar un segundo grupo de ventajas (Sanhueza, 2004):

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

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

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

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

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

Cuatro Tipos de participación ciudadana.

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

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

La participación instrumental, se destaca por presentar un interés desde la perspectiva de arriba-abajo (top-down) ligado a la eficiencia, en tanto que desde la perspectiva de abajo-arriba (bottom-up), el interés se relaciona con los costos. A su vez, la función que cumple este tipo de participación se basa en los medios, que son los mecanismos de vínculo entre la comunidad y las autoridades, y también los recursos necesarios para lograr dicho vínculo.

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

La participación transformativa es bastante singular, puesto que el interés tanto desde la perspectiva de arriba-abajo (top-down) como desde la perspectiva de abajo-arriba (bottom-up) es el empoderamiento. Junto con ello, la función que cumple este tipo de participación se enfoca en los medios y fines, necesarios para un alineamiento e interrelación efectiva entre la comunidad y las autoridades públicas. Estos tipos de participación ciudadana, para desarrollarse, dependen de distintos factores que van caracterizando a las diversas realidades. Entre ellos se encuentran: la importancia que la ciudadanía le otorga a los asuntos públicos, el nivel de participación, las características de los gobiernos nacionales, regionales o locales, el contexto sociopolítico del país, entre otros.

Participación ciudadana en la Gestión Pública.

En relación con el ámbito público de participación (mencionado anteriormente), es de particular interés considerar la participación ciudadana en la gestión pública. Dicha temática es abordada, por ejemplo, en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), donde se establecen principios y orientaciones para que los ciudadanos de los Estados iberoamericanos participen en la construcción social de políticas públicas, potenciándose así la democracia, la inclusión social y el bien común (CLAD, 2009). Para el CLAD, la participación ciudadana en la gestión pública se entiende como “el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas” (CLAD, 2009, p.3-4). En esta definición se destaca el carácter de corresponsabilidad social y de inclusión universal de la participación. Por otra parte, uno de los aportes de la carta del CLAD es el establecimiento de principios en que se basa la participación ciudadana en la gestión pública a saber: constitucionalización, igualdad, autonomía, gratuidad, institucionalización, corresponsabilidad social, respeto a la diversidad y no discriminación, adecuación tecnológica (CLAD, 2009).

Finalmente, otro de los grandes aportes de la carta es la concepción de la participación ciudadana como un derecho fundamental, que “es apreciado como un derecho de todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen o, en su caso, a la gestión pública vinculada a los procesos de integración regional o subregional” (CLAD, 2009, p.2). Dentro del enfoque de participación ciudadana en la gestión pública, un aspecto relevante son los niveles a través de los cuales se puede manifestar la participación ciudadana, donde existen distintos modelos que establecen tipos de niveles con elementos característicos, tal como se aprecia en la Tabla N°1.

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

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

Fuente: Elaboración propia con base en los autores señalados.

Según la tabla anterior, un modelo tradicional es conocido como la “Escalera de la Participación Ciudadana”, propuesto por Arnstein (1969). En tal modelo se establecen ocho peldaños que se van agrupando para conformar tres niveles de participación ciudadana.

El primer peldaño es “Manipulación”, en el que las autoridades tratan de engañar a la población no informando correctamente ni consultando de forma adecuada.

El segundo peldaño es “Terapia”, donde se crea un entorno en el que la ciudadanía se trata sin atender a sus intereses. Estos dos peldaños conforman el primer nivel, que es el de “No Participación”.

El tercer peldaño es “Información”, en el que se entrega información a la ciudadanía mediante un canal unidireccional.

El cuarto peldaño es “Consulta”, donde la ciudadanía puede expresarse, pero no necesariamente se incorporan sus opiniones en la toma de decisiones.

El quinto peldaño es “Apaciguamiento”, en el que se aceptan algunas Escalera de Participación Ciudadana (Arnstein), Pero sin ser partícipes reales de la toma de decisiones.

El sexto peldaño es “Asociación”, donde existe un proceso de negociación que considera las demandas ciudadanas, pero conducido por una minoría poderosa.

El séptimo peldaño es “Poder Delegado”, en el que la ciudadanía interviene en diversos ámbitos en los que sus intereses prevalecen sobre los de la minoría poderosa.

El octavo peldaño es “Control Ciudadano”, donde la ciudadanía participa de forma efectiva en los asuntos públicos. Así, estos últimos peldaños conforman el tercer nivel, que corresponde al “Poder Ciudadano”. Otro modelo es planteado por Brager y Specht (1973), llamado “Continuum de la Participación Ciudadana de Brager y Specht”, en el que se establecen tres niveles: Nulo, Bajo y Elevado.

El primer nivel se caracteriza por la sola recepción de información. El segundo nivel contempla la consulta ciudadana, el asesoramiento y la planificación conjunta. El tercer nivel considera el control ciudadano por delegación y el control propiamente tal. Así, dependiendo del involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública, se avanza desde la nula hasta la elevada participación (Brager y Specht, 1973 citado en Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009). Un siguiente modelo es propuesto por Shand y Arnberg (1996), conocido como “Continuum de la Participación Ciudadana de Shand y Arnberg”, donde existen cinco niveles que van desde la mínima hasta la máxima influencia de la ciudadanía en la gestión pública, pasando desde el recibimiento de información hasta llegar a una planificación conjunta y control. Así, el primer nivel es la “Información”, donde las autoridades elaboran un plan y lo presentan al público, que sólo está convocado por razones informativas; además, el nivel está conformado por hojas de datos, páginas web, cuentas públicas, etc. El segundo nivel corresponde a “Consulta”, se intenta promover un plan y se busca apoyo para facilitar la aceptación y legitimación; a su vez, está compuesto por reuniones ciudadanas, encuestas, plebiscitos, etc. El tercer nivel es “Co-participación”, acá el plan presentado está sujeto a cambios y abierto a la modificación para adaptarse a las necesidades de la ciudadanía; así, está integrado por comités de asesoría, consejos consultivos ciudadanos, toma de decisiones participativas, etc. El cuarto nivel corresponde a “Delegación”, donde las autoridades identifican y presentan

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

El último modelo el más contemporáneo es el "Spectrum de Participación Pública" creado por la Asociación Internacional para la Participación Pública (2000). Este modelo se relaciona con el anterior y plantea cinco niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. Los niveles son: Información, Consulta, Involucramiento, Colaboración y Apoderamiento. De esta forma, el spectrum va desde la comunicación unidireccional hasta llegar al traspaso del poder de la toma de decisiones al ciudadano. Ahora bien, también es importante conocer qué mecanismos utilizar para incluir a la ciudadanía en la gestión pública. En este sentido, la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, es un valioso aporte al respecto. En general, la ley comienza abordando las características de las organizaciones de interés público, donde se establece que éstas son personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que funcionen mediante voluntariado. Se proponen ejemplos como las uniones comunales, juntas de vecinos y asociaciones indígenas. Luego, se enfatiza en la participación ciudadana en la gestión pública, indicando que el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones, aunque cada órgano de la Administración del Estado establece las modalidades de participación que tendrán las personas y organizaciones. Además, dichos órganos deben hacer una cuenta pública de sus acciones, planes, políticas, programas y ejecución presupuestaria. También se determina que deberán señalar las materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas, mediante una consulta que debe ser informada, pluralista y representativa. Asimismo, deberán establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, conformados de manera diversa, representativa y

pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro relacionadas con la materia y competencia del órgano respectivo (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2011). Por último, en la ley se detalla la participación ciudadana a nivel comunal, aseverándose que las organizaciones civiles tendrán participación a través de consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil que deben existir en cada comuna, los que podrán hacer observaciones sobre los presupuestos de inversión, plan comunal de desarrollo y modificaciones al plan regulador propuestos por el alcalde, además éste deberá hacer cuenta anual de su gestión ante estas entidades y ante el Concejo. Cabe señalar que los integrantes de cada consejo serán elegidos por las organizaciones civiles que funcionen en las respectivas comunas (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2011). De esta forma, básicamente, la ley establece cuatro mecanismos principales de participación ciudadana en la gestión pública: Acceso a Información Relevante, Cuentas Públicas Participativas, Consultas Ciudadanas y Consejos de la Sociedad Civil. Estos mecanismos representan una oportunidad para que la ciudadanía colabore en la construcción de políticas públicas, ya sea a nivel nacional o subnacional. Tomando en cuenta lo planteado sobre la participación ciudadana en la gestión pública, se evidencia que para que posea la calidad de derecho fundamental es indispensable no sólo la voluntad política, sino también el interés e involucramiento de la ciudadanía que apunte a la corresponsabilidad social. A su vez, es necesario que sea por parte de la mayoría de ciudadanos y ciudadanas, para evitar que los mecanismos de participación sean utilizados por una minoría que concentre la influencia en la conducción de los asuntos públicos, impactando negativamente la calidad de la democracia.

SEGUNDA PARTE: MARCO REFERENCIAL

La política pública: aspectos conceptuales

Las políticas públicas han tenido un desarrollo disciplinar propio, en cuanto estudio de sí mismas como objeto de análisis nace en la década del '50 cuando Lasswell y Kaplan plantean que la política pública es un programa proyectado de valores, fines y prácticas, mientras que en la misma década Lindblom propone que “es un proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, donde incluso éste se halla sometido a continuas reconsideraciones” (Regonini, 1990-1991, p. 59).

Las políticas públicas son cadenas de decisiones que requieren un buen diseño, ya que tratan de resolver o mitigar los efectos de un problema reconocido socialmente. La vinculación entre el problema y el diseño es inherente, así como las formas de medición necesarias para dar cuenta del impacto que tiene el programa, proyecto o plan en el problema, en la población beneficiaria, o en el medio en que esta es implementada.

Según Atria, un buen diseño de políticas públicas debe considerar aspectos conceptuales, un sistema de relaciones y los resultados. Se denominan políticas públicas porque suponen la existencia de un agente que es “público”, sea por: la naturaleza de los recursos o insumos económicos que se van a emplear; por el carácter jurisdiccional del agente responsable, vale decir, por su inserción dentro de la estructura del estado; o por la apropiación colectiva (no propietaria de los beneficios logrados por la política (Atria, 2006)

Ahora bien, toda política pública se enmarca en un contexto determinado, por lo que su definición, implementación, las decisiones y actores partícipes de estas estarán influenciados por: la filosofía política a la cual tributan sus concepciones y fines, el modelo socioeconómico en el cual se enmarca, la participación del gasto público social, la forma mediante la cual se implementa una política en particular (procedimiento), sus gestores y beneficiarios y la prioridad política que posea la resolución de esta necesidad en la agenda pública (Atria, 2006). Por lo tanto, a partir de esto es necesario comprender que en el desarrollo de las políticas públicas confluyen una serie de factores e intereses, así como una capacidad económica de quienes las gesten para resolver las problemáticas

de una sociedad. En ese sentido, hay que entender la implementación de las políticas públicas, y los factores que las definen como un campo en disputa, donde la política puede ser entendida como la tensión por dar lugar o bloquear algunas políticas sobre determinados temas, o incidir en ella. Además, como que hacer del gobierno, las políticas públicas son fundamentales en tanto al diseño, gestión y evaluación de estas. Por lo mismo se plantea que:

Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. (Lahera, 2004, p. 7).

Tomando en cuenta la multiplicidad de intereses y factores que determinan la elaboración de una política pública, es posible reconocer cuando hay una buena práctica.

Corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de su resultado. (Lahera, 2004, p. 8)

Lo que da cuenta que en la medida en que las políticas públicas van entregando resolución de los problemas a los cuales se enfrentan, con el cumplimiento de sus objetivos, esta será acorde al contexto en el que fue implementada.

A partir de lo anterior es posible plantear que las políticas públicas, como decisiones que contempla aspectos relativos a las miradas ideológicas que tengan los gobiernos; aspectos “técnicos” en tanto concreción material de estas decisiones (a través de programas y proyectos), y los actores involucrados tanto en la cadena decisional como en la implementación. La conjugación de estos aspectos es lo que da forma a la política pública, la cual va a tomar diversos matices según la importancia, influencia, recursos y miradas que se congreguen en éstas. Desde ahí que las políticas públicas se encuentran

en permanente tensión, poniendo a prueba la capacidad de los estados de asumir las decisiones que han tomado. Finalmente, respecto al estudio de las políticas públicas, se plantea que estas son dinámicas y a la vez históricas. Esto en el entendido de que los problemas sociales, los actores y recursos en juego de determinadas épocas no lo serán siempre, lo que ayer fue objetivos los gobiernos a través de resolución o mantenimiento de condiciones sociales que afectan a la ciudadanía, no lo será necesariamente el día de hoy ni en el futuro. Las tensiones y disputas sobre el poder político, los bienes públicos y las formas de distribuirlos en la población son objeto del análisis de las políticas públicas, pero la dimensión temporal reclamará distintos enfoques, a lo que los estudiosos del tema tendrán que advertir.

Participación Ciudadana en las Políticas Públicas y Sociales

En la segunda parte de la discusión teórica se desarrollará el concepto de participación ciudadana y su importancia en el desarrollo de las políticas públicas y sociales. Para esto se revisarán algunas concepciones generales entorno a los conceptos de participación y ciudadanía, para luego mencionar algunas operacionalizaciones sobre tipos y niveles de participación ciudadana, lo que permitirá posteriormente analizar los discursos de los entrevistados a partir de este marco.

Conceptualmente el tema de la participación ha sido estudiado y hay varias acepciones al respecto. C. Wright Mills la define como:

Un proceso permanente de formación de opiniones, dentro del seno de grupos de trabajo y organismos intermedios, en torno a todos los problemas de interés común, a medida que éstos vayan surgiendo y requieran de soluciones, es decir, de decisiones. (Riva, 1994, p. 30)

Por su parte para Gyarmati la participación es “la capacidad real, efectiva de un individuo o grupo de tomar decisiones sobre asuntos que directa o indirectamente afectan sus actividades en la sociedad, y específicamente dentro del ambiente en que trabaja” (Toro & Díaz, 2006, p. 2).

Esta tesis toma en consideración la participación y con el diagnóstico del escaso espacio en Chile, produciéndose cierta pasividad, pero, para que se lleve a cabo es necesario integrar los mecanismos de participación dentro de los mismos procesos de implementación, es decir, como parte de la programabilidad de las tareas en términos de Martínez Nogueira. La pasividad del beneficiario vendría a estar dada porque

No existe un desarrollo que permita la inclusión activa de los beneficiarios de programas ni de sus organizaciones. Los beneficiarios son básicamente, un sujeto pasivo del proceso de intervención. Su opinión o percepción tiene que ver con la calidad de la injerencia, pero difícilmente se solicita opinión del beneficiario respecto a la relevancia del problema a resolver con el programa, a su coherencia con otros programas privados o públicos, al costo de oportunidad del tiempo requerido a los beneficiarios o al uso alternativo de los recursos del programa. (Bork & Zuñiga, 2011, p. 8)

La importancia de considerar a los actores en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas radica en que:

La participación social en la sociedad civil determina y favorece así el surgimiento de políticas públicas y contribuye a la organización de la sociedad en pro de conseguir la satisfacción de sus necesidades e intereses de tal modo que la acción de estas organizaciones ha aumentado el nivel participativo de los habitantes. En muchos casos, la organización de la sociedad civil apunta a promover valores democráticos en su práctica corriente y alcanza también a la forma en que se toman decisiones. (PNUD, 2004)

Es por lo anterior que la inclusión y democratización de los procesos de evaluaciones de programas puede mejorar el diseño de las políticas sociales, en el entendido de que son las propias personas las que pueden dar cuenta de sus necesidades y de las posibles soluciones de éstas, tomando el beneficiario no como un sujeto pasivo sino como un sujeto activo.

Esta sociedad civil o ciudadanía organizada, mediante distintas formas, puede asumir un varios roles en el desarrollo de políticas sociales. En primer lugar, pueden asumir el rol de promoción o generación de políticas, mediante la creación de propuestas a presentar tanto a organismos públicos como privados; siendo un claro ejemplo de esto los fondos concursables y los presupuestos participativos. En segundo lugar, asumen la función de intermediarios de programas, como en el caso de los comités de vivienda. Finalmente, en el tema de la evaluación también pueden asumir una función, y es precisamente en este punto es donde se plantea el desafío de la participación en las políticas sociales. En el campo de desarrollo de las políticas públicas, Lahera plantea que:

La participación es también un modo privilegiado de expresar la participación social; de hacer presente a los diferentes grupos, tanto en sus demandas específicas, como en su visión del mundo. Es una manera en la que la sociedad se reconoce a sí misma. (Lahera, 2004, pág. 18)

No obstante, el autor hace mención a distintos elementos que pueden complejizar el modo en que se realiza la participación. En ese sentido, el número de personas que participan, la cercanía entre las autoridades y las comunidades, los temas en los cuales se participa, la organización y capacitación que posean los grupos que van a participar, así como la información que manejan, entre otros factores, van a definir las distintas intensidades de la participación.

Hay diversas formas de participación (política, comunitaria, electoral, etc.) y diversas intensidades de esta (consultiva, vinculante, etc.) las cuales responden a situaciones o contextos, y a los parámetros con los cuales se defina la participación. La perspectiva de esta investigación será específicamente la de participación ciudadana. No obstante, desde el relato de los actores entrevistados eventualmente pueden ejercer nuevas categorías o formas de involucrarse en la implementación. Desde allí que los conceptos de ciudadanía y participación ciudadana que se describirán, sólo guiarán la interpretación de los hallazgos encontrados.

El Concepto de Ciudadanía

Antes de discutir sobre la participación ciudadana, se considera necesario remontarse al concepto de ciudadanía. Bernardo Jiménez recuerda los orígenes, y señala que es el conjunto de ciudadanos libres que viven bajo una ley común en una ciudad o sociedad. Este significado de ciudadanía tuvo su punto álgido en 1789 con la Revolución Francesa, en donde se proclamaba la libertad de participar en el poder del Estado. Se evidencia de esta manera dos cosas, lo primero es una distinción entre Estado y Sociedad Civil (ciudadanía), y lo segundo, una interacción entre ambos conjuntos, es decir, que en ciertas épocas la ciudadanía puede participar e involucrarse en el Estado, mientras que en otra el Estado puede coaptar a la Sociedad Civil. Este tipo de interacción será vital para entender la relación entre quienes elaboran (ejecutan) la política pública y quienes la reciben, ya que es posible visualizar dependiendo del tipo de política el grado de participación e involucramiento de la ciudadanía, y las relaciones e interacciones que tiene ésta con el Estado (Jiménez, 2008) Cisneros por su parte plantea cuatro concepciones de ciudadanía: una concepción limitada (en la cual se confunden los conceptos de ciudadanía y nacionalidad al reducir los derechos del individuo a la sumisión de la autoridad del Estado); concepción amplia (que es el derecho de los miembros de una comunidad política a participar activamente y en condiciones de equidad en la vida política del Estado); concepción vertical (en donde el vínculo del individuo con el Estado se establece por una relación de sujeción, imposición y sometimiento. Se pasa así de la relación súbdita- soberano a la relación ciudadano-Estado). Es similar a la idea de Rousseau en que para construir sociedad política las personas deben someter su libertad individual a la colectiva; concepción horizontal (es la aspiración a la igualdad en derechos individuales y colectivos) (Cisneros, 1998).

De estas concepciones de ciudadanía se desprende el tema de la participación en el Estado, Santos plantea dos interrogantes respecto

1. ¿Cómo puede el sistema de presupuesto participativo convivir con el viejo sistema patrimonialista y clientelar, sin romper con él, para consolidarse de manera más definitiva?;
2. ¿Cómo hacer para que, con el éxito, los ciudadanos comunes no sean reemplazados gradual y rutinariamente por ciudadanos expertos en participación? Estas interrogantes

y el tema de la participación ciudadana no se enfocan solamente en el mejoramiento de la democracia, sino que también por el mejoramiento de la eficiencia en la gestión pública (Santos, 1998).

Otra forma de entender la ciudadanía es la concepción de una ciudadanía pasiva y una ciudadanía activa. La forma pasiva entiende al ciudadano como un sujeto de derechos y obligaciones bajo una institucionalidad vigente. Por su parte, la ciudadanía activa le confiere al ciudadano la determinación del contenido de fondo de las políticas, haciendo referencia “a una práctica vinculada al poder que refleja las luchas acerca de quiénes pueden decidir qué problemas se abordan en las políticas públicas, cuáles son los que se priorizan tanto entre los problemas comunes como en los problemas más particulares” (Correa & Noé, 1998, p. 6)

En el nuevo marco de la ciudadanía, con los cambios en la matriz sociopolítica de América Latina debido a los procesos globalizadores, hay una sustitución de la idea de ciudadanía por una de consumidor-cliente, en donde hay un tránsito del ciudadano como opinión pública al ciudadano como consumidor (Garretón, 2000). La participación ciudadana tiene una correspondencia con la noción de nuevos movimientos sociales, los cuales se plantean fuera de la esfera productiva y de la mediación del sistema político partidario. (Baño, 1998)

Otro autor que se refiere al tema de la ciudadanía es Carlos Sojo, quien trata el tema desde sus bases en la sociología hasta la situación particular de América Latina.

El debate de la ciudadanía en el continente resurgió a mediados de la década de los '80 con el retorno a la democracia.

En el plano jurídico formal la cuestión de ciudadanía se resuelve por la definición de un marco de derechos y deberes de observación obligatoria para el conjunto de individuos abarcados en una comunidad histórico-territorial denominada nación. (Sojo, 2002, p. 26)

Dentro del texto de Sojo, lo más interesante es encontrar las concepciones de ciudadanía de Marshall, Habermas, Touraine y Canclini, entendiéndolas como las más clásicas. Marshall parte de que las clases sociales son posibles de comprender sobre la base de dos procesos analíticos: la comprensión weberiana en que la clase se fundamenta en la

jerarquía de status y las clases sociales como producto del vínculo de las instituciones de propiedad y educación, con el funcionamiento de la estructura productiva. Bajo estas dos formas, ciudadanía y clase aparecen como opuestos. Sojo respecto al pensamiento de Marshall plantea que:

Marshall reconoce que la aplicación y la expansión de derechos así originados no habrían contribuido hasta su época o una disminución sustantiva de la desigualdad. La respuesta que esboza está íntimamente ligada a su evaluación del desempeño de los derechos en el siglo XX (Sojo, 2002, p. 28).

Por lo que el propósito de los sistemas de seguridad social no es la eliminación de las diferencias de ingreso, como el caso de la supresión de las clases sociales así definidas, sino la eliminación de las diferencias de status social que pueden originarse, entre otras cosas, es desigualdades de ingreso.

Habermas tiene una visión de ciudadanía activa donde la organización de los individuos no origina un status legal ante el Estado, una credencial, puesto que “los ciudadanos están integrados en la comunidad política como partes de un todo, esto es, de una forma tal que sólo pueden constituir su identidad personal y social en un horizonte de tradiciones compartidas y de reconocimiento institucional intersubjetivo” (Habermas, 1994).

Para Touraine, el tema de la ciudadanía significa la construcción libre y voluntaria de una organización social que combine la unidad de la ley con la diversidad de los intereses y el respeto de los derechos fundamentales, esto es la construcción de un espacio eminentemente político, no estatal ni mercantil (Touraine, 1995).

Para García Canclini “Ser ciudadano no tiene que ver sólo con derechos reconocidos por la maquinaria estatal, sino también con las prácticas sociales y culturales que crean el sentido de la identidad y la diferencia urbana” (Canclini, 1995).

Finalmente, Sojo hace referencia a la visión de Canclini acerca de la ciudadanía, ya que este autor la ve a esta como identidad.

La ciudadanía y los derechos no hablan únicamente de la estructura formal de una sociedad, además indican el estado de la lucha por el reconocimiento de los otros como sujetos de intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas. (Sojo, 2002, p.

21). Tomando en cuenta los párrafos anteriores, se ha podido tener una mirada de la ciudadanía desde distintos autores para el contexto latinoamericano, la cual es la base para entender la participación ciudadana dentro de las políticas sociales.

¿Qué es la Participación Ciudadana?

Participación ciudadana implica que todas las personas entendidas como sujetos con capacidades, derechos y deberes, puedan involucrarse en el quehacer gubernamental fomentando así la transparencia, la eficacia y la eficiencia de los servicios y políticas públicas.

¿Qué es una Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana?

En primer lugar se dispone que es obligación de cada municipalidad establecer, en una ordenanza, las modalidades de participación ciudadana local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación etaria de la población y cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal.

El municipio y la participación social.

En este ámbito aparece el espacio local o territorial como aquel donde las organizaciones desarrollan su trabajo y establecen vínculos y distintos tipos de relación con la política pública y el Estado, fundamentalmente a través de los municipios. Estos, a su vez, como instancias más cercanas a la ciudadanía y las organizaciones, cobran un sentido estratégico tanto para la implementación de las políticas sociales como para el desarrollo de la ciudadanía. No obstante, los municipios se encuentran con serias limitaciones para cumplir dichos propósitos.

Según el juicio de Díaz (1998), el municipio atraviesa una importante crisis. La tensión principal que se puede identificar guarda relación con que esta estructura del Estado no presenta las condiciones, recursos, ni capacidades, para dar respuesta a las crecientes demandas de la ciudadanía y la comunidad. Es una institución en permanente conflicto entre su propia estructura y el tipo de gestión que de ella se espera, lo que genera un cuadro que fluctúa desde las expectativas a la frustración. La municipalidad se encuentra, así, en un momento de crisis en tanto está tensionada por una demanda de modernización por parte del Estado y el gobierno central y por otro, desde los sectores comunitarios por una demanda de mayor participación y gestión de los bienes, servicios y políticas sociales.

A su vez, el sistema municipal se encuentra en un proceso de Reforma que, en un contexto que aboga por una mayor descentralización y modernización del Estado, cobra importancia vital para generar mecanismos institucionales que permitan dar mayores espacios reales, protagónicos, a la ciudadanía y sus organizaciones y comunidades. El avance de ello dependerá de la real voluntad que los actores políticos tengan por delegar decisiones en los espacios locales y la propia comunidad, cuestión que bien puede generar dudas, en tanto implica dejar cuotas de poder y transferirlas a la ciudadanía.

Desde la otra cara de la moneda también se ha enfatizado en el rol de los propios dirigentes vecinales, que han cooptado los espacios de participación y representatividad de la comunidad, haciendo de fuelle entre la canalización de las diversas demandas de la comunidad y las estructuras y políticas públicas. Una especie de profesionalización de dirigentes, que terminan “haciendo el juego” y consolidando formas restringidas de participación, prácticas paternalistas y clientelares que terminan limitando el ejercicio de ciudadanía y el desarrollo comunitario.

Ahora bien, reconociendo los límites de este espacio, también sabemos que el municipio igualmente cuenta con mecanismos e instrumentos que pueden ser propicios para incrementar los niveles y formas de participación, que se traduzcan en incidencia real de los actores locales en los procesos de democratización y desarrollo local. Diversas experiencias a nivel local y barrial dan cuenta de esta posibilidad. Para ello existen distintos programas e instancias en la gestión y planificación municipal que se pueden reconocer. Nosotros en este artículo destacaremos algunos de ellos, particularmente algunos de los principales instrumentos de gestión que tiene el municipio, como son el pladeco, el presupuesto municipal y el plano regulador.

¿Qué son las Organizaciones Sociales?

Las Organizaciones sociales, o también llamadas organizaciones comunitarias, pueden ser de dos tipos:

Organización territorial: Son las Juntas de Vecinos que representan a las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuya finalidad es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses, velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades.

Organización funcional: Son aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por finalidad representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio, de la comuna o agrupación de comunas respectivas. Se organizan y agrupan en función de intereses comunes tales como la cultura, el medio ambiente, la recreación, la tercera edad, etc.

Posibles escenarios de la participación ciudadana en la Gestión Pública Local

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

Despotismo Ilustrado

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

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

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

Normativista.

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

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

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

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

Técnicos municipales: desarrollan las relaciones públicas tratando a ciudadanía como clientes que merecen ser bien atendidos, donde además, funcionan los sistemas de

información, incorporándose nuevas tecnologías para que las personas accedan a la información pública o realicen peticiones a los servicios municipales.

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

Estratégico.

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

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

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

Los tres escenarios descritos dan cuenta de un espectro que va desde un menor hasta un mayor nivel de participación ciudadana en el ámbito local. Además, de esta

identificación de diversos escenarios posibles de la participación ciudadana en la gestión pública local, se deduce que las características de los actores involucrados y el contexto general del territorio, son los factores determinantes que configuran la realidad de cada comuna que pueda considerarse como objeto de estudio. Así, estos escenarios son relevantes para el análisis, dado que al conocer la interrelación entre los diversos actores principales de una comuna que representa el tipo de escenario particular se podrá determinar con mayor efectividad el estado de la participación ciudadana en la gestión pública local.

Para Touraine (1995), el tema de la ciudadanía significa la construcción libre y voluntaria de una organización social que combine la unidad de la ley con la diversidad de los intereses y el respeto de los derechos fundamentales, esto es la construcción de un espacio eminentemente político, no estatal ni mercantil.

Esto deja en evidencia la necesidad de que la ciudadanía se haga parte de las acciones del Estado, Otro aporte es realizado por Constantino (2000), señalando que por participación ciudadana se entiende aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político.

Participación social y participación ciudadana

Según Roger Hart (1993) La participación es la capacidad para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y/o a la vida de la comunidad en la que uno vive" (Roger Hart, 1993).

El término o el sinónimo de participar en la política lo podemos asociar con la intervención colectiva de la ciudadanía en las políticas públicas, es la interacción y asociación en procesos.

Participación ciudadana.

Esta se entiende como la acción de participación e intervención de los ciudadanos en la esfera política para satisfacer sus necesidades y demandas.

En la participación ciudadana, los ciudadanos se involucran directamente en acciones públicas generando una comunicación entre ciudadano y Estado.

En la constitución existen mecanismos de participación cívica con normas y leyes las principales mecanismos de participación son: referéndum, plebiscitos, consultas ciudadanas, rendiciones de cuenta, asambleas ciudadanas, cabildos, difusiones pública.

La participación social

Implica la agrupación de los individuos en organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses, por ejemplo grupos de inmigrantes, discapacitados,...que buscan el mejoramiento de las condiciones de vida o defensa de intereses.

El desarrollo de este tipo de participación articula el tejido social organizacional que puede tener presencia importante en el desarrollo de nuevas formas de participación, sobretodo en la esfera de lo público.

La participación social es un derecho humano esencial de toda persona y, una sociedad puede considerarse democrática cuando todos sus ciudadanos y ciudadanas participan.

La participación social es uno de los componentes más importantes de la construcción de la democracia y, a través de ella, se contribuye a asegurar el cumplimiento de otros derechos. Recuperado de <https://www.divulgaciondinamica.es/blog/participacion-ciudadana-definicion-tipos-participacion/>

La vinculación entre participación cívica y social es vital para un desarrollo transparente de las políticas públicas de esta manera la sociedad puede expresarse con libertad y se Puede asociar sin reparos legales constitucionales de manera libre y expresar sus inquietudes de manera informal.

En esta línea todos los conceptos descritos apuntan hacia un gobierno inclusivo democrático y participativo el cual tome en cuenta la opinión de los ciudadanos y que estos participen en las diversas instancias que el estado proporcione por ello

hemos pensado en las tecnologías como medio de participación las cuales la ciudadanía opina pueden ser las mejores, esta sociedad cambiante genera que la clase política realice cambios rápidos en un sistema cada vez más demandante.

TERCERA PARTE: RESULTADOS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

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

comparativas para potenciar la participación ciudadana, tales como la proximidad, la integración de políticas públicas, la comunicación permanente, su adecuación a demandas heterogéneas, la cooperación y el control social, su adaptación flexible al cambio, su estimación socio-económica y la demanda cultural de identidad. Una última aseveración fundamental que el autor realiza para resaltar la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública local es que:

El ámbito municipal es el lugar de otra política; de las relaciones personalizadas entre electores y elegidos; de la adecuación de la gestión pública de los equipamientos y servicios a las demandas heterogéneas e incluso individualizadas de la población; de la aplicación cuidadosa de programas de acción positiva hacia los colectivos más vulnerables, de la cooperación o concertación ágil con entidades cívicas, colectivos sociales o empresas; de la reconstrucción o invención de identidades colectivas, hoy más necesarias que nunca para contrarrestar los efectos de la globalización homogeneizadora. (Borja, 2009, p.4).

Complementando la visión de Borja, Fernández (2006) propone que la participación ciudadana debe comenzar fomentándose en el nivel local, puesto que

Existe un amplio consenso en que el nivel local representa el espacio por excelencia para hacer efectiva la participación, porque en él es posible el encuentro cierto entre los ciudadanos y sus representantes y entre las necesidades de la población y las decisiones de la autoridad. La participación de los ciudadanos fortalece la gestión local, ya que incrementa la eficiencia y la eficacia de las decisiones. (Fernández, 2006, p.1)

De esta manera, la proximidad entre la ciudadanía y el gobierno local representa un factor determinante de la participación ciudadana. A su vez, Fernández plantea que

Es a nivel local donde se generan vínculos concretos entre el Estado y los ciudadanos y por lo tanto, donde es posible instalar procesos de construcción colectiva tendientes a fortalecer la participación ciudadana. Dicho en otras palabras, es a través del establecimiento de auténticas dinámicas participativas en la gestión local desde donde resulta más probable iniciar un círculo virtuoso que repercuta en el fortalecimiento simultáneo de la calidad de la gestión pública, la capacidad de la acción ciudadana y la profundización democrática. (Fernández, 2006, p.12)

A potenciando la participación ciudadana en la gestión pública local, posiblemente se producirá una repercusión a nivel nacional, generándose políticas públicas que reflejen verdaderamente las necesidades y demandas ciudadanas.

Se vuelve necesario conocer qué mecanismos se pueden implementar para fomentarla. Para esto, resulta pertinente considerar, por ejemplo, la Ordenanza de Participación Ciudadana de las Municipales. En ella se establece, en primera instancia, que su objetivo general apunta a promover la participación de los habitantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna (Municipalidad de Peñalolén 2013). Por otra parte, se indican diversos mecanismos de participación. Entre ellos se pueden mencionar: Plebiscitos, que representan consultas donde la ciudadanía manifiesta su opinión en relación a materias determinadas de interés comunal. Audiencias Públicas, que son un medio por el cual el alcalde y el Concejo conocen acerca de las materias que estimen de interés comunal, requeridas por no menos de cien ciudadanos de la comuna. Oficina de Partes, que es una instancia donde se recogen las inquietudes de la ciudadanía mediante el ingreso de sugerencias y reclamos pertinentes. Cabildos Comunales, que son instancias de participación colectiva, consultivas, convocadas por la Municipalidad con el objeto de requerir la opinión de la comunidad en temas de interés local. Encuestas o Sondeos de Opinión, que tienen por objeto explorar las percepciones, sentimientos y proposiciones evaluativas de la comunidad hacia la gestión municipal. Mesas Territoriales, que constituyen una instancia de diálogo y vinculación permanente entre la Municipalidad, la comunidad organizada y las organizaciones de interés público de la

comuna. Tiene por fin generar planes de acción colaborativos entre comunidad municipalidad. Presupuestos Participativos, que son un mecanismo cuyo objetivo es que la comunidad emita opinión y decida acerca de obras de interés local a ejecutar con un monto del presupuesto de inversión municipal, a través de una modalidad de participación ciudadana en la que pueden ser parte vecinos organizados y no organizados de la comuna. Los proyectos elegidos por los vecinos y vecinas son ejecutados por la Municipalidad (Municipalidad de Peñalolén, 2011).

Es así que hoy existen mecanismos estipulados en la Ley N° 20.500, buscando abarcar la mayor cantidad de áreas posibles donde los ciudadanos y ciudadanas puedan participar de forma efectiva. La gestión pública local es la instancia ideal para fomentar la participación ciudadana, dadas las ventajas existentes como la proximidad o el sentido de pertenencia de los habitantes, pero para que la participación logre mejorar la gestión municipal, incrementar la eficiencia de las decisiones locales, y fortalecer la calidad de la democracia, se requiere de un alto nivel de participación ciudadana local, expresado por ejemplo en el empleo de mecanismos de participación por parte de la mayoría de los habitantes de la comuna, lo que se ve en espacios más transversales como son las organizaciones funcionales y territoriales.

Los grandes objetivos en la construcción de un Chile más inclusivo que expresa que un gobierno lo hacemos todos/as, que necesita de etapa más consultiva no es suficiente solo hablar de real participación e incidencia ciudadana en las políticas públicas.

Debemos ser capaces de educar, de capacitar y empoderar a la sociedad, cuando nos detenemos a observar el panorama nacional y local en materia de participación ciudadana, nos encontramos con una realidad muy diversa. Por una parte está el férreo compromiso que tiene la sociedad civil que a pesar del desconocimiento que existe generalmente sobre su quehacer se mantiene en nivel de trabajo y convicción a toda prueba. Son estos grupo de personas que participan activamente en organizaciones sociales de distintas áreas, con una amplitud admirable de visiones y conocimientos, han trabajado por años observando y analizando las distintas formas de participación junto a sus alcances a nivel internacional , que hoy hablamos en chilenos conscientes de que el desarrollo se construye con todos los actores de la sociedad. A pesar de los indicado

anteriormente existe un sector de la sociedad chilena que se mantiene al margen y sólo participa en las elecciones de las autoridades sin tener conocimiento de que la participación ciudadana vive, respira y se alimenta día a día de este trabajo que se invisibiliza para la gran mayoría. Cabe hacerse una gran pregunta al respecto, ¿en qué estamos fallando? La respuesta no es sencilla, pues son múltiples causas las que influyen en esta especie de estado de apatía, algunas son la herencias históricas, características culturales, geográficas, burocráticas y desconfianza de nuestra historia, pues no podemos olvidar que, a pesar de todo, somos una democracia joven, con apenas dos generaciones de niños y jóvenes que muestran un claro cambio en su concepción de la participación. También es importante indicar la soledad, el individualismo, la falta de cohesión social frente a temas relevantes son aspectos que jamás se deben perder de vista. Somos un país de geografía compleja, con zonas de baja densidad poblacional, y, en algunos casos extremos abandono.

Esto nos lleva necesariamente a pensar en un Estado fuerte y abierto, donde aparecen algunos puntos claves para la construcción conjunta de la tan anhelada participación: **Primero.** Estamos conscientes de la dificultad de esta gran tarea, sabemos que acabar con el centralismo es una batalla que se debe dar día a día.

Segundo. La participación ciudadana necesita de todos y todas y que esto no es un discurso de adorno. Se necesita de más investigación, de más gente en terreno acercando al gobierno a las zonas más extremas, realizando estudios que nos den cuenta de la situación actual de la participación ciudadana. No nos referimos solamente al trabajo desde el gobierno y la implementación de los mecanismos de participación, necesarios, nos referimos a darle vida a esta ley, a darle cuerpo y rostro, que sea identificable y conocida por todos/as, que más allá de ser difundida y conocida, comience a ser vivida por todos/as.

El trabajo que pretendemos realizar no es menor, porque un país sin participación en la gestión pública es un país que desconoce sus derechos y deberes, es un país falto de educación cívica, un país empobrecido socialmente. Queremos una participación ciudadana responsable, de calidad, con capacidad para hacer frente a los intereses

generales de la sociedad que son la base del derecho y los principios de igualdad. Queremos ciudadanos/as que comprendan que en el trabajo conjunto y corresponsable se desarrolla al país. Por eso es que toda forma de participación construye el nuevo tejido social, para que este proceso se robustezca, es necesario abrir todos los espacios y canales para que la ciudadanía acompañe y mejore con sus observaciones, aportes y con el trabajo en conjunto con los órganos de la administración del Estado, respetando la diversidad y el pluralismo, que son la base de una democracia sana.

Poder realizar una descripción de la forma que influye la participación ciudadana en la creación o modificación de espacio local como lo Hermida, se vuelve necesario en la actualidad, debido a la existencia de diversas formas para buscar mejorar la calidad de los ciudadanos. Sin embargo, en diversos casos la respuesta negativa por parte de la ciudadanía, al no querer participar por la falta de confianza en la institucionalidad política, El espacio del telecentro de lo Hermida logra genera una serie de acciones o cambios en los vecinos del sector como son los siguientes

- Aumentando la conciencia y compromiso social referente a los problemas públicos.
- Permite la existencia de información de calidad en un doble sentido.
- Información respecto a las necesidades y problemáticas de la población.
- la ciudadanía interviene en la construcción de la información.
- Ayuda a responder a las demandas ciudadanas de forma integral y efectiva.
- Acceso a la información pública.
- Se hacen cargo de sus derechos, obligaciones y acciones.
- trabajo en conjunto entre la ciudadanía y el sector público.
- Sentido de pertenencia de los actores involucrados.

De esta forma, se observan diversas ventajas o beneficios que la participación ciudadana otorga a la ciudadanía, por un lado, y al conjunto de organismos de la administración del Municipal que apuntan al mejoramiento del sistema sociopolítico. Ahora bien, la generación de tales ventajas o beneficios se inserta en un contexto de una efectiva participación ciudadana, pero en un escenario negativo, bajo nivel de participación, probablemente las ventajas o beneficios serían reducidos o nulos. Los telecentros son

hoy un nuevo canal de comunicación expedito entre el municipio y las Organizaciones Sociales, además de colaborar activamente en el fortalecimiento de ésta.

De acuerdo a la información presentada en la investigación las opciones que ocupan los primeros lugares son aquellos deseos por parte de la comunidad que interpelan directamente a la gestión que puedan desarrollar los directivos, y el municipio como institución, en su relación con la comunidad de Peñalolén. Se registran en la primera y segunda posición las siguientes preferencias sobre las construcciones de las políticas locales: en primer lugar “Municipio amigable / cercano” en segundo lugar, y “Municipio líder en gestión local y participación”, en tercer posición, hace referencia a una “Comunidad activa y participativa”, es decir, existe el anhelo que la comunidad se involucre directamente en los asuntos que le atañen, a través de procesos de participación, facilitando así su integración e inclusión en la vida comunitaria y política del territorio. Aquí hay un deseo que interpela ya no al municipio y su gestión directamente, sino que más bien a la población del territorio y su ejercicio ciudadano de construcción de comunidad.

Si contrastamos los objetivos expresados, con los planteados en el PLADECO 2009-2012, en donde se afirmaba: “En el 2012 Peñalolén será una comuna referente en Chile por su capacidad de innovación, piloto de iniciativas, el país sabrá que es una comuna segura, solidaria, amigable, con desarrollo urbano integrado, turística, entretenida, digital, de esta forma se pensará en Peñalolén como una comuna de encuentro y sabrá que se ha llegado a estos logros con la participación de la gente”, observamos que existen algunos temas que aún se encuentran vigentes, porque de todas las acciones que se realizan desde los diferentes actores sociales, no se ha logrado poder involucrar en forma permanente a la ciudadanía.

ANEXOS

ENTREVISTAS DOS DESTACADOS PROFESIONALES

El entrevistado es del Señor Felipe Tombolini Hermosilla asesor de la Subsecretaría General de Gobierno. (SEGEGOB) en materias asociadas a Participación Ciudadana, y en la coordinación interinstitucional para fortalecer las acciones y políticas en materia de participación ciudadana,

1. ¿Cuál es la importancia de la participación en la creación de políticas municipales?

La participación ciudadana no es cualquier cosa. Es incorporar a los ciudadanos y ciudadanas, vecinos y vecinas en las decisiones que nos afectan directamente. Hoy, además es un derecho consagrado gracias a la Ley (20.500) de Asociación y Participación Ciudadana del año 2011, que establece el derecho a participar en la gestión pública, y por tanto, a nivel central, como regional y local las autoridades y funcionarios deben crear, validar y garantizar estos espacios y mecanismos.

2. ¿Cómo considera que los municipios y sus funcionarios ven el tema de las participaciones en lo local?

Tuve la oportunidad de entrevistar a muchos funcionarios municipales y algunas autoridades por mi condición como funcionario del estado de Chile, donde dentro de las preguntas se consultaba por la importancia de la participación ciudadana en la gestión municipal, todas las respuestas, sin excepción señalaron que la participación ciudadana tiene un rol fundamental en la gestión. Con esta respuesta unánime queda demostrado cómo el concepto se ha instalado en la gestión pública y hoy resulta un valor a destacar.

3. ¿Qué factor puede producir un resultado negativo para lograr la participación?

Uno de los factores es la diversidad de significado al concepto de participar hoy se puede constatar que se entendía cosas muy diversas y que muchas personas lo utilizan según su propio sentido, el desafío es poder levantar herramientas que permitan la integración de todas estas miradas.

4. ¿Cómo se demuestra que la participación está activa en una comuna?

Entre otras cosas, porque se generan nuevas organizaciones sociales legales, por el nivel de audiencias que el alcalde, sea cercano a los vecinos y vecinas que querían

plantearle algo, y existen reconocimiento al trabajo con hitos sociales como puede ser el día del dirigente social.

5. ¿Cree que se debe revalorizar el concepto de participación?

Es más que necesario volver a revalorizar el concepto de participación ciudadana y abrir los espacios de reconocimiento de buenas prácticas para replicar y reconocer, pero también trabajar en la necesidad del traspaso de competencias que permitan generar una verdadera participación ciudadana.

6. ¿Qué experiencia destacaría usted en temas de participación?

Existen muchas Experiencias desde los consejos escolares resolutiveos en la Municipalidad de Santiago hasta el cambio del Plan de Desarrollo Comunal que incorpora la voz de los habitantes y de quienes trabajan y estudian en Peñalolén eso es el resultado de años de participación en una comuna tan diversa como es Peñalolén,

7. ¿Se debe seguir por ese camino?

Es necesario destacar la existencia de estos espacios y la necesidad de su continuidad y replica en otras regiones del país y con otros actores sociales, para que efectivamente la participación ciudadana en la gestión pública sea un derecho debe ser re-conocido y garantizado para así lograr una ciudadanía que avance en el fortalecimiento de sus capacidades ciudadanas para actuar en el debate, gestión, fiscalización de la acción pública con autonomía y poder.

RESULTADO DE ENCUESTA DE VECINOS DE LA COMUNA DE PEÑALOLÉN

Aplicación de encuesta en liceo de Peñalolén.

Resultados encuesta a 160 jóvenes de entre 15 y 18 años de edad, cursando entre 1°medio y 4° medio de enseñanza escolar.

Una vez analizado los resultados concluimos que cerca de un 75% de los estudiantes, no creen en las instancias de participación ciudadana, argumentando que no son escuchados por su corta edad, y que no conocen las instancias que permiten la participación de la comunidad para generar ordenanzas, directrices locales o toma de decisiones. Un 50% de los estudiantes replican lo que dicen sus padres en las casas argumentando en su mayoría (la política es corrupta poco transparente y elitista las cuales independientemente de la participación de las personas son la elite política quienes toman las decisiones a nivel local o nacional).

Los alumnos concluyen en un 90% que la gente está desinteresada por participar en alguna labor social, comunitaria de índole local, argumentando en la generalidad de sus respuestas (poco interés, tiempo, conformismo, malas políticas públicas manchadas por la corrupción y las desigualdades sociales, ignorancia por parte de las personas y poco conocimiento de las plataformas para participar).

Los jóvenes en un 75% piensan que el gobierno local no toma en cuenta la opinión de los pobladores, Pese a estos datos los jóvenes en un 85% piensan que el sistema actual puede cambiar y que potenciando la democracia y el trabajo en la ciudadanía para incentivarlos a participar se pueden lograr grandes cambios a nivel social.

Los jóvenes no conocen todas las instancias ni canales de participación ciudadana, cerca del 50% identificaron como canales para la participación ciudadana las juntas de vecinos, centros de alumnos, clubes deportivos, telecentros, además concluyeron en un 80% que las plataformas digitales serian de gran ayuda para fomentar el interés para participar cívicamente en una primera instancia captando la atención, motivando e informando a la comunidad, ya que el sistema en el que hoy nos desenvolvemos tienen variadas plataformas digitales y se debería sacar provecho a las redes sociales como FACEBOOK, INSTAGRAM, WHATSAPP, TWITER principalmente.

Podemos deducir con las encuestas generadas que hay un desinterés notable, en la participación de los jóvenes, hay desconocimiento de las instancias de participación, pocos alumnos participan activamente de instancias participativas en sus comunidades o colegios, los jóvenes se desligan del contexto político, social y cultural en el cual viven, esto puede ser multifactorial no se inculcan los valores necesarios en casa, el ministerio de educación no tiene un plan potente para la formación ciudadana en los colegios, y el sistema de vida actual tiene sumergidos a los jóvenes en el consumismo y el nulo pensamiento crítico.

Esta resignación que se palpa en las opiniones se pueden revertir lógicamente con un fuerte trabajo en comunión tanto con los municipios y centros educacionales principalmente, para captar la atención de los jóvenes se deben utilizar mecanismos los cuales ellos puedan leer (plataformas digitales) fomentar talleres de formación cívica en los telecentros donde los jóvenes acuden, integrarlos a las tomas de decisiones y concientizarlos sobre sus acciones las cuales repercuten en el desarrollo de las políticas públicas locales y nacionales se debe culturizar a la población para lograr el encantamiento de la ciudadanía a partir de la enseñanza básica para ver frutos cuando ya sean jóvenes con un criterio formado.

Registro Fotográfico de actividades realizadas.

GRUPOS FOCALES CON ACTORES SOCIALES DE LOS HERMIDA 1



GRUPOS FOCALES CON ACTORES SOCIALES DE LOS HERMIDA 2



TOMA DE CUESTIONARIO DE ALUMNOS COLEGIO SANTA MARIA



BIBLIOGRAFÍA

1. Diagnostico comunal de Peñalolén 2013-2016 - consultores CGA
<http://studylib.es/doc/5471124/diagn%C3%B3stico-comunal---municipalidad-de-pe%C3%B1alol%C3%A9n>
2. <https://www.youtube.com/watch?v=ULz1yQSKwCU>
3. Chile de todos. Programa de gobierno Michelle Bachelet. 2014-2018.
4. Real Academia Española
5. Avances y desafíos en la modernización del Estado por Carlos Williamson B., *
Director del Servicio Civil y presidente del Consejo de Alta Dirección Pública
6. Reformar el Estado para servir mejor Por Rodrigo Egaña Baraona, * Académico
Instituto de Asuntos Públicos Inap-Universidad de Chile.
7. Gobierno Digital:Una oferta de valor para la ciudadanía.
8. La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos Felipe Hernan Tellos Navarro
9. RAE. (miercoles de diciembre de 2016). Real Academia Española. Obtenido de
<http://dle.rae.es/?id=VdvBdgW>
10. Fuente: Emol.com -
<http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/10/23/827888/Municipales-2016-Como-un-escenario-de-abstencion-puede-transformarse-en-una-herramienta-politica.html>
11. <http://www.gobiernoabierto.gob.cl/que-es-la-participacion-ciudadana>
12. <http://participacionciudadana.subdere.gov.cl/node/49>

REFERENCIAS

1. Arato, J. C. (2001). Reseña de "Sociedad civil y teoría política". Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.
2. Michelle Bachelet. (2014). Programa de Gobierno. Santiago: subdere.
3. Ministerio De Desarrollo Social. (1 de 11 de 2018). Qué entendemos por participación ciudadana. Obtenido de MIDESO:
<http://participacionciudadana.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/que-es-participacion-ciudadana>
4. PNUD. (2016). IV Encuesta Auditoria a la Democracia . Santiago - Chile: PNUD.
5. Transparencia., C. p. (2017). Estudio Nacional de Transparencia. Chile: Mori.