

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL: EL CASO DE LA COMUNA DE PUDAHUEL

CITIZEN PARTICIPATION IN LOCAL PUBLIC MANAGEMENT: THE CASE OF THE COMMUNE OF PUDAHUEL

Oswaldo Pinochet Cifuentes*

Resumen

La presente investigación se enmarca dentro de la participación ciudadana en la gestión pública local que, en el ámbito nacional, se encontraría en un bajo nivel. Específicamente, lo que se busca es analizar el caso de la comuna de Pudahuel, estudiando el estado de la participación ciudadana en ella.

Palabras clave: participación ciudadana – gestión pública – comuna – municipalidad – ciudadanía.

Abstract

The present research is framed within the citizen participation in local public management that, at national sphere, would be at a low level. Specifically, the aim is to analyze the case of the commune of Pudahuel, studying the state of the citizen participation in it.

Keywords: citizen participation – public management – commune – municipality – citizenship.

* Administrador público, magister en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile.

1. Introducción

A nivel mundial, las diversas sociedades se están enfrentando al surgimiento de paradigmas y enfoques que propugnan el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. Ya no basta con que el Estado se haga cargo por sí solo de la conducción de la sociedad, sino que se vuelve trascendental que la sociedad civil tome parte de las acciones gubernamentales con el fin de que se responda de manera efectiva a las demandas y necesidades reales de las personas.

En sintonía con lo anterior, la participación ciudadana resulta un fenómeno crucial que ha sido ampliamente estudiado. Un tipo destacable de participación ciudadana es la aplicada en la gestión pública de los gobiernos, debido a que en este ámbito logra reflejarse el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de formulación de políticas, programas y proyectos públicos. Ahora bien, un análisis particularizado de la temática y sus elementos fundamentales debiese apuntar al espacio donde la ciudadanía tiene un vínculo más directo con el Estado, esto es: la participación ciudadana en la gestión pública local.

Así, un caso relevante de estudiar es una comuna como la de Pudahuel, dado que a pesar de la orientación de este municipio hacia la participación ciudadana —lo cual queda de manifiesto en su concepción de participación, en las indicaciones de la ordenanza de participación ciudadana de la municipalidad y en la aplicación de distintos mecanismos de participación—, en los últimos años, se ha podido observar un bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública local. Lo anterior, genera una motivación por investigar el tema basada en las falencias que presenta un fenómeno que, si bien se aplica a un caso particular, es transversal en la Administración pública, siendo de vital importancia identificar causas, efectos y mejoras en pos del bien común.

En la presente investigación, en un primer momento se lleva a cabo una revisión de la literatura relevante sobre participación ciudadana en sus diversas modalidades, que conformará el sustento teórico de este trabajo. Posteriormente, se da paso al análisis sobre el estado actual de la participación ciudadana local de la comuna de Pudahuel, obteniéndose resultados que den cuenta del nivel de participación y sus múltiples particularidades. Por último, se realizan distintas propuestas y reflexiones generales que logren aportar al fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública local.

2. Marco teórico

2.1. Participación ciudadana: aproximaciones al concepto

Una primera definición del concepto proviene de Nuria Cunill, estableciendo que «la participación ciudadana se refiere a la intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales» (1991, pág. 56). Esta es una aproximación general, donde se determinan al menos dos elementos cruciales. Por un lado, el rol esencial de la sociedad civil en los asuntos públicos y, por otro, la importancia de los intereses sociales, que serían la motivación de los particulares hacia la participación ciudadana. Así, al considerar esta propuesta, un bajo nivel de participación ciudadana no permitiría que los intereses sociales se vean reflejados en las líneas de acción gubernamentales, influyendo en la calidad de la democracia.

En sintonía con lo anterior, otra definición de participación ciudadana asevera que esta consiste en «la relación intrínseca de la sociedad civil con el Estado, pues este 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 Bátiz, 2006, pág. 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. Por otra parte, este planteamiento deja en evidencia la necesidad de que la ciudadanía se haga parte de las acciones del Estado, condición sin la cual, la participación ciudadana no sería efectiva.

Otro aporte es realizado por Mario Constantino, 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. 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» (2000, pág. 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 injerencia ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales, elementos que corren el riesgo de estar concentrados en un grupo minoritario de personas, bajo el marco de un escaso nivel de participación ciudadana.

Por último, en relación con la perspectiva de la forma en que se puede llevar a cabo la participación ciudadana, Lahera 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 Parada, 2002, pág. 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.

2.2. Participación ciudadana en la gestión pública

La participación ciudadana en la gestión pública 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, págs. 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, pág. 2).

Otro 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)	Espectro de participación pública (Asociación Internacional para la Participación Pública)
<ul style="list-style-type: none"> · Manipulación · Terapia · Información · Consulta · Apaciguamiento · Asociación · Poder delegado · Control ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> · Nulo · Bajo · Elevado 	<ul style="list-style-type: none"> · Información · Consulta · Coparticipación · Delegación · Control 	<ul style="list-style-type: none"> · 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 se trata a la ciudadanía 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 propuestas de la ciudadanía, pero sin ser partícipes reales de la toma de decisiones. Estos tres peldaños conforman el segundo nivel, que es el de *participación simbólica*. 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 es el de *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 (citado en Guillén Gaytán, A.; Sáenz López, K.; Badii Zabeh, M.; & Castillo, J., 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 solo está convocado por razones informativas; además, el nivel está conformado por hojas de datos, páginas web, cuentas públicas, etcétera. 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, etcétera. El tercer nivel es *coparticipación*, 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, etcétera. 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, etcétera. 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, etcétera.

El último modelo —el más contemporáneo— es el *Espectro 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 espectro 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. 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 solo la voluntad política, sino que 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, 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.

2.3. Participación ciudadana en la gestión pública local

La participación ciudadana en la gestión pública también puede observarse desde el ámbito local. Así, por ejemplo, Borja 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 ayuntamientos para asumir nuevas responsabilidades e impulsar políticas novedosas, incluso en el límite de la legalidad o en la legalidad»* (Borja Sebastià, 2009, pág. 1). En cuanto a las responsabilidades mencionadas, el autor considera algunas como: la promoción exterior de la ciudad o valorización de la marca local, la reconversión de la base económica, la aplicación de políticas hacia grupos vulnerables o con problemáticas específicas, y la constitución de redes de cooperación con otros municipios y entidades supramunicipales para definir estrategias conjuntas y prestaciones de servicios en común (Borja Sebastià, 2009). Dichas responsabilidades de los gobiernos locales suponen el fomento de formas innovadoras de participación ciudadana.

Además, Borja 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 Sebastià, 2009, pág. 4).

Complementando la visión de Borja, Fernández 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» (2006, pág. 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 Gatica, 2006, pág. 12). Así, 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.

Siguiendo en el marco de la participación ciudadana en la gestión pública local, se vuelve necesario conocer qué mecanismos se pueden implementar para fomentarla. Para esto, resulta pertinente considerar, por ejemplo, la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel. 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 Pudahuel, 2011).

Por otra parte, se indican diversos mecanismos de participación. Entre ellos se pueden mencionar: plebiscitos comunales, 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 ciudadana, 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 Pudahuel, 2011).

Los mecanismos de participación ciudadana local señalados complementan los estipulados en la ley N° 20.500, buscando abarcar la mayor cantidad de áreas posibles donde los ciudadanos puedan participar de forma efectiva.

En suma, se constata que 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 y eficacia 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.

3. Diseño metodológico

3.1. Presentación del problema de investigación

En el último tiempo, la participación ciudadana ha sido ampliamente impulsada por los distintos gobiernos de turno en Chile. Este hecho puede verse reflejado con la publicación de la ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública el año 2011 y con distintas iniciativas para incluir a la ciudadanía en los asuntos públicos.

No obstante, y como se menciona más adelante, se puede observar un bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública a nivel nacional y local. Este último ámbito es de particular relevancia, ya que en el nivel municipal es donde existe mayor proximidad e identificación de la ciudadanía con la gestión pública, reflejando de mejor forma la situación planteada.

En este sentido, un bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública local generaría un deterioro de la calidad de la democracia, puesto que el manejo de la información y las decisiones públicas recaerían en un grupo minoritario de habitantes que concentraría para sí la influencia en la conducción de los asuntos públicos.

3.2. Justificación del problema de investigación

La problemática identificada anteriormente puede ser respaldada bajo las dimensiones empírica y teórica.

Considerando la dimensión empírica, existen algunos estudios realizados a nivel internacional y nacional que dan cuenta del estado de participación ciudadana en Chile. De esta forma, en el plano de la participación ciudadana en general, publicaciones de la revista *Americas Quarterly* establecen que en los últimos años Chile ha sido uno de los países con menor nivel de participación ciudadana en América Latina. De hecho, la publicación más reciente, de 2015, sitúa a Chile en los últimos lugares —en el área de participación ciudadana— del *ranking* que integra a 17 países latinoamericanos (2015). Por otra parte, enfatizando en la participación ciudadana local, un estudio de la ONG Ciudad Viva indicó que en el último tiempo existe un bajo nivel de participación ciudadana, lo que se refleja en el siguiente extracto: «*en términos generales, se puede señalar que existe un bajo desempeño en la variable participación ciudadana en la gestión municipal en todos los municipios del país*» (Ciudad Viva, 2012, pág. 44). Tal aseveración se acompaña de algunas cifras preocupantes, por ejemplo: de una muestra de 147 municipios, el 44 % no cuenta con la conformación del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), solo un 17 % lleva a cabo el mecanismo de presupuestos participativos, solo un 0,9 % aplica defensorías comunales, solo un 8,7 % emplea mesas territoriales, solo un 16,5 % desarrolla cabildos vecinales, el 36 % no ha modificado la ordenanza de participación ciudadana y solo un 2 % presenta un alto nivel de participación ciudadana en la gestión municipal, mientras que el 48 % presenta un bajo nivel de participación ciudadana en la gestión municipal (Ciudad Viva, 2012). Las cifras demuestran el escaso empleo de mecanismos de participación ciudadana que repercuten directamente en el bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública local observado. Además, se adicionan algunas consideraciones destacables: existe un bajo nivel de cumplimiento de las disposiciones que establece la ley N° 20.500..., ha existido un bajo nivel de información y capacitación sobre dicha ley, tanto a los funcionarios municipales como a la ciudadanía, y las autoridades municipales actuales no han desplegado una voluntad significativa de incluir nuevos mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública (Ciudad Viva, 2012). Todo lo anterior contribuye a una aproximación al problema de un bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública local y sus implicancias en la calidad de la democracia.

En cuanto a la dimensión teórica, existen diversos planteamientos de autores que, desde la perspectiva del efecto principal del problema identificado, vinculan a la participación ciudadana con la democracia, entendiendo que el alto nivel de la primera repercutirá en la alta calidad de la segunda.

Así, en primer lugar, es necesario entender el concepto de calidad democrática. En tal sentido, esta se encontraría integrada por cuatro elementos: legitimidad del sistema político, desarrollo de una comunidad cívica –interés por lo público, predisposición a participar, etcétera–, calidad de las políticas públicas y, cohesión social y sostenibilidad medioambiental (Blanco, 2010). Donde uno de los elementos que conformaría una democracia de calidad es la participación ciudadana, a través del incentivo y estimulación de la comunidad. De forma complementaria, Robert Dahl (2004) plantea que una democracia ideal debe integrar factores como: participación efectiva, igualdad de votos, electorado informado, control ciudadano del programa de acción, inclusión y respeto de derechos fundamentales. Se observa así, que la mayoría de los elementos dicen relación con la participación ciudadana, entendiéndola como factor crucial de la democracia.

En segundo lugar, existen diversas visiones de la democracia desde el enfoque ciudadano, es decir, *«qué tanto una democracia respeta, promueve y asegura los derechos del ciudadano en relación con sus gobernantes. Así, cuanto más una democracia posibilita que los ciudadanos, además de elegir a sus representantes, puedan sancionarlos, vigilarlos, controlarlos y exigirles que tomen decisiones acordes a sus necesidades y demandas, dicha democracia será de mayor calidad, y viceversa»* (Rivas Leone, 2015, pág. 6). De esta manera, se avanza en la concepción de la participación, ya que ahora se concebiría como un derecho que permite un control social hacia los gobernantes –expresado principalmente en el ámbito local– en una democracia representativa.

En tercer lugar, una visión que realza el estrecho vínculo entre la democracia y la participación ciudadana, así como también la concepción de derecho de esta última, proviene de la Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública, estableciéndose que *«la participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad»* (CLAD, 2009, pág. 4).

Por último, existen autores que promueven la participación ciudadana a partir de sus efectos positivos. Así, según Ruz (2008), la participación estimula el compromiso de los miembros de la comunidad, fomenta el desarrollo de una cultura de tolerancia y, especialmente, potencia la consolidación de la democracia, puesto que se limita y controla el poder del Estado. Este último punto es fundamental, debido a que un alto nivel de participación ciudadana local supondría un fortalecimiento de la democracia, donde los ciudadanos serían colaboradores del Estado; interesándose por los asuntos públicos, estableciendo problemáticas sociales y coproduciendo políticas, programas y proyectos públicos.

Por tanto, considerando que la participación ciudadana es un pilar fundamental de la democracia, concebida como un derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas, y que además produce un efecto positivo que robustece la calidad democrática, se puede concluir que un reducido nivel de participación ciudadana local provocaría una democracia débil, donde no existiría colaboración efectiva ni toma de decisiones por parte de la mayoría. Bajo esta aseveración, fomentar e incentivar la participación ciudadana en la gestión pública local representaría *«una posibilidad para avanzar hacia la calidad democrática con ciudadanos más informados, implicados en las decisiones colectivas y exigentes que no dejen en manos de un grupo reducido toda capacidad de decisión sin estar vigilantes sobre el proceso y el resultado de las mismas»* (Colino Cámara, 2002, pág. 11).

3.3. Preguntas de investigación

Considerando el problema planteado anteriormente, centrado en el nivel de participación ciudadana local, la pregunta que guía la investigación es: ¿Cuál es el estado actual de la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel?

Además, se plantean preguntas secundarias que complementan y dan sustento a la pregunta principal. Estas son:

- ¿Qué mecanismos se utilizan para participar y cómo se difunden en la comuna?
- ¿Cuál es el nivel de participación ciudadana en Pudahuel?
- ¿Cuáles son los efectos e impactos de no tener un alto nivel de participación ciudadana local

3.4. Objetivos de la investigación

El objetivo general planteado para la investigación es: analizar el estado actual y las características principales de la participación ciudadana en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel.

A su vez, los objetivos específicos a desarrollar son:

- Reconocer la utilización de los mecanismos indicados en la ley N° 20.500 y de la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel por parte de los habitantes de la comuna.
- Determinar el nivel de participación ciudadana que existe en Pudahuel.
- Explorar los posibles efectos e impactos de no contar con un alto nivel de participación ciudadana local.

3.5. Tipo de investigación

El presente análisis corresponde a una investigación explicativa, cuyo fin es tratar de encontrar la explicación de un fenómeno, buscando establecer relaciones de causa-efecto entre variables. En concreto, se busca establecer la naturaleza de la relación entre uno o más efectos o variables dependientes y una o más causas o variables independientes (Cazau, 2006).

De forma particular, esta investigación explicativa se traduce en un estudio de caso. Según Yeager (2008), este tipo de investigación consiste en un método que permite analizar problemas complejos, promoviendo la comprensión de detalles y la construcción de teorías. A su vez, el estudio de caso trata de examinar un fenómeno contemporáneo en su contexto real y los límites del fenómeno y de su contexto que no son evidentes (Martínez Carazo, 2006).

3.6. Enfoque de investigación

El enfoque de la investigación corresponde a una metodología cualitativa, entendida como un conjunto de elementos que no son cuantificables (Gabrielian, V.; Yang, K.; & Spice, S., 2008) y que *«consiste en la construcción o generación de una teoría a partir de una serie de proposiciones extraídas de un cuerpo teórico que servirá de punto de partida al investigador»* (Martínez Carazo, 2006, pág. 169).

En el marco de la metodología cualitativa, se utiliza el método de la grounded theory o teoría fundamentada en datos, que consiste en el desarrollo de teorías específicas que emergen desde los datos del contexto, buscando obtener conclusiones y generar información que concuerde con el uso que se le dará para el análisis (Strauss, A; & Glaser, B., 1967).

3.7. Técnicas de recolección de datos

Para la recolección de datos se recurre a distintos tipos de fuente. A saber:

- Fuente primaria
- Entrevistas a actores clave

Aplicación de entrevistas presenciales y semiestructuradas. Se ha seleccionado esta modalidad debido a que, en este tipo de entrevistas, el entrevistador cuenta con una pauta con los temas a tratar, no obstante, el entrevistador puede decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular las preguntas. En el ámbito de un tema determinado, el entrevistador puede explicar ciertos significados, pedir aclaraciones o profundizaciones al entrevistado y establecer un estilo propio y personal de conversación (Corbetta, 2007). Por tanto, se constituye en una técnica minuciosa, flexible y dinámica.

La cantidad de entrevistas son seis, de las cuales tres son a dirigentes vecinales de la comuna de Pudahuel y tres son a funcionarios o autoridades municipales vinculadas al ámbito de la participación ciudadana –ver anexo N° 1–. La selección de los actores se sustenta en la lógica de contemplar una visión holística del fenómeno, donde si bien se enfatiza en la perspectiva ciudadana –dirigentes vecinales–, también se considera la perspectiva municipal, reflejada en los funcionarios y autoridades de la municipalidad, con lo que se contribuye a la obtención de información integral.

En cuanto a las características del instrumento, este se compone de 12 preguntas que en su mayoría son transversales para todos los actores, no obstante, algunas se diferencian según se orienten a dirigentes vecinales o a funcionarios y autoridades municipales –ver anexos N° 2 y N° 3–.

Por otra parte, la sistematización de la información se basa en la transcripción de las entrevistas, previamente grabadas, siguiendo el método de la grounded theory, señalado anteriormente.

- Fuente secundaria
- Revisión bibliográfica

Realización de un análisis bibliográfico sobre participación ciudadana a nivel nacional y local, integrando a autores clásicos y contemporáneos, tanto nacionales como internacionales. Algunos ejemplos son: libros, revistas especializadas, papers, tesis, entre otros.

- Revisión documental

Realización de un análisis de documentos normativos e institucionales del ámbito nacional relacionados con la participación ciudadana. Así como también, revisión de estudios y sitios web con información sobre la temática. Algunos ejemplos son: leyes, ordenanzas, reglamentos, publicaciones, entre otros.

4. Análisis y resultados de la investigación

4.1. Aplicación, conocimiento y utilización de los mecanismos de participación ciudadana local

En sintonía con la normativa sobre participación ciudadana, los mecanismos de participación constituyen un factor determinante, puesto que son los medios a través de los cuales la comunidad puede involucrarse e influir en la gestión pública local. Motivo por el cual, es primordial evidenciar la aplicación de los mecanismos por parte de la municipalidad, el conocimiento de estos por parte de la ciudadanía y también su uso en la comuna de Pudahuel.

Desde la perspectiva municipal, se observa el cumplimiento de la normativa –ley N° 20.500 y Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel–, donde los mecanismos que se han implementado mayormente en el último tiempo son: el COSOC, las audiencias públicas, la oficina de partes, las mesas territoriales, los presupuestos participativos y el acceso a la información pública. A partir de esta dimensión, se destaca la labor del municipio en lo que respecta a la aplicación de la mayoría de los mecanismos de participación ciudadana local estipulados en la normativa, especialmente en la ordenanza de participación ciudadana. Algunos antecedentes particulares de los últimos años son: las mesas territoriales se realizan una vez al mes, los presupuestos participativos son de carácter anual, las audiencias públicas realizadas han sido dos –en 2016– y el COSOC sesiona periódicamente.

En cuanto al conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana por parte de los habitantes de la comuna de Pudahuel, se constata que los mecanismos mayormente conocidos son: las mesas territoriales, los presupuestos participativos y la oficina de partes. Esta es una cantidad relativamente menor si se considera que son ocho los mecanismos de participación establecidos en la Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel, lo que es una realidad desalentadora si ahora se busca analizar la utilización efectiva de los mecanismos en la comuna. Además, si se toma en cuenta el nivel general de conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana, un estudio de SUR Profesionales Consultores (2009), señala que en los últimos años ha existido un bajo grado de reconocimiento de los mecanismos de participación dispuestos por la municipalidad, donde solo un 17 % de las personas conoce los mecanismos disponibles.

Por último, es necesario destacar que no solo basta con que el municipio ponga a disposición de la ciudadanía distintos mecanismos de participación y que las personas los conozcan, sino que es esencial que dichos mecanismos sean

utilizados por los habitantes de la comuna. Así, en el caso de Pudahuel, los mecanismos más utilizados son: las mesas territoriales y los presupuestos participativos. Donde, en el último tiempo, el primero ha contado con la participación de la mayoría de los dirigentes vecinales de cada uno de los ocho territorios de Pudahuel en las sesiones mensuales, mientras que el segundo –en su última versión– contó con la participación de alrededor de 7.000 personas. Ahora bien, según el mismo estudio citado en el párrafo anterior, si se considera el nivel general de utilización de los mecanismos de participación ciudadana que la municipalidad pone a disposición en los últimos años, el promedio de las personas que los utilizan es de un 4,3 %, lo que es una cifra bastante menor para la comuna (Sur Profesionales Consultores, 2009).

Todos los planteamientos anteriores sobre la aplicación, conocimiento y utilización de los distintos mecanismos de participación ciudadana pueden respaldarse y resumirse en la siguiente tabla, que contiene las percepciones de los dirigentes vecinales, funcionarios y autoridades municipales que fueron entrevistados. En ella se establecen los mecanismos principales que cada actor clave consideró que estaban presentes en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel y luego se identifican las coincidencias de opinión, según las áreas de aplicación, conocimiento y utilización de los mecanismos.

Tabla N° 2: principales mecanismos de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel

Principales mecanismos	Actor clave
<ul style="list-style-type: none"> · Mesas territoriales · Presupuestos participativos · Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil 	Dirigente vecinal, Manuel Villa
<ul style="list-style-type: none"> · Mesas territoriales · Presupuestos participativos · Audiencias públicas · Acceso a la información pública 	Funcionaria municipal, Cecilia Cesare
<ul style="list-style-type: none"> · Mesas territoriales · Presupuestos participativos · Oficina de partes 	Dirigenta vecinal, Mónica Fuentealba
<ul style="list-style-type: none"> · Mesas territoriales · Presupuestos participativos · Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil 	Concejel, Víctor Saavedra
<ul style="list-style-type: none"> · Mesas territoriales · Presupuestos participativos · Oficina de partes 	Dirigente vecinal, Jorge Neira
<ul style="list-style-type: none"> · Mesas territoriales · Presupuestos participativos · Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil · Audiencias públicas 	Concejala, Tamara Homel

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

Al observar la tabla anterior, puede corroborarse que, en cuanto a la aplicación o implementación de los mecanismos de participación ciudadana, los funcionarios y autoridades municipales señalan que los principales son las mesas territoriales, los presupuestos participativos, el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, las audiencias públicas, el acceso a la información pública y la oficina de partes. Esto también es respaldado por los dirigentes vecinales. Por otra parte, en el ámbito del conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana, si se enfatiza en la opinión de los dirigentes vecinales, los más conocidos —como se dijo anteriormente— serían las mesas territoriales, los presupuestos participativos y la oficina de partes, que podría explicarse porque los primeros son periódicos y de amplia convocatoria, los segundos son muy difundidos y el tercero es de fácil acceso para la gente. En síntesis, corresponderían a los más habituales y cercanos para la comunidad. Finalmente, en lo relativo a la utilización efectiva de los mecanismos de participación ciudadana, de todos los indicados, los más utilizados —también como se señaló anteriormente— son las mesas territoriales y los presupuestos participativos, esto según la perspectiva de todos los actores clave, y que puede asociarse —aparte de lo recién mencionado— a que son los mecanismos que impactan de forma más directa en el desarrollo comunitario de los habitantes de la comuna de Pudahuel.

Cabe agregar que, con respecto a la experiencia al utilizar los mecanismos de participación ciudadana local, los dirigentes vecinales manifiestan que han sido positivas, pero presentan algunos problemas. Por un lado, las mesas territoriales se realizan constantemente, hay un clima de respeto y se tratan temas importantes. Por otro lado, los presupuestos participativos cuentan con una realización anual, la organización y las bases son claras, y se postula una gran cantidad de proyectos. Los problemas radican en que los efectos o resultados de las mesas territoriales no se están percibiendo, hecho que se aprecia en la siguiente visión de un dirigente vecinal: *«Si bien se tratan todos los temas importantes, estos después no se toman en cuenta por la municipalidad, no veo respuestas ni avances, entonces para mí es una pérdida de tiempo. Por ejemplo, hace mucho tiempo estamos pidiendo un consultorio rural acá, pero hasta el momento lo único que hay es una posta rural, no se ha hecho nada con eso»*. Mientras que, en el caso de los presupuestos participativos, el problema principal es que los recursos que se ponen a disposición son escasos para la gran cantidad de organizaciones sociales y propuestas de proyectos de la comuna.

Así, si bien en la comuna de Pudahuel se encuentra disponibles la mayoría de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa; se conocen principalmente tres de estos y se utilizan de forma efectiva solo dos por parte de los habitantes de Pudahuel. Por tanto, de esta última afirmación

se desprende uno de los problemas centrales que podría influir negativamente en el estado de la participación ciudadana en la gestión pública local: la baja utilización de los mecanismos de participación por parte de la ciudadanía.

4.2. Nivel de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel

Un punto crucial de esta investigación es lograr determinar el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local de Pudahuel, siendo esto un objetivo específico. Para determinarlo, es necesario considerar todos los elementos abordados hasta el momento y también la opinión de los actores clave en este ámbito. Así, en la siguiente tabla se presenta la percepción sobre el nivel de participación ciudadana tanto de los dirigentes vecinales como de los funcionarios y autoridades municipales.

Tabla N° 3: nivel de participación ciudadana en Pudahuel

Percepción	Actor clave
«Entonces, si ponderamos estas dos dimensiones, por un lado un modelo que no promueve la participación y por otro, una cultura participativa de los adultos mayores, el nivel de participación ciudadana en la comuna sería medio».	Concejala, Tamara Homel
«Si consideramos a toda la comuna, puede ser medio. Yo creo que si la gente viera que mejora la salud, educación y transporte en la comuna, la participación podría ser alta».	Dirigente vecinal, Jorge Neira
«Yo pienso que existe un nivel medio de participación ciudadana, porque si bien existen mecanismos para que los vecinos participen, estos no se ocupan de forma efectiva. Lo que veo es que principalmente la gente participa esporádicamente, cuando les aqueja un problema particular, pero no hay una participación permanente».	Funcionaria municipal, Cecilia Cesare
«En la comuna la participación es baja. Aparte de los mecanismos que hemos hablado, también puede verse en algo tan simple como un carnaval cultural que se hizo hace poco en Pudahuel Sur, donde solo participaron 300 personas de las miles que la municipalidad había estimado».	Dirigente vecinal, Manuel Villa
«El nivel de participación ciudadana es medio-alto diría yo, hay participación en la comuna, pero podría ser mucho mayor. Por ejemplo, cuesta que las personas participen en las juntas de vecinos, ya que participan más en organizaciones que tengan que ver con sus propias áreas de interés, como clubes deportivos o grupos de mujeres».	Concejal, Víctor Saavedra
«Yo creo que la participación está en un término medio. Las personas participan más cuando saben que van a obtener algún beneficio, pero no hay una participación constante».	Dirigenta vecinal, Mónica Fuentealba

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

De lo anterior, se logra evidenciar que la mayoría de los actores clave de la comuna de Pudahuel considera que el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local se encuentra en un nivel medio, donde un punto en común es que gran parte de las personas participa esporádicamente, cuando se trata

de asuntos que solo les afectan de forma directa. En este sentido, se observa que los mecanismos de participación ciudadana serían utilizados por un pequeño grupo de personas, lo que afecta directamente al nivel de participación ciudadana de toda la comuna.

Considerando estos antecedentes y recurriendo a elementos del marco teórico, la participación ciudadana en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel puede analizarse desde los distintos modelos de niveles de participación ciudadana.

En primer lugar, desde el modelo de la *Escalera de la participación ciudadana* propuesto por Arnstein (1969), la participación ciudadana en Pudahuel se ubicaría en el peldaño conocido como *apaciguamiento*, ya que los mecanismos más utilizados en la comuna —mesas barriales y presupuestos participativos—, sumado a las percepciones de los actores clave al respecto, dan cuenta de la aceptación de algunas propuestas de la ciudadanía, pero sin ser partícipes reales de la toma de decisiones municipales. Así, en este caso, el nivel corresponde al de *participación simbólica*.

En segundo lugar, considerando el modelo del *Continuum de la participación ciudadana de Brager y Specht* (1973), la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel se encontraría en el nivel bajo, dado que la característica principal se centra en la contemplación de la consulta ciudadana, el asesoramiento y la planificación conjunta con la ciudadanía, lo que se condice con la realidad de las dinámicas de participación en Pudahuel.

En tercer lugar, desde el modelo *Continuum de la participación ciudadana de Shand y Arnberg* (1996), la participación ciudadana en Pudahuel correspondería al nivel de consulta, puesto que la mayoría de los mecanismos de participación en la comuna son de este tipo y, según se puede extraer de la opinión de los actores clave, la utilización de los mecanismos no siempre tiene los resultados esperados por las personas, que incluso han sido acordados en instancias como las mesas territoriales. Por tanto, en este contexto, el municipio intentaría promover un plan, buscando aceptación y legitimación, no considerando —efectivamente— las demandas reales de la ciudadanía, sino más bien, utilizando la consulta como medio para llevar a cabo sus iniciativas.

Por último, tomando en cuenta el modelo del *Espectro de participación pública* creado por la Asociación Internacional para la Participación Pública (2000), la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel estaría —al igual que en el modelo anterior— en el nivel de *consulta*, debido a que, según todo lo expuesto, las decisiones municipales serían tomadas en un porcentaje mayoritario por el propio municipio.

En síntesis, a partir de los modelos de niveles de participación ciudadana señalados, puede determinarse que en el caso de la comuna de Pudahuel el nivel de participación es bajo, simbólico y consultivo. Lo que se sustenta, principalmente, en la escasa utilización de los mecanismos de participación disponibles y la poca evidencia de resultados o soluciones concretas de las demandas ciudadanas establecidas en las instancias de participación.

De esta manera, se establece que el nivel de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel es medio-bajo, caracterizado por la participación de una reducida cantidad de personas, por la existencia mayoritaria de mecanismos de participación local de tipo consultivos y por la toma de decisiones municipales más bien *unidireccionales*.

4.3. Efectos e impactos de no contar con un alto nivel de participación ciudadana local

Dado el estado actual de la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel y, especialmente, el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local, cabe explorar los posibles efectos e impactos, tanto para la comunidad como para el municipio, de que la comuna no presente un alto nivel de participación. Para tales fines, en primer lugar, se presenta una tabla con las perspectivas destacables –sobre la materia– de dirigentes vecinales, así como de funcionarios y autoridades municipales.

Tabla Nº 4: posibles efectos o impactos de no tener un alto nivel de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel.

Percepción	Actor clave
«Yo creo que ocasiona que se apoye menos la gestión del municipio, que no sepamos cuáles son las inquietudes de la comunidad y que no sepamos las nuevas necesidades que van surgiendo ni los nuevos servicios que habría que generar».	Concejala, Víctor Saavedra
«Si hay un bajo nivel de participación ciudadana, o sea que las personas no participan, la información importante sobre la comuna y el barrio no les va a llegar. Por ejemplo, si se hacen proyectos para que la gente postule, pero ellos no se interesan, no asisten a las reuniones y no pagan las cuotas, se van a perder esas oportunidades. Pero la consecuencia más grave es que si la gente no participa, las autoridades van a decidir qué hacer, pasando por encima de la gente e imponiendo cosas».	Dirigente vecinal, Jorge Neira
«Yo creo que tendríamos una comuna bastante "solitaria", alejada de muchas cosas. Todo lo que existe hoy en la comuna, es gracias a la participación ciudadana. Si hay más consultorios es porque los vecinos exigieron esto a las autoridades, si hay más plazas y parques es porque los vecinos reclamaron más áreas verdes. Por tanto, sería una comuna completamente "empobrecida" socialmente».	Concejala, Tamara Homel
«Yo pienso que un bajo nivel de participación ciudadana en la comuna puede generar lo que te comenté anteriormente, que la municipalidad no sepa qué hacer y que se malgasten los recursos, que considerando que son escasos, sería un gran perjuicio para el municipio y la comuna».	Dirigente vecinal, Manuel Villa

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

De la tabla anterior, puede observarse que entre los efectos o impactos principales se encuentran la desinformación ciudadana, la toma de decisiones unilaterales por parte del municipio, la escasez de proyectos municipales y el desperdicio de recursos públicos —administrados por la municipalidad—.

Ahora bien, si se consideran los efectos como las implicancias o resultados directos de no tener una alta participación ciudadana en la comuna —corto plazo— y los impactos como las consecuencias de los efectos —largo plazo—, pueden evidenciarse diversos efectos e impactos a partir de las percepciones de los actores clave y de los antecedentes abordados durante toda la investigación.

Así, como efectos pueden considerarse: una desinformación en dos dimensiones, por parte del municipio al no tener antecedentes suficientes sobre las necesidades y demandas de la ciudadanía, y por parte de esta última al no contar con la información de los programas, proyectos y diversas iniciativas de la municipalidad; pérdida de algunos beneficios u oportunidades que el municipio pone a disposición de la comunidad, producto de la desinformación ciudadana; disminución o eliminación de algunos de los mecanismos de participación ciudadana local, al no ser utilizados; toma de decisiones importantes para la comuna realizadas por un pequeño grupo de personas, es decir, los que participan; un debilitamiento de las organizaciones comunitarias, por tener menos incidencia en la gestión pública local; y una inversión deficiente del presupuesto municipal, ante el desconocimiento de las prioridades de la ciudadanía.

Por otra parte, como impactos pueden estimarse: una disminución de la legitimidad, dado el alto poder y discrecionalidad del municipio, que no cuenta con una contraparte ciudadana —mayoritaria— que sea vigilante, colaboradora y cocreadora; un estancamiento del desarrollo de la comuna, generado por la escasez de propuestas ciudadanas y de iniciativas municipales; y —vinculado con el problema central de investigación— un deterioro de la calidad de la democracia comunal, como consecuencia de la conducción de los asuntos públicos llevada a cabo por una minoría local.

En definitiva, que la comuna de Pudahuel no cuente con un alto nivel de participación ciudadana en la gestión pública local representa —claramente— una situación de riesgo, pero a la vez, plantea un desafío para generar las condiciones necesarias con las que se logre superar el estado actual de participación ciudadana y se continúe con el progreso general que ha tenido la comuna en los últimos años.

5. Conclusiones

La participación ciudadana se ha vuelto un factor determinante para las administraciones públicas de los países, donde el éxito de las diversas políticas públicas depende —en cierta medida— de la inclusión de la ciudadanía en la gestión gubernamental. Específicamente, se vuelve crucial que la participación ciudadana comience fomentándose a nivel local, puesto que es en esta área donde se da una relación más directa entre la comunidad y el Estado, existe mayor control social y hay mayor evidencia de los impactos de la gestión pública. Sin embargo, lo que se ha observado en el último tiempo, es que no se cuenta con un alto nivel de participación ciudadana en la gestión pública local del país, quedando en evidencia con la presente investigación sobre la comuna de Pudahuel.

En particular, si se considera el problema de investigación —vinculado al bajo nivel generalizado de la participación ciudadana en la gestión pública local—, una reflexión importante es que el caso de la comuna de Pudahuel se enmarca dentro de la situación planteada, con la singularidad de que la comuna se encuentra en el límite entre un nivel medio y bajo de participación, es decir, está en un punto de transición desde su histórico nivel bajo hacia un nivel medio que, de consolidarse, le permitirá potenciar la calidad de la democracia local y el desarrollo comunitario en sus múltiples ámbitos.

Al comienzo de la investigación se planteó una pregunta principal para lograr comprender el problema existente. Ahora, en la fase final, es necesario volver a ella para comprobar si se le dio respuesta. La pregunta corresponde a ¿cuál es el estado actual de la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel? Así, se plantea que, en la actualidad la comuna de Pudahuel se caracteriza por contar con un municipio que posee un claro enfoque de participación ciudadana, quedando de manifiesto en la alta importancia y respeto que se le otorga a la ley N° 20.500 y a la ordenanza de participación ciudadana. Asimismo, la municipalidad tiene a disposición de la comunidad la mayoría de los mecanismos de participación estipulados en la última normativa señalada. No obstante, de estos mecanismos solo son conocidos tres por parte de la mayoría de los habitantes de la comuna y se utilizan efectivamente dos, que son las mesas territoriales y los presupuestos participativos. Otras características de la gestión del municipio son la difusión de los mecanismos de participación a través de las distintas plataformas de internet y la integración de las organizaciones sociales en las diversas instancias de participación. Con todo, el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local de Pudahuel es medio-bajo, donde la reducida cantidad de personas que participa corresponde principalmente a los miembros de organizaciones comunitarias, los adultos mayores y las mujeres.

Dejando a los jóvenes como el segmento menos participativo que, junto al resto de las personas de los otros segmentos que no están participando, representan a gran parte de la población. Finalmente, recopilando todos los elementos mencionados, la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel presenta diversas fortalezas y debilidades. Las fortalezas principales corresponden a: la preocupación y el énfasis en la participación ciudadana por parte de la municipalidad, la aplicación o implementación de la mayoría de los mecanismos de participación establecidos en las normativas y la alta participación de adultos mayores y de las mujeres en la gestión pública local. Mientras que las debilidades se concentran en: el alto desconocimiento de los mecanismos de participación y baja utilización de los mismos por parte de la comunidad, la baja participación de jóvenes en la gestión pública local y el nivel medio-bajo de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel.

De esta forma, se logra dar respuesta a la pregunta planteada, con lo que se contribuye a comprender el problema de la baja participación ciudadana y la situación real de la comuna de Pudahuel en tal ámbito.

Además de la pregunta de investigación, también se fijó un objetivo general. Cabe recordar que este objetivo guarda relación con el análisis del estado actual y de las características principales de la participación ciudadana en la gestión pública local de la comuna de Pudahuel. En la indagación de los resultados obtenidos, quedó de manifiesto su cumplimiento, lo que permitió dar respuesta a las preguntas de investigación establecidas que, a su vez, estaban directamente relacionadas con los objetivos específicos. Por tanto, se destaca la consecución de todos los objetivos de la presente investigación.

Algunas reflexiones generales que surgen de los distintos ítem estudiados son: en el caso de la definición sobre participación ciudadana, sobresale el elemento referido a que la solución de los problemas públicos se lleva a cabo en conjunto con la ciudadanía, situación que desde la realidad es muy cuestionable, ya que –salvo en el caso de los presupuestos participativos– no se evidenciaron datos convincentes de que la participación de la comunidad en la gestión pública local se traduzca de forma efectiva en decisiones y resultados enmarcados en la lógica de colaboración municipio-ciudadanía, con lo que no se puede precisar si las necesidades y demandas de los habitantes de la comuna están siendo consideradas en la gestión municipal. Otro punto destacable, es el bajo nivel de conocimiento ciudadano de los mecanismos de participación ciudadana local –ya planteado anteriormente– y es tan determinante porque esta es una de las causas directas de que su utilización sea bajísima, lo que genera un círculo vicioso que conduce a que no exista una participación ciudadana de gran magnitud en Pudahuel; siendo imperativo concentrar los esfuerzos en dar a conocer estos mecanismos a la comunidad e incentivar su uso constante.

Siguiendo en este punto, se observa que el conocimiento y la utilización de los mecanismos de participación ciudadana local son variables esenciales al momento de evaluar el nivel de participación de la comuna, por tanto, si no existe un progreso en dichas variables, no habrá cambios en el estado actual de la participación ciudadana de Pudahuel.

Considerando todos los aspectos abordados en la investigación, en especial las características del estado actual de la participación ciudadana en la gestión pública local de Pudahuel, es fundamental poder sugerir propuestas para la municipalidad, orientadas al avance de la comuna hacia un alto nivel de participación en el mediano o largo plazo.

En primer lugar, se sugiere la creación de un departamento o unidad de participación ciudadana que dependa de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), tal como lo tienen otras municipalidades del país. El rol principal de este departamento o unidad debiese estar enfocado en la interrelación del municipio con las organizaciones comunitarias y vecinos de la comuna. Asimismo, en asegurar el cumplimiento de la ordenanza de participación ciudadana, impulsar la aplicación de los diversos mecanismos de participación y mantener un trabajo coordinado con el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), el concejo municipal y las demás entidades vinculadas a la participación ciudadana. En definitiva, se requiere de una nueva institucionalidad, que pueda liderar y coordinar todas las iniciativas municipales en materia de participación ciudadana.

En segundo lugar, se recomienda el diseño e implementación de una campaña de difusión en dos sentidos. En el primero, enfocada en dar a conocer a la comunidad los distintos mecanismos de participación local disponibles, donde se conozcan las características de cada uno, la periodicidad, los requisitos para participar, etcétera. En el segundo sentido, orientada a incentivar la participación ciudadana en la comuna, principalmente de los jóvenes —que es el segmento menos participativo—, exponiendo los beneficios que la participación ciudadana provee a la comunidad en su conjunto. Si bien, es recomendable utilizar internet y las múltiples redes sociales para llegar a la mayoría de los habitantes, también debiesen existir medios físicos, presentes en los diversos barrios, para llegar a las personas que no tienen acceso a internet; además de la colaboración constante en este proceso de las organizaciones sociales, los adultos mayores y las mujeres de la comuna, ya que al ser los segmentos más participativos, pueden tener una gran capacidad de cobertura y convocatoria.

Por último, se propone potenciar la transparencia activa y pasiva del municipio, así como las cuentas públicas participativas, ya que es esencial que la ciudadanía pueda mantenerse informada de la gestión municipal con el fin de que se conozcan los avances —en las diversas áreas— de la comuna y se compruebe

si su participación, por medio de los mecanismos existentes, fue considerada para la toma de decisiones municipales; tendiéndose a una alineación de los intereses de la comunidad y de la municipalidad.

Así, las tres propuestas planteadas apuntan a poder superar las debilidades que presenta la Municipalidad de Pudahuel en el ámbito de la participación ciudadana, fortaleciendo la administración municipal y el involucramiento de los habitantes de la comuna en la gestión pública local.

La temática de la participación ciudadana en la gestión pública local es un área que aún no ha sido ampliamente estudiada en el país, siendo esta investigación una contribución al respecto, a fin de incentivar futuros estudios que logren evidenciar el estado real de la participación ciudadana en las diversas comunas y promover su constante progreso.

Para finalizar, cabe destacar algunas preguntas que quedan luego de la realización del presente estudio de caso, que tratan sobre aspectos que no se abordaron en la investigación o que guardan relación con el devenir de la gestión de la Municipalidad de Pudahuel. En tal sentido, si se considera que el municipio posee un enfoque de participación ciudadana y busca promoverla, ¿por qué no ha existido la preocupación por realizar estudios que evalúen el nivel de participación ciudadana en la comuna? En cuanto a la influencia de la ciudadanía en la gestión pública local, ¿cuál es la incidencia real de la perspectiva ciudadana en la toma de decisiones municipales? En relación al perfil de las personas que más participan en la comuna, ¿qué otras características poseen las personas participativas, considerando otras variables como el nivel educacional o el socioeconómico? Por parte de las personas menos participativas de la comuna, ¿qué otras razones y motivos existen para que las personas no estén participando? En el ámbito del estado de la participación ciudadana en la gestión pública local propiamente tal, ¿qué otros factores pueden determinar el estado actual de participación ciudadana local en la comuna de Pudahuel? Y, si se toma en cuenta la labor que le corresponderá a la Municipalidad de Pudahuel en el área de la participación ciudadana, ¿existirá la voluntad política y administrativa para implementar las estrategias necesarias que contribuyan a mejorar el nivel de participación ciudadana de la comuna?

Referencias

- **Americas Quarterly. (2015).** *Índice de inclusión social 2015*. Recuperado el 17 de julio de 2016, de Americas Quarterly.org: http://www.americasquarterly.org/charticles/social-inclusion-index-2015/social_inclusion_index_2015-spanish.pdf
- **Arnstein, S. (1969).** A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* vol. 35, no. 4, 216-224.
- **Asociación Internacional para la Participación Pública. (2000).** *Espectro de participación pública*. Obtenido de <http://www.iap2.org/associations/4748/files/espectro.pdf>
- **Blanco, I. (2010).** *Calidad democrática y participación pública. La participación ¿empeora o mejora la calidad democrática?* Obtenido de http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/1039_Jornada_Participacion_Pamplona_2.pdf
- **Borja Sebastià, J. (2009).** Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*.
- **Cazau, P. (2006).** *Introducción a la investigación en ciencias sociales*. Obtenido de <http://alcazaba.unex.es/asg/400758/MATERIALES/INTRODUCCI%C3%93N%20A%20LA%20INVESTIGACI%C3%93N%20EN%20CC.SS.pdf>
- **Ciudad Viva. (2012).** *Monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en Chile*. Recuperado el 17 de julio de 2016, de http://ciperchile.cl/pdfs/participacion_ciudadana/Monitoreo_Ley_20500.pdf
- **CLAD. (2009).** Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública. *XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Lisboa.
- **Colino Cámara, C. (2002).** *Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad*. Lisboa: CLAD.
- **Constantino Toto, M. (2000).** Participación ciudadana. En Baca Olamendi et al., *Léxico de la política*. México: FLACSO Fondo de Cultura Económica.
- **Corbetta, P. (2007).** *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: Mc Graw.

- **Cunill Grau, N. (1991).** *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- **Dahl, R. (2004).** *La Democracia*. Obtenido de Encyclopaedia Britannica.
- **Fernández Gatica, I. (2006).** *Participación ciudadana en el nivel local: desafíos para la construcción de una ciudadanía activa*. Obtenido de Expansiva: http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/21082006094238.pdf
- **Gabrielian, V.; Yang, K.; & Spice, S. (2008).** Qualitative Research Methods. En G. y. Miller, *Handbook of Research Methods in Public Administration* (págs. 141-168). Boca Ratón: CRC Press.
- **García Bátiz, M. (2006).** *Planeación participativa: la experiencia de la política ambiental en México*. México: Universidad de Guadalajara.
- **Guillén Gaytán, A.; Sáenz López, K.; Badii Zabeh, M.; & Castillo, J. (2009).** Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *International Journal of Good Conscience*.
- **Lahera Parada, E. (2002).** *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- **Martínez Carazo, P. (2006).** El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión N° 20*.
- **Municipalidad de Pudahuel. (2011).** *Ordenanza de Participación Ciudadana*.
- **Rivas Leone, J. (2015).** *Calidad de la democracia y desarrollo democrático*. Barcelona: ICPS.
- **Ruz Olivares, L. (2008).** *Democracia y participación*. Concepción: Universidad de Concepción.
- **Shand, D.; & Arnberg, M. (1996).** *Background paper in responsive government: service quality initiatives*. OCDE.
- **Strauss, A.; & Glaser, B. (1967).** *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New Brunswick, Estados Unidos: Aldine.
- **Sur Profesionales Consultores. (2009).** *Estado actual y requerimientos de participación ciudadana en la gestión municipal*. Obtenido de http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-76908_recurso_1.pdf
- **Yeager, S. (2008).** *Classic Methods in Public Administration Research*. Estados Unidos: CRC Press.

Normativa

- **Ley N° 20.500**, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 11 de febrero de 2011.

Anexos

Anexo N° 1: entrevistas

- 1) Cecilia Cesare.
Coordinadora del Programa Territorio, Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), Municipalidad de Pudahuel – 8 años en el cargo.
- 2) Mónica Fuentealba.
Presidenta del comité habitacional «La Esperanza», comuna de Pudahuel (sector sur) – 3 años en el cargo.
- 3) Tamara Homel.
Concejala del Partido Comunista de Chile, Municipalidad de Pudahuel – 8 años en el cargo.
- 4) Jorge Neira.
Presidente de la junta de vecinos «Peralito» unidad vecinal N° 34-D, comuna de Pudahuel (sector rural) – 10 años en el cargo.
- 5) Víctor Saavedra.
Concejal del Partido Socialista de Chile, Municipalidad de Pudahuel – 12 años en el cargo.
- 6) Manuel Villa.
Director de distrito de guías y scouts «Quilamapu» – Miembro Consejo Comunal de Seguridad Pública, comuna de Pudahuel (sector norte) – 6 años en el cargo.

Anexo N° 2: pauta de entrevista dirigentes vecinales

- 1) ¿Cuál es el rol que usted desempeña en el barrio?

- 2) ¿Qué entiende por participación ciudadana?
- 3) ¿Conoce alguna normativa sobre participación ciudadana como leyes u ordenanzas?
- 4) ¿Conoce mecanismos o formas en que el municipio genere instancias de participación ciudadana?
- 5) ¿Ha participado en alguna de esas instancias? Si es así, ¿Cómo fue la experiencia?
- 6) ¿Cómo se enteró de los mecanismos de participación?
- 7) ¿Cree usted que su participación como dirigente es tomada en cuenta, es respetada o es vinculante para la municipalidad?
- 8) ¿Cree que la participación ciudadana es beneficiosa para la gestión del municipio? Si es así, ¿De qué forma?
- 9) ¿Cómo cree que es el nivel de participación ciudadana en la comuna?
- 10) ¿Qué tipo de personas es el que usted cree que participa? (edad, sexo, miembro organización social, etc.)
- 11) ¿Cuáles cree que serían las razones por las que las personas no participan?
- 12) ¿Qué podría ocasionar un bajo nivel de participación ciudadana local?

Anexo N° 3: Pauta de entrevista funcionarios o autoridades municipales

- 1) ¿Cuál es el rol que usted desempeña en la municipalidad en relación a la participación ciudadana?
- 2) ¿Qué entiende la municipalidad por participación ciudadana?
- 3) ¿Cuál es la importancia que la ley N° 20.500 tiene para su municipalidad?
- 4) ¿Qué mecanismos de participación ciudadana implementa el municipio en la comuna?
- 5) ¿Cómo se difunden los mecanismos de participación?
- 6) ¿Usted cree que las personas han utilizado los mecanismos de participación en el último tiempo?

- 7) ¿Cuál es el rol de las juntas de vecinos y demás organizaciones sociales en la comuna y cuánto inciden en las decisiones municipales?
- 8) ¿Cree que la participación ciudadana es beneficiosa para la gestión del municipio? Si es así, ¿De qué forma?
- 9) ¿Cómo cree que es el nivel de participación ciudadana en la gestión pública de la municipalidad?
- 10) ¿Qué tipo de personas es el que usted cree que participa? (edad, sexo, miembro organización social, etc.)
- 11) ¿Cuáles cree que serían las razones por las que las personas no participan?
- 12) ¿Qué podría ocasionar un bajo nivel de participación ciudadana local?