

Participación ciudadana en la gestión pública local: el caso de la comuna de Pudahuel

Por *Oswaldo Pinochet Cifuentes**

Resumen

Esta investigación se enmarca dentro de la participación ciudadana en la gestión pública local que, a nivel de gobernanza de Chile, se encontraría en un bajo nivel. Específicamente, lo que se busca es analizar cuál es el estado de la participación ciudadana en el caso de la comuna de Pudahuel.

Para cumplir con lo mencionado, se establecen tres áreas de análisis: aplicación, conocimiento y utilización de los mecanismos de participación ciudadana local; nivel de participación ciudadana en la comuna de Pudahuel; y efectos e impactos por no contar con un alto nivel de participación. Mediante la aplicación de entrevistas a actores clave, y la revisión bibliográfica y documental, se obtienen resultados que dan cuenta de las múltiples particularidades de la comuna.

Dentro de los principales, se destacan la disponibilidad de la mayoría de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa, el conocimiento de tres de estos y la utilización de forma efectiva de solo dos por parte de las/os habitantes de Pudahuel; la existencia de un nivel de participación medio-bajo en la comuna; y los posibles efectos o impactos como la desinformación ciudadana, la toma de decisiones unilaterales por parte del Municipio, la escasez de proyectos municipales y el desperdicio de recursos públicos.

Finalmente, una reflexión general es que el caso de Pudahuel se enmarca dentro de la situación generalizada de un bajo nivel de participación ciudadana, con la singularidad de que la comuna se encuentra en el límite entre un nivel medio y bajo. 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.

* Universidad de Chile. Servicio Nacional del Consumidor de Chile.

osvaldo.pinochet@uchile.cl

<https://orcid.org/0000-0001-9543-9195>

Con todo, se sugieren tres propuestas orientadas al avance de la comuna hacia un alto nivel de participación en el mediano o largo plazo: la creación de un Departamento o Unidad de Participación Ciudadana en la Municipalidad de Pudahuel, el diseño e implementación de una campaña de difusión integral, y el fortalecimiento de la transparencia activa y pasiva del Municipio.

Palabras clave

Participación ciudadana, gestión pública, comuna, municipalidad, ciudadanía.

Abstract

This research is part of citizen participation in local public management that, at the country's governance level, would be at a low one. Specifically, what is sought is to analyze the case of the commune of Pudahuel, studying the state of citizen participation in it.

To comply with the aforementioned, three areas of analysis are established: Application, knowledge and use of local citizen participation mechanisms; Level of citizen participation in the commune of Pudahuel; and Effects and Impacts of not having a high level of local citizen participation. In which, through the application of interviews to key actors and the bibliographic and documentary review, results are obtained that account for the multiple particularities of the Pudahuel commune.

Among the main results, the availability of most of the citizen participation mechanisms established in the regulations, the knowledge of three of these and the effective use of only two mechanisms by the inhabitants of Pudahuel stand out; the existence of a medium-low level of participation in the commune; and the possible generation of effects and/or impacts such as citizen misinformation, unilateral decision-making by the Municipality, the scarcity of municipal projects and the waste of public resources.

Finally, a general reflection is that the case of the commune of Pudahuel is framed within the general situation of a low level of citizen participation, with the singularity that the commune is on the limit between a medium and low level of

participation, that is to say, it is at a point of transition from its historically low level to a medium level that, if consolidated, will allow it to enhance the quality of local democracy and community development in its many spheres.

Three proposals are suggested aimed at advancing the commune towards a high level of participation in the medium or long term: the creation of a Department or Unit of Citizen Participation in the Municipality of Pudahuel, the design and implementation of a comprehensive dissemination campaign, and the strengthening of the active and passive transparency of the Municipality.

Key words

Citizen participation, public management, commune, municipality, citizenship.

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. Así lo plantea Aguilar Villanueva (2006) al señalar que, desde fines del siglo xx, muchos Estados han adoptado el modelo de gobernanza, entendido como un cambio en las relaciones entre el gobierno y la sociedad, donde los actores no gubernamentales tienen mayor decisión e influencia en las políticas públicas.

En este marco, un nuevo desafío para la administración del Estado es fomentar la participación ciudadana, concepto crucial que ha sido ampliamente estudiado. Un tipo destacable de participación es lo aplicado 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. En general, puede entenderse 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 (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2009, pp. 3-4).

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 con ese fin—, en los últimos años se ha observado un bajo nivel de involucramiento de la ciudadanía. Esto 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, razón por la cual es de vital importancia identificar causas, efectos y mejoras en pos del bien común.

2. Diseño metodológico

2.1 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 en la publicación de la Ley 20.500 (sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública) en 2011 y en distintas iniciativas para incluir a la ciudadanía en los asuntos públicos.

No obstante, se puede observar un bajo nivel de participación de las/os ciudadanas/os en la gestión pública, tanto a nivel nacional como 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, lo cual refleja de mejor forma la situación planteada.

2.2 Pregunta de investigación

Considerando el problema planteado, la pregunta que guía la investigación es: ¿cuál es el estado actual de la participación ciudadana en la comuna de Pudahuel?

2.3 Objetivo de la investigación

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

2.4 Técnicas de recolección de datos

Para la recolección de datos se recurre a distintos tipos de fuentes, a saber:

- FUENTE PRIMARIA: entrevistas a actores clave, presenciales y semiestructuradas. La cantidad de entrevistas son seis, de las cuales tres son realizadas a dirigentes vecinales de la comuna y tres a funcionarios o autoridades municipales vinculadas al ámbito de la participación ciudadana.
- FUENTE SECUNDARIA: revisión bibliográfica y documental.

3. Análisis y resultados de la investigación

3.1 Aplicación, conocimiento y utilización de los mecanismos de participación ciudadana local

En sintonía con la normativa sobre participación ciudadana, los mecanismos para su concreción 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.

Desde la perspectiva municipal, se observa el cumplimiento de la normativa (Ley 20.500 y Ordenanza de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Pudahuel), donde los instrumentos que se han implementado mayormente en el último tiempo son: el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, las audiencias públicas, la oficina de partes, las mesas territoriales, los presupuestos participativos y el acceso a la información pública.

En cuanto al conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana por parte de las/os habitantes de la comuna de Pudahuel, se constata que los más 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 instrumentos 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 su utilización efectiva en la comuna.

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 estos sean utilizados por sus habitantes. Así, en el caso de la comuna, los instrumentos más empleados son las mesas territoriales y los presupuestos participativos.

Así, si bien en Pudahuel se encuentran disponibles la mayoría de los dispositivos de participación ciudadana establecidos en la normativa, se conocen principalmente tres de estos, pero solo dos son utilizados efectivamente por parte de las/os habitantes.

3.2 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. Para lograrlo, es necesario considerar todos los elementos abordados hasta el momento y también la opinión de los actores clave en este ámbito.

En este sentido, la mayoría de los actores clave de la comuna considera que el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local se encuentra en un

nivel medio. Cabe mencionar un punto en común en sus declaraciones: gran parte de las personas se involucra esporádicamente cuando se trata de asuntos que solo le 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 involucramiento de toda la comuna.

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

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

Dado el estado actual de la participación ciudadana en Pudahuel y, especialmente, el nivel de participación ciudadana en la gestión pública local, cabe explorar los efectos e impactos, tanto para la comunidad como para el Municipio, de que la comuna no presente un alto nivel de involucramiento. Entre ellos, 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 (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 la investigación.

Así, pueden considerarse como efectos: 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, aquellas 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 y se continúe con el progreso general que ha tenido la comuna en los últimos años.

4. Conclusiones

La participación ciudadana se ha vuelto un factor determinante para las administraciones públicas de los países, donde el éxito de la gobernanza depende, en cierta medida, de la inclusión de la ciudadanía en la gestión gubernamental. Este tipo de gestión, como plantea Kooiman (2004), debe apuntar a un gobierno interactivo o sociopolítico, donde tanto los actores públicos como privados persiguen resolver problemas sociales o crear oportunidades sociales.

Específicamente, se vuelve crucial que el fenómeno de 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. Sin embargo, en el último

tiempo se ha observado que no se cuenta con un alto nivel de involucramiento de las/os ciudadanas/os en la gestión pública local del país, lo cual queda en evidencia en esta investigación sobre la comuna de Pudahuel.

En particular, si se estima el problema de investigación, una reflexión importante es que este caso 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.

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 en el marco de la gobernanza, que puedan extrapolarse y considerarse como desafíos de la administración del Estado a nivel local.

En primer lugar, se estima 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 vecinas/os de la comuna. Asimismo, asegurar el cumplimiento de la Ordenanza de Participación Ciudadana, impulsar la aplicación de los diversos mecanismos de involucramiento 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 la materia.

En segundo lugar, se recomienda el diseño e implementación de una campaña de difusión en dos sentidos. Por un lado, 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, etc. Por otro, orientada a incentivar la participación ciudadana en la comuna, principalmente de las/os jóvenes (que es el segmento menos participativo), y

exponer los beneficios que este involucramiento provee a la comunidad en su conjunto. Si bien es recomendable utilizar internet y las múltiples redes sociales para llegar a la mayoría de las/os 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, además, que se compruebe si su involucramiento, por medio de los mecanismos existentes, fue considerado 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 cuanto a la participación ciudadana, con el fin de fortalecer la administración municipal y el involucramiento de las/os habitantes de la comuna en la gestión pública local.

Esta temática es un área que aún no ha sido ampliamente estudiada en el país. Por ese motivo, esta investigación es una contribución para incentivar futuros estudios que logren evidenciar el estado real de la participación ciudadana en las diversas comunas y promover su constante progreso.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. <https://n9.cl/eLdU>

Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Instituciones y Desarrollo*, 16, 171-194.
Ley 18.695 de 1988. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. 29 de mayo de 1988.

Ley 20.500 de 2011. Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. 4 de febrero de 2011.

Municipalidad de Pudahuel (2000). Ordenanza de Participación Ciudadana.

Municipalidad de Pudahuel (2011). Ordenanza de Participación Ciudadana.

Cómo citar este artículo

Pinochet Cifuentes, O. (2021). Participación ciudadana en la gestión pública local: el caso de la comuna de Pudahuel. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(1), agosto-noviembre, 47-57.

Fecha de recepción 06/2021 | Fecha de aprobación 08/2021