

Género, inclusión y participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas: Plan de Movilidad Gran Concepción 2050

Por Vanessa Alejandra Rivera de la Fuente*

Resumen

En este trabajo se aborda la participación ciudadana como política pública en la toma de decisiones del Plan de Movilidad del Gran Concepción 2050 del Ministerio de Transporte chileno. En 2021, este Ministerio, a través de su Secretaría (SECTRA), convocó a la sociedad civil a colaborar en el diseño del Plan para identificar conceptos y necesidades básicas en movilidad. Asimismo, en el artículo se describe el proceso desde el punto de vista de la sociedad civil articulada en la Mesa Ciudadana de Movilidad, con énfasis en cómo el enfoque de género, la inclusión y el concepto de *escala humana* surgen como ejes preponderantes a partir de la participación de las mujeres de la Mesa.

Palabras clave

Género, inclusión, políticas públicas, movilidad, participación ciudadana.

Abstract

This article addresses citizen participation as a public policy in the decision-making of the Mobility Plan of Greater Concepción 2050 of the Chilean Ministry of Transport. In 2021, the Ministry, through its secretariat, SECTRA, called on civil society to collaborate in the design of the plan, identifying concepts and basic needs in terms of mobility. Moreover, the process is describe from the point of view of civil society articulated in the Mobility Citizen Board, with an emphasis on how gender perspective, inclusion and the concept of *human scale* emerge as preponderant axes due to the participation of the women of the Board.

* Magíster en Política y Gobierno por la Universidad de Concepción (UDEC), Chile.

vrivera.de@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1987-2330>

Key words

Gender, inclusion, public policies, mobility, citizen participation.

1. Antecedentes de la participación ciudadana en Chile

En los últimos treinta años, en Chile, se ha desarrollado un proceso progresivo de implementación de un marco de participación ciudadana, entendida como

Un mecanismo de perfeccionamiento de las democracias, no solo a través de la participación indirecta de la ciudadanía a través de sus representantes electos, sino que también a través de formas de participación directa en los diversos ámbitos de la vida política (Ministerio de Desarrollo Social, 2017, p. 1).

La participación ciudadana es la injerencia activa de las ciudadanas y los ciudadanos en aquellos procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas. Permite a las/os tomadoras/es de decisiones y a la ciudadanía comprender mejor los problemas sociales que pueden convertirse en política pública, identificar recursos disponibles para elaborar soluciones, reparar desigualdades, dar voz y representación a quienes no la tienen o están subrepresentadas/os, y mejorar la calidad de los servicios públicos, entre otros beneficios.

Los esfuerzos gubernamentales por favorecer la participación ciudadana coexisten con una larga tradición organizativa de la sociedad civil y los sectores populares en Chile. El involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos data del siglo XIX, cuando surgieron las primeras organizaciones obreras y artesanas; luego, emergió el sindicalismo en las primeras décadas del siglo XX. Estos fenómenos son anteriores a la legislación laboral que se promulgó en 1924 y 1931. Similar es el surgimiento de las organizaciones de pobladores y de vivienda: los comités de adelanto, comités relacionadores de poblaciones y comités de sin casa o allegados son anteriores a la Ley de Junta de Vecinos de 1968.

Durante la dictadura, la sociedad civil demostró una gran capacidad organizativa, a pesar del contexto represivo, limitante de las libertades y con nula vinculación con la ciudadanía en materia de participación. Garcés y Valdés (1999) señalan que

Surgieron en esta etapa nuevas formas de asociación entre las bases, especialmente entre jóvenes de ambos sexos y muy especialmente entre las mujeres. Este «tejido social» rearticulado y con diversos apoyos institucionales de la Iglesia, las ONG y los partidos de oposición al régimen militar, fue una base fundamental en la expresión pública del malestar, que se expresó en las «protestas nacionales» de los años 1983-1986 (p. 24).

Iniciada la transición a la democracia, durante la década de los noventa, los partidos políticos asumen el rol de canalizar la participación y toman el lugar de los movimientos sociales y la sociedad civil involucrada en los asuntos públicos. Estos últimos toman un papel estrictamente político-electoral. La consecuencia de esto es una brecha entre los partidos políticos y la ciudadanía, que genera

... la ruptura entre «lo social» y «lo político» que está a la base del actual régimen democrático, al tiempo que puso de manifiesto la debilidad de los discursos y proyectos alternativos a la dictadura (...). La paradoja de la transición chilena a la democracia es que ésta descansa principalmente en los consensos y negociaciones alcanzados y le da la espalda al movimiento ciudadano que la impulsó y le dio legitimidad (Garcés y Valdés, 1999, p. 25).

2. La participación ciudadana como política pública

En la década del 2000, la participación ciudadana vuelve a emerger como un factor relevante para los gobiernos. La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, suscrita por el gobierno de Chile en 2009, define este proceso como

... [la] 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 la comunidad y pueblos indígenas (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2009, capítulo primero, artículo 2, pp. 3-4).

A comienzos del siglo XXI, se ve emerger nuevos actores que ejercen fuerza en el sistema político para involucrarse en los procesos de toma de decisiones públicas que les afectan, como estudiantes del nivel secundario, feministas, ambientalistas y ciclistas; así como nuevas formas de organización de la sociedad civil expresadas en redes, colectivos, grupos de iniciativa o asambleas que plantean nuevos temas o dan mayor relevancia política a problemas sociales que ya existían, pero no se consideraban parte de la agenda gubernamental. Es en este contexto y en respuesta al aumento considerable de «las exigencias de la ciudadanía por encontrar mayores espacios de participación en la construcción de las políticas públicas» (Ministerio Secretaría General de Gobierno, s.f., p. 8) que la participación ciudadana toma la forma de política pública en 2011, con los siguientes instrumentos centrales:

1. El Instructivo presidencial sobre participación ciudadana en la gestión pública (Presidencia de la República de Chile, 2011), firmado por la expresidenta Michelle Bachelet Jeria, cuyo objetivo es fortalecer el capital social de Chile a través de la presencia activa de las/os ciudadanas/os en los asuntos públicos, tanto en la promoción del bien común como en el papel del Estado como servidor de las personas. En este documento se define a la participación ciudadana como:

Un proceso de cooperación mediante el cual, el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogos colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía, en el diseño y elaboración de decisiones públicas (artículo 3).

2. La Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad, presentada bajo el contexto de la promulgación de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, basada en tres ejes: información y consulta a la ciudadanía, control ciudadano y fortalecimiento de la sociedad civil. La política busca robustecer la comunicación entre el Gobierno y las/os

ciudadanas/os con mayor transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas.

3. La Ley 20.500 (sobre Asociaciones y Participación Ciudadana de la Gestión Pública) de 2011, que modificó la Ley 18.875 (Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado). En esta norma se incorporó el capítulo 4 sobre participación ciudadana, en donde se reconocen los derechos generales de asociatividad y la obligación del Estado de promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil. Esto significa que los órganos de la Administración del Estado están obligados a proporcionar espacios institucionalizados que fomenten la participación ciudadana en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

3. Género y participación ciudadana

Una de las orientaciones clave del Estado en materia de participación ciudadana es la incorporación del género, tanto en las políticas públicas como en el proceso participativo y decisonal sobre estas. El enfoque o perspectiva de género

... es una herramienta que permite utilizar los elementos de la teoría de género para analizar las relaciones sociales entre hombres y mujeres, con el fin de proponer acciones tales como políticas nacionales y la ejecución de proyectos, que promuevan la construcción de relaciones más equitativas entre hombres y mujeres (Dirección del Trabajo, 2019, p. 6).

En *El futuro que queremos*, documento final de la Conferencia Río+20 (2012), que convocó a 192 gobiernos y ayudó a sentar las bases para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se expresa:

Recalamos que las mujeres pueden contribuir decisivamente al logro del desarrollo sostenible. Reconocemos la función de liderazgo de las mujeres y resolvemos promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y asegurar su participación plena y efectiva en las políticas,

los programas y los procesos de adopción de decisiones en materia de desarrollo sostenible a todos los niveles (artículo 45).

La inclusión social en materia de participación ciudadana no solo implica dar cabida a las personas y grupos históricamente invisibilizados o minorizados en el sistema político —como las personas en situación de discapacidad, los adultos y adultas mayores, las personas LGBTQ y de la diversidad sexual, las/os jóvenes y los pueblos originarios, por ejemplo—, sino, especialmente, aplicar un enfoque de interseccionalidad en el proceso participativo como una herramienta de análisis que, de acuerdo con Bersezio *et al.* (2020),

... implica conceptualizar los problemas considerando que la dinámica social se encuentra atravesada por las relaciones de inequidad y desigualdad entre mujeres y hombres, y entre colectivos según diversas características, condición y posición que ocupan en el ámbito macro y micro social, lo cual, tiene expresiones concretas tanto en el proceso de desarrollo como en la calidad de vida de las personas (p. 3).

La participación ciudadana es una condición del desarrollo sostenible. En la declaración de Río+20 (2012) se asevera:

Reconocemos el papel de la sociedad civil y la importancia de posibilitar que todos los miembros de la sociedad civil participen activamente en el desarrollo sostenible. Reconocemos también que la mejora de la participación de la sociedad civil está supeditada, entre otras cosas, a la ampliación del acceso a la información y a la creación de capacidad de la sociedad civil y de un entorno propicio (artículo 44).

En 2017, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su *Estudio de gobernanza pública*, afirmó que, si bien nuestro país es una de las democracias más estables y consolidadas de América Latina, el nivel de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos era baja por alcanzar un 48 %. Este nivel bajo marcaba 1.3 en el índice de calidad de vida de la OCDE que, de acuerdo a la entidad, era producto de la desconfianza en las instituciones, lo que afectaba la

legitimidad del sistema democrático y del Gobierno como responsable ante sus electoras/es y ciudadanas/os.

Por lo dicho, la participación de la ciudadanía es crucial para los procesos de profundización de la democracia y para fortalecer la legitimidad de las acciones gubernamentales y administrativas. Para esto, hay que ir más allá de los marcos regulatorios y de la consideración de la participación ciudadana al nivel de una política pública, por encima del cumplimiento de los reglamentos y métodos. Los órganos, estamentos y autoridades deben poner voluntad política ya que, de acuerdo con Medina y Véjar (2016):

Para generar estos espacios colaborativos y de innovación en la generación de políticas públicas es vital la consolidación de la democracia en el sentido de que deben existir mutuas confianzas tanto de las instituciones como del ciudadano y viceversa. Por ello es un aspecto que las democracias latinoamericanas tienen al debe y que es necesario ir perfeccionando para lograr espacios de participación, retroalimentación y aporte de los distintos actores de forma institucionalizada y efectiva (p. 30).

4. Participación ciudadana en el Plan de Movilidad del Gran Concepción 2050

El Gran Concepción es un área urbana ubicada en el centro de Chile. Está compuesta por diez comunas: Concepción, Coronel, Chiguayante, Hualpén, Hualqui, Lota, Penco, San Pedro de la Paz, Talcahuano y Tomé. En conjunto, estas forman parte de la provincia de Concepción, en la Región del Biobío.

El Plan de Movilidad del Gran Concepción 2050 (PMGC 2050) es una iniciativa del Ministerio de Transporte, a través del Programa de Vialidad y Transporte Urbano, SECTRA, que «apunta a obtener un trabajo colaborativo entre diversos actores de la sociedad, con el objetivo de construir en conjunto una respuesta sistémica y coherente para responder a las necesidades de movilidad y acceso de la conurbación»¹.

¹ Para más información, ingresar a https://movilidadgranconce2050.cl/plan_movilidad.php

La movilidad puede entenderse como «la suma de desplazamiento que hacen los ciudadanos para acceder a los servicios necesarios para el quehacer diario, el cual es realizado a través de diferentes medios que presentan unas condiciones de uso, que los caracterizan socialmente» (Velázquez, 2015, p. 48).

Estos desplazamientos de las personas suponen la capacidad de moverse por el territorio o la ciudad y el acceso efectivo a los destinos, bienes y servicios que las motivan. Además, están condicionados por distintos factores como el nivel socioeconómico, la geografía y realidad socioterritorial, el grupo etario, la discapacidad y el género, entre otros.

La movilidad es una fuente de cohesión social, pero no toda la gente se mueve igual en la ciudad o un territorio. Esta se construye a partir de las necesidades y características de los viajes que cada persona realiza para cumplir con sus actividades cotidianas, conocidas como *patrones de movilidad*, que incluyen los motivos por los que se trasladan las personas, el tipo de viajes que realizan y los medios de transporte que utilizan.

Factores como la planificación urbanística y las condicionantes mencionadas influyen en el uso del espacio público y urbano en condiciones de mayor o menor desigualdad para ciertas personas y grupos. La movilidad es un proceso dinámico que va cambiando por los factores socioculturales, el surgimiento de nuevas tecnologías, el enfoque de movilidad sostenible, la complejidad de los sistemas urbanos y territoriales, y los componentes de cohesión social y de género.

4.1 Movilidad y género

Las mujeres, en particular, no nos movemos igual por la ciudad que los hombres. Nuestros motivos, trayectos y tiempo utilizado en los desplazamientos son distintos y, en muchas ocasiones, están marcados por las labores de cuidado que, en sociedades patriarcales, es un trabajo cuya carga, distribuida en forma desigual por el sistema sexo/género, nos corresponde casi exclusivamente a nosotras. La movilidad de las mujeres:

... se inscribe en un entramado de relaciones donde el espacio social ha sido construido a partir de los dominios y las jerarquías del género, definiendo tanto sus actividades, como los usos del tiempo y los territorios físicos de sus desplazamientos. Elementos que no solo median y condicionan la movilidad de las mujeres, sino también influyen en sus márgenes de autonomía física, económica y política (Casas *et al.*, 2019).

El enfoque de género reconoce que hay espacios públicos y privados donde las oportunidades de participación de hombres y mujeres son desiguales, producto de un modelo sociocultural basado en el referente masculino-heterosexual que desempodera a las mujeres. Esto impacta las decisiones de movilidad y el uso de los espacios comunes por parte de las mujeres.

En el marco de las políticas públicas, la perspectiva de género reconoce que estas tienen un impacto diferenciado entre hombres y mujeres, por lo tanto, es necesario hacer los ajustes pertinentes en diseño e implementación para que respondan de manera equitativa a sus necesidades.

En materia de participación ciudadana, el enfoque de género «actúa como herramienta dirigida hacia un afianzamiento de la igualdad de oportunidades en las distintas instancias, herramientas y metodologías implementadas» (Caorsi Riveros *et al.*, 2017, p. 15).

4.2 Plan de Movilidad del Gran Concepción 2050

El PMGC 2050 tiene el propósito de dar origen a iniciativas que fomenten y potencien modos de transporte sostenibles para solucionar los problemas estructurales de movilidad en el Gran Concepción e identificar las mejores opciones y los lineamientos más pertinentes para el desarrollo integral de un sistema de transporte tanto en el mediano como en el largo plazo.

En vista de este objetivo, SECTRA se propone establecer acuerdos entre los distintos actores involucrados en la movilidad para el diseño de estrategias, proyectos y medidas del plan que, a partir de compromisos generados de un

proceso decisional dialogado, aborden las distintas necesidades de los actores, desde lo sectorial hasta el rol de cada una/o de las/os habitantes. Su fin es instalar un sistema de movilidad sostenible, es decir:

Un conjunto de procesos y acciones orientados a desplazar personas y bienes en el territorio para acceder a las actividades y servicios, con un costo económico razonable y que minimiza los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida de las personas (García Bernal, 2019, p. 1).

Siguiendo a Pérez (2019), la movilidad sostenible no solo es eficiente y no contaminante, sino que se relaciona con la equidad en el acceso a la ciudad y sus espacios. El autor señala que

Una movilidad sostenible es aquella que brinda a los habitantes de una zona un desplazamiento eficiente social y ambientalmente, con costos y tiempos reducidos, favoreciendo la integración de distintos modos de transporte, así como el uso y disfrute del espacio público para todas y todos sus usuarios (p. 9).

Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) de 2016, la movilidad sostenible:

... es aquella que proporciona acceso a todos los habitantes a las oportunidades, servicios y comodidades que la ciudad puede ofrecer sin dañar el medio ambiente y aumentar la contaminación, sin causar muertes y lesiones por accidentes de tránsito y sin perder horas personales en atascos (Clos, 2018).

Para SECTRA, «hacer posible la movilidad sostenible» quiere decir tener una visión integral de la movilidad, en la cual el objetivo no solo sea reducir los costos de transporte y tiempos de viaje, sino también disminuir las emisiones contaminantes, potenciar los modos activos y el transporte público, ayudar a resolver desequilibrios territoriales y mejorar el acceso a oportunidades, así como el desempeño de los sistemas de transporte, gestión, operación e inversión. Para ello, requiere la participación de la ciudadanía, no solo porque así lo dispone el

marco normativo de la gestión pública del país, sino porque las experiencias de la sociedad civil y de otros actores con interés en el proceso son fundamentales para comprender cómo se desarrollan los procesos de movilidad en el Gran Concepción y las necesidades de cada uno de ellos respecto a este problema de política pública.

5. Modelo de participación ciudadana de SECTRA

Las críticas recurrentes a los procesos de participación ciudadana como política pública tienen que ver con la instancia del proceso en el cual la ciudadanía es convocada y con el carácter vinculante de este. En general, la ciudadanía es informada de las decisiones, pero no se la convoca a ser parte del proceso decisonal.

De acuerdo con Medina y Véjar (2016), la percepción de la sociedad civil sobre la participación ciudadana es que esta se instrumentaliza a favor de unos pocos:

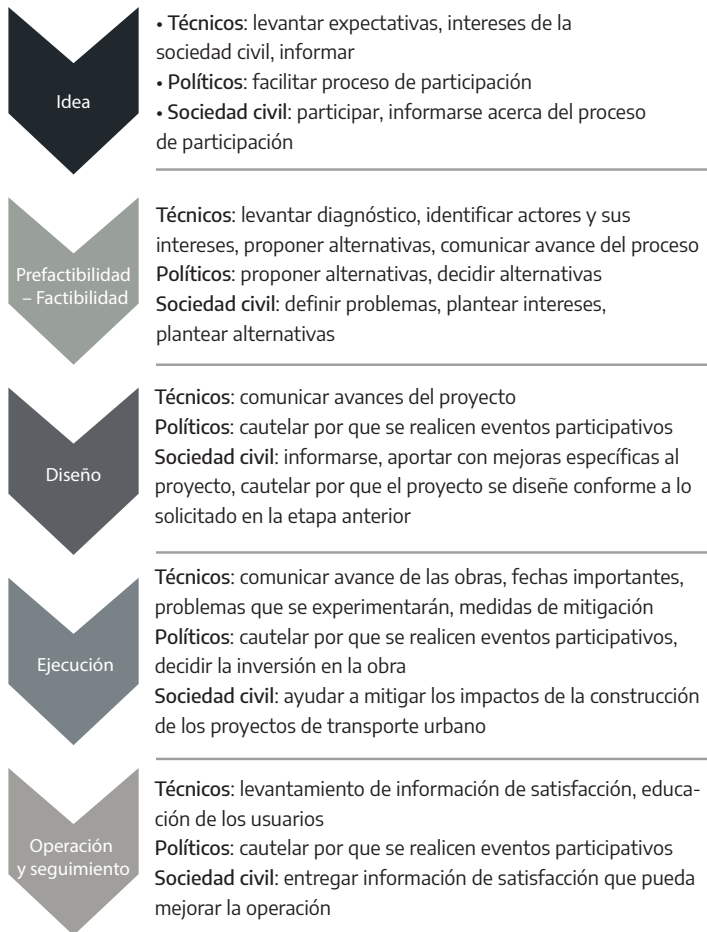
El hecho de que señalan que la Ley 20.500 prácticamente no se ocupa y si se hace, es básicamente para cumplir con las firmas requeridas en cada uno de los procesos establecidos en la Ley y netamente por conveniencia política, sin tener ningún aporte real vinculante para los vecinos (p. 70).

Uno de los puntos álgidos sobre los procesos de participación ciudadana se relaciona con su carácter vinculante, es decir, qué tanta influencia real tiene la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas.

No obstante, es complejo determinar cómo hacer *vinculante* un proceso que involucra a diversos actores con opiniones e intereses distintos y, a veces, opuestos. Si asumimos *lo vinculante* en su acepción normal, es decir, algo que obliga o compromete, es imposible en la práctica que la autoridad pública se obligue con todos. Por otra parte, no hay que obviar que esta autoridad es quien tiene la responsabilidad decisonal sobre las políticas y finalmente, no es menor el hecho de que para establecer procesos de participación ciudadana efectivos, la ciudadanía debe tener las *capacidades*.

El modelo de participación ciudadana de SECTRA, propuesto por Medina y Véjar (2016), establece que lo vinculante se da cuando el proceso completo de planificación vincula a la sociedad civil, desde el levantamiento de expectativas y problemas hasta la puesta en marcha del proyecto para brindar los espacios de discusión y deliberación en todo el proceso de desarrollo de un proyecto de transporte urbano.

Figura 1. Modelo de Participación Ciudadana de SECTRA



Fuente: Medina y Véjar (2016)

Esto no altera el hecho de que los procesos de participación de la sociedad civil no pretenden cambiar el *quién* toma las decisiones, sino que pretenden modificar el *cómo*, al propiciar un mayor espacio de intercambio de ideas, intereses y transparentando el proceso de toma de decisiones. Para que esto sea posible, los actores involucrados deben ser capaces de capacitar y educar a la sociedad civil, incentivar la participación, empoderar a las/os dirigentes y brindar todas las condiciones para que más gente se integre al proceso.

De acuerdo con las conclusiones de Médina y Véjar:

El proceso de planificación de transporte urbano debe existir Participación Ciudadana, de carácter vinculante (...) existiría un aumento marginal en los tiempos de duración de los proyectos, más que nada al inicio de ellos, pero que se reduciría durante la ejecución ya que generará menor reticencia social *ex durante* y *ex post* (...) la participación de ellos (la sociedad civil) en este tipo de procesos, permite que los organismos técnicos logren visibilizar problemas que de no considerar la participación de la gente, pasarían por alto (2016, p. 77).

El proceso de participación ciudadana para el PMGC 2050 comenzó en 2021 con un llamado a la sociedad civil para ser parte de este proceso. En mayo de ese año, las organizaciones ciudadanas que se sintieron convocadas formaron la Mesa Ciudadana de Movilidad², cuyo propósito era coordinar el proceso participativo de la sociedad civil con SECTRA.

La Mesa Ciudadana se definió como un espacio abierto para todas las organizaciones del territorio del Área Metropolitana del Gran Concepción, es decir, con las siguientes características:

- Recibir constantemente adhesiones en la medida en que las organizaciones interesadas soliciten incorporarse.

² Para más información, acceder a la declaración fundacional de la Mesa Ciudadana de Movilidad: <https://www.facebook.com/photo/?fbid=3020830311474339&set=pcb.3020841791473191>

- Ser un espacio de formación y conversación sobre las diferentes temáticas de movilidad para incidir informada y activamente en el proceso participativo del Plan de Movilidad 2050 impulsado por SECTRA y el Ministerio de Transporte.
- Ser una plataforma de incidencia en temas de movilidad en la Región del Biobío.

Los principios de funcionamiento de esta mesa, acordados por sus miembros fueron: integración; participación ciudadana vinculante; transparencia y probidad en la gestión pública; justicia territorial; respeto ambiental; equidad del espacio público; igualdad de género; acceso universal a la movilidad; equipamiento y servicios de calidad; democracia y libertad por la diversidad y la autonomía de las organizaciones participantes; e independencia del control de intereses económicos o políticos partidistas.

Las organizaciones, grupos, colectivos y redes fundadoras fueron: La Bici te Salva; Junta de Vecinos de Chaimávida; Plataforma Municipalista Pencopolitania; Asociación de Mujeres Líderes de la Región del Biobío; Pedal Autónomo; Colectivo Muévete; Movimiento de Cuidadoras Informales del Biobío; Grupo Social y Cultural de Discapacitados «Unión y Fuerza» Chiguayante; Agrupación de Ayuda a Niños Autistas (AGANAT) de Talcahuano; Concepción que Camina; Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; Viernes por el Futuro Concepción; Plataforma (Colectiva); Agrupación Futuro Mejor de Hualpén; y TEA Arauco.

Estas organizaciones no fueron las únicas que se sumaron al proceso de participación ciudadana convocado por SECTRA: la Cámara Chilena de la Construcción, Ferrocarriles, la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Concepción (UDEC), el Colegio de Ingenieros, la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte (Sochitran), el Colegio de Arquitectos y el Consejo Superior del Transporte Urbano se hicieron parte. Si bien estas entidades figuran como parte de la sociedad civil en el proceso de participación, no conforman la Mesa Ciudadana de Movilidad.

Una vez satisfecha la convocatoria, entre el 9 y el 21 de julio de 2021, se desarrollaron distintos conversatorios *on line* en los que SECTRA invitó a las organizaciones participantes a exponer sus experiencias y necesidades. El objetivo de estos encuentros era identificar los atributos relevantes en materia de movilidad para cada uno de los actores participantes³.

5.1 La participación de las mujeres

El enfoque de género no era un elemento presente en la propuesta de participación ciudadana diseñada por SECTRA. El género, como categoría de análisis vinculado a la ciudadanía de las mujeres y a la movilidad, fue introducido por la Mesa Ciudadana de Movilidad a través de instancias de capacitación y por iniciativa de las mujeres participantes, ya que está compuesta por varias organizaciones lideradas por ellas o donde estas eran socias mayoritarias, o en las que el enfoque de género o de cuidados era un eje del trabajo colectivo.

Cuando SECTRA planificó los conversatorios, invitó a la Asociación de Mujeres Líderes del Biobío —miembro de la Mesa Ciudadana— a que realizara una presentación. Esta organización convocó a todas las mujeres de la Mesa «a un proceso participativo y deliberativo previo», para definir qué es lo que se va a presentar. Además, se notificó a SECTRA que en el conversatorio no solo participaría la asociación, sino todas las mujeres afectadas por una planificación de la movilidad que no es género-sensible.

Las mujeres de la Mesa Ciudadana eligieron a una vocera que presentara la postura del grupo, para luego abrir el debate entre todas con el Ministerio. La intervención comenzó de la siguiente manera:

Lo que algunas personas llaman problemas de movilidad, nosotras lo llamamos vulneración de derechos del 51 % de la población de la Región del Bío Bío. La movilidad es parte de vivir en una ciudad y su mal diseño genera desigualdad en dimensiones físicas y organizacionales. Cuando hablamos de la movilidad y de un

³ Todos los conversatorios se encuentran disponibles en <https://movilidadgranconce2050.cl/conversatorio.php>

plan para ordenarla y hacerla eficiente, deberíamos considerar que estos planes estén hechos con enfoque de género y derechos ya que moverse es moverse para vivir y vivir es vivir con derechos. Incorporar el enfoque de género significa identificar cómo los roles, actividades y la distribución de tareas en hombres y mujeres influye en sus experiencias de movilidad (Trasa Ingeniería Ltda., 2021).

Las ideas expuestas expresan que las relaciones desiguales como las de género, las socioeconómicas, las de capacidad o de edad generan experiencias diferenciadas donde, para algunas personas, la experiencia de viajar se vuelve difícil y violenta. En las relaciones de poder y género en materia de movilidad se cruzan las diferencias de ingreso, capacidad, edad y ubicación geográfica. Las mujeres, cuyos roles se dividen entre el reproductivo y el productivo, requieren realizar varias tareas al mismo tiempo y experimentan grandes dificultades en su desplazamiento. Particularmente, las mujeres cuidadoras y las que se encuentran en situación de discapacidad señalan que sus derechos se ven vulnerados en sus experiencias de movilidad cuando

... hay un paseo peatonal con tachones que se transforman en obstáculos, hay rejillas donde se enredan los bastones, hay calles sin veredas, con desnivel, baches, alcantarillas abiertas, hay postes y diversos elementos que obstruyen los espacios que debieran ser usados para que los peatones circulen; no hay semáforos audibles, se discrimina a mujeres con perros guías, no hay tecnología que permita a una persona ciega saber los recorridos del microbús, por ejemplo. Se privilegian las escaleras por sobre las rampas, los microbuses no tienen rampas, hay maltrato hacia las mujeres cuidadoras y las personas que cuidan, hay centralización de servicios que exponen a las mujeres a una movilidad mal diseñada (Trasa Ingeniería Ltda., 2021)⁴.

La presentación concluye con un llamado de atención sobre el hecho de que «el mapa no es el territorio», pues

El territorio incluye también las experiencias con la movilidad y lo que

4 Cuarta sesión del Conversatorio Ciudadano disponible en <https://movilidadgranconce2050.cl/file/actas/4%20Acta%20Conversatorio%2030-06-21.pdf>

parece un trayecto corto en geografía puede ser una experiencia negativa para una mujer cuidadora que debe llevar a su hijo con discapacidad a un control médico, para una mujer rural que tiene solo un bus para viajar al centro de la ciudad, para una adulta mayor que debe sortear el desafío de las escaleras en una pasarela o para una estudiante de una comuna que no es capital y que tiene que viajar a Concepción para ir a clases y vuelve tarde a casa (Trasa Ingeniería Ltda., 2021).

Para las mujeres de la Mesa Ciudadana de Movilidad, la experiencia de desplazamiento por el Gran Concepción está formada por una dinámica interseccional de factores violentos. Afirman que la desigualdad en materia de movilidad es un factor de vulneración de los derechos humanos de las mujeres, de las tienen alguna discapacidad y de las adultas mayores, lo que contraviene las convenciones en la materia ratificadas por Chile como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de 2015. Por este motivo, plantean a SECTRA la necesidad de

... una planificación con un enfoque interseccional e intersectorial, vinculante con la ciudadanía y comprometido con la opinión de las mujeres, que atienda los procesos sociales involucrados en la experiencia de movilidad y cómo éstos afectan las vidas de las personas, en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5, 10 y 11 de la Agenda 2030 adoptada por Chile en el año 2015 (Trasa Ingeniería Ltda., 2021).

Asimismo, señalan la urgencia de incorporar el enfoque de género no solo en los procesos de participación ciudadana, sino en todas las instancias del diseño de las políticas públicas:

Paridad de género en la participación ciudadana y en la administración pública y en los equipos que diseñan las políticas públicas, así como un proceso de participación ciudadana que sirva de fundamento a una gobernanza con enfoque de género, que es el ejercicio de la política, la economía y la autoridad administrativa para gestionar los asuntos de un

país y que se compone de los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos, ciudadanas y los grupos de la sociedad civil articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias (Trasa Ingeniería Ltda., 2021).

Una vez concluido el período de audiencias o conversatorios, SECTRA pasó a la siguiente etapa del proceso de participación ciudadana en la gestión pública. A comienzos de 2022, realizó un Taller de Visión Objetiva con el fin de identificar los elementos clave para una propuesta participativa del PMGC 2050. La jornada tuvo dos etapas: la primera fue una sesión plenaria de tipo expositivo, donde profesionales de SECTRA dieron a conocer el proceso participativo a desarrollar durante la construcción del Plan de Movilidad 2050. La segunda etapa correspondió al trabajo participativo propiamente tal, mediante el cual se buscó lograr dos objetivos:

- Validar la síntesis de atributos realizada sobre los conceptos planteados por la sociedad civil en las jornadas sostenidas entre el 9 de junio y 21 de julio, y jerarquizarlos.
- Construir una Mesa Ciudadana integrada por seis representantes de la sociedad civil correspondientes a los gremios y las cámaras comerciales; el sistema logístico-portuario; la academia y los colegios profesionales; los movimientos sociales, urbanos y ambientales; las organizaciones territoriales; y usuarios/os del espacio público.

Esta organización del proceso propuesta distribuye a las mujeres de la Mesa Ciudadana de Movilidad por todos los grupos de trabajo, lo que produce espacios de interlocución entre la sociedad civil articulada en la Mesa Ciudadana y otras entidades y organizaciones con interés en el diseño del plan. También es la oportunidad de incorporar el enfoque de género de manera transversal en la participación ciudadana. El proceso está en desarrollo, ya que se encuentra en la mitad de su cronograma y del cumplimiento de objetivos. La Mesa Ciudadana de Movilidad, por su parte, sigue funcionando como órgano autónomo de convergencia y deliberación de la sociedad civil en materias de movilidad y cuestiones vinculadas al proceso.

6. Elementos para la reflexión

Al cierre de este trabajo, el proceso de participación ciudadana para el Plan de Movilidad del Gran Concepción 2050 se encuentra en curso. Ya que no es posible entregar una perspectiva concluyente, comparto algunos elementos para la reflexión.

6.1 Tensiones

Como todo proceso que involucra voluntades y complejidades derivadas de la necesidad de conciliar intereses diversos, dinámicas de poder y el factor político, este caso no ha estado exento de tensiones. Existen rigideces entre las organizaciones articuladas en la Mesa Ciudadana de Movilidad y otros actores participantes del proceso que representan el capital o una mayor cercanía con el poder político. La razón subyacente tiene que ver con los enfoques sobre movilidad que cada entidad defiende.

La Mesa Ciudadana es crítica respecto del capitalismo neoliberal y de la planificación territorial centrada en la productividad económica del cual se benefician las empresas constructoras, las/os dueñas/os del transporte y las empresas portuarias; lo cual no produce justicia social en materia de derecho al espacio público. El proceso de participación ciudadana ha revelado que, en cuestiones de movilidad, también se produce el choque entre dos modelos de vida, discusión que ha estado presente en la Convención Constitucional y que ha sido transversal a la sociedad chilena durante los veinte años, especialmente a partir de 2011.

6.2 El enfoque de género

Hasta ahora, las mujeres han sido parte activa del proceso y lograron instalar que la movilidad para ellas no es solo un derecho, sino que también los habilita. Si bien la incorporación del enfoque de género en la participación ciudadana es una orientación establecida por la política pública, en el caso estudiado se manifiesta mejor como una iniciativa de las mujeres participantes, involucradas

en este proceso y dispuestas a instalar sus experiencias como información relevante para el proceso decisional. Es de esperar que se mantenga vigente el género como categoría de análisis en la formulación de la política pública y que se creen alianzas para tener una injerencia más potente, no solo en el proceso de participación ciudadana en particular, sino en materia de movilidad en general.

Por otro lado, es relevante considerar cómo el trabajo de cuidado y las labores de reproducción impactan en las decisiones de movilidad de las mujeres, pero también sus oportunidades de participar en igualdad de condiciones en el proceso decisional. Los cuidados siguen siendo un tema pendiente en las políticas públicas. En cuestión de movilidad, las mismas razones que mueven a las mujeres, les obstaculizan la participación política. El rol de cuidadora —que determina muchas de las decisiones de las mujeres en materia de movilidad y uso del espacio público— implica una carga aún distribuida por género, que limita la capacidad de estar presentes en reuniones o talleres de capacitación organizados por la Mesa Ciudadana.

La *corresponsabilidad*, factor crítico de la participación ciudadana como política pública, también es un elemento fundamental en la organización de la vida en el mundo privado para generar equidad e igualdad de oportunidades. Desde este punto de vista, las decisiones de movilidad para las mujeres comienzan en el ámbito privado y del hogar, con la organización de las actividades de cuidado y de reproducción de la vida de un modo que permitan salir al espacio público. En suma, la inequidad en los cuidados y en el uso del espacio público afectan el desarrollo de la ciudadanía de las mujeres.

Por lo tanto, el enfoque de género en materia de movilidad no debe estar limitado a describir la forma en que las mujeres se mueven, las violencias presentes y las desigualdades, sino a impulsar una sociedad de los cuidados con transversalidad de la corresponsabilidad y la equidad de género. En este desafío la participación ciudadana de las mujeres es clave, como señala el documento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL):

Para impulsar políticas de cuidado que contribuyan a superar las desigualdades de género, es clave poner en marcha procesos participativos

con inclusión de las organizaciones de mujeres y feministas, y de las organizaciones de cuidadoras y de trabajadoras domésticas remuneradas (...) que consideren de forma prioritaria estrategias y campañas de comunicación orientadas a transformar los roles de género en el cuidado y promuevan la corresponsabilidad. Además, para la implementación de un marco normativo y la construcción y el fortalecimiento de capacidades estatales (...) es esencial la asignación de recursos presupuestarios suficientes que garanticen la sostenibilidad financiera de las políticas (2021, p. 7).

6.3 Nuevos paradigmas

El contexto que ofrece el proceso constituyente da espacio para pensar en nuevos paradigmas de participación ciudadana y de las relaciones entre las/os ciudadanas/os y de estas/os con el poder. En el artículo 151 de la propuesta constitucional se señala que

La ciudadanía tiene derecho de participar de manera incidente o vinculante en los asuntos de interés público (...). Los poderes públicos deberán facilitar la participación del pueblo en la vida política, económica, cultural y social del país. Será deber de cada órgano del Estado disponer de los mecanismos para promover y asegurar la participación y deliberación ciudadana incidente en la gestión de asuntos públicos, incluyendo medios digitales (pp. 58-59).

La participación ciudadana con enfoque de género busca equiparar la participación y la incidencia en las políticas públicas a través de la instalación de este tipo de capacidades en los equipos técnicos, para que puedan aplicar el criterio desde el diagnóstico hasta la evaluación, a la vez que identifiquen las brechas de género existentes en las distintas etapas del proceso participativo.

Respecto a la ciudadanía, el enfoque de género en la participación ciudadana quiere promover la paridad en la conformación del público objetivo, el uso del lenguaje inclusivo y la representatividad de las disidencias sexuales, así como

generar resultados cualitativos y cuantitativos diferenciados por género para una mejor toma de decisiones:

Entendiendo que la participación ciudadana es un proceso que implica construcción de poder social, con frenos y contrapesos, evitando la captura y la cooptación, de lo contrario, se restringen las libertades para promover espacios de participación y diálogo en torno a las políticas públicas (Montecinos, 2018).

Referencias bibliográficas

- Bersezio, M. E., Faúndez Meléndez, A., Quiroz Zárate, S., Siclari Bravo, P. y Tarducci, G. (2020). *¿Qué entendemos por interseccionalidad?* (serie Marcos Conceptuales N.º 3). Consultora Latinoamericana Inclusión y Equidad. <http://inclusionyequidad.org/home/wp-content/uploads/2021/02/Documento-3-Interseccionalidad.pdf>
- Caorsi Riveros, C., Costa Cordella, E. y Ortúzar Squella, L. (2017). *Manual de participación ciudadana*. Ministerio de Desarrollo Social. <https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/2298/2017.07.20%20-%20MANUAL%20Definitivo%20Participacion%20Ciudadana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>
- Casas, M., Lara, C. y Espinosa, C. (2019). Determinantes de género en las políticas de movilidad urbana en América Latina. *Boletín FAL*, 371. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44902-determinantes-genero-politicas-movilidad-urbana-america-latina>
- Comisión Económica para América Latina (2021). *Hacia la sociedad del cuidado: los aportes de la agenda regional de género en el marco del desarrollo sostenible*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47264/3/S2100564_es.pdf

- Clos, J. (2018). Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III): la Nueva Agenda Urbana. En CEPAL, *Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2016-2018*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43803>
- Río+20 (20-22 de junio de 2012). *El futuro que queremos*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenido. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf>
- Convención Constitucional de Chile (2022). Texto armonizado del borrador constitucional.
- Dirección del Trabajo (2019). Glosario de Género. https://www.dt.gob.cl/portal/1626/articles-116605_recurso_3.pdf
- División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno (Chile) (s.f.). *Criterios y orientaciones para la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública*. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-87929_Criterios.pdf
- Garcés, M. y Valdés, A. (1999). *Estado del arte de la participación ciudadana en Chile* (Documento preliminar para OXFAM-GB).
- García Bernal, N. (2019). Movilidad sostenible. Experiencia de política y regulación en España. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27370/1/BCN__Movilidad_sostenible_.pdf
- Labarthe, G. (2020). *NUMP-Chile: Estrategia Nacional de Movilidad Sostenible para Chile*. SECTRA, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. http://www.dirplan.cl/estudios/Documents/Tercera_Mision_BID/2-EstrategiaNac-Movilidad_%20Sostenible-SECTRA.pdf
- Medina, R. y Véjar, P. (2016). *Rol de la sociedad civil en los procesos de planificación de transporte urbano en Chile* [Tesis de maestría]. Universidad de Concepción.
- Montecinos, E. (21 de julio de 2018). Participación ciudadana en la gestión pública: ¿vinculante o incidente? *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/07/21/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica-vinculante-o-incidente/>

- Ministerio Secretaría General de Gobierno (Chile) (s.f.). Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad. https://www.defensa.cl/archivo_mindef/anexos/politica_de_participacion.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *Estudio de Gobernanza Pública de la OCDE. Chile. La participación ciudadana en el proceso constituyente*. <https://www.oecd.org/gov/Chile-PG-Scan-SPA.pdf>
- Pérez, G. (2019). Políticas de movilidad y consideraciones de género en América Latina. *Serie Comercio Internacional*, (152). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45042/1/S1900968_es.pdf
- Plan de Movilidad Gran Concepción 2050 (8 de junio de 2021). *Conversatorios*. <https://movilidadgranconce2050.cl/conversatorio.php>
- Presidencia de la República de Chile (2011). Instructivo Presidencial N.º 002. Política para la participación ciudadana en el marco de la corresponsabilidad. 20 de abril de 2022. <https://www.minjusticia.gob.cl/media/2015/05/Instructivo-Presidencial-sobre-Participación-Ciudadana.pdf>
- Subsecretaría General de Gobierno (Chile) (s.f.). La participación ciudadana como política pública: Chile cumple. *Serie Participación Ciudadana para una Mejor Democracia*, (1). https://observatorioidigital.gob.cl/sites/default/files/participacion_ciudadana_como_politica_chilecumple.pdf
- Trasa Ingeniería Ltda. (1 de julio de 2021). *Conversatorio Plan de Movilidad Gran Concepción 2050 (sesión 4)* [Archivo de video]. YouTube.
- Velázquez, C. (2015). *Espacio público y movilidad urbana. Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM)* [Tesis doctoral]. Universidad de Barcelona. https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/319707/01.CVVM_1de5.pdf?sequence=1

Cómo citar este artículo

Rivera de la Fuente, V. A. (2022). Género, inclusión y participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas: Plan de Movilidad Gran Concepción 2050. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(3), abril-julio, 59-82.

Fecha de recepción 03/2022 | Fecha de aprobación 04/2022