



SANTIAGO, PROVIDENCIA Y LAS CONDES ¿PARTICIPACIÓN DE FACHADA?

SANTIAGO, PROVIDENCIA Y LAS CONDES. TOKENISM PARTICIPATION?

María Ignacia Orozco Valenzuela¹

Recibido: 11/09/2016

Aceptado: 30/11/2016

RESUMEN

Este artículo analiza la aplicación de la Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en tres municipios de la Región Metropolitana emblemáticos para las clases política chilena. Los casos seleccionados fueron Santiago, Providencia y Las Condes. Los resultados muestran que es la propia Ley 20.500 que ha puesto barreras a la participación ciudadana local y las falencias de la normativa no permiten un adecuado desarrollo de la participación ciudadana a nivel local. La metodología considera análisis cualitativo e interpretativo. Incluyendo actividades como entrevistas a personas claves, recopilación y análisis de datos.

PALABRAS CLAVES

Democracia- Gobernanza- Participación Ciudadana- Niveles de participación- Ley 20.500

1. Cientista Política, Universidad Alberto Hurtado, Santiago. Chile. Correo: marignacia_orozco@hotmail.com

ABSTRACT

This article analyses the application of Law 20.500 on Associations and Citizen Participation in Public Management in three municipalities in the Metropolitan Region, emblematic for Chilean political classes. The selected cases were Santiago, Providencia and Las Condes. The results show that it is the law itself that has put barriers to local citizen participation and the shortcomings of the rules do not allow proper development of citizen participation at the local level. The methodology considers qualitative and interpretative analysis. Including activities such as interviews with key persons, data collection and analysis.

KEY WORDS

Democracy- Governance- Citizen Participation- Levels of participation- Law 20.500

1. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es un componente esencial de la democracia y su nivel de gobernanza. Analizar la participación ciudadana es de relevancia no solo para entender la calidad de nuestra democracia, también para el ejercicio del poder. Se presenta aquí, un análisis sobre la participación ciudadana en el ámbito municipal, delimitando un fenómeno emergente dentro de las municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes.

El estudio de la participación ciudadana a nivel municipal es trascendente ya que es el municipio la primera instancia de socialización política de la ciudadanía. El gobierno local, “es el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos y, por lo tanto, el que se encuentra en mejor posición para involucrarlos en el proceso de toma de decisiones, en lo que concierne a sus condiciones de vida, y también para hacer uso de sus conocimientos y experiencias” (Mlynarz, 2007: 4).

Es durante el Régimen Militar que el municipio se transforma en un actor clave para la gestión pública. En esa época se transfiere “la administración de gobierno desde el Estado central a las alcaldías, proceso que ha sido descrito como de Alcaldización de la política” (Fundación Decide, 2013: 23). La transformación política que sufrió el Estado tenía como fin disminuir su influencia en la sociedad y apostar por un modelo despolitizado.

Bajo este contexto, en la década de 1990, el tema de la participación ciudadana estuvo presente en el debate político, “pareció ser una idea políticamente correcta (...) pero su significado permaneció en la ambigüedad y su

despliegue fue acotado” (Delamaza, 2011: 47). No fue hasta el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006), cuando se realizaron reformas a la Constitución de 1980, que se presentó un mensaje de iniciativa de Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que fue la antesala de la Ley 20.500, del mismo nombre, promulgada el año 2011.

Si bien esta ley no es la única normativa que crea instancias de participación ciudadana, hay que considerar, por ejemplo, la Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública, en este artículo se analizará la aplicación de la Ley 20.500 en los municipios de Santiago, Providencia y Las Condes, respecto a la ampliación de la participación ciudadana en estas municipalidades.

La hipótesis de trabajo es que, a partir de la promulgación de la Ley 20.500 las municipalidades estudiadas han cumplido con la implementación de la normativa, pero, no han promovido la ampliación de la participación ciudadana, entendiendo esta como un espacio de apertura para la constitución del ciudadano. Principalmente, esto se debería a que los mecanismos mandados por la ley, son instrumentos de carácter consultivo y no vinculante, lo que impide una participación activa y empoderada por parte del ciudadano.

Los objetivos específicos de este estudio son, investigar el cumplimiento de la normativa, analizar los instrumentos de participación ciudadana que generaron los municipios a través de sus respectivas ordenanzas, cuantificar los instrumentos utilizados por las municipalidades y, por último, clasificar los mecanismos de participación de acuerdo a la escala de participación ciudadana propuesta por Sherry Arnstein (1969).

Los casos fueron escogidos, en primer lugar, por su relevancia política, ya que son comunas emblemáticas para la clase política. Santiago y Las Condes son municipios que representan los dos conglomerados más importantes de Chile, el primer municipio de la Nueva Mayoría, el segundo de la Alianza por Chile y, por último, Providencia perteneciente a un sector que está emergiendo, como son los independientes.

En segundo lugar, estas comunas comparten indicadores que permiten agruparlas en una misma categoría, como fue la tipología propuesta por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) para clasificar los municipios de Chile y hacerlos analizables. Santiago, Providencia y Las Condes quedaron en el Grupo 8 o de Excepción, que son las comunas con más alto ingreso del país (Marín & Mlynarz, 2012: 23).

Se revisó literatura especializada en participación ciudadana, la legislación vigente, además de la literatura examinada, se realizaron entrevistas a personas claves de las respectivas municipalidades, que se escogieron previamente por su información privilegiada. Por lo tanto, la metodología a utilizar es de carácter cualitativo interpretativo.

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS

La participación ciudadana es un componente esencial de la democracia y su nivel de gobernanza, “logra un lugar específico en la construcción de la democracia, dado que a través de ésta se puede dar lugar a la inclusión de las diferentes aspiraciones, posibilidades y realidades frente a quien toma la decisión o, en otras palabras, gobierna” (Sánchez, 2009: 91).

La participación ciudadana “es una de las características esenciales de un régimen democrático y su nivel de gobernanza” (Varas, 2015: 14). Para Gonzalo Delamaza (2010) la participación ciudadana puede contribuir a la gobernanza democrática, ya que proporciona un marco analítico de la acción pública.

Para Nuria Cunill (1997: 74) desde fines de la década de los setenta un nuevo concepto surgió en América Latina, la noción de participación ciudadana. Sin embargo, este concepto, encuentra su desarrollo en Chile a comienzos de la década de los noventa, con el retorno de la democracia (Delamaza, 2011). La participación ciudadana “ha formado parte del campo discursivo de las políticas públicas chilenas desde 1990” (Delamaza, 2011: 46).

Participación ciudadana es un concepto que posee una pluralidad de sentidos. Esta complejidad de juicios deriva de “la diversidad de prácticas políticas, vinculadas al ejercicio de la ciudadanía, pero también los procesos sociopolíticos concretos de construcción o negación de esta” (Sol, 2012: 119). Es decir, el referente histórico de la participación ciudadana es la incorporación activa de los ciudadanos de una nación, al ejercicio de sus derechos. (Sol, 2012).

Para la Fundación Decide (2013: 8) la discusión sobre participación ciudadana se divide en dos perspectivas, las que denominan institucionalistas y basista. Los institucionalistas, postulan que “la participación ciudadana gravita principalmente en los mecanismos y arreglos institucionales que permiten transferir información, recursos y capacidades de resolución desde el Estado a la ciudadanía para empoderarla” (Fundación Decide, 2013: 8).

En cambio los basistas comparten la idea de participación ciudadana como “la incorporación de los ciudadanos en la iniciativa de la autogestión o control comunitario, quitando valor al uso de instancias institucionales para el empoderamiento de las organizaciones sociales” (Fundación Decide, 2013: 9). Este tipo de participación que surge “desde abajo” puede ser colaborativa o beligerante según el contexto.

Se entenderá participación ciudadana como un espacio de apertura para la constitución del ciudadano. La participación ciudadana es un mecanismo de distribución y ejercicio del poder, en el cual los ciudadanos pretenden influir en las políticas públicas. Es una dimensión de recuperación y ampliación de la democracia.

2.1 Niveles de participación ciudadana

Hablar de niveles de participación implica fijarse en su intensidad y en la “transcendencia que los procesos, herramientas e instituciones participativas alcanzan, valorando hasta qué punto consiguen o no ser influyentes” (Prieto, 2010: 46). Las diferentes formas de participación ciudadana permiten hacer referencia a distintos grados y propósitos de la participación.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 2001 elaboró el “Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas”, en el cual propone tres niveles de participación: información, consulta y participación activa. Este texto se ha convertido en un referente para las naciones y para investigadores, sin embargo, esta investigación es criticada por encerrar el fenómeno de la participación en tres únicos niveles resultando imprecisa y vaga la categorización.

Por otro lado, en 1969 Sherry Arnstein publicó el artículo “Una escalera de participación”, en el cual distingue ocho niveles de participación:

- 1) Manipulación: es una forma ilusoria de participación, su objetivo no es posibilitar la real participación de los ciudadanos. Se traduce en la creación de consejos asesores y reuniones con ciudadanos.
- 2) Terapia: se realiza una “terapia grupal” a los ciudadanos participantes, “se permite que las personas se desahoguen, como una suerte de “catarsis” de sus frustraciones y molestias” (Ferrero & Hoehn, 2014: 7).
- 3) Información: dar información a los ciudadanos puede ser el pri-

mer paso hacia una participación más activa. Sin embargo, la autora señala que, si se coloca el énfasis en un flujo informativo unidireccional, sin permitir la retroalimentación y la negociación, las personas tienen poca oportunidad de influir en las políticas. Las herramientas más utilizadas son los folletos, carteles, panfletos, incluso las reuniones en “terreno” se pueden desvirtuar si se limitan a la entrega de información (Ferrero & Hoehn, 2014: 7).

4) Consulta: es un espacio donde se invita a los ciudadanos a dar su opinión. La autora señala que, si estos mecanismos “no se combinan con otros modos de participación, este peldaño de la escalera sigue siendo una farsa, ya que no ofrece ninguna garantía de que las preocupaciones e ideas de los ciudadanos serán tomadas en cuenta” (Arnstein, 1969). Las herramientas más comunes para consultar son las encuestas de opinión, las reuniones barriales y las audiencias públicas.

5) Apaciguamiento: en este nivel los ciudadanos comienzan a tener cierto grado de influencia, a pesar de la participación simbólica que sigue persistiendo. Un claro ejemplo son los comités de asesoramiento, comisiones y consejos que integran a personas de grupos sociales minoritarios o contestatarios, “aunque no son representantes ni están legitimados ante el grupo del que proceden” (Ferrero & Hoehn, 2014: 7). Otra variante es la inclusión de representantes de la ciudadanía, pero sin que estos tengan la mayoría dentro del consejo.

6) Colaboración: en este peldaño, el poder se redistribuye a través de la “negociación entre los ciudadanos y los que detentan el poder” (Arnstein, 1969). Se comparten responsabilidades de formulación de propuestas y “las reglas que se acuerdan no pueden ser modificadas de manera unilateral”. Según Arnstein (1969), por lo general este tipo de participación surge “desde abajo”. Ejemplo de esto son los comités y comisiones mixtas de planificación.

7) Poder delegado: este nivel permite las negociaciones entre los ciudadanos y los funcionarios públicos. Los ciudadanos logran un predominio en el proceso de toma de decisión sobre un programa o plan. Los mecanismos más comunes son los poderes delegados que se les dan a los ciudadanos.

8) Control ciudadano: en el último peldaño de la escalera, los ciudadanos cuentan con el pleno poder o control “para garantizar que ellos, como participantes, puedan gobernar un programa o una ins-

titución concreta" (Ferrero & Hoehn, 2014: 8). Ejemplo de control ciudadano son las corporaciones barriales, cooperativas, escuelas bajo control comunitario, corporaciones de desarrollo, entre otros.

Estos peldaños se agrupan en tres grandes categorías: la primera es "no participación" en la cual se encuentran los niveles de manipulación y terapia. La segunda categoría, "participación de fachada" contiene los niveles de información, consulta y apaciguamiento, en ninguno de estos peldaños se garantiza que la opinión del ciudadano sea tomada en cuenta por la autoridad. Por último, en la categoría de "poder ciudadano" o participación ciudadana, los ciudadanos poseen los instrumentos y recursos para negociar con la autoridad. En esta categoría están los niveles de colaboración, delegación del poder y control ciudadano.

Existen diversos trabajos que se basan en la propuesta de la autora², sin embargo, en esta investigación se utilizará la escalera de participación de Sherry Arnstein, por considerarla pertinente y exhaustiva para el análisis de casos.

2.2 INSTANCIAS MANDADAS Y NO MANDADAS

Si bien la Ley 20.500 incorpora instancias de participación, como las consultas ciudadanas, las audiencias públicas ya se encontraban en la LOCM, al igual que los plebiscitos municipales que se modifican ínfimamente³. Cabe destacar que esta normativa deja abierta la posibilidad de incorporar otros mecanismos de participación. La ley consagra los siguientes mecanismos:

a) Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC)

Instancia de participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional. Si bien, el COSOC asume nuevas funciones⁴, la ley les entrega las que ya tenían anteriormente los Consejo Económico Social

2. Estos estudios son propuestas reformuladas de la escalera de participación ciudadana de Sherry Arnstein.

Roger A. H. (1979). Children's participation from tokenism to citizenship. UNICEF

Davidson, S. (1998). Spinning the Wheel of Empowerment. Community Planning

International Association for Public Participation, IAP2 (2007). Spectrum of public participation

3. Si bien, la Ley 20.500 modifica el porcentaje de las firmas necesarias para que vecinos y vecinas convoquen a plebiscito, pasando de un 10% a 5%. La Ley 20.568 que regula la inscripción automática, modifica el servicio y moderniza el sistema de votaciones introduce un nuevo cambio que vuelve a establecer en 10% las firmas necesarias, pero de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal.

4. Las nuevas funciones que asume el COSOC son: "Pronunciarse anualmente sobre las materias de relevancia comunal que hayan sido establecidas por el concejo comunal. Los consejeros deben informar a sus respectivas organizaciones con debida anticipación, para recibir consultas y opiniones sobre los temas por los que sean requeridos" (Marín & Mlynarz, 2013: 113).

Comunal (CESCO)⁵. Según el artículo 94 de la normativa “la cantidad de consejeros titulares no podrá ser inferior al doble ni superior al triple de los concejales en ejercicio de la respectiva comuna”. Los consejeros duraran cuatro años en su cargo. Cada organismo contará con un reglamento sometido por el Alcalde al Concejo Municipal que determinará “la integración, organización, competencia y funcionamiento de este consejo, así como la forma de autoconvocarse” (Marín & Mlynarz, 2013: 113).

b) Audiencia pública

Toda reunión del Alcalde y el Concejo Municipal con la ciudadanía, escuchando y atendiendo a la comunidad acerca de materias de interés comunal. Puede ser solicitada por las autoridades municipales o por al menos cien ciudadanos de la comuna.

c) Consulta ciudadana

Herramienta que busca recabar opiniones y formular soluciones a problemas colectivos. Los resultados de la consulta vecinal serán solo una sugerencia para la autoridad, ya que no poseen carácter vinculante. La consulta vecinal es convocada únicamente por el municipio, luego de ser informado al Concejo Municipal y al COSOC.

d) Plebiscito comunal⁶

Votación que se realiza sobre ciertas materias de administración municipal⁷, pueden ser convocados por el Alcalde con acuerdo del Concejo, o por requerimiento de dos tercios de los integrantes del Concejo, o por solicitud del 10% de votantes que sufragaron en la última elección de la comuna. Los plebiscitos serán vinculantes solo si participan, al menos el 50% de los electores partícipes de la última elección de la comuna.

5. “Las funciones que tenían anteriormente los CESCOS son: Informarse sobre presupuestos de inversión anual, Plan Comunal de Desarrollo (Pladeco) y modificaciones al Plan Regulador Comunal. Pronunciarse, en el mes de marzo de cada año, sobre la cuenta pública del alcalde, e interponer recursos de reclamación” (Marín & Mlynarz, 2013: 113).

6. En Chile se han efectuado cuatro plebiscitos comunales, “tres convocados por Alcaldes (Las Condes 1994, Zapallar 2003 y Peñalolen 2011), y uno por iniciativa ciudadana (Vitacura 2009)” (Mlynarz, 2012). Cabe destacar, que todos estos plebiscitos han sido vinculantes, “puesto que ha sufragado más de la mitad de los electores de las respectivas comunas” (Mlynarz, 2012).

7. Ver Art. 33, Ley 20.500.

3. ANÁLISIS DE CASOS: SANTIAGO, PROVIDENCIA Y LAS CONDES

En este apartado se tratarán las variables aplicación de la normativa y niveles de participación ciudadana. La dimensión cumplimiento de la ley apunta a la implementación de esta, es decir, se analizará si hubo modificación de la ordenanza de participación ciudadana (OPCC) e incorporación de instancias mandadas y no mandadas. Asimismo, se examinará la constitución del COSOC y sus principales características. En este análisis se implementó la escala de participación propuesta por Sherry Arnstein (1969).

3.1 MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO

La OPCC de Santiago fue actualizada en 2014, y esta se rige por dieciséis principios. Como se analizará más adelante, a diferencia de las ordenanzas de Providencia y Las Condes, la Municipalidad de Santiago tiene una visión y definición acerca de que entiende por participación ciudadana, además de establecer principios de la participación en la comuna.

a-. Instancias mandadas

Las tres instancias mandadas son reconocidas por la Municipalidad (ver tabla 1), se han utilizado dos de estos mecanismos excepto los plebiscitos comunales.

En relación a las audiencias públicas la OPCC establece que la resolución deberá ser inmediata, cuando la naturaleza del asunto lo permita. En Santiago, se ha celebrado una audiencia pública, con motivo de la construcción del proyecto "Museo Humano". El movimiento Salvemos el Parque San Borja en conjunto con la Junta de Vecinos San Borja y la Fundación Pro Acceso solicitaron a la Municipalidad una audiencia pública con el fin de evitar que el proyecto llegue a concretarse, ya que "el impacto negativo que esto causaría en el parque comprometería seriamente la calidad de vida de los vecinos" (Coordinadora Salvemos el Parque San Borja, 2015). La audiencia pública se concretó en agosto de 2015.

Respecto a la consulta ciudadana⁸, la Municipalidad realizó una en octubre de 2014. Los temas de esta fueron diversos: los problemas de vehículos mal estacionados, el horario de cierre de las botillerías, el manejo de los residuos domiciliarios, el uso de las bolsas plásticas y, por último, el posi-

8. La OPCC de Santiago denomina a esta instancia "consulta vecinal", teniendo la misma función que la instancia de consulta ciudadana.

ble cambio de nombre del Cerro Santa Lucía. La cantidad de votantes residentes fue de 41.645 de un total de 200.000, de los cuales solo votaron los mayores de 16 años. Los usuarios son 1.8 millones de personas de las cuales votaron 14.230⁹ (Municipalidad de Santiago, 2014).

Los resultados de la consulta ciudadana, a pesar de no tener carácter vinculante, fueron incorporados al Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). En las tres preguntas que se aprobó el cambio respecto a la actual situación, la Municipalidad tomó diversas medidas. Se creó una nueva ordenanza de desincentivo de uso de bolsas plásticas en los comercios, se invirtió en nuevos contenedores para los residuos domiciliarios y se priorizó un sistema de retiro separado de los residuos domiciliarios. Además, se crearon iniciativas para promover el reciclaje en la comuna.

b-. Instancias no mandadas

La OPCC de Santiago posee trece mecanismos no mandados por la ley (ver tabla 2). Respecto a las instancias utilizadas por el municipio, se encuentran los Cabildos vecinales que se han realizado en 9 ocasiones. Estos cabildos han sido territoriales y uno temático. Tuvieron como objetivo discutir el Plan Comunal de Santiago 2013-2016. Por otro lado, el cabildo temático realizado en noviembre de 2013, llamado “Primer Cabildo Inclusivo” trató la temática de la discapacidad.

También, se han utilizado los presupuestos participativos que se aprobaron en 2012 y se encuentran en la tercera fase de desarrollo, “en la primera ocasión (2013) se desarrolló en tres barrios, en la segunda ocasión (2014) en cuatro barrios y el año pasado, 2015, el presupuesto se implementó en tres barrios, también se han ido aumentando la cantidad de recursos a través de los años” (Subdirectora de Participación Ciudadana, 2016). Estos presupuestos se han desarrollado en los sectores más vulnerables de la comuna, según estudio realizado por la Municipalidad.

A diferencia de los otros municipios analizados, se destaca el uso de este mecanismo y su metodología. Como menciona la Subdirectora de Participación Ciudadana la primera tarea es notificar al sector que el perímetro será intervenido, luego la Municipalidad propone una cartera de proyectos tipos, y los vecinos y vecinas identifican los proyectos que les gustaría realizar:

“Se realizan ‘combos’ así los llama la Municipalidad, que son las alternativas que pueden elegir los vecinos. Luego de eso, existe un

9. Los usuarios de la comuna votaron sobre dos materias; uso de bolsas plásticas no biodegradables y cambio de nombre del cerro Santa Lucía.

proceso de votación y los vecinos eligen por cual alternativa votar. En ningún barrio hemos tenido problemas por que haya ganado una alternativa y no otra. Es validado que el que gana se hace. Es una acción democrática que valoran los barrios” (entrevista personal, 06/04/2016).

Por otra parte, las Mesas territoriales, los Fondos concursables y el Sistema de comunicación e información fueron utilizados por la Municipalidad. Los primeros, se implementaron a partir de los cabildos del año 2013 y se encuentran en desarrollo 20 mesas barriales. El segundo mecanismo, es entregado por la Municipalidad a partir de 2009. Desde el año 2011 hasta el año 2015 se han incrementado un 74,4% el monto de los fondos concursables. La tercera instancia, el Sistema de comunicación e información, la Municipalidad cuenta con página web, una línea telefónica para responder reclamos e inquietudes de los vecinos y usuarios de la comuna y, por último, el municipio posee un diario y dos revistas oficiales.

En relación a los Claustros de educación y los Consejos escolares, en Santiago se ha celebrado un claustro de educación en 2013, en los cuales participaron cuarenta y cuatro establecimientos municipales de la comuna (Municipalidad de Santiago, 2013). Esta iniciativa se encuentra en el “Programa de Participación en Claustro” de la gestión de la Alcaldesa Carolina Tohá. Al final de este proceso se realizó un claustro comunal en el cual fueron presentados los resultados que contribuyeron a la discusión del Consejo Escolar, al Plan de Educación Municipal 2014 (PADEM) y al “Plan Estratégico Comunal de Educación para el período de la administración municipal hasta el año 2016 en Santiago” (Municipalidad de Santiago, 2013).

En cuanto a los Consejos escolares, estos se han realizado desde 2011 y, “en la comuna existen cuarenta y dos establecimientos que funcionan con Consejo Escolar”. Sin embargo, la Municipalidad recién desde 2015 sistematizó la información del número de consejos realizados, “en relación a 2011 y 2012 no existen datos fiables respecto de la realización de los consejos”. Según información solicitada a la Municipalidad, desde 2013 hasta 2015 se han sesionado un total de 529 consejos.

Santiago también, ha realizado los Consejos de desarrollo local de salud y el Consejo comunal de seguridad. Según información solicitada cada Centro de Salud Familiar (Cesfam) cuenta con un Consejo Local de Salud y “se realizan más de una reunión al mes con el fin de trabajar en proyectos puntuales”. A través de la solicitud de información, la Municipalidad señaló que en el Cesfam Benjamín Viel se han realizado diez reuniones el 2015

pero este consejo no cuenta con personalidad jurídica. En el caso del Cesfam Ignacio Domeyko no se entregó información. El Cesfam Padre Orellana cuenta con el consejo funcionando desde 2011, con personalidad jurídica, pero no se entrega información acerca de cuantas reuniones ha sesionado el consejo. Por último, el Cesfam Arauco posee consejo con personalidad jurídica y se reúnen mensualmente.

En lo referido al Consejo comunal de seguridad se han efectuado cinco sesiones del consejo, una en 2014 y cuatro en 2015, en conjunto con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Por último, los mecanismos no empleados por el municipio son la Iniciativa ciudadana, los Diálogos ciudadanos, el Portal ciudadano y el sistema de Seguimiento ciudadano del plan de acción municipal.

c-. Niveles de participación

En la categoría de no participación se encuentran los Fondos concursables y los Consejos escolares. El primer mecanismo, pertenece al nivel de manipulación, ya que estos fondos son instrumentos del municipio para otorgar montos de dinero a los proyectos que el Alcalde y el Concejo Municipal consideren pertinente. En la autoridad recae la decisión de elegir un proyecto por sobre otro, de esta manera escapan temas que pueden ser relevantes para la comunidad. Este nivel se caracteriza por incorporar solo a algunos ciudadanos y convertirse “en un instrumento de relaciones públicas de los poderosos/autoridades” (Ferrero & Hoehn, 2014: 6). Además, solo las organizaciones formalmente instituidas pueden participar de este proceso. Los otros dos mecanismos, se encuentran en el nivel de terapia. Los Consejos escolares son creados a partir de la Ley 19.979 de Jornada Escolar Completa Diurna para los establecimientos subvencionados y tratan ciertos temas. La Ley 20.500 no regula esta instancia de participación, y cabe destacar, que Providencia y Las Condes cuentan con este Consejo, pero no está regulado en su OPCC.

En la segunda categoría, participación de fachada, está el Sistema de comunicación e información, Portal ciudadano y Seguimiento ciudadano del plan de acción municipal. Estos mecanismos se encuentran en el tercer nivel, de información, ya que es el municipio el que establece “un canal unidireccional por el cual fluye la información de las autoridades a los ciudadanos, sin un canal para la réplica y los comentarios” (Ferrero & Hoehn, 2014: 7). En esta misma categoría, pero en el nivel de consulta están los Cabildos y las Mesas territoriales. Como señala Osorio y Yévenes (2014: 4) los Cabildos son una instancia consultiva, donde “no se explicita el carácter vinculante a las temáticas que emerjan de estos encuentros ni se destaca un carácter

deliberativo de estos espacios". Por otra parte, en las Mesas territoriales, al igual que los Cabildos, no se garantiza que las opiniones y preocupaciones de los ciudadanos sean tomadas en cuenta. Según Arnstein (1969: 219) este peldaño es una vitrina para los ciudadanos, que si no se complementa con otros modos de participación sería un engaño.

Por último, en la categoría de participación de fachada, en el nivel de apaciguamiento se encuentra el Consejo de desarrollo local de salud, los Clusters de educación y el Consejo comunal de seguridad. Estos mecanismos están integrados en su mayoría por técnicos y expertos, "de tal modo que pueden neutralizar los argumentos de los participantes ciudadanos" (Ferrerro & Hoehn, 2014: 7).

En la categoría de participación ciudadana esta la Iniciativa ciudadana y los Presupuesto participativos, ambas instancias se localizan en el nivel de colaboración. Si bien, estos dos mecanismos permiten un espacio de negociación entre las autoridades y los ciudadanos, la decisión final es de la Municipalidad. No hay mecanismos representantes de los últimos dos niveles.

d-. Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil

Santiago tiene instituido y funcionando el COSOC, creó un reglamento para el consejo, sin embargo, este resulta ser meramente asesor del municipio. Es destacable señalar que el COSOC está conformado, en su mayoría, por miembros de organizaciones comunitarias territoriales y funcionales de la comuna, incluyendo las Uniones Comunales. Por otra parte, el COSOC cuenta con presupuesto propio, de acuerdo a la entrevistada (2016) el consejo "tiene una subvención municipal y esta subvención municipal dice relación con un tema vinculado a viáticos".

3.2 MUNICIPALIDAD DE PROVIDENCIA

La OPCC fue actualizada en 2011, pero los mecanismos que se mencionan son los mismos de la ordenanza de 2008, es decir, no se agregaron nuevas instancias de participación ciudadana.

a-. Instancias mandadas

Providencia no cuenta con las consultas ciudadanas, pero si con los otros dos mecanismos. Ni los plebiscitos comunales ni las audiencias públicas han sido utilizados en el período de estudio de esta investigación. Parece digno de comentar que la Municipalidad de Providencia ha convocado en

tres ocasiones a “consultas ciudadanas”, pero no bajo el marco normativo de la Ley. Según información solicitada no existe constancia de haberse llevado a efecto la instancia de consulta ciudadana.

b-. Instancias no mandadas

La OPCC de Providencia cuenta con once mecanismos no mandados, de los cuales ha empleado la Oficina de atención al vecino e informaciones, la Cuenta Pública, el Plan Regulador, Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE) y las Sesiones del Concejo (véase tabla 3).

Cabe destacar, que en la ordenanza se encuentra como mecanismo de participación las Organizaciones comunales territoriales y funcionales. Las organizaciones comunitarias son mecanismos de participación de los vecinos y vecinas de cada comuna, es inadecuado que dicho mecanismo se presente como una instancia de la Municipalidad. Asimismo, estas instancias se rigen bajo las disposiciones de la Ley 19.418 que “Establece normas sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias”.

Finalmente, las instancias no implementadas por la Municipalidad son: las encuestas y sondeos de opinión, el presupuesto participativo y el programa Grupos de apoyo. Según el municipio los programas Providencia más cerca de usted y Vecino vigilante caducaron con la administración anterior.

c-. Niveles de participación

En este caso, en la categoría de no participación están el FONDEVE, Grupos de apoyo y Vecino vigilante, todos estos mecanismos se encuentran en el nivel de manipulación. Como ya se mencionó anteriormente, el FONDEVE es un formato de participación acotado ya que no permite la inclusión de otros tipos de organizaciones. También, “estos fondos tienen un tope de dinero por proyecto, que generalmente no supera los dos millones de pesos, “techo” que se impone también sobre novedosas o creativas iniciativas comunitarias” Otro aspecto a destacar, es que el FONDEVE puede generar una “relación clientelar” esto se ha detectado en el fin de estos fondos, que “hoy en día está circunscrito a los dirigentes de organizaciones territoriales y/o funcionales, quienes gestionan los recursos en un ejercicio de liderazgo en el grupo y no así con un liderazgo para el grupo y su red de apoyo local” (Castillo & Villavicencio, 2005: 40).

En el caso de los Grupos de apoyo, no es una instancia de participación ya que solo pueden integrarse personas calificadas y con invitación del Alcalde al grupo, es decir, los vecinos y vecinas de la comuna no son parte de este mecanismo. El programa Vecino vigilante, son rondas para prevenir

la delincuencia, que pueden hacer los residentes elegidos por las Juntas de Vecinos (JJVV) Estas últimas instancias, serían un claro ejemplo de lo que Arnstein señalo como (1969: 218) una “forma ilusoria” y “distorsionada” de lo que es participación.

En la categoría de participación de fachada están, la Oficina de atención al vecino e informaciones, Cuenta pública, el Plan regulador, las Sesiones del Concejo y el programa Providencia más cerca de usted, estos mecanismos se encuentran en el nivel de información. Por otra parte, las Encuestas y sondeos de opinión están en el nivel de consulta.

Por último, en la categoría de participación ciudadana, en el nivel de colaboración, se encuentran las Organizaciones comunales y territoriales funcionales. La Municipalidad de Providencia, al igual que la Municipalidad de Santiago, no posee mecanismos de participación en los niveles de poder delegado y control ciudadano.

d-. Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil

Respecto a la constitución del COSOC (véase tabla 1), la Municipalidad de Providencia cuenta con el consejo instituido y funcionando, además de un reglamento que lo norma, sin embargo, el consejo no cuenta con presupuesto propio. Este reglamento señala explícitamente su rol asesor en el artículo 44° letra i.

3.3 MUNICIPALIDAD DE LAS CONDES

La ordenanza de participación ciudadana fue actualizada el año 2013, dos años después de la promulgación de la Ley.

a-. Instancias mandadas

La OPCC contempla todas las instancias que la Ley obliga (véase tabla 1). No obstante, la Municipalidad no ha utilizado estos mecanismos. Al igual que la Municipalidad de Providencia, Las Condes convocó una consulta ciudadana en agosto de 2011, pero no bajo el marco normativo de la Ley 20.500.

b-. Instancias no mandadas

La OPCC de Las Condes establece dos instancias no mandadas, los Reclamos y Presentaciones y el FONDEVE. Ambos mecanismos han sido empleados por el municipio.

c-. Niveles de participación

Las dos instancias no mandadas se encuentran en la categoría de no participación y participación de fachada. La primera de estas, está en el nivel de manipulación y son los Fondos concursables, mencionados anteriormente. La segunda instancia que son los Reglamos y presentaciones se localiza en el nivel de información, en la segunda categoría de participación de fachada.

d-. Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil

El COSOC se encuentra conformado desde el año 2013 y cuenta con reglamento. Pero al igual que Providencia no posee presupuesto propio. El Director del Estamento de organizaciones gremiales y asociaciones sindicales señaló:

“Lo que nos falta agregar son nuevas tecnologías y un presupuesto propio. Lo único que tenemos es que el municipio nos proporciona una secretaria administrativa y una oficina. Ahora nosotros no tenemos problemas, porque si necesitábamos algo yo pasaba la boleta por las empresas y decía “por favor financien esto y lo otro y se acabó el tema (...) pero ahora el tema como se desprestigio nos ha costado más” (entrevista personal, 04/06/2016).

El reglamento del consejo es meramente asesor, una particularidad de este reglamento son los números puestos dados a miembros de organizaciones gremiales y representantes de entidades relevantes para el desarrollo económico de la comuna.

4.VISIÓN GENERAL

Al analizar el cumplimiento de la Ley 20.500 en tres comunas de la Región Metropolitana, es posible observar que los municipios estudiados cumplen con la normativa. Es decir, los municipios actualizaron sus respectivas OPCC, poseen las instancias mandadas por la Ley, agregaron otras instancias de participación, constituyeron el COSOC y elaboraron su reglamento. No obstante, el panorama recién descrito cambia cuando nos referimos a la utilización de las instancias de participación y a las condiciones necesarias para la autonomía del COSOC. En relación a las instancias mandadas solo la Municipalidad de Santiago ha utilizado dos de tres mecanismos estos son, audiencia pública y consulta ciudadana en una ocasión. Ninguno de los tres municipios ha realizado plebiscitos comunales. Según el gobierno (Boletín 7308-06, 2010: 3) el escaso uso de estos mecanismos de debe a los altos costos económicos que implica la organización de plebiscitos y consul-

tas ciudadanas y “no es por ello extraño que los municipios que han organizado plebiscitos al día de hoy hubiesen sido únicamente municipalidades con altos recursos económicos”. Sin embargo, Danae Mlynarz señala que, si bien existen dificultades económicas, hay un tema de voluntad política:

“Los alcaldes y alcaldesas no están acostumbrados a compartir el poder y menos a trasladarlo a la ciudadanía. Creo que luego del último plebiscito realizado estas posiciones se han agudizado y transversalizado (...). La visión anterior, se justifica también en un cambio introducido en la normativa sobre plebiscitos y que fue aprobado por el parlamento sin mucha discusión en la agenda pública y con bastante poca difusión” (2012, s/n).

El cambio introducido, que señala Mlynarz, fue la promulgación de la Ley 20.568 que regula la inscripción automática, modifica el servicio y moderniza el sistema de votaciones que vuelve a establecer en 10% las firmas necesarias para convocar a plebiscito de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal.

Cabe destacar, que existen propuestas para modificar y estimular la participación ciudadana. Como la realizada por el Presidente Sebastián Piñera que presentó un mensaje (Boletín 7308-06, 2010) “con el que inicia un proyecto de Ley que modifica la Ley n° 18.695 en materia de consultas ciudadanas” y plebiscitos comunales, para facilitar la realización de plebiscitos y consultas no vinculantes y reducir los costos que implican a los municipios. Actualmente este mensaje se encuentra en discusión en la Cámara de Origen. De igual modo, la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014: 13) propuso realizar “plebiscitos regionales y locales con un 5% de las firmas del padrón electoral”.

Digno de comentar, son las situaciones de Providencia y Las Condes. Ambos municipios han convocado a consultas ciudadanas, pero no bajo el marco normativo de la Ley. En el caso de Providencia, el año 2013 realizó una “consulta” con el objetivo de incorporar las preferencias de los vecinos y usuarios en el Plan de Desarrollo Comunal (Municipalidad de Providencia, 2013). El año 2015 la Municipalidad convocó a dos “consultas”. La primera, llamaba a los vecinos y usuarios de la comuna a dar la opinión sobre la Nueva Ordenanza de Participación Ciudadana. La segunda, tenía el objetivo de “avanzar a una posible regulación sobre el uso de las bolsas plásticas en la comuna” (Municipalidad de Providencia, 2015). Según información solicita a través del Portal de Transparencia, la Municipalidad no ha realizado consultas ciudadanas según lo estipulado por la ley.

En el caso de Las Condes, como señalamos anteriormente, llamó a “consulta” el año 2011 sobre el Plan Maestro a realizarse en Los Dominicos, cuando aún no actualizaba su OPCC. Estas situaciones pueden presentarse como confusas tanto para los vecinos y vecinas de estas comunas como para la opinión pública, ya que se da la impresión de estar convocando un mecanismo de participación ciudadana, regulado por la ley, pero esto no es así. Existe una desinformación producida por ambas municipalidades y un uso incorrecto de una instancia de participación ciudadana.

Respecto a las instancias no mandadas (véase tabla 2, 3 y 4) las tres municipalidades incorporan otros mecanismos de participación ciudadana. Algunos de estos mecanismos ya estaban presentes en las anteriores ordenanzas como, las Sesiones del Concejo Municipal, los Cuenta Pública, el Plan Regulador, la Oficina de Reclamos, entre otros. Además, muchas de estas instancias son de carácter obligatorio para el municipio, por ejemplo, según la LOCM el Concejo Municipal debe sesionar “a lo menos dos veces al mes” (art. 70°). Es función de la Municipalidad notificar a los vecinos y vecinas de algún cambio en el Plan Regulador, según el DFL 458 de 1975. Es decir, estas instancias que se presentan en las OPCC, son de carácter obligatorio para la municipalidad, no son novedosas y demuestran el poco interés de las municipalidades en crear ordenanzas que profundicen y promuevan la participación ciudadana.

Por otra parte, las tres municipalidades tienen constituido y en funcionamiento el COSOC. En relación al reglamento de este órgano, la Contraloría General de la República (2011) respondió una solicitud de pronunciamiento solicitada por el Instituto Igualdad que consideró, a través de un análisis desarrollado por su Programa Jurídico, que el “reglamento tipo”, elaborado por la SUBDERE y asumido por los municipios, “su contenido vulneraba el espíritu de la ley en algunos de sus postulados, sobre todo en cuanto a dotar de mayor autonomía del alcalde a los consejos” (Marín & Mlynarz, 2013: 114). Dicha institución respondió que ningún precepto legal califica a esta entidad colegiada “como un órgano asesor” del municipio (Dictamen 72483, Contraloría General de la República, 2011).

Las tres municipalidades le atribuyen al COSOC un rol meramente asesor. Si bien los reglamentos son similares, solo en Providencia se menciona explícitamente el rol asesor del consejo. Esto vulnera el espíritu de la ley y contribuye a reforzar la idea de que el COSOC es únicamente un órgano asesor del municipio.

En cuanto a la conformación e integración de estos consejos, Providencia y

Las Condes dan un alto número de puestos a miembros de organizaciones gremiales y entidades “relevantes” al desarrollo económico de la comuna, sin embargo, en Santiago se eligen más consejeros de organizaciones territoriales y comunitarias, además existe un puesto para las asociaciones y comunidades indígenas. Esta situación podría vincularse con la visión y los lineamientos que ha tomado la gestión de la Alcaldesa Carolina Tohá, según una entrevistada (2016), no solo se actualizó y modificó el reglamento también, “se hizo de forma participativa con los consejeros, fue aprobado por el Concejo y se trabajó de mutuo acuerdo viendo artículo por artículo” esto se debe principalmente a que “la gestión de la Alcaldesa Tohá ha tenido uno de los ejes estratégicos el tema de la participación ciudadana”. Cabe mencionar, que un integrante del COSOC de Las Condes lleva en el cargo más de veinticinco años, y otro consejero más de quince años. Esto no se observa en los otros dos municipios analizados. Es necesario limitar la reelección de los consejeros, para transparentar la participación ciudadana y, además, permitir la renovación de los liderazgos.

Por otro lado, la LOCM señala que “cada municipalidad deberá proporcionar los medios necesarios para el funcionamiento del consejo comunal”. Según la Contraloría el municipio debe contemplar un presupuesto para el consejo, para su adecuado funcionamiento. En este sentido solo la Municipalidad de Santiago le ha proporcionado al consejo un presupuesto propio. En los casos de Providencia y Las Condes esto no se cumple. Con todo, se puede afirmar que, en estos últimos dos municipios, no se dan las condiciones necesarias para la debida autonomía del mencionado órgano colegiado. Respecto los niveles de participación se puede observar que solo una instancia de participación se ubica en la categoría de participación ciudadana. En cambio, los mecanismos no mandados por la ley, pero si sugeridos, en su mayoría, se encuentran en la categoría de no participación y participación de fachada. Estas categorías son “formas ilusorias de participación” (Arnstein, 1969: 218) que pueden atentar contra el espíritu de la participación ciudadana, entendida como un espacio de redistribución del poder para la constitución del ciudadano. Esto puede provocar otras formas de participación que se denominan “preocupación por el cliente, que sigue el formato de quejas y comentarios de clientes/usuarios/beneficiarios” (Ferrero & Hoehn, 2014: 9).

5. CONSIDERACIONES FINALES

Al analizar el cumplimiento de la Ley 20.500 es posible afirmar que los tres municipios estudiados implementaron esta norma y agregaron otros mecanismos sugeridos por la ley. Esto demuestra una mejora significativa respecto al ranking de participación ciudadana realizado en 2012 por Ciudad Viva, situando a Santiago y Las Condes en el nivel de baja participación ciudadana en la gestión pública, es decir, no cumplían “con los mínimos legales de la nueva normativa” (2012: 49).

Este panorama cambia cuando se examinan la utilización de las instancias de participación. En cuanto a los mecanismos mandados, solo la Municipalidad de Santiago ha utilizado dos de tres mecanismos. A partir de la reflexión realizada en torno a los niveles de participación, es posible afirmar que los mecanismos obligados por la ley se encuentran en la categoría de participación de fachada y poder ciudadano. Los plebiscitos comunales están representados en la categoría de participación ciudadana, en el nivel de colaboración. Este mecanismo de democracia directa permite, en cierta medida, la redistribución del poder ya que posibilita a los ciudadanos a convocar a plebiscitos, es decir, acciones impulsadas “desde abajo” permiten plantear problemas y soluciones a la autoridad.

Por otro lado, la audiencia pública y la consulta ciudadana están representados en el nivel de consulta, en la categoría de participación de fachada. Ambos mecanismos recogen las opiniones de los ciudadanos, pero al no combinarse con otras instancias, estas ideas pueden no tomarse en cuenta y, según Arnstein (1969) sería más bien, un ritual de apariencia.

Las instancias no mandadas, pero si sugeridas por la ley, permiten que los municipios profundicen la participación ciudadana y contribuye a las diferentes dimensiones de la gobernanza democrática. Posibilita la ampliación y pluralización de otros actores para la construcción de metas comunes a través de un conjunto de procesos como, la negociación, deliberación, entre otros. Esto exhibe que el propósito de la participación es informativo, consultivo y de apaciguamiento.

El análisis comparado demuestra el poco interés que ha tenido Providencia y Las Condes en crear ordenanzas y agregar instancias de participación que profundicen y promuevan la participación ciudadana.

En cuanto a los COSOC, los tres municipios poseen este consejo conformado y funcionando. Sin embargo, existen limitaciones que han restringido su autonomía. En primer lugar, le asignan un rol meramente asesor, contra-

viniedo lo que señaló la Contraloría General de la República. En segundo lugar, no le asignan presupuesto propio y, en tercer lugar, el Alcalde es el que preside el consejo, convirtiendo al COSOC en un ente asesor del municipio y no en un espacio de participación ciudadana.

En relación a la pregunta de investigación, a partir de la promulgación de la Ley 20.500 ¿ha sido la aplicación de esta ley en las Municipalidades estudiadas un mecanismo de ampliación de la participación ciudadana? Se concluyó que la aplicación de la ley no ha sido un mecanismo de ampliación de la participación ciudadana. Si bien, los municipios cumplen con la normativa, los mecanismos mandados son de carácter consultivo y de apaciguamiento. Los casos analizados a pesar de ser diferentes, dan cuenta de las falencias que presenta la propia normativa.

Los niveles de información y consulta son relevantes para los ciudadanos, ya que estos pueden plantear sus inquietudes e informarse de sus derechos y deberes, sin embargo, la participación ciudadana debe ser un espacio de apertura para la constitución del ciudadano. Además, de un mecanismo de distribución y ejercicio del poder, en el cual los ciudadanos pretenden influir en las políticas públicas.

La hipótesis de trabajo se validó, ya que las municipalidades analizadas cumplieron con la implementación de la ley, pero no promovieron la ampliación de la participación ciudadana. Se esperaría que una ampliación de la participación ciudadana a nivel local, incorporara ciertos elementos, primero, los municipios deberían cumplir con el mínimo legal que exige la norma. Segundo, otorgarle mayor autonomía al COSOC, es decir, entregarle presupuesto propio y realizar elecciones para elegir al presidente del consejo, sustituyendo al Alcalde de ese cargo. Por último, agregar instancias de participación que no solo estén en el nivel informativo, también, crear instancias que se encuentren en los peldaños de colaboración, poder delegado y control ciudadano. Asimismo, no deberían existir exigencias tan altas para que los ciudadanos convoquen las instancias mandadas.

Se observó un aspecto interesante mencionado por los entrevistados, según estos es la propia normativa que ha puesto barreras a la participación ciudadana local. La Subdirectora de Participación Ciudadana de Santiago señala:

“Yo creo que el tema de la norma tiene bastantes deficiencias. Esto dificulta mucho el proceder (...) Nos hemos encontrado con muchas sorpresas, cada vez nos encontramos con más obstáculos en la ley. Sobre todo, en el tema reglamentario, de verdad que nos entorpece

muchísimo. Yo creo que ese es el gran inconveniente que tenemos” (entrevista personal, 06/04/2016).

El encargado de Unidad de Participación Ciudadana de Providencia indica:

“Finalmente, esta ley no hace de la participación un derecho, sino que compartimenta la participación de la ciudadanía en la gestión local. En muchas ocasiones la agota (...) Todo esto trajo cambios, pero no procesos educativos en torno a cómo se aplica la ley (...) Tiene que haber una voluntad de la autoridad, en el caso de Providencia existe, otra cosa es la cultura institucional vinculada a la participación y la otra y la más importante es la determinación legal de hacer de la participación ciudadana un derecho y un deber para las instituciones en cuanto a considerarlas como parte de sus procesos de formulación de sus políticas” (entrevista personal, 23/10/2015).

Ambos entrevistados, señalan que es la propia normativa uno de los obstáculos que debe sortear la participación ciudadana en el ámbito local. Cabe destacar, que a pesar que esta ley establece el derecho a la participación ciudadana en la Administración del Estado, “no existe modificación alguna en la Constitución, por lo tanto, no es un derecho con rango constitucional” (Marín & Mlynarz, 2012: 13). La articulación de los ciudadanos favorece que “se puedan tomar decisiones mejores y más informadas, y que se desarrollen políticas públicas que podrán contar, de cara a su implementación, con la complicidad y la colaboración de los propios colectivos ciudadanos” (Prieto, 2010: 37), sobre todo en el ámbito local.

Por otro lado, se encontró que los conceptos cultura organizacional y voluntad política, que no fueron considerados al comienzo de esta investigación, constituyen hallazgos que pueden servir para futuras líneas de investigación.

ANEXOS

TABLA 1
CUMPLIMIENTO DE LA LEY

| MECANISMOS | MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO | MUNICIPALIDAD DE PROVIDENCIA | MUNICIPALIDAD DE LAS CONDES |
|---|---------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Modificación ordenanza de Participación Ciudadana | • | • | • |
| Existencia COSOC | • | • | • |
| Reglamento COSOC | • | • | • |
| Presupuesto COSOC | • | x | x |
| INSTANCIAS MANDADAS | | | |
| Audiencia pública | • | • | • |
| Consulta ciudadana | • | x | • |
| Plebiscito comunal | • | • | • |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN ORDENANZAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CORRESPONDIENTES. EXTRAÍDO EL 1 MARZO 2016.

FUENTES ORALES

- Regina Serrano, (6 de abril, 2016). Subdirectora de Participación Ciudadana, Municipalidad de Santiago.
- Pamela Hernández, (13 abril 2016). Encargada de Unidad de Participación Ciudadana, Municipalidad de Providencia.
- Álvaro Neira, (23 octubre 2015). Ex encargado de Unidad de Participación Ciudadana, Municipalidad de Providencia.
- Andrea Godoy (27 abril 2016). Encargada del Consejo Comunal, Municipalidad de Las Condes.
- Antonio Gutiérrez (4 mayo 2016), Director- Estamento organizaciones gremiales y asociaciones sindicales COSOC Municipalidad de Las Condes.

TABLA 2
INSTANCIAS NO MANDADAS MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO

| INSTANCIAS NO MANDADAS | DESCRIPCIÓN | NÚMERO DE VECES UTILIZADO POR EL MUNICIPIO |
|---------------------------------------|--|--|
| Cabildos vecinales | Jornadas de reflexión, en los cuales los vecinos y usuarios de la comuna dialogan y debaten en torno a un tema en particular. Estas instancias están presididas por el Alcalde y funcionarios municipales. Existen dos tipos de cabildos, los territoriales y los temáticos. Los cabildos territoriales son jornadas de participación de vecinos y usuarios de una misma zona geográfica, mientras que los cabildos temáticos son jornadas de encuentro que tienen como objetivo tratar un tema específico. Cabe destacar que solo la autoridad municipal puede organizar y realizar los cabildos. | 9 |
| Presupuesto participativo | Herramienta del municipio que busca “destinar un monto de recursos municipales de inversión para el mejoramiento de la comuna o un sector de esta” (art. 35°). | 3 |
| Mesas territoriales | Instancias de participación de un sector de la comuna, su objetivo es “fortalecer el capital social, revitalizar la vida de los barrios y potenciar el desarrollo y funcionamiento de las organizaciones del sector” (art. 33°). Las mesas barriales son organizadas y coordinadas por el gestor territorial de la comuna. | 20 |
| Iniciativa ciudadana | Mecanismo que permite presentar al Municipio, “proyectos de creación, modificación, reforma o derogación de Ordenanzas Municipales” (art. 27°). Los ciudadanos proponentes de la iniciativa deben tener el apoyo, traducido en firmas, mínimo de 5% del total de ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal. Admitida la iniciativa ciudadana será sometida al Concejo Municipal para rechazarla o bien, dar curso a la iniciativa. | SIN USO |
| Fondos concursables | A través de un concurso público, se les asigna un monto a las organizaciones de la sociedad civil para que puedan desarrollar diversas iniciativas que tengan relevancia significativa y sean un aporte a la comuna. | 5 |
| Sistema de comunicación e información | Instrumentos con los que cuenta el municipio para dar a conocer la gestión municipal. | En uso: Aló Santiago, pagina web, revistas y diarios |

| | | |
|--|--|----------------------------|
| Diálogos ciudadanos | Instancias orientadas al debate y deliberación respecto a un tema. Es deber de la ciudadanía solicitar a la Municipalidad una solicitud sobre el tema que desea discutir. | Sin uso |
| Portal ciudadano | Consiste en un sitio web alojado en la web municipal en el cual se podrá “informar de aquellas acciones que afecten el uso de los espacios públicos” (art. 56°). | No se encuentra disponible |
| Seguimiento ciudadano del plan de acción municipal | Sistema digital, que “permite informar en forma semestral... acerca de lo realizado” (art. 59°). | No se encuentra disponible |
| Claustros de educación | Instancia que permite incorporar diferentes miradas y opiniones de los estamentos de la comunidad educativa. Los temas tratados serán definidos por la Municipalidad y la comunidad de cada establecimiento educacional. Pueden participar estudiantes, docentes, funcionarios, centros de apoderados y consejos escolares. | 2 |
| Consejos escolares | Son instancias en la cual se reúnen y discuten sobre ciertos temas todos los actores de la comunidad escolar, según la Ley 19.979 de Jornada Escolar Completa Diurna, que crea estos consejos para los establecimientos subvencionados. El consejo deberá ser integrado por: el director del establecimiento, el sostenedor, un docente elegido por sus pares, un representante de los asistentes de la educación, el presidente del Centro de Padres y el presidente del Centro de Alumnos. | 529 |
| Consejos de desarrollo local de salud | Mecanismo que busca el acuerdo y compromiso entre usuarios y equipos del sistema de salud, “para lograr el mejoramiento de la atención, y la satisfacción de los usuarios de los establecimientos municipales” (art. 69°). Pueden participar los usuarios del sistema de salud y funcionarios (art. 70°). | En uso |
| Consejo comunal de seguridad | Instrumento que permite desarrollar el Plan Comunal de Seguridad Pública, correspondiente a tres años. | 5 |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN ORDENANZA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO E INFORMACIÓN SOLICITADA SEGÚN LEY 20.285 SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

TABLA 3
INSTANCIAS NO MANDADAS MUNICIPALIDAD DE PROVIDENCIA

| INSTANCIAS NO MANDADAS | DESCRIPCIÓN | NÚMERO DE VECES UTILIZADO POR EL MUNICIPIO |
|--|--|--|
| Oficina de atención al vecino e informaciones | Oficina encargada de informar, atender y solucionar los reclamos o prestaciones de los vecinos. | En funcionamiento |
| Organizaciones comunales y territoriales funcionales | Personas jurídicas sin fines de lucro, como las Juntas de Vecinos y las Organizaciones Comunitarias Funcionales | 14 Juntas de Vecinos activas, 9 inactivas y 1 en proceso de constitución. 202 Organizaciones Comunitarias Funcionales |
| Encuestas y sondeos de opinión | Evalúan las percepciones y proposiciones de la comunidad hacia la gestión pública (art. 53°). Las encuestas solo podrán ser realizadas por el Alcalde a través de un Decreto Alcaldicio, y el resultado no es vinculante para el municipio. | Sin uso |
| Cuenta pública | El Alcalde debe dar cuenta de su gestión anual al Concejo Municipal, al COSOC, y a la ciudadanía. | 4 |
| Plan regulador comunal | De acuerdo al DFL 458 del Ministerio de Vivienda se deberá comunicar a los vecinos las modificaciones y actualizaciones del Plan Regulador. Además, el municipio deberá efectuar una audiencia pública para exponer la modificación o actualización del Plan regulador comunal. | 2 |
| Fondo de desarrollo vecinal | Este apartado se divide en dos, subvenciones y el FONDEVE. Las subvenciones son para las "personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro... para financiar actividades comprendidas entre las funciones de la Municipalidad" (art. 61°). El FONDEVE "brinda apoyo financiero a proyectos específicos de desarrollo comunitario presentados por las Juntas de Vecinos a la Municipalidad" (art. 67°). | 5 |
| Presupuesto participativo | Proceso de decisión, por el cual el municipio con la comunidad, "define prioridades de interés comunal a ser satisfechas con un porcentaje del presupuesto anual del Municipio" (art. 71°). | Sin uso |

| | | |
|--------------------------------|---|-------------------|
| Sesiones del Concejo Municipal | Estas sesiones son públicas y puede asistir cualquier ciudadano. | 209 |
| Grupos de apoyo | “El alcalde podrá invitar a participar en Comisiones de trabajo a personas calificadas en determinadas materias para colaborar con la Municipalidad” (art. 74°). | Sin uso |
| Providencia más cerca Usted | Este programa tiene como objetivo acercar la Oficina de Atención al Vecino e Informaciones a los vecinos. | Programa caducado |
| Vecino vigilante | “Las Juntas de Vecinos podrán nombrar a residentes de la unidad vecinal para que realicen una labor preventiva frente a la delincuencia e inseguridad social” (art. 81°). | Programa caducado |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN ORDENANZA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPALIDAD DE PROVIDENCIA E INFORMACIÓN SOLICITADA SEGÚN LEY 20.285 SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

TABLA 4
INSTANCIAS NO MANDADAS MUNICIPALIDAD DE LAS CONDES

| INSTANCIAS NO MANDADAS | DESCRIPCIÓN | NÚMERO DE VECES UTILIZADO POR EL MUNICIPIO |
|---------------------------|--|--|
| Reglamos y presentaciones | Hacen alusión a que toda persona podrá presentar presentaciones o reclamos a la Municipalidad. La presentación de los reclamos puede ser a través de la Oficina de Partes o por la página web de la Municipalidad. | En Uso |
| Fondos concursables | El municipio dispone de fondos “de desarrollo vecinal y para la vigilancia y seguridad a los cuales podrán participar las juntas de vecinos u otras organizaciones comunitarias funcionales” (art. 13°). | 5 |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SEGÚN ORDENANZA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPALIDAD DE LAS CONDES E INFORMACIÓN SOLICITADA SEGÚN LEY 20.285 SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

BIBLIOGRAFÍA

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224

Boletín 7308-06 (2010). Sobre plebiscito y consultas de carácter comunal. Cámara de Diputados de Chile

Castillo, J., Badii, M., Guillen, A. y Sáenz, K. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *International Journal of Good Conscience*, 4(1), 179-193.

Castillo, A & Villavicencio, H. (2005). *Hacia una democracia deliberativa. La experiencia del presupuesto participativo/San Joaquín 2004*. Santiago: Ediciones El Tercer Actor. Corporación Libertades Ciudadanas

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. Informe final Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, 7 de octubre de 2014

Chile (2011). Ley N° 20.500: SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. Sitio web de la Biblioteca del Congreso: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143&r=1>

Chile (1998). Ley N° 18.695: LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES. Sitio web de la Biblioteca del Congreso: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30077>

Contraloría General de la República (2011). Dictamen n° 72.483. Santiago

Coordinadora Salvemos el Parque San Borja (2015). Recuperado 3 de mayo de 2016, de <http://salvemoselparquesa.wix.com/parquesanborja#!la-coordinadora/czpx>

Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: Nueva Sociedad.

Delamaza, G. (2010). Análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial identificadas por territorio Chile: participación ciudadana, contribuciones a la gobernanza democrática. Documento elaborado en el marco del convenio de colaboración realizado entre la SUBDERE, CIC y GTZ.

Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 10(30), 45-75.

Ferrero, M. y Hoehn, M. (2014). Participación ciudadana-Un marco teórico. Estudio elaborado a solicitud del Honorable Diputado Giorgio Jackson, a través de la asesoría parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Fundación Decide (2013). Hacia una democracia participativa. Análisis de la participación ciudadana a nivel municipal. Santiago: Heinrich Böll Stiftung cono sur.

Garcés, M. y Valdés, A. (1999). Estado de arte de la participación ciudadana en Chile. Santiago: *Documento Preliminar para OXFAM- GB*.

Marín, T. y Mlynarz, D. (2012). *Monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en Chile*. Santiago: UDP; Ciudad Viva; Santiago como vamos; Laboratorio ciudad y territorio y AVINA.

Ministerio Secretaria General de la Presidencia ¿Qué entendemos por participación ciudadana? Recuperado 15 de marzo de 2016, de <http://participacionciudadana.minsegpres.gob.cl/que-es-participacion-ciudadana>

Mlynarz, D (2007). Participación ciudadana en el proceso de diseño y modificación de los planes reguladores comunales: propuesta desde diversos actores. Tesis magister publicada en FLACSO- Chile, Universidad de Concepción.

Mlynarz, D (2012). Plebiscitos comunales en Chile. Recuperado 9 de mayo 2016, sitio web de Cooperativa Radio: <http://blogs.cooperativa.cl/opinion/ciudadania/20120921094207/plebiscitos-comunales-en-chile/>

Municipalidad de Las Condes (2013). Ordenanza de Participación Ciudadana. Santiago. Sitio web del municipio: <http://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/decreto.3546.29jul2013.pdf/4c6a880a-b63c-4eb2-996b-c94cb452c-2dd?version=1.0>

Municipalidad de Las Condes (2013). Reglamento de Participación Ciudadana. Sitio web del municipio http://www.lascondes.cl/resources/descargas/municipalidad/consejo_economico/decreto.3739.14ago2013.pdf

Municipalidad de Providencia (2013). Consulta ciudadana. Plan de desarrollo comunal. Santiago.

Municipalidad de Providencia (2015). Ordenanza de Participación Ciudadana. Sitio web del municipio: <http://firma.providencia.cl/dsign/cgi/main.exe/VerDocSDTree?IDDOC=1011322>

Municipalidad de Providencia (2011). Reglamento COSOC. Sitio web del municipio: <http://firma.providencia.cl/dsign/cgi/main.exe/VerDocSDTree?IDDOC=443046>

Municipalidad de Santiago (2014). Alcaldesa Carolina Tohá entrega información de los resultados de Consulta Ciudadana a vecinos y usuarios. Noticia en portal web, Recuperado 20 de mayo de 2016, de <http://www.municipalidaddesantiago.cl/prensas/ver/alcaldesa-toha-entrega-informacion-de-los-resultados-de-consulta-ciudadana-a-vecinos-y-usuarios>

Municipalidad de Santiago (2014). Ordenanza de Participación Ciudadana. Sitio web del municipio: <http://transparencia.munistgo.cl/web2/file/tei/PORTAL/PARTICIPACION%20CIUDADANA/NUEVA%20ORDENANZA%20PARTICIPACION.pdf>

Municipalidad de Santiago (2012). Reglamento COSOC. Sitio web del municipio: <http://transparencia.munistgo.cl/web2/file/tei/PORTAL/PARTICIPACION%20CIUDADANA/COSOC/Reglamento%20N%20429%20ACTUALIZADO.pdf>

Municipalidad de Santiago (2013). Santiago realiza un Claustro Comunal de educación pública. Recuperado 20 abril 2016, sitio web del municipio: <http://www.municipalidad->

desantiago.cl/prensas/ver/santiago-realiza-su-claustro-comunal-de-educacion-publica
Osorio, C. & Yévenes, P. (2014) “¿Qué sabemos y qué podemos esperar de los Cabildos Comunales? Diagnóstico y reflexión sobre este mecanismo a nivel local”. Documento preparado para Fundación Chile 21

Presidencia de la República de Chile (2014). Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Prieto, P. (2010). *Las alas de Leo*. La participación ciudadana en el siglo XX. Asociación Kyopol-Ciudad Simbiótica.

Sánchez, M. Á. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios públicos*, 12(25), 85-102.

Sol, R. (2012) ed. El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos. *Sede Académica, Costa Rica Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*

Varas, M. (2015). Participación ingenua: claro/oscurio en los modelos de consulta ciudadana en la Ilustre Municipalidad de Providencia. *Búsquedas Políticas*, 4(3), 9-38.