

CAF Concurso 50 Años

Categoría: Políticas Públicas

País: CHL

Concursante #6064

Propuesta #6310

Título:

**Participación Ciudadana en el
ámbito local: componentes
mínimos para su
implementación.**

**Participación Ciudadana en el ámbito local: componentes
mínimos para su implementación.**

Índice

Resumen Ejecutivo.....	3
1. Antecedentes.....	4
2. Participación Ciudadana en el Chile local.....	9
3. Metodología.....	10
4. Resultados.....	11
5. Conclusiones y recomendaciones.....	14
Bibliografía.....	15

Índice de ilustraciones

Figura N°1: Porcentaje de municipios que cuentan con una ordenanza de participación ciudadana al año 2018.....	11
Figura N°2: Porcentaje de municipios que tienen constituido su COSOC al año 2018.....	12

Resumen Ejecutivo

El debate en torno a la participación ciudadana en la gestión pública se ha vuelto cada vez más recurrente, puesto que se considera a ésta como crucial para el desarrollo de políticas públicas más eficientes y legítimas. En tal sentido, Chile ha adoptado una serie de medidas para poder garantizar la incorporación del ciudadano/a en los asuntos públicos, entre ellas, la publicación de la Ley N°20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2011), que regula en esta materia, a las distintas instituciones públicas, entre ellas a las Municipalidades.

Sin embargo, varios estudios evidencian una deficiente implementación de la ley, la cual podría estar ligada, entre otros factores, a que los municipios no cuentan con las capacidades para poder implementarla. Así, el objetivo del presente ensayo, es analizar los elementos mínimos para una adecuada implementación de participación ciudadana a nivel local, recurriendo a la base de datos del Sistema Nacional de Información Municipal.

Respecto a los elementos considerados para este estudio, se evidencia que más del 50% de los municipios cumple con ellos, lo cual es positivo, pero a su vez, constituye un desafío para los municipios, ya que deben ir perfeccionando su funcionamiento y ampliando este derecho.

1. Antecedentes

El surgimiento de nuevos modelos de gestión de la administración del Estado, como lo son el Nuevo Servicio Público (Denhardt & Denhardt, 2015), el Gobierno Abierto (Naser, Ramírez-Alujas, & Rosales, 2017), entre otros, vienen a dar respuesta a las demandas del nuevo ciudadano/a que deja atrás su papel de receptor de políticas públicas y se empodera para ser partícipe de las decisiones que afectan su diario vivir.

Para la nueva forma de gobernar es clave la participación ciudadana, entendida como:

el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009. Pág: 3-4).

Gobernar en el siglo XXI es muy distinto que si nos remontáramos a las épocas anteriores. En la actualidad se han instalado con fuerza conceptos e ideas como la democracia deliberativa, transparencia, rendición de cuentas, cogestión, empoderamiento ciudadano, entre otros. Estos poseen un denominador común: la nueva forma en que el Estado se relaciona con los ciudadanos/as.

Como paradigma rector de esta nueva relación entre gobernante y gobernados, surge por los años 90, la gobernanza, “caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor” (Cerrillo i Martínez, 2005: pág 12).

Para configurar una buena gobernanza Cerrillo i Martínez (2005) presenta una serie de principios que la componen. Así encontramos el de participación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia.

Desde el punto de vista del principio de participación “todos aquellos actores que ostenten intereses, recursos o visiones deberán poderse incorporar en las redes de acuerdo con las normas y pautas que en cada momento se establezcan” (Cerrillo i Martínez, 2005: pag.20). Queda claro que el Estado ya no puede actuar de manera aislada y necesita fortalecer los vínculos con los ciudadanos/as. Dicha interacción permite una retroalimentación positiva, por cuanto “mejora la eficiencia porque al pasar de una posición de aislamiento a una vocación de consenso reduce las resistencias del entorno” (Brugué & Gallego, 2007: pág.48).

Para que dichos principios configuren un modelo efectivo, se deben establecer nuevos instrumentos y/o una institucionalidad adecuada para poder llevar a cabo la implementación de ellos. En el caso de Chile, el año 2009 suscribe la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la cual tiene como objeto principal “fijar las bases conceptuales y los componentes que constituyen la participación ciudadana en la gestión pública, como forma de mejorar la calidad de las democracias en Iberoamérica”(Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009: pág.3). Esta es una de las primeras señales potentes de la voluntad del Estado para incorporar a los ciudadanos/as en las decisiones públicas, puesto que dicha carta plantea un marco de referencia aun cuando no es vinculante para los Estados.

Para fortalecer este vínculo y luego de un largo trámite en el Congreso Nacional, en el año 2011 se publica la Ley 20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, la que modifica la ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado incorporando el título IV, que establece el principio de participación ciudadana y el derecho público de las personas a participar en las políticas, planes y programas del Estado. De la misma manera, agrega a la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, el título IV “de la participación ciudadana.

Los avances en esta materia, “introducen el derecho a la participación ciudadana en el sistema de administración del Estado que éste debe garantizar y promover

activamente” (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017: pág. 29).

Sin embargo, desde el año de publicación de la Ley N° 20.500 hasta la fecha, se han realizado varios estudios, entre ellos de la División de Organizaciones Sociales (2015), Consejo Nacional de Participación Ciudadana (2017); Fundación Multitudes (2017), que evidencian una deficiente implementación de la participación ciudadana en la gestión pública.

Llama la atención que el foco no se centre en las capacidades con las que deben contar las instituciones que deben llevar a cabo estos procesos, ya que “el éxito o fracaso de toda política pública depende, mayormente, de las capacidades reales con las que cuenten estas instituciones para obtener resultados positivos en relación a sus intervenciones” (Completa, 2017: pág 111).

Las nuevas exigencias del siglo XXI hacen plantearse la necesidad de fortalecer las instituciones públicas, con el fin de que los gobiernos “sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social” (Rosas, 2008: pág.122). En esta misma línea, se entendería que para una adecuada implementación de la participación ciudadana las instituciones deben contar con las capacidades para ello.

Clave en este sentido, es el desarrollo de capacidades institucionales, las cuales surgen en el sector público en la década de los años 90, bajo las denominadas reformas de segunda generación del Estado. Así, se produce en Latinoamérica “una agenda de políticas orientadas a mejorar la capacidad administrativa e institucional del Estado, que inaugura un segundo estadio de reformas, el cual va paralelo a la ejecución de medidas de primera generación” (Chourio, 2003: pág.105).

A lo largo de los años, diversos han sido los aportes que han realizado diversos autores para lograr una aproximación al concepto de capacidad institucional,

hablando, desde la construcción de capacidad, hasta el alcance e impacto que ellas tienen en la construcción de políticas públicas. Uno de los primeros intentos por delimitar el concepto, lo realiza Grindle (1997), quien define capacidad como la “habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad”. Por su parte, Savitch (1998) plantea que la capacidad institucional significa “incrementar la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente, e incrementar la rendición de cuentas”. Ambas definiciones ponen un énfasis en el desarrollo técnico burocrático de las instituciones públicas (el cómo).

Otras líneas de trabajo, ponen énfasis en los resultados sociales y económicos (para qué). En tal sentido, el PNUD (2010) define capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, pág. 2). Con todo, se puede establecer que en cuanto más capacidades tengan las instituciones, más efectivas serán sus respuestas hacia la ciudadanía. Sin embargo resulta complicado medirla, puesto que es difícil de operacionalizar, así, diversos académicos como Charles Tilly (1992), Repetto (2004), Chudnovsky (2015) entre otros, han abordado diferentes dimensiones del concepto para ir acotándolo de mejor manera.

Tal es el caso de Fabián Repetto (2004), el cual se centra en dos tipos de capacidades, la administrativa y la política, entendidas éstas como las centrales para la relación Estado ciudadanía. Así, la capacidad administrativa es entendida como “la capacidad organizacional de proveer bienes públicos de manera eficaz y/o eficiente” (Chudnovsky, 2015, pág. 19). En tanto la capacidad política “hace alusión a aquellos recursos de poder que disponen las autoridades para identificar los problemas que afectan a los ciudadanos, adoptando las decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos” (Repetto, 2004, pág. 22).

En este sentido, tanto para el PNUD (2010), como para Repetto (2007) es más importante el ¿para qué?, que el ¿cómo? Por lo mismo, se entiende que “aunque la capacidad administrativa es condición necesaria, no es suficiente para lograr

niveles relevantes de capacidad estatal” (Duque, 2012; pág.15) y lograr los objetivos, que para este caso, poder implementar participación ciudadana.

Considerando las dos posturas se puede realizar un análisis acerca de cómo se están desempeñando las administraciones locales en cuanto a garantizar de forma efectiva el acceso al derecho a participar en los asuntos públicos. En tal sentido, Completa (2017) es enfático en señalar que

Si una institución posee las capacidades necesarias y suficientes muy probablemente alcance las metas y objetivos fijados, lo que la hará confiable ante los ojos de la sociedad. Por el contrario, si una institución presenta serios déficits de capacidad en los procesos de gestión más críticos, su funcionamiento será deficiente, lo que repercutirá de manera directa en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que decida llevar adelante (Completa, 2017: pág. 111).

Para poder medir el desarrollo de las capacidades de una institución, el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) plantea cuatro aspectos claves que se deben considerar: Arreglos institucionales, Liderazgo, Conocimiento y rendición de cuentas.

- a) Arreglos Institucionales: se refiere a aquellas políticas, procedimientos y procesos que permiten que los sistemas funcionen e interactúen de manera eficaz y eficiente en un contexto organizado.
- b) Liderazgo: es entendido como la capacidad de influir, inspirar y motivar a personas, organizaciones e instituciones, para que alcancen, o incluso superen, sus metas.
- c) Conocimiento: está enfocado en la capacitación con que cuentan los funcionarios/as, en tal sentido, las administraciones locales deben ser enfáticas en contar con funcionarios/as que posean la formación académica correspondiente al cargo que ejercen.
- d) Rendición de cuentas: Por todo lo obrado hay que rendir cuenta, este aspecto está enfocado a la transparencia en el obrar y en el uso y cuidado de los recursos públicos.

2. Participación ciudadana en el Chile local

Las municipalidades se configuran como la cara visible del Estado más cercana a los ciudadanos y ciudadanas. Así el artículo primero de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades las define como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas” (Ministerio del Interior, 2006).

Bajo el tenor de asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural es que se enmarca la participación ciudadana, la cual es entendida en el ámbito local, la que se entiende como según la Asociación Chilena de Municipalidades como “la posibilidad que tienen los ciudadanos de la comuna de intervenir, tomar parte y ser considerados en las instancias de información, ejecución y evaluación de acciones que apunten a la solución de los problemas que los afectan directa o indirectamente en los distintos ámbitos de la actividad Municipal” (ACHM, citado en División Organizaciones Sociales, 2016; pág. 26).

Para tales efectos, la ley 20.500 encomendó una serie de tareas a los municipios para poder implementar la participación ciudadana. Entre ellas, cada municipalidad deberá dictar una ordenanza de participación ciudadana, la que de acuerdo al artículo 93 de la Ley 18.695 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades deberá contener “una mención del tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas (...), asimismo, describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación (...)” (Ministerio Secretaria General de la Presidencia, 2011).

A si también, se deben constituir los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC), órganos consultivos que tienen como objetivo “asegurar un mecanismo Institucional de participación de la ciudadanía en el control ciudadano de la gestión municipal (...) asesorando en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas comunales al igual que la gestión realizada por el municipio” (División de Organizaciones Sociales, 2016; pág.28).

Dichos consejos son presididos por los Alcaldes de cada comuna y cuentan con la participación de organizaciones de la sociedad civil, los cuales duran 4 años en el cargo. La constitución o no de dichos órganos depende directamente de la autoridad comunal, por lo mismo se recalca la importancia de ver estos espacios como una oportunidad para co-crear políticas comunales y hacer más efectivo el desarrollo de la gestión municipal.

Algunos mecanismos adicionales son la Consulta Ciudadana, Audiencia Pública, Plebiscitos Comunales, y la Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS).

A lo largo del presente ensayo, se ha evidenciado tanto la importancia de las capacidades como de la participación ciudadana, y en este sentido, se debe buscar una propuesta que logre la relación entre ambos conceptos. Para evidenciar dicha relación, se busca establecer las capacidades adecuadas para implementar la participación ciudadana a nivel local. Y en este sentido, la propuesta del PNUD (2010) es la más adecuada, ya que se centra en los resultados, es decir el ¿para qué?, es decir, para la implementación de la participación ciudadana.

3. Metodología

Para ir en busca de las capacidades adecuadas para implementar la participación ciudadana a nivel local, se llevará a cabo un catastro, no exhaustivo, de las capacidades con que cuentan los 345 municipios en torno a dos de los cuatro elementos claves para desarrollar capacidad institucional, y a su vez, se considerarán como componentes mínimos para implementarla, la dictación de una ordenanza de participación ciudadana y la conformación y vigencia del Consejo de la Sociedad Civil, ello debido a la información que proporciona Sistema Nacional de Información Municipal, al año 2018.

- a) Arreglos Institucionales, en este sentido, la dictación de ordenanzas por parte de los municipios se vuelve fundamental para poder regular ciertos ámbitos de acción en el territorio de la comuna. En el caso de la participación ciudadana, la ley 20.500 señala que los municipios deben dictar una

ordenanza de participación ciudadana, en la cual se regularán los mecanismos y su funcionamiento.

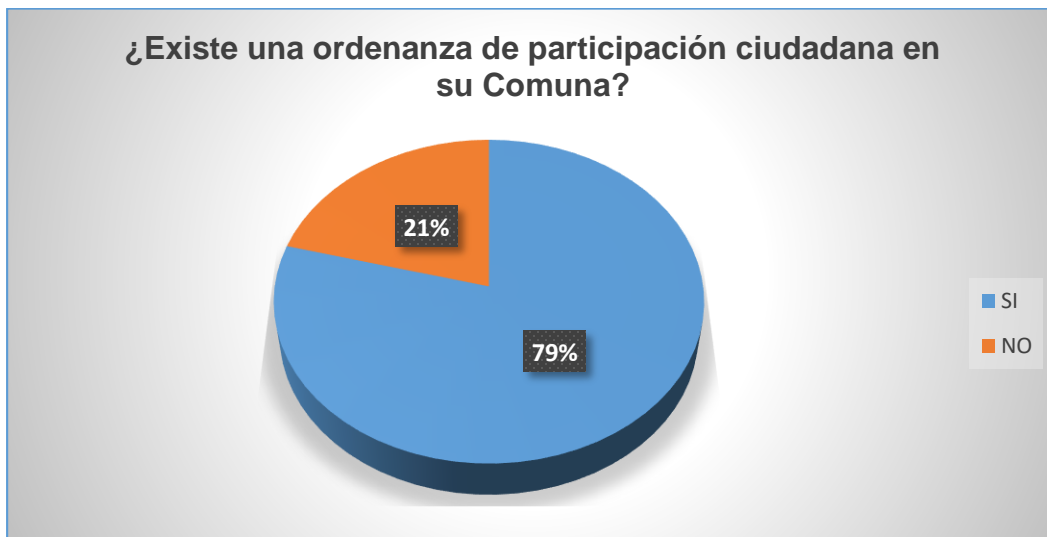
- b) Liderazgo, para este caso, la relevancia que toma la decisión de la autoridad, y su capacidad para motivar a las personas, en cuanto a la conformación de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil, es fundamental. Así, al contar con el COSOC constituido y vigente se estará cumpliendo con el desarrollo de esta capacidad.

4. Resultados

De acuerdo a los datos proporcionados por el Sistema Nacional de Información Municipal al año 2018 los resultados son los siguientes:

Resultado 1: ¿Existe una ordenanza de participación ciudadana?

Figura N°1: Porcentaje de municipios que cuentan con una ordenanza de participación ciudadana al año 2018



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de SINIM (2018)

Del total de 345 municipalidades, 273 cuentan con una ordenanza de participación ciudadana (79%), mientras que 72 aún a la fecha, no han cumplido con este

requerimiento que exige la ley (21%). Cifra alentadora, pero eso no necesariamente quiere decir que dichas ordenanzas estén actualizadas posterior a la dictación de la Ley N° 20.500.

La dificultad que se presenta en este sentido es que, sin una ordenanza o con una que no esté actualizada es muy difícil poder llevar a cabo los procesos participativos a nivel comunal, considerando que esta, fija el marco legal de actuación de la participación ciudadana en el ámbito local.

Resultado 2: ¿Se encuentra constituido el Consejo de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) en su municipio?

Figura N°2: Porcentaje de municipios que tienen constituido su COSOC al año 2018



Fuente: Elaboración propia, en base a SINIM (2018)

Del total de 345 municipalidades, 221 han constituido su COSOC (64%), 116 aún no llevan a cabo este proceso (34%) y 8 no han proporcionado la información respecto a si ha constituido o no su Consejo (2%).

Recordemos, que en el año 2011 fue promulgada la ley N° 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. A la fecha, variados son los estudios que se han realizado para evidenciar el grado de cumplimiento de dicha normativa, en los cuales los resultados no han sido positivos.

Una de las herramientas que incorpora esta ley es la creación de los Consejos de la Sociedad Civil, los cuales son de carácter consultivo y tienen como objetivo, principalmente, apoyar y validar la gestión municipal. Al año 2018 se puede evidenciar que un 64% de los municipios del país tiene constituido su COSOC, cifra no menor, pero aun así son bastante los que a la fecha no lo han hecho, considerando la relevancia de este. A raíz de estos datos cabe preguntarse cuáles son los factores que impiden o dificultan que los municipios lleven a cabo este proceso, así, en el año 2017 Fundación Multitudes, logra evidenciar como causas, lo siguiente: Falta de interés de las organizaciones de la sociedad civil

- Falta de quorum de las organizaciones inscritas
- Organizaciones en proceso de conformación
- Falta de inscripción de organizaciones

Los municipios señalan a las organizaciones como las principales responsables de la baja constitución de los COSOC, pero en ningún momento realizan un análisis de sus capacidades para llevar a cabo esta implementación. La falta de interés puede estar vinculada a la baja difusión que realiza el municipio al momento de llamar a constituir el COSOC.

5. Conclusiones y Recomendaciones

Los resultados expuestos dan cuenta que los municipios han ido realizando los esfuerzos necesarios para contar con los elementos necesarios para poder implementar participación ciudadana en sus territorios. Así, la gran mayoría de ellos cumple con los elementos anteriormente mencionados, pero aun así queda una larga tarea por delante, y el principal desafío radica en:

1. Dictar y perfeccionar sus ordenanzas en materia de participación ciudadana, y en el caso que se presenten municipios que tienen ordenanzas no actualizadas a la fecha de publicación de ley, lo realicen, para así poder llevar a cabo los mecanismos establecidos en ella.
2. En lo relativo a los Consejos Comunales de la Sociedad Civil, el desafío se presenta en avanzar en su constitución por parte de los municipios, y que efectivamente trabajen de manera constante, otorgándole herramientas a los dirigentes que lo componen
3. Contar con municipios preparados para implementar participación ciudadana, ayuda sin duda, a garantizar y ampliar de manera adecuada este derecho. Con esto, se le da importancia a la co-creación de las políticas comunales lo que conlleva a una gestión local más efectiva y que considera la participación de los ciudadanos/as para mejorar juntos, la calidad de vida de cada uno de ellos.

Bibliografía

- Brugué, Q. y Gallego, R. (2001) "¿Una Administración Pública Democrática" en Font, J. (ed.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel.
- 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.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chourio, G. (2003). De la Primera a la Segunda Generación de Reformas del Estado en América Latina; Giro Ideológico y Cambio Conceptual. En *Cuadernos de Economía*, 22(38), 95-125. Revisado el 17 julio de 2019, recuperado en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012147722003000100005&lng=en&tIng
- Chudnovsky, M (comp.). (2015). *Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales*. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de América Latina. Recuperado el 8 de mayo de 2019, de http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Libro_1_CAF_Cap

acidades_version%20WEB-

RGB%20%28protect%29.pdf?sequence=6&isAllowed=y

- Completa, E. (2017). "Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?" En *Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140.
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). *Estado de la participación ciudadana y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Santiago de Chile: Consejo Nacional de Participación. Recuperado de: <http://consejoparticipacion.cl/como-funciona-el-consejo>
- Denhardt, J., & Denhardt, R. (2007). *The New Public Service. Serving not Steering*. Nueva York: M.E. Sharpe.
- División de Organizaciones Sociales (2014). *Criterios y orientaciones para la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública*. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Recuperado de: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-87929_Criterios.pdf
- Fundación Multitudes. (2016). *¿Hay COSOC? Radiografía de los Consejos de la Sociedad Civil Municipales*. Santiago: Fundación Multitudes
- Grindle, M. (1997), "The Good Government Imperative. Human resources, organizations, and institutions", en Grindle, Merilee (ed.), *Getting Good Government. Capacity building in the public sector of developing countries*, Boston, Harvard University Press.
- Ministerio del Interior. (2006). D.F.L. 1 Texto refundido Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

- Naser, A., Ramirez, Á., & Rosales, D. E. (2017). Desde el Gobierno Abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cepal; Naciones Unidas.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Medición de la Capacidad. Recuperado el 3 de mayo de 2019, de https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Change/Capacity%20Development/015_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Nueva York: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Rosas, A. (2008). “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. En *Política y cultura*, (30), 119-134. Recuperado en 29 de julio de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018877422008000200006&lng=es&tlng=es
- Savitch H.V. (1998) “Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century” en *Administration & Society*, July 1998 v30 n3.
- Sistema Nacional de Información Municipal. (2019). Área Participación Ciudadana. Recuperado el 17 julio de 2019. Disponible en http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php

- Souza & Moreira. (1999). "Reforma del Estado, descentralización y desigualdades", mimeo. Publicado originalmente en *Lua Nova*, n. 48, Cedec, São Paulo, Brasil.