

# 4

## PROPUESTA PARA EL PROGRESO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA GESTIÓN LOCAL CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DESDE LA PERSPECTIVA DEL CASO DE CHILE (\*)

**Patricio Valdivieso (\*\*)**

(Instituto de Ciencia Política,  
Pontificia Universidad Católica de Chile)

### RESUMEN

La participación ciudadana en el nivel local es importante para la administración pública y para la sustentabilidad del sistema democrático. Este estudio analiza el caso de Chile: primero, los fundamentos de la participación ciudadana; segundo, la presentación de las condiciones básicas y de los instrumentos públicos existentes; tercero, los resultados desde la perspectiva de la participación y de la confianza ciudadana; cuarto, la propuesta del autor para mejorar.

### PALABRAS CLAVE:

participación, capital social, administración pública.

### ABSTRACT

Citizen participation at the local level relevant for the public administration and the sustainability of the democratic system. The study analyze the case of Chile: first, the fundamentals for the citizen participation; second, the consideration of the basic conditions and public instruments f; third, the results from the perspective of citizen participation and trust; fourth, proposals to achieve better results.

### KEY WORDS:

participation, social capital, public administration.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: 02/10/08

ACEPTACIÓN FINAL: 12/05/09

(\*) Esta publicación sintetiza resultados arrojados durante la implementación del proyecto Fondecyt N°. 1071073 ([www.capital-social.com](http://www.capital-social.com)). Cabe agradecer a los árbitros de la Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, cuyas observaciones y sugerencias hicieron posible perfeccionar esta versión del estudio. // (\*\*) E-mail: [pvaldivi@puc.cl](mailto:pvaldivi@puc.cl)

## 1 PRESENTACIÓN

Este estudio es una contribución desde la perspectiva chilena para dar respuesta a una inquietud reiterada en América Latina: ¿cómo mejorar los niveles de participación ciudadana en las políticas públicas? A partir de la investigación del caso de Chile, el estudio aborda las siguientes interrogantes: ¿hay fundamentos de base para las políticas de promoción de la participación?, ¿es posible reconocer tendencias o etapas de la participación a lo largo del tiempo?, ¿en qué consisten los instrumentos públicos de participación?, ¿qué se observa en términos de participación y confianza en el nivel local?, asumiendo que hay numerosas críticas justificadas frente a los procesos de regionalización y descentralización tanto en Chile como en otros lugares de América Latina ¿es posible perfeccionar los instrumentos existentes?

El estudio tratará de probar las siguientes hipótesis: el caso de Chile, al igual que otros estados de la región, muestra que hay fundamentos suficientes para esperar del Estado políticas de participación más eficientes (resultados); actualmente se dispone de numerosos instrumentos que deben ser perfeccionados y quedar mejor integrados; un avance clave consiste en generar estándares comunes para observar y monitorear la participación, aunar criterios y operar con medidas objetivas; lo anterior sólo es posible si hay condiciones favorables para el monitoreo y el perfeccionamiento de la gestión

en la participación. La metodología consistió en producir información de calidad mediante el estudio de cuantiosa documentación, uso de encuestas, celebración de entrevistas y focus group, entre otros<sup>1</sup>. El estudio presenta ciertos consensos y etapas históricas de la participación ciudadana en Chile, sintetiza información y análisis sobre políticas e instrumentos de participación, ofrece un panorama de la participación y la confianza en Chile, y finaliza con la exposición de una propuesta para mejorar.

## **2 ACUERDOS BÁSICOS SOBRE PARTICIPACIÓN**

Ciertos consensos básicos justifican la participación ciudadana y más eficiencia en la administración pública del estado.

El ejercicio de la democracia requiere de un sistema político democrático e impulsos sociales y culturales para la democratización. El sistema democrático consiste en un conjunto mínimo de reglas y procedimientos para el gobierno representativo, la alternancia en el poder y el control. A su turno, la democratización es un proceso histórico, donde movimientos sociales, culturales y de emancipación luchan por ampliar la práctica democrática, subrayando la dignidad de las personas, en cuanto agentes responsables<sup>2</sup>. Por lo tanto, la participación ciudadana es esencial en el desarrollo democrático.

La participación democrática, en cuanto bien público, debe ser cultivada por un Estado que genere condiciones para que ella sea efectiva<sup>3</sup>. Desde esta perspectiva, las iniciativas públicas, tanto en sus concepciones como en las etapas de implementación, deben considerar la participación informada y responsable de los ciudadanos.

En la práctica de la democracia, los comportamientos tienen una función esencial. Así como son indispensables las buenas instituciones, son necesarias las personas que se comporten regularmente conforme a interpretaciones democráticas de sus funciones, y que lo hagan responsablemente. En este sentido, la democracia requiere de servidores públicos que cumplan sus funciones responsablemente, ciudadanos agentes que en la persecución de sus intereses se involucren de verdad en los asuntos públicos, quienes deseen informarse, debatir, participar y ejercer el control con responsabilidad.

La democracia no es un orden perfecto, concluido de una vez y para siempre. Los conflictos son naturales, necesarios y deseables, como así también los compromisos, y por lo tanto son necesarios los mecanismos que ayuden a administrarlos, procesarlos, y revertirlos en incentivos positivos para

la marcha del sistema. Por esta razón, las instituciones deben desarrollar la capacidad para canalizar conflictos constructivamente, en beneficio de los intereses generales. En tal sentido, a mayor apertura y acceso de las instituciones para acoger y reaccionar ante inquietudes ciudadanas, mayor será la participación responsable y la legitimidad del sistema democrático<sup>4</sup>.

Por todo lo anterior resulta ser justificada la demanda por políticas públicas de participación razonables y eficientes. El sistema político democrático será sustentable en el tiempo, en cuanto haya más servidores públicos convencidos de las ventajas de la participación, más ciudadanos con competencias democráticas, más instituciones efectivamente abiertas a la participación. Finalmente existe consenso también sobre la importancia del espacio local en la democracia participativa. En el caso de Chile, así lo consagra el principio constitucional de la subsidiariedad y el marco legal de las políticas públicas de la descentralización y de fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales.

### **3** DEMOCRATIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Al igual que en otros países de América Latina, en Chile es posible reconocer algunos períodos históricos de interés para la democracia y la participación. Entre los siglos XVI y XIX, una larga fase de participación restringida y regulada por elites metropolitanas, criollas y republicadas, en el contexto de una sociedad estamental. Desde mediados del siglo XIX y hasta entrado el siglo XX, la modernización socio-económica, una fase de democratización y de ampliación de la participación, en buena medida por la acción de organizaciones socio-políticas (partidos, sindicatos, etc.) e innovaciones legales, en el contexto de transiciones desde el régimen presidencialista conservador hacia el liberal-parlamentario, y de éste hacia un presidencialismo democrático con amplia participación social vía grandes organizaciones partidarias, sindicales y corporativas. Entre la década de 1960 y comienzos de la década de 1970, una fase de crisis caracterizada por agudas contradicciones entre las expectativas de democracia social y las realidades resistentes al cambio, fuertes tensiones por la distribución del ingreso, lucha por los espacios de participación, polarización y radicalización de posiciones ideológicas, carencia de mecanismos institucionales para la administración pacífica de los conflictos. Entre 1973 y 1990, el régimen político autoritario interrumpió la democracia, restringió la participación e introdujo condiciones y reglas para el imperio de la lógica de las relaciones de mercado en todo orden de cosas. En la década de 1990, en el contexto del restablecimiento

del sistema democrático, los gobiernos promovieron la participación social con el propósito de alcanzar un piso mínimo de condiciones para el ejercicio de derechos civiles, políticos, sociales y económicos. Desde el 2000, Chile comenzó a derrotar la pobreza y otras condiciones de precariedad adversas a la participación, las condiciones sociales y económicas mejoraron, y por lo tanto hay una búsqueda de re-adequación de los canales de participación para la profundización de la misma.

En la década de 1990, los gobiernos chilenos priorizaron las metas del crecimiento, la internacionalización de la economía, el combate a la pobreza, la consolidación y la profundización del sistema democrático, por medio de un conjunto de reformas<sup>5</sup>. Particularmente importantes fueron las iniciativas para promover la mayor descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la participación ciudadana<sup>6</sup>. En los ámbitos regional y provincial fueron introducidas reformas legales para incrementar el grado de descentralización del Estado, impulsar la democratización y el desarrollo sustentable<sup>7</sup>. Los gobiernos fortalecieron el papel de los municipios como agentes del desarrollo local. En este contexto, hubo esfuerzos sistemáticos por promover una gestión más abierta y participativa<sup>8</sup>. Además, en cuanto políticas específicas de participación ciudadana y comunitaria, fueron creados diversos incentivos legales, económicos y sociales para participación<sup>9</sup>.

En la actualidad se transita hacia una nueva fase histórica, donde la calidad de la participación importa cada día más para la estabilidad de la democracia y el buen gobierno. En la medida que van quedando cubiertas las condiciones mínimas de igualdad para la mayor parte de los chilenos, el país requiere disponer de mejores condiciones para cubrir las necesidades de participación de una ciudadanía mejor integrada y con mayores competencias para gobernar y dirigir los cambios que afectarán su propio futuro<sup>10</sup>. Los desafíos en materia de participación ciudadana y de sus organizaciones difieren, en comparación con otros períodos históricos<sup>11</sup>. Por lo tanto, el enfoque de la participación como instrumento de las políticas y de la administración del estado, donde las prioridades son definidas por una elite informada y competente que toma las decisiones, resulta ser inadecuado para entrar en sintonía con dinámicas sociales que se orientan hacia una mayor responsabilidad, autonomía y el empoderamiento de los ciudadanos y de sus organizaciones.

El caso chileno muestra que los contextos socio-económicos y políticos de la participación cambian con el tiempo. Al ritmo de los cambios de las condiciones sociales, económicas y culturales, la estructura del Estado se ha modernizado y descentralizado, y las comunas tienen un papel cada vez más importante para la participación ciudadana. Alcanzadas ciertas

condiciones mínimas para que la participación sea posible, tales como la superación de la extrema pobreza, mayores oportunidades, disminución de la vulnerabilidad y de las grandes brechas socio-económicas y culturales, algunas de las grandes claves de la participación pueden ser descifradas en el nivel local. Los municipios son espacios particularmente adecuados para buscar sintonía entre la oferta estatal y las demandas ciudadanas por participación. En consecuencia, hay fundamentos suficientes para esperar del Estado políticas de participación general y comunal que faciliten la canalización de inquietudes de los ciudadanos y de sus organizaciones hacia las distintas etapas de los procesos de toma de decisión y de monitoreo de las políticas públicas comunales. En este sentido, el país dispone de instrumentos de participación que podrían ser perfeccionados y pasar a quedar más integrados en el nivel local.

#### **4 POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>12</sup>**

En conjunto con la aplicación de las normas constitucionales y legales sobre participación<sup>13</sup>, los gobiernos chilenos han desarrollado políticas de descentralización y promoción de la participación<sup>14</sup>. En este contexto, en el nivel regional, los Consejos Regionales (CORE), integrados por consejeros elegidos por concejales comunales, han sido dotados de instrumentos legales para desempeñar una función muy activa en pro del desarrollo local vía decisiones sobre la inversión regional. Según la ley, ellos podrían hacer efectiva la participación de la comunidad regional<sup>15</sup>. En el nivel provincial, los Consejos Económicos Sociales Provinciales (CESPRO), integrados por representantes de organizaciones sociales, debiesen expresar la participación organizada. Además, los planes reguladores ínter-comunales debiesen considerar la participación ciudadana. En los municipios (intendencias) hay numerosas instancias para la participación. En primer lugar los alcaldes y los concejales de elección directa, quienes interactúan con el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), órgano técnico de consulta, responsable también por asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional<sup>16</sup>. Los alcaldes elaboran cuentas anuales, mantienen audiencias públicas, realizan consultas, pueden practicar plebiscitos, celebrar acuerdos y compromisos, y también incluir mecanismos de participación en los procesos presupuestarios<sup>17</sup>. Dentro del municipio hay oficinas e instancias que pueden tener el efecto de promover la participación<sup>18</sup>. Ellos disponen de ordenanzas de participación que establecen modalidades y formas concretas

de interacción con los vecinos, según el contexto particular<sup>19</sup>. En conjunto con otras instancias institucionales participan en programas sectoriales de implementación local, disponen de fondos y programas para conectar las políticas de desarrollo local con la participación<sup>20</sup>. Asimismo, ellos pueden inducir participación por medio de los planes de Desarrollo Comunal (PLADECO)<sup>21</sup>. Las juntas de vecinos y las organizaciones comunitarias tienen por función representar inquietudes ciudadanas. Ellas debieran representar, informar, comunicar inquietudes e iniciativas, colaborar en programas y servicios (medio ambiente, salud, educación, arte, cultura, deporte, urbanismo y hábitat, seguridad, combate a la pobreza, etc.)<sup>22</sup>. El siguiente cuadro sintetiza un gran caudal de información en relación con instrumentos del Estado para incentivar la participación ciudadana, en los niveles macro, meso y micro.

### Cuadro 1

#### Instrumentos públicos de participación en Chile, 2008

<b>Gobierno central</b>	Ministerios, servicios centrales, comisiones, fondos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación regional (gobiernos regionales, provinciales, municipalidades)</li> <li>• Estudios y consultorías</li> <li>• Programas sociales</li> <li>• Redes sociales</li> <li>• Fondos concursables</li> <li>• Cajas para sugerencias y reclamos</li> <li>• Encuestas</li> <li>• Servicios de registro</li> <li>• Voluntariado</li> <li>• Iniciativa legales</li> <li>• Cuentas públicas participativas</li> <li>• Internet</li> <li>• Difusión (pancartas, sitios web, promotores)</li> <li>• Asambleas</li> </ul>
<b>Gobierno regional y provincial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno regional: intendentes, COREs</li> <li>• Gobernaciones: gobernadores. CESPRO, Com. Técnicos Asesores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Regional (representantes de concejales municipales)</li> <li>• Estrategias de desarrollo regional</li> <li>• Servicio integral de atención a usuarios</li> </ul>
<b>Gobierno municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno municipal: alcaldes, consejos comunales</li> <li>• Junta de vecinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenanza Municipal</li> <li>• Oficinas y servicios municipales (oficinas de partes y reclamos)</li> <li>• PLADECO</li> <li>• Cartas Ciudadanas</li> <li>• Presupuesto Participativo</li> <li>• Servicios municipales</li> </ul>

**Fuente:** la información contenida en los cuadros procede de cuantiosa documentación que incluye leyes administrativas, documentos institucionales y estudios académicos (véase literatura citada en el estudio). Además en tres talleres de trabajos organizados el 2007, esta información fue presentada a diversos representantes de instituciones públicas con el propósito de recabar información e integrar sus observaciones; véase además <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-68468.html> (20.09.2008)

La observación de las instancias e instrumentos que en Chile tienen relación con la participación ciudadana testimonia esfuerzos reales y resultados efectivos de numerosas políticas. Es posible afirmar que el Estado chileno cuenta con numerosas herramientas y posibilidades reales de generar información y promover la participación en los niveles centrales (macro), regionales y provinciales (meso) y locales (micro). Por lo tanto, el país dispone de numerosos instrumentos de participación que podrían ser perfeccionados y quedar más integrados. No obstante lo anterior, hay por lo menos tres problemas que afectan el quehacer del Estado<sup>23</sup>. Primero, falta de recursos presupuestarios y humanos, tanto en cantidad como en cuanto a su preparación. En las diversas instancias que participan en la formulación y en la ejecución de las políticas de participación, se observan asimetrías en recursos y condiciones para lograr buenos resultados y por estas razones las políticas de participación ciudadana no avanzan todo lo que podrían. No obstante las capacidades de algunos servicios<sup>24</sup>, hay otros que no cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios para hacer lo propio, aún cuando están especializados en participación y por lo tanto tienen responsabilidades equivalentes<sup>25</sup>. Por otra parte, en la práctica, en el marco de la ejecución y del seguimiento de las políticas y de sus resultados, interactúan numerosas instancias y organizaciones, sin existir condiciones que garanticen sinergias en las cadenas de trabajo, ni tampoco sistemas de seguimiento que faciliten el cumplimiento de las funciones para que el todo se retroalimente y progrese. Bajo tales condiciones, falta recursos y de incentivos, no es posible esperar que las entidades públicas involucradas estén en condiciones de cumplir bien actividades y rutinas que son esenciales para que los programas de participación realmente tengan resultados. Segundo, bajo condiciones de mucho trabajo y cosas por hacer, existen problemas reales en la cultura organizacional en las instituciones, desde los ministerios, pasando por los gobiernos regionales y provinciales, hasta las municipalidades. En el día a día, la falta de coordinación conspira contra numerosas iniciativas y el buen funcionamiento, el impacto total de los esfuerzos que se realizan desde el Estado se ve disminuido. El problema de la cultura organizacional y de la coordinación, sumado a los cambios que se producen en los niveles políticos de de los procesos de toma de decisión, tampoco favorecen un adecuado seguimiento y perfeccionamiento<sup>26</sup>. En el ámbito comunal, la falta de autonomía de los programas y servicios de participación debilitan su impacto. Los estilos de los alcaldes y los cambios de los altos funcionarios determinan prioridades, énfasis y decisiones centrales en relación con esos programas. Por lo tanto es difícil la continuidad en las

políticas de participación, y es más difícil aún que cambien las relaciones asimétricas de poder.

En síntesis, no obstante los problemas consignados, se puede afirmar que los gobiernos chilenos han realizado un esfuerzo sostenido en el tiempo por generar condiciones que promuevan la participación ciudadana en todos los niveles de la administración del estado, especialmente en las municipalidades. Cabe preguntar, entonces, si todos estos esfuerzos encuentran un correlato en altos niveles de participación y de confianza en el país.

## 5 PARTICIPACIÓN EN TÉRMINOS REALES

Según la información de diversos estudios por encuesta, en Chile el interés por los asuntos públicos y por la participación electoral –reconocidas manifestaciones de la cultura cívica democrática<sup>27</sup>– es extremadamente bajo. Sin embargo, en nuestros propios sondeos el 73% de las personas declara participar, la práctica de informarse sobre asuntos públicos tiende a aumentar<sup>28</sup>, y la mayoría tiene poco o ningún interés por la política<sup>29</sup>.

### Cuadro 2

Participación política, asociativismo y acciones en Chile, en %

	2000	2003	2005	2006 <sup>(1)</sup>	2007
<b>Electoral</b> (votar)	-	-	72	76	47
<b>Hablar sobre política</b> (discutir)	-	-	86	70,1	50
<b>Informarse</b>			55,8	70,6	76,2
<b>Voluntariado</b> (participación)	1,3	2,1	10,4	8,9	2,0
<b>Grupos de interés</b> (participación)	19,1	18,7	12,0	2,9	3,0
<b>Asociaciones religiosas</b> (participación)	6,6	8,0	26,2	25,5	13,2
<b>Acciones colectivas</b> (protesta, colecta de firmas, etc.)	-	-	17,2	15,8	15,7

<sup>(1)</sup> Del total, el 46% de los encuestados no vota por no estar inscripto en los registros electorales; del 47% que sí vota, entre el 41 y 42% lo hace por candidatos, y entre el 5 y el 6% deja su voto en blanco. Cada variable fue obtenida por medio de índices creados a partir de preguntas contenidas en la encuesta aplicada por el proyecto FONDECYT N° 1071073; los informes de índices pueden ser revisados en el sitio web del proyecto [www.capital-social.com](http://www.capital-social.com). Las encuestas CASEN (Ministerio de Planificación Nacional de Chile) del 2000 y del 2003 muestran que la participación en el voluntariado subió en el nivel nacional de 1,3 a 2,1%, en organizaciones utilitarias baja de 19,1 a 18,3%, y en organizaciones religiosas sube de 6 a 8%.

**Fuente:** encuestas de elaboración propia y bases de datos FONDECYT N° 1071073, ver en [www.capital-social.com](http://www.capital-social.com) (01.10.2008)

La participación en asociaciones de voluntariado y grupos de interés tiende a ser baja, en todos los años y en todas las categorías, y la participación en acciones colectivas desafiantes, tales como huelgas o la ocupación de espacios públicos, y en el asociativismo religioso tiende a ser mayor (15,7 y 13,2% el año 2007)<sup>30</sup>. Otrora importantes organizaciones, tales como los partidos políticos chilenos, tienen pocas personas inscritas y que participen (sólo el 1%, según resultados de nuestra encuesta), tal vez por sus propias dificultades para articular intereses ciudadanos<sup>31</sup>.

En la literatura sobre Capital Social y cultura política se ha verificado un interesante debate en torno a las tendencias de la participación en el tiempo<sup>32</sup>. En el caso de Chile, según el cuadro 3, se observa una modesta participación, aunque fluctuante.

### Cuadro 3

#### Participación en grandes organizaciones

	1995	2004	2005	2006	2007
<b>Partidos</b>	2,5	2,0	2,8	2,4	0,1
<b>Sindicatos</b>	3,4	5,1	1,8	3,4	2,6
<b>Junta de vecinos</b>	3,6	3,37	1,8	11,1	4,4
<b>Iglesias</b>	18,6	-	26,2	21,2	13,2

**Fuente:** encuestas de elaboración propia y bases de datos del proyecto FONDECYT N° 1071073, ver en [www.capital-social.com](http://www.capital-social.com) (01.10.2008); base de datos Encuesta Nacional Bicentenario (PUC-Adimark, 2006)

Las razones pueden ser muchas, y no deben ser atribuidas sólo a los efectos o a la falta de resultados de las políticas públicas o de la mala gestión. Por otra parte, en los barrios y en las comunas hay destacadas formas de asociativismo; a esta categoría corresponden las asociaciones económicas populares, por ejemplo pequeños talleres de artesanos, arpilleras, microempresas, etc. De igual modo, destaca un conjunto de asociaciones sociales y de pasatiempo en los barrios, por ejemplo culturales (arte, teatro, música, cine), educacionales (asociaciones de padres y de profesores), equipo deportivos<sup>33</sup>.

En nuestras mediciones (2005, 2007), buena parte de quienes no participan responden que se debe a la falta de tiempo (42,6%), desinterés (41,4%), motivos personales (28,8%), falta de credibilidad (25,6%), falta de percepción de los beneficios que puede traer la participación (17,6%). Sin lugar a dudas, las respuestas consignadas tienen relación con un conjunto de transformaciones socio-económicas y culturales que confrontan a la sociedad chilena y que inducen conductas y decisiones. La falta de tiempo

es un factor de gran importancia en Chile, porque el tiempo ha llegado a ser un recurso escaso para una gran parte de la población. Los factores que influyen son muchos, todos relacionados con acelerados procesos de modernización y urbanización<sup>34</sup>. A la falta objetiva de tiempo cabría relacionar los motivos personales y las “cosas que hacer” que impiden cierto grado de involucramiento en asociaciones o acciones colectivas. El desinterés no es necesariamente ausencia de inquietudes o la apatía por hacer cosas junto a otros. Esta actitud probablemente está referida a la indiferencia y a la falta de motivación por ofertas que no aportan mucho a las necesidades cotidianas de las personas y de sus seres cercanos<sup>35</sup>.

La falta de credibilidad probablemente encuentre su explicación en la experiencia cotidiana de la participación en asociaciones, tal como sugiere la investigación más cualitativa<sup>36</sup>. Este fenómeno suele ser el resultado de dos tipos de quiebres entre los dirigentes y los asociados, uno horizontal y otro vertical. El quiebre horizontal se produce por la acción de los dirigentes que hacen uso de las asociaciones para obtener beneficios personales, perpetuándose en los cargos de dirección, sin promover la rotación y la renovación. El quiebre vertical es, en cambio, de tipo generacional, en cuanto a que los jóvenes sin contar con espacios reales para ser interlocutores y participar, tienden a alejarse de las organizaciones. Formalmente puede haber numerosas organizaciones con estatutos al día y dirigentes que son visibles, pero las bases de esas organizaciones por lo general son débiles o inexistentes. Con lo anterior es coherente también la percepción que tienen muchos, en cuanto a que la participación en asociaciones no trae beneficios reales, o si los trae, dichos beneficios quedan bajo el control de los dirigentes. Por otra parte, entre quienes participan en alguna instancia asociativa o en movimientos de acción colectiva, tiende a ser frecuente la motivación religiosa o la entretención, según se puede advertir en la siguiente tabla.

**Cuadro 4**

Por que se participa (2005)

Razones	%
Espiritual, posición social, autoestima	12,0
Placer o diversión	9,6
Trae beneficios a la comunidad	5,0
Otro	1,8
Mejorar el sueldo familiar o acceso a servicios	1,6
Es importante en situaciones de emergencia en el futuro	0,4
No responden (son los que no participan de grupos)	69,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:**  
encuestas de  
elaboración propia y  
bases de datos del  
proyecto FONDECYT N°  
1071073 (ver en [www.  
capital-social.com](http://www.capital-social.com))

La participación política está positivamente correlacionada con el interés por los asuntos públicos, discutir e informarse sobre política (ver cuadros 7 y 8 en apéndice)<sup>37</sup>. También es significativa la correlación entre participación política e inseguridad. Otra correlación interesante se observa entre la participación y la actitud de solidaridad e identificación social, es decir, quienes son más activos políticamente comparten o manifiestan cierto grado de solidaridad con sus conciudadanos y su sociedad. Hay correlaciones positivas entre la participación política y la educación, y menor en medida con el nivel de ingresos y calidad de vida.

La participación política se correlaciona positivamente con la participación en asociaciones, es decir, a mayor participación en asociaciones de voluntariado y utilitarias y en acciones colectivas desafiantes, mayor es la disposición a informarse, discutir y participar en política. A su turno, las correlaciones entre el asociativismo y diversas variables socioeconómicas (sexo, educación, nivel de ingreso, infraestructuras, inseguridad/seguridad, satisfacción/insatisfacción con las instituciones) tienden a ser bajas en general. Por otra parte, la correlación entre el asociativismo y las infraestructuras asociativas sugiere que es cierto el supuesto que a mayor cantidad de organizaciones e instancias de asociación en los barrios y en las comunas, mayor es la propensión a participar<sup>38</sup>. Por último, algunas variables actitudinales (cultura política) tienen una clara relación con la participación. De un modo muy destacado, el sentido de solidaridad e identificación con la sociedad tiende a correlacionarse positivamente con el asociativismo.

En la literatura especializada hay un amplio consenso sobre la importancia de la confianza y de las actitudes cívicas para la participación, la buena gestión pública y la democracia<sup>39</sup>. En el caso de Chile (ver cuadros 5 y 6), un significativo sector de la sociedad manifiesta bajos niveles de confianza en otra gente, más del 70% de las personas considera que no se puede confiar<sup>40</sup>. Los niveles de confianza interpersonal son bajos<sup>41</sup>. En cuanto a las formas de relación social más institucionalizadas, la familia y la Iglesia Católica continúan disfrutando de un alto grado de confianza entre la población (80,8% la familia, 50,2% la Iglesia)<sup>42</sup>. En todos los estratos sociales, la familia es el soporte fundamental, y esto ocurre no obstante las numerosas presiones, dificultades y peligros que enfrentan estas formas de relación social en la actualidad<sup>43</sup>. La Iglesia Católica tiene de gran influencia en la sociedad, principalmente por el cumplimiento de numerosas funciones centrales en el ciclo vital de sectores significativos de la población, sus actividades de educación y de beneficencia pública<sup>44</sup>. Otras grandes organizaciones institucionalizadas, antaño con gran prestigio y arraigo en la población chilena, pasan por una situación difícil en la actualidad<sup>45</sup>.

## Cuadro 5

Confianza en otra gente (2005)

	Si	Algunas veces	Nunca	Ns/Nr
<b>La mayoría de las personas del barrio generalmente se encuentra dispuesta a ayudarlo en caso de necesidad</b>	38,2	32,8	23,4	5,6
<b>Se puede confiar en la mayoría de las personas que viven en su barrio</b>	24,2	42,4	31,8	1,6
<b>En este barrio es necesario estar atento porque alguien puede sacar ventaja de usted</b>	58,2	17,8	20,8	3,2
<b>Las personas de barrio en general no confían unas en las otras para prestar dinero</b>	51,2	10,2	26,2	12,4

**Fuente:** encuestas de elaboración propia y bases de datos del proyecto FONDECYT N° 1071073 (ver en [www.capital-social.com](http://www.capital-social.com))

## Cuadro 6

Confianza en instituciones (2005)

	Confían mucho	Confía poco	No confía	Ns/Nr
<b>Congreso Nacional</b>	4,2	54,2	40,0	1,6
<b>Gobierno</b>	16,4	54,4	28,8	0,4
<b>Junta de vecinos</b>	11,8	39,4	43,8	5,0
<b>Municipalidad</b>	12,2	51,4	35,0	1,4
<b>Poder Judicial</b>	9,0	45,4	44,2	1,4
<b>Partidos políticos</b>	2,6	34,6	61,6	1,2
<b>Policía</b>	19,4	56,8	23,6	0,2
<b>Iglesia</b>	50,2	30,8	18,2	0,87
<b>Familia</b>	89,8	8,2	1,8	0,2
<b>Vecinos</b>	28,8	48,2	231,4	1,6
<b>Asociaciones comunitarias</b>	12,4	49,8	31,8	6,0
<b>Sindicatos</b>	9,4	35,8	45,2	9,6
<b>Medios de comunicación</b>	21,2	51,4	26,6	0,8

**Fuente:** encuestas de elaboración propia y bases de datos del proyecto FONDECYT N° 1071073 (ver en [www.capital-social.com](http://www.capital-social.com))

La confianza puede estar influida por un conjunto amplio de factores, y no necesariamente por la efectividad de las políticas públicas de participación (ver cuadro de correlaciones 9, en apéndice). Las correlaciones positivas entre la participación política y el asociativismo, por una parte, y diversas formas de confianza, por otra, reafirman un supuesto importante de la literatura sobre Capital Social, a saber: a mayor confianza, mayor es la disposición para participar y las condiciones para la cohesión e integración nacional<sup>46</sup>. A su turno, las variables socioeconómicas y de calidad de vida, tales como ingresos, calidad de vida, bienestar personal, inseguridad/seguridad, incluida la satisfacción con las instituciones (satisfacción con la democracia), como tienden a correlacionarse positivamente con la confianza. Finalmente, las actitudes cívicas de solidaridad e identificación con la comunidad tienden a estar relacionadas con la confianza.

En síntesis, en el caso de Chile se observan ciertas relaciones de interés: la participación política, el asociativismo y la confianza se refuerzan mutuamente, y en ellas influyen las condiciones de vida y la cultura política. La alta correlación entre la confianza en otra gente y el sentido de la responsabilidad social colectiva representa un recurso social importante para el desarrollo local y nacional. Asimismo destacan las correlaciones positivas entre la participación y la confianza, por un lado, y la infraestructura asociativa donde viven las personas, por otro, y ello valida uno de los supuestos clásicos de las relaciones entre asociatividad, democracia y desarrollo: a mayores condiciones sociales favorables para la participación, tales como la existencia de instancias para la práctica del asociativismo, mayor será el grado de confianza y mayor la disposición a participar en las personas.

Cabe destacar las relaciones que se observan entre la inseguridad, la confianza y el efecto de las instituciones (grado de satisfacción con la democracia en los cuadros). Lo anterior está en la línea de dos preocupaciones centrales en la actualidad: la inseguridad ciudadana, relacionada con percepciones, actitudes y hechos de violencia social, y la inseguridad en el desempeño de las instituciones (capacidad de procesar y dar respuestas satisfactorias a inquietudes ciudadanas, la efectividad, responsabilidad y transparencia)<sup>47</sup>. Estas correlaciones indican que las instituciones y las condiciones de vida de las personas tienen efectos en la participación y en la confianza. Las observaciones anteriores están en sintonía con la creciente atención que se está dando a las variables institucionales y del desarrollo socioeconómico en los estudios de participación y de eficacia de las políticas públicas<sup>48</sup>.

Finalmente, cabe hacer algunas observaciones con respecto a la participación y la confianza en el nivel local propiamente. Al igual que en el

nivel nacional, la participación en elecciones de alcaldes y concejales no es alta. En nuestra encuesta del 2007, sólo el 41,5% de las personas afirmaba haber votado en elecciones municipales, y un porcentaje significativo de ellas manifestaba no experimentar “gusto” por votar (36,8%). Por otra parte, la mayor parte de las personas no participaba en la vida política e institucional de los municipios por medio de los instrumentos e instancias ad-hoc creados durante las últimas décadas. Así ocurría, por ejemplo, con las asambleas municipales, los cabildos abiertos, organizaciones sociales y otras actividades de participación. Más del 90% de las personas declaraba no participar en las instancias indicadas ni en las juntas de vecinos. La confianza en las autoridades municipales tampoco era muy alta; sólo el 11% de las personas confiaba en las municipalidades y pocos habían tenido la experiencia de entrar en contacto con funcionarios municipales. El 67% de las personas afirmaba no conocer las autoridades, un 80% no conocía al alcalde ni a los concejales de su propia comuna. El 91,6% declaraba que nunca había pedido ayuda en una municipalidad. Por otra parte, un sector significativo de vecinos tenía algún grado de confianza en los concejales (21,2%). Finalmente, no se había gran confianza en las organizaciones formales para la participación y en los dirigentes; sólo el 24,2% de las personas manifestaba algún grado de confianza en las juntas de vecinos, y sólo el 27,6% en los dirigentes de organizaciones comunitarias.

Los bajos niveles de participación y de confianza en el nivel municipal explican el hecho que la mayor parte de los vecinos no pidan cooperación o ayuda a las autoridades locales, no participen en acciones colectivas de bien común del barrio (66%), no asistan a reuniones comunitarias, no se involucran con organizaciones o iniciativas locales, no se beneficien de los programas sociales municipales (95%), y no presenten peticiones al gobierno local<sup>49</sup>. Pareciera ser que son pocos los chilenos que sienten la confianza para solicitar auxilio a sus autoridades locales frente a problemas, y muy pocos quienes participan en las instancias de participación autorizadas desde los municipios.

Sin lugar a dudas, hay una relación entre la baja participación de la comunidad local y el bajo nivel de confianza, por una parte, y las prácticas participativas en el ámbito de las municipalidades. La lectura es clarísima en este sentido: el mundo municipal chileno carece aún de prácticas regulares que favorezcan la adecuada sintonía entre inquietudes ciudadanas y actividades de los propios municipios<sup>50</sup>. La falta de sintonía queda en evidencia con la percepción que tienen las personas sobre la poca receptividad por parte de los municipios frente a sus inquietudes.

En el caso de las juntas de vecinos, la explicación de la baja participación

podría radicar en la naturaleza de esas organizaciones. Ellas son instancias creadas por ley, en la década de 1960, para formalizar la participación ciudadana en el ámbito municipal-local, y en la práctica representan solo algunos sectores bien organizados y que tienen un buen manejo con las autoridades políticas y administrativas. En ningún caso las juntas de vecino representarían a la sociedad civil de ciudadanos organizada.

En síntesis, la participación política es consecuencia de la obligatoriedad de votar, y no es muy alta en términos de informarse y debatir asuntos públicos. La participación en asociaciones es baja, destacado el asociativismo religioso y las acciones colectivas desafiantes. A su turno, la confianza pública no es alta, ni en términos interpersonales ni en relación con las instituciones. En el nivel local, municipal, la participación y la confianza son bajas. Se puede concluir que no hay relación entre los enormes esfuerzos que han sido desplegados por el Estado chileno en orden a promover la participación ciudadana y los magros resultados de participación ciudadana que se observan, especialmente en el nivel local. Por lo tanto, las evidencias empíricas demuestran que hay fundamentos suficientes para esperar cambios y progresos, innovación y mejoría.

A continuación, se presentará una propuesta técnica y de gestión que podría ayudar a mejorar los resultados de las políticas de participación y confianza, asuntos esencialmente políticos, por cuanto su concreción debiera incentivar las prácticas de participación y el mayor control ciudadano en el nivel de los gobiernos locales, por introducir elementos que necesariamente afectarán la distribución del poder en el espacio local.

## 6 PROPUESTA

Las políticas públicas de participación deben traducirse en resultados concretos de participación y de confianza, desde la perspectiva de los ciudadanos y de sus organizaciones, ellas deben contribuir efectivamente a incrementar el grado de satisfacción de los ciudadanos, su confianza y compromiso con la marcha de los asuntos públicos.

Para que las políticas lleguen a buenos resultados, se debe introducir innovaciones orientadas a mejorar los niveles de efectividad, ganar en eficiencia, mejorar servicios cuyo objetivo es servir a los ciudadanos, incrementar el grado de transparencia y de responsabilidad en el manejo de la información y de los recursos. Asimismo, es necesario introducir elementos que mejoren la imagen de los servicios públicos de participación y ayuden a

elevar los grados de legitimidad, y que también incluyan una mejoría sustantiva de las condiciones laborales de los funcionarios públicos.

Un camino válido para avanzar en la dirección propuesta consiste en focalizar el esfuerzo hacia la creación de estándares de participación que tengan impacto en todas las áreas de la participación ciudadana en el nivel municipal, en relación con otros niveles de la administración del estado, con las políticas de los servicios centralizados y descentralizados, y naturalmente con las organizaciones ciudadanas de la sociedad civil. Un avance clave en esta dirección consistirá en aunar criterios, en torno a estándares de participación en el nivel local, y generar condiciones favorables para el monitoreo e impacto de los mismos.

Estipulativamente, se puede entender “estándares” como un conjunto acotado de medidas de participación, cuya función consistirá en fortalecer la coordinación de los diversos actores que intervienen en las políticas locales de participación. Estas medidas deben servir para el monitoreo del funcionamiento real de la gestión de la participación en la administración pública. En otras palabras, los estándares representarán un conjunto de informaciones y observaciones referidas a la participación ciudadana, las condiciones necesarias para que esa participación sea posible y observaciones sobre la calidad de la misma.

La tarea consiste en generar un conjunto acotado de observaciones de acceso público para todos los actores que deseen cooperar en las políticas de participación, que estén integradas a un sistema regular de observación de la participación en los diversos servicios de la administración del estado. De este modo, se irá generando un lenguaje común de la participación en los niveles centrales, regionales y locales, y las sinergias necesarias para progresar.

Pasos necesarios para la generación de estándares son los siguientes: primero, consenso básico con respecto a los principales parámetros de la participación, del cual deben participar diversos actores que tienen impacto en diferentes niveles del estado y de la sociedad; segundo, operacionalización de esos parámetros en forma de instrumentos de observación; tercero, seguimiento autónomo de las políticas de participación.

¿Qué observar? Como punto de partida proponemos incluir un conjunto de hechos (prácticas) que permitan saber cómo está funcionando realmente el sistema de la participación ciudadana local, no teórica ni normativamente, sino en la práctica, en el día a día. En este sentido es necesario observar un conjunto acotado hechos que den cuenta de una multiplicidad de procesos de participación social que ocurren en el nivel local (indicadores). Entre es-

tas observaciones deben tener especial prioridad los procedimientos y las condiciones de la participación que se debieran de seguir del cumplimiento cabal de la Constitución Política y las leyes orgánicas constitucionales (piso mínimo). Las condiciones están referidas a los factores que posibilitan acciones de participación (infraestructuras, por ejemplo). La observación de prácticas consiste en observar y registrar las conductas y las acciones de funcionarios, las acciones de ciudadanos, y de todos quienes intervienen en el ámbito de la participación en el municipio.

Los actores más importantes en el sistema son los servicios municipales, por ser co-responsables en la provisión del bien público participación. Pero también tienen relevancia las estructuras más centralizadas del estado (provincial, regional, nacional), por ser co-responsables subsidiariamente y por contar con los recursos para reforzar la actividad de los municipios y posibilitar. Asimismo, los ciudadanos y sus organizaciones tienen la importante función de generar inquietudes ciudadanas y demandas sociales, y participar responsablemente.

¿Qué observaciones sobre condiciones y prácticas para la participación local? Proponemos que se debe observar un conjunto acotado de hechos de la participación a nivel local. Las informaciones recabadas, sistematizadas debieran ser analizadas por una instancia autónoma de coordinación, donde participen activamente las instituciones contrapartes del gobierno central y regional. Las observaciones podrían ser recabadas por las siguientes vías: acceso a información estadística; aplicación de encuestas; elaboración y aplicación de pautas de observación; sistemas de registro de atención ciudadana similar al que trata de desarrollar en la actualidad el gobierno de Chile (el sistema OIRS).

A continuación, a modo de ejemplo, vamos a proponer un conjunto de observaciones que corresponden a un conjunto hechos y condiciones de participación ciudadana, con el propósito de ilustrar sobre el tipo de información que debiese estar siendo recabada y analizada regularmente:

#### 1. ATENCIÓN, VELOCIDADES, CALIDAD (PRÁCTICAS EN LAS MUNICIPALIDADES)

- Numero de solicitudes de participación (servicios, sugerencias, quejas, otros); propósito: ver tendencias en el tiempo; si aumentan, se mantienen, disminuyen, y preguntar luego por causalidades.
- Tipos de solicitudes (por rubros, cantidad; género; edad; residencia): visión desagregada, con el propósito de conocer dónde hay demandas de participación, en relación con qué temas, en qué dimensiones ciudadanas (políticas, sociales, civiles, económicos, otros); de qué grupos sociales se trata.

- Tiempos de respuesta promedio ante inquietudes ciudadanas: para poder evaluar cómo se comporta el sistema, por ejemplo si hay correlaciones entre aumentos de flujos y mayor lentitud, lo que daría cuenta de necesidades de ajuste, o si bien se trata de ciertas funciones que no se están cumpliendo bien, y dónde se están produciendo los problemas y por qué.

- Instancias que intervienen, tiempo que demora cada instancia (sistema de registro): importante desagregar, ver dónde los tiempos aumentan o se reducen (ingresos, recepción u oficina de partes, período de procesamiento, período de consultas, respuestas, etc).

- Observación de procedimientos: cumplimiento de procedimientos (condiciones para que todo funcione); tener receptores adecuados de inquietudes ciudadanas, por ejemplo cajas si se trata de reclamos y sugerencias; tener papel y lápiz junto a las cajas para que tengan sentido; tener personal o sistema que registre anomalías, observaciones, con capacidad real de hacerlo; tener oficina de partes funcionando bien, etc.

- Horarios de atención o sistemas alternativos: tiempo real de atención, descontadas pausas y dilaciones; observación de tiempos reales para que se puedan hacer las cosas (para comparar, por medio de simulaciones, es posible estimar tiempos ideales de duración con los recursos dados); si no es posible ofrecer tiempos presencial, entonces tiempos virtuales (observar real accesibilidad de las inquietudes ciudadanas).

- Condiciones presupuestarias: observación sobre flujos de recursos destinados a procesar y satisfacer inquietudes ciudadanas (única vía de poder tener una idea realista de lo que se puede hacer).

- Condiciones de infraestructura que influyen en la rapidez y la calidad de la respuesta ante inquietudes ciudadanas: número de computadores, funcionamiento de los sistemas computacionales (velocidades, grados de congestión), existencia de formularios preparados, sistemas de preguntas frecuentes; número de teléfonos con líneas que realmente funcionen, número de fax, fotocopadoras, accesos a Internet, etc.

- Condiciones de recursos humanos para atender con eficiencia: observaciones sobre número, preparación para responder, sobre sistemas de capacitación; lo anterior tendrá efectos en la capacidad de responder frente a solicitudes, demandas y atención de inquietudes ciudadanas.

2. APLICACIÓN PRÁCTICA DE DERECHOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES (CIUDADANOS) : DERECHOS LABORALES, IGUALDAD DE ACCESO A SERVICIOS, ACCESO A LA INFORMACIÓN, NO DISCRIMINACIÓN, ETC.

- Existencia de mecanismos de regulación de tiempos y responsabilidades,

que ayude a determinar número adecuado de atenciones por funcionario en horas, exigible por instancias responsables.

- Observación de la calidad de los mecanismos: por ejemplo, un sistema de alta calidad en un servicio de atención de inquietudes ciudadanas, desde la perspectiva de derechos laborales y sociales, puede expresarse en la determinación de un número mínimo de procedimientos, después de lo cual el operador puede hacer otras cosas de su interés (por ejemplo, capacitarse); un mecanismo de estímulo: cierto número de atenciones o de procedimientos en cierta cantidad de tiempo, con un sistema de registro en el computador o Terminal, y una vez que se cumple la cuota el funcionario puede usar su tiempo en otras cosas, por ejemplo relacionado con una buena política de capacitación o buen sistema para convivencia en el servicio (cafetería, lectura de prensa, etc). Un sistema compulsivo, en cambio, podría consistir en sistema de señales cada cierto tiempo.

- Tiempo de atención por consulta, en minutos

- Acceso a la información en relación con inquietudes ciudadanas: observaciones sobre instrumentos del municipio, cobertura, efectos.

Los instrumentos de observación requieren cierta preparación, validación, contenido y procedimiento sajutados a las necesidades ciudadanas; por ejemplo, un instrumento de gran potencial es el presupuesto; las informaciones deben estar bien dispuestas en los servicios y productos de participación, cosa que haya información oportuna.

Sistemas de monitoreo y de seguimiento: mecanismo y procedimientos para observar la disposición de informaciones sobre temas de interés ciudadano; sistemas razonables de registro, por ejemplo que el funcionario registre, que el ciudadano tenga constancia del registro, que un tercero lo pueda observar.

- Trato digno: sistema de observaciones sobre el trato que se da a los ciudadanos y a sus organizaciones, que va desde el lenguaje empleado, los tiempos para proceder, hasta la calidad de la información oportuna (si se pregunta que hacer, respuesta precisa con información adecuada); implica consignar información sobre grado de preparación y sistemas de consulta sobre calidad de los servicios.

- Capacitación: horas promedio; contenidos (principios de derechos humanos, sociales, políticos y económicos, elementales de no discriminación); didácticas (simulaciones, casuística); sistemas de calificación con consecuencias prácticas (asociadas a tareas, responsabilidades, ascensos); sistemas de contratación (ordenados o no, vía licitaciones, según calidad y propuestas, con medición de resultados)

### 3. OTROS: SENTIDO COLECTIVO (INTEGRACIÓN, COHESIÓN SOCIAL, COMPETENCIAS HABILITANTES SOCIALES; FORMACIÓN CAPITAL SOCIAL)

- Creatividad e innovación: observaciones sobre acciones estimulantes para la participación ciudadana; pueden ser ferias, exposiciones y otra acciones que muestren dimensiones humanas agradables de la participación ciudadana, de las acciones colectivas; se puede desarrollar muestras sobre participación y sus efectos en otros países (por ejemplo Porto Alegre por su gran experiencia acumulada); semanas que muestren acciones de participación o iniciativas de participación en otros países, Brasil (osamento participativo), Argentina (experiencias de Poder Ciudadano), Alemania (Volksfest, Volksschule y encuentros culturales diversos); acciones que faciliten la satisfacción de necesidades de participación con inquietudes reales de las personas, de forma entretenida (por ejemplo, recreación de los niños; uso del tiempo libre para los padres, recitales o kermeses, etc.)
- Fondos y concursos: observación de acciones e iniciativas que vinculen universidades, colegios, ciudadanías y barrios; convocatorias reales.
- Incentivos de participación: concursos y licitaciones participativos, por ejemplo para atender servicios básicos, tales como aseo y ornato, construcción de obras públicas, etc. Convocatorias abiertas, presentación de programas y debates, con jurados, periodos razonables para la presentación de proyectos, para la información, para la toma de decisiones.

Para que la propuesta indicada pueda ser viable, se requiere de un conjunto de factores y procedimientos ayuden al monitoreo. Aquí quedan consignadas algunas propuestas, pero la discusión sobre este punto debiera ser el resultado de un estudio en profundidad sobre los recursos y las competencias que actualmente hay en Chile para dar el salto.

#### 1. INSTANCIA DE COORDINACIÓN

Una instancia de coordinación resulta ser indispensable, sea esta una instancia ya existente u otra nueva. La instancia de coordinación debe colaborar de una forma eficiente con las instituciones del Estado que tienen políticas y programas de participación. Idealmente, una instancia de coordinación debiese tener suficiente autonomía para responsabilizarse por los resultados de su trabajo. En este sentido debiese contar con autonomía legal, generar sus propios recursos para hacer el seguimiento de los resultados de las políticas y de este modo cooperar con las intervenciones del Estado para fortalecer la participación comunal. Esta instancia, en cuanto tenga acceso a información relevante para la participación, debiera tener una

estructura orgánica, estar compuesta por investigadores especializados, preparados, contar con recursos necesarios, y estar sometida a un régimen de transparencia, responsabilidad y buenos resultados. Ella debiese tener relación con todos los actores relevantes de la participación, especialmente centros académicos autónomos y organizaciones de la sociedad civil, debiese ser responsable de un seguimiento riguroso de las políticas de participación, y debiese tener capacidades y recursos para ser un interlocutor válido de los actores institucionales que toman decisiones sobre políticas públicas. Entre sus actividades de investigación y de intervención podrían estar las siguientes: recabar información y hacerla accesible para a todos los actores sociales interesados en representar inquietudes ciudadanas en el espacio local; generar estadísticas homologables, parámetros comunes para las políticas públicas de participación; desarrollar un sistema de capacitación regular en las instituciones para fortalecer los recursos humanos; articular inquietudes ciudadanas y sociales con las políticas públicas; asesorar en las políticas públicas institucionales

## 2. SISTEMA DE MONITOREO

Es indispensable un sistema eficiente que genere información y ayude a monitorear la realidad de la participación. A continuación, algunas posibilidades:

a) Delegación de la responsabilidad a organizaciones centralizadas y bien coordinadas del Estado. En la actualidad, esta alternativa resulta ser inviable en Chile por las razones ya expuestas en este estudio, ellas carecen de recursos presupuestarios, infraestructura, y personal capacitado. Por ejemplo, la DOS de la Secretaría General de la Presidencia, con la mejor disposición que tienen sus funcionarios, recién está comenzando a sistematizar información del sistema OIRS con retraso y de forma incompleta, y la tarea es titánica por un sin número de problemas que van desde la calidad de la información registrada hasta las condiciones reales que tienen los funcionarios para poder sistematizarla.

b) Delegación de la tarea a las propias municipalidades. Al corto y mediano plazo es poco practicable, por los mismos motivos anteriores. No todos los municipios tienen prácticas o una cultura organizacional de promoción de la participación ciudadana, y por esta razón hay una brecha con las inquietudes ciudadanas y no se ha obtenido los resultados deseables con los diversos instrumentos estatales de participación. Para que las municipalidades lleguen a estar en condiciones de asumir un papel protagónico, tal vez debiesen introducirse innovaciones en sus cuerpos legales, cambios en los sistemas presupuestarios, en la gestión administrativa y del personal. Empero, al largo

plazo, los municipios debiesen asumir el compromiso de incorporar sistemas y prácticas de participación ciudadana a su quehacer diario, y gestionar y destinar los recursos necesarios (infraestructura, recursos humanos, tiempo y ambiente laboral, etc.), y deberían sumarse de forma eficiente a un sistema integrado. En tales circunstancias, los servicios centrales del Estado podrían interactuar con el sistema municipal de forma coordinada y eficiente.

c) Alcanzar una mejor articulación de políticas públicas con iniciativas autónomas de organizaciones de la sociedad civil. Los métodos para avanzar en ello, al corto y mediano plazo, podrían consistir en políticas presupuestarias, de infraestructuras, de coordinación para fortalecer la intervención de las organizaciones de la sociedad civil. Se trata del fortalecimiento de políticas y acciones tendientes a generar condiciones en la propia sociedad para inducir políticas y prácticas de participación ciudadana en el espacio local municipal.

### 3. PERFECCIONAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS E INCENTIVOS DE LA PARTICIPACIÓN COMUNAL Y EMERGENCIA DE UN TERCER SECTOR FORTALECIDO

Básicamente, esta condición consiste en el perfeccionamiento de los instrumentos existentes. Junto a las ordenanzas municipales (leyes municipales), los procesos de planificación del desarrollo comunal (PLADECOs), los fondos de desarrollo, entre otros, se podría establecer sistemas de “provisión ciudadana de la participación municipal”: licitaciones para productos y servicios de participación, por ejemplo tramitaciones, comunicación e información, sitios Web de acceso; sistemas de proveedores y reponedores de instrumentos y productos de participación en los espacios municipales.

Otro incentivo consiste en las reformas legales para perfeccionar los mecanismos de representación, en términos electorales de democracia directa (elección de alcaldes, consejeros municipales, representantes ante el Congreso), y de democracia indirecta (consejeros regionales, etc.). En esta dirección, un gran avance sería la creación de un sistema de monitoreo, donde organizaciones de la sociedad civil que cumplan con las condiciones de asociarse tengan una función importante: recursos humanos, experiencia, ethos de intervención.

En sintonía con lo anterior, otro estímulo podría ser el mayor acceso a espacios que sirven por excelencia para tratar asuntos de interés ciudadano. En el sistema educacional, por ejemplo, los centros de alumnos y de padres, en los sistemas de salud los consultorios y las redes de atención.

El sistema de las organizaciones de la sociedad civil, consistente en un conjunto de actores autónomos, interesados en canalizar inquietudes ciudadanas hacia las instituciones, podría mejorar sus competencias para

intervenir por medio de mayor interconectividad, el uso de sistemas ágiles que ayuden a generar información y sistematizarla (plataformas informáticas, de Internet). Al largo plazo, un tercer sector con recursos, bien articulado, en sintonía con los procesos de modernización y las innovaciones en gestión del Estado, con experiencia de monitoreo, sometido a reglas de calidad y de buenas prácticas (válidas para todos), podría inducir sinergias en el sector institucional, influir en las decisiones, inducir cambios que sean necesarios para una adaptación y mejorar la calidad de la participación. En el marco de las interacciones que se vayan produciendo con el sector público, de cooperación y de conflicto, se irán asentando prácticas de participación que cambiarán radicalmente el panorama actual. Un sistema bien organizado y articulado, donde participen ciudadanos, sus organizaciones, diversos grupos de interés, centros académicos, entre otros, debiera producir mayor participación y compromiso ciudadano en las políticas públicas municipales y con el desarrollo local.

En conclusión, las evidencias expuestas en este estudio dejan en pie las principales hipótesis formuladas: al igual que en otros estados de América Latina, en Chile hay fundamentos suficientes para esperar del Estado políticas de participación ciudadana y en la actualidad son necesarias; el país dispone de numerosos instrumentos de participación que podrían ser perfeccionados y quedar más integrados. Básicamente es necesario mejorar las herramientas del gobierno democrático, los instrumentos de gestión y de administración, integrar activamente a las organizaciones de la sociedad civil en las prácticas participativas, y realizar una reorganización de estructuras y procesos, una verdadera re-ingeniería, con el propósito de avanzar realmente hacia la meta de una participación ciudadana pro-activa y verdaderamente integrada en todo el quehacer del estado democrático. Las propuestas de este estudio representan pasos en la dirección deseada: acordar estándares de participación que sean válidos para todos los niveles de la administración del Estado, operacionalizar los estándares en forma de instrumentos de observación y monitoreo que sean integrados en los sistemas operativos y en las prácticas de las instituciones del Estado en distintos niveles, especialmente el nivel local, crear instancias de coordinación e incentivos para que los ciudadanos y sus organizaciones participen como agentes en la gestión y el monitoreo de los instrumentos públicos de la participación. Ciertamente, en la discusión sobre este tema debe ser considerada con mayor detención la viabilidad de las propuestas planteadas a la luz de los problemas de recursos económicos y humanos ya identificados a lo largo del trabajo.

## 7 APÉNDICE

### Cuadro 7

Participación política y otros factores (correlaciones)

	Votar	Discutir	Informarse
Sexo	-.08*	-.11*	-.08*
Nivel estudios	.09*	.26***	n.s.
Nivel ingresos	.14**	.19***	n.s.
Bienestar personal	.13**	n.s.	n.s.
Expectativas de vida	.11*	.10*	n.s.
Calidad de vida	.19***	.17***	n.s.
Infraestructuras asociativas	.15**	.16***	.08*
Inseguridad	-.15***	n.s.	-.08*
Satisfacción con la democracia	.21***	n.s.	n.s.
Solidaridad e identificación	.21***	.24***	.14**
Sentido colectivo	n.s.	n.s.	n.s.
Apoyo a la democracia	n.s.	.20***	n.s.
Participación política	---	.37***	.31***
Discutir sobre política	.38***	---	.47***
Informarse	.31***	.47***	---

Nivel de significación: n.s.  $p \geq 0.10$ ; \* $p < 0.10$ ; \*\* $p < 0.01$

Fuente: bases de datos e índices en [www.capital-social.com](http://www.capital-social.com)

## Cuadro 8

Participación en asociaciones y otros factores (correlaciones)

	Voluntariado	Grupos de interés	Asociac. religiosas	Acciones colectivas
Sexo	-.16***	-.12**	.09*	n.s.
Nivel estudios	.08*	n.s.	n.s.	.14***
Nivel ingresos	.15***	0.1*	n.s.	.13***
Infraestructuras asociativas	.24***	.26***	.16***	.22**
Inseguridad	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Bienestar personal	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Solidaridad e identificación	.60***	.59***	n.s.	.17***
Sentido comunitario	.21***	.24***	.08	n.s.
Apoyo a la democracia	.09*	n.s.	n.s.	.14***
Particip. en voluntariado	---	.87***	.14***	.24***
Particip. en grupos de interés	.87***	---	.15***	.21***
Particip. en acciones colect. desafiantes	.24***	.21***	.13***	---
Particip. en asociaciones religiosas	.14***	.15***	n.s.	.13***
Confianza en elites	.19***	.16***	.12***	n.s.
Confianza organizaciones informales	.37***	.29***	.2***	.62***
Confianza organizaciones formales	.11*	.08*	.08*	.09*
Confianza en grandes organizaciones	.17***	.14**	.01*	.22***
Confianza en los medios de comunic.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Confianza en otra gente	.26***	.24***	.09**	.13**
Confianza en instituciones	.13***	.13***	.13***	n.s.
Participación política	.15**	.12**	.1*	.22**
Discutir sobre política	.2***	.19***	.12***	.31***
Informarse	.14***	.14***	n.s.	.13***

Nivel de significación: n.s.p  $\geq$  0.10; \*p < 0.10; \*\*p < 0.01

Fuente: bases de datos e índices en [www.capital-social.com](http://www.capital-social.com)

## Cuadro 9

Confianza y otros factores (correlaciones)

	En otra gente	En organizac. informales	En elites	En organizac. formales	En grandes organizac.	En instituciones
Sexo	-.081*	n.s.	n.s.	n.s.	-.075*	n.s.
Nivel estudios	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Nivel ingresos	.21**	.17***	n.s.	n.s.	.18***	n.s.
Infraestructuras asociativas	.21***	.26***	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Inseguridad	-.22***	-.09*	-.13**	-.16***	-.09*	-.27***
Bienestar personal	.23***	.1*	.18***	.21***	.09*	.35***
Calidad de vida	.16***	.11*	.09*	.14**	.14**	.21***
Expectativas de vida	.15**	n.s.	.11*	.16***	.15**	.27***
Satisfacción con la democracia	.23***	.18***	.28***	.33***	.27***	.77***
Solidaridad e identificación	.72***	.12**	.12**	.15**	n.s.	.14**
Sentido comunitario	---	.39***	.18***	.33***	.19***	.27***
Apoyo a la democracia	.08*	.14**	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Confianza en otra gente	.18***	.19***	---	.21***	.15**	.39***
Confianza en elites	.39***	---	.19***	.25***	.26***	.25***
Confianza organizaciones informales	.33***	.25***	.21***	---	.27***	.61***
Confianza organizaciones formales	.19***	.26***	.15**	.27***	---	.34***
Confianza en grandes organizaciones	.27***	.25***	.39***	.61***	.34***	---
Confianza en instituciones	.12**	.14**	.18***	.23***	.15**	.36***
Confianza en los medios de comunicación	.17***	.29***	.27***	.17***	.51***	.21***
Participación política	.14**	.27***	.09*	.08*	.34***	n.s.
Discutir sobre política	.09*	.15**	n.s.	n.s.	.23***	n.s.
Informarse	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.

Nivel de significación: n.s.p > 0.10; \*p < 0.10; \*\*p < 0.01

Fuente: bases de datos e índices en [www.capital-social.com](http://www.capital-social.com)

## NOTAS

<sup>1</sup> Durante el período 2007-2008 se verificaron diversos encuentros con representantes del estado chileno, en particular de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y de la División de Organizaciones Sociales de la Secretaría General de Gobierno. Paralelamente, la aplicación de encuestas a muestras representativas de población en Santiago de Chile y el análisis de los datos dieron lugar a la medición de grados de participación y de confianza en cinco comunas representativas.

<sup>2</sup> Véase O' Donnell (2001), Norris (2002).

<sup>3</sup> Estipulativamente, participar es "tener una parte en una cosa o tocarle algo de ella" (participare), y participación es la "acción y efecto de participar" (lat. participatio). La participación tiene su fundamento en el ser mismo de las personas y de la sociedad.

<sup>4</sup> Al participar, las personas manifiestan su consentimiento, asumen la co-responsabilidad de esa actividad; véase Locke (2002, p. 481-483)

<sup>5</sup> Estas reformas caben dentro de la categoría de "reformas de segunda generación", post consenso de Washington (1990).

<sup>6</sup> En detalles, ver Subsecretaría de Desarrollo Regional-SUBDERE (2004) y Carmona (2006).

<sup>7</sup> Ver detalles en Chuaqui/Valdivieso (2004).

<sup>8</sup> Por ejemplo, la introducción de elecciones directas de alcaldes y concejales, la redefinición del papel del Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), diversos mecanismos para la mejor integración de la comunidad en las políticas locales, tales como disposiciones legales para la creación de ordenanzas municipales de participación (Ley 18.695, art. 93) y la modificación de la ley de organizaciones comunitarias y de juntas de vecinos (Ley 19.418). Ver MIDEPLAN (1995, 104), Valdivieso/Vargas (2003), Subsecretaría de Desarrollo Regional-SUBDERE (2004), Carmona (2006), Subsecretaría de Desarrollo Regional-SUBDERE (2004), Ministerio Secretaría General de Gobierno (2006).

<sup>9</sup> Promulgación de la ley sobre corporaciones sin fines de lucro; programas de desarrollo social, económico y cultural; fondos concursables para el financiamiento de proyectos sociales de iniciativa comunal; programas participativos

en vivienda y urbanismo, salud, educación, inversiones; véase Centro de Análisis de Políticas Públicas (2001).

<sup>10</sup> La sociedad chilena ha experimentado profundas transformaciones socioeconómicas y culturales, en la dirección de ser más pluralista en intereses y convicciones, más globalizada, y con mayores posibilidades reales y competencias para la participación democrática; ver Valdivieso (2001, 2002), PNUD (2004).

<sup>11</sup> Más adelante, veremos evidencias empíricas. Aquí cabe consignar que grandes organizaciones del pasado que mediaban entre la sociedad y las instituciones del estado han perdido representación y legitimidad en la sociedad, por ejemplo los partidos políticos y las organizaciones sindicales. A su turno, nuevas formas de expresión subjetiva del poder ciudadano adquieren fuerza, por ejemplo en nuevas formas de articulación y de comunicación (acciones colectivas desafiantes, Internet, etc.); Valdivieso (2006).

<sup>12</sup> Todas las leyes y reglamentos reproducidos y comentados en Baeza (2004).

<sup>13</sup> Constitución de la República de Chile (CR), Art. 1, 5, 8, 19.2, 19.12, 19.14, 19.15, 22, 32.21, 32.13, 34-36, 37, 38, 39, 41, 48, 49, 50, 52, 60, 61, 62.4, 62.5, 62.6; Ley Orgánica Constitucional N°. 18.918 (Art. 2, 3, 4, 5, 8, 9, 12, 14, 22, 23, 24). El conjunto de normas legales que regulan las atribuciones y relaciones de los poderes públicos en Chile deja abiertos numerosos espacios para la participación.

<sup>14</sup> SUBDERE (2007).

<sup>15</sup> Art. 28, Ley 19.175, ver Baeza (2004), Carmona (2006). Actualmente está en discusión una iniciativa legislativa.

<sup>16</sup> Ver Baeza (2004).

<sup>17</sup> Un ejemplo de compromiso son las cartas ciudadanas, en las cuales las autoridades municipales y los vecinos testimonian acuerdos. En materia presupuestaria, los procesos de presupuesto participativo cumplen la función vincular directamente la participación con la decisión sobre el uso de recursos.

<sup>18</sup> Administrador municipal, secretaría municipal con oficina de partes, oficina de reclamos; secretaría comunal de planificación con departamento

de programación financiera, departamento de programación social, departamento de estadísticas; unidad de desarrollo comunitario, departamento de desarrollo social, departamento de medio ambiente e higiene ambiental, departamento de cultura, deportes y recreación, departamento de promoción del empleo y fomento productivo local, departamento municipal de la mujer; unidades de servicios de salud, educación con el sub.-departamento de salud, departamento de administración de la educación municipal; unidad de control, juzgado de policía local, entre otros.

<sup>19</sup> Art. 93, Ley 18.695.

<sup>20</sup> Especial importancia tiene el Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE).

<sup>21</sup> Los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) debieran ser instrumentos de promoción de la planificación del desarrollo comunal con el concurso de la comunidad local y de sus organizaciones, porque los municipios pueden aproximarse a los vecinos, según sus modalidades y estilos particulares (cabildos, monitores, consultorías u otros).

<sup>22</sup> Art. 42, Ley 19.418.

<sup>23</sup> Se trata de constataciones realizadas a lo largo de la ejecución de nuestra investigación, mediante opiniones recurrentes, vertidas por funcionarios en los talleres y entrevistas en profundidad, en el marco de la ejecución del proyecto de investigación.

<sup>24</sup> La SUBDERE cuenta con recursos humanos y económicos para realizar estudios de alto nivel, véase por ejemplo SUBDERE (2004).

<sup>25</sup> Por ejemplo, la DOS de la SGPRES, tiene bajo su responsabilidad la sistematización de la información del sistema OIRS en más de 150 servicios públicos, y sólo cuenta con un pequeño grupo de cuatro a cinco funcionarios para ordenar cuantiosa información que llega incompleta y con retraso de los mismos servicios.

<sup>26</sup> Así, numerosos programas pierden actualidad, queden reducidos a ser un legado de ciertas autoridades políticas que circulan en la administración pública. Otros desaparecen, cuando cambian radicalmente las prioridades de quienes asumen cargos de responsabilidad y toma de decisiones.

<sup>27</sup> Brody (1994, p. 173-208), Verba et. al. (1995);

Borba (2005, p. 58-59), Castillo (2006)

<sup>28</sup> El hecho que la mayoría de los inscritos vote es coherente con la creencia que las elecciones pueden producir cambios; según la encuesta Capital Social (FONDECYT 1071073, 2007), el 2,4% de las personas nunca o casi nunca se informa, el 15% menos de una vez a la semana, el 37,4% por lo menos una vez por semana, el 23,8% todos los días. Cabe hacer notar que según la misma fuente el 78,4% se informa diariamente por medio de las noticias de televisión y sólo el 22,8% lo hace por Internet.

<sup>29</sup> En la encuesta aplicada el 2005 (base de datos en [www.capital-social.com](http://www.capital-social.com)), el 69% de los encuestados no tenía interés.

<sup>30</sup> El mayor grado de participación en asociaciones religiosas, observado en encuestas anteriores al año 2007, no indica necesariamente una mayor participación formal en organizaciones de las iglesias, puede tratarse también de momentos esporádicos de participación en acciones que tienen contenido religioso o en comunidades con alto grado de informalidad. Comparativamente, los porcentajes de participación en asociaciones comunitarias (1,6%), juntas de vecinos (2,2%), partidos político (4%), y acciones colectivas desafiantes (0 al 13%), tales como huelgas y paros, resultan ser bastante bajos (cuestionario y bases de datos en [www.capital-social.com](http://www.capital-social.com)) Por otra parte, investigaciones monográficas sobre el asociativismo en el mundo católico sugieren que el grado de participación en Chile es comparativamente más alto que en otros lugares, no obstante la fuerte tendencia secularizadora que atraviesa la sociedad y el estado en el mundo entero; Mara (2005).

<sup>31</sup> Ver Norris (2002), Rubenson (2005). La cuantiosa información sistematizada por el estudio sobre valores en el mundo, ver Weizel/Inglehart/Deutsch (2005) indica que la participación en grandes organizaciones formales, tales como los partidos y los sindicatos, tiende a ser baja en las sociedades desarrolladas y en sociedades en vías de desarrollo.

<sup>32</sup> En *Bowling Alone* (2000), Putnam presenta los resultados de sus investigaciones basadas en la información de numerosas encuestas aplicadas en los Estados Unidos a lo largo del tiempo, y

argumenta que el Capital Social tiende a disminuir en ese país. En paralelo, se ha desarrollado una crítica consistente, sustentada también en evidencias empíricas, ver Norris (2002). En el caso de Chile, no se observan tendencias homogéneas.

<sup>33</sup> En nuestras mediciones, aplicadas a cinco comunas representativas de Santiago de Chile los años 2005 y 2007 (bases de datos en [www.capital-social.com](http://www.capital-social.com)), los resultados arrojan un grado significativo de participación en dichas instancias; los tipos de organizaciones y de actividades colectivas en las que más suelen participar las personas son los grupos deportivos, de jóvenes, y las organizaciones de mujeres. En este sentido, hay una relación entre el asociativismo y las condiciones estructurales que le promueven, actuando como variables intervinientes; por ejemplo, en el caso del deporte, la inversión pública y privada en infraestructura deportiva (plazas con lugares para hacer deporte, iluminación, etc.); en el caso de las mujeres, las condiciones socio-económicas y el grado de inserción en el mundo del trabajo.

<sup>34</sup> La gente destina gran cantidad de tiempo al trabajo formal, también al trabajo informal. El mercado del trabajo formal ha sido regulado, y los trabajadores no pasan de las ocho horas, pero el mercado informal, donde muchos están ocupados, es extremadamente exigente. A lo anterior se agregan las dificultades del transporte, dado que los servicios no dan abasto para una población aún en crecimiento, que se aglomera en los centros urbanos más poblados. Las dificultades de transporte tienen relación con las deficiencias del sistema de transporte. Por lo tanto, la falta de tiempo es un hecho real que empapa la vida de miles y miles de chilenos, quienes llegan de sus trabajos agotados y apenas tienen tiempo para estar con sus familiares, amigos u seres queridos.

<sup>35</sup> En este sentido, probablemente ello tenga relación con la falta de percepción en los beneficios. Esta información es muy relevante y pertinente y da cuenta de un hecho que se observa en Chile por diversas vías: hay una creciente falta de sintonía entre las ofertas del asociativismo y las inquietudes de una sociedad compuesta de modo

creciente por personas que manifiestan un alto grado de individualismo y una forma de razonar utilitarista, en el sentido de actuar racionalmente en relación con expectativas de ganancias y beneficios inmediatos. Para ilustrarlo de forma muy concreta: ¿de qué sirve a un joven la oferta de informarse sobre cuestiones municipales en una junta de vecinos, si su problema del día a día consiste en trabajar para subsistir y tratar de acceder a mejores condiciones de vida por medio de los estudios?; ¿de qué sirve una asociación a una madre que debe preocuparse de su trabajo, y apenas tiene tiempo para destinarle a sus propios hijos, cuando llega a su hogar? Los “motivos personales” corresponden, ciertamente, a esta misma categoría de razones para no participar en instancias de asociatividad.

<sup>36</sup> En el marco de nuestra investigación sobre Capital Social y de otras investigaciones, en diversos encuentros con dirigentes comunales y de distintas organizaciones, y con jóvenes de diversas edades, se ha podido detectar un fuerte divorcio entre los dirigentes y los asociados (véase numerosos documentos de trabajo en sección “resultados parciales”, en <http://www.puc.cl/icp/eticapolitica/>).

<sup>37</sup> En la literatura, ver Barberet (2004:172-174), Borba (2005), Souza (2005), Pase (2005), Fialho (2005), Santos/Viscarra (2005), Welzel/Inglehart/Deutsch (2005), Rubenson (2005), las variables ya indicadas de participación y de confianza están relacionadas con un conjunto de indicadores socioeconómicos y relativos a la calidad de vida de las personas y de sus asociaciones.

<sup>38</sup> La investigación sobre las asociaciones religiosas en el caso de Chile ha demostrado empíricamente que las infraestructuras para la participación representan una condición relevante para la misma, ver María (2004).

<sup>39</sup> Se trata de actitudes, tales como son la confianza interpersonal, en las instituciones y la probidad; ver Putnam (1993, 2000), Brehm y Rahn (1997), Knack y Keefer (1997), Newton y Norris (2000), Newton (2001), Norris (2002), Paxton (2002).

<sup>40</sup> En cuanto a ayuda mutua o cooperación, sólo el 55,6 % de las personas considera que puede contar con los vecinos para ocuparse de su hogar

y de sus hijos en caso que se deba viajar por unos días, y sólo el 12,6% considera que recibirá ayuda. Por otra parte, sólo el 38,2% piensa que se puede esperar ayuda en el barrio, el 32,8% que podría recibir ayuda algunas veces. En el caso hipotético de una situación muy difícil, según se indicó, enfermedad de una persona cercana o pérdida del empleo, sólo el 43,8% considera que recibiría apoyo de sus vecinos, y el 31,2% considera que podría recibir ayuda de sus compañeros de trabajo. El 51,2% de las personas no confía en otros para prestar dinero. Estos resultados no debieran sorprender, puesto que en otros estudios realizados en Chile y en otros lugares del mundo los niveles de confianza tampoco son altos, ver Norris (2002) y Rubenson (2005).

<sup>41</sup> Las percepciones sobre la confianza no implican el predominio de visiones radicales o integrales con respecto al tema. En efecto, se puede tener confianza en ciertas dimensiones de las relaciones interpersonales y no en otras. Cuando las preguntas se refieren a la confianza mutua entre individuos, entre unos y otros, la mayoría de los encuestados manifiesta una actitud “hobbesiana” al considerar que se debe estar atento, porque los individuos tienden a buscar las ventajas particulares a costa de los demás (el 58,2% de la muestra es de esta opinión).

<sup>42</sup> En una situación de emergencia, por ejemplo en caso de enfermedad de una persona cercana o frente a la pérdida del empleo, el 84,4% de los encuestados considera que recibiría ayuda de sus familiares.

<sup>43</sup> En efecto, muchas de las funciones que tradicionalmente cumplían las familias han pasado a ser realizadas por otras organizaciones e instituciones públicas. Por otra parte, las relaciones entre familia y economía han tendido a diluirse con el tiempo. Las relaciones económicas y sociales que caracterizaban el patrón común de las familias chilenas, otrora la mayoría de ellas extendidas, han tendido a disminuir, en la medida que las familias pasan a ser nucleares, y que las actividades laborales tienden a desarrollarse fuera del hogar. Al mismo tiempo, diversas

reformas políticas y legales han debilitado los fundamentos legales sobre los cuales descansaba la estabilidad de la familia; una reforma particularmente importante es la introducción de la legislación sobre divorcio contenida en Ley de matrimonio Civil del año 2004; véase <http://www.monografias.com/trabajos27/ley-matrimonio/ley-matrimonio.shtml>

<sup>44</sup> A lo anterior cabe sumar el gran prestigio que tuvo la Iglesia Católica Chilena durante el período del régimen político autoritario (1973-1990), por su opción preferencial por los pobres y su decidida protección y promoción de los derechos humanos. Finalmente, cabe consignar también que un gran número de fiestas religiosas son nacionales y que la Iglesia Católica tiene representación garantizada en los eventos públicos de mayor repercusión en el país. Todas esas razones explican, en parte, el enorme arraigo y la gran confianza con que cuenta la Iglesia Católica entre la población chilena.

<sup>45</sup> El 61,6% de los encuestados desconfía de los partidos políticos y el 45,2% de los sindicatos, y la participación en este tipo de organizaciones es decreciente.

<sup>46</sup> Ver Baquero (2005).

<sup>47</sup> En el mismo sentido se manifiestan las correlaciones entre las variables bienestar personal, calidad de vida, expectativas de vida y las confianzas en las instituciones y en otra gente; a mayor bienestar personal, mayor es la confianza en las instituciones y en otra gente. Hay también una correlación positiva entre la participación política y la satisfacción con la democracia (instituciones, responsables, etc.)

<sup>48</sup> Ver Interamerican Development Bank (2005), Freitag (2006), Keele (2007)

<sup>49</sup> Muestra de 1500 personas. Fuente: Base de datos de encuesta LAPOP (2006), Universidad de Vanderbilt / Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

<sup>50</sup> Este hecho está adecuadamente descrito por la literatura más cualitativa sobre municipalidades, ver Larra/Jonquera (2002), Carmona (2001, 2006).

## BIBLIOGRAFÍA

**Baeza F., Rodrigo (2004):** Manual Jurídico Municipal, Santiago, CPU.

**Banco Mundial (1997):** World Development Report, Nueva York, Oxford University Press.

**Baquero, Marcello (2005):** “Um modelo integrado de democracia social na América Latina. Revista”, *Debates*, Nr. 1, Universidades Federal do Rio Grande do Sul. Núcleo de Pesquisas sobre América Latina, Porto Alegre, pp. 5-55.

**Barberet, Rosemary (2004):** “Sicherheit im urbanen Raum. Erfahrungen in Europa und Folgerungen für Lateinamerika“, en K. Bodemer (ed.), *Gewalt und öffentliche (Un-)Sicherheit. Beiträge zur Lateinamerikaforschung*, vol, 17, pp. 171-180.

**Barra A., Sergio y R. Jonquera G. (2002):** *Participación ciudadana y empowerment: Hacia las los condicionantes en la participación de organizaciones sociales que se enfrentan a conflictos ambientales*, Trabajo de título, Santiago: Universidad de Santiago de Chile.

**Berry, W. D. (1993):** *Understanding regression assumptions*. New Bury Park, CA: Sage.

**Borja, Jordi. y Castells, Manuel (1997):** Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid, Ed. Taurus.

**Bourdieu, Pierre (2001):** *El capital Social. Apuntes provisionales*, Zona Abierta 94/95, Capital Social.

**Brehm, J. y Rahn, W. M. (1997):** “Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital”. *American Journal of Political Science*. Vol. 41, Nr. 3, pp. 999-1024.

**Brito, Morelia (2002):** “Buen gobierno” local y calidad de la democracia”, Ponencia presentada en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Salamanca, España, 9 al 11 de mayo del 2002, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Nrs. 12-13, pp. 249-275.

**Brody, Richard A. (1994):** Bildung, politische Toleranz und Demokratie – eine Untersuchung, BZPB. *Grundwerte der Demokratie im internationalen Vergleich*, Bonn: BZPB.

**Carmona G., Erika (2006):** “Participación de la comunidad en los asuntos públicos de Chile: Una mirada desde el espacio local (1990-2005)”, *Diálogo Político*, Nr. 1, pp. 11-28

**Castillo, Antonio M. Jaime (2006):** *La compleja relación entre capital social y confianza política desde el sur de Europa. Evidencia empírica de Andalucía*. Documento de Trabajo, Grupo de Valores: Centro de Estudios Andaluces. Departamento de Sociología, Universidad de Navarra.

**Centro de Análisis de Políticas Públicas (2001):** *Programa Ciudadanía y Gestión Local. Un estímulo a la innovación*, Santiago, LOM

**Coleman, J. S. (1990):** *Foundations of Social Theory*, USA, Harvard University Press.

**Cunill, Nuria. (1997):** Repensando lo público a través de la Sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas, CLAD-Nueva Sociedad.

**Dekker, P. y Van den Broek, A. (1996):** "Volunteering and politics: Involvement in voluntary associations from a 'civic culture' perspective", en Halman, L. y Nevitte, N. (Eds) *Political Value Change in Western Democracies. Integration, Values, Identification, and Participation*. Tilburg: Tilburg University Press, pp. 125-151.

**Dekker, P., Koopmans, R. y Van den Broek, A. (1997):** "Voluntary associations, social movements and individual political behaviour in Western Europe", en Van Deth, J. (Ed) *Private Groups and Public Life. Social Participation, Voluntary Associations and Political Involvement in Representative Democracies*, London: Routledge, pp. 220-239.

**Detjen, Joachim (2000):** "Die Demokratiekompentenz der Bürger. Herausforderung für die politische Bildung", *Aus Politki und Zeitgeschichte*, Nr. 25, pp. 7-12.

**Edwards, B. y Foley, M. (1998):** "Civil society and social capital beyond Putnam". *American Behavioral Scientis*. Vol 42, Nr. 1, pp. 124-139.

**Freitag, Markus (2006):** "Bowling the State back in: Political Institutions and the Creation of Social Capital". *European Journal of Political Research*, Vol 45, Nr.1, pp. 123-152.

**Geissel, Brigitte (2006):** "Kritische Bürgerinnen und Bürger - Gefahr für Demokratien?". *Aus Politki und Zeitgeschichte*, Nr. 12, pp. 3-9.

**Jackman, R. y Miller, R. (1998):** "Social Capital and Politics". *Annual Review of Political Science*, Nr. 1, pp. 47-73.

**Keele, Luke (2007):** Social Capital and the Dinamics of Trust in Government. *American Journal of Political Science*, Nr. 2, pp. 241-254

**Kirby (2003):** *Introduction to Latin America. Twenty-First Century Challenges*, London, Sage Publications

**Knack, S. y Keefer, P. (1997):** "Does social capital have an economic payoff? A crosscountry investigation". *Quarterly Journal of Economics*, Nr. 112, pp. 1251-1288.

**Mahbub, Ul Hag (1995):** Reflections on Human Development, Nueva York, PNUD.

**Mara de Araújo Campos, Tânia (2004):** *Identidade da renovação carismática católica em Brasília e em Santiago do Chile*, Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília-DF

**Ministerio Secretaría General de Gobierno (2006):** Guía Metodológica. Sistema de Oficinas de Información y Reclamos y Sugerencias, Santiago: Editorial Atenas.

**Ministerio Secretaría General de Gobierno,** Proyecto *Ley Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Público*, en <http://www.portalciudadano.cl>, Santiago de Chile (20.12.2007)

**Newton, K. (2001):** "Trust, social capital, civil society, and democracy", *International Political Science Review*, Vol 22, Nr. 2, pp. 201-214.

**Newton, K. y Norris, P. (2000):** "Confidence in public institutions: Faith, culture, or performance?", en Pharr, S.J y. Putnam, R.D (Eds) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*. Princeton: Princeton University Press, pp. 52-73.

**Norris, P. (2002):** *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 137-214.

**Pateman, Carole (1970):** *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

**Paxton, P. (2002):** "Social capital and democracy: An interdependent relationship", *American Sociological Review*, Nr. 67 (April 2002), pp. 254-277.

**PNUD Chile (2004):** "Desarrollo Humano en Chile, El Poder ¿para qué y para quién?", Santiago de Chile.

**Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004):** *Desarrollo Humano en Chile. El Poder: ¿para qué y para quién?*. Santiago: PNUD.

**Putnam, R.D. (Ed.) (2002):** *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford: University Press.

**Putnam, Robert (1995):** Bowling alone: America's declining social capital, *Journal of Democracy*, Nr. 6, pp. 65-78.

**Rubenson, Daniel (2005):** Can Social Capital Account for Differences in Political Participation Across American Cities?, Paper presented at the 2005 APSA Annual Meeting, Washington D.C.

**Stolle, D. (2003):** "The sources of Social Capital", Hooghe, M. y Stolle, D. (Eds.) *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, New York: MacMillan-Palgrave, pp. 19-42.

**Subsecretaría de Desarrollo Regional-SUBDERE (2004):** *Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico actual*, Documento de trabajo, Santiago de Chile.

**Subsecretaría de Desarrollo Regional-SUBDERE, Unidad de Acción Estratégica (2007):** Programa de trabajo en fomento a la participación ciudadana. Documento de trabajo, Santiago de Chile.

**Valdivieso (2001):** "Introducción a las Funciones del Estado, el Mercado y las ONG para alcanzar las metas de justicia Social y Estabilidad Democrática", *Contribuciones*, 3.

**Valdivieso, Patricio y J. Vargas (2003):** "Organizaciones de la Sociedad Civil y modernización de sistemas judiciales en América Latina, caso de Chile", B. Aires: INECIP.

**Valdivieso, Patricio (2003):** "Capital social, crisis de la democracia y educación ciudadana: la experiencia chilena", *Revista de Sociología e Política*, Nr. 21, pp. 13-34.

**Valdivieso, Patricio y M.A. López. Capital Social y Desarrollo Sustentable en Chile (2007):** M. Baquero (coord). *Capital Social y Desarrollo Sustentable*. Universidad Federal de Rio Grande do Sul.

**Verba, Sidney; L. Schlozman y H. Brady (1995):** *Voice and Equality*, Cambridge: Harvard University Press.

**Welzen, Christian, Ronald Inglehart y Frnziska Deutsch (2005):** Social Capital, Voluntary Associations and Collective Action: Which Aspects of Social Capital Have the Greatest "Civic" Payoff?. Paper presented at the 2005 APSA Annual Meeting, Washington D.C.

**Woolcock, M. (1998):** "Social capital and economic development. Towards a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, 27, pp. 105-208.