

El recurso humano para la implementación de la Participación Ciudadana. El caso de las municipalidades de la región de Ñuble*

The human resource for the implementation of Citizen Participation.
The case of the municipalities of the Ñuble region

Waleska Muñoz Aravena**
Felipe Villa Sepúlveda***

Resumen: En los últimos años se ha visto un avance en materia de participación ciudadana, en la cual, las administraciones públicas han ido abriendo espacios a los y las ciudadanos/as en los asuntos públicos. Distintos enfoques teóricos han ido desarrollando su importancia (Aguilar, 2006; Brugué, 2018; Denhardt & Denhardt, 2007), ya sea, conceptualizándola, estableciendo niveles y principios a garantizar (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009; Díaz, 2017), entre otros. Lo anterior, obliga a las instituciones de preocuparse de contar con las capacidades necesarias para llevarlo adelante de manera adecuada. En este sentido, cobra relevancia analizar como la institucionalidad se prepara para llevar adelante estos procesos, y en especial, en materia de gestión de sus recursos humanos, entendiendo que ella dice relación con la adecuación del personal para el logro de los objetivos institucionales, entendiendo que uno de esos objetivos debería ser la de implementar la participación ciudadana. Para ello, este artículo aborda como temas principales, la Participación Ciudadana y la gestión de Recursos Humanos, centrandó su análisis en aquellas

1

* El artículo se enmarca en el proyecto VRID Universidad de Concepción de Iniciación, código 218.058.008-1.OIN, titulado "Participación Ciudadana para la toma de decisiones públicas ¿Verdad formal versus mentira informal?

** Profesora asociada. Departamento de Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción. Miembro del programa de investigación Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur, CREASUR de la Universidad de Concepción. Doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, wmunoz@udec.cl

*** Estudiante Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción. Miembro del programa de investigación Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur, CREASUR de la Universidad de Concepción. Fvilla2016@udec.cl

municipalidades de la Región de Ñuble, en donde, se logran identificar varias debilidades en esta materia, lo que permite señalar que es un desafío que urge asumir, y en que las administraciones locales deben poner atención.

Palabras clave: Participación ciudadana, Recurso Humano, Municipalidades, ley 20.500, Ñuble

Abstract: In recent years there has been an advance in citizen participation, in which public administrations have been opening spaces for citizens in public affairs. Different theoretical approaches have been developing their importance (Aguilar, 2006; Brugué, 2018; Denhardt & Denhardt, 2007), either, conceptualizing it, establishing levels and principles to guarantee (Latin American Center for Development Administration, 2009; Díaz, 2017), among others. The above, forces institutions to worry about having the necessary capacities to carry it out properly. In this sense, it is important to analyze how the institutional framework prepares to carry out these processes, and especially in the area of human resources management, understanding that it is related to the adequacy of personnel to achieve institutional objectives, understanding that one of those objectives should be to implement citizen participation. For this, this article addresses as main issues, Citizen Participation and Human Resources management, focusing its analysis on those municipalities of the Ñuble Region, where several weaknesses in this area are identified, which indicates that it is a challenge that is urgent to assume, and in which local administrations must pay attention.

Keywords: Citizen participation, Human Resource, Municipalities, law 20,500, Ñuble.

Recibido: 12/11/19

Aceptado: 1/12/19

Introducción

Desde hace unas décadas, la participación ciudadana ha cobrado relevancia, a tal punto, que al y a la ciudadano/a se le ha elevado de categoría, y en donde se han ido abriendo espacios para debatir sobre distintos temas que le son de su interés. Estos espacios buscan dar protagonismo al y a la ciudadano/a para participar en algún nivel de debate, en torno a las decisiones públicas y que buscan dar respuesta a las demandas

propias de los/as mismos/as ciudadanos/as. En esa misma línea, Chile ha ido paulatinamente incorporando en sus instituciones, mecanismos que contemplan dichos espacios. El año 2011 avanzó, reconociendo como un derecho, la participación ciudadana en la gestión pública, cuando se publica la ley N° 20.500 (Ministerio Secretaria General de la Presidencia, 2011). Esta ley, modificó varios textos legales, entre ellos, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 (Ministerio del Interior, 2006). Desde ese mismo año, las municipalidades debían implementar lo planteado por la ley. Ahora bien, para que las municipalidades puedan hacerlo, requiere contar con lo necesario para llevar adelante un proceso de esta naturaleza, y es aquí que cobra relevancia las capacidades con las que debe contar la institucionalidad, entendiendo por aquellos elementos considerados necesarios para cumplir cualquier objetivo. En este sentido, la Gestión del Recurso Humano, es una de las dimensiones de capacidades que hay que atender, ya que las personas que trabajan en las instituciones, son las responsables de materializar el cumplimiento de los objetivos, por lo que, si se busca implementar la participación ciudadana, hay que gestionar adecuadamente a su propio personal.

Por lo anterior, este artículo centra su debate entre estos dos temas, la participación ciudadana y uno de los elementos de la Gestión del Recurso Humano, para luego establecer elementos mínimos que se deberían considerar en materia de personas, para implementar la ley 20.500 (Ministerio Secretaria General de la Presidencia, 2011). Luego, nos centraremos en analizar la situación en que se encuentran las municipalidades de la nueva región de Ñuble y que contempla 21 comunas, con igual número de municipalidades.

La participación ciudadana en la Gestión Pública

Si bien, la esencia de la participación ciudadana, se podría situar hacia finales del siglo XVIII, en pleno periodo de la Revolución Francesa, en donde los y las ciudadanos/as de la época cansados de la indiferencia de un Estado personificado en el Rey, se alzan exigiendo una transformación, y que daría paso al Estado Moderno, volviéndolo un ser abstracto, en el que los intereses de los y las ciudadanos/as eran lo que debían importar, estableciendo además que la construcción de su propia felicidad debería ser entre todos y todas (Asamblea Nacional Francesa, 1789). Con el paso del

tiempo, ello no se vería materializado. Un siglo y medio después, la participación ciudadana sería reconocida como un derecho humano, cuando la Declaración Universal estableció en su artículo 21, número 1 “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” (Asamblea de Naciones Unidas, 1948).

A pesar de lo anterior, el protagonismo del y la ciudadano/a fue relegado a la de un mero observador, sin embargo, desde hace unas décadas atrás, ello ha ido cambiando y se ha evidenciado una nueva relación entre el Estado y sus ciudadanos/as (Denhardt & Denhardt, 2007). Por una parte, el mismo Estado, se volvió incapaz de resolver, por sí solo, los requerimientos que la ciudadanía demandaba cada vez más, por lo que debió abrirse a una nueva forma en la relación con su entorno (Aguilar, 2006). En ese mismo sentido, para materializar esa relación por parte de las administraciones públicas, que son las que deben concretar la acción propia del Estado, han debido otorgar espacios a los y las ciudadanos/as presentes en su territorio y a quienes, por cierto, dirige su acción pública. Es a estos espacios y a esta nueva relación, donde cobra relevancia la participación de los y las ciudadanos/as en el ámbito de lo público (Denhardt & Denhardt, 2007).

Para Montecinos y Contreras, la participación ciudadana es “un proceso de interacción entre ciudadanos/as y el Estado en un espacio público” (2019, pág. 345), en donde además de otorgar dichos espacios, permitiría “abordar los conflictos y a propiciar acuerdos, así como a aumentar la legitimidad y efectividad de las decisiones” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, pág. 4), por lo que para este trabajo entenderemos a estos espacios, como aquellos en que se debaten posturas y visiones sobre uno o varios problemas y a su vez, aquellos en que se busquen soluciones a ellos y en que intervienen distintos actores cuyo tema en discusión les atañe. Los momentos pueden ser distintos o uno solo, como también, unos necesarios para que procedan otros. En la medida que las instituciones comiencen a valorar la participación de los y las ciudadanos/as y comiencen a abrirse a otorgar dichos espacios, permitirá también y tal como lo señala Font (2004):

Reforzar el sector asociativo. Es importante no solo potenciar a los grupos que trabajan de manera asociativa y activa, sino que ampliar el grupo de ciudadanos y ciudadanas que lo componen, permitiendo con ello ampliar la representatividad que puedan

tener, como también, buscar el perfeccionamiento de las democracias internas. Es importante también que las asociaciones reconozcan (o la misma institucionalidad impulse ese reconocimiento) “que no son las únicas ni necesariamente las más genuinas representantes ciudadanas” (Font, 2004, pág. 28). Una vez que ello se logre, el desafío debe ser ampliar los alcances de los mecanismos a utilizar, es decir, más allá de una mera consulta “sino que deben participar en el proceso de formulación de prioridades, de adopción de políticas y de aplicación y evaluación de las mismas” (Font, 2004, pág. 28).

Buscar la participación del y la ciudadano/a no organizado. Sin duda, hay ciudadanos y ciudadanas que no buscan la asociatividad, y también hay ciertos mecanismos cuyo alcance, requiere la representatividad de ciudadanos/as organizados, sin embargo, hay que buscar mecanismos que permitan su participación, o por lo menos llegar a ellos y decidan su participación. En este punto, los medios tecnológicos pueden ayudar en esta participación, haciendo consultas vía remota.

Potenciar un cambio hacia una cultura más participativa. Si bien, esto conlleva muchos esfuerzos por parte de la institucionalidad, en la medida en que se utilicen mecanismos de participación y los ciudadanos y ciudadanas, vean resultados, puede llegar a propiciar un cambio hacia una cultura participativa de éstos en el territorio. Por ejemplo, Font nos señala que la utilización de “más mecanismos de consulta ciudadana en la toma de decisiones, unos procesos que permitan acercarse más fácilmente al debate y a las decisiones políticas y de un esfuerzo por realizar una mayor educación democrática y participativa desde las instituciones, el sistema educativo y los medios de comunicación” (Font, 2004, pág. 28). Ahora bien, en la medida que en se instrumentalicen dichos mecanismos, sin que realmente sean consideradas las aportaciones de los y las ciudadanos/as ciudadanos participantes por parte de la autoridad, puede resultar perjudicial para este punto, logrando una apatía mayor por parte de los y las ciudadanos/as. Si bien, la participación ciudadana viene a fortalecer el fin público, no basta con saberlo y definirlo, sino que las instituciones deben preocuparse de materializarlo. Para ello, requiere contar con las capacidades adecuadas, es decir, con los requerimientos necesarios para poder implementarla. Para el PNUD, las capacidades son habilidades con las que se deben contar, tanto personas como instituciones, para lograr sus objetivos

(Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010), Por otra parte, para Bertranou, la capacidad “es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015, pág. 39), por que podríamos resumir como aquellas habilidades con las que las instituciones deben contar para lograr cumplir con sus objetivos.

En el entendido que las capacidades institucionales, resumen aquellas habilidades, para Repetto, éstas se pueden clasificar en políticas y administrativas (Repetto, 2004). Para este artículo nos interesa centrar nuestra atención en aquellas de índole administrativa, entendiéndola como “la capacidad organizacional de proveer bienes públicos de manera eficaz y/o eficiente” (Banco de Desarrollo de América Latina, 2015, pág. 19), en donde uno de los ámbitos de preocupación tiene que ver con la forma en que se gestiona al personal para lograr los objetivos institucionales. Ahora bien, establecer el objetivo a cumplir es imprescindible para determinar las capacidades organizativas y en especial, el de la gestión del recurso humano y para este caso, lo relacionamos a la implementación de la participación ciudadana.

Gestión del Recurso Humano

La Carta Iberoamericana de la Función Pública nos señala que para llegar a tener un “mejor Estado” se debe disponer de una función pública profesionalizada, en la cual los funcionarios cuenten a lo menos con los siguientes atributos: mérito, capacidad, vocación de servicio, eficacia en el desempeño de su función, responsabilidad, honestidad y adhesión a los principios y valores de la democracia (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003, pág. 3). En esta misma línea, establece la importancia de articular y gestionar “el empleo público y las personas que integran éste” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003, pág. 5) que permitan poder cumplir con sus objetivos. En este sentido, cobra relevancia aquellas normas escritas o no, la cultura imperante, las políticas implícitas o explícitas y tantas otras formas que permiten gestionar adecuadamente al personal que trabaja al interior de las administraciones públicas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

En este sentido cobra relevancia la Gestión del Recurso Humanos, rama de la teoría de la gestión entendida como la adecuación del personal hacia el logro de los objetivos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006), en

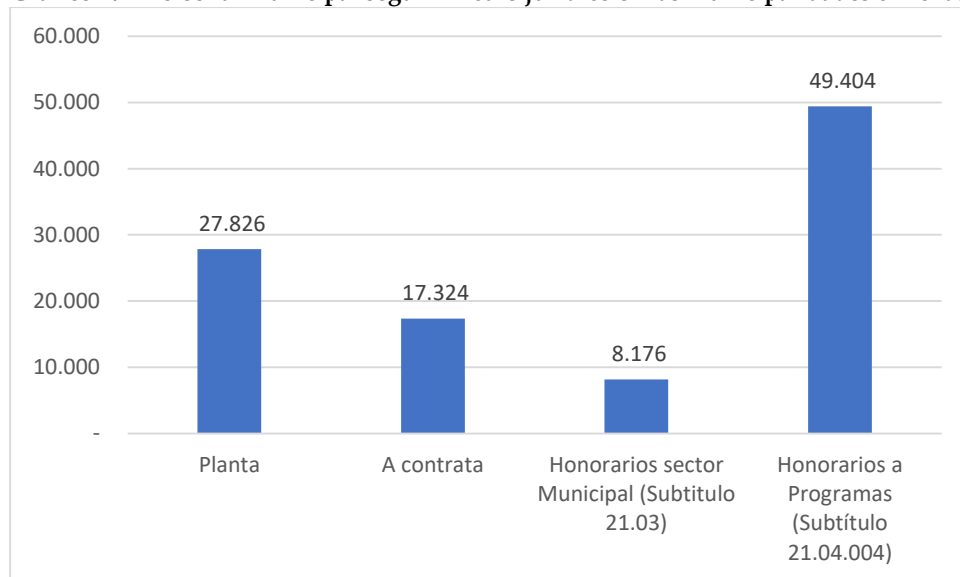
donde se busca el compromiso del empleado para ser más eficientes en el desempeño de sus funciones. En el caso de la administración pública, debiera actuar en función de los intereses de la sociedad, y serán de calidad en cuanto se disponga del personal adecuado, con las capacidades requeridas y competencias necesarias para atender las demandas que hoy en día los y las ciudadanos/as están exigiendo al Estado. Ahora bien, es tan amplia la Gestión del Recurso Humano, que nos podemos circunscribir en la regulación existente y a lo relacionado a los perfiles de quienes deberían desempeñar funciones en materia de participación ciudadana.

En Chile, la principal norma del derecho administrativo que regula al personal, es la ley 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (Ministerio del Interior, 1989), que rige a los funcionarios que se desempeñan en las municipalidades, garantizando una carrera funcionaria¹, es decir, el personal que adquiere la calidad de funcionario de planta podrá mantenerse en su cargo de forma permanente y podrá ser promovido y ascendido según sus capacidades. En la normativa se encuentra una figura legal cuya denominación es el personal a contrata, con carácter “transitorio” y cuyos contratos duran hasta el 31 de diciembre de cada año, pudiéndoseles renovar sin establecer una limitación a ello. La ley no obliga a la autoridad a utilizar mecanismos que aseguren criterios de igualdad, capacidad y mérito para este personal, además tiene un carácter transitorio y que según se establece en su art. 2, inciso 4to, no puede superar su gasto en remuneraciones en un 40% respecto al total de gastos destinados a las remuneraciones de la planta municipal (Ministerio del Interior, 1989). Ahora bien, sin duda que la norma es un elemento importante, sin embargo, gestionar adecuadamente al personal, debe necesariamente considerar otros elementos que permitan cumplir con los objetivos que, para este artículo, dice relación con la implementación de la participación ciudadana a nivel local. Para dar un panorama del personal que trabaja en las municipalidades de chilenas, al año 2018 trabajaban alrededor de 102.730 personas, las que, según su vínculo jurídico, se distribuían según el gráfico:

¹ El DFL 3338 del año 1960, ya consagraba el concepto de carrera funcionaria.



Gráfico N°1 Personal municipal según vínculo jurídico en las municipalidades chilenas



Fuente: Elaboración propia, según datos Sistema Nacional de Información Municipal (2019)

El personal a honorarios, bajo subtítulo 21.04 corresponde a la dotación que debe implementar programas de gobierno y que son financiados por el Gobierno central, por lo que el personal que se financia con presupuesto municipal propiamente tal, corresponde a un total de 53.326 personas que trabajan en las 345 municipalidades del país².

La participación ciudadana a nivel local y la gestión del recurso humano para su implementación.

En el año 2011, se publicó la ley 20.500 (Ministerio Secretaria General de la Presidencia, 2011) que incorporó la participación ciudadana como un derecho en la ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ministerio del Interior, 2006), en donde se estableció además, como mecanismos obligatorios como por ejemplo, los Consejos Comunales de la Sociedad Civil, el Plebiscito y por otra parte, mecanismos no obligatorios como los Presupuestos Participativos, consultas. Además, obligó a toda

² No hay información recepcionada por tipo de personal de entre 4 y 6 municipio.

municipalidad actualizar sus respectivas Ordenanza de Participación ciudadana en el plazo de 180 días desde la publicación de la ley 20.500 (Ministerio Secretaria General de la Presidencia, 2011).

Ahora bien, para poder implementar dicha ley y lo que conlleva el derecho a la participación ciudadana por parte de los municipios, se hace necesario establecer elementos mínimos con los que debiera contar el personal ya que finalmente, son quienes deben implementarlo. Para ello, cada municipalidad debería contar con un Encargado de Participación ciudadana o alguien que cumpla dichas funciones. A continuación, se presentan algunos elementos de la Gestión del Recurso Humanos que deberían ser considerados:

Vínculo jurídico: Es importante considerar que la participación ciudadana sea considerada como una función permanente y por lo mismo, se considera necesario que quien desempeñe esas funciones, lo haga de manera permanente o a lo menos, por periodos prolongados. En esta línea se establece que quien deba cumplir dicha función, deba ser funcionarios, de acuerdo a lo que establece la Ley 18.883 Estatuto de Funcionarios municipales (Ministerio del Interior, 1989), ya que son ellos los que deben cumplir funciones propias del municipio, consideradas permanentes. De acuerdo a los artículos 1ro y 2do de la ley 18.883, el personal de planta y a contrata, son los que deben atender funciones permanentes y propias del municipio. Además, se considera importante que el Encargado de Participación Ciudadana en el municipio deba tener un grado de estabilidad ya que le permite desarrollar sus funciones a largo plazo, proyectando el proceso de implementación en el tiempo. Claramente, ello no ocurre con el personal a honorarios ya que la misma ley en su artículo 4to. señala que solo debe proceder su contratación “cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales” sea “la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales” (Ministerio del Interior, 1989), por lo que se podría entender que para el municipio, la participación ciudadana no sería una función permanente con todo lo que ello significa.

Dedicación a la función: se considera adecuado, que respecto a quien ejerce esta materia, debiera tener dedicación exclusiva a la función. Sin duda, la participación ciudadana ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia, y por tanto, la misma ciudadanía ha estado e irá demandando más espacios, y por lo mismo, se requiere que quien ejerza esta función lo haga con dedicación exclusiva, ya que no solo debe estar pendiente del trabajo con la

ciudadanía, sino que además, debe asesorar a las distintas unidades que deben trabajar con la ciudadanía, por ejemplo Encargado(a) de Medio Ambiente, Encargado(a) de Planificación, Encargado (a) de Turismo, entre otros, tal como lo señalan los perfiles ocupacionales establecidos para las Municipalidades (ChileValora, 2018)

Nivel de formación académica. Considerando que quien ejerce funciones debe ser el puente entre el municipio y la ciudadanía, debería contar con a lo menos con formación técnica. En esta línea, la ley 18.883 (Ministerio del Interior, 1989), en su artículo 8, señala en sus numerales 1 al 4, que quienes pertenezcan a los estamentos de Directivos, Jefatura, Profesionales y Técnicos, son quienes deben estar en posesión de un título profesional o técnico, lo que no ocurre para el caso de pertenecer a los estamentos de Administrativo y de Auxiliar señalados en los numerales 5 y 6 del mismo artículo. Se considera importante este nivel académico ya que, en la diversidad de actores, ya sean públicos y/o privados, quien sea el interlocutor en los temas de participación, deber ser poseedor de un nivel académico superior.

Capacitación. Sin duda, para todo tipo de personal, es fundamental que para el mejor ejercicio del cargo se deben capacitar. En esta línea, es importante que las instituciones se preocupen de que su personal reciba constantemente la formación necesaria para superar brechas, las que pueden deberse a nuevas normas, nuevas técnicas que han surgido en el camino o simplemente para mejorar el rendimiento. La ley 18.883 (Ministerio del Interior, 2006), regula lo relativo a la capacitación en el párrafo 2 “De la capacitación”, en cuyo artículo 23, letra b) aborda en específico aquella referida a mejorar el ejercicio del cargo, al señalar que “La capacitación de perfeccionamiento, que tiene por objeto mejorar el desempeño del funcionario en el cargo que ocupa. La selección del personal que se capacitará, se realizará mediante concurso”. En este sentido, es importante preocuparse de aquella capacitación para fortalecer las funciones en materia de participación ciudadana.

Lo anterior, son elementos en materia de personal que deberían ser considerados para implementar y/o potenciar la participación ciudadana a nivel local, elementos que, por cierto, pueden ser ampliados por lo que no son exhaustivos.

Metodología

Este trabajo se centró en las 21 municipalidades de la región de Ñuble, y que son: Bulnes, Chillán, Chillán Viejo, Coelemu, Cobquecura, Coihueco, El Carmen, Ninhue, Ñiquén, Pemuco, Pinto, Portezuelo, Quillón, Quirihue, Ránquil, San Carlos, San Fabián de Alicó, San Ignacio, San Nicolás, Trehuaco y Yungay. Para ello, se utilizaron fuentes secundarias, y para ello, principalmente se obtuvo, a través de transparencia pasiva, es decir, haciendo uso del derecho de acceso a la información pública, solicitando a las municipalidades información respecto al Encargado de Participación Ciudadana o quien que ejercía funciones asociadas a participación ciudadana. En algunos casos, se debió recurrir de amparo ante el Consejo para la Transparencia. También se utilizaron fuentes primarias, a través de entrevistas semiestructuradas al personal que ejercía funciones de participación ciudadana, como lo fue en el caso de Bulnes, Coelemu, Ninhue, Ránquil, Quirihue, San Nicolás y San Fabián de Alicó. Lo anterior, se realizó el año 2019.

Resultados y discusión

11

De la información recibida por parte de las 21 municipalidades, los datos que presentaremos corresponden a 20 municipios, ya que para el caso de San Ignacio, se nos señaló que “no existe un funcionario/a que actualmente tenga asignadas las funciones de encargado de participación ciudadana, pues, cada vez que es necesario realizar una actividad que tenga relación con este tema, como por ejemplo, convocar a reunión del COSOC, el Sr. Alcalde, en su calidad de jefe superior del servicio, asigna esta tarea a quien estime conveniente” (Consejo para la Transparencia, 2019) por lo que al no hacer una persona que cumpla las funciones, no existe información para los elementos que hemos considerado analizar.

Vínculo jurídico. En 16 de los 20 municipios y que representan un 80%, quienes ejercen funciones asociadas a la participación ciudadana son funcionarios de acuerdo a la ley 18.883, estando 10 funcionarios de ellos en calidad de Planta y 6 funcionarios en calidad a Contrata. Lamentablemente, en 4 municipios, el vínculo jurídico de quien ejerce las funciones, es en calidad de prestación de servicios, bajo categoría a honorarios. Si bien, hay

un alto porcentaje en calidad de funcionarios, es decir, se les reconoce que están cumpliendo una función permanente del municipio, preocupa que en 4 no exista dicha preocupación. Es más, para este trabajo al entrevistar a uno de ellos, ya no se encontraba trabajando en el municipio, como el caso de San Fabián de Alico, reafirmando con ello, la falta de preocupación para fortalecer el vínculo entre el municipio y la ciudadanía, impidiendo por cierto, lo planteado por Font (2004) la de fortalecer la ciudadanía activa, transformando hacia una cultura participativa, ya que cualquier vínculo que se pudiera haber generado, se corta, una vez que el personal deja de trabajar en la institución.

“un honorario no trabaja con la misma tranquilidad y seguridad como lo hace otro tipo de funcionario” (Entrevista Personal G, 2019)

Formación académica. Como se recordará solo en 16 municipios el personal tiene la categoría de funcionarios, por lo que solo sobre éstos se podía señalar su estamento. De estas 16 municipalidades, en 8 de ellas el personal a cargo de la participación ciudadana pertenece al estamento profesional, 4 al estamento directivo, 1 al estamento técnico funcionarios y en 2 pertenecen al estamento administrativo. Para el caso del El Carmen, no se pudo establecer el estamento.

12

Dedicación exclusiva. De las 20 municipalidades, y de acuerdo a la información proporcionada por ellas mismas, en 8 de ellas, la persona ejerce de manera exclusiva (DE) las funciones de participación ciudadana, y en las otras 12, el encargado ejerce otras funciones (OF). Sin duda, no dedicare exclusivamente a las funciones de participación ciudadana, puede distraer o ralentizar el cumplimiento de los objetivos hacia una adecuada implementación, más, cuando las otras funciones, pueden demandar mayor atención.

“también veo el departamento social, soy jefe de la unidad de intervención familiar del programa familiar (...)” (Entrevista Personal A, 2019)

Para el caso de la municipalidad de Ránquil, quien además cumple el rol de Secretario Municipal, señala estar:

“a cargo del COSOC, que como la ley me indica, soy el secretario del COSOC y como el presidente del COSOC que es el alcalde, entonces a mí me toca ser intermediario entre el alcalde y el COSOC. [me encargo de] las citaciones a reuniones, [en ocasiones], me toca de repente darles capacitaciones al COSOC, en el sentido de materias de repente se van a tratar a las reuniones siguientes. (...) También estoy a cargo con el concejo municipal que también casi cumplo con las mismas condiciones, las actas también” (Entrevista Personal C, 2019)

Lamentablemente más de la mitad del personal, debe dedicarse a distintas funciones y en algunos casos, además lo hacen en conjunto con responsabilidades de dirección que claramente, debilita el tiempo que se puede destinar a la función de participación ciudadana.

Capacitación. En este aspecto, se hacía difícil obtener la información por transparencia pasiva, por lo que, para responder este punto, solo lo haremos de acuerdo a las entrevistas realizadas al personal. Considerando la importancia de que sean capacitadas las personas, cualesquiera sean sus funciones, para el tema que nos convoca, ello dice relación con capacitaciones en materia de participación ciudadana, ya que se entiende, que para fortalecer algo tan importante como el vínculo con la ciudadanía, entre las distintas unidades del municipio, entre otros, es fundamental que el personal sea capacitado en esta materia, al respecto, ninguno de los entrevistados, reconoció que su institución se había preocupado de ser capacitado en esta materia. En el caso de Quirihue, se nos indicó que había estado realizando algunos cursos en línea, a título personal: “yo en forma directa me metí a la página de la SUBDERE y estoy haciendo un curso online” (Entrevista Personal E, 2019) Aun cuando esta realidad no es la más adecuada, resulta ser aún más compleja para el caso del personal a honorarios ya que:

“Un honorario no tiene las mismas capacitaciones, el mismo derecho a capacitaciones quizás pagadas por el municipio, un honorario si se quiere capacitar, si quiere crecer profesionalmente para poder ejecutar de mejor manera su trabajo, eso todo va a cargo del bolsillo del honorario. No así un planta o contrata que ellos tienen su asociación que les entrega recursos para poder capacitarse, entonces eso genera igual que de cierta manera el profesional no

trabaje quizás con las mismas ganas o con los mismos recursos que podría hacerlo, si tuviera un contrato distinto, y si también tuviera obviamente cargo exclusivo de participación ciudadana” (Entrevista Personal G, 2019)

De lo anterior, podemos señalar que, respecto a la Gestión del Recurso Humano para implementar la participación ciudadana, se resumen en la siguiente tabla N°1

Tabla N° 1. Situación del personal que ejerce funciones de Participación Ciudadana en las municipalidades de la región de Ñuble.

N°	Municipalidad	Estamento	Relación Jurídica	EE / FR
1	Bulnes	Técnico	A contrata	DE
2	Chillán	Profesional	Planta	DE
3	Chillán Viejo		Honorario	DE
4	Coelemu	Profesional	Planta	DE
5	Cobquecura	Profesional	Planta	OF
6	Coihueco	Directivo	Planta	DE
7	El Carmen	Sin información	Contrata	DE
8	Ninhue	Profesional	Contrata	OF
9	Ñiquén	Directivo	Planta	OF
10	Pemuco	Directivo	Planta	OF
11	Pinto	Administrativo	Planta	OF
12	Portezuelo	-	Honorario	OF
13	Quillón	Profesional	Contrata	OF
14	Quirihue	Profesional	Planta	DE
15	Ránquil	Directivo	Planta	OF
16	San Carlos	Administrativo	Contrata	OF
17	San Fabián	-	Honorarios	OF

18	San Ignacio	NO tiene	NO tiene	NO tiene
19	San Nicolás	Profesional	Planta	OF
20	Trehuaco	-	Honorario	OF
21	Yungay	Administrativo	Contrata	DE

Fuente: Elaboración propia según datos obtenidos por transparencia pasiva

Así como las municipalidades han reconocido tener personal que ejerce funciones asociadas a la participación ciudadana, quisimos saber el significado que le daban los Encargados a este tema, ya que, de acuerdo a ello, debería guiar el cumplimiento de sus funciones. Al respecto rescatamos lo siguiente: “todo lo que conlleve de trabajar con la comunidad, eso es lo importante” (Entrevista Personal F, 2019) Es decir, para el Encargado de Bulnes, lo que guía sus funciones es el trabajo con la comunidad, no quedando claro, si ello dice relación con temas de interés público, o simplemente se trata de un trabajo que busca beneficiar a grupos determinados. Por otra parte, se nos señala que es

“la capacidad de la comunidad organizada de poder hacer presente sus inquietudes, su requerimiento y también su reclamo respecto a la gestión que puede estar realizando la autoridad local, provincial o regional nacional al respecto” (Entrevista Personal A, 2019).

15

En este caso, para el Encargado de Ninhue, la participación involucra temas más amplios, sin embargo, lo circunscribe solo a la comunidad organizada, dejando de lado, aquellas/as ciudadanas/as que no se asocian. Recordemos que para Font (2004), uno de los desafíos para las instituciones es buscar la participación de los y las ciudadanas/as que no se organizan, por lo que en este punto, no se estaría cumpliendo con ello.

En otra línea, agrupamos las siguientes frases que definen Participación ciudadana:

“mecanismos que tiene la comunidad de poder influir en las decisiones de su municipio, de cómo puede verse reflejado las decisiones que tiene la gente en lo que está haciendo la municipalidad” (Entrevista Personal B, 2019).

“es un proceso que viven en distintas organizaciones, distintos pueblos, distintas comunas. En realidad depende de la forma como se mire la participación ciudadana, pero también es un derecho y es una obligación de las instituciones públicas de otorgar o de brindar mecanismos de acción que permitan que la gente pueda expresarse, pueda participar y pueda decidir con conocimientos y con voluntad propia” (Entrevista Personal E, 2019).

“la ciudadanía esté presente con opiniones en la toma de decisiones, en este caso, del municipio” (Entrevista Personal C, 2019).

“involucrar a la comunidad en los procesos que nosotros consideramos de participación comunitaria, de hecho, nosotros tenemos un programa que le da un enfoque territorial al trabajo que se hace desde la municipalidad para con la comunidad, pero en definitiva eso. Involucrar a la comunidad en la toma de decisiones que tiene la gestión municipal” (Entrevista Personal D, 2019).

Lo que plantean las Encargadas de las municipalidades de Coelemu, Quirihue, San Nicolás y el Secretario Municipal de Ránquil, se acerca a lo que se ha planteado como Participación Ciudadana en donde se debe involucrar a la comunidad sin distinguir si se trata de grupos organizados o no, ya que lo que debe importar es que participen aquellos/as ciudadanos/as a los que las decisiones públicas locales les puede afectar y, por lo tanto, buscan de alguna manera influir en ellas. En la medida, que quienes ejercen las funciones en materia de participación ciudadana, comprendan de que se trata, podría facilitar la implementación de ella.

Conclusiones

Iniciado el siglo XXI, el rol del ciudadano y la ciudadana, ha ido cobrando mayor protagonismo. Distintos enfoques teóricos, dan cuenta de ello y ha obligado al Estado y sus administraciones públicas a prestar atención a su propia institucionalidad con el fin de sacar el máximo provecho de ello. No basta con abrir espacios, sino que, además, las mismas administraciones deben contar con las capacidades que le permitan una implementación exitosa. Gestionar adecuadamente al personal, es relevante y requiere atención. En esta línea, se vieron distintos elementos que se

pueden considerar y sobre ellos, se presentó la realidad de las municipalidades pertenecientes a la región de Ñuble.

Lamentablemente, no ha habido una preocupación de reconocer que la participación ciudadana es una función permanente y por lo mismo, debería ser ejercida por algún funcionario reconocido como tal por la ley 18.883. A los cuatro municipios que cuentan con personal en calidad a honorarios, se suma un municipio que abiertamente señala no disponer de alguien para ejercer estas funciones, lo que nos permite señalar que hay una deuda en esta materia, ya que la Participación ciudadana, para esos municipios, no sería una función permanente a la que hay que atender, por lo que su implementación no se está desarrollando correctamente. Se puede avanzar en algo, pero ello, no será en el marco de algo coherente que permita darle sustentabilidad en el tiempo, más si sumamos que quienes ejercen, sea el vínculo que sea, más de la mitad de ellos, no ejercen la función de manera exclusiva, ya que distrae la atención del personal a otras materias, obstaculizando, por cierto, la implementación de la participación ciudadana. Otro tema que queda en evidencia, tiene relación con la capacitación del personal, ya que, por una parte, quienes, teniendo la calidad de funcionarios, por lo que deberían estar en mejor situación para capacitarse, sin embargo, no lo están haciendo en los temas de participación ciudadana, y quienes sí lo han hecho, ha sido por voluntad propia y no de la institución. A lo anterior, se suma que el personal que ejerce funciones en calidad a honorarios, debilita aún más las opciones para ser capacitados en esta materia.

La participación ciudadana se ha ido ganando espacios en la esfera de lo público, sin embargo, ello obliga a las instituciones a prepararse para asumir este desafío, y uno de los principales desafíos en esta materia tiene que ver con ocuparse del personal que liderará los procesos de implementación.

Bibliografía

Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Asamblea de Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. *Resolución 217*.

Asamblea Nacional Francesa. (1789). Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.

Banco de Desarrollo de América Latina. (2015). *Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales*. Corporación Andina de Fomento. Recuperado el 8 de mayo de 2019, de

http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Libro_1_CAF_Capacidades_version%20WEB-RGB%20%28protect%29.pdf?sequence=6&isAllowed=y

Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington D.C.: BID.

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*(4), 37-59.

Brugué, Q. (2018). De la eficiencia burocrática a la inteligencia deliberativa para un Gobierno Abierto. *Revista especializada en Investigación Jurídica*(3), 8-32. doi:DOI: <http://dx.doi.org/10.20983/reij.2018.2.1>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. 26-27 de junio. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: CLAD.

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.

ChileValora. (2018). *Catálogo de Competencias Laborales. Subsector Municipal*. Santiago: Comisión Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales.

Consejo para la Transparencia. (2019). *Amparo ROL: C2729-19*. Respuesta Ilustre Municipalidad de San Ignacio, de fecha 13 junio 2019.

Denhardt, J., & Denhardt, R. (2007). *The New Public Service. Serving not Steering*. Nueva York: M.E. Sharpe.

Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública, VOLUMEN XXVI*(2), 341-379.

Entrevista Personal A. (18 de julio de 2019). Entrevista a Encargado de Participación Ciudadana Municipalidad Ninhue [Muñoz, W., Entrevistadora]: Ninhue, Chile.

Entrevista Personal B. (15 de julio de 2019). Entrevista a Encargada Participación Ciudadana Municipalidad Coelemu. [W. Muñoz, Entrevistadora]: Coelemu, Chile.

Entrevista Personal C. (16 de agosto de 2019). Entrevista a Secretario Municipal Municipalidad Ranquil [W. Muñoz, Entrevistadora]: Ranquil, Chile.

Entrevista Personal D. (18 de julio de 2019). Entrevista a Encargada Participación Ciudadana Municipalidad San Nicolás [W. Muñoz, Entrevistadora]: San Nicolás, Chile.

Entrevista Personal E. (18 de julio de 2019). Entrevista a Encargada Participación Ciudadana Municipalidad Quirihue [W. Muñoz, Entrevistadora]: Chillán, Chile.

Entrevista Personal F. (2019). Entrevista a Encargada Participación Ciudadana Municipalidad Bulnes. [W. Muñoz, Entrevistadora]: Bulnes. Recuperado el 18 de julio de 2019

Entrevista Personal G. (31 de octubre de 2019). Ex Encargada de Participación Ciudadana Municipalidad San Fabián de Alico [Villa, F. Entrevistador]: San Fabián de Alico.

Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En A. (. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (págs. 23-41). México: UNAM-Indesol-Comeco.

Ministerio del Interior. (1989). *Ley 18.883 Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales (actualizado)*. Recuperado el 2019 de mayo de 25, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30256>

Ministerio del Interior. (2006). *D.F.L. 1 Texto refundido Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades*.

Ministerio Secretaria General de la Presidencia. (2011). *Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Recuperado el 25 de mayo de 2019, de

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

Montecinos, E., & Contreras, P. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia, Año 24 N° 86, 2019, 341-362*. Obtenido de <http://produccioncientificaluz.org/index.php/rvg/article/view/23767/24223>

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.

Sistema Nacional de Información Municipal. (11 de noviembre de 2019). *Personal Municipal al año 2018*. Obtenido de

http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php