

CONCEJALÍAS POPULARES CHILENAS UNA POTENCIAL HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN POLITICA

ESTUDIO SOBRE LAS CONCEJALÍAS POPULARES DE LOS MUNICIPIOS
“LO ESPEJO Y PEDRO AGUIRRE CERDA” EN SANTIAGO DE CHILE.

TRABAJO FINAL DE MÁSTER

POLÍTICAS SOCIALES Y ACCIÓN COMUNITARIA

AUTORA: IASMÍN AJRAZ CARRASCO

TUTORA: CAROLINA MUÑOZ-MENDOZA

SEPTIEMBRE 2022



Agradecimientos

Agradezco a todas las personas que me han acompañado en este desafiante y enriquecedor proceso. En primer lugar, a mi tutora, Carolina Muñoz, quien ha sido un apoyo fundamental con sus detalladas observaciones y acompañamiento. A las entrevistadas y entrevistados, quienes me brindaron parte de su tiempo y experiencia de forma gentil y desinteresada. Y a todas mis relaciones de amor y amistad que me han llenado de cariño durante este gran año, a mi amada e incondicional familia, a mis amigas y amigos de siempre, a mis nuevas amistades, a mis compañeras de piso y a las hermosas personas que he conocido en esta parte del mundo que, sin duda, es el mejor regalo que me ha dado esta aventura.

Resumen

En las últimas elecciones de Chile, luego del estallido social de este país, proliferaron con fuerza autoridades provenientes de organizaciones sociales en distintos cargos públicos, entre las que surgen las Concejalías Populares de los gobiernos locales de Lo Espejo y de Pedro Aguirre Cerda. Estos nuevos actores del escenario político local tienen dentro de sus objetivos constituirse como una herramienta de participación política.

En este contexto, la presente investigación trata sobre el despliegue de estas Concejalías en torno a los procesos de coproducción de políticas públicas que logran impulsar y los factores que lo permiten. A grandes rasgos, los resultados arrojaron que la estrategia utilizada por cada Concejalía obedece a cada escenario, que en el caso de Lo Espejo es favorable y de Pedro Aguirre Cerda desfavorable, determinado principalmente por el nivel de empoderamiento colectivo de la ciudadanía y por la voluntad política de las autoridades locales por democratizar los procesos de decisión. En un escenario como el de Lo Espejo la Concejalía utiliza un rol facilitador o relacional usando sus recursos políticos y sociales. En cambio, en el escenario que enfrenta Pedro Aguirre Cerda se acude a una estrategia activadora, de empoderamiento colectivo, buscando fortalecer sus recursos sociales, al carecer de recursos políticos suficientes. Se concluye que las Concejalías Populares son una potencial herramienta de participación política, pues su éxito depende de cada escenario y estrategia utilizada.

Resum

En les últimes eleccions de Xile, després de l'esclat social d'aquest país, van proliferar amb força autoritats provinents d'organitzacions socials en diferents càrrecs públics, entre les quals sorgeixen les Regidories Populars dels governs locals de Lo Espejo i de Pedro Aguirre Cerda. Aquests nous actors de l'escenari polític local tenen dins dels seus objectius constituir-se com una eina de participació política.

En aquest context, la present recerca tracta sobre el desplegament d'aquestes Regidories entorn dels processos de coproducció de polítiques públiques que aconsegueixen impulsar i els factors que ho permeten. A grans trets, els resultats van revelar que l'estratègia utilitzada per cada Regidoria obeeix a cada escenari, que en el cas de Lo Espejo és favorable i de Pedro Aguirre Cerda desfavorable, determinat principalment pel nivell d'empoderament col·lectiu de la ciutadania i per la voluntat política de les autoritats locals per democratitzar els processos de decisió. En un escenari com el de Lo Espejo la Regidoria utilitza un rol facilitador o relacional utilitzant els seus recursos polítics i socials. En canvi, en l'escenari que enfronta Pedro Aguirre Cerda desenvolupa una estratègia activadora, d'empoderament col·lectiu, buscant enfortir els seus recursos socials, en mancar de recursos polítics suficients. Es conclou que les Regidories populars són una potencial eina de participació política, perquè el seu èxit depèn de cada escenari i estratègia emprada.

Contenido

1. Introducción	6
2. Justificación	6
3. Preguntas y objetivos de la investigación	9
4. Marco Teórico	9
4.1 Coproducción de políticas públicas como nueva forma de relacionamiento político ..	10
4.2 Coproducción de políticas locales: una alternativa que requiere un cambio de enfoque	12
4.3 El nuevo municipalismo español y elementos para el análisis de la coproducción impulsada por las Concejalías Populares chilenas	14
4.4 Marco conceptual para el análisis de las relaciones entre los actores involucrados en la coproducción de políticas públicas a nivel local	16
5. Marco analítico	19
6. Estrategia metodológica:	20
7. Resultados de la investigación	21
7.1 Contextualización de la realidad municipal chilena	22
7.1.1 Contextualización territorial, administrativa y normativa de los gobiernos locales:	22
7.1.2 Relación entre los Gobiernos locales y la ciudadanía	23
7.2 Análisis de la coproducción de políticas impulsada por la Concejalía Popular de la comuna “Lo Espejo”.	24
7.2.1 Contextualización comuna de Lo Espejo:.....	24
7.2.2 Funcionamiento de la Concejalías popular de Lo Espejo:.....	26
7.2.3 Demandas de grupos sociales presentadas a la Concejalía Popular de Lo Espejo	32
7.2.4 Estrategias de posicionamiento de demandas sociales	36
7.2.5 Inclusión efectiva de demandas en la agenda municipal de políticas	38
7.2.6 Proceso de gestión de las políticas locales (diseño, ejecución y evaluación).	40
Oficina de inclusión	40
Protocolo de acoso callejero	41
Mesa de personas en Situación de Calle	42
7.3 Análisis de la coproducción de políticas impulsada por la Concejalía Popular de la comuna de Pedro Aguirre Cerda.	44
7.3.1 Contextualización comuna de Pedro Aguirre Cerda:	44
7.3.2 Funcionamiento de Concejalías Populares:	46
7.3.3 Demandas de grupos sociales presentadas a la Concejalía Popular de Pedro Aguirre Cerda:	50

7.2.4 Estrategias de posicionamiento de demandas sociales	54
7.2.5 Inclusión efectiva de demandas sociales	56
7.2.6 Proceso de gestión de las políticas locales (diseño, ejecución y evaluación).	58
8. Conclusiones	59
9. Bibliografía	64
10. Anexos	68
Anexo N°1: Guion de entrevista.....	68
Anexo N°2: Atribuciones legales del Concejo Municipal	71
Anexo N°3: Información complementaria de caso de estudio de Lo Espejo	72
Anexo N°4: Información complementaria de caso de estudio de Pedro Aguirre Cerda	75

1. Introducción

El presente trabajo de final de máster tiene como objetivo conocer el despliegue de las Concejalías Populares de los gobiernos locales de Lo Espejo y Pedro Aguirre Cerda de Santiago de Chile, identificando y analizando los procesos de coproducción de políticas públicas que logran impulsar y principales factores que lo determinan; mediante un estudio de caso binario que contrastó las distintas experiencias de cada Concejalía en todo el proceso político que está detrás de la promoción de espacios de coproducción tales como la identificación de demandas sociales; las estrategias utilizadas por las Concejalías para posicionar estas demandas en la agenda municipal; la eventual inclusión efectiva de éstas y la derivación de estas demandas en procesos de coproducción. A partir de un enfoque relacional, se profundizó principalmente en cuatro factores de las relaciones políticas de cada fase de este proceso: la heterogeneidad de los actores, la autonomía de los recursos, y los espacios y tipos de interacción. Por medio de este análisis se identificaron además los elementos que favorecen y desfavorecen la capacidad de las Concejalías Populares de impulsar espacios de coproducción de políticas en los escenarios de los Gobiernos Locales.

Para contextualizar al lector, se realizó previo a este análisis una caracterización de cada territorio estudiado y del funcionamiento de las Concejalías, éste último desde los factores relacionales ya indicados.

2. Justificación

La presente investigación se enmarca en el contexto chileno, específicamente en el fenómeno político de instalación y ejercicio de autoridades electas a nivel local, procedentes o vinculadas a organizaciones sociales territoriales, y que eventualmente representan un proyecto político colectivo en conjunto con dichas organizaciones. Estas autoridades/candidaturas se distancian de las provenientes de partidos políticos tradicionales y de las lógicas individualizadas que caracterizan a los independientes autónomos, quienes no cuentan con el respaldo de alguna organización y no presentan alianzas con otros independientes, representando a una candidatura personalista y circunstancial (Ureta, 2018). Si bien, en Chile este fenómeno no es nuevo y se ha desarrollado en diversos contextos territoriales y temporales, hasta antes del estallido social del 18 de octubre de 2019 no se tienen antecedentes de que se haya dado con este nivel de proliferación.

El reciente “estallido social” de este país reveló el profundo malestar del pueblo chileno acumulado durante años. La consigna *“no son 30 pesos, son 30 años”* evidencia el cansancio de la población frente a la desigualdad e injusticias a las que ha estado sometida. Con ello, la desacreditación del actuar de la clase política y gobernante aumentó a niveles sin precedentes desde el retorno a la democracia, el gobierno encabezado por el expresidente Sebastián Piñera, llegó a la aprobación más baja en los últimos 30 años en el país, alcanzando un 6% en diciembre del 2019 (CEP, 2019). La desconexión del gobierno y la indignación de la población no solo llevó a las chilenas y chilenos a las calles para manifestarse por un Chile más digno, la icónica frase “Chile despertó” describe un procesos político y social donde el pueblo chileno se reencontró y se organizó para hablar sobre la vida que deseaban. Es en este contexto, en el que proliferan y se fortalecen las organizaciones territoriales; surgieron miles de cabildos y asambleas a lo largo

del país¹, se revitalizan los territorios a nivel político y organizacional. “Luego de salir a la calle se inicia el proceso de politización. La participación en las movilizaciones da mayor articulación al descontento con la situación del país” (Aguilera, y otros, 2020).

En ese escenario de alta politización en donde se evidencia el interés de la población de ser parte de las decisiones del país, combinado con la deslegitimación de los partidos políticos, dio como resultado la postulación de un gran número de candidatas y candidatos provenientes de organizaciones territoriales y su elección en diferentes cargos públicos en la primera elección realizada luego del Estallido Social, en mayo 2021.

Los resultados de esta maratónica elección², en la que se decidieron un gran volumen de cargos a nivel nacional, regional y local, posicionaron a los candidatos independientes provenientes de organizaciones sociales como uno de los grandes ganadores de la jornada. Un buen ejemplo de ello, se dio en la Convención Constituyente, órgano encargado de redactar la nueva constitución, donde los candidatos/as independientes obtuvieron más del 30% de los escaños. Otro ejemplo es el Gobierno Regional de Valparaíso (la ciudad puerto más importante del país), donde eligió en primera vuelta y por mayoría absoluta a Rodrigo Mundaca, activista icónico del Movimiento de Defensa por el Acceso al Agua (MODATIMA) en la Región. Tal como lo indica Gemma Ubasart (2012), estamos hablando de candidaturas “*Alternativas y populares*” formadas por actores políticos locales que presentan proyectos políticos que van más allá de la gestión de lo local, articulando luchas vecinales con reivindicaciones supramunicipales.

En este escenario de irrupción de autoridades provenientes de organizaciones sociales es que nacen las Concejalías Populares de las comunas de Lo Espejo, Pedro Aguirre Cerda y San Miguel, con el propósito de disputar el poder en los gobiernos locales y que las propias organizaciones territoriales sean las co-responsables y protagonistas de las decisiones que tome la gestión local (Red de Concejalías Populares, 2021). Las Concejalías Populares se plantean como una herramienta política colectiva que buscan la elección de un concejal o concejala municipal que provenga de organizaciones sociales territoriales, quien a posteriori debe incluir la voz de estos actores sociales en sus labores como autoridad política municipal. Según sus propias definiciones, estas Concejalías surgen desde:

“La participación y organización autónoma, independiente, autogestionada y voluntaria, entre personas y organizaciones sociales, enfocada en lo popular, es decir, desde las bases de la sociedad como respuestas a la política hegemónica” (Concejalía Popular Lo Espejo, 2021: 4).

En estos casos, los grupos organizados han demostrado su intención de interferir en los causes “normales” de la institucionalidad política local, buscando intervenir desde dentro y poniendo en cuestión las lógicas tradicionales de los partidos políticos, donde muchas veces las autoridades electas se “deben” más a sus bases partidistas antes que a sus territorios/as o

¹La plataforma Geo Constituyente virtual levanta durante los meses de octubre y noviembre un total 1.047 asambleas y cabildos auto convocados de diferentes temáticas que nacen al alero del estallido social de Chile (Instituto de Estudios urbanos y territoriales, 2022). Por su parte, la universidad de Chile (2022) sistematizó los resultados de 1.233 cabildos ciudadanos para la plataforma Unidad Social, información generada desde el 18 de octubre de 2019 hasta el 8 de marzo de 2020. Ambos casos son una muestra del nivel de politización y organización de la sociedad luego del estallido social.

² Gran elección realizada el 15 y 16 de mayo de 2021 en Chile donde se realizan 4 elecciones simultáneas, en las que se eligen alcaldes y concejales para 346 comunas, gobernadores regionales para las 16 regiones, y 155 integrantes de la Convención Constitucional, éste último órgano encargado de redactar una nueva Constitución Política de la República.

electores. De esa manera la frase *“desbordar la institucionalidad”* comienza a resonar en el imaginario de algunas organizaciones territoriales y a ser enunciada por diversos líderes sociales, como lo es en el programa de la Concejalía Popular del municipio “Lo Espejo”. Entendiendo esta frase como un llamado a las organizaciones a intervenir y a ser parte de canales y espacios habitualmente utilizados por los interlocutores políticos tradicionalmente establecidos, y de ese modo posicionar las demandas sociales en la agenda política.

Estas herramientas políticas se presentan como una alternativa a los proyectos políticos que provienen de los partidos políticos tradicionales, que buscan priorizar y posicionar en la agenda política de los gobiernos locales las demandas de la ciudadanía organizada y no organizada, en contraposición a los intereses de los partidos.

Por otro lado, más allá del acto electoral y de la configuración política de los gobiernos locales, las Concejalías populares tienen como objetivo intervenir en los procesos de políticas públicas municipales desde su negociación, aprobación, diseño, ejecución y hasta su evaluación, involucrando en estos procesos a la ciudadanía en general y a las organizaciones en particular en las decisiones locales, intermediados por esas nuevas autoridades que impulsan estos nuevos espacios. En esta línea, las Concejalías populares se plantean como una herramienta política que pretender generar procesos de coproducción de políticas donde la institucionalidad formal de los gobiernos locales se tensiona a favor de las necesidades y demandas de la ciudadanía, creando planes, programas, proyectos y reglamentos o normativas de manera conjunta y negociada.

En este contexto, cabe distinguir entre la participación ciudadana y la participación política. Esta última, enfocada principalmente en influir en las decisiones y las relaciones de poder del sistema político, en cambio la anterior constituye un espacio de interacción entre sociedad y estado, enfocada en la gestión pública, sin pretender necesariamente alterar o desplazar los órganos de carácter representativo ni mucho menos constituir algún tipo de autoridad política (Espinosa, 2009). Bajo esta diferenciación, en esta investigación se estudiaron las Concejalías Populares como una potencial herramienta que promueven la participación política de la sociedad en los gobiernos locales, profundizando en los eventuales procesos de coproducción de políticas que pueden generar asumiendo que ello también puede implicar espacios para la participación ciudadana, pero sin ser estos el foco del análisis.

De esa manera, el arribo de nuevos actores políticos sociales en los gobiernos locales que propician las Concejalías Populares, permite suponer la existencia de posibles tensiones asociadas a los nuevos márgenes de influencia de las organizaciones territoriales involucradas, a las disputas y eventual redistribución de poder en la institucionalidad municipal respecto a actores tradicionales provenientes de partidos políticos que hasta ahora eran hegemónicos, que a su vez, puede afectar la capacidad de institucionalizar la agenda política de las organizaciones territoriales que forman parte de estos nuevos espacios decisoriales. Así, este *“escenario de nuevos actores sociales y políticos urbanos que irrumpen en los gobiernos locales enfrentan dinámicas de tensión”* (Blanco et al, 2018: 22).

En este orden de cosas, la relevancia de esta investigación radica en analizar un fenómeno nuevo en el escenario de los gobiernos locales del Chile actual, permitiendo de este modo dar ciertas luces sobre los futuros procesos y dinámicas a nivel político territorial. De esa forma, su relevancia teórica recae principalmente en la conceptualización y caracterización de una nueva herramienta de participación política que surge desde la sociedad civil que opera en vinculación directa con una autoridad política electa de la institucionalidad formal del gobierno local. En

términos metodológicos y aún sin ser un estudio de caso comparado de alcance explicativo, la relevancia de esta investigación radica en que considera dos casos de estudio y les contrasta, lo cual puede ser una condición de base para futuros estudios comparados. Así también en términos metodológicos, destaca el valor de la información levantada al ser de primera fuente, dada la naturaleza cualitativa de este estudio, y la inclusión en ello de diversos actores tanto estatales como sociales. Finalmente, en términos empíricos, este trabajo es relevante porque puede aportar de manera directa al desarrollo de las Concejalías estudiadas u otras del país, especialmente en cuanto a sus formas de funcionamientos, sus estrategias de actuación, y la conducción de sus relaciones políticas, ampliamente abordadas en el capítulo de resultados como se podrá apreciar.

3. Preguntas y objetivos de la investigación

En concordancia con lo expuesto, la pregunta de investigación que orientó el presente estudio es la siguiente:

¿Qué procesos de coproducción de políticas públicas logran impulsar las Concejalías Populares de los gobiernos locales de Lo Espejo y Pedro Aguirre Cerda de Santiago de Chile, y cuáles son los principales factores que lo determinan?

Considerando esa pregunta general, los objetivos de investigación se definieron de la siguiente manera:

Objetivo general:

Conocer el despliegue de las Concejalías populares de los gobiernos locales de Lo Espejo y Pedro Aguirre Cerda de Santiago de Chile identificando y analizando los procesos de coproducción de políticas públicas que logran impulsar y principales factores que lo determinan.

Objetivos específicos:

- Caracterizar el funcionamiento de las Concejalías populares considerando los actores involucrados, los espacios en que operan y las interacciones que establecen en el marco del gobierno local.
- Identificar y analizar las demandas sociales planteadas por las organizaciones territoriales a las Concejalías Populares y las estrategias que utilizan para incorporarlas en la agenda de políticas del gobierno local.
- Identificar de qué manera las demandas planteadas por las organizaciones territoriales a las Concejalías Populares se incorporan en la agenda de políticas del gobierno local.
- Identificar cuáles demandas de las organizaciones territoriales han derivado en procesos de coproducción de políticas y cuáles no, analizando cómo ello se ha desplegado.
- Identificar, en base a los casos estudiados, factores que favorecen y desfavorecen la capacidad de las Concejalías Populares de impulsar espacios de coproducción de políticas en el escenario de los Gobiernos Locales.

4. Marco Teórico

El presente estudio se sitúa en el debate teórico pluralista nutrido por diversos campos como la sociología, la antropología, la economía y la politología, poniendo énfasis en las relaciones

sociedad y estado desarrolladas a nivel local. En esta línea, el estudio se enmarca bajo el alero de diferentes teorías del pluralismo que presuponen una visión de las relaciones entre sociedad y estado, como son los enfoques estado relacional, la gobernanza democrática y la coproducción de políticas, alejados de las definiciones conservadoras que sitúan a estas dos esferas en posiciones dicotómicas. En consecuencia, bajo estos paradigmas, la frontera entre estado y sociedad son difusas, al mismo tiempo que las responsabilidades públicas y privadas se convierten en objeto de interacción.

En este marco, Pierpaolo Donati acuña el término de “Estado Relacional” basado en los principios asociacionistas de Hirst (1999), estableciendo que el estado *“ya no se concibe como vértice y centro de la sociedad, sino como subsistema político-administrativo funcionalmente diferenciado para el gobierno de una sociedad que es observada y producida como «red» de sujetos e instituciones sociales (públicas, privadas y mixtas)”* (2004: 41). Bajo esos preceptos, el estado debe gobernar políticamente la sociedad mediante la articulación y procesos sinérgicos basados en las relaciones entre sus distintos niveles, las comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil.

Contemporáneo a esas visiones, a fines del siglo XX surge el paradigma de la “Gobernanza democrática” como réplica a la incapacidad de las formas de gobierno tradicionales de responder a las nuevas necesidades de la población. Desde una perspectiva teórico-normativa, la gobernanza democrática hace referencia a *“un proceso en el que el gobierno, las organizaciones privadas del mercado y la sociedad civil interactúan para decidir, coordinar y llevar a cabo la dirección y gobierno de su comunidad”* (Arellano, 2014: 121). En esta línea, siguiendo a Pares y Subirats (2014:103), la gobernanza democrática es *“un nuevo paradigma de regulación que involucra a la ciudadanía en general, y a la sociedad civil organizada en particular, en la elaboración de políticas públicas”*. En palabras de Joan Kooiman (2005: 61), la gobernanza sociopolítica o interactiva se funda en *“interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado”*.

De esa manera, el paradigma de la gobernanza democrática-participativa no sitúa al estado como epicentro y único responsable de las políticas públicas, sino que comparte esta responsabilidad con otros actores, involucrando de esta forma a la ciudadanía en general, y a la sociedad civil organizada en particular (Subirats, 2017).

4.1 Coproducción de políticas públicas como nueva forma de relacionamiento político

A partir de los enfoques recién descritos, la coproducción de políticas públicas representa un modelo de gestión de políticas de la gobernanza democrática-participativa, donde priman las relaciones de colaboración, horizontalidad y reciprocidad en la elaboración de políticas públicas. En el campo de servicios sociales, por ejemplo, la coproducción plantea que los servicios sociales representan una nueva relación entre la administración y la ciudadanía, basada en la horizontalidad y coparticipación de los ciudadanos en una lógica de reciprocidad e interdependencia, no de jerarquía (Subirats, 2017), en la que se cede poder y protagonismo a la sociedad civil (Diputació de Barcelona, 2017).

El término de coproducción de políticas surge por primera vez en la década de 1970 e inicios de los 80 del pasado siglo, acuñado por Elinor Ostrom (1996), quien buscó explicar el papel de los ciudadanos en la producción de servicios públicos. En las últimas décadas ha aumentado

fuertemente el interés por este concepto, no obstante, sigue siendo confuso pues, la falta de una definición clara y consistente ha llevado a una gran variedad de definiciones y prácticas, cuestión destacada por algunos autores/as quienes lo categorizan como “un concepto paraguas bastante heterogéneo” (Sorrentino et al, 2018). Más allá de ello y según se pudo constatar en esta revisión, las diferencias entre las distintas definiciones sobre la coproducción aluden tanto a los actores involucrados, en el “co-” como a la “producción” en sí misma, cosa que a continuación se detalla.

Respecto a los **actores involucrados**, los autores Nabatchi et al (2017); Sorrentino et al (2018), reconocen la existencia de al menos dos conjuntos de actores: los “*actores estatales*” que hace referencia a productores regulares directos (profesionales del gobierno) e indirectos (en el caso de servicios subcontratados); y los “*productores ciudadanos o coproductores*”, es decir, personas que voluntariamente participan como individuos o en grupos e interactúan con los actores estatales para generar esos procesos. Con el tiempo, los teóricos han ampliado los actores involucrados en la coproducción, clasificación que se sintetiza en la siguiente tabla:

Tabla 1: Clasificación de actores en la coproducción de políticas públicas.

Actores estatales Productores regulares	Sociedad Coproductores
• Instituciones públicas • Representantes políticos • Funcionarios públicos (directivos, profesionales y técnicos). • “Tercer sector” prestador de servicios públicos.	• Ciudadanos. • Organizaciones comunitarias • Tercer sector que no presta servicios al estado.

Fuente: elaboración propia a partir de Nabatchi et al (2017).

En este escenario, se puede diferenciar la coproducción individual, grupal y colectiva. Las dos primeras hacen referencia aquellas situaciones en las que un individuo o un grupo, participa en la producción total o parcial de los servicios que utiliza, recibiendo beneficios que son en gran medida personales. En contraste, la coproducción colectiva tiene como objetivo beneficiar a toda la comunidad (Sorrentino et al, 2018). Algunos de estos actores presentan un compromiso voluntario, mientras que otros no lo hacen o actúan por oficio, además de presentar distintos tipos de características “*relacionales adicionales como activo compromiso, interacciones a largo plazo o recíprocas, contribuciones de recursos o creación de valor*” (Nabatchi et al, 2017: 8). En base a esta clasificación, en el presente estudio se diferenció los actores que persiguen beneficios particulares, agrupando los actores individuales y grupales, de los que persiguen beneficios colectivos.

Según se anticipó, el segundo elemento que diferencia las definiciones sobre coproducción de políticas, refiere a la “producción” en sí, que despierta diversas interpretaciones. Ciertos teóricos/as distinguen entre la “co-construcción” y la “coproducción” de políticas públicas indicando que la primera hace referencia a la participación de esos actores en la elaboración de las políticas públicas y la segunda, a la participación de actores de la sociedad civil y el mercado en la implementación de esas acciones (Vaillancourt, 2011). En contraste, otros trabajos como Nabatchi et al (2017) y Sorrentino et al (2018), definen la coproducción incluyendo **la gran variedad de actividades que pueden ocurrir en cualquier fase del ciclo de políticas públicas, donde actores estatales y ciudadanos trabajan juntos para producir un beneficio**. A partir de ahí, reconocen 4 fases donde se puede desarrollar la coproducción: co-comisionamiento, diseño, coentrega y coevaluación, todas detalladas en la siguiente tabla.

Tabla 2: Fases de coproducción de políticas públicas.

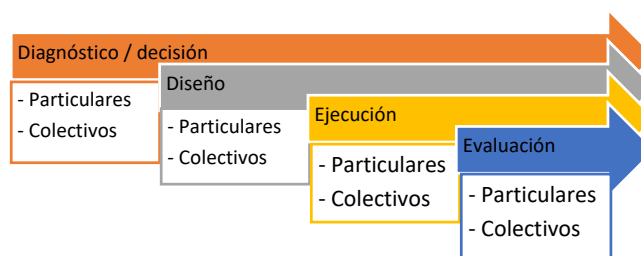
FASES	CARACTERÍSTICAS
Comisionamiento	Actividades asociadas a identificar y priorizar estratégicamente los servicios públicos, en términos de ciclo de las políticas públicas, es asimilable a las etapas de diagnóstico y decisión.
Codiseñar	Actividades que incorporan la experiencia de usuarios/as y sus comunidades en la creación, planificación o ajustes. Como resultado, se obtienen servicios de mayor utilidad y atingentes. Pueden ser prospectivos si se orientan al futuro, o concurrentes cuando se enfocan en lo que actualmente existe o está ocurriendo.
Co-entrega	Actividades conjuntas entre actores estatales y ciudadanos destinadas a proveer y/o mejorar servicios públicos. La co-entrega es generalmente de naturaleza concurrente, es decir, se focaliza en servicios que se brindan en el presente.
Coevaluación	Actividades de seguimiento y evaluación. Generalmente es de naturaleza retrospectiva orientada hacia el pasado, aunque los resultados se pueden usar en el presente y/o en el futuro.

Fuente: elaboración propia en base a Nabatchi et al (2017); Sorrentino et al (2018).

Siguiendo esos aportes, en este estudio la coproducción se entiende desde una concepción amplia, que involucra cualquier etapa del ciclo de producción de los bienes o servicios que las políticas o programas contemplen, asumiendo que puede existir más o menos énfasis en cada una de las etapas de diagnóstico, decisión, planificación, ejecución y/o evaluación.

Finalmente, considerando la fusión de los dos niveles de coproducción según los beneficios que persiguen los actores involucrados (particular y colectivo) y esas cuatro fases en las que puede generarse la coproducción, se identificó ocho tipos de coproducción de políticas posibles.

Esquema 1: Tipologías de coproducción de políticas públicas según fases y beneficios que se persiguen.



Fuente: elaboración propia.

Bajo esas definiciones y como se anticipó, este estudio entiende la coproducción de políticas públicas desde una perspectiva amplia, donde los actores sociales se movilizan por la búsqueda de beneficios particulares o colectivos y trabajan en conjunto con actores estatales, en una o más fases de la política pública, sea diagnóstico, decisión, diseño, ejecución y evaluación.

4.2 Coproducción de políticas locales: una alternativa que requiere un cambio de enfoque

En concordancia con el enfoque de gobernanza democrática, la materialización de la coproducción de políticas a nivel local implica un cambio de paradigma a la hora de enfrentar la resolución de problemas colectivos donde la administración pública debe dejar de lado la posición de monopolio para pasar a compartir protagonismo con otros actores en igualdad de condiciones, en un espacio donde convergen los recursos de los diferentes actores (Subirats &

García, 2015). En sintonía con este cambio de paradigma que exige la coproducción de políticas locales, desde una perspectiva de gobernanza de proximidad define la gestión municipal como:

“Un espacio potencial de profundización democrática, a partir de dos vectores clave: la participación y la proximidad, es decir, a través de redes pluralistas, abiertas e inclusivas y el fortalecimiento de los espacios locales de gobierno y la articulación de redes multinivel como componentes esenciales de liderazgos municipal”. (Blanco & Gomà, 2003: 6).

En ese escenario, los gobiernos locales constituyen un espacio relacional configurado a partir de redes horizontales y participativas que superan la visión jerárquica y segmentada del gobierno tradicional (Montecinos, 2007). Este modelo de gobierno al ser altamente dinámico y contemplar diversos actores, se puede reproducir de diferentes formas, frente a lo cual, Gomà y Blanco (2002) plantean una tipología de dos escenarios polarizados, uno homogéneo y otro heterogéneo, considerando cuatro grandes dimensiones analíticas.

Tabla 3: Tipología de dos escenarios polarizados de Gobierno Local.

Dimensiones	Variables	Homogéneo	Heterogéneo
Configuración básica de la red	Densidad	Baja (-actores)	Alta (+actores)
	Complejidad	Homogénea	Heterogénea
	Intensidad relacional	Sistemática	Puntual
Relaciones internas de poder	Capacidades de incidencia	Simétricas	Asimétricas
	Tipo de recursos predominantes	Materiales	Simbólicos
Distribución de intereses y reglas	Posiciones iniciales	Acuerdo	Contradicción
	Estrategias internas	Negociación	Confrontación
Relaciones con el entorno	Tipo de respuesta predominante	Proactiva	Reactiva
	Permeabilidad	Baja	Alta
	Impacto mediático	Reducido	Elevado

Fuente: Ricard Gomà e Ismael Blanco (2002).

Dentro de este debate y desde una visión amplia, que alberga las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la Diputació de Barcelona define la coproducción de políticas públicas a nivel local como:

“Una forma de colaboración entre instituciones públicas y otros actores, que se relacionan en condiciones de igualdad y horizontalidad con el objetivo de producir nuevas y mejores soluciones a los problemas colectivos del municipio con la voluntad de generar empoderamiento y transformación social” (Diputació de Barcelona, 2017: 30).

A partir de esa definición, el mismo documento estipula que la coproducción de políticas públicas puede ser impulsada por los gobiernos locales bajo cuatro estrategias que implican roles diferentes por parte de esos organismos, detalladas en la siguiente tabla 5.

Tabla 4: Estrategias de los gobiernos locales para impulsar la coproducción de políticas públicas.

Estrategia	Descripción
Rol promotor	El gobierno mantiene una política pública más o menos definida entendiendo que las prácticas de coproducción pueden contribuir a mejorarla, ya sea a través de un mejor diagnóstico o de una mejor implementación. Es así, como el Gobierno local presenta un rol de liderazgo y busca la complicidad de la sociedad, a nivel individual o con determinadas organizaciones.

Estrategia	Descripción
Rol Activador	En aquellos casos que el Gobierno local tiene identificado una cuestión de política pública y quiere activar a la sociedad para buscar e implementar soluciones de forma conjunta. En este caso, el gobierno local también toma la iniciativa, pero actúa para articular una red de actores (individuales o colectivos) que trabajen en condiciones de igualdad y horizontalidad alrededor de aquel ámbito.
Rol facilitador	Cuando es la sociedad la que se moviliza y toma la iniciativa. En estos casos, el Gobierno local debería actuar, si así lo decide, como facilitador de la iniciativa, y ofrecer los recursos de los que disponga y su capacidad normativa para garantizar la viabilidad de la experiencia.
Rol relacional	Cuando existe una determinada problemática, tanto el Gobierno local como la sociedad toman la iniciativa para abordar la cuestión. En este contexto, el Gobierno local puede reconocer que en el municipio hay otros actores que desean implicarse en la resolución de la problemática, que pueden aportar determinados recursos y, en consecuencia, buscar fórmulas de colaboración en pos del beneficio del conjunto de la comunidad.

Fuente: elaboración propia en base a Diputació de Barcelona (2017).

Por otro lado, Joan Subirats, coautor de este documento, es uno de los autores que más ha trabajado el concepto coproducción de políticas a nivel iberoamericano y en base a Catherine Durose y su equipo, lo define como:

“La capacidad de generar actividades y respuestas a problemas colectivos de manera conjunta por parte de los ciudadanos y el gobierno local” (2016). Por otro lado, el mismo autor sugiere que esta lógica de coproducción apunta a una nueva institucionalidad en torno a las políticas públicas, “una nueva concepción de lo público que no queda limitado y circunscrito a la esfera institucional” (Subirats, 2015: 63).

Por último, y en coherencia a este ideario, la Diputació de Barcelona (2017) destaca dos elementos claves que definen el éxito de la coproducción de políticas, “*confianza*” entre los actores involucrados y “*empoderamiento*” de por parte de los actores de la sociedad civil.

4.3 El nuevo municipalismo español y elementos para el análisis de la coproducción impulsada por las Concejalías Populares chilenas

En plena concordancia con la gobernanza de proximidad, el municipalismo del bien común desplegado por diferentes ayuntamientos de España en los últimos años, promueve la coproducción de políticas cuestionando la estructura del sistema político español basado en el bipartidismo y las lógicas tradicionales de los gobiernos locales. Este nuevo municipalismo se ha desarrollado muy de la mano del desarrollo de políticas urbanas, planteando una nueva agenda comprometida con el derecho a la ciudad mediante nuevos procesos no jerárquicos que se distancian del monopolio burocrático, aludiendo explícitamente a la coproducción como una nueva forma de abordar las políticas urbanas a nivel local.

“Coproducir el derecho a la ciudad implica articular redes de acción, forjar procesos de código abierto como exigencia ética y como valor operativo: sumar conocimiento socialmente distribuidos. Coproducir políticas urbanas implica la participación del tejido comunitario en sus procesos de diseño e implementación; implica el protagonismo de las

personas en tanto que sujetos activos en el ejercicio de la ciudadanía” (Blanco et al, 2018: 24).

Este enfoque político sitúa lo urbano como motor de reconstrucción de las lógicas comunitarias de democracia y colectiva de los derechos; como impulsor de alternativas más que de resistencias. Así, el municipalismo del bien común genera una esfera pública compartida con presencia institucional y comunitaria, con alianzas y procesos de coproducción de políticas. Implica conjugar una dimensión sustantiva de justicia urbana con una operativa de democracia abierta (Blanco et al, 2017).

Asumiendo estas premisas, el concepto del nuevo municipalismo español, puede ser un referente para analizar los procesos de coproducción que impulsan las Concejalías Populares chilenas especialmente por las semejanzas en el ideario que tanto ese proyecto político como esa herramienta plantean. Dentro de ello, que en ambos casos las propuestas provienen de organizaciones sociales y buscan ejercer el poder político municipal en conjunto con la ciudadanía, desde una línea argumentativa basada en la gobernanza de proximidad y en la coproducción de políticas.

En la experiencia española destacan ciertas limitaciones y tensiones a la hora de implementar gobiernos locales de esta naturaleza, Gomà y Blanco, reconocen que *“todo proceso de cambio histórico de paradigma, lo viejo (el gobierno tradicional) y lo nuevo (la gobernanza de proximidad) coexisten, se solapan, algunas veces se complementan, otras muchas entran en tensión”* (2002: 7). Dentro de las limitaciones institucionales de los gobiernos locales a la hora de implementar un enfoque de gobernanza de proximidad destacan la falta de competencia en ciertas áreas de relevancia local (redes escolares y sanitarias, la promoción de viviendas, la formación profesional y ocupacional, y los servicios sociales especializados), además de las restricciones financieras. Entre las limitantes y los elementos de dificultad en la implementación de este nuevo modelo de gobernanza, Gomà y Blanco (2002), destacan:

- Rigidez de procesos de planificación participativa basados en **metodologías altamente estandarizadas** que no encajan en la diversidad de las realidades políticas y sociales locales, ni la esencia del conflicto e incertidumbre propia de la gobernanza y la coproducción.
- Riesgo de una **gobernanza elitista**, caracterizada por la participación de pocos actores y poco plurales desde el punto de vista de sus valores e intereses. Prácticas clientelares, que marginen a las entidades ciudadanas y, sobre todo, de la ciudadanía no organizada a favor de otros actores.
- **Resistencia a nivel transversal** dentro de la estructura de gobierno de incorporar los resultados de los procesos participativos al plano operativo. Transversalidad limitada y nuevas segmentaciones.
- Riesgos de retornar a **enfoques tecnocráticos y gerenciales** en procesos con cierta pluralidad participativa.
- **Dificultades de traducción de acuerdos y objetivos en acciones y prácticas.** La gestión de conflictos propios de la diversidad de actores e intereses basados en la necesidad de llegar a consensos amplios que se traducen normalmente en la adopción de resoluciones de carácter altamente genérico difícilmente traducibles a la práctica (en planes).
- **Dificultades en la gestión de conflictos** entre actores con valores, concepciones de fondo, dinámicas de trabajo e intereses distintos puede provocar problemas de coordinación y bloquear procesos participativos. Resistencia de parte de los roles tradicionales, pasivos y activos, de modificar sus conductas.

- **Escasa voluntad política de transformar los modos de gobierno.** El discurso de procesos participativos y de coproducción puede ser utilizado de forma retórica y discursiva al poseer una gran rentabilidad política, y no llevarse a la práctica.

Las Concejalías Populares chilenas por su parte, como nueva herramienta de poder político del gobierno local, sin duda y al igual que en el municipalismo español, tensionan o tensionarán en menor o mayor medida a estos gobiernos según logren nuevas formas de conducción de los procesos de políticas. En términos relacionales, al aumentar y diversificar los actores involucrados, se complejizan las relaciones y las fases de las políticas públicas en sí mismas.

*“La complejidad urbana se proyecta el proceso de elaboración de políticas locales” (...)
“La multiplicidad de actores interdependientes, con relaciones más o menos conflictuales o de consenso, y con distribuciones más o menos asimétricas de poder, se convierten en los nuevos espacios predominantes de regulación social” (Gomà & Blanco, 2002: 4).*

La articulación de esta pluralidad de actores en un marco relacional común, implica necesariamente intercambio de recursos, negociación de prioridades y tomar decisiones en torno a proyectos compartidos (Gomà & Blanco, 2002). Un escenario de alta complejidad, que *“supone la existencia de interfaces, de lugares de mediación y deliberación, de espacios públicos favorables a crear puentes”* (Vaillancourt, 2011: 18), cuestiones que las Concejalías Populares chilenas deberían de tener en cuenta asumiendo este debate más amplio al que esta investigación ha querido aportar.

4.4 Marco conceptual para el análisis de las relaciones entre los actores involucrados en la coproducción de políticas públicas a nivel local

Tal como se ha visto, identificar y analizar de qué manera las Concejalías Populares chilenas impulsan espacios de coproducción de políticas públicas, implica necesariamente analizar las relaciones que se dan entre los actores sociales y el estado en estos procesos. Para ello, los enfoques de análisis interactivos otorgan un marco conceptual que permite identificar qué tipo de relaciones establece el estado con la sociedad y las implicancias políticas que ellas tienen.

El enfoque de análisis relacional está nutrido por diferentes aportes teóricos que son útiles de considerar porque se sustenta en realidades latinoamericanas y entre los que se destacan Long (2001), Migdal (2001), Fox (1992) e Isunza (2004). Una premisa de base que esta aproximación sustenta es *“que es necesario comprender a las diversas agencias del estado a partir de las relaciones que desarrolla con actores sociales variados”* (Hevia de la Jara, 2009: 47). Desde esa mirada, no sólo se hace hincapié en la capacidad de agencia del estado, sino la de todos los actores involucrados en las interacciones, estatales y sociales, su complejidad y diversidad. De esa manera, todos estos actores presentan *“plenas capacidades para recibir, interpretar y usar información, desarrollar diversas estrategias para mejorar sus posiciones y su capacidad de reflexividad”* (Hevia de la Jara, 2009: 49)."

Dentro de los enfoques de análisis relacional destaca el “análisis de interfaz” (Long, 2001; Isunza, 2015), cuya lógica indica que las interacciones y estrategias se desarrollan en un espacio denominado *interfaz*, término acuñado por Long (2001), que hace alusión a un *“espacio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente”* (Isunza, 2005: 4). Para Long la principal ventaja del análisis de la interfaz es la capacidad de:

“Trascender las explicaciones y soluciones estructurales e institucionales simples al centrarse en cómo las respuestas de los diferentes actores y los marcos de conocimiento se construyen y reconstruyen sobre la base de sus encuentros de interfaz, luchas y segregaciones en curso” (Long, 1999: 1).

De esa manera, el ejercicio de análisis de-construye *“el concepto de intervención planificada, visualizándolo como un proceso continuo de construcción social, negociación y consulta entre diversos actores, y no simplemente la aplicación de un ya especificado plan de acción con productos esperados”* (Duhart, 2006: 5). Mediante las interfaces, entonces, se puede estudiar además *“discontinuidades, identificar las estrategias y medios organizacionales para su reproducción o cambio”* (Hevia de la Jara, 2009: 56).

Duhart (2006) destaca en su texto *“Exclusión, poder y relaciones sociales”*, seis posibles interacciones entre actores en la interfaz, que permiten evaluar situaciones viciosas o virtuosas, que van desde la exclusión hasta la complementariedad:

1. Excluyente, que estigmatiza a los beneficiarios como dependientes o incompetentes (focalización individual: destruye lazos comunitarios).
2. Clientelismo partidario que premia pasividad y el voto con entrega de productos y servicios (manipulación de la focalización).
3. Competencia, que sigue principios de mercado por austeridad fiscal.
4. Tecnocracia burocrática racional, que impone fórmulas.
5. Encajamiento (incrustación/embeddedness) de servicios públicos en vínculos socio-emocionales entre agente y comunidad.
6. Complementariedad y sinergia.

Estas interacciones se pueden desarrollar en distintos contextos y entre actores de diferentes naturalezas. Por ejemplo, en los espacios sindicales operan *“el empleado/a y el empleador/a”*, en los educativos *“el profesor/a y el educando/a o con el tutor a cargo”* implicando esto la necesidad de distinguirlos e identificarlos con plena claridad.

En el marco de este estudio y del contexto en que se realiza, se consideró pertinente contemplar el concepto **“interfaces socioestatales (ISE)”**, es decir, espacio donde actores sociales y estatales se encuentran en este caso para efectos de coproducción de políticas locales. Este tipo de interacciones, cabe precisar, *“están determinados estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores concernidos”* (Hevia de la Jara, 2009: 56). En sintonía, Insunza (2015), destaca seis nociones básicas en torno al concepto de ISE:

1. La interfaz es un espacio constituido por los intercambios de sujetos intencionales; es, por lo tanto, un espacio de conflicto donde se llevan a cabo relaciones asimétricas.
2. La interfaz socioestatal (ISE) es uno de estos espacios de intercambio y sus sujetos se dividen en societales y estatales.
3. Los sujetos de la interfaz pueden ser individuales o colectivos.
4. Los sujetos portan proyectos sociopolíticos, esto es, una cierta configuración de estrategias de conocimiento, norma y valores.
5. Los sujetos establecen relaciones en las que intercambian bienes, prestigio, etcétera.
6. La escala de las relaciones es una variable fundamental para analizar interfaces.

Las relaciones asimétricas propias de la interfaz provienen de un contexto social donde las reglas del juego reproducen una diferencia entre individuos y corporaciones (Ganuza & Robles, 2006).

No obstante, existen autores que apuestan a una visión más amplia de poder, más allá de la tradicional relación conflictiva de dominación y de la competencia excluyente.

“... una noción de poder centrada únicamente en el conflicto genera formas de organización e interacción centradas únicamente en esa dimensión” ...“la noción de poder se refiere a una capacidad o fuerza para llevar a cabo una acción, sea esta adversaria o mutualista” (Duhart, 2006: 8).

Hevia e Isunza (2006) en su texto *“Relaciones sociedad civil-estado en México un ensayo de interpretación”*, presentan posibles relaciones “típico-ideales” entre el estado y la sociedad civil, tres basadas en una lógica cognoscitiva (relaciones de “hacer saber”), y tres que se refieren a una lógica política (relaciones de “hacer hacer”).

Tabla 5: Tipología de interfaces socioestatales.

TIPOS DE RELACIONES	TIPOS DE INTERFAZ	DESCRIPCIÓN	TIPO DE INTERCAMBIO	DIRECCIÓN	EJEMPLO
RELACIONES COGNOSCITIVAS (HACER – SABER)	Contribución	Participación social informativa	Sociedad informa al Estado	S → E	- Buzón de quejas - Consultas sectoriales y temáticas. - Atención ciudadana.
	Transparencia	Información gubernamental	Estado informa a Sociedad	S ← E	- Páginas de internet gubernamentales. - Informes regulares de gestión gubernamental (Cuentas públicas).
	Comunicativa	Colaboración informativa	Estado y sociedad se informan mutuamente	S ↔ E	- Mecanismos de transparencia de información pública. - Consejos consultivos no vinculantes.
RELACIÓN POLÍTICAS (HACER – HACER)	Mandataria	Democracia directa, control social	La Sociedad controla, domina o dirige al Estado.	S → E	- Referéndum, plebiscito. - Iniciativa popular. - Contralorías sociales. - Elecciones de cargos públicos a nivel local.
	Transferencia	Políticas públicas subrogadas, transferencia de políticas	El Estado controla, domina o rige a la Sociedad	S ← E	- Proyectos sociales o culturales gestionados por organizaciones de la sociedad. - Obras con participación social (mano de obra). - Investigaciones hechas por instituciones académicas y OOSS con recursos públicos bajo contrato.
	Cogestiva	Congestión	Sociedad y Estado mantienen una relación de cogestión	S ↔ E	- Consejos ciudadanos con carácter vinculatorio.

Fuente: elaboración propia en base a Isunza & Hevia (2006).

Paralelamente a estos 6 tipos de interfaz socioestatal, las relaciones entre sociedad y estado se pueden categorizar según el grado de formalidad e informalidad de las interacciones que allí se establecen mediadas por mecanismos específicos también necesarios de distinguir. Entre los mecanismos formales se destacan los establecidos en leyes, reglamentos, acuerdos u otros, donde las interfaces cuentan con fundamentos legales y recursos financieros que permiten un alto grado de operatividad y perdurabilidad. En contraste, los mecanismos informales están asociados a la presión de la ciudadanía hacia el estado (mítines, plantones, tomas de oficinas entre otros), y a los espacios de negociación como son las mesas concertadas. Estas interfaces donde la sociedad ostenta un mayor protagonismo, suelen presentar mayor grado de volatilidad y riesgo de incidencia en las decisiones políticas (Isunza, 2015).

En definitiva, el enfoque de análisis relacional y específicamente el de interfaces socioestatales, aun cuando no fueron el foco analítico de este estudio, sí le dotaron de un marco conceptual

para identificar y analizar cómo las Concejalías Populares generan o no efectivos espacios de interacción e intercambio entre el Gobierno Local y las organizaciones sociales de sus territorios. En este sentido y bajo los enfoques “Estado relacional” (Donati, 1999) y “gobernanza de proximidad” (Blanco & Gomà, 2002) se intentó identificar cómo las relaciones entre esas dos esferas impactan el quehacer de estos gobiernos específicamente en materia de coproducción de políticas (Sorrentino et al, 2018; Nabatchi et al 2017) ya revisadas.

5. Marco analítico

A partir de las definiciones aportadas por el marco teórico, en este acápite se presenta el marco analítico que se aplicó para estudiar los eventuales espacios de coproducción de políticas públicas propiciados por las Concejalías Populares de los gobiernos locales de los municipios Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo de Santiago de Chile.

Tal como ilustra la tabla nº7, este marco contempla cinco dimensiones y cuatro factores de análisis, definidos en base a la literatura sobre procesos de coproducción de políticas y sobre análisis relacional entre estado y sociedad ya revisada. Las dimensiones comprenden desde el funcionamiento de las Concejalías, pasando por las demandas que a través de ellas se canalizan, la inclusión de esas demandas en la agenda política municipal y la eventual incidencia que ellas generan en políticas locales. Por su parte, los cuatro factores en base a los que se analizó esas dimensiones, incluyen la heterogeneidad de actores, la autonomía de recursos, los espacios de interacción disponibles y los tipos de interacciones que efectivamente despliegan los actores.

Cabe relevar, que mediante el marco analítico el estudio de cada caso se hizo considerando todo el proceso político de cada una de las Concejalías Populares, independiente que estos sean exitosos o no.

Tabla 6: Marco analítico de espacios de coproducción de políticas impulsadas por las Concejalías Populares.

PROCESOS DE COPRODUCCIÓN	RELACIONES POLÍTICAS			
	Heterogeneidad de Actores	Autonomía de recursos	Espacios de interacción	Tipos de interacción
1. Funcionamiento de Concejalías Populares.	• Cantidad de actores.	• Tipos de recursos: económicos, organizativos, mediáticos, políticos, administrativos y/o legislativos. • Naturaleza de recursos: materiales o simbólicos. • Origen de los recursos.	• Presencialidad o no presencialidad. • Formalidad o informalidad de los encuentros.	• Frecuencia de interacción: puntual, mediano plazo o permanente.
2. Demandas de grupos sociales.	• Heterogeneidad según naturaleza social o estatal.			• Unidireccional, bidireccional o multidireccionalidad
3. Estrategias de posicionamiento de las demandas.	• Heterogeneidad según interés particular o colectivo.			• Horizontales o jerárquicas.
4. Inclusión efectiva de las demandas en la agenda municipal de políticas.	• Filiación de los actores: pertenecen o no a organizaciones.			• Colaborativas o de confrontación.
5. Proceso de gestión de las políticas locales (diseño, ejecución y evaluación).	• Visiones políticas de los actores.			• Excluyentes o complementarias. • Intercambios de información o poder.

Fuente: elaboración propia a partir de Nabatchi et al (2017), Sorrentino et al (2018), Diputació de Barcelona (2017), Gomà & Blanco (2002), Montecinos (2007), Duhart (2006), Isunza (2015), Isunza & Hevia (2006).

Finalmente, cabe precisar, que este marco analítico permitió enfocar todo el trabajo de análisis empírico de los casos de estudios, para lo cual se recurrió a una estrategia metodológica específica que se revisa a continuación.

6. Estrategia metodológica:

Considerando que las Concejalías Populares reflejan un fenómeno nuevo en el escenario político local chileno, la presente investigación tiene un alcance exploratorio y descriptivo. Ello, porque busca conocer de manera inicial un fenómeno novedoso y reciente que no permite una descripción detallada por su corta data, pero sí de los elementos que hasta ahora le caracterizan. Cabe señalar, que los concejales al igual que los alcaldes, asumieron sus cargos el día 28 de junio del año 2021.

El **enfoque de investigación fue interpretativista – inductivo**, pues se busca comprender la forma de relacionarse de los diferentes actores involucrados en las Concejalías Populares y cómo ello se expresa en los procesos de coproducción de políticas a los que dan lugar. Esto se logra al interpretar *“los significados que ellos le dan a su propia conducta y a la conducta de los otros como también a los objetos que se encuentran en sus ámbitos de convivencia”* (Martínez, 2011).

El **método de estudio al que se recurrió es el estudio de casos binarios** que permite contrarrestar dos situaciones de semejante naturaleza y así, obtener elementos en común y distantes (Coller, 2005). Específicamente, se estudió las experiencias de las Concejalías Populares de las municipalidades de Lo Espejo y de Pedro Aguirre Cerda, asumiendo que son impulsoras de espacios de coproducción de políticas públicas locales, buscando con ello contrastar hallazgos con el marco teórico-conceptual que guió la investigación (Maestriperieri, 2022).

La selección de ambos casos de estudio se realizó en base a los siguientes dos criterios:

- Capacidad ilustrativa respecto al fenómeno de estudio.
- Factibilidad de acceso a los datos y actores.

En concordancia con el enfoque epistemológico y la naturaleza del fenómeno abordado, **se aplicó una metodología de investigación cualitativa** que según Quecedo y castaño (2003:12):

“Intenta describir sistemáticamente las características de las variables y fenómenos, con el fin de generar y perfeccionar categorías conceptuales, descubrir y validar asociaciones entre fenómenos o comparar los constructos y postulados generados a partir de fenómenos observados en distintos contextos”

Las **técnicas de recolección de información fueron entrevistas semiestructuradas** aplicadas a diversos actores involucrados en ambos casos de estudio. Esta técnica parte de preguntas planeadas que se pueden adaptar con la intención de motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos” (Díaz et al 2013: 163). Además, esta técnica se complementó con la **revisión documental** de actos administrativos y herramientas de gestión municipal según su pertinencia, tales como acuerdos de concejos; decretos alcaldicios; ordenanzas municipales; cartera de proyectos y programas, entre otros.

Se realizaron en total **ocho entrevistas semiestructuradas** (cuatro en cada caso de estudio) a actores de los siguientes perfiles, quienes fueron seleccionados bajos los criterios sugeridos por Ruiz (2007) de heterogeneidad y riqueza de la información que ellos portan.

Tabla 7: Perfiles y número de actores entrevistados.

Perfiles	Pedro Aguirre Cerda	Lo Espejo
Concejal/a	1	1
Funcionario/a Municipal	1	1
Líder Social	2	2
Total	4	4

Fuente: elaboración propia.

Al margen de esta selección de perfiles, cabe indicar, que los contactos de los entrevistados fueron otorgados por los propios Concejales, lo que exigía verificar que no hubiese un sesgo en el estudio. Y así ocurrió puesto que, la saturación de la información, la coherencia entre los distintos discursos y la capacidad crítica de los entrevistados, permitió validar la información obtenida.

Estas entrevistas se llevaron a cabo mediante videoconferencia (zoom), las que fueron grabadas previa autorización de cada entrevistado, quienes a través de la aplicación aceptaron que fueran grabadas.

A partir del trabajo de campo realizado, se pudo constatar que el conocimiento, perspectivas, experiencias e interacciones de estos actores eran fundamentales para responder a la pregunta de investigación. En ese sentido, la flexibilidad de las entrevistas semiestructuradas permitió rescatar elementos particulares de cada actor, ajustar y aclarar las preguntas en caso de ser necesario (Ozuturk, 2022).

Finalmente, **la técnica de análisis de información que se utilizó fue el análisis de contenido**, que permite *“estudiar de manera rigurosa y sistemática la naturaleza de los diferentes mensajes que se intercambian en los actos de comunicación que realizamos”* (Krippendorff, 1990). En concreto, el análisis se realizó de forma manual a partir de la lectura directa y soterrada de las entrevistas, por medio de la escucha activa, transcripción y posterior categorización del contenido a través de una matriz de análisis en base a las dimensiones y factores establecidos en el marco analítico.

Dentro de ese ejercicio, **la unidad de análisis fueron las “frases”** levantadas en cada una de las entrevistas, que fueron codificadas según la Concejalía Popular estudiada, y según los perfiles de los entrevistados/as. Lo anterior permitió analizar los datos discursivos asociados a cada Concejalía Popular por separado, para luego contrastar los hallazgos de ambos casos.

Por último, cabe mencionar, que, en el siguiente acápite, “resultados de la investigación”, se anonimizó a los líderes sociales y a los funcionarios municipales entrevistados, no así los Concejales Populares, pues al tener un cargo de elección popular sus nombres son de conocimiento público.

7. Resultados de la investigación

Este acápite se subdivide en tres apartados. En primer lugar, se presenta una sintética contextualización de la realidad de los gobiernos locales – Municipales – de Chile, donde se hace hincapié en aspectos territoriales, administrativos y normativos que permiten entender de modo general la división política y administrativa del país, y en particular el rol que cumplen los Concejales dentro de los gobiernos locales. Asimismo, se contextualiza a partir de revisión bibliográfica la relación que han mantenido los gobiernos locales con la ciudadanía en el país en

los últimos años, la que ha estado más bien asociada a la utilización de mecanismos de participación ciudadana que de participación política como son las Concejalías aquí estudiadas.

En el segundo y tercer apartado, se analiza de forma separada el caso de estudio de Lo Espejo y el caso de estudio Pedro Aguirre Cerda, respectivamente. Cada apartado comienza con un subapartado de contextualización territorial, en la que se puntualizan ciertas características demográficas, socioeconómicas, urbanísticas y políticas de cada territorio. En un segundo subapartado, se presentan los principales hallazgos del análisis de la información recogida sobre los espacios de coproducción impulsados por cada Concejalía estudiada.

Estos espacios fueron analizados desde criterios relacionales, como la heterogeneidad de los actores, la autonomía de los recursos, además de los espacios y tipo de interacción. El análisis de cada caso se subdivide en cinco dimensiones: funcionamiento de las Concejalías Populares, demandas de los grupos sociales, estrategias de posicionamiento de las demandas, inclusión efectiva de las demandas en la agenda política municipal, y en el proceso de gestión de estas políticas. De forma transversal se abordan aquellas condiciones que favorecen o desfavorecen el despliegue de las Concejalías Populares y la eventual generación de espacios de coproducción.

7.1 Contextualización de la realidad municipal chilena

La información presentada en este apartado es de suma relevancia para enmarcar el estudio dentro de la realidad política y administrativa de los gobiernos locales de Chile, y su relación con la ciudadanía. Éste permite entender el rol de los concejales dentro de los gobiernos locales, y específicamente la potencialidad que tienen las Concejalías como herramienta política.

7.1.1 Contextualización territorial, administrativa y normativa de los gobiernos locales:

La Constitución política vigente de Chile establece que es un estado unitario y que “para el gobierno y administración interior del estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividen en comunas” (2019, pág. 71)³. En coherencia a este marco normativo, el territorio de la República de Chile se divide en 16 regiones, que a su vez se subdividen en 56 provincias, dentro de las cuales existe un total de 346 comunas (municipios) a lo largo del país. Las comunas son el espacio territorial local de base del estado.

Santiago de Chile es la capital de Chile y de la Región Metropolitana de Santiago, está compuesta por 43 comunas, de las cuales 28 están en el radio urbano y 15 en el rural. En el denominado sector sur de Santiago, se emplazan las comunas de Lo Espejo y Pedro Aguirre Cerda, cuyas Concejalías Populares fueron los casos de estudio de este TFM.

La administración local de las comunas “*reside en una municipalidad, la que está constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo*” (Constitución de Chile, 2019, art:118). A grandes rasgos, al alcalde o alcaldesa le corresponde la dirección y administración superior de la municipalidad, además de la supervigilancia de sus funciones. Es elegido/a por sufragio

³ Es pertinente señalar, que Chile se encuentra en un proceso constituyente que finaliza el 4 de septiembre del año en curso con el plebiscito de salida, y que, si bien puede haber cambios importantes que signifique que Chile pase de ser un “Estado unitario” a un “Estado Regional, plurinacional e intercultural”, en el nuevo texto constitucional, las comunas siguen siendo la entidad territorial de base del Estado.

universal y su mandato dura cuatro años, pudiendo ser reelegido/a hasta por dos períodos. En cambio, el Concejo Municipal es un órgano colegiado elegido por votación ciudadana, que cumple un rol de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, y está encargado de **hacer efectiva la participación de la comunidad local**, entre otras funciones que señala la ley (Ley 18.695, 2007). Cada Concejo está compuesto por 6, 8 o 10 concejales dependiendo de la cantidad de electores de cada comuna.

Dentro de las atribuciones que le concede la ley a los Concejos Municipales, las cuales fueron descritas en detalle en el Anexo N°2, es de pertinencia para este estudio destacar la letra g, que hace alusión a *“recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal”*. Lo anterior, hace alusión a que los concejales no pueden decidir sobre los proyectos que se realizarán, sólo pueden recomendar a la administración municipal sobre qué temáticas priorizar, cuestión que denota un carácter altamente restrictivo de su rol. Finalmente, precisar que cada concejal/a tiene un asistente que es funcionario/a público y cumple rol de Secretario/a.

7.1.2 Relación entre los Gobiernos locales y la ciudadanía

La relación entre los Gobiernos locales y la ciudadanía en Chile está marcada por ciertos mecanismos de participación ciudadana, no se encontraron dentro de la literatura experiencias de herramientas de participación política.

En Chile, la participación ciudadana a nivel de gobierno local está regularizada desde el año 2011 por la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública siendo complementada con la ley orgánica constitucional municipal 18.695. Estos esfuerzos institucionales no han sido materializados, existiendo un bajo cumplimiento de esta norma, con poca incidencia en la gestión pública y asociada a aspectos exclusivamente procedimentales. En palabras de Montecinos y Contreras:

“A casi 10 años de entrada en vigor esta ley, la participación ciudadana en la gestión municipal, sigue siendo una deuda pendiente en la mayor parte de los municipios de las regiones y del país, ya sea por falencias institucionales, desinterés de la dirigencia local, estrategias políticas de las autoridades locales” (Montecinos & Contreras, 2021).

El mecanismo de participación ciudadana que presenta mayor éxito en términos de gobernanza de proximidad y coproducción de políticas a nivel local son los presupuestos participativos, que implican financiar iniciativas priorizadas y decididas por la comunidad. Estas instancias son percibidas por la sociedad como instancias decisorias y no sólo consultivas, que presentan mayor impacto y gozan de mayor aceptación. No obstante, estos mecanismos se valoran como una buena práctica, su implementación depende de la voluntad política de los gobiernos locales, al carecer de obligatoriedad. Entre el año 2000 y el 2011 hubo más de 40 experiencias en distintos municipios del país, con diferentes resultados. En contraste, mecanismos que convocan a procesos de planificación de mediano o largo plazo, que sí son obligatorios como los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC), o la participación en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), Plan Regulador Comunal, son vistos como espacios menos atractivos al ser netamente consultivos, pues tienen menos capacidad de convocatoria (Montecinos & Contreras, 2021).

Respecto a estos mecanismos predominantes en el país, el espíritu de la naturaleza de los COSOC representa uno de los mecanismos, en conjunto a los presupuestos participativos, más cercano

a la idea de gobernanza de proximidad y coproducción de políticas. Su origen responde al objetivo de *“formalizar un espacio de participación y control social en las municipalidades que permitiera asegurar la representación en la gestión municipal de los distintos estamentos y segmentos de la sociedad civil”* (Montecinos & Contreras, 2021). A pesar de ello, son mecanismos poco atractivos para activistas sociales y la sociedad en su conjunto puesto que son presididos por el Alcalde/sa, no generan incidencia efectiva y la ley sólo les confiere la facultad de pronunciarse frente a la gestión municipal. En definitiva, no simbolizan una redistribución de poder real hacia la sociedad.

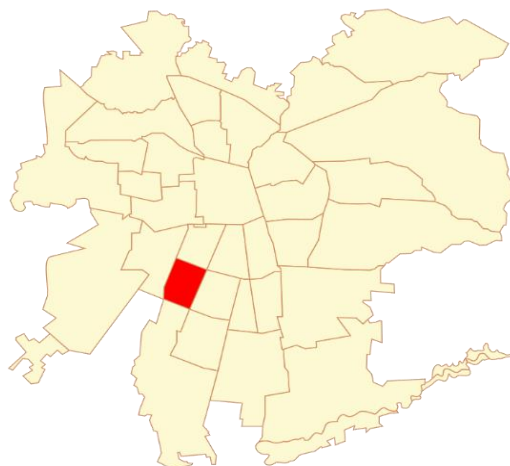
7.2 Análisis de la coproducción de políticas impulsada por la Concejalía Popular de la comuna “Lo Espejo”.

Como se verá a través de este apartado, el análisis realizado permitió determinar que en este caso de estudio el trabajo de la Concejalía ha dado lugar a tres procesos de coproducción referidos a la creación de una “Oficina de inclusión” que tenga como población objetivo las diversidades, migrantes y personas en situación de discapacidad; la creación de un “protocolo de acoso callejero”; y la creación de una “mesa de personas en situación de calle” cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de esta población. La oficina de inclusión se encuentra en fase de codiseño, en cambio el protocolo ya fue codiseñado, pues su ejecución está a la espera de la aprobación de una ordenanza municipal que le valide. Por último, la mesa de personas en situación de calle se encuentra operativa y de ella han surgido diferentes iniciativas que deben presentarse a las autoridades municipales, para que sean aprobadas y ejecutadas.

7.2.1 Contextualización comuna de Lo Espejo:

La comuna de Lo Espejo fue fundada el año 1991, se emplaza en el sector sur de la ciudad de Santiago y está dividida en 15 unidades vecinales. Presenta una superficie de 7 km² y una población de 98.804 habitantes según el Censo del año 2017, donde 49.146 son hombres y 49.658 son mujeres. Respecto a su tasa de crecimiento, alcanza un 1,68 y es inferior a la media regional y del país que alcanzan 4,54 y 3,45 respectivamente.

Mapa 2: emplazamiento de la comuna de Lo Espejo dentro del gran Santiago.



Fuente: freepng.es

En cuanto a indicadores sociales, Lo Espejo está catalogada como una de las comunas más pobres de la Región Metropolitana, con una tasa de pobreza al año 2017 de 6,69 según ingresos y de 37,5 en pobreza multidimensional⁴. Ambos índices se encuentran sobre la media regional (5,4 por ingreso y 20 multidimensional), y del país (8,6 por ingreso y 20,7 multidimensional) (Casen 2017). El índice de prioridad social del año 2019 de la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia Metropolitana, categoriza a esta comuna dentro de aquellas con Alta Prioridad Social. Es la segunda comuna con mayor prioridad respecto a las 52 comunas de la Región, con un índice de 70,46. Distanciándose de 1,26 puntos de la comuna con mayor prioridad, La Pintana (2019).

Por su parte, el Índice de Calidad de Vida (ICVU)⁵ del año 2019 sitúa a Lo Espejo por debajo de la media nacional con 38,82 puntos, dentro del rango inferior 1, siendo la tercera comuna con peor calidad de vida urbana en un listado de 99 comunas evaluadas. El aspecto más débil identificado, son las condiciones socio-culturales con un puntaje de 6,44 sobre 82,77 quedando muy alejada del promedio nacional que corresponde a 45,29. La variable mejor evaluada es Conectividad y Movilidad con 68,88 sobre 82,77 mientras la media nacional corresponde a 69,68 (Pontificia Universidad Católica de Chile y Cámara Chilena de la Construcción, 2019). Al margen de este último dato, cabe mencionar, que la comuna de Lo Espejo carece de equipamientos como universidades y supermercados, además de no contar con Metro que conecte a sus habitantes con el resto de la metrópoli, cuestión que ha sido demandada hace décadas por su comunidad y que hasta ahora no está considerada en los proyectos. Esta realidad hace de Lo Espejo la comuna con peor calidad de vida urbana de la Región y tercera del país (Teillier, 2019).

En cuanto a la realidad política comunal de Lo Espejo, específicamente en sobre la participación electoral en los últimos diez años, se observó a partir de los registros del Servicio Electoral de Chile (SERVEL), que la población espejina presenta un mayor interés por las elecciones a nivel nacional que en las del gobierno local en las que se elige alcalde y concejales. Asimismo, se observó que el pico de participación electoral en los últimos años se dio en el Plebiscito Nacional del año 2020, con 50.377 votos escrutados, donde un 88.6% de los votantes aprobaron iniciar un proceso constituyente para redactar una nueva Constitución en el país. Lo anterior, coincide con el incremento en el nivel de politización de la población mencionado en el apartado de la justificación. En cambio, el nivel más bajo de participación se da en las elecciones de alcalde y concejales del año 2016, donde tan solo 22.518 espejinos de un padrón electoral de 93.841 acudieron a las urnas (ver Anexo N°3).

En las últimas tres elecciones presidenciales, tanto en la primera vuelta como en los balotajes, la población espejina votó en su mayoría por candidatos de centroizquierda e izquierda. En la

⁴ Indicador de pobreza multidimensional, generado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia del Estado de Chile obtenido de los resultados de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN) que es aplicada a nivel nacional, regional y comunal. Este indicador “busca reflejar las múltiples carencias que enfrentan los hogares de forma simultánea, en el caso de Chile, en las áreas de educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, y redes y cohesión social. Es un concepto que busca medir de forma directa las condiciones de vida de los hogares que van más allá de la falta de ingresos, y permite considerar múltiples aristas del desarrollo humano” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021).

⁵ El Índice de Calidad de Vida urbana, mide las condiciones de vida de la población generadas a partir de las actuaciones y dinámicas de transformación del espacio urbano inducidas por actores públicos, privados y la sociedad civil, medidas y comparadas con información estadística provistas por fuentes oficiales públicas y privadas lo más actualizadas posibles” (Universidad Católica y Cámara Chilena de la Construcción, 2017).

última elección, el 73,1% de la población que acudió a las urnas votó por el actual Presidente de la República, Gabriel Boric Font, representante de la coalición política “Apruebo Dignidad”, que aún a sectores de izquierda y centroizquierda del espectro político nacional (ver Anexo N°3).

En sintonía con la votación a nivel nacional, la Municipalidad de Lo Espejo es gobernada en el periodo 2021 – 2024 por la alcaldesa Javiera Reyes Jara, militante del Partido Comunista de Chile, quien fue electa con 8.531 votos (23,44% del total de los votos escrutados). Es la primera alcaldesa de la comuna y es la que se sitúa más hacia a la izquierda en la historia política de la comuna, sus antecesores en cambio, Miguel Bruna y Carlos Inostroza, ambos reelegidos por un segundo periodo, se posicionaron desde el centro hacia la centroizquierda.

El actual Concejo Municipal de Lo Espejo está compuesto en gran medida por concejales y concejales situados políticamente entre la izquierda y la centroizquierda (7 de 8 concejales), donde cinco son concejales mujeres y tres hombres (ver anexo N°3).

La estructura organizativa del gobierno local de Lo Espejo está constituida por nueve direcciones municipales cada una de las cuales cuenta con diversos departamentos, una Secretaria Municipal, una Secretaria Comunal de Planificación y dos Juzgados de Policía Local que dependen del Administrador Municipal (ver en anexo N°3).

El Departamento de Desarrollo Comunitario de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), es la unidad encargada de relacionarse con las distintas organizaciones sociales de la comuna, sean territoriales (asociaciones de vecinos) y/o funcionales, es decir, dedicadas a una temática específica como deporte, cultura, vivienda, entre otras.

El tejido asociativo de la comuna de Lo Espejo es bastante diverso, los “Registros públicos de organizaciones vigentes” publicados en el sitio web de la Municipalidad, indican a junio del año en curso que el tejido asociativo está integrado por 313 organizaciones sociales, en su mayoría asociaciones deportivas (25%), de vivienda (18%), Culturales (14%), de personas mayores (11%), y centro de madres y padres (9%), entre otras (ver tabla de Anexo N°3). Desde septiembre del año 2019, un mes antes del estallido social de Chile, a la fecha, el número de asociaciones de la comuna de Lo Espejo ha incrementado cerca de un 30%, de 242 a 313 organizaciones.

7.2.2 Funcionamiento de la Concejalías popular de Lo Espejo:

La Concejalía Popular de Lo Espejo nace como respuesta a la invitación que realiza el partido Igualdad de la lista del pacto “Dignidad ahora⁶”, a la líder social Francisca Ganga, a ser parte de la lista de los candidatos a concejales en Lo Espejo de la coalición en las elecciones municipales para el periodo 2021 - 2024, como independiente dentro de su pacto.

Francisca es participante activa de la organización social Colectiva Feminista de Lo Espejo y del Club deportivo Unión Femenina. Ella se autodefine como una mujer y pobladora organizada, trabajadora, líder y militante social. Nació y se crio en la comuna, es psicóloga clínica comunitaria y su trabajo se ha enfocado en ser un agente de cambio social y político. Su experiencia es relevada por los distintos entrevistados: **es reconocida como una líder social que tiene capacidad de movilizar a sectores de la población espejina, lo que da cuenta del recurso social**

⁶ Coalición electoral chilena entre los partidos Humanista (PH) e Igualdad (PI), ambos partidos se ubican entre la izquierda y la extrema izquierda del espectro político.

y político inherente a su figura y el cual también es visto por el pacto “Dignidad Ahora”, quienes la convocan para ser parte de su lista.

Enmarcada en su línea de trabajo, socializa la decisión con su organización de base, para que ésta sea tomada conjuntamente. Es ahí donde surge la idea de generar una candidatura comunitaria bajo el nombre de “Concejalía Popular”, y no individualizada en la figura de Francisca. Este origen colectivo es reconocido por todas las entrevistadas/os, **del cual se desprende la intención de generar una candidatura horizontal y colaborativa entre los diferentes actores que la componen.**

“Lo primero que hice fue conversar con las compañeras de la colectiva. Para mí era muy importante lo que ellas opinaran, la decisión estaba sujeta a lo que ellas dijeran. Al comentarles ellas aceptaron de inmediato, y propusieron organizarnos y hacer un equipo para ir” (Concejala entrevistada, 2022).

A partir de la inscripción de esa candidatura, comenzaron a dar frutos los recursos sociales y organizativos tanto de la propia candidata como de la Colectiva Feminista, con lo cual se despertó el interés de diversos actores sociales, de vecinos no organizados y organizados, quienes levantaron la campaña electoral. Esto implicó una fuerte capacidad de movilización que generó una red de interacción amplia y que posteriormente se tradujo en rentabilidad política, en las propias elecciones.

“El apoyo fue de distintas maneras, a través de difusión, redes sociales, puerta a puerta⁷, quienes no podían hacer campaña se comprometían a conseguir a cinco personas que votarán por nosotras, y que esas cinco a la vez buscarán otras cinco más, y así. Inclusive recibimos donaciones de personas que no conocíamos... Ese fue el nivel de movilización en torno a la candidatura” (Concejala entrevistada, 2022).

Uno de los recursos simbólicos que permiten movilizar a las vecinas/os y organizaciones sociales en pro de ciertos objetivos comunes, durante la campaña y posterior a ésta, es que la figura de Francisca no está asociada por la ciudadanía a un partido político, sino a las organizaciones sociales territoriales, **lo que dota de confianza y legitimidad a su figura, recursos clave en el éxito de la coproducción de políticas** (Diputació de Barcelona, 2017).

“No éramos aparecidas, nos conocían, a mí me conocían en la calle, de las manifestaciones, de actividades, de la revuelta popular, además de que como Colectiva Feminista nos articulábamos con otras organizaciones de la comuna, el ser conocidas nos ayudó” (Concejala entrevistada, 2022).

Si bien la candidatura de la Concejalía Popular de Lo Espejo, no fue en estricto rigor independiente al ser parte de un pacto electoral, el equipo detrás de la candidatura, conformado por ciudadanía en general y organizaciones sociales, decidió no utilizar los recursos del partido Igualdad y de la coalición durante la campaña, descartando por ejemplo, utilizar los logos y sus redes. Cabe mencionar, que los recursos financieros usados en la campaña no llegaron a los 1.200 euros (Servicio Electoral, 2022), y provinieron principalmente de actividades de

⁷ Puerta a puerta es un tipo de campaña electoral en terreno que se centra en el contacto directo con el ciudadano en su domicilio, donde los miembros de una campaña golpean las puertas de las casas.

autogestión y donaciones de vecinas/os, **cuestión que una vez más, demuestra los recursos sociales que sustentaron esa candidatura.**

Lo anterior, no niega la dependencia en cuanto al cupo electoral y a los créditos políticos del pacto en la propia elección, que por el sistema de representación proporcional (D'Hondt⁸), le permiten a la concejala sumar los votos necesarios para salir electa. Ella obtuvo 1.423 votos que representaron más del 30% del total de votos del Pacto “Dignidad Ahora”, que bajo las condiciones del sistema electoral chileno, permitieron que fuese la única concejala electa dentro de esa lista. **En definitiva, la elección de la Concejalía se dio producto a la sinergia de los recursos electorales del Pacto, así como los recursos sociales y organizativos de la propia Concejalía.**

Se observó además, una intención de parte de la Concejalía Popular de Lo Espejo de formalizar su propuesta como herramienta de participación política mediante la creación de un Programa en el cual se definen distintas áreas de trabajo en donde destacan: *“participación, transparencia, organizaciones sociales y vinculación, educación, género, salud mental, medio ambiente y vivienda”* (Programa de Concejalía Popular Lo Espejo, 2021). Cabe mencionar que este programa es de carácter declarativo y es planteado desde las atribuciones que confiere la ley a los concejales y su cumplimiento no es fiscalizado desde la institucionalidad municipal.

Equipo interno

Asumido el cargo de la concejala, se conformó el equipo de la Concejalía Popular. **Su composición es heterogénea en cuanto a la naturaleza de los actores, social y estatal.** Está integrado por:

- Dos **actores estatales:** que incluyen a la concejala y a su asistente, a quien se contrata como funcionario municipal. Ambos tienen responsabilidad administrativa y responden al equipo tradicional asociado a la figura del concejal.
- Diez **actores sociales:** que participan de forma voluntaria en las distintas áreas del Programa de la Concejalía, cumpliendo diferentes roles en función de sus recursos cognitivos, sociales e intereses. Cada área está compuesta por dos o tres integrantes del equipo de la Concejalía, a excepción del área de vivienda en la que participan actores sociales de organizaciones de otros territorios, como es el caso de la Minga de la comuna de San Miguel. Todos estos actores fueron convocados por un llamado a la ciudadanía a ser parte del equipo, por medio de redes sociales.

La composición del equipo de voluntarios, -cuatro integrantes de la Colectiva Feminista y seis vecinas y vecinos activos en el territorio (que no pertenecen a organizaciones)-, demuestran una menor **heterogeneidad en cuanto a la filiación de los actores y en visión política, pues gran parte del equipo, proviene de una de las organizaciones de base de la concejala, la Colectiva Feminista, quienes comparten cierta ideología y principios, cuestión que facilita el consenso y la gestión de los conflictos, arriesgando a su vez, la pluralidad de las demandas sociales que buscan posicionar en la agenda política del gobierno local.**

⁸ Sistema de representación proporcional por listas electorales, que tiene como objetivo intentar asignar los escaños a las listas de manera proporcional al número de votos recibidos.

Los **espacios de interacción interna** que presenta el equipo de la Concejalía según la información recabada son: reuniones de todo el equipo, reuniones por área del programa y comunicación vía teléfono o WhatsApp. Este último espacio, de carácter informal, es sumamente valorado por la Concejala, pues permite un tipo de interacción permanente entre los integrantes de la Concejalía, en sus palabras: *“siempre estamos hablando, la comunicación es súper fluida”* (Concejala entrevistada, 2022).

En cambio, las reuniones, sean de equipo o de área, representan un espacio formal y estructurado donde se definen objetivos y compromisos. Este carácter formal es independiente a que sean realizadas de forma presencial o telemática, decisión que es definida en base a los tiempos de los integrantes y los objetivos a cumplir en la reunión. **La creación e implementación de herramientas de gestión interna -indicadores y Carta Gantt-, demuestra una intención de robustecer el grado de formalidad de estos espacios, buscando así mejorar la operatividad de los acuerdos.** Estas herramientas, al igual que la elaboración del programa, demuestran un esfuerzo por validar, mediante la formalización, el funcionamiento y el trabajo que realiza la Concejalía, el cual desborda el rol tradicional de los concejales.

Las interacciones que se dan dentro del equipo de la Concejalía se describen como **colaborativas y complementarias**, relevando que existe un ambiente de cooperación donde cada integrante pone a disposición su tiempo y sus recursos de forma voluntaria en pos de objetivos que han sido definidos conjuntamente. Sin embargo, se observó un mayor protagonismo de la Concejala en las reuniones de equipo, donde cumple un rol de dirección y moderación, mientras que las intervenciones del resto de los integrantes son más puntuales. El ejercicio de estos roles no inhibe que los actores sociales instalen propuestas y temas de discusión, y que los pesos de las opiniones dentro del equipo sean relativamente equivalentes. En definitiva, independiente de los roles que se cumplen en las reuniones, la relación que se da entre los distintos integrantes se **acerca más a la horizontalidad y a la reciprocidad, que a la jerarquización. Estos tipos de relaciones, según la literatura revisada, favorecen los procesos de coproducción (Diputació de Barcelona, 2017).**

Por otro lado, **la frecuencia de las interacciones entre la Concejala y cada integrante por separado, y los integrantes de cada área de trabajo, es permanente.** En cambio, la frecuencia de reunión de todo el equipo según lo reportado ha ido decayendo con el paso del tiempo, pasando de ser permanente en periodo de campaña a puntual en el momento del trabajo de campo.

A diferencia de las otras características en torno al tipo de interacción, **la disminución de la frecuencia de reunión de todo el equipo, pone en riesgo la idea de una Concejalía colectiva horizontal, pues el trabajo se tiende a segmentar por área y el vínculo de los actores sociales se podría focalizar en la figura de la concejala.** En un potencial escenario negativo para la coproducción, la estructura organizacional de la Concejalía podría llegar a ser una plataforma horizontal que presenta un mismo peso en torno a la toma de decisión, con escasas interacciones entre sí, que es encabezada por la figura de la concejala, estructura que se acerca más a los gobiernos tradicionales que a la gobernanza de proximidad, la cual exige la coproducción de políticas públicas en los gobiernos locales (Subirats & García; 2015).

“Durante la campaña nos juntábamos todas las semanas, al asumir nos reuníamos cada dos semanas, pero desde el verano que perdimos el ritmo y nos empezamos a juntar para situaciones puntuales, por ejemplo, hace dos meses nos reunimos dos sábados

previos a una jornada comunitaria que realizamos como Concejalía” (Concejala entrevistada, 2022).

Relaciones externas:

En su trabajo, la Concejalía se articula cotidianamente con diversos actores sociales más allá de los que componen el equipo político. Uno de los líderes sociales entrevistados hace hincapié en la buena disposición de la Concejala para ello, cuestión que, según la literatura revisada, favorece los vínculos socioestatales necesarios para un trabajo conjunto entre estado y sociedad (Gomà & Blanco, 2002; Montecino, 2007).

“Siempre está con distintos tipos de organizaciones, no solo se relaciona con organizaciones feministas, por ejemplo, la coordinadora socio ambiental no pertenecía a un grupo feminista” (Líder social entrevistado, 2022).

Esta visión de los líderes sociales y la funcionaria municipal entrevistada, es coincidente con lo afirmado por la Concejala, quien declara articularse con diversas asociaciones de vecinos, con organizaciones de personas en situación de discapacidad, con un gran número de clubes deportivos, con organizaciones folclóricas, culturales y sociales en general, como la biblioteca popular, organizaciones de niñas, niños y adolescentes, además de vecinos/as no organizados. En definitiva, **la red de actores sociales en torno a la Concejalía dentro del territorio comunal es altamente heterogénea en términos numéricos, filiación e intereses**, pluralidad que genera un escenario relacional óptimo para impulsar espacios de coproducción dentro del paradigma de gobernanza de proximidad (Blanco y Gomà; 2003).

De las diferentes entrevistas se desprende que existen **cuatro grandes espacios en los que se vinculan la Concejalía popular con la ciudadanía organizada y no organizada: la oficina de la concejala, la infraestructura comunitaria, las actividades en terreno y las redes sociales.**

La oficina de la Concejala es un espacio formal que siempre está abierto para recibir a quien lo necesite, donde acuden vecinas y vecinos, y organizaciones sociales. En cambio, los espacios de infraestructura comunitaria, como canchas y sedes sociales, son espacios que son administrados por la ciudadanía, a los que se convoca a la Concejala de forma formal para tratar alguna temática de mutuo interés. Por su parte, las actividades en terreno, que constituyen espacio de interacción entre la ciudadanía y la Concejala, pueden ser organizadas por distintos actores, por la Municipalidad, por las organizaciones sociales y/o por la Concejalía. En estos encuentros, en su mayoría formales, se reconocen a través de los relatos espacios de informalidad. Asimismo, los entrevistados reconocen que a diferencia del resto de los concejales/as, con ella se puede encontrar de forma informal en las calles y plazas de la comuna, como una vecina más.

“Al ser una Concejalía popular es más abierta a los vecinos y vecinas, siempre está en la calle, no está encerrada en la oficina dando órdenes” (Líder social entrevistada, 2022).

“Nos hemos relacionado con ella en actividades que hacemos como junta de vecinos y la invitamos, ahí ella se dirige a los vecinos por medio de un discurso. También en actividades que ella ha levantado junto a nosotros, por ejemplo, en el verano, hicimos entre varias organizaciones y la Concejalía una actividad deportiva, pero ella fue la que coordinó todo, se hizo una corrida familiar, fútbol tenis, zumba, entre otras actividades deportivas” (Líder social entrevistado, 2022).

Por último, ambos líderes sociales entrevistados destacan que la comunicación con la concejala es directa e informal por medio de whatsapp o llamadas telefónicas, pero que para solicitudes formales utilizan el correo electrónico. También comentan que para informarse sobre la Concejalía recurren a las redes sociales, mayormente a Instagram y en menor medida a Facebook, destacando lo activa que es en estas redes.

La existencia de encuentros formales e informales profundiza los lazos de confianzas entre la ciudadanía y la concejala, favoreciendo así la posibilidad de generar una relación mutualista y recíproca que permita trabajar conjuntamente en pos de objetivos comunes (Duhart, 2006).

En cuanto al tipo de interacción con las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, los líderes sociales entrevistados reconocen que la Concejala es bastante más cercana que el resto de los concejales, se relaciona de forma horizontal con los vecinos/as, conversa con ellos y no se presenta como una autoridad. En esta línea se señala:

“Para navidad tuvimos una actividad y junto a los delegados de las asociaciones de vecinos ella estaba repartiendo cola de mono⁹, en esa onda, no estaba figurando mediante el discurso” (Líder social entrevistado, 2022).

Por su parte, en la entrevista realizada a la Concejala, **se relevan los esfuerzos que realiza para relacionarse con los vecinos y vecinas desde la horizontalidad, sin embargo, se encuentra con una fuerte reticencia de parte de la ciudadanía a aceptar esta nueva forma de relacionarse asociada a la gobernanza de proximidad y a la coproducción de políticas.** Así lo describe en el siguiente relato:

“Una de las cosas que tenemos muy claras es que no hay una jerarquía en la relación. Nos relacionamos desde el tú a tú, desde el par, es una relación súper horizontal. En el fondo cuando uno llega, las personas te ven como una autoridad, te tratan distinto, entonces yo intento generar ese quiebre a través de ese discurso y de mi forma de actuar, les digo que no soy distinta, soy también pobladora, soy vecina (Concejala entrevistada, 2022).

De todas las entrevistas, se desprende que uno de los **recursos autónomos de la Concejalía popular de Lo Espejo en la promoción de espacios de coproducción es el tejido asociativo que presenta a nivel territorial, materializado en la diversa y enriquecida red que tiene con las organizaciones sociales.** Además, del tipo de relación que ha cultivado con la ciudadanía organizada y no organizada, basada en la confianza, horizontalidad y colaboración. Lo anterior, permite que la Concejalía **converja sus recursos con los de sus redes, como ocurre con la Minga de la comuna de San Miguel, quienes conjuntamente apoyan a los comités de vivienda, confluyendo los recursos cognitivos y sociales de ambas organizaciones en torno a esa temática.**

Respecto a los recursos con que la Concejalía Popular funciona, ninguno de los entrevistados refiere la existencia de recursos materiales. Sin embargo, se reconoce en diversas respuestas la presencia de recursos simbólicos que según pueden llegar a movilizar recursos materiales como por ejemplo espacios de reunión, como canchas y sedes vecinales que son administradas por organizaciones sociales, equipos de amplificación, medios de transporte, entre otros bienes que

⁹ Cola de Mono: bebida alcohólica tradicional de Chile que se consume en la época de navidad.

son facilitados por la red de la Concejalía dentro del territorio. Por último, y como fue visto en los distintos testimonios presentados, cabe mencionar que cuando se hace referencia a la Concejalía Popular no hacen alusión al equipo, sino que se centran en la Concejala líder. Esto supone un riesgo de personalización de este espacio que pone en riesgo su reconocimiento como una nueva herramienta colectiva de participación política, con un programa y un equipo asociado, en donde convergen distintos actores del territorio, a diferencia del rol tradicional del Concejal, que sí ha tenido históricamente un rol más personalista.

En cuanto a la relación con la alcaldía y el resto de la administración municipal, se observó que **existe una relación complementaria, colaborativa e interdependiente**. Este tipo de relación surge una vez que ambas autoridades asumen su cargo, en los distintos espacios que comparten, Concejo Municipal, reuniones de comisión, actividades municipales, entre otros espacios, todos estos espacios son de carácter formal. **Esta relación se explica por la afinidad política e ideológica de ambas autoridades, ambas se posicionan en la extrema izquierda del espectro político, y ejercen su gestión desde el feminismo**. La composición del Concejo hace que estas dos autoridades se necesiten para el cumplimiento de sus objetivos (Duhart, 2006).

“En los concejos municipales hay un espacio de disputa en que se generan alianzas, por tanto, la Concejalía Popular junto con otras concejalas cumple un rol de alianza con la alcaldía, que permite sacar adelante los proyectos del plan de inversión y el resto de los instrumentos de planificación, como otras iniciativas” (Funcionaria entrevistada, 2022).

Este tipo de interacción es reconocida por todos los entrevistados, y constituye uno de los recursos políticos y relacionales más relevantes de la Concejalía, quien ve acrecentado el escaso poder que, normativamente, se le otorga el cargo de concejala.

7.2.3 Demandas de grupos sociales presentadas a la Concejalía Popular de Lo Espejo

En su primer año de funcionamiento, la Concejalía recibió en su mayoría solicitudes que tienen relación a servicios municipales puntuales como aumentar la seguridad en ciertas calles y mejorar el pavimento de las aceras, cuestiones de orden procedimental que mantienen el orden establecido, sin interpelar las relaciones de poder, y que suelen estar asociadas al rol tradicional del concejal/a.

En menor medida, recibió demandas que buscan influir en las decisiones y relaciones de poder del Gobierno Local, exigiendo nuevas o mejores soluciones a problemáticas sociales que no habían sido abordadas por la institución, como también cambios en la orgánica municipal que dieran cabida a temáticas que no habían sido priorizadas, cuestión que requiere una redistribución de los recursos económicos y humanos del Municipio. **La canalización de estas demandas y su eventual posicionamiento en la agenda del Gobierno Local, mediante la participación de los actores sociales a través de la Concejalía Popular, harían de ésta una herramienta de participación política efectiva.**

A continuación, la tabla N°8 presenta las principales demandas sociales identificadas por la Concejalía, que no tensionan la estructura de poder Municipal y las que sí, para luego analizarlas considerando los cuatro factores del marco analítico, con mayor énfasis en aquellas que sí buscan modificar las decisiones políticas.

Tabla 8: Demandas sociales identificadas por la Concejalía Popular de Lo Espejo.

Demandas que no tensionan las relaciones de poder	Demandas que sí tensionan las relaciones de poder
Aumentar la seguridad de una calle específica mediante la instalación de cámaras y de un cierre perimetral.	Mejorar el acceso de las personas en situación de calle a los dispositivos de salud. La premisa es que éste sea digno.
Mejoramiento de infraestructura o equipamiento público: calles, aceras, colegios específicos.	Facilitar la obtención de carnet de identidad de las personas en situación de calle.
Asesoría y apoyo a la constitución formal de organizaciones.	Creación de un catastro comunal de personas en situación de calle.
Infraestructura para el desarrollo de actividades de organizaciones sociales (reuniones, talleres, festividades).	Mayor oferta programática destinada a los niños y niñas de la comuna (talleres y asambleas que consideren la opinión de este segmento de la población en los procesos de toma de decisión).
Asesoría y apoyo en la postulación de fondos concursables por parte de organizaciones.	Creación de un protocolo de acoso callejero.
Mejoramiento del estándar de los circuitos de calistenia de las plazas de la comuna.	La creación de una unidad municipal de inclusión destinada a las personas en situación de discapacidad, a la diversidad y a los migrantes. Esta es denominada como oficina de la inclusión.
	Mejorar el acceso de las personas en situación de calle a los dispositivos de salud. La premisa es que éste sea digno.

Fuente: elaboración propia

Demandas que no tensionan la estructura de poder del Gobierno Local de Lo Espejo:

Los actores que realizan este tipo de demanda son actores más bien homogéneos; en su mayoría son vecinas y vecinos que persiguen intereses particulares, que no están afiliados o presentan escasa madurez organizativa. Estos abordan problemáticas que pueden tener injerencia comunal o territorial, de forma específica en relación a un sector acotado.

En cuanto a los recursos que se requieren para cumplir estas demandas, se diferencian aquellas que tan solo necesitan recursos autónomos de la Concejalía como la solicitud de asesoría y apoyo en la postulación de proyectos, de las que necesitan la convergencia de los recursos de la Concejalía con los de otros actores. En estos últimos casos, la Concejalía intercede por los actores sociales frente a otras autoridades municipales apelando a sus recursos políticos y relacionales que tiene dentro de la institución, como es la buena relación con la alcaldía y los directores.

Estos espacios de interacción donde la Concejalía intercede por los actores sociales son dotados de formalidad para aumentar la viabilidad de las demandas, mediante el respaldo de antecedentes y la comunicación a través de memorándum, cuestión que en palabras de Isunza (2015), fomenta la operatividad de los compromisos en este tipo de relaciones. El tipo de interacción que se da en estos espacios entre la Concejalía y las distintas autoridades municipales es puntual según la exigencia de cada caso, horizontal, colaborativa y complementaria.

Demandas que tensionan la estructura de poder del Gobierno Local de Lo Espejo:

Por su parte, las demandas que sí tensionan las relaciones de poder son presentadas por actores sociales más bien homogéneos. En cuanto a su filiación, son organizaciones

constituidas con fuerte presencia en el territorio y con una larga trayectoria. En algunos casos tienen área de influencia más allá de la comuna como es “Moani” (Movimiento Apostólico de Adolescentes y Niños) que está hace más de 18 años en la población José María Caro. Además del comedor popular “Kelluntekun” que trabaja hace más de cinco años con las personas en situación de calle en la comuna y la “Colectiva Feminista de Lo Espejo”, organización de base de la Concejalía. Todos estos actores sociales persiguen intereses colectivos, pues sus demandas pretenden beneficiar a la comunidad más allá de sus intereses como organización. **Es así, como los intereses colectivos y el nivel de empoderamiento de las organizaciones son condiciones sine qua non de las demandas que interpelan la estructura de poder del Gobierno local.**

Sin duda, la relación estrecha, horizontal, colaborativa y complementaria entre la Colectiva feminista con la Concejalía, dada por la afinidad en cuanto a la visión política y a la historia en común, constituyen un recurso para la Colectiva en relación a la canalización de sus demandas. Es así, y en coincidencia con la experiencia del nuevo municipalismo de España, que la agenda de la Concejalía Popular de Lo Espejo está fuertemente marcada por las demandas que provienen de sus redes sociales más cercanas, por ejemplo “la creación de un protocolo de acoso callejero, y la creación de una unidad de inclusión” en este caso.

Este tipo de relación permite generar esferas de coproducción de demandas con presencia institucional y comunitaria, donde la Concejalía Popular se configura como actor socioestatal. No obstante, **esa tendencia a la concentración en estas demandas, puede descuidar la relación con otras organizaciones no directamente vinculadas y con ello, la pluralidad de actores y de las propias demandas, imposibilitando ello la identificación de otras necesidades y su eventual posicionamiento. En este escenario la Concejalía Popular pasaría a ser un instrumento político de la Colectiva Feminista y no una herramienta de participación política.**

Todas estas demandas requieren voluntad política de parte de las autoridades del Gobierno Local para su ejecución, recurso político que depende de otros actores estatales como la alcaldesa, demás concejales y directores municipales. No obstante, este recurso simbólico, por sí solo, no asegura la materialización de esas demandas, ya que para ello es necesario que esta voluntad sea traducida en la redistribución de recursos económicos, materiales y humanos hacia su cumplimiento.

En este sentido, todos los entrevistados, independiente de sus perfiles, concuerdan que el principal obstáculo para materializar las demandas ciudadanas en la agenda política del gobierno local de Lo Espejo, es la falta de recursos económicos, siendo todos conscientes del fuerte déficit financiero que sufre la municipalidad.

“Más que nada el tema de los recursos económicos, al llegar la nueva administración a la municipalidad se encuentran con un déficit de millones de pesos, frente aquello la alcaldesa interpuso una demanda en contra de la administración anterior que hicieron un mal uso de los dineros municipales” (Líder social entrevistada, 2022).

Respecto a las demandas de la organización “Kelluntekun”, que tienen como población objetivo a las personas en situación de calle, se debe tener en cuenta que requieren esfuerzos intersectoriales y multinivel, propios de la Gobernanza de proximidad (Blanco & Gomà; 2003),

que contemplen al menos, a los distintos actores estatales involucrados, es decir, el Departamento de Desarrollo Social de la Dirección de Desarrollo Comunitario, el Departamento de Salud Municipal en coordinación con los Centros de Salud Familiar (CESFAM) y el Centro de Salud Mental (CESFAM) de la comuna, el Registro Civil de Lo Espejo, y el equipo del “Programa Calle” instalado en la Municipalidad proveniente de la Seremi Metropolitana de Desarrollo Social y Familia. Cabe reconocer, que estos dos últimos actores estatales se encuentran fuera de la estructura municipal, pues son desconcentraciones de instituciones del Gobierno central, cuestión que complejiza y pone en riesgo la viabilidad de las demandas, en específico el “facilitar la obtención de carnet de identidad de las personas en situación de calle”, pues exceden las atribuciones del Municipio. Por su parte, el Programa Calle, política a nivel central implementada a través de la estructura municipal, con doble dependencia, exige un trabajo multinivel que permita que el programa se adecue a las necesidades del territorio. **En este caso, se percibe con claridad la premisa establecida por la teoría, que indica que la materialización de la coproducción de políticas locales requiere un cambio de paradigma en la forma de gobernar, hacia la gobernanza de proximidad, donde se articulen redes multinivel y territoriales (Subirats & García, 2015).**

En cambio, las otras demandas recibidas por la Concejalía que sí interpelan las tradicionales relaciones de poder, dependen de forma exclusiva del gobierno local. Por ejemplo, “la creación de una oficina de inclusión”, implica la creación de una nueva unidad municipal, cuestión que requiere acuerdo del Concejo para modificar el reglamento municipal, lo que a su vez deriva en una serie de procesos y actos administrativos para llevarlo a cabo; lo cual de darse, implica la materialización de la oficina que necesita como mínimo un/a funcionario/a encargado/a, y recursos económicos para llevar a cabo los programas y proyectos que se ejecuten a través de ella. A posteriori, en tanto, siguiendo la lógica multinivel, es muy probable que esa nueva oficina en caso de concretarse, también requiere articularse con otras escalas del gobierno nacional o regional, para conseguir recursos que permitan y aseguren su efectiva implementación, cuestiones todas, que la Concejalía como canalizadora debiera tener en cuenta.

En definitiva, y en coherencia con las funciones del cargo del concejal, **la Concejalía no cuenta con recursos autónomos que le permitan incidir directamente en la ejecución de estas demandas, aun cuando logre canalizarlas y posicionarlas de forma efectiva. No obstante, sí cuenta con recursos relacionales, organizativos y políticos que puede movilizar para impulsar los recursos de otros actores**, como por ejemplo la posición política propia del cargo y la composición del concejo municipal; la afinidad política con la Alcaldía y los directores municipales, y por último el tejido social que la sustenta.

Siguiendo con los factores del marco analítico, los entrevistados reconocen diversos espacios donde la Concejalía Popular acoge demandas de la ciudadanía organizada y no organizada, algunos promovidos desde la Concejalía y otros desde la propia comunidad, en su mayoría son de carácter presencial e informal, inclusive aquellas interacciones realizadas en actividades municipales. En este sentido, la concejala afirma:

“Nosotras lo hemos hecho a través de la conversación, al estar en la calle, en los distintos encuentros con los vecinos, inclusive en las actividades municipales, ahí uno habla y pregunta, y vamos construyendo desde ahí el diagnóstico, necesidades de los vecinos, y a través de temas específicos. Y de reuniones también. Los vecinos también acuden a nosotras, y nos piden reunión. En todas esas instancias vamos recogiendo. (Concejala entrevistada, 2022).

Estos espacios, en donde la Concejalía se relaciona con la ciudadanía en general y con las organizaciones en particular, se diferencian de los otros espacios descritos en el subapartado anterior, ya que estos carecen de formalidad, pues **no existe un modo establecido de recepcionar y priorizar las demandas que identifican. Lo anterior, vale tener en cuenta, podría derivar en un proceso discrecional donde la decisión de qué demandas priorizar recae de forma exclusiva en la Concejalía, perdiendo de esta forma el carácter colectivo de la herramienta política, si esas decisiones no se toman de esa forma, colectiva.**

Actualmente, esa eventual dificultad se evita, a través de un paso posterior a la recepción de las demandas, donde la Concejalía requiere formalizar la solicitud mediante correo electrónico, cuestión que permite a las organizaciones sociales y a los y las vecinas en general respaldar dicha demanda.

La horizontalidad propia de las interacciones de la Concejalía con los distintos actores sociales del territorio, se replica en los procesos de identificación de demandas sociales. La Concejalía reconoce la capacidad de agencia de las entidades sociales, promueve su fortalecimiento organizativo y evita prácticas clientelares, acercándose así al tipo de intercambio de complementariedad y sinergia (Duhart, 2006). Según indica una de las entrevistas, se evita el asistencialismo, *“les decimos a los vecinos que no colaboramos de esa manera, pero ofrecemos ayuda a organizar y a participar de la actividad en sí misma”* (Concejala entrevistada, 2022). Esta forma de actuar es reconocida y compartida por los dos líderes sociales entrevistados. Uno de ellos señala:

“Desde la Concejalía siempre se dice que los vecinos no podemos depender del municipio, que nos tenemos que organizar, que la Concejalía entrega información y asesora para que nosotros tengamos la capacidad de hacer las cosas por nosotros mismos mediante la unión y la organización. Eso es lo que promueve la concejalía a través de conversatorios y reuniones en distintas partes” (Líder social entrevistada, 2022).

La promoción de este nuevo tipo de relación basada en la complementariedad y sinergia, posiciona a los actores sociales en una lógica horizontal con los actores estatales, generando una relación de reciprocidad e interdependencia. Estos dos actores, al sentirse “pares”, en un mismo nivel, pueden coparticipar de forma equilibrada en los procesos de políticas. En otras palabras, la Concejalía intenta sentar las bases para la coproducción de políticas públicas a nivel local (Diputació de Barcelona, 2017).

7.2.4 Estrategias de posicionamiento de demandas sociales

Este subapartado se focalizó en las estrategias de posicionamiento de las demandas sociales que interpelan las relaciones de poder, ya que son éstas las que no se encuentran en la agenda política del Gobierno Local. **En este orden, se identificaron dos estrategias de posicionamiento de demandas sociales utilizadas por la Concejalía: la exposición de las demandas en los Concejos Municipales, y la manifestación directa de las demandas a la alcaldesa o a los directivos municipales pertinentes.**

La utilización del espacio de los Concejos Municipales¹⁰ para el posicionamiento de las demandas sociales se desarrolla de dos formas, dependiendo del contexto y actores sociales involucrados.

La primera de ellas es cuando la concejala, como líder del actor socioestatal Concejalía, manifiesta las demandas interpelando a la alcaldía, a los directores municipales y al resto de los concejales para que se pronuncien en torno a ella. Un ejemplo de esta estrategia, es la demanda de *“creación de un protocolo de acoso callejero”* donde, al existir una relación estrecha entre la Concejalía y la Colectiva Feminista que la impulsa, la concejala es quien ejerce portavocía directa para plantear dicha demanda, sustentada en los recursos formales, sociales y políticos con que cuenta. Esta forma de utilizar el espacio del Concejo es reconocida por todos los entrevistados/as, entre los que se destaca el testimonio de un dirigente social refiriéndose a la Concejala, *“plantea las problemáticas ante el concejo y la alcaldesa, cuestión que es muy importante porque en cierto sentido le da un impulso a las problemáticas que tenemos en la comunidad”* (Líder social entrevistado, 2022).

En la segunda forma la Concejalía utiliza las sesiones del Concejo Municipal para presentar, en conjunto con las organizaciones, ciertas demandas concretas a las autoridades municipales, utilizando en esas instancias los recursos administrativos y políticos que invisten a la concejala, destacando que es el reglamento municipal el que dota a estas autoridades la atribución de invitar a vecinas, vecinos y organizaciones a exponer en las sesiones del concejo. **Si bien, esta atribución es utilizada por gran parte de los concejales, destaca el uso que le da la Concejalía, al abrir el espacio para que actores sociales presenten demandas que interpelen las relaciones de poder del Gobierno Local.**

Durante este primer año de gestión la Concejalía Popular, ha invitado a participar del Concejo Municipal a tres organizaciones sociales. Dentro de ellas, *“Kelluntekun”*, entidad que demanda diversas medidas en pos del mejoramiento de la calidad de vida de las personas en situación de calle; y a *“Moani”*, última organización invitada, que demanda mayor participación de las niñas, niños y jóvenes en las decisiones municipales mediante asambleas en las que se recojan sus inquietudes, además de una mayor oferta de talleres enfocados en esta población.

La segunda estrategia utilizada por la Concejalía Popular de Lo Espejo es presentar las demandas sociales de forma ordenada y respaldada directamente a las autoridades municipales en la materia, sea la alcaldesa o un/a director/a municipal. Un ejemplo del uso de esta estrategia, fue una reunión con la alcaldesa en la que se le planteó la necesidad de crear la oficina de inclusión. Esta estrategia, al desbordar las atribuciones de la figura del concejal, se intentó dotar de formalidad y respaldo, para asegurar así su posicionamiento efectivo.

“Nosotras asumimos y a la semana ya estábamos conversando sobre la oficina de la inclusión. Esa reunión fue formal, nosotras solicitamos la reunión a través de memo, nos

¹⁰ El Concejo municipal, aparte de ser el lugar innato para la actuación de los concejales, es un espacio de interacción de gran formalidad en el que se reúnen las distintas autoridades de los gobiernos locales, una vez por semana. Este es transmitido por streamings y presenta una determinada estructura donde se toman acuerdos de concejo que derivan en diversos actos administrativos que permiten materializar estos acuerdos.

juntamos con la alcaldesa y ahí le dije cuál era nuestra propuesta” (Concejala entrevistada, 2022).

Siguiendo el marco analítico, ambas estrategias de posicionamiento confirman que la Concejalía efectivamente utiliza los recursos políticos y administrativos con que cuenta su líder, los de su cargo como autoridad municipal y la buena relación con la alcaldesa y directivos/as, fundada en la afinidad política, que en este caso, son utilizados para canalizar las demandas de estos grupos sociales. **Asimismo, se observa que la Concejalía opta por estrategias que son impulsadas en espacios formales, o que dota de formalidad el posicionamiento de las demandas para asegurar su efectividad (Isunza, 2015),** cuestión que funciona y que permite mantener las buenas relaciones con el resto de las autoridades municipales. En este escenario de colaboración, un eventual uso de espacios informales como son las manifestaciones públicas podría debilitar las relaciones con las autoridades, y con ello disminuir sus recursos políticos. No obstante, acotar su accionar por esta razón podría poner en riesgo su legitimidad como actor socioestatal y como herramienta de participación política, y con ello sus recursos sociales en el territorio. **En este escenario, sería óptimo que la Concejalía equilibre las buenas relaciones políticas sin dejar de tensionar las relaciones de poder buscando posicionar las demandas sociales en la agenda municipal.**

Por último, el tipo de interacción que se da en las estrategias de posicionamiento que son ejecutadas por la Concejala, sea en el concejo o en las reuniones con autoridades municipales, es horizontal, pues son autoridades que presentan interdependencia entre sí. Esta horizontalidad no se replica cuando son las organizaciones sociales las que exponen sus necesidades en el Concejo Municipal, puesto que aquí los protagonistas son las autoridades municipales, que tan sólo brindan un espacio a los actores sociales para manifestar sus necesidades, sin posibilidades de decidir al respecto. De esa manera, se trata de un intercambio unidireccional cognoscitivo donde el actor social le transmite información al actor estatal que igualmente corresponde a una interfaz de contribución (Isunza y Hevia: 2006).

7.2.5 Inclusión efectiva de demandas en la agenda municipal de políticas

Durante el primer año de gestión de la Concejalía Popular de Lo Espejo, se identificó la inclusión efectiva de tres demandas sociales impulsadas por ese espacio: la creación de una oficina de inclusión, la creación de un protocolo de acoso callejero y las demandas asociadas a mejorar la calidad de vida de las personas en situación de calle.

La inclusión efectiva de estas demandas sociales demuestra que ambas estrategias utilizadas para el posicionamiento son útiles para esos fines: crear instancias de reunión con actores estatales que representan una autoridad y presentar en el concejo cierta problemática, siendo esta última la más efectiva para los casos de mayor controversia, pues la formalidad de las sesiones del Concejo Municipal, la presión política que suscita interpelar conjuntamente a todas las autoridades del Gobierno Local -Alcaldesa, directivos y Concejales-, sumado a la presión social y mediática por ser un espacio abierto a la comunidad, que es transmitido vía streaming, hacen del uso de este espacio una estrategia de posicionamiento altamente efectiva, en contraste con las reuniones a puertas cerradas.

Un ejemplo de la efectividad que tiene el presentar las demandas sociales en los Concejos Municipales por los propios actores sociales, es el resultado de la exposición de la agrupación

“Kelluntekun” a partir de la cual se crea una “Mesa para personas en situación de calle”. Esta idea surge desde la Concejalía Popular:

“Luego del Concejo reuní a la líder social con la Directora de Desarrollo Comunitario de ese momento y les propuse que el tema no quedará en la presentación, sino que hiciéramos una mesa, en la que se trabajará políticas para mejorar la calidad de vida de las personas en situación de calle” (Concejala entrevistada, 2022).

Situación similar ocurrió con Moani, quien presentó sus demandas una semana antes de la realización de este trabajo de campo. El acotado tiempo transcurrido no permite que esta demanda haya derivado aún en un proceso de coproducción, sin embargo, se desprende del relato de la Concejala, la idea de crear una mesa de infancia que aborde esta y otras demandas relacionadas.

La creación de la mesa para personas en situación de calle, promovida por la Concejalía como actor socioestatal, y aceptada por las autoridades municipales, **constituye una estrategia de parte del Gobierno Local para impulsar la coproducción de políticas públicas a través de un “rol de facilitador” (Diputació, 2017).** Dado que es la sociedad mediante Kelluntekun la que se moviliza y toma la iniciativa exponiendo la demanda, frente a lo cual el Gobierno Local ofrece recursos y capacidad normativa para asegurar la viabilidad de la mesa y las iniciativas que surjan de ella.

De este modo se releva la importancia de la formalidad de los espacios y canales de comunicación en la inclusión efectiva de las demandas en la agenda municipal, y la necesidad de dotar de formalidad aquellos que carecen de ella.

“Todo lo que se solicite se tiene que hacer mediante memo, lo que es muy burocrático, pero aparte yo lo digo en el Concejo, antes iba directamente a hablar con la alcaldesa o con el jefe de gabinete, pero me he aburrido de esta opción porque no las consideraban” (Concejala entrevistada, 2022).

El uso efectivo de espacios un tanto más informales en la inclusión de las demandas, como son las reuniones con directivos es posible, en palabras de la Concejala, gracias al *“vínculo con la administración que permite generar espacios de construcción conjunta fuera del Concejo, por eso la idea es salirse de las funciones haciendo mucho más”* (Concejala entrevistada, 2022).

Es así, como la afinidad política y la buena relación entre la Concejalía Popular y las autoridades, es uno de los recursos políticos de mayor relevancia en cuanto a la inclusión efectiva de las demandas. Esta afinidad política se ve reflejada en los programas electorales de ambas autoridades, los cuales presentan bastantes similitudes, siendo una de ellas la propuesta de una oficina de inclusión, esta propuesta estaba en ambos programas según lo relatado por la Concejala en la entrevista, cuestión que revela la posibilidad de ejecutar proyectos que converjan.

“Es bien curioso, porque dentro del programa de la alcaldesa, considerando que es un programa mucho más extenso porque es una alcaldía, hay muchas propuestas similares. Esto ha facilitado en gran medida llegar a los objetivos planteados” (Concejala entrevistada, 2022).

Evidentemente, en este caso, el apoyo inmediato de las autoridades municipales se debe a esta coincidencia. No obstante, la priorización de la demanda dentro de la agenda local se adjudica a la presión ejercida por la Concejalía. En este sentido, la funcionaria municipal entrevistada reconoce que la Oficina de la Inclusión ha sido una iniciativa impulsada por la Colectiva Feminista a través de la Concejalía Popular. La priorización de esta demanda social promovida por la Concejalía, en desmedro de la agenda de la Alcaldía, hacen de ésta una herramienta de participación política.

En este contexto, y siguiendo el marco teórico, **el Gobierno Local utiliza una estrategia para impulsar la coproducción de esta política desde un “rol relacional”**, estrategia que implica que el Gobierno Local y la sociedad tomen la iniciativa para abordar la temática, para lo cual se busca una relación de colaboración con los actores sociales que pueden aportar determinados recursos sobre la temática, como es en este caso la Colectiva Feminista (Diputació de Barcelona, 2017).

El apoyo de esta demanda por parte del Gobierno Local y de la Concejalía, podría ser leído como una concentración del poder en base a los intereses de ambas autoridades, que a su vez están alineadas. No obstante, a lo largo del análisis se ha observado que la Concejalía impulsa demandas que provienen de otras organizaciones, que no son parte necesariamente de la red cercana de la Concejalía, ni de los programas de la alcaldía ni de la Concejalía, y que han sido también acogidas por las autoridades del Gobierno Local, como es la mesa de personas en situación de calle. Pues, son el conjunto de estas demandas que se instalaron en la agenda política lo que permite valorar a la Concejalía Popular de Lo Espejo como una potencial herramienta de participación política.

7.2.6 Proceso de gestión de las políticas locales (diseño, ejecución y evaluación).

Como se anticipó, en el periodo estudiado se identificaron tres procesos de coproducción que la Concejalía Popular de Lo Espejo ha logrado impulsar, en conjunto a organizaciones sociales de la comuna: i) la creación de la Oficina de inclusión que se encuentra en proceso de codiseño, específicamente en la fase de diagnóstico ciudadano el cual ya fue llevado a cabo por una mesa intersectorial compuesta por actores sociales y estatales, y que hasta la fecha se encuentra vigente; ii) el protocolo de acoso callejero, que ya fue codiseñado y utilizó la misma fórmula de la oficina (una mesa de diversos actores que complementa su trabajo con encuentros ciudadanos) y que comenzará a regir una vez que se cree la ordenanza municipal que lo apruebe; iii) y la mesa de trabajo de personas en situación de calle, espacio de coproducción que se encuentra en funcionamiento, codiseñando iniciativas que hasta la fecha no han sido acogidas por las autoridades. A continuación se profundiza en cada uno de estos procesos.

Oficina de inclusión

Una vez ya posicionada en la agenda local la creación de la Oficina municipal de inclusión dirigida a personas diversas, en situación de discapacidad y migrantes, la Directora de Desarrollo Comunitario en conjunto a su equipo, convocó a la Concejalía Popular a una reunión para diseñar la Oficina. En dicha instancia, la Concejalía propuso que la creación de la Oficina fuese coproducida en conjunto a las organizaciones sociales, vecinas y vecinos. Esta propuesta fue acogida por la administración, y con ello se creó una “Mesa de inclusión” integrada por actores sociales y estatales específicos como: la encargada de la Oficina, dirigentes de organizaciones

sociales, la Dirección de salud y educación municipal, el departamento de prevención de violencia de género, y dos concejales entre los que se encuentra la líder de la Concejalía Popular.

Esta mesa inició un proceso de diagnóstico colectivo que consistió en diez encuentros ciudadanos desarrollados en los distintos territorios de la comuna en el segundo semestre del año 2021. La convocatoria a estos encuentros fue abierta. Se invitó a diversos actores sociales, organizaciones y ciudadanía no organizada, asociaciones vecinales y organizaciones diversas. En cada encuentro participaron entre quince y veinte vecinas y vecinos. En estos encuentros se realizaron dinámicas participativas que promueven la reflexión en torno a la diversidad e inclusión, el rol que podría cumplir la Oficina dentro del Municipio, y propuestas específicas sobre cada una de las áreas de la Oficina.

“En los encuentros se usaban unos paleógrafos con preguntas específicas, y ahí cada participante podía hacer una reflexión, por ejemplo: cómo soñaban la Oficina de inclusión, qué esperaban de esta oficina, y cómo ellos o ellas podían ser parte de ella” (Concejala entrevistada, 2022).

La información recabada en estos encuentros fue sistematizada y utilizada por la Mesa para elaborar la propuesta de Oficina de inclusión.

La frecuencia de interacción de la Mesa, a diferencia de los encuentros diagnósticos que fueron puntuales, es permanente. En un comienzo, durante el proceso de diseño de la propuesta de oficina se reunían todas las semanas, luego se empezaron a reunir el segundo jueves de cada mes. La mesa tiene como objetivo inicial, la construcción colectiva de la Oficina, actualmente hace seguimiento de ciertos temas, levantan actividades y presionan para la concreción de acuerdos. La mesa cuenta con un reglamento que le otorga formalidad y atribuciones dentro de la estructura municipal, además de presentar carácter vinculante en el proceso de creación de la Oficina.

Protocolo de acoso callejero

Una vez posicionada la demanda de elaboración de un protocolo de acoso callejero, al igual que en el caso de la Oficina de inclusión, la Concejalía propuso que fuese abordado de forma colectiva, cuestión que fue acogida por las autoridades municipales. En este sentido, se observa concordancia entre las visiones políticas de estos dos actores de naturaleza diferente, socioestatal y estatal: ambos aspiran a la mayor construcción colectiva de políticas públicas posible. En cuanto a este protocolo, la concejala señala en su entrevista que se realizaron:

“entre 10 y 12 encuentros con los vecinos y vecinas en los que se reflexionó sobre el acoso callejero y las acciones violentas como el abuso, se hizo un mapeo colectivo de los lugares más inseguros de Lo Espejo en distintas juntas de vecinos” (Concejala entrevistada, 2022).

La información levantada en dichos encuentros, fue complementada con un cuestionario con código QR donde las personas respondían preguntas directamente relacionadas con el protocolo, entre las que se destaca en referencia a las acciones de acoso: ¿Cómo crees que deberían ser castigadas, con cuantas UTM¹¹?. Esta información, al igual que la levantada en los

¹¹ UTM (Unidad tributaria mensual). Al día de hoy su valor es de 58.772 pesos chilenos, equivalentes a 64,65 euros (agosto, 2022).

encuentros es procesada por la Mesa de acoso callejero, tiene como principal objetivo la elaboración del protocolo en base a un diagnóstico colectivo, en ella participan:

“Directivos y funcionarios municipales, la Concejalía Popular y organizaciones sociales como la Colectiva feminista, la fundación de diversidad de Lo Espejo, mujeres constituyentes y distintas asociaciones de vecinos, entre otras entidades” (Concejala entrevistada, 2022).

Una vez redactado el protocolo, la mesa dejó de funcionar. Cabe señalar, que el protocolo hasta la fecha de esta investigación aún no entraba en vigencia, pues faltaba la creación por parte de la Municipalidad de la ordenanza que diera validez a dicho instrumento. A pesar del cierre de la mesa y por el proceso desarrollado, esta experiencia ilustra un proceso de coproducción de políticas, siendo necesario tener en cuenta que, para dar mayor sustentabilidad a su aplicación, un escenario ideal sería que esa mesa u otro mecanismo siga funcionando para difundir estas nuevas normas comunales, realizar socioeducación al respecto e incluso monitoreo de su cumplimiento, cuestiones que la Concejalía podría tener en cuenta.

Desde el enfoque de análisis relacional, ambos procesos de coproducción descritos, -la creación de la Oficina de inclusión y el protocolo de acoso callejero-, están compuestos de dos interfaces socioestatales bidireccionales: una mesa de trabajo transversal y encuentros ciudadanos ampliados. Sin embargo, en el caso de las mesas, se genera una relación política, es decir, una interfaz cogestiva donde los reducidos actores sociales y estatales que componen la mesa presentan una relación de colaboración y horizontalidad en la toma de decisión (Isunza y Hevia, 2006). En cambio, en los encuentros ciudadanos, que funcionan como diagnósticos colectivos abiertos a toda la comunidad, se desarrolla una relación cognoscitiva en la que se da un intercambio de información bidireccional dirigido por los actores estatales (Isunza y Hevia; 2006).

Mesa de personas en Situación de Calle

El proceso de coproducción que se da en la Mesa de personas en situación de calle se diferencia de los dos anteriores en cuanto a su origen, pues surge desde una de las organizaciones que es invitada por la Concejalía popular a presentar en el Concejo, Kelluntekun y no desde una de las organizaciones de base de la Concejalía, la Colectiva feminista. Las demandas de dicha organización se enfocan en la mejora de la calidad de vida de las personas en situación de calle, específicamente en el acceso digno a los dispositivos de salud, en acceder con mayor facilidad a la obtención de carnet de identidad y la creación de un catastro comunal de personas en situación de calle. La concejala señala, *“estas demandas no se encuentran ni en el programa de la administración ni en el programa de la Concejalía”* (Entrevista Francisca Ganga, Concejala Lo Espejo, 2022). **En este contexto, y en coherencia con el marco teórico de este TFM, la constitución de la mesa de personas en situación de calle representa un proceso de coproducción de política impulsado por el gobierno local bajo un rol de facilitador (Diputació de Barcelona, 2017), pues la entidad es la que se moviliza y toma la iniciativa, en contraste al Gobierno Local quien actúa de forma reactiva creando la mesa.**

La mesa está compuesta por organizaciones sociales vinculadas con los comedores populares que trabajan con personas en situación de calle, la Dirección de Desarrollo Comunitario, la Concejalía Popular, la Dirección de Salud Municipal, y fundaciones y ONG que trabajan con personas en situación de calle. En este espacio de coproducción, confluyen de forma horizontal

y colaborativa actores sociales y estatales, y su frecuencia de interacción es permanente, pues se reúnen cada dos semanas. En este espacio se han levantado diferentes iniciativas que corresponden a distintas fases del proceso de políticas públicas.

“La creación de un protocolo de levantamiento de rucos¹² que se encuentra en etapa de diseño, la realización de una feria de servicio para personas en situación de calle en que se presentan servicios de salud, un ropero comunitario, entrega de comida y kit de salud, además de vacunación de covid e influenza, que fue exitosamente ejecutada con la participación de 50 personas en situación de calle... Actualmente, estamos trabajando para que el Registro Civil emita cédulas de identidad en terreno a las personas en situación de calle” (Concejala entrevistada, 2022).

El tipo de interfaz de que se da en la mesa tiende a ser similar al que se da en las otras dos mesas expuestas, pues en ella convergen actores sociales y estatales de forma colaborativa, no obstante, su carácter de vinculante a diferencia de las otras dos mesas está puesto en duda por la concejala, quien en la entrevista reconoce que han invitado a la alcaldesa para asegurarse que la propuesta de emisión del carnet de identidad en terreno no sea sólo declarativa, sino que sea aplicable de forma conjunta entre el Registro civil y el municipio.

A modo de conclusión, se confirma el debate teórico que releva que, la articulación cogestiva de actores sociales y estatales en los procesos de coproducción, permiten crear soluciones más atingentes y efectivas a las problemáticas del territorio. Lo anterior, atribuible a la convergencia de los recursos políticos, administrativos, sociales y cognitivos de los actores. Sin embargo, la voluntad política de las autoridades locales por democratizar distintos espacios de toma de decisión dentro del Municipio, es uno de los recursos clave en este caso y, dada su mayor volatilidad, existe riesgo de que tanto la generación de estos espacios como la ejecución de las iniciativas que se generen en ellos, justamente dependan de esa voluntad política.

En este caso de estudio, se cuenta con este recurso, y es valorado como una de las condiciones que facilita la generación de espacios de coproducción, como son las distintas mesas y encuentros ciudadanos constituidos para buscar de forma conjunta soluciones a las demandas levantadas por la ciudadanía. Voluntad política, que se debe a la afinidad política que tiene la Concejalía con la alcaldía y el resto de los directivos, quienes coinciden a nivel de programa político.

La concejala en su entrevista reconoce que *“sin la voluntad y afinidad política no podríamos haber creado todos estos espacios colectivos entre la municipalidad y la comunidad de Lo Espejo”* (Concejala entrevistada, 2022).

Sin duda, este nivel de dependencia pone en riesgo la sustentabilidad de las Concejalías populares como una herramienta de participación política, pues la formalidad que se le ha dotado a estos espacios de coproducción no asegura su sustentabilidad en tiempo, pues es necesario que se institucionalice para que así trascienden los períodos alcaldicios.

¹² Ruco: vivienda precaria construida de forma informal que es sumamente frágil, también es denominado rancho (Cepal, 2005).

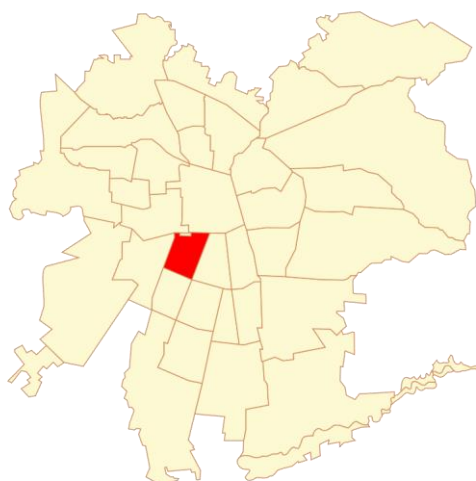
7.3 Análisis de la coproducción de políticas impulsada por la Concejalía Popular de la comuna de Pedro Aguirre Cerda.

El análisis realizado permitió determinar que durante su primer año de gestión la Concejalía Popular de Pedro Aguirre Cerda no fue capaz a través de su estrategia de “activación”, impulsar espacios de coproducción de políticas públicas, lo que pone en riesgo su calidad de herramienta de participación política en los términos que este trabajo lo entiende. Sin embargo, se observa que esa estrategia al estar basada en el empoderamiento colectivo de la ciudadanía organizada y no organizada del territorio comunal, requiere un mayor tiempo de maduración, que trasciende el alcance temporal de este estudio.

7.3.1 Contextualización comuna de Pedro Aguirre Cerda:

La comuna de Pedro Aguirre Cerda, conocida popularmente como “La PAC” por su sigla, fue fundada en 1991 y está subdividida en 27 unidades vecinales. Presenta una superficie de 10 km², y una población de 101.174 habitantes según el Censo del año 2017, donde 49.513 son hombres y 51.661 son mujeres. El Instituto Nacional de Estadística (INE), proyectó para el año 2020 para esta comuna una población de 107.803 habitantes, 53.496 hombres y 54.307 mujeres (BCN, 2020). Si bien la tasa de crecimiento de población es positiva, es inferior a la media regional.

Mapa 3: emplazamiento de la comuna de Pedro Aguirre Cerda dentro del gran Santiago.



Fuente: extraído de freepng.es.

En cuanto a indicadores sociales, Pedro Aguirre Cerda está catalogada como una de las comunas más pobres del sector sur de la ciudad de Santiago, con una tasa de pobreza al año 2017 de 6,21 por ingresos y de 26,76 en pobreza multidimensional. Ambos índices se encuentran sobre la media regional (5,4 por ingreso y 20 multidimensional), y del país (8,6 por ingreso y 20,7 multidimensional). Por su parte, el índice de prioridad social del año 2019 de la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia Metropolitana, categoriza a la comuna de Pedro Aguirre Cerda como una comuna de Media Baja Prioridad Social, respecto al conjunto de comunas de la Región Metropolitana, situándose en el lugar veintisieteavo de prioridad respecto a las 52 comunas de la Región, con un índice de 69,49. Distanciándose de 13,54 puntos de la comuna con mayor prioridad, La Pintana (2019).

Otro indicador relevante para entender la realidad de esta comuna es el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) del año 2018 de la Universidad Católica y la Cámara Chilena de la

Construcción. Este indicador, posiciona a la comuna de Pedro Aguirre Cerda por debajo de la media nacional por 12,37 puntos, en el rango inferior 1. Siendo la quinta comuna con peor calidad de vida urbana en un listado de 93 comunas evaluadas. El aspecto más débil evaluado es el ambiente de negocios, con un puntaje de 3,83 quedando bien alejada del promedio nacional que corresponde a 19,26. La variable mejor evaluada de Pedro Aguirre Cerda es Salud y Medio Ambiente con 63,37, mientras la media nacional corresponde a 60,44. (Pontificia Universidad Católica de Chile y Cámara Chilena de la Construcción, 2018). Cabe señalar, que el ICVU del año 2019 no contempló dentro de su muestra la comuna de Pedro Aguirre Cerda.

En cuanto a la participación electoral de los últimos 10 años de la población de Pedro Aguirre Cerda y al igual que en caso de Lo Espejo, devela un mayor interés por participar en las elecciones a nivel nacional que en las del gobierno local donde se elige alcalde/sa y concejales/as. Los picos de participación, se dan en el balotaje de la última elección presidencial, año 2021 y en el plebiscito en el que se aprueba la realización de un proceso constituyente, con una participación de 55.222 y 55.142 votos escrutados respectivamente. En contraste, la menor participación se dio el año 2016 en la elección municipal, con 28.562 votantes (ver Anexo N°4).

En la comuna Pedro Aguirre Cerda, predomina el electorado de izquierda y centroizquierda en las últimas tres elecciones presidenciales, tanto en las primeras vueltas como en los balotajes. En la última elección, el 73% de la población que acude a las urnas a votar por el actual Presidente de la República, Gabriel Boric Font, representante de la coalición política “Apruebo Dignidad” orientada desde la izquierda a la centroizquierda del espectro político como ya se ha dicho (ver Anexo N°4).

En coherencia con el electorado de la comuna, la Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda es gobernada en el periodo 2021 – 2024 por el alcalde Luis Astudillo Peiretti, médico, político independiente cercano al partido socialista, es decir, se posiciona en la centroizquierda del espectro político chileno. Luis Astudillo se hizo conocido en la comuna como el “doctor del pueblo”, y fue electo con el 33,66% de los votos emitidos, que representaron 13.601 votos. Todos sus antecesores se posicionan políticamente desde la centroizquierda hacia la izquierda. En cuanto al actual Concejo Municipal de Pedro Aguirre Cerda, está compuesto en su cien por ciento por concejales y concejales situados políticamente entre la izquierda y la centroizquierda (ver anexo N°4).

La estructura municipal de la PAC, está constituida por ocho direcciones municipales cada una de las cuales cuenta con diversos departamentos, una Secretaría Municipal, una Secretaría Comunal de Planificación, un Consejo Económico Social y un Juzgados de Policía Local que dependen del Alcalde (ver en anexo N°4).

El Departamento de organismos Comunitarios de La Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), es la unidad encargada de relacionarse con las distintas organizaciones sociales de la comuna.

El tejido asociativo de la comuna de Pedro Aguirre Cerda es bastante diverso, los “Registros públicos de organizaciones vigentes” publicados en el sitio web de la Municipalidad, indican a julio del año en curso, que el tejido asociativo está integrado por 134 organizaciones sociales, en su mayoría asociaciones deportivas (25%), de personas mayores (16%), Centros comunitarios (14%), y Culturales (13%), entre otras (ver Anexo N°4). Al contrastar numéricamente el tejido asociativo entre ambas comunas estudiadas, cabe destacar que a la fecha de este estudio, las organizaciones sociales vigentes de Pedro Aguirre Cerda representan el 43% del tejido asociativo de Lo Espejo.

7.3.2 Funcionamiento de Concejalías Populares:

La Concejalía Popular de la comuna de Pedro Aguirre Cerda, en adelante Concejalía de la PAC, surge desde la organización social “Club de fútbol PAC Gol”, organización de fútbol callejero, quienes deciden colectiva y horizontalmente disputar el cargo de concejal a través de un cupo cedido por el partido Igualdad, de la lista del pacto “Dignidad ahora”¹³, mediante la candidatura de Jorge Saavedra Caimanque. En este sentido, una de las líderes sociales entrevistadas afirma:

“Desde la organización se decide si el compañero se mete a la institucionalidad, y desde la asamblea se decide que se intente...se decidió colectivamente que se iba y quién iba”
(Líder social entrevistada, 2022).

La decisión de que fuera Jorge Saavedra el candidato como integrante de esa organización social, se sustentó en sus recursos sociales y políticos como líder social dentro de la comuna, al ser ampliamente reconocido por su trabajo territorial, dentro de la organización PAC Gol y fuera de ella. Jorge es un vecino de la comuna, que nació y desarrolló su vida en ella, es administrador público de profesión, y declaró siempre haber presentado interés en la política local, particularmente en el área deportiva. Dentro de su experiencia, se destaca haber sido presidente de una liga de fútbol de más de 500 niños y jóvenes, recurso político reconocido por una de las entrevistadas, quien asevera, *“todas esas familias votaron por él”* (Líder Social entrevistada, 2022).

Los recursos sociales tanto de PAC Gol como de la figura de Jorge, fueron utilizados durante la campaña. Se creó un comando de la Concejalía Popular compuesto principalmente por PAC Gol y otras organizaciones cercanas, quienes se desplegaron por todo el territorio haciendo propaganda electoral: puerta a puerta, conversatorios ciudadanos, entre otras actividades de gran convocatoria. Se generaron así, **espacios formales e informales de intercambio de información con la ciudadanía desde la horizontalidad, lo que permitió dar a conocer la candidatura y a su vez recoger demandas sociales.** Estos recursos sociales permitieron, además, **movilizar recursos financieros a través de actividades autogestionadas y donaciones.** De esta forma se contó con un presupuesto de un poco más de 2.000 euros, que fueron invertidos principalmente en brigadistas y voluntarios (Servicio Electoral de Chile; 2022).

La candidatura de la Concejalía fue fuertemente liderada por TEJER, organización política que fue creada durante el periodo de campaña por vecinas y vecinos de la comuna, en su mayoría integrantes de PAC Gol, y vecinos y vecinas de otras comunas. Por lo tanto, esta organización trasciende el territorio teniendo un carácter transversal en cuanto a sus objetivos, los que están focalizados en fortalecer y propagar las Concejalías Populares como herramienta política en otros territorios. Durante la campaña, TEJER releva el problema de la vivienda social y lo hace parte de su lucha.

De esta forma, se observó **que la composición de los actores que realizaron la campaña por la Concejalía es más bien homogénea en cuanto a intereses y visión política, pues se llevó a cabo por la red más cercana a la organización de base del concejal (PAC Gol); también fue capaz de movilizar recursos sociales y económicos, y se vio fortalecida políticamente con la creación de la organización política TEJER.**

¹³ Dignidad ahora, alianza que también cedió el cupo a la Concejalía de Lo Espejo posicionada a la izquierda del espectro político chileno.

Los líderes sociales entrevistados coinciden que el **origen colectivo, territorial y el no provenir de un partido político, constituyen unos de los recursos simbólicos de carácter político más significativos de la Concejalía de la PAC.**

“La gente está hastiada de los partidos políticos, entonces ver un cabro que es cómo todos los de aquí, que no solo es conocido por ser candidato, sino que viene trabajando en el territorio desde antes, genera confianza” (Líder social entrevistada, 2022).

Si bien Jorge se presentó como un candidato a concejal dentro de una lista de un pacto político entre partidos, se sigue asociando su figura a una candidatura independiente. Esto es posible dado al vínculo utilitario formado entre la Concejalía y el partido Igualdad durante el periodo de elección. Cabe señalar, que cuando PAC Gol acepta ser parte de la lista, fue bajo la condición de mantenerse independiente. *“Les dijimos que no íbamos a responder como su orgánica, que nos manteníamos como independientes y que saludamos el gesto”* (Concejal entrevistado, 2022).

Esta forma de relacionarse con el partido Igualdad, vale precisar, no exime la dependencia que tiene la candidatura de la Concejalía en cuanto al cupo y a los créditos políticos que le otorgan los votos del resto de la lista, que permiten que salga electo. Pues Jorge fue el único candidato elegido de la lista con 1.128 votos, que representaron el 35% de los votos de la lista que obtuvo un total de 4.816 votos. **Al igual que en el caso de Lo Espejo, la dependencia de este recurso político pone en riesgo la sostenibilidad en el tiempo de esta herramienta política en una futura elección.**

Por último, otro recurso político simbólico clave en la elección de la Concejalía, reconocido por gran parte de los entrevistados, es el nivel de **politización de la población, generado por el “estallido social” chileno de 2019.** Este escenario político es visto como una oportunidad, y como tal, es volátil y no se tiene control sobre él, pues depende del contexto político del país de ese entonces.

“... además estuvo en sintonía pos estallido social, y nos dimos cuenta que también era una oportunidad. La gente estaba hastiada de los políticos de siempre, era una buena oportunidad para intentarlo, porque la gente quiere caras nuevas, no de la clase política, jóvenes, que estuviesen trabajando en el territorio, porque es esa la gente que se organiza y se mueve en el territorio: esas personas saben que hace falta en las poblaciones de la PAC” (Líder social entrevistada, 2022).

Equipo interno:

Luego de ser el electo el concejal, la Concejalía se conformó a través de un **equipo de naturaleza heterogénea, compuesto por actores estatales y sociales,** integrado por:

- Dos **actores estatales:** que incluyen al concejal y a su asistente, quien es integrante de TEJER y es contratada como funcionaria municipal. Ambos tienen responsabilidad administrativa y responden al equipo tradicional asociado a la figura del concejal.
- Dos equipos de **actores sociales:** un equipo de soporte político y mediático, y otro equipo de voluntarios. El equipo de soporte está compuesto por una periodista y un equipo de informáticos que colaboran en la difusión, planificación y agenda, quienes

proviene de la organización TEJER. Es este equipo que en conjunto a los actores estatales quienes toman las decisiones de mayor relevancia de la Concejalía Popular. Por otro lado, está el equipo de voluntarios, conformado por vecinas y vecinos no organizados, cuyo rol se enfoca en ofrecer servicios y talleres a la comunidad de forma gratuita. Este equipo no presenta injerencia en las decisiones políticas de la Concejalía.

“Está el voluntariado popular a partir del cual vecinos y vecinas ofrecen talleres que se ponen a disposición de la comunidad en espacios comunitarios, hay algunos talleristas que son cercanos y otros que llegaron mediante redes sociales, hoy contamos con siete u ocho voluntarios, se hacen talleres de biodanza, lettering, entre otros” (Concejal entrevistado, 2022).

Si bien la naturaleza del equipo de la Concejalía es heterogénea, el equipo que toma las decisiones, al pertenecer en su totalidad a TEJER, homogeniza los intereses y la visión política, lo que pone en riesgo la capacidad de distribución de poder y por ende su potencialidad de ser una herramienta de participación política inclusiva. De esta forma TEJER reemplaza el rol de la organización de base, PAC Gol.

Los espacios de reunión y comunicación interna con el equipo de soporte, son espacios informales que suelen realizarse mediante plataformas en línea como zoom y whatsapp. Las reuniones son cada dos semanas, y la comunicación es directa y constante. Las relaciones entre estos actores son horizontales y colaborativas, pues al ser todos de la organización TEJER, tienen una relación de gran cercanía y confianza, además de compartir los mismos objetivos, *“somos compañeros”* (Concejal entrevistado, 2022). Dentro de este equipo, convergen los recursos sociales y cognitivos de sus integrantes en pos de los objetivos de la Concejalía y de TEJER. **En definitiva, dentro del equipo de soporte, se genera un espacio de coproducción en el que se distribuye el poder en torno a la toma de decisión, sin embargo, muchas veces la convergencia de los recursos está en función de los actores estatales, quienes son los que se relacionan directamente con los vecinos, vecinas y organizaciones de la comuna, y con las otras autoridades del Gobierno Local.**

En cambio, las reuniones con los talleristas y voluntarios son individuales, y al momento en que se realizó esta investigación, aún no se encontraban articulados. *“Aún no se ha avanzado en una reunión de coordinación con todos los voluntarios que permitan articularlos”* (Líder Social entrevistada, 2022). Estas reuniones han sido presenciales o telemáticas, donde convergen los recursos cognitivos de los voluntarios, y los recursos políticos y sociales de la Concejalía, en pos de la búsqueda de un espacio para la realización de los servicios y talleres. **Si bien la relación entre estos actores es colaborativa y complementaria, en ella no se da una relación de horizontalidad ni tampoco se distribuye el poder, pues está acotada a la coordinación y realización de los servicios y talleres. El equipo de soporte político y mediático no demuestra interés de integrarlos en la toma de decisiones sobre el quehacer de la Concejalía.**

Relaciones externas

La red de la Concejalía de la PAC dentro del territorio está asociada en gran medida a las organizaciones deportivas de la comuna, a los comités de vivienda, a algunas organizaciones

culturales y ciertas asociaciones de vecinos. Sin embargo, el propio concejal reconoce no contar con una red robusta dentro del territorio que le impide levantar demandas sociales.

“Nos ha costado generar el vínculo entre la Concejalía y las organizaciones sociales para tener una demanda más planificada que nos permita incidir políticamente” (Concejal entrevistado, 2022).

Como el mismo Concejal señala en la entrevista, **la falta de heterogeneidad de la red de la Concejalía y la no diversificación de sus relaciones fuera de ésta, limitan su capacidad como herramienta de participación política, pues pone en riesgo la conexión con la realidad del territorio, alejándose de este modo del paradigma de la gobernanza de proximidad (Blanco & Gomà, 2003) que facilita la materialización de procesos de coproducción de políticas públicas (Subirats & García; 2015).**

Sin embargo, todos los entrevistados coinciden en que el objetivo de la Concejalía Popular de la PAC está asociado al fortalecimiento de las organizaciones sociales del territorio y a la visibilización de sus demandas.

“Los chiquillos siempre están pendientes de las organizaciones, apañan en lo que pueden. El objetivo es visibilizar y apoyar a las organizaciones a través de la Concejalía” (Líder social entrevistada, 2022).

En definitiva, se puede deducir que, si bien la Concejalía de la PAC no ha sido capaz de diversificar significativamente su red y volverla heterogénea, los vínculos que sostiene con las organizaciones con las que sí ha logrado relacionarse se basan en darle apoyo e incentivar su empoderamiento para que así éstas puedan satisfacer sus necesidades y demandas.

En coherencia con este objetivo, los líderes sociales destacan que el concejal se relaciona de forma horizontal con los vecinos, como un par, “es como conversar con un vecino, con un amigo, uno cuando conversa con él uno sabe que es autoridad, pero no te sientes inferior, por eso se genera otro tipo de confianza, por lo que él te hace sentir” (Líder social entrevistada; 2022).

Sin embargo, la forma tradicional de relacionarse con la clase gobernante, lejana y vertical, está tan arraigada en la cultura de los vecinos y vecinas de la PAC, que gran parte de la población mantiene un rol de subordinación a la hora de relacionarse con el concejal, a pesar de los esfuerzos de horizontalidad.

“Nosotras nos relacionamos a la par con él porque somos compañeras de él, pero las vecinas lo ven como una autoridad, sobre todo las adultas mayores” (Líder social entrevistada; 2022).

Esta relación vertical promueve actitudes clientelares de parte de los vecinos y vecinas, quienes se acercan a la Concejalía buscando beneficios particulares basados en la cercanía que pueden llegar a tener en alguno de los espacios que comparten, sean informales o formales.

En este sentido, los espacios de interacción entre la Concejalía y la ciudadanía organizada y no organizada son diversos e informales. Estos son desarrollados fuera de la municipalidad y de sus

actividades, pues los líderes sociales entrevistados destacan que dentro de la municipalidad, les perjudica que los asocien a la Concejalía, *“el vínculo que tenemos con ellos es para afuera, pero dentro de la municipalidad es como que no nos conocemos”* (Líder Social entrevistada, 2022).

Del relato anterior, y en concordancia con lo informado por el resto de los entrevistados/as, se desprende que **la relación que mantiene la Alcaldía con la Concejalía Popular es confrontacional y excluyente** (Duharts, 2006), a pesar de la cercanía de sus posiciones políticas, centroizquierda e izquierda respectivamente. Se infiere, por tanto, que este tipo de interacción confrontacional **desfavorece la construcción de políticas entre estos actores, donde el más perjudicado es la Concejalía debido a la asimetría de poder existente entre los concejales y el alcalde**. En este escenario, su actuar se ha tenido que ajustar a las atribuciones que le otorga la ley, focalizándose principalmente en su rol de fiscalizador de la actuación del alcalde, interpellando su actuar en distintos casos (contrataciones de personas y servicios, procesos de licitación pública, ejecución presupuestaria, entre otros), más que en su función de recomendar *prioridades en la formulación y ejecución de proyectos en el desarrollo comunal*. **Lo anterior, por tanto, pone en riesgo la capacidad política de la Concejalía dentro del Gobierno local, limitando su actuar en la promoción de espacios de coproducción política.**

Según indican los entrevistados, la distancia entre estos dos actores se ha ido acrecentando con el tiempo, cuestión que ha afectado directamente a las organizaciones que se vinculan con la Concejalía, quienes reciben represalias a la hora de acudir a la Municipalidad, enfrentándose de forma arbitraria con una mayor burocracia. Estas represalias podrían inhibir las relaciones de la Concejalía con las organizaciones del territorio, deteriorando directamente el fortalecimiento y crecimiento del tejido asociativo de la Concejalía, recurso imprescindible para la coproducción de políticas (Subirats & Garcia, 2015).

En definitiva, y en coherencia con lo planteado por Blanco y Gomà (2002), se reconocieron dos factores que podrían limitar a la Concejalía de la PAC a acercarse a un modelo de gobernanza de proximidad y con ello, a la promoción de espacios de coproducción de políticas públicas. El primero de ellos es la participación de un número reducido de actores homogéneos en cuanto a intereses y visión política dentro del equipo y de la red de la Concejalía; y en segundo lugar, la resistencia de la población de horizontalizar las relaciones con las autoridades políticas. La presencia de ambos factores promueve una gobernanza elitista y prácticas clientelares, en las que se beneficia a sectores acotados de la población. Lo anterior sumado a la relación excluyente y confrontacional que se da entre la Concejalía y la Alcaldía, dificulta en gran medida que la Concejalía pueda impulsar espacios de coproducción de políticas locales.

7.3.3 Demandas de grupos sociales presentadas a la Concejalía Popular de Pedro Aguirre Cerda:

En el escenario relacional expuesto en el apartado anterior, y acorde a la cultura clientelar propagada en el territorio por los gobiernos tradicionales (Gomà & Blanco; 2002), las demandas que han sido identificadas por la Concejalía Popular de la PAC en su primer año de gestión son mayoritariamente de orden procedimental, por lo que no tensionan las relaciones de poder en torno al gobierno local, pues están relacionadas a la recepción de servicios ya instalados en la municipalidad, como son el servicio de poda de árboles, mejoramiento de pavimento y techumbres, entre otras.

De esa forma, en este caso de estudio no se identificaron demandas sociales claramente constituidas y articuladas por actores sociales que hayan sido presentadas a la Concejalía de la PAC. No obstante, se identifican dos casos donde la población organizada y no organizada manifiestan a la Concejalía reclamos y/o problemas que de ser articuladas y respaldadas por actores sociales organizados podrían constituirse en demandas sociales que pongan en tensión la estructura de poder. Estos reclamos han sido llamados en este estudio “demandas incipientes”. La satisfacción de estas demandas exige la modificación o creación de proyectos o programas municipales, y en otros casos la modificación del reglamento municipal. Estas acciones requieren una redistribución de los recursos económicos, humanos e institucionales dentro del Gobierno Local. Una eventual articulación, canalización y posicionamiento de estas demandas por parte de la Concejalía en conjunto a la ciudadanía organizada o no organizada, harían de ella una herramienta de participación política.

A continuación, la tabla N°9 presenta las principales demandas sociales identificadas por la Concejalía, aquellas que no tensionan la estructura de poder Municipal y las ya denominadas “demandas incipientes”, para luego analizarlas considerando los cuatro factores del marco analítico, con un mayor énfasis en las “demandas incipientes”. Asumiendo que estas últimas, al articularse de mejor forma en un futuro próximo, eventualmente podrían interpelar las relaciones de poder.

Tabla 9: Demandas sociales identificadas por la Concejalía de la PAC.

Demandas que no tensionan las relaciones de poder	Demandas incipientes que podrían tensionar las relaciones de poder
Acceder a un vale de gas, poda de árboles, mejoramiento de pavimento, entre otras demandas individuales.	Arbitrariedad y clientelismo en la entrega de subvenciones a organizaciones sociales de la comuna.
Espacios de reuniones ocasionales, puede ser un colegio o un casino.	Malas condiciones de las viviendas.
Retiro de techumbre de asbesto de sede de asociación de vecinos.	
Asesoría y apoyo en la constitución formal de organizaciones sociales.	

Fuente: elaboración propia.

Demandas que no tensionan la estructura de poder del Gobierno Local de Pedro Aguirre Cerda:

Los actores sociales que presentan estas demandas son heterogéneos en cuanto a su filiación y homogéneos en cuanto intereses, pues son vecinas, vecinos y organizaciones, que buscan dar solución a problemas particulares que benefician a un grupo acotado de la población.

La dependencia de los recursos que se requieren para cumplir estas demandas de parte de la Concejalía es absoluta. Ésta tiene que acudir a sus escasos recursos políticos y relacionales dentro de la Municipalidad para canalizar las demandas con los actores estatales pertinentes dentro de la estructura municipal. No obstante, se reporta de forma aislada un caso en que la Concejalía acude a sus propios recursos para dar apoyo en la constitución de una organización.

La mayoría de las demandas procedimentales que llegan a la Concejalía Popular de la PAC son a partir de instancias promovidas por los propios líderes sociales o vecinos y vecinas no

organizadas, quienes acuden a este espacio tanto por medios informales o formales solicitando apoyo en la obtención de un servicio municipal.

“Los líderes sociales manejan nuestros contactos, te citan, te piden una reunión en la que te plantean sus necesidades y sus demandas. Eso es uno, lo otro es que te llegan a través de cartas o correos, y/o a través del alcalde” (Concejal entrevistado, 2022).

El tipo de interacción que se da entre las organizaciones sociales y la Concejalía Popular en las estrategias de solicitud de información y en la derivación a otras unidades es más bien tradicional, donde la población presenta un rol pasivo mientras el concejal interviene. Estas prácticas podrían estar asociadas a prácticas clientelares, que la Concejalía declara evitar dando apoyo en encauzar las solicitudes dentro de la estructura municipal, sin movilizar sus recursos políticos en pos de favorecer de forma arbitraria a quienes se vinculan con la Concejalía.

Demandas incipientes que al ser articuladas podría tensionar la estructura de poder del Gobierno Local de Pedro Aguirre Cerda:

Estas demandas son manifestadas de forma desarticulada por un gran número de actores sociales, quienes le plantean a la Concejalía en modo de reclamo o de necesidad, estas problemáticas. Si bien, es difícil hablar de heterogeneidad de actores cuando son tan solo dos demandas, **en términos de filiación ellas presentan diferencia en la composición de sus actores**. Pues, como es de esperar, detrás del reclamo por la distribución de las subvenciones a las organizaciones sociales de la comuna se encuentran distintas asociaciones, principalmente deportivas y culturales, quienes le manifestaron a la Concejalía su descontento en distintos espacios informales, actividades en terreno, encuentros deportivos, entre otros. En cambio, la demanda asociada al problema habitacional fue relevada por vecinas y vecinos de la comuna durante el periodo de campaña de la Concejalía, en instancias informales como los “puerta a puerta” y otras más formales como “los conversatorios”. En ese momento la Concejalía de la PAC y TEJER dimensionan la problemática habitacional que hay dentro de la comuna y se comprometen con esta causa. Asimismo, presentan heterogeneidad en cuanto a intereses, pues al ser una demanda desarticulada, cada actor social se manifiesta pensando en su realidad sin contemplar que es un problema compartido que aqueja a sus pares.

“En los puerta a puerta de la campaña de la Concejalía Popular nos dimos cuenta que la gente lo que más sentía era el tema de la vivienda, del allegamiento, hacinamiento, de las malas condiciones de vida, hay lugares de muy mal vivir, donde hay hacinamiento extremo” (Líder social entrevistada, 2022).

Por último, en cuanto a los actores sociales que impulsan estas demandas, destaca que todas las organizaciones detrás de ellas, están asociadas a la red originaria y más cercana a la Concejalía, como es el caso de TEJER y de las organizaciones deportivas. **De esta forma se refuerza la idea planteada en el apartado anterior en el que se hace alusión a que la Concejalía de la PAC se focaliza principalmente en las necesidades y demandas de su red más cercana, concentrando de este modo el escaso poder político que le otorga el cargo del concejal que lidera esta herramienta y la relación excluyente que mantiene con la Alcaldía.**

En cuanto a los recursos que se necesitan para cumplir estas demandas, son diferentes en ambos casos. Bajo esa lógica, la envergadura de la problemática habitacional excede las atribuciones y los recursos del Gobierno Local, pues exige que sea abordado a través de la articulación de redes multinivel propia del gobierno de proximidad (Blanco & Goma; 2003), para así dar una solución acorde a la dimensión de la problemática. No obstante, en esta materia el Municipio podría destinar un mayor número de predios para la construcción de viviendas sociales en su Plan Regulador Comunal, además de destinar terrenos de propiedad municipal a comités de viviendas, para que estos puedan postular al programa de subsidios para construir proyectos habitacionales colectivos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **Ambas decisiones, además, implican voluntad política, pues son decisiones de alta complejidad que requieren priorizar esta materia en desmedro de otras. En las entrevistas, se constata que hasta el momento no existe esta voluntad política por parte de la Alcaldía.**

Por otro lado, la arbitrariedad y el clientelismo asociado a la entrega de subsidios municipales es una problemática de competencia exclusiva del Gobierno local, donde se requiere principalmente la voluntad política de la alcaldía para regularizar esta política, a través de un programa de subvenciones en los que se establezcan criterios que permitan decidir de forma objetiva a quien se le transfieren recursos. Esta regularización, no implica necesariamente aumentar los recursos financieros destinados a esas subvenciones, pero sí requiere una redistribución de recursos administrativos y políticos, pues la entrega de subsidios ya no sería a discreción de la alcaldía.

La materialización de ambas soluciones implica una redistribución de los recursos materiales, económicos y políticos dentro del Gobierno Local que están en las manos de la Alcaldía, para lo cual, vale reiterar, se requiere su voluntad política. La dependencia de este recurso es completa y su carencia absoluta, escenario que dificulta en gran medida que sean incluidas en la agenda política del gobierno municipal.

La no identificación de demandas articuladas que interpelan la estructura de poder de parte de la Concejalía Popular de la PAC, se explica en parte por la cultura relacional entre los actores sociales y estatales en el territorio, basada en la verticalidad y en la exclusión en la toma de decisión. Relación que se replica, en menor medida, entre la Concejalía y los actores sociales fuera de su red cercana, a pesar de los esfuerzos realizados por la Concejalía de horizontalizar sus relaciones en el territorio. Pues la cultura clientelar imperante premia la pasividad (Duhart, 2006) e inhibe la capacidad de agencia de los actores sociales, quienes cumplen un rol pasivo en las políticas locales al carecer de empoderamiento colectivo para incidir en ella.

“Hay una cultura clientelar muy instalada en la población, sobre todo en las personas mayores, como de pedir, vas a la municipalidad a pedir” (Líder social entrevistada, 2022).

“No está la costumbre de las organizaciones de incidir políticamente, están muy acostumbrados a que les resuelvan los problemas sin que ellos se involucren, es un vínculo más bien tradicional” (Concejal entrevistado, 2022).

De este modo, y en concordancia con la Diputació de Barcelona (2017), se confirmó la relevancia del empoderamiento de los actores sociales a la hora de levantar demandas sociales y coproducir políticas. Esta situación desventajosa de la Concejalía de la PAC, se ve incrementada por la falta de heterogeneidad del tejido asociativo de su red, que, al focalizarse en sus relaciones cercanas, limita los espacios de interacción con otros actores sociales que le permitan identificar sus propias demandas.

Por último, una de las razones que también podría explicar el por qué la Concejalía no identifica este tipo de demandas, es el ser reconocido por la población como un actor estatal con poco peso político en las decisiones del Gobierno Local, tanto por el cargo que sustenta esta herramienta, como por su relación excluyente dentro del Gobierno Local. Cuestión que podría inhibir a los actores sociales a plantearle sus demandas, y buscar otros actores que las canalicen.

7.2.4 Estrategias de posicionamiento de demandas sociales

Este subapartado se enfoca en la identificación de las estrategias de posicionamiento de las demandas sociales que tensionan la estructura de poder dentro del Gobierno local utilizadas por la Concejalía popular de la PAC, problemas desarticulados que para este caso de estudio fueron denominadas “demandas incipientes”. Al igual que en el caso de lo Espejo, no fueron consideradas aquellas solicitudes que no tensionan las relaciones tradicionales poder, ya que el cumplimiento de éstas no requiere una redistribución de los recursos de la Municipalidad, al ya estar cubiertas con los programas, proyectos y funciones vigentes.

Bajo este marco, se **reconoció una estrategia de posicionamiento de “demanda incipiente” utilizada por la Concejalía de la PAC, que consta de dos procesos simultáneos: por un lado, promover el empoderamiento colectivo de vecinas, vecinos y organizaciones en torno a problemas y/o reclamos “comunes” (Subirtas & García, 2015), y por otro, presionar en las sesiones del concejo municipal para que sean incluidas estas demandas en la agenda municipal. Esta presión puede ser ejercida por el propio concejal o por actores sociales a quienes invita a exponer sus demandas.**

Cabe señalar, que la decisión de utilizar esta estrategia, se ve condicionada en parte por los escasos recursos políticos y relacionales que presenta la Concejalía dentro del Gobierno local, sumados al débil tejido asociativo de los actores sociales que se encuentran detrás de estas dos “demandas incipientes”. En este orden, destaca que la Concejalía por sí sola no tiene la capacidad de posicionar demandas en la agenda municipal debido a las escasas atribuciones que tiene la figura del concejal para incidir en la toma de decisión, sumado a la relación excluyente y confrontacional que mantiene con la Alcaldía, relación que impide que trascienda dichas atribuciones a través de un trabajo colaborativo. Este obstáculo es reconocido por el concejal y el funcionario municipal entrevistado:

“La ley dice que el gobierno comunal es el alcalde y el concejo, pero en la realidad esa definición es más bien lírica no más, en la práctica no es así porque el modelo es extremadamente focalizado en la omnipotencia de la alcaldía (...) El rol de los concejales es más bien secundario, focalizado en la fiscalización pero también bastante limitado, pueden pedir información, pero no va mucho más allá tampoco, entonces el quehacer del concejal, tiene más que ver con la denuncia y poner en aprieto al alcalde para lograr tal cual cosa” (Funcionario entrevistado, 2022).

Sin embargo, los líderes entrevistados reconocen que el principal recurso que tiene la Concejalía popular para posicionar las demandas sociales es su capacidad de visibilizarlas y presionar al alcalde a través de las sesiones del concejo municipal.

“El rol del concejal no tiene mucha autoridad, pero si tiene visibilidad, y pueden llevar a tabla cualquier problema de la ciudadanía independiente que sean organizaciones” (Líder social entrevistada, 2022).

Esta disonancia entre los discursos de los entrevistados estatales con los sociales, reflejan que la Concejalía por sí sola no cuenta con los recursos políticos para incidir en la toma de decisión. No obstante, la convergencia de sus recursos institucionales (espacio en el concejo municipal) con los recursos políticos y sociales de los actores sociales, podrían generar la presión política necesaria para incidir en las políticas municipales. De este modo, se relevan las sesiones del concejo como un espacio de interfaz socio estatal (Hevia; 2009) potencialmente efectivo en el posicionamiento de demandas sociales debido a su formalidad (Isunza, 2015) y visibilidad, además de ser un espacio en el que se toman decisiones y se llegan a acuerdos.

Esta potencial sinergia de recursos que se da en el Concejo, requiere que los actores sociales que se encuentran detrás de las demandas incipientes estén empoderados colectivamente, que sean capaces de exigir y presionar a las autoridades municipales, como de negociar con éstas. Es en este escenario, que la Concejalía promueve la creación de tejido asociativo entre la ciudadanía y las organizaciones que comparten necesidades y problemáticas para luego motivarlas e incentivarlas a que levanten demandas a la municipalidad. En este caso, se vuelve a entender el empoderamiento social como un elemento indispensable en los procesos de coproducción (Diputació de Barcelona, 2017).

“Estamos intentando influenciar para que ellos generen demandas, porque si no demandan no hay tensión, entonces siempre es de la caridad, desde el por favor, nos puede ayudar en esto, pero no desde la exigencia, no desde el lugar que creemos que nos corresponde” (Concejal entrevistado, 2022).

Esta estrategia, denominada por el concejal como “creación de fuerza social” es utilizada en las dos demandas incipientes que aquí se analizan: la regularización de la entrega de subvenciones municipales y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población.

“Frente al reclamo de distintas organizaciones deportivas sobre los criterios utilizados en la entrega de subvenciones, nosotros hemos tratado de orientar a los líderes sociales a que se asocien y que generen una demanda al municipio por una política de subvenciones, mientras nosotros damos la pelea en el concejo” (Concejal entrevistado, 2022).

“Nos dimos cuenta en el puerta a puerta que la problemática más sentida por la población es la habitacional, fue tanto, que dejamos de organizarnos en lo que nosotros hacíamos, y se convirtió en una promesa de campaña, independiente de que Jorge ganara o no, nosotros nos íbamos a organizar entorno a esta lucha reivindicativa que es la lucha por una vivienda digna, por ello formamos el comité de vivienda Nuevo Amanecer” (Líder social entrevistada, 2022).

En este último caso, un grupo de integrantes de Tejer apoyado por la Concejalía, constituyeron el comité de vivienda Nuevo Amanecer, a partir del cual lograron convocar a 120 familias con problemas habitacionales, para postular de forma colectiva a un subsidio habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este empoderamiento colectivo en torno a esta problemática, se ve apoyado por la Concejalía, quien intercede por ellos dentro de la municipalidad buscando información e invitándolos a exponer en el concejo sus demandas y solicitudes, relación colaborativa que reconoce la capacidad de agencia de los actores sociales y promueve su empoderamiento colectivo.

En resumen, y retomando uno de los factores del marco analítico y en concordancia con la bibliografía revisada, la relación entre la Concejalía y los actores sociales se basa en una “estrategia de coproducción de políticas activadora”, en la que se busca articular una red de actores sociales que trabaje de forma colaborativa, horizontal y complementaria con la Concejalía, quién tiene el carácter de actor socioestatal, en la búsqueda de soluciones de forma conjunta (Diputació de Barcelona; 2017). Este tipo de estrategia reconoce el poder de agencia de las organizaciones sociales, donde estas últimas presentan un rol más activo y protagónico, propio de los espacios de coproducción.

7.2.5 Inclusión efectiva de demandas sociales

Durante el primer año de gestión de la Concejalía popular de la PAC, no se incluyeron demandas de forma efectiva en la agenda municipal que hayan sido promovidas de una u otra forma por la Concejalía. La estrategia de posicionamiento de demandas sociales de la Concejalía de “promover el empoderamiento colectivo de vecinas, vecinos y organizaciones en torno a demandas sociales, acompañado de la promoción de estas demandas por parte del concejal en las sesiones del concejo municipal”; hasta la fecha no ha presentado frutos políticos concretos debido a distintos factores que fueron analizados en este subapartado.

Unos de los factores más preponderantes **es el débil tejido asociativo existente detrás de las demandas incipientes, sumado a la cultura clientelar y asistencialista predominante en las relaciones socioestatales de la comuna de Pedro Aguirre Cerda, que premia la pasividad de la ciudadanía en general (Duhart; 2016), e inhibe la articulación de los actores sociales en torno a problemas comunes. Este escenario, asociado a los gobiernos “tradicionales”, en el que la ciudadanía se encuentra fragmentada, los procesos de empoderamiento colectivos son un desafío complejo que requiere la concientización de los actores sociales y con ellos un cambio en la forma de relacionarse con el Estado.** La envergadura de este cambio de paradigma asociada al modelo de gobernanza de proximidad (Blanco & Goma; 2003) presenta grandes dificultades y obstáculos, como la resistencia de la población a horizontalizar la relación con la Concejalía a pesar de los esfuerzos realizados por ella, además de la resistencia de las organizaciones y de la ciudadanía en general de vincularse y articularse con otros actores sociales en pos de problemas y objetivos comunes. Es por esta complejidad, que esta estrategia debe ser planteada a mediano y a largo plazo, pues es difícil ver resultados en un año de gestión.

Lo anterior, se ve plasmado en ambas demandas incipientes. En el caso de la regularización de las subvenciones municipales, no se ha conseguido articular a las organizaciones deportivas y culturales en pos de esta demanda, ya que cada actor social sigue viendo esta problemática desde sus intereses particulares. En cambio, en el caso de la demanda asociada a los problemas de habitabilidad, la creación y constitución del comité de vivienda Nuevo Amanecer, ha movilizado familias que viven este problema, sin embargo, la participación de esta organización

en el concejo ha estado enfocada en sus intereses particulares de que les resuelvan el problema como organización, sin demandar de forma colectiva la priorización y superación del problema habitacional dentro de la agenda municipal.

Como se anticipó, otro factor que desfavorece en gran medida esta estrategia, es **la tensa relación que mantiene la administración municipal con la Concejalía popular, caracterizada por ser confrontacional y excluyente (Duhart, 2006), la cual repercute de forma negativa en los recursos políticos y sociales de la Concejalía popular, afectando también a sus redes cercanas**. En cuanto a sus recursos políticos, y como también se ha mencionado, esta relación limita en gran medida el posicionamiento de demandas en la agenda municipal dentro del concejo a pesar de la presión que ejerce el Concejal.

“El Concejal en el concejo ha tenido un discurso en general de poner a las organizaciones en el centro, que se escuche a los vecinos y ha intentado posicionar ciertas demandas ciudadanas como el de la regularización de las subvenciones, pero no lo ha logrado, no he visto que haya prosperado” (Funcionario municipal entrevistado, 2022).

Esa escasa capacidad de incidir en la agenda municipal que presenta la Concejalía, promueven la **profundización de su rol de fiscalizador** en desmedro del levantamiento y posicionamiento de demandas sociales en la agenda municipal.

En cuanto al perjuicio de los recursos sociales, esta mala relación trasciende a las organizaciones sociales que se relacionan con la Concejalía Popular de La PAC, replicándose de cierta forma las lógicas partidistas. En efecto, las lideresas sociales reconocen que la administración ha tomado represalia en contra de sus organizaciones cuando el concejal popular ha profundizado su rol de fiscalizador.

“Nosotras como comité de vivienda hemos recibido represalias de la administración por el rol fiscalizador de la Concejalía, en el proceso de postulación al subsidio yo tuve que hablar con Jorge y decirle que parara un poco la tensión con el municipio, porque dependemos de la autorización de la Dirección de obras para postular al subsidio. Entonces, ahí tenemos que autorregularnos, está bien fiscalizar, pero ahora no es el momento, déjanos tranquilas” (Líder social entrevistada, 2022).

Frente a este tipo de relación, donde las autoridades de la municipalidad utilizan sus recursos administrativos y políticos de forma unidireccional para excluir a los actores sociales cercanos a la Concejalía, actuando en desmedro de ellas. Algunas organizaciones han optado por no visibilizar la relación que mantienen con la Concejalía dentro de la Municipalidad, tanto en el edificio como en las actividades municipales.

“La verdad es que los chiquillos están súper vetados en la municipalidad, entonces cuando nosotros necesitamos lograr cosas las hacemos sin incluirlos, hacemos como que casi no nos conocemos, porque siempre se ponen barreras cuando uno habla de la Concejalía. No funcionan como puente, todo lo contrario” (Líder social entrevistada, 2022).

Esta invisibilización de la red de la Concejalía y las represalias que los discursos mencionan de parte de la administración hacia las organizaciones sociales, afectan fuertemente el recurso

social de la Concejalía, pues inhibe el crecimiento y fortalecimiento de su tejido social en el territorio. En efecto y a pesar de tener un discurso asociado a “desarrollar fuerza social”, hasta la fecha del estudio la Concejalía no ha podido vincularse significativamente con organizaciones sociales fuera de su red cercana. **En consecuencia, se forma un círculo vicioso que debilita la capacidad de la Concejalía de contribuir en el empoderamiento colectivo de la ciudadanía en general y de las organizaciones sociales en particular.**

Por último, en la entrevista del concejal se observó una híper burocratización de la agenda del gobierno local con temas cotidianos, que impide avanzar y abarcar otras temáticas fuera de las establecidas por la administración. De esta híper burocratización del concejo, se desprende además, una voluntad política de limitar el actuar de los concejales a temas técnicos de la administración de la municipalidad, acotando los temas políticos a los espacios fuera del concejo, es decir, entre la alcaldía y los directores municipales.

“Es cosa de ver la tabla de concejo de hoy, modificación presupuestaria, presentación de modificación, que la comisión tampoco es una instancia resolutive, y así te mantienen ocupado con bastante trabajo administrativo” (Concejal entrevistado, 2022).

En resumen, el fracaso de la estrategia de posicionamiento de demandas se explica por el desencadenamiento de múltiples factores que provienen principalmente del débil tejido asociativo y de la cultura clientelar del territorio, además de la relación excluyente y confrontacional entre la Concejalía y la Alcaldía, que perjudica los recursos políticos y sociales de la Concejalía, y los de sus redes.

7.2.6 Proceso de gestión de las políticas locales (diseño, ejecución y evaluación).

Como se ha ido mencionando en distintas partes del acápite de resultados de este caso, la Concejalía popular de la PAC no logra durante el primer año de su gestión constituirse como una herramienta de participación política, pues las demandas ciudadanas que impulsa, no son incluidas en la agenda política municipal. Por consiguiente, **no ha logrado impulsar espacios de coproducción de políticas públicas en la esfera institucional del Gobierno Local de Pedro Aguirre Cerda.**

“Nos hemos dado cuenta como Concejalía que más que poder instalar y poder incidir en la política, hoy finalmente nuestro rol se traduce a un espacio de tensión de manera constante dentro de la institución como un tema de nuevo paradigma de un nuevo modelo de gestión... En este escenario es complejo al menos hoy día construir con la administración” (Concejal entrevistado, 2022).

Sin embargo, y como fue señalado en el subapartado anterior, los resultados de una estrategia de empoderamiento colectivo se ven a mediano y/o largo plazo, por lo que un primer año de gestión es muy poco tiempo para hacer una evaluación categórica de esta estrategia, sobre todo en un escenario en el que prima una cultura clientelar y una relación socioestatal verticalizada.

En este contexto, se apreciaron elementos que podrían favorecer esta estrategia, entre los que destaca la efectividad que presenta el espacio del concejo municipal cuando es utilizado por la ciudadanía organizada manifestando sus demandas de carácter procedimental, y la sensibilidad del Alcalde frente a la presión política ejercida desde la ciudadanía organizada y no organizada de forma pública.

“La municipalidad se estaba demorando mucho en entregar la personalidad jurídica (NIF), ya había pasado un semestre, y se acercaba la postulación al subsidio de vivienda colectiva y no podemos postular sin ella, mandamos una carta y nos decían que estaba en trámite. Finalmente fuimos al concejo a exponer toda la burocracia que significaba y al día siguiente nos la entregaron” (Líder social entrevistada, 2022).

“El alcalde en este primer año no quiere tener a nadie en contra de su gestión, por lo que responde favorablemente cuando es la comunidad la que le demanda públicamente” (Concejal entrevistado, 2022).

Estos dos elementos pueden generar un escenario futuro favorable a la estrategia utilizada por la Concejalía popular para posicionar demandas sociales en la agenda municipal, siempre y cuando se trabaje fuertemente en el empoderamiento de la ciudadanía y de las organizaciones en torno a sus problemas comunes, para que sean estos actores, quienes a través de “su fuerza social” demanden e incidan directamente en la toma de decisión del gobierno local a través de esta herramienta. De este modo, esta estrategia requiere la sinergia de los recursos políticos y administrativos de la Concejalía con los recursos políticos de los actores sociales.

En un escenario favorable, este empoderamiento colectivo promovido por la Concejalía debería desencadenar en la articulación de demandas y soluciones ciudadanas que son exigidas a las autoridades municipales en el espacio del Concejo municipal o a través de mecanismos informales asociados a la presión de la ciudadanía hacia el Estado como manifestaciones fuera del municipio (Isunza, 2015). Esta estrategia, de ser efectiva e incidir en las decisiones políticas, podría eventualmente ser la manera en que la Concejalía impulse espacios de coproducción al menos en las fases iniciales de toma de decisión y diseño, consolidándose de este modo como herramienta de participación política.

Para que esta estrategia consiga estos efectos es indispensable que la Concejalía fortalezca sus recursos sociales dentro del territorio comunal, diversificando y fortaleciendo sus relaciones con los actores sociales desde la horizontalidad y la colaboración. Ampliando su equipo de soporte político y su red dentro del territorio a otros actores sociales con intereses y filiación heterogénea, más allá de su organización de base, TEJER.

8. Conclusiones

La presente investigación tenía por objetivo conocer el despliegue de las Concejalías populares de los gobiernos locales de Lo Espejo y Pedro Aguirre Cerda de Santiago de Chile, identificando y analizando los procesos de coproducción de políticas públicas que logran impulsar y los principales factores que lo determinan, a través de un estudio de caso binario.

Del análisis de los resultados obtenidos por medio de la revisión documental y las entrevistas, se puede concluir que las Concejalías populares son una potencial herramienta de participación política vinculada a las autoridades electas, más allá de los mecanismos de participación ciudadana que ya operan en los gobiernos locales. Ese potencial y su efectivo despliegue, sin embargo, variará según el escenario político y social de cada territorio y su Gobierno Local, que es determinante en la posibilidad efectiva de estas Concejalías de incidir en las agendas políticas municipales. A partir de ahí, estas herramientas pueden impulsar procesos de coproducción de

políticas públicas que recojan los intereses de actores sociales, donde, en concordancia con la teoría revisada (Diputació de Barcelona, 2017; Gomà y Blanco, 2002), los factores de mayor relevancia son la voluntad política de los alcaldes o alcaldesas y el empoderamiento colectivo de la ciudadanía organizada y no organizada. La presencia y ausencia de estos dos factores, entre otros, determinaría por tanto, la estrategia utilizada por las Concejalías para impulsar espacios de coproducción. En el análisis de los resultados se identificaron dos escenarios posibles, uno favorable - Lo Espejo- y otro desfavorable - Pedro Aguirre Cerda-.

Cabe destacar que, a partir del estudio realizado en ambas comunas ubicadas en el sector sur-poniente del Gran Santiago, adyacentes una de la otra, prima la cultura clientelar y verticalizada entre las relaciones socioestatales propias de los gobiernos “tradicionales” definidos como tal por Gomà & Blanco (2002). Este escenario común fue considerado como un obstáculo para ambas Concejalías, las que han realizado un esfuerzo por horizontalizar sus relaciones con la ciudadanía organizada y no organizada, tipo de relación que permite la coproducción de políticas (Subirats, 2017), obteniendo mejores resultados la Concejalía de Lo Espejo.

Al margen de este contexto, uno de los elementos principales que hace de lo Espejo un escenario más favorable para la coproducción de políticas es su tejido asociativo. Éste, en contraste con el de Pedro Aguirre Cerda, se encuentra más fortalecido en términos cuantitativos y cualitativos, contando con más del doble de organizaciones sociales vigentes (313 y 134 respectivamente), del cual destacan organizaciones empoderadas con fuerte presencia territorial y con una larga trayectoria, que levantan demandas que persiguen intereses colectivos que tensionan la estructura de poder, como son MOANI, Kelluntekun y la Colectiva Feminista, esta última organización de base de la Concejalía.

Este recurso social fue aprovechado por la Concejalía de lo Espejo quien, en palabra de Gomà y Blanco (2002), presenta una red de actores sociales dentro del territorio comunal más heterogénea en términos numéricos, de filiación e intereses, que la red de la Concejalía de la PAC, característica que favorece la coproducción de políticas públicas dentro del paradigma de gobernanza de proximidad. Cabe señalar, que el tejido asociativo que sustenta a la Concejalía de la PAC no ha presentado durante el primer año de gestión demandas que tensionen las relaciones de poder en el Gobierno Local.

Un segundo recurso que favorece a la Concejalía Popular de lo Espejo en la promoción de espacios de coproducción, es la voluntad política de las autoridades de democratizar distintos espacios de decisión dentro del municipio. Esta voluntad se obtiene por la visión política de las autoridades, además de la afinidad política y la buena relación entre la Concejalía y la Alcaldesa, quienes en palabra de Duhart (2017), mantienen una relación colaborativa, complementaria e interdependiente, que es reconocida por todos los entrevistados, quienes desde el mutualismo presentan la capacidad de construir conjuntamente. En cambio, la Concejalía de la PAC presenta una relación confrontacional y excluyente con el alcalde y su administración, que minimiza aún más los recursos políticos de esta Concejalía.

Estos distintos escenarios descritos en conjunto a otros factores, permitieron que la Concejalía de Lo Espejo en su primer año de gestión haya impulsado tres procesos de coproducción de políticas; la creación de la oficina de inclusión, la creación de un protocolo de acoso callejero y la creación de una mesa que aborda temáticas relacionadas con las personas en situación de calle; en contraste la Concejalía de la PAC, la que en un escenario desfavorable, no logró impulsar procesos de coproducción en su primer año de funcionamiento.

Siguiendo esta línea, y considerando las distintas dimensiones de estudio y factores del marco analítico, se puede concluir que:

Respecto al funcionamiento de las Concejalías Populares. Se configuran como un actor socioestatal colectivo, conformado por dos actores estatales, el o la concejala y un asistente, y un equipo de actores sociales compuesto en su globalidad por voluntarios, que en gran parte provienen de la organización de base de la Concejalía, además de vecinas y vecinos que acogen el llamado a ser parte del equipo. En este sentido, entre menor heterogeneidad en cuanto a filiación y visión política del equipo mayor es el riesgo a ser una herramienta elitista concentrada en las demandas sociales de un grupo acotado de la población en desmedro del resto del tejido asociativo del territorio (Gomà y Blanco, 2002). Las relaciones entre los integrantes de las Concejalías tienden a ser colaborativas y complementarias, sin embargo, el nivel de horizontalidad y de distribución de poder es relativo según el caso, pues existe un riesgo a un mayor protagonismo de la figura de la concejala o concejal y de los integrantes de la organización de base de la Concejalía en desmedro de los actores sociales del equipo en la toma de decisión. Este factor daña el carácter colectivo de las Concejalías e impide avanzar en una gobernanza de proximidad, y con ello en la creación de un escenario óptimo para impulsar procesos de coproducción de políticas (Blanco y Gomà, 2002).

Los recursos de las Concejalías son principalmente simbólicos y sociales, están vinculados al tejido asociativo que las sustenta que, en menor o mayor medida, está compuesto por una red heterogénea de actores sociales. Esta red, sumada a la confianza y legitimidad que representa la Concejalía al provenir de organizaciones sociales y el no estar socialmente asociada a partidos políticos, le permiten movilizar recursos materiales, políticos y sociales en pos de sus objetivos. Las relaciones de la Concejalía con las organizaciones sociales y la ciudadanía en general tienden cada vez más a la horizontalidad, entre mayor nivel de empoderamiento de las organizaciones sociales mayor grado de horizontalidad se logra, y con ello un escenario más favorable para la coproducción (Diputació de Barcelona, 2017). En cuanto a los espacios de interacción interno y externos se reconocieron espacios formales e informales, que permiten por un lado una mayor operatividad de los acuerdos y por otro fortalecer los lazos de confianza y horizontalidad dentro del equipo y fuera de él.

Respecto a las demandas sociales identificadas por la Concejalía. La mayoría de las demandas identificadas y recepcionadas por las Concejalías Populares corresponden a demandas que no interpelan las relaciones de poder, asociadas a servicios municipales puntuales que se encuentran en la agenda. Este tipo de demanda responden a las relaciones socioestatales verticales de los gobiernos tradicionales, donde la ciudadanía se ajusta a las soluciones que los gobernantes establecen, desde un rol pasivo y clientelar. En tanto, la articulación y no articulación de demandas que tensionan las relaciones de poder, permitió confirmar la relevancia del empoderamiento ciudadano en la coproducción reconocida por la Diputació de Barcelona (2017), pues este atributo promueve que los actores sociales se posicionen ante las autoridades desde la horizontalidad y colaboración, promoviendo soluciones a ciertas problemáticas sociales que no han sido abarcadas por la institucionalidad, tensionando con ello las relaciones de poder. Asimismo, el nivel de concientización propia del empoderamiento colectivo permite que los actores sociales persigan intereses colectivos y con ello levanten demandas que tensionan las relaciones de poder. Entre más heterogénea, abierta e inclusiva es la red que sustenta a las Concejalías mayor capacidad tienen de identificar demandas sociales y constituirse en una herramienta de participación política. En contraste, una fuerte concentración en las demandas provenientes de las organizaciones de base en desmedro de las demandas del resto del tejido asociativo del territorio, harían de las Concejalías un instrumento político de un grupo acotado. Por ello, es indispensable que las Concejalías fortalezcan y

diversifiquen sus equipos y sus redes en el territorio desde la horizontalidad, colaboración y complementariedad favoreciendo así la amplia participación de la ciudadanía.

Por último, cabe destacar que la complejidad de las demandas que tensionan las relaciones de poder, exigen la articulación de redes territoriales y multinivel propias de la gobernanza de proximidad (Subirats & García, 2015).

Respecto a las estrategias de posicionamiento de la Concejalía. Se concluye que la elección de la estrategia posicionamiento está en función al escenario político y social, marcado por la voluntad política del resto de las autoridades municipales y el nivel de empoderamiento colectivo de la ciudadanía. En un escenario favorable, en el que se presenten estos dos factores, la estrategia de posicionamiento se basa en la utilización de los recursos legales y políticos propios de la Concejalía mediante un “rol relacional o facilitador” (Diputació de Barcelona, 2017), a través de la exposición de las demandas en los Concejos Municipales, por la concejala o concejal bajo su carácter de actor socioestatal o por representantes de las organizaciones demandantes; o mediante la manifestación directa del concejal o concejala de las demandas a la alcaldesa o a los directivos municipales competentes en reuniones formales. En un escenario desfavorable la estrategia utilizada se basa en un “rol activador” (Diputació de Barcelona, 2017), donde la Concejalía busca empoderar colectivamente a una red de actores sociales en torno a una “demanda incipiente” que ha sido manifestada como problema de forma desarticulada. La activación de estos actores debería desencadenar en la articulación de demandas y soluciones ciudadanas que son exigidas a las autoridades municipales en espacios formales (como el Concejo Municipal) o informales (como manifestaciones afuera de la Municipalidad), con la finalidad que sean posicionadas en la agenda.

Respecto a la inclusión efectiva de las demandas sociales se concluye que las estrategias utilizadas en un escenario favorable presentan resultados efectivos a corto plazo, pues el rol de facilitador o relacional utilizado por la Concejalía en conjunto a las autoridades municipales y el uso de espacios formales permite retroalimentar la buena relación entre estos actores estatales, quienes interactúan desde la complementariedad y mutualismo en pos de las demandas sociales (Duhart, 2006). Lo contrario ocurre con la estrategia de “activación” utilizadas por las Concejalías en un escenario desfavorable, que requiere un trabajo a mediano y/o largo plazo, pues se busca con ellas cambiar la cultura relacional entre los distintos actores sociales hacia una relación complementaria y colaborativa que permita abordar problemáticas comunes de forma conjunta, además de la relación de estos actores con los actores estatales, dejando de lado la actitud pasiva y clientelar en la definición de las políticas del gobierno local.

En ambos escenarios, se valoró el uso del Concejo Municipal como un espacio de interacción efectivo a la hora de posicionar demandas en la agenda, pues la presión que significa interpelar conjuntamente a todas las autoridades municipales de forma pública facilita el posicionamiento de demanda, aunque un uso inadecuado de este espacio según el escenario puede mermar los recursos políticos de la Concejalía.

Respecto a los procesos de coproducción que logran impulsar las Concejalías Populares a un año de su constitución, en un escenario favorable como el que fue descrito, se caracterizan por ser procesos en fases iniciales, de diagnóstico o diseño, que consisten principalmente en el levantamiento de mesas de trabajo integradas por actores sociales y estatales multinivel y multisectorial, donde convergen sus recursos de forma colaborativa y horizontal en pos del diagnóstico de un problema social y del diseño de una solución. Estos espacios de coproducción son complementados con diagnósticos ciudadanos donde los Gobiernos Locales consultan a la

ciudadanía mediante interfaces cognitivas en los que existe intercambio de información. Uno de los riesgos identificados en torno a los procesos de coproducción impulsados, es que las iniciativas que surjan a partir de estos procesos no sean materializadas por los Gobiernos Locales, ya sea por cuestiones económicas o voluntad política. En este sentido, la retórica asociada a la coproducción presenta gran rentabilidad política, por lo que su uso a nivel de discurso es altamente atractivo para las autoridades, el cual puede quedar sin efecto a la hora de llevar a cabo las iniciativas coproducidas.

A modo de conclusión general, y como ha sido destacado a lo largo del análisis de resultados y estas conclusiones, el despliegue de las Concejalías Populares para lograr impulsar procesos de coproducción, los factores que lo permiten y la materialización de estos procesos, confirman la necesidad de que el estado y la sociedad interactúen desde la horizontalidad y la colaboración para llevar a cabo la dirección y el gobierno desde la comunidad y de forma conjunta. Lo anterior, en coherencia con lo planteado por la teoría del Estado Relacional de Donati (2004), el paradigma de la Gobernanza democrática (Pares y Subirats, 2014), y la gobernanza de proximidad en los gobiernos locales (Blanco y Goma, 2002).

Cabe destacar que en el escenario actual que vive el país, un estudio como éste presenta gran relevancia, pues como se dijo en el apartado de la justificación, el interés de la ciudadanía por la política nacional y local ha aumentado fuertemente desde el estallido social del año 2019, donde la participación política a nivel local se vuelve ineludible. Sumado a lo anterior, el éxito y el posicionamiento de estas potenciales herramientas de participación política en los gobiernos locales pueden desencadenar en la proliferación de herramientas de similares características en futuras elecciones, y con ello, constituirse como una fuerza política de peso en la toma de decisiones a nivel local, regional o incluso nacional, como fue la experiencia de la Convención Constituyente.

Asimismo, de ser aprobada la propuesta de Constitución Política el 4 de septiembre del presente año, potenciales herramientas de participación política a nivel local como las Concejalías aquí estudiadas, podrían tomar mayor relevancia, pues la descentralización del poder a favor de las regiones y comunas autónomas, obligan a los gobiernos de estas últimas a “promover y garantizar la participación ciudadana de la comunidad local en la gestión, **en la construcción de políticas de desarrollo local** y en la planificación del territorio” (Convención Constituyente de Chile: 2022:72). De este modo, las Municipalidades deberán profundizar la democratización de los espacios de decisión como ya lo vienen intentando las Concejalías Populares estudiadas.

Por último, a modo de sugerencia, se proponen futuras líneas de investigación que podrían permitir entender a mayor cabalidad estas herramientas y las potencialidades políticas que poseen. En este sentido, una línea posible sería la que contemple el seguimiento de los procesos de coproducción identificados en el caso de Lo Espejo, y de la estrategia de activación de la Concejalía Popular de la PAC, esta última desde un enfoque del empoderamiento colectivo. En segundo lugar, se propone investigar la potencialidad de estas herramientas de participación política en el nuevo escenario refundacional que establece la propuesta de nueva Constitución de la república, en caso que sea aprobada.

9. Bibliografía

- Aguilera, C., Angelcos, N., Barozet, E., Cabrera, Á., Espinoza, V., Guitiérrez, F., . . . Rojas, M. (2020). *18/O: Personas comunes en movilizaciones extraordinarias (Parte 1)*. Santiago: Ciper Académico. Obtenido de <https://www.ciperchile.cl/2020/10/17/18-o-personas-comunes-en-movilizaciones-extraordinarias-parte-1/>
- Arellano, D. (2014). *¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional*. Centro de investigación y docencia económica (CIDE).
- BCN. (2020). *Reporta Comunal Lo Espejo 2020*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- BCN. (2020). *Reporte comunal 2020 Pedro Aguirre Cerda*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de <https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/repordpdf.html?anno=2020&idcom=13121>
- Blanco, I., & Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, XII(1), 5 - 42.
- Blanco, I., Gomà, R., & Subirats, J. (2017). *Construyendo el municipalismo del común*. Ponencia XII Congreso AECPA.
- Blanco, I., Gomà, R., & Subirats, J. (noviembre de 2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. (I. N. España, Ed.) *Gestión y análisis de políticas públicas. GAPP. Nueva Época* (20), 14 -28. doi:10.24965/gapp.v0i20.10491
- Carvajal, C. (28 de junio de 2021). Este lunes asumen los nuevos alcaldes, alcaldesas y concejales a lo largo del país. Santiago, Chile. Obtenido de <https://radio.uchile.cl/2021/06/28/este-lunes-asumen-los-nuevos-alcaldes-alcaldesas-y-concejales-a-lo-largo-del-pais/>
- CEP. (2019). *Estudio Nacional de opinión Pública N°84*. Centro de Estudios Públicos, Santiago. Obtenido de www.cepchile.cl
- Coller Porta, X. (2005). *Estudio de casos*. Cuadernos metodológicos. Centro de Investigaciones Sociológicas: Madrid.
- Concejalía Popular Lo Espejo. (2021). *Programa Concejalía popular Lo Espejo 2021 - 2024*. Santiago: Francisca Ganga.
- Convención Constituyente de Chile. (2022). *Propuesta de Constitución Política de la República de Chile de 2022*. Santiago.
- Díaz, L., Torruco, U., Martínez, M., & Varela, M. (2013). *La entrevista, recurso flexible y dinámico*. Universidad Nacional Autónoma de México, Departamento de Investigación en Educación Médica, Facultad de Medicina, México D.F.
- Diputació de Barcelona. (2017). *Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Donati, P. (2004). Nuevas políticas sociales y Estado social relacional. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. (108), 9 - 47.

- Duhart, D. (2006). Exclusión, poder y relaciones sociales. *Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad* (1), 19 - 40.
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5(10), 71 - 109.
- Estado de Chile. (2019). *Constitución política de la República de Chile*. Santiago.
- Fraser, N. (1993). Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. *Debate*, 7. doi:<https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.1993.7.1640>
- Ganuza, E., & Robles, J. (2006). Modelos de acción pública en una sociedad asimétrica. *Reis*, 113(06), 109 - 131.
- Gomà, R., & Blanco, I. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas; retos e innovaciones*. Lisboa: VII Congreso internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Hevia de la Jara, F. (Mayo - Agosto de 2009). Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado. *Espiral*, XV (45), 43 - 70.
- Isunza, E. (2015). *interfaces sociedad civil-estado en México: hacia una tipología de la direccionalidad de los procesos de democratización*. Porto Alegre: XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS).
- Isunza, E., & Hevia, F. (2006). *Relaciones sociedad civil-estado en México, un ensayo de interpretación*. Veracruz: Instituto de investigaciones histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En C. Lozano, *La gobernanza hoy - 10 textos de referencia* (págs. 57 - 81). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona: Paidós.
- Ley 18.695. (2007). Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Santiago, Estado de Chile: Ministerio del Interior.
- Long, N. (1999). *The multiple optic of interface analysis*. UNESCO.
- Maestriperieri, L. (26 de enero de 2022). Diseños mixtos e integración. *MÁSTER EN POLÍTICAS SOCIALES Y ACCIÓN COMUNITARIA 2021-2022*. Barcelona: IGOP / UAB.
- Martínez, J. (2011). *Métodos de investigación cualitativa*. Bogotá: Silogismos de investigación.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2021). *Casen 2020 en pandemia*. Análisis de carencias de la pobreza multidimensional en pandemia, Observatorio Social, junto al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Chile, Santiago.
- Montecinos, E. (2007). Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile. ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa? *Gestión y Política Pública*, XVI (2), 319 - 351.

- Montecinos, E., & Contreras, P. (2021). Municipios y democracia en Chile: ¿Se está cumpliendo la Ley 20.500 de participación ciudadana? *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, XII (23), 63 - 80. doi:10.32457/RIEM.V23I1.519
- Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Variedades de participación en los servicios públicos: quién, cuándo y qué de la coproducción. *Public Administration Review*, 77(5), 766 - 776.
- Ozuturk, G. (12 de enero de 2022). Técnicas e instrumentos de metodología cualitativa I: la entrevista, los grupos de discusión, el análisis de contenido y la interpretación de textos. *MÁSTER EN POLÍTICAS SOCIALES Y ACCIÓN COMUNITARIA 2021-2022*. Barcelona: IGOP / UAB.
- Pontificia Universidad Católica de Chile y Cámara Chilena de la Construcción. (2018). *Índice de Calidad de Vida Urbana 2018*. Santiago.
- Pontificia Universidad Católica de Chile y Cámara Chilena de la Construcción. (2019). *Índice de calidad de vida urbana 2019*. Santiago.
- Quecedo, R., & Castaño, C. (2003). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica* (14), 5 - 40.
- Red de concejalías populares. (19 de agosto de 2021). Declaración. Santiago, Chile: Instagram.
- Rivas, P. (27 de febrero de 2015). El mapa estatal del asalto municipalista. (Diagonal, Ed.) Madrid. Obtenido de <https://www.diagonalperiodico.net/global/25880-mapa-estatal-del-asalto-municipalista.html>
- Rubio-Pueyo, V. (2017). *Municipalismo en España. Barcelona, Madrid, y las ciudades del cambio*. New York: Rosa Luxemburg Stiftung .
- Ruiz Olabuénaga, J. I. (2007). *Metodología de la investigación cualitativa*. Metodología de la investigación cualitativa, 1-342.
- Secretaría Ministerial de Desarrollo Social y Familia Metropolitana. (2019). *Índice de prioridad social de comuna 2019*. Santiago: Área de Estudios e Inversiones.
- Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018). Understandign co-production as a new public governance tool. 37(3), 277 - 293. doi:10.1080/14494035.2018.1521676
- Subirats, J. (2015). Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significancia. En J. Subirats, & Á. García, *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas entre grandes ciudades* (págs. 95 - 111). Barcelona: Icaria editorial.
- Subirats, J. (2016). El papel de la ciudadanía en la coproducción de políticas urbanas. Entre la innovación social y la nueva institucionalidad. En L. Álvarez, *Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades* (págs. 45 - 69). Ciudad de México: UNAM/CEIICH/UAM/ Juan Pablos Editor.
- Subirats, J. (2017). Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas. En A. Naser, Á. Ramírez - Alujas, & D. Rosales, *Desde el gobierno abierto en América Latina y el Caribe* (págs. 191 - 207). Santiago: CEPAL.

- Subirats, J., & García, Á. (2015). Innovación social urbana: entre el protagonismo ciudadano y las nuevas dinámicas institucionales de los gobiernos locales. En *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades* (págs. 363 - 374). Barcelona: Icaria.
- Subirats, J., & Parés, M. (enero - abril de 2014). Cambios sociales y estructuras de poder ¿Nuevas ciudades, nueva ciudadanía? (Unam, Ed.) *INTERdisciplina*, 2(2).
- Teillier, G. (31 de julio de 2019). Transporte y segregación urbana en el Gran Santiago. Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.eldesconcierto.cl/opinion/2019/07/31/transporte-y-segregacion-urbana-en-el-gran-santiago.html>
- Ureta, M. (2018). Herramientas teóricas para la definición y análisis de las "candidaturas independientes" locales: nuevas posibilidades de estudio en el ámbito municipal español. *Revista de investigaciones Políticas y Socioológicas*, 17(2), 11 - 28. doi:10.15304/rips.17.2.4489.
- Vaillancourt, Y. (2011). La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas. *Revista del Centro de estudios de Sociología del Trabajo (CESOT)*, 31 - 68.

10. Anexos

Anexo N°1: Guion de entrevista

Entrevista a concejales:

- Antes de ser electo/a ¿pertenece ud. a alguna organización social de la comuna? ¿Tuvo influencia esa organización en su decisión de postularse?
- ¿Tuvo apoyo de esa organización o de otras, dentro o fuera de la comuna en la campaña electoral?
- ¿Siente o sabe ud si el provenir de una organización social favoreció su elección como concejal/a)

- ¿Cómo nacen las concejalías populares y cuáles son sus objetivos aquí en su comuna?
- ¿Quiénes participan en la Concejalía popular de su comuna?
- ¿Cómo funciona la Concejalía popular de su comuna y con qué recursos lo hace? ¿Tiene una estructura predefinida con cargos, roles, funciones u otro?
- ¿Cómo organizan el trabajo de la Concejalía, hay alguna planificación donde definan sus objetivos?
- ¿En qué espacios se reúnen como Concejalía popular?
- ¿Con qué actores se relacionan? ¿Con qué frecuencia? ¿Se relacionan con organizaciones territoriales y/o con ciudadanos no organizados? ¿Estas relaciones son horizontales o más bien verticales?

- ¿Cómo las concejalías populares levantan las demandas de los vecinos de la comuna? ¿cómo canalizan las demandas populares?
- ¿Han generado instancias con organizaciones sociales y/o ciudadanos no organizados en las que se levanten demandas ciudadanas e ideas de proyectos o programas políticos?
- ¿Qué demandas sociales planteadas por las organizaciones territoriales han sido canalizadas por la concejalía popular?
- ¿Qué factores consideran a la hora de priorizar las demandas populares que canalizan?
- ¿Cómo concejalía popular qué demandas sociales han priorizado?

- ¿Qué mecanismos utilizan para posicionar las demandas sociales en la agenda política del gobierno local?
- ¿Qué demandas de organizaciones territoriales han derivado en normativas, proyectos, políticas o programas municipales concretos?
- ¿Qué demandas de organizaciones territoriales NO han derivado en normativas, proyectos, políticas o programas municipales concretos?
- ¿En qué proceso se encuentran aquellas demandas que han derivado en normativas, proyectos, políticas o programas municipales concretos?
- ¿Con qué obstáculos se han enfrentado a la hora de posicionar las demandas ciudadanas en la agenda política? Considerar elementos presupuestarios, trabas institucionales, burocráticas, legales, elementos de la cultura organizacional y factores políticos.

- ¿Con qué obstáculos se han enfrentado a la hora de materializar las demandas ciudadanas en la agenda política? Considerar elementos presupuestarios, trabas institucionales, burocráticas, legales, elementos de la cultura organizacional y factores políticos.
- ¿Qué opinión cree ud que tienen de la Concejalía popular de su comuna las demás autoridades y empleados/as municipales, las organizaciones sociales que no participan directamente y los vecinos en general?

Miembros de organizaciones territoriales vinculadas a las concejalías - Miembros de otras organizaciones territoriales de la comuna.

- ¿Cómo y cuándo conoció ud. el proyecto de la concejalía popular de su comuna?
- ¿Su organización apoyó la candidatura de la concejalía popular?
- ¿Siente o sabe ud si el provenir de una organización social favoreció la elección de la concejalía popular?
- ¿Sabe ud. cómo nace la concejalía popular y cuáles son sus objetivos aquí en su comuna?
- Desde su experiencia, ¿En qué se diferencia con el trabajo del resto de los concejales?
- ¿Conoces el funcionamiento de la Concejalía popular de su comuna y con qué recursos cuenta? ¿Tiene una estructura predefinida con cargos, roles, funciones u otro?
- Desde su experiencia, ¿Con qué actores se relacionan? ¿Con qué frecuencia? ¿Se relacionan con organizaciones territoriales y/o con ciudadanos no organizados? ¿Estas relaciones son horizontales o más bien verticales?
- ¿Se relacionan con gran parte de las organizaciones territoriales, o tan sólo con algunas?
- ¿Cuál es el canal de información que ustedes como organización utilizan para saber de la concejalía popular? ¿Cuál es el canal de comunicación que utilizan para contactarse con la concejalía popular?
- ¿En qué instancias se han relacionado con la concejalía popular? ¿Con qué frecuencia?
- ¿Han participado en alguna iniciativa promovida por la concejalía popular?
- ¿Han presentado alguna demanda social, ideas de proyectos o programas políticos a la concejalía popular? ¿Cómo han llegado a la concejalía? ¿han presentado alguna dificultad para acudir a ella?
- ¿Alguna de estas demandas, ideas de proyecto o programas políticos han sido consideradas por la concejalía popular?
- ¿han participado en procesos de levantamiento de necesidades y de elaboración de alguna demanda, de idea proyecto o programa político en conjunto a la concejalía popular?
- ¿han participado en el proceso de posicionamiento de alguna demanda social, idea de proyecto o programa político en la agenda política del gobierno local? Por ejemplo: han asistido al concejo municipal.
- ¿Alguna de sus demandas sociales como organización territorial han derivado en normativas, proyectos, políticas o programas municipales concretos?

- ¿Qué límites u obstáculos se han enfrentado como organización a la hora de materializar sus demandas? Considerar elementos presupuestarios, trabas institucionales, burocráticas, legales, elementos de la cultura organizacional y factores políticos.

Funcionarios claves de la municipalidad:

- ¿Desde cuándo usted trabaja en la municipalidad? A grandes rasgos, ¿Qué rol cumple?
- ¿Sabe ud. cómo nace la concejalía popular y cuáles son sus objetivos aquí en su comuna?
- ¿Conoce ud. el funcionamiento de la Concejalía Popular de su comuna y con qué recursos cuenta? ¿Tiene una estructura predefinida con cargos, roles, funciones u otro?
- Desde su experiencia, ¿Con qué actores se relacionan? ¿Con qué frecuencia? ¿Se relacionan con organizaciones territoriales y/o ciudadanos no organizados? ¿Estas relaciones son horizontales o más bien verticales?
- ¿Cuál es la posición que cumplen las concejalías populares en el gobierno local, respecto a la administración y el resto de los concejales?
- Desde su experiencia, ¿En qué se diferencia con el resto de los concejales?
- ¿Cómo se relaciona usted con la concejalía popular de su municipio? ¿de forma colaborativa?
- ¿Han trabajado colaborativamente con la concejalía popular? ¿Han experimentado algún problema al relacionarse con la concejalía popular?
- ¿Conoces sobre los procesos que realiza la concejalía popular con las organizaciones sociales? ¿mediante qué canal de información te enteras de las concejalías populares?
- ¿Conoce ud. si la concejalía popular ha posicionado alguna demanda, idea de proyecto o programa político de algún vecino u organización social dentro de la municipalidad? En el concejo, o en reuniones con el alcalde/sa o con algún director municipal?
- ¿Conoce ud. si algunas de las demandas posicionadas por la concejalía popular ha derivado en normativas, proyectos, políticas o programas municipales concretos?
- A su juicio, ¿Con qué obstáculos se ha enfrentado a la hora de materializar las demandas ciudadanas en la agenda política? Considerar elementos presupuestarios, trabas institucionales, burocráticas, legales, elementos de la cultura organizacional y factores políticos.

Anexo N°2: Atribuciones legales del Concejo Municipal

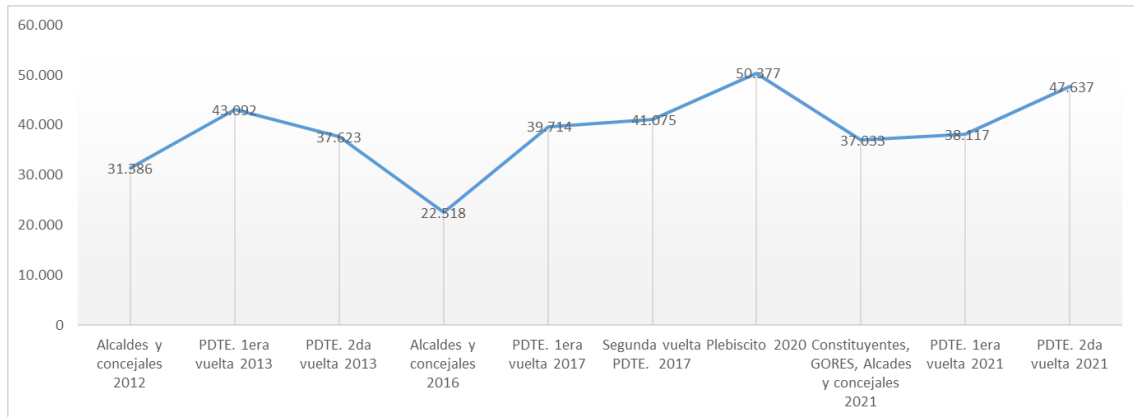
A continuación, se presenta el listado de atribuciones que le transfiere la Ley Orgánica Constitucional de Municipales (Ley 18.695) al Concejo Municipal.

- a) Elegir al alcalde, cuando proceda, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102;
- b) Pronunciarse sobre las materias que enumera el artículo 55 de esta ley;
- c) Fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipales y la ejecución del presupuesto municipal;
- d) Fiscalizar las actuaciones del alcalde, y formularle las observaciones que le merezcan, las que deberán ser respondidas verbalmente o por escrito, pudiendo poner directamente en conocimiento de la Contraloría General de la República sus actos u omisiones y resoluciones que infrinjan las leyes y reglamentos, y denunciar a los tribunales los hechos constitutivos de delito, en que aquél incurriere;
- e) Pronunciarse respecto de los motivos de renuncia a los cargos de alcalde y de concejal;
- f) Aprobar la participación municipal en asociaciones, corporaciones o fundaciones, en conformidad con lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 107 de la Constitución Política;
- g) Recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal;
- h) Citar o pedir informe a los organismos o funcionarios municipales cuando lo estime necesario para pronunciarse sobre las materias de su competencia;
- i) Solicitar informe a las entidades que reciban aportes municipales;
- j) Otorgar su acuerdo para la asignación y cambio de denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público bajo su administración, como, asimismo, de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales del territorio comunal, y
- k) Fiscalizar las unidades y servicios municipales.
- l) Aprobar el presupuesto municipal y las modificaciones de este presentadas por la administración.

Bajo este marco normativo, se puede resumir el rol del concejo municipal como una entidad fiscalizadora de la administración del alcalde, además de tener el deber de pronunciarse a favor o en contra sobre la aprobación de distintas herramientas de gestión municipal esenciales para la administración y el desarrollo comunal, como es el Plan de Desarrollo Comunal, el Plan Regulador Urbano, el Presupuesto Municipal, las políticas de servicios municipales, además de la política y proyectos de inversión, entre otras.

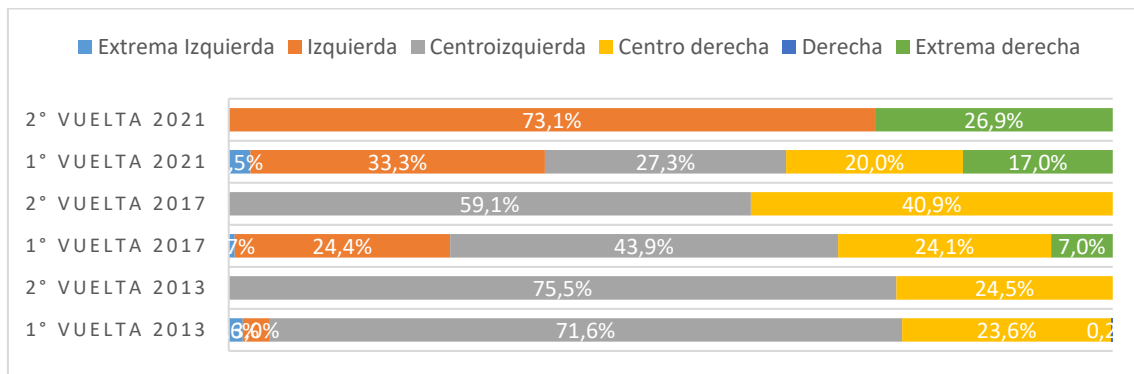
Anexo N°3: Información complementaria de caso de estudio de Lo Espejo

Gráfico 1: Historial de participación electoral, comuna de Lo Espejo.



Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos del Servicio Electoral de Chile.

Gráfico 2: Resultados de las últimas tres elecciones presidenciales, comuna de Lo Espejo.



Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos del Servicio Electoral de Chile.

Tabla 10: composición del Concejo Municipal de la Municipalidad de Lo Espejo.

Nombre	Partido	Votos	Posición política
Lorena Galleguillos Oliva	Partido Comunista de Chile	2.373	Izquierda
Javiera López Layana	Revolución Democrática	1.831	Centroizquierda
Francisca Ganga Zuñiga	Partido igualdad	1.417	Izquierda
Sandrino Salinas Cortés	Partido Socialista	1.338	Centroizquierda
Carolina Mena Muñoz	Partido Ecologista Verde	1.145	Izquierda
Carolina Sagredo Ugarte	Partido Comunista Chile	1.024	Izquierda
Roberto Canales Muñoz	Partido por la Democracia	940	Centroizquierda
Luis Salinas Matalón	Democracia Cristiana	710	Centro

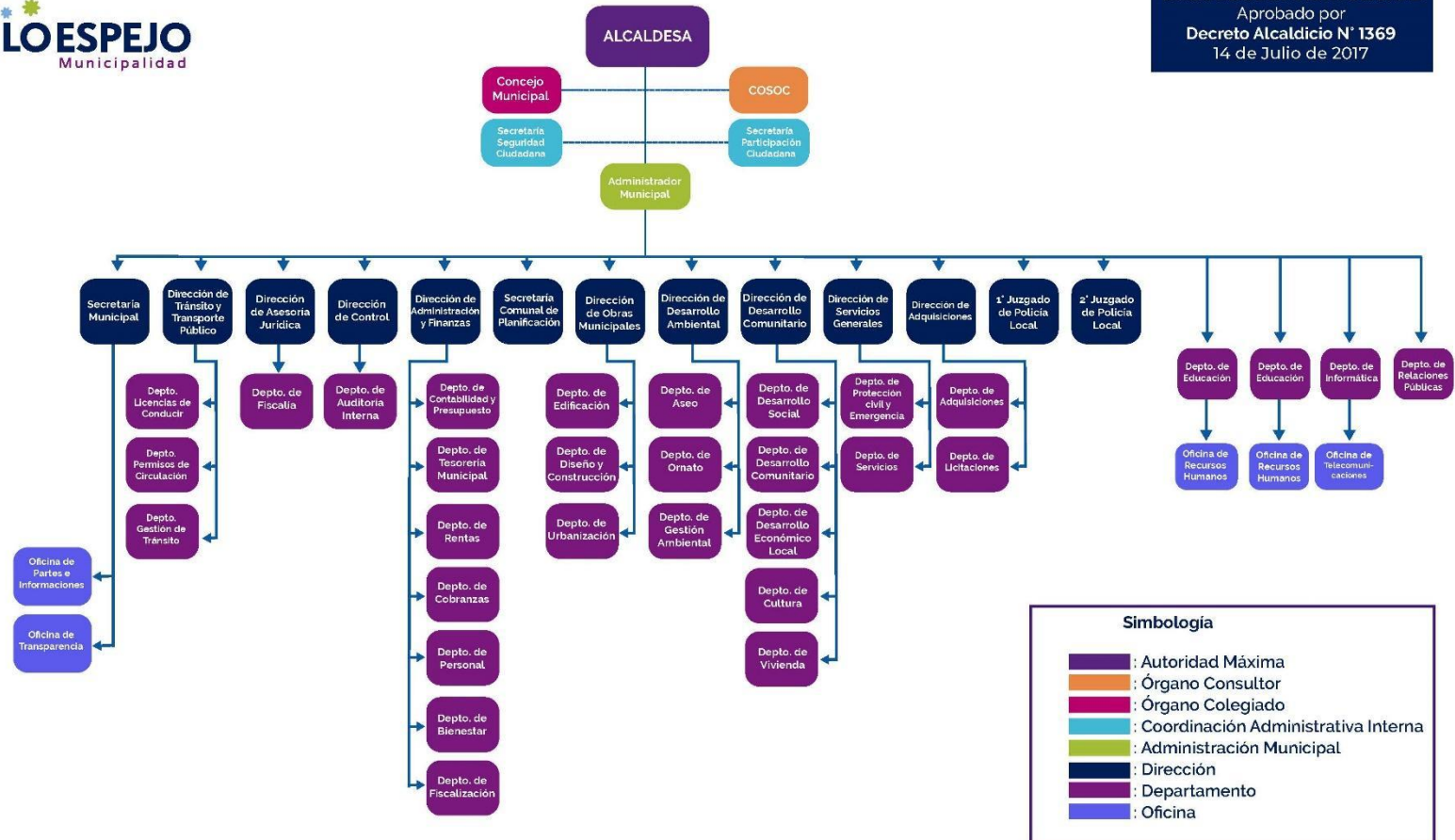
Fuente: elaboración propia a partir de información del SERVEL

Tabla 11: Tejido asociativo comuna de Lo Espejo, junio 2022.

Tipo de organización	Canti.	Frecuencia
Deporte	77	24,60%
Vivienda	56	17,89%
Cultural	45	14,38%
Personas mayores	35	11,18%
Centro de madres y padres	28	8,95%
Otros	26	8,31%
Desarrollo local	20	6,39%
Asociación de vecinos	19	6,07%
Salud	5	1,60%
Ambiental	2	0,64%
Total	313	100%

Fuente: elaboración propia a partir de Registros públicos de organizaciones vigentes, comuna de Lo Espejo, junio 2022, enlace de transparencia activa, Municipalidad de Lo Espejo

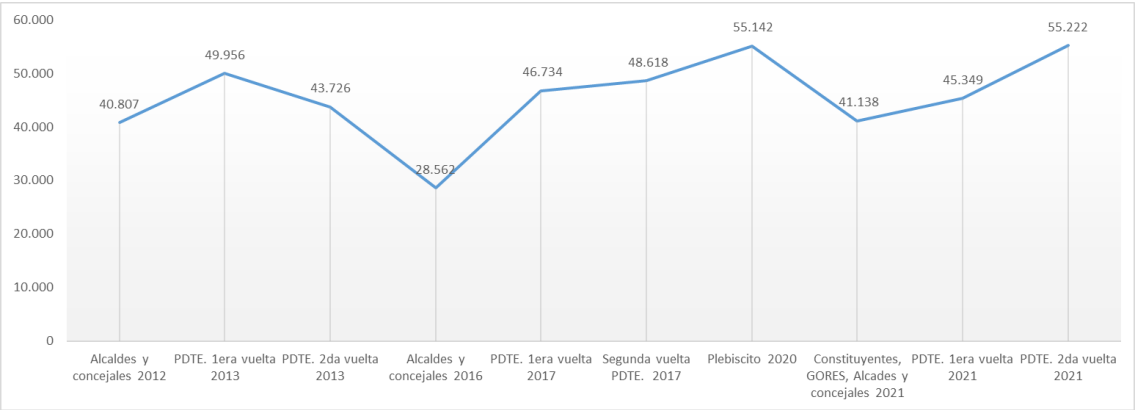
Esquema 2. Organigrama Municipalidad de Lo Espejo



Fuente: Municipalidad de Lo Espejo.

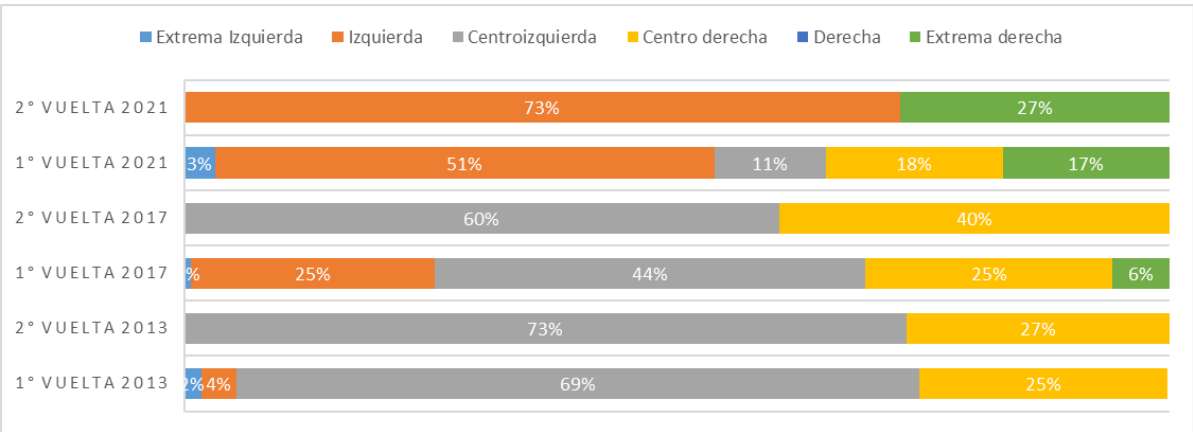
Anexo N°4: Información complementaria de caso de estudio de Pedro Aguirre Cerda

Gráfico 1: Historial de participación electoral, comuna de Pedro Aguirre Cerda.



Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos del Servicio Electoral de Chile.

Gráfico 2: Resultados de las últimas tres elecciones presidenciales, comuna de Pedro Aguirre Cerda.



Las posiciones políticas de los distintos candidatos a la presidencia fueron categorizadas según las distintas definiciones de las coaliciones y partidos a los que representan.

Tabla 12: composición del Concejo Municipal de la Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda

Nombre	Partido	Votos	Posición política
Aliosha Reinoso Duran	Independientes	3204	Izquierda
Nelson Cornejo Neira	Partido Comunista de Chile	2058	Izquierda
Jorge Andrés Saavedra Caimanque	Independientes	1677	Izquierda
Elizabeth de la Cruz Jiménez Oliva	Partido Comunista de Chile	1605	Izquierda
Gladys del Carmen Berrios Parra	Partido Socialista de Chile	1193	Centroizquierda
Evaristo Aravena Toledo	Partido Radical de Chile	967	Centroizquierda
Francisco Javier Fernández Arenas	Independientes	709	Centroizquierda
Romina Susana Fuentealba Padilla	Convergencia Social	678	Izquierda

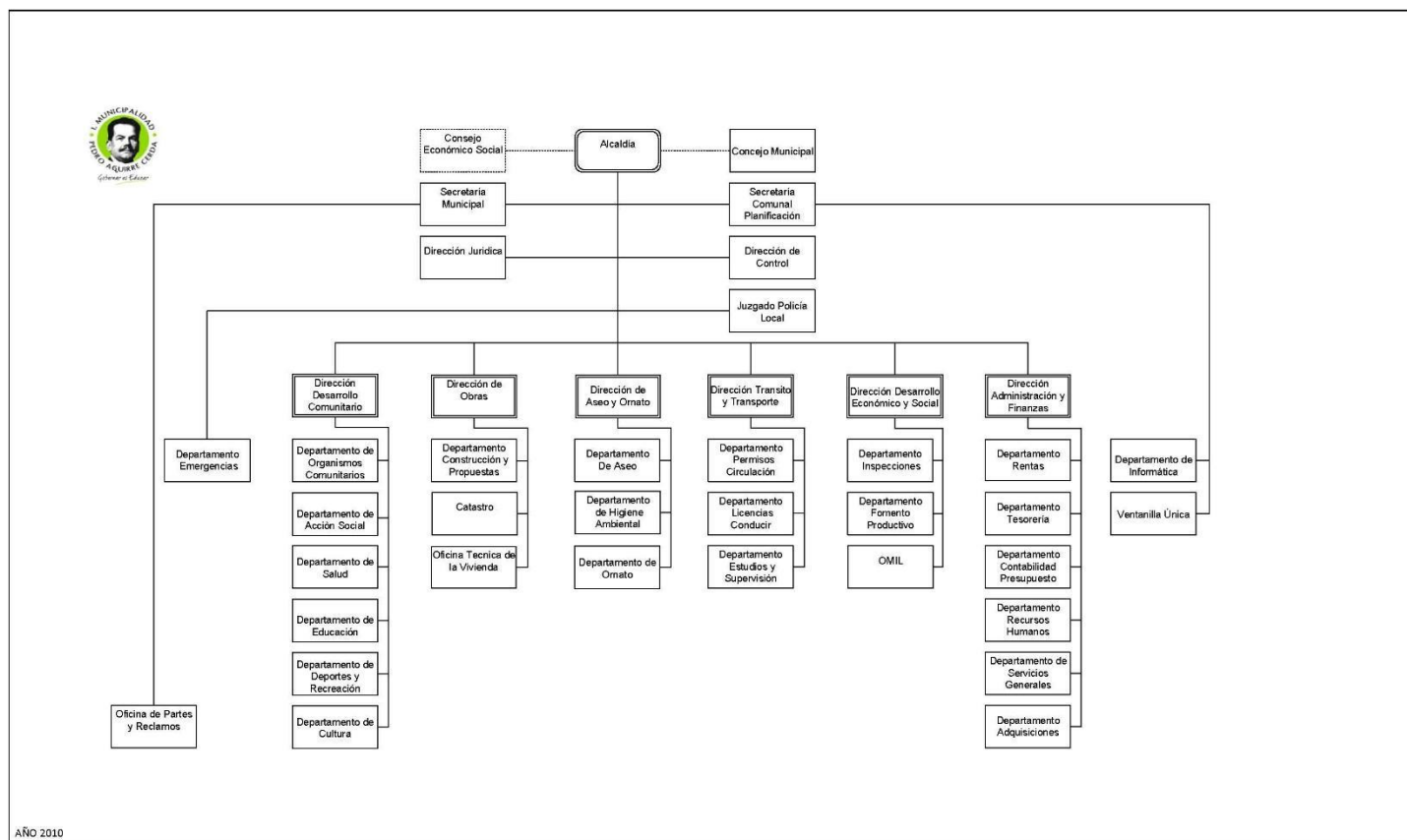
Fuente: elaboración propia a partir de información del SERVEL.

Tabla 13: Tejido asociativo comuna de Pedro Aguirre Cerda, julio 2022.

Tipo de organizaciones	Cantidad	Frecuencia
Deportivas	33	25%
Otras	24	18%
Personas Mayores	21	16%
Centros comunitarios	19	14%
Culturales	18	13%
Asociaciones de vecinos	8	6%
Vivienda	7	5%
Madres y padres	3	2%
Mujeres	1	1%
Total	134	100%

Fuente: elaboración propia a partir de Registros públicos de organizaciones vigentes, comuna de Lo Espejo, julio 2022, enlace de transparencia activa, Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.

Esquema 3: Organigrama Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.



Fuente: Municipalidad de Lo Espejo.