

⊖ Introducción

El presente documento corresponde a una propuesta de enfoques y principios que se han ido consolidando para la elaboración de los lineamientos de participación ciudadana del sector vivienda y urbanismo, los cuales están en proceso de construcción.

Estos enfoques y principios han sido recogidos en el trabajo participativo realizado con diversos equipos técnicos de la subsecretaría, funcionariado a nivel regional y con el Consejo de la Sociedad Civil de la Subsecretaría, en el marco de un diagnóstico base sobre la participación ciudadana en el sector.

A continuación, se presentan los principales elementos identificados, para poder llevarlos a discusión y generar una definición sectorial. En este contexto, se presentan tres secciones a revisar, las cuales son:

- Participación ciudadana
- Enfoques
- Principios

⊖ Concepto de Participación ciudadana

Participar refiere a ser parte de algo. Este “algo”, en una aproximación general, puede considerarse como asistir a una actividad, compartir ideas y opiniones, inscribirse en alguna organización, asistir a una reunión, ser parte de un proyecto o incluso participar de las ganancias o beneficios de una empresa.

En este contexto existen muchísimas formas de participación en la vida de cada una de las personas, sin embargo, cada una tienen diversas implicancias. Entre esta diversidad, existe un tipo de participación que es la que nos convoca y que tiene relación en cómo la ciudadanía “participa” en el Estado y la gestión pública, con un fin específico, que es incidir en la toma de decisiones en la gestión del Estado y las políticas públicas que se implementan y es lo que entendemos por Participación Ciudadana y para lo cual se elaboran estos lineamientos.

Según el instructivo presidencial N° 7 de 2014, se entiende la participación ciudadana como “un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogo colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas.”

Esta definición contiene varios elementos que son relevantes para el sector y para entender y diferenciar la participación ciudadana de los otros tipos de participación mencionados.

DOCUMENTO EN CONSULTA MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (Ley 20.500)

Lo primero es comprenderla como un proceso de cooperación entre el Estado y la ciudadanía, es decir, la presencia o la coordinación entre estos dos actores es fundamental.

Un segundo elemento importante es que esta cooperación se da en el marco de problemas públicos, entendiendo que estos refieren a temas que afectan a la sociedad y/o territorios en su conjunto y que son relevantes para el bienestar general, más que para la solución de problemas puntuales de personas o grupos acotados.

Un tercer elemento es que para que se dé la participación ciudadana, es necesario establecer espacios de diálogo y reflexión que tengan cierta metodología o estructura que permita que estos procesos y la información que provenga de ellos sea pluralista, inclusiva e insume la toma de decisiones. Para esto, lo principal es establecer objetivos, sistematizar y definir los canales a través de los cuales la información llega a al proceso de toma de decisiones y cómo se informa a la ciudadanía sobre los resultados de su participación.

Y finalmente, también se recalca la incidencia que debiese tener la participación ciudadana en las decisiones públicas, en la cual la ciudadanía debiese tener una participación activa.

⊖ Enfoques

La participación ciudadana y el sentido que se le asigna depende en gran medida de los enfoques que la sustentan, y los principios en que estos derivan.

En este sentido, entendemos los enfoques como miradas que permiten visibilizar ciertos aspectos y definir los fundamentos que orientan el actuar y que dan sentido a la acción. En este contexto, como Estado ya se han ido definiendo los enfoques a los que se adhiere, ya sea por políticas de Estado y Gobierno, como por los compromisos que históricamente se han ido adquiriendo a nivel de derecho internacional.

De estos enfoques surgen los principios, que son los elementos más específicos que se plasman y reflejan en las características del accionar de los Servicios y el Estado. En nuestro contexto, de los enfoques que se presentan a continuación, derivan los principios que orientarán la participación ciudadana en el sector.

A continuación, se describen los principales enfoques que deben orientar la participación en los Servicios.

Enfoque de Derechos Humanos

Los Derechos Humanos reconocen y protegen la dignidad del ser humano, estableciendo que las personas tienen ciertos derechos mínimos que son universales, independiente de las características de cada uno y del contexto en el que se encuentren. El compromiso con estos derechos ha sido adquirido por la gran mayoría de países a través de la adscripción y ratificación de los tratados

DOCUMENTO EN CONSULTA MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (Ley 20.500)

internacionales que enmarcan el actuar de los Estados en respeto de la norma internacional, y que deben reflejarse las políticas públicas y la gestión de los Servicios y órganos del Estado.

Cuando se habla de un enfoque basado en Derechos Humanos (EBDH), se hace referencia a un marco conceptual que se configura como la herramienta para concretar el ejercicio, protección y garantía de los Derechos Humanos en las políticas públicas. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el desigual reparto de poder que obstaculiza el desarrollo (ACNUDH, 2006).

Este enfoque se sustenta en dos pilares fundamentales: el Estado como garante de los derechos y sujeto responsable de su promoción, defensa y protección; y las personas y grupos sociales como sujetos titulares de derechos con la capacidad y el derecho de reclamar y participar (CIDH, 2018)

Trabajar bajo este enfoque implica orientar el actuar considerando sus principios transversales en las distintas etapas de la política pública. Estos principios son:

- Igualdad y no discriminación: Los DDHH deben reconocerse a todas las personas sin discriminación alguna. Los Estados deben velar porque sus leyes, políticas y programas no sean discriminatorias.
- Acceso a mecanismos de reclamo administrativo y judiciales: Implica reconocer que el Estado debe satisfacer derechos, que las personas pueden exigir el cumplimiento de dicha obligación y presentar reclamos frente al incumplimiento.
- Participación de la sociedad civil: Refiere a eliminar las asimetrías de poder entre el Estado y las personas. Incorpora y potencia instancias de intercambio, negociación, confrontación, presión y movilización, que nutren y fortalecen el proceso de toma de decisiones.
- Acceso y producción de información relevante (rendición de cuentas): El Estado debe promover la producción de información relevante y con enfoque de DDHH que dé cuenta de sus acciones. Debe permitir el acceso a esta información por parte de la población y desplegar estrategias para su adecuada difusión.

Dentro de los Derechos Humanos, se reconoce la participación como principio y como un derecho en sí misma. En el primer caso, refiere a un principio transversal ya que se entiende que es fundamental para el ejercicio y protección del conjunto de derechos humanos. Como segundo elemento, también se reconocen particularidades de ésta y se establecen las características de una participación en el marco de Derechos Humanos.

Desde este enfoque, la participación es un derecho que está descrito tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Asamblea General de la ONU, 1948), como en el Pacto de Derechos Políticos y Civiles (Asamblea General de la ONU, 1966).

Este encuentro entre el Estado y las personas es necesario. Más allá del cumplimiento de la garantía de un derecho, las políticas públicas no pueden ser pertinentes si no conversan con quienes experimentan sus impactos en lo cotidiano, pertinencia que es parte del deber ser de la gestión del Estado.



DOCUMENTO EN CONSULTA MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (Ley 20.500)

En el caso del sector de Vivienda y Urbanismo (V. y U.) es imprescindible la participación directa de la ciudadanía y la sociedad civil, considerando que la construcción del hábitat debe abordar las particularidades geográficas, culturales y sociales de los territorios.

Enfoque de inclusión

El enfoque de inclusión es una parte fundamental del enfoque de derechos humanos, teniendo como fundamento el principio transversal de igualdad y no discriminación. Esto implica, que todas las personas tienen los mismos derechos independiente de su cultura, género, raza, opiniones, condición social, condición de discapacidad, entre otras.

La consideración de este enfoque implica reconocer que existen desigualdades estructurales que dificultan a ciertos grupos el ejercicio de sus derechos y que, por lo tanto, el Estado en su rol de garante, debe implementar las medidas afirmativas necesarias para afrontarlas y avanzar en la inclusión de estos grupos.

A nivel sectorial, se reconoce la importancia de trabajar con grupos de especial protección que refieren a aquellas personas que por diversas condiciones físicas, sociales, económicas o culturales están en una situación de desventaja en el goce y ejercicio de sus derechos con respecto a otros grupos de la sociedad, y que pueden requerir de acciones afirmativas de parte del Estado para suplir esta desventaja. Refieren a sectores de la población con vulnerabilidades específicas y múltiples que requieren abordarse para asegurar la igualdad sustantiva en el ejercicio de derechos. Niños, niñas y adolescentes; personas mayores; mujeres, disidencias y diversidades sexo-genéricas, pueblos originarios, personas con distintos tipos de discapacidad y personas migrantes; se encuentran identificados como grupos de especial atención para el Estado.

Por otro lado, los grupos de especial protección también son diversos y suele suceder que las desigualdades o factores de discriminación se solapan. La interseccionalidad da cuenta de esto, lo que profundiza las desigualdades estructurales, como, por ejemplo, los casos de las mujeres indígenas, los niños migrantes, entre otros.

La participación ciudadana promueve la inclusión de los distintos grupos sociales, incluyendo a aquellos más afectados por las desigualdades estructurales. La apertura de espacios de participación ciudadana efectiva asegura que las minorías y los grupos de especial protección puedan ser escuchados y considerados en las distintas fases de las políticas públicas.

La diversidad y el pluralismo son valores estructurales de la participación, entendiendo que lo que se busca es la incorporación de puntos de vista diversos, que permitan la mejor comprensión de las problemáticas y, a su vez, políticas públicas que respondan de manera pertinente a la realidad de los territorios.

Enfoque de Estado Abierto

El enfoque de Estado Abierto se basa en que, para enfrentar los desafíos de llegar a sociedades pacíficas e inclusivas, sostenibles y justas, es necesario contar con una gestión pública eficaz, incluyente y participativa. Esto implica que el Estado debe interactuar más y mejor con la sociedad a través de vínculos de confianza.

Para que se generen estos vínculos de confianza es necesario la existencia de gobiernos íntegros, transparentes, que rindan cuentas y colaboren con la ciudadanía a través de procesos participativos efectivos, que apunten hacia el bien común y hacia una construcción conjunta del Estado basada en consensos entre los distintos actores. Esto implica “una nueva forma de gobernar: por, para y con la ciudadanía” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016, pág. 3).

Desde este enfoque, el Estado se dispone hacia la ciudadanía, facilitando el acceso a los datos y abordando el problema de las asimetrías de información, que son fundamentales para una participación efectiva en la toma de decisiones.

Enfoque territorial

El enfoque territorial reconoce las particularidades de cada territorio y sus potencialidades para orientar sus propios procesos de desarrollo, considerando elementos como la sostenibilidad y sustentabilidad.

Según el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT), este enfoque es una perspectiva de planificación e inversión pública que busca abordar el desarrollo considerando las particularidades, brechas y potencialidades de cada territorio en lugar de aplicar soluciones fragmentadas y descoordinadas. Se basa en la idea de que los proyectos de inversión no deben evaluarse de manera aislada, sino en función de su impacto global en el territorio y su capacidad de generar sinergias con otras iniciativas.

Los principios que sustentan este enfoque son:

- **Integralidad:** Considera que el desarrollo territorial debe articularse de manera sistémica, promoviendo la coherencia entre distintas inversiones y políticas públicas.
- **Intersectorialidad:** Requiere la coordinación de diversas instituciones y niveles de gobierno para generar intervenciones efectivas y evitar la fragmentación de las inversiones.
- **Descentralización:** Promueve la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales, permitiendo que las decisiones de inversión sean más acordes con las necesidades territoriales.
- **Equidad Territorial:** Busca reducir brechas históricas de desigualdad, priorizando las inversiones en territorios más rezagados y asegurando un desarrollo equilibrado.

DOCUMENTO EN CONSULTA MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (Ley 20.500)

- **Eficiencia y sustentabilidad:** No solo se centra en la rentabilidad económica de los proyectos, sino también en su impacto ambiental y social, asegurando que las inversiones sean sostenibles en el tiempo.
- **Adaptabilidad y flexibilidad:** Reconoce que cada territorio es único y que las metodologías de evaluación de proyectos deben considerar criterios específicos según las condiciones locales.
- **Participación y gobernanza:** Involucra a la ciudadanía y a actores territoriales en la planificación y evaluación de inversiones, asegurando que las decisiones reflejen las necesidades y aspiraciones de las comunidades.

En este contexto, el enfoque territorial considera a los territorios como un elemento central de la planificación y desarrollo de las políticas públicas, entendiendo que cada uno es diferente en términos culturales, geográficos, socio-demográficos, económicos, entre otros. Estas diferencias requieren de la participación ciudadana para que las políticas sean pertinentes a las distintas realidades e incluyan a las comunidades locales en la toma de decisiones y la implementación de las políticas y proyectos que se desarrollen.

En este sentido, la descentralización es fundamental, ya que permite la participación y toma de decisiones en los territorios, de acuerdo con la realidad local.

⊖ Principios orientadores

A partir de los enfoques identificados y del trabajo realizado con los diversos equipos del sector, se identifican los siguientes principios, que deben guiar las acciones de participación del sector.

- **Participación significativa e incidente:** la participación de la ciudadanía en el Estado debe tener un propósito, objetivos y procedimientos orientados a generar un impacto en la gestión pública y la toma de decisiones.
- **Transparencia y Acceso a la Información:** Para lograr una participación ciudadana efectiva, es necesario disminuir la brecha de información y conocimiento de los procesos del Estado y las políticas públicas que existe entre las organizaciones públicas y la ciudadanía. En este contexto, el acceso a la información y la transparencia son fundamentales para una participación ciudadana significativa.
- **Formación ciudadana:** para lograr una participación ciudadana efectiva, es necesario una ciudadanía con opiniones fundamentadas. Es parte del rol del Estado y del Minvu, así como de la ciudadanía misma, formar sobre los temas básicos para poder opinar sobre la gestión institucional y las políticas públicas que se desarrollen o se vayan a desarrollar.
- **Control social:** el control ciudadano sobre el Estado permite fortalecer la democracia, prevenir abusos de poder y arbitrariedades por parte del sistema estatal y quienes lo componen. Ejercer este control es una forma de participación ciudadana.

DOCUMENTO EN CONSULTA
MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (Ley 20.500)

- **Bien común:** se entiende la participación ciudadana desde una perspectiva de construcción social del bien común, más que de la búsqueda de soluciones e intereses particulares de las personas y sus organizaciones.
- **Colaboración:** este principio promueve la cooperación entre el Estado, la sociedad civil y la ciudadanía, para abordar problemáticas que apunten hacia el bien común. En este entendido, Estado y ciudadanía son corresponsables en el logro de los objetivos y el logro de los acuerdos.
- **Voluntariedad:** la participación ciudadana es un derecho y no una obligación. La garantía, promoción y ejercicio de los derechos fundamentales no pueden supeditarse a la voluntad personal de participar o no.
- **Inclusión y equidad:** todas las personas y sus organizaciones tienen derecho a participar en los procesos de toma de decisiones que les afecten y en la vida pública, en igualdad de condiciones. Como garante de derechos humanos, el Estado debe facilitar los procesos para que las distintas personas, independiente de sus características personales y sociales, puedan ejercer su derecho a la participación, generando las medidas afirmativas pertinentes. Será responsabilidad de la institución abordar o garantizar requerimientos específicos de algún grupo o persona con necesidades especiales o en situación de vulnerabilidad, que lo requiera para garantizar su participación.
- **Diversidad y pluralismo:** Se debe impulsar una participación heterogénea, buscando la pluralidad de personas, portadores de intereses y/u organizaciones.

//