



LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE GRANADA Y MARACENA EN ESPAÑA Y RECOLETA EN CHILE: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DESDE SU RELACIÓN CON LA EDUCACIÓN¹

Rodrigo Alejandro Meza Aliaga²

Departamento de Administración de Educación Municipal
 (DAEM). Municipalidad de Recoleta (Chile).

Resumen:

El presente estudio tiene como objetivo general, describir y comparar los procesos de participación ciudadana implementados en los gobiernos locales de Granada y Maracena en España y Recoleta en Chile. El enfoque metodológico elegido para abordar la problemática, es el cualitativo. Al interior de este, se trabajó con la metodología conocida como Teoría Fundamentada, orientación metodológica que opera “inductivamente”, recabando datos en un grupo de sujetos (muestra estructural o teórica), vinculados a una

¹ Trabajo de investigación elaborado bajo la tutela de la Magíster Dña. Liliana Ladrón de Guevara Muñoz, Coordinadora de la Red Iberoamericana de Profesionales por la Comunicación Pública - IberComp, durante la estancia de movilidad internacional desarrolla por su autor en Granada (España).

² Correos electrónicos: rmeza@recoleta.cl

Recibido: 30/09/2025

Aceptado: 24/12/2025

Publicado en línea: 30/06/2006



determinada problemática (los procesos de participación ciudadana en España y Chile en este caso). Para tales fines el estudio se apoyó en el software cualitativo Atlas ti.

A partir del discurso recabado, la Teoría Fundamentada intenta llegar a la elaboración de una teoría explicativa del fenómeno.

La presentación y análisis de los resultados se realiza a partir de la generación de códigos descriptivos e interpretativos que permiten ordenar un discurso social que emerge desorganizado desde las entrevistas.

Palabras clave:

participación ciudadana, gobierno local, municipalidad, ayuntamiento, Maracena, Granada, Recoleta

Abstract:

This study has as its general objective to describe and compare the processes of citizen participation implemented in the local governments of Granada and Maracena in Spain, and Recoleta in Chile. The chosen methodological approach to address this issue is qualitative. Within this framework, the research was conducted using Grounded Theory, a methodological orientation that operates in an “inductive” manner, gathering data from a group of subjects (structural or theoretical sample) linked to a specific issue (in this case, the processes of citizen participation in Spain and Chile). For this purpose, the study makes use of the qualitative software Atlas.ti.

Based on the collected discourse, Grounded Theory seeks to develop an explanatory theory of the phenomenon.

The presentation and analysis of results are carried out through the generation of descriptive and interpretive codes that allow for organizing a social discourse which emerges in a disorganized way from the interviews.

Keywords:

Citizen participation, local government, municipality, city council, Maracena, Granada, Recoleta

SUMARIO

I.	INTRODUCCIÓN	5
I.1	Objeto de estudio	5
I.2	Justificación del estudio	6
II.	ANTECEDENTES EMPÍRICOS Y TEÓRICOS, ESTADO DEL ARTE, PREGUNTA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	7
II.1	Antecedentes y estado actual de la temática:	7
II.2	Pregunta de investigación	10
II.3	Objetivo general:	10
II.4	Objetivos específicos:	10
III.	HALLAZGOS	10
III.1	Metodología	10
III.2	Análisis	13
	<i>Nube de conceptos N° 1: Participación ciudadana según el conjunto de entrevistados de España</i>	13
III.3	Participación ciudadana en la mirada general de los actores andaluces	15
III.3.1	<i>Mapa semántico N° 1: Participación ciudadana según la percepción de los entrevistados de Andalucía</i>	15
III.4	Participación ciudadana según el conjunto de actores del municipio de Recoleta.	18
	<i>Nube de conceptos N° 2: Participación ciudadana según el conjunto de entrevistados de Recoleta.</i>	18
III.4.1	<i>Mapa semántico N° 2: Participación ciudadana en la percepción del conjunto de entrevistados del Municipio de Recoleta</i>	19
III.5	Participación ciudadana en el imaginario de los concejales de Maracena	22
III.5.1	<i>Mapa semántico N° 3: Participación ciudadana en el imaginario de los concejales de Maracena</i>	22
III.6	La visión de PAC de la concejalía de Recoleta	25
		3



III.6.1	<i>Mapa semántico N° 4: Participación ciudadana en la visión de la concejalía de Recoleta</i>	25
III.7	Participación ciudadana y la mirada del mundo ONG (UIM)	28
III.7.1	Mapa semántico N° 5: Participación ciudadana, la mirada del mundo ONG (UIM)	28
III.8	Participación ciudadana en la percepción del Alcalde de Recoleta	31
	<i>Gráfica N° 1: síntesis de la entrevista con el Alcalde de Recoleta</i>	32
III.8.1	<i>Mapa semántico N° 7: Participación ciudadana en la percepción del Alcalde de Recoleta</i>	32
III.9	Participación ciudadana desde la perspectiva de los académicos andaluces	34
III.9.1	<i>Mapa semántico N° 8: Participación según académicos andaluces</i>	35
III.10	PAC según la mirada del jefe del departamento de educación (DAEM) de Recoleta.	38
	<i>Gráfica N° 2: síntesis entrevista con Jefe del Departamento de Educación (DAEM) de Recoleta</i>	38
III.10.1	<i>Mapa semántico N° 9: Participación ciudadana en la percepción del Jefe DAEM Recoleta</i>	39
III.11	Participación ciudadana en la mirada del Ayuntamiento de Granada	41
III.11.1	<i>Mapa semántico N° 11.1: Participación ciudadana en la percepción de la subdirectora área de PAC de Maracena</i>	41
IV.	CODIFICACIÓN AXIAL	44
V.	CODIFICACIÓN SELECTIVA Y CONCLUSIONES	45
V.1	<i>Visión político-institucional de la PAC</i>	47
V.2	<i>Visión técnico-política de la PAC</i>	48
V.3	<i>Visión del mundo ONG sobre la PAC</i>	49
V.4	<i>Visión académica de la PAC</i>	49
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50
	ANEXOS	52

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Objeto de estudio: La presente investigación, explora las diversas formas de implementación y promoción de la “Participación Ciudadana” (PAC), según la mirada de un conjunto de autoridades e instituciones de Andalucía (España) y Recoleta (Chile). Desde la Península Ibérica, participaron representantes de los gobiernos locales de Granada y Maracena. También en Andalucía, participó un ex concejal de PAC y académico de la Universidad de Málaga, una académica de la Universidad de Granada y otro de la Universidad de Sevilla. Igualmente, participaron dos profesionales de la ONG Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), la Encargada de Comunicaciones y el Secretario General.

Desde la Municipalidad de Recoleta, participaron en actual alcalde, una concejala y el ex director del Departamento de Educación (DAEM).

Además, el estudio analizó la relación del proceso de PAC, en su conexión con el ámbito de la educación, en los tres gobiernos locales.

Respecto al concepto mismo, se debe comenzar señalando que la idea de PAC es consustancial a la de Democracia, ambas son las dos caras de una misma moneda, el desarrollo de una implica sistémicamente a la otra. En términos históricos, hoy resulta fácil criticar a la antigua democracia ateniense por su escasa *participación ciudadana*, ya que esta concepción primigenia de Democracia, fue sumamente restringida, pues dejaba de lado a una serie de actores sociales.

No obstante ello, la humanidad se hallaba ante los primeros rudimentos de Democracia, sistema que tendrá cierta continuidad en Roma, en el período de la República y que tenderá a extinguirse hacia el medioevo, para reaparecer en su versión moderna con los gobiernos que siguieron a la declaración de independencia de EEUU.

Ya instalados en los sistemas democráticos modernos, cabe señalar que, en su origen, estos tampoco fueron completamente participativos. No obstante, amparados en los preceptos derivados de los filósofos contractualistas (Hobbes, Locke y Rousseau), la democracia occidental y el Estado Moderno, aumentarán paulatinamente en niveles de participación e inclusión.

Hoy en día la denominada democracia liberal, basada en el sufragio universal, la separación de poderes y la existencia de partidos políticos, entre otros aspectos, promueve fuertemente los principios de participación.

I.2. Justificación del estudio: La reflexión sobre esta problemática, se orienta principalmente hacia la profundización de la democracia en las sociedades modernas, hecho que trae aparejado una serie de beneficios que permiten una validación permanente de este sistema de gobierno. La PAC es un concepto central en la administración y en la formulación de políticas públicas. Implica el involucramiento activo de los ciudadanos en los procesos de decisivos que afectarán sus vidas y comunidades. Este enfoque busca fortalecer la democracia y asegurar que las políticas públicas reflejen las necesidades y deseos de la población.

Este tipo de participación trae aparejada beneficios tales como la mejora en la legitimidad y aceptación de las políticas públicas, ya que alinea las decisiones con las necesidades reales de la comunidad, fomenta la transparencia y reduce la corrupción al hacer los procesos más abiertos y responsables, además de empoderar a los ciudadanos al darles un rol activo en la solución de problemas y en la planificación de su comunidad.

La PAC, puede manifestarse de diversas formas: consultas públicas, referéndums, consejos ciudadanos, participación en proyectos, inclusión en plataformas digitales, cabildos abiertos, **presupuestos participativos**, etc. Estas actividades permiten a los ciudadanos expresar sus opiniones y contribuir a la generación de mejores políticas.

No obstante, se debe señalar que este tipo de procesos, no surgen de manera espontánea. Por ello, la PAC, debe ser promovida, planificada y estimulada. En este sentido, la efectividad de la participación puede verse afectada por barreras como la falta de información, desinterés, o inequidades en el acceso a las oportunidades de participación. Por ello, es fundamental que los mecanismos de PAC sean inclusivos y representen adecuadamente a todos los segmentos de la población.

Para terminar, hay que señalar que, la realización de este estudio también se justifica, porque permitirá a los gobiernos locales de la muestra, compartir información relevante sobre su proceder, en un área tan sensible como la inclusión de la ciudadanía en la definición de las políticas públicas, pues quien mejor que las propias comunidades, para participar del diagnóstico y solución, de sus problemáticas.

La investigación pretende indagar en los mecanismos de participación de los tres gobiernos locales, lo que favorecería, a partir de la descripción y la comparación, la corrección del rumbo y un eventual préstamo de tecnologías sociocomunitarias orientadas a la PAC.

Finalmente, al incluir el plano educacional, el estudio abre la mirada hacia otros ámbitos desde donde potenciar la PAC. Esto tanto desde la educación formal, como informal, entendiendo a la primera, como los procesos regulares de escolaridad y a la segunda como aquel cúmulo amplio de esfuerzos, institucionales y no institucionales, que destinan sus esfuerzos, a la promoción y formación de personas y organizaciones de la sociedad civil.

II. ANTECEDENTES EMPÍRICOS Y TEÓRICOS, ESTADO DEL ARTE, PREGUNTA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

I.1. Antecedentes y estado actual de la temática:

La Participación Ciudadana ha sido ampliamente estudiada a nivel mundial. En su análisis, confluyen aportes de autores de diversas disciplinas, destacándose especialmente la ciencia política, el trabajo social, los estudios de administración pública, la sociología, la antropología, entre otras. Sobresalen autores como Maynts (2006, 2001), O'donnell (2001), Montecinos (2022, 2006), Marchioni (2022), entre otros.

Igualmente, muchas organizaciones internacionales han centrado su atención en esta problemática. Entre las más relevantes se encuentran la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2018), el Banco Mundial (BM, 2014), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018, 2021), la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2003) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), por mencionar algunas.

La Participación Ciudadana, debe ser entendida como una noción en constante evolución. Aun cuando se han escrito innumerables textos y artículos tratando de definir el tema con precisión, sigue siendo un término altamente polisémico. Su interpretación varía considerablemente dependiendo del contexto y de quién lo utilice. No es lo mismo si lo usan actores de la sociedad civil, el Estado o el sector productivo. La intención detrás de su uso también influye en su significado, puede diferir si proviene de una perspectiva progresista o conservadora, si busca fomentar la autogestión, etc.

La concepción moderna de PAC, la entiende como un derecho humano fundamental³. Aunque tradicionalmente se le ha vinculado con el acto de sufragar, las nuevas

³ Artículo 21 de la declaración de los DDHH: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que

perspectivas en ciencia política, administración pública o sociología han ampliado esta visión. Según estos nuevos enfoques, la participación ciudadana no se limita a la simple acción de sufragar, sino que abarca un proceso más amplio, en el que la ciudadanía participa en la toma de decisiones sobre asuntos públicos. Para la politóloga y socióloga alemana Renate Mayntz, en una *gobernanza moderna*, “la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas públicas puede llevarse a cabo de diferentes maneras, adaptándose a un entorno social complejo y dinámico.” (Mayntz, 2001, p. 3). Aparece así, la necesidad de una vinculación Estado/sociedad civil para la definición de políticas públicas. Esta misma autora señala que, “Lo particular de la *governance* en el Estado moderno es la acción conjunta, a partir de intereses comunes, del Estado y la sociedad civil en la regulación de los asuntos colectivos.” (Mayntz, 2006, p. 107).

Desde una mirada más institucional, como señala un grupo de investigadores de la CEPAL, la participación ciudadana está relacionada con “la legitimidad de ser parte de la toma de decisiones de los asuntos públicos a través de formas institucionalizadas, más allá de participar en los actos electorarios.” (Sandoval, et al., 2015 p. 15). Como se puede apreciar, esta mirada es totalmente coincidente con los planteamientos de Renate Mayntz y el rol de la participación ciudadana en la *governance* moderna.

Una mirada complementaria, introduce la idea de *control de la sociedad civil* sobre las cúpulas gobernantes por medio de diferentes acciones: participación ciudadana, elecciones, opinión ciudadana, movilizaciones, etc. Dicha mirada, tiene que ver con el concepto de accountability vertical (O’donnell, 2001). La idea detrás de este concepto, hace alusión al conjunto de mecanismos de los que dispone la ciudadanía, para cautelar las acciones de los gobiernos.

Marco Machioni, trabajador social italiano radicado en España, plantea que la PAC, implica el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan a su comunidad, destacando su rol como agentes en la creación y evaluación de políticas (Machioni, en Oliver et al., 2022). Este mismo autor, enfatiza la necesidad de que todos los sectores de la población, incluidas las voces marginadas, puedan participar, ya que

habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

esto contribuiría a una representación equitativa y a la construcción de un entorno democrático. (Machioni, en Oliver et al., 2022).

La percepción de PAC en Chile, también se ha alejado de la antigua visión de participación como algo ligado única y exclusivamente al acto del sufragio. Así, por ejemplo, el actual Rector de la Universidad Austral de Chile, plantea que la necesidad de “Fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones es fundamental para la legitimidad de las políticas públicas” (Montecinos, 2006, p. 78). Este mismo autor, señala que “La inclusión de los ciudadanos en los procesos de planificación local mejora la transparencia y la rendición de cuentas.” (Montecinos, 2006, p. 102).

Otro fenómeno que se puede evidenciar tanto en España como en Chile, es el creciente interés entre los mecanismos de participación y la incidencia de estos sobre los recursos que manejan los gobiernos locales. Granada, por ejemplo, cuenta con los “**presupuestos participativos**”, mecanismo a partir del cual, la ciudadanía se hace parte de la toma de decisiones sobre el destino de los recursos públicos con los que cuentan los gobiernos locales⁴.

En Chile también se ha trabajado el tema de los **presupuestos participativos**, sobre todo en lo relativo a la confección del presupuesto y la relación de estos con la inclusión social (Noriega, et al., 2016). También se ha documentado la evolución de este mecanismo, que ya cuenta con 23 años de existencia en Chile (Montecinos y Carrasco, 2022).

El propio municipio de Recoleta contempla dentro de su Ordenanza de Participación, la existencia de este tipo de mecanismos de PAC.⁵

Siempre en el plano descriptivo, cabe señalar que las tres instituciones de la muestra, comparten aspectos fundamentales para las pretensiones de este análisis. En primer lugar, todas cuentan con mecanismos formales para la promoción de la participación ciudadana. En Granada destaca el “Reglamento Orgánico de Gobierno Abierto de la Ciudad de Granada (ROGA)”, promulgado en 2021. En Maracena actualmente se implementan los presupuestos participativos, mientras que en Recoleta se encuentra vigente la “Ordenanza de Participación Ciudadana”, instaurada en 2019.

⁴ En la página del ayuntamiento granadino (<https://decide.granada.org/>), existe un link que permite e insta a la ciudadanía a participar de la distribución del presupuesto.

⁵ https://recoletatransparente.cl/archivos_2016/ordenanza_2016/ORDENANZA%20N%2059.pdf

En segundo lugar, los tres gobiernos locales comparten la implementación de un "portal de transparencia" en sus respectivas páginas web. Estos portales forman parte de su estructura administrativa y facilitan el acceso de los ciudadanos a información relevante sobre gestión y uso de los recursos públicos. Su objetivo principal es promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, al ofrecer un acceso fácil y rápido a dicha información.

I.2. Pregunta de Investigación:

Los procesos de participación ciudadana de los gobiernos locales de Maracena y Granada en España y Recoleta en Chile, ¿presentan similitudes y diferencias sustanciales?

I.3. Objetivo General: Describir y comparar los procesos de participación ciudadana implementados en los gobiernos locales de Granada, Maracena y Recoleta.

II.4. Objetivos específicos:

- a) Explorar la posible relación entre los mecanismos de participación ciudadana de estos gobiernos locales y su promoción a través de sistemas educativos formales o informales.
- b) Identificar nudos críticos y aspectos que actúen como trabas a los procesos de participación ciudadana.
- c) Proponer mejoras a los procesos de participación de estas instituciones, a partir de las conclusiones derivadas de la investigación.

III. HALLAZGOS

III.1. Metodología

Esta investigación, se enmarca dentro del paradigma cualitativo, por lo tanto, es un estudio ligado fuertemente al tema de la comprensión y la interpretación del discurso social, además, integra elementos de la *hermenéutica* (interpretación de textos complejos).

El análisis se desarrolla desde el enfoque metodológico conocido como Teoría Fundamentada (TF), diseño investigativo surgido en USA, en la segunda mitad de los 60', donde destacan los sociólogos Barney Glasser y Anselm Strauss (1967), ambos fuertemente influenciados por una de las principales corrientes sociológicas de la época, a saber, el Interaccionismo Simbólico IS (Mead, 1993; Blumer, 1982), perspectiva teórica que, estudia cómo las personas construyen la realidad social a través de la interacción

entre ellas, a partir del uso e interpretación continua de símbolos. Muchas veces, el IS ha sido encasillado entre las microsociologías⁶.

No obstante, el impacto que el IS generó en el mundo intelectual, académico y teórico; desde fines de los 50' inicia una crítica al mismo, acusándolo de ser una perspectiva demasiado teórica y poco empírica. En ese momento, irrumpen Glasser y Strauss con la Teoría Fundamentada (1967) y su renovación del IS, al que imprimieron un carácter marcadamente empírico e investigativo.

La TF, emerge como un esfuerzo por trabajar en el mundo de la investigación social, desde una perspectiva teórica diferente a la predominante en ese entonces, donde la estructura y el sistema social, determinaban el comportamiento humano (Parsons, 2012).

La TF, por contrapartida, pretende generar un conocimiento que vaya, desde lo particular a lo general, partiendo desde los datos, para avanzar hacia la elaboración de una teoría explicativa, de un determinado fenómeno. "Es una metodología que tiene por objeto la identificación de procesos sociales básicos (PSBs) como punto central de la teoría. A través de esta metodología podemos descubrir aquellos aspectos que son relevantes de una determinada área de estudio" (Cuñat, R. 2007, p. 1).

La TF, es una manera de generar conocimiento de manera inductiva, donde, a partir de un conjunto de datos (la transcripción de una entrevista, un grupo de discusión, las notas de una observación participante, una etnografía, etc.), se van relevando temas emergentes, creando categorías y generando codificaciones, hasta elaborar una teoría explicativa del fenómeno, todo ello, a partir del uso de la **comparación constante** (entre códigos, categorías, etc.), el **muestreo teórico**⁷ y la **saturación teórica**⁸ de las unidades de análisis. "La contribución de la Teoría Fundamentada al análisis cualitativo dirige la atención hacia el proceso de conceptualización basado en la emergencia de patrones sociales a partir de los datos de investigación" (Trinidad et al., 2006 p. 6).

⁶ Se conoce como microsociologías, a un conjunto de esquemas de analíticos cercanos, o derivados de la sociología y la psicología, caracterizados por realizar el estudio de las interacciones sociales a pequeña escala. Entre estos se encuentra el propio interaccionismo simbólico y también la etnometodología.

⁷ El muestreo teórico es lo opuesto del muestreo probabilístico, a diferencia de este último, la selección de la muestra no depende de complicadas fórmulas estadísticas, sino de la capacidad del investigador para incluir en la muestra, a personas que conocen profusamente el tema de investigación y que aportarán información relevante para los fines investigativos.

⁸ Se habla de saturación teórica, cuando ya no emerge información nueva. Por ejemplo, saturamos un grupo de discusión, cuando ya no surgen datos nuevos y la información se vuelve reiterativa. En el caso de una categoría, código o dimensión, esta se satura precisamente cuando ya no emerge nada nuevo.

Se **utilizó una muestra teórica**, pues esta es uno de las estrategias muestrales más usadas en estudios cualitativos. Es pertinente señalar que, “El muestreo teórico es el proceso de recopilación de datos para generar teoría, mediante el cual el analista recopila, codifica y analiza datos de forma conjunta y decide qué datos recopilar” (Glaser y Strauss, 1967, p. 45). Aquí la muestra es escogida por el investigador. Se incluye a las personas por sus características, *expertise*, ámbito de dominio, conocimiento, etc. y no por temas probabilísticos o aleatorios. Para un grupo de investigadores mexicanos, una de las características centrales de este tipo de muestras, tiene que ver con que los participantes son elegidos porque pueden contribuir a la elaboración de teoría y de las categorías que emergen (Hernández et al., 2003).

Retomando el tema del análisis, la teoría fundamentada desagrega el material a analizar, a partir de tres codificaciones, entendiendo que, “La codificación es un proceso sistemático que contiene tres tipos de codificación: (1) abierta, (2) axial y (3) selectiva” (Bonilla, M y López, D. 2016 p. 3).

La codificación abierta, “inicia cuando el investigador comienza a fragmentar los datos, en tantos modos como sea posible, con el objetivo de generar un conjunto emergente de categorías y sus propiedades, que se ajusten, funcionen y sean relevantes en la integración teórica.” (Trinidad et al., 2006 p. 47). Esta primera parte del proceso de codificación, está fuertemente marcada por la búsqueda de temas emergentes que llaman la atención del investigador, por su reiteración, su relevancia u otras.

La codificación axial, por su parte, va un paso más allá de la codificación abierta. Esta agrupa semánticamente conjuntos de códigos abiertos, estableciendo afinidades entre estos, e insertándolos en codificaciones más amplias. Estas nuevas categorías, ya no se hallan puras en el texto, no están escritas, no aparecen disponibles de manera inmediata al analista, sino que es este quien las construye, a partir de su criterio y conocimiento del tema. “A través de la codificación axial, el investigador desarrolla una categoría, al especificar las condiciones que llevan a obtenerla, el contexto en el cual se incrusta, y las estrategias de acción/interacción, por las cuales se maneja, se gestiona y se lleva a cabo. Estas condiciones, contextos, estrategias y resultados tienden a ser agrupados, y las conexiones deben ser jerarquizadas” (Cuñat, R. 2007, p. 7).

La codificación selectiva, al igual que la anterior, subsume un conjunto de códigos axiales, en un número reducido de nuevas codificaciones, menores en cantidad, mucho

más abstractas y generales, pero con un mayor poder explicativo. Hablamos entonces de un grupo de categorías y codificaciones capaces de aclarar y explicar un determinado fenómeno, a partir de una *teoría emergente* (en muchos casos hablamos de teorías de alcance medio). En este sentido, “La codificación selectiva es el proceso de elección de una categoría para ser el núcleo, y relacionar todas las demás categorías con la central. La idea esencial es desarrollar una única línea narrativa con la cual todos los demás factores están cubiertos.” (Cuñat, R. 2007, p. 8).

III.2. Análisis

Nube de conceptos N° 1: Participación ciudadana según el conjunto de entrevistados de España.



Fuente: elaboración propia

Esta nube, da cuenta del conjunto de entrevistas realizadas en Andalucía. Los entrevistados fueron: Ana Tinas (Concejala de Participación Ciudadana de Maracena), Fran Yeste (Concejal de Educación, Maracena), Macarena Gómez (subdirectora del Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Granada), Francisco Paniagua (ex Concejal de Málaga y actual catedrático en la Universidad de Málaga), Francisco Sierra (Diputado del parlamento andaluz y catedrático de la Universidad de Sevilla), Rossana Matos (catedrática de la Universidad de Granada), Liliana Ladrón de Guevara (encargada

de comunicaciones de la UIM) y, Federico Castillo Blanco (Secretario general de la UIM).

El análisis dividirá el discurso en secciones, iniciando con el relato conjunto de los participantes andaluces, para luego avanzar hacia miradas más particularistas que incluirán la visión de los concejales de Maracena; la visión tecno-política del ayuntamiento de Granada; la de los integrantes de la ONG UIM y, también, la de los académicos, representada en las voces de los docentes de Sevilla, Granada y Málaga. Esta misma dinámica se utilizará para el caso chileno, seccionando el discurso en función del estamento al cual el entrevistado/da pertenece.

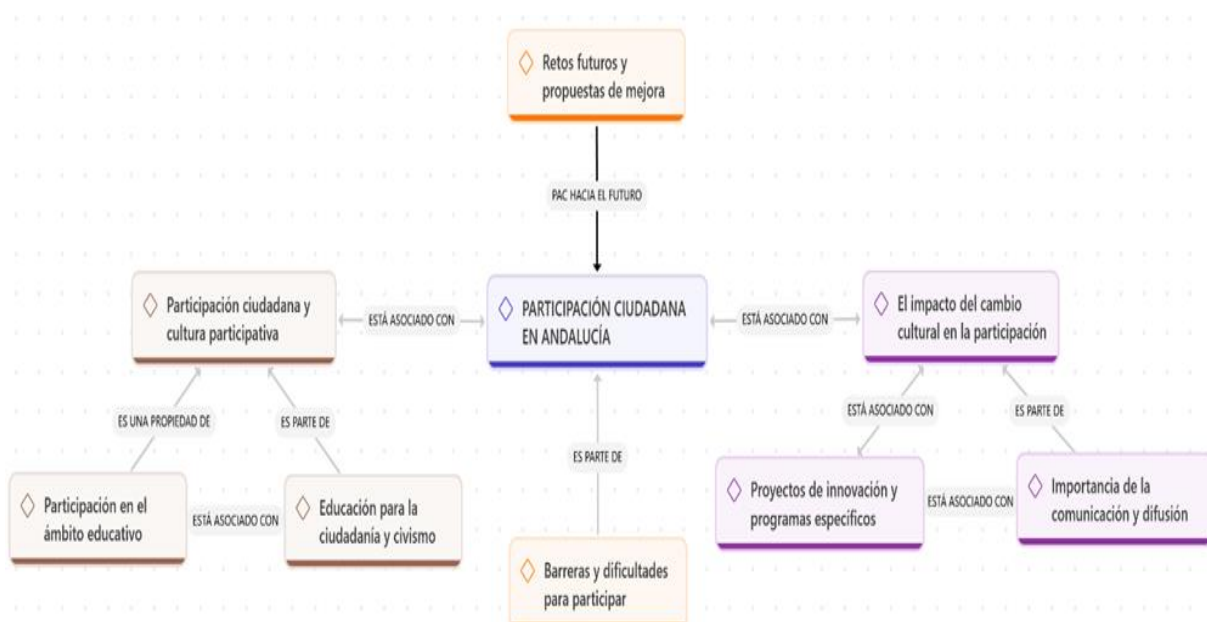
El desarrollo de este proceso no necesariamente tendrá la linealidad descrita anteriormente, pues los discursos, opiniones y miradas, se irán alternando, para facilitar el análisis comparativo.

Establecido este derrotero, comenzamos con un panorama global del discurso español y más directamente andaluz, reflejado en el mapa conceptual que se presenta a continuación.

En términos metodológicos, el esquema presenta de manera simultánea la codificación abierta y la axial. La primera corresponde a los códigos o nodos periféricos (en minúscula), que emergieron del discurso, agrupados por afinidad semántica, en torno a un código central (mayúscula), el que más adelante en el análisis, dará forma al código axial. Cabe precisar que, ni el análisis genérico de España, ni el de Chile, se tomarán en cuenta para la creación de códigos axiales, pues su inclusión responde más bien a la intención de mostrar la percepción del contexto general en el que se desarrolla la problemática.

III.3. Participación ciudadana en la mirada general de los actores andaluces

III.3.1 Mapa semántico N° 1: Participación ciudadana según la percepción de los entrevistados de Andalucía



Fuente: elaboración propia

En el eje vertical del esquema, se ubican los códigos “Retos futuros y propuesta de mejora” y, “Barreras y dificultades para participar”, visibilizando la preocupación en la región por la PAC, en tanto que proceso a impulsar, pero que puede y debe ser mejorado. También se hace el señalamiento acerca de las dificultades de este proceso. En relación al tema del futuro y las mejoras, se planteó, por ejemplo, que:

Para que la participación sea efectiva, hay que reducir los costes y barreras que la dificultan.

Siempre que hay proyectos, hay que buscar mejorar la comunicación y la difusión.

Las citas apuntan a dos aspectos fundamentales a fortalecer: reducir las trabas institucionales y bajar los costos del proceso y, generar mejores instancias de comunicación, difusión y retroalimentación

Otra opinión señala que:

Es importante construir capacidades

La frase invita a pensar sobre la importancia de esta materia y, en particular, a disponer todo lo necesario para estimular su desarrollo y promoción. Respecto al tema de las barreras y dificultades, una crítica reiterada, fue la que sostiene que:

No existe conciencia de por qué es importante participar y desde esa participación que se genera como algo natural.

En muchas ocasiones, la participación sea más un acto formal que una verdadera implicación.

La primera cita plantea el peligro del desconocimiento en esta materia, siendo la manera de subsanar, la promoción de la PAC a todo nivel, partiendo incluso por el educativo. La segunda frase devela una especie de eslogan social más que una preocupación real por un tema tan fundamental como la PAC. La misma crítica se desliza cuando se plantea que:

Las debilidades yo creo que es que la gente entienda por qué es bueno participar

Instalando la idea de desinterés por este tipo de procesos sociocomunitarios.

Una preocupación latente surgida en la discusión, se refiere al “impacto del cambio cultural en la participación”. Hecho que, desde hace varias décadas, se viene visualizando en un creciente desinterés por los temas relativos a la democracia y la política:

Se necesita pasar de una cultura del monólogo a una del diálogo y la corresponsabilidad.

Es un cambio de cultura, acostumbrar a las personas a opinar y tener una visión frente a las cosas.

Las frases incuban en sí, uno de los signos más representativos de la modernidad (o posmodernidad). El individualismo dejó hace mucho tiempo de ser algo casual o aislado, para transformarse en la regularidad de las sociedades contemporáneas (Bauman, 2003; Putnam, 2000; Beck 1998) y es ahí donde la invitación al diálogo, al encuentro con el “otro”, a la generación de Capital Social, aparece como alternativa a la atomización y la indiferencia. En palabras de uno de los entrevistados:

El verdadero impacto está en que la participación se vuelva un acto natural y cotidiano.

Ese pareciera ser el camino a seguir, culturalmente hablando, si lo que se quiere es promover el diálogo social y la sana discusión. Participar no es estática, es dinámica, es promover la inserción, la conversación y el diálogo. En este sentido, emerge el código que insta a relevar la “importancia de la comunicación y la difusión”, enfatizando la:

Necesidad de mejorar la comunicación sobre para qué se participa y cuáles son los beneficios.

Esto, como estrategia de promoción acerca de la importancia de fomentar procesos de PAC. Este llamado, se alinea totalmente con el código que solicita potenciar “Proyectos

de innovación y programas específicos”, donde aparecen ejemplos tales como el desarrollado en Maracena:

Maracena Educa es un programa pionero que consiste en hacer una intervención educativa en diversos ámbitos.

Iniciativa ligada al ámbito de la educación y donde los esfuerzos se centran en que:

Cada año se diseñan nuevos proyectos educativos y culturales para mejorar la participación.

Precisamente, la subfamilia conceptual situada a la izquierda del esquema, da cuenta de la implicancia de los procesos de PAC y la educación. Al hacer alusión a la “Participación ciudadana y la cultura participativa”, se releva la “Participación en el ámbito educativo” y la “Educación para la ciudadanía y el civismo”, mostrando, por ejemplo, la importancia de:

que los niños desde temprana edad puedan entender qué significa involucrarse con los procesos de participación.

Entendiendo que:

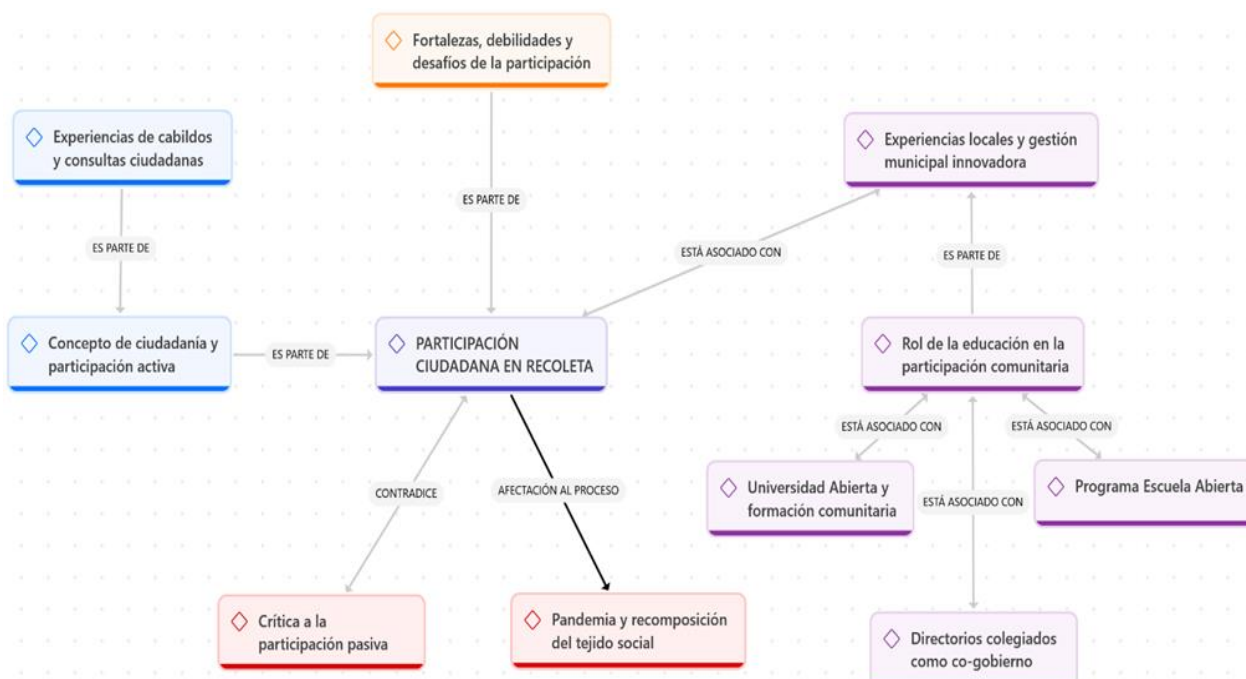
Educación no es solamente el rendimiento académico, también enseñar valores.

Para ello, es imprescindible comprender que:

Las asociaciones escolares forman parte esencial de la participación y colaboración en la comunidad educativa.

Bajo esta premisa y a partir de una lógica formativa, la idea de fortalecer los alicaídos procesos de participación ciudadana, puede tener una revitalización. La PAC no es sólo un eslogan, es una oportunidad para fortalecer y profundizar la democracia. En un mundo cada vez más interconectado globalizado (proceso donde también se globaliza el crimen, el narcotráfico, la trata de personas, la extorsión, el robo, etc.) y donde la democracia pareciera tener cada vez menos valor, inculcar la ética, el diálogo y la PAC desde los primeros años de vida, resulta hoy un imperativo.

III.4.1. Mapa semántico N° 2: Participación ciudadana en la percepción del conjunto de entrevistados del Municipio de Recoleta



Fuente: elaboración propia

Una de las principales preocupaciones en Recoleta, dice relación con las “Fortalezas, debilidades y desafíos de la Participación”. Entre las principales fortalezas con que cuenta el proceso de PAC en esta comuna, se señala:

El municipio ha fortalecido juntas de vecinos y centros de padres mediante visitas y apoyos.

El apoyo al que alude la frase, se vincula al esfuerzo realizado desde la municipalidad por aportar financieramente a las organizaciones sociales del territorio:

Se optó por entregar subvenciones universales a todas las organizaciones con personalidad jurídica.¹⁰

Entre las debilidades manifestadas durante las entrevistas, están:

El recurso limitado es una dificultad transversal.

La debilidad es la falta de convicción institucional sobre la participación.

La primera cita alude a la finitud de los recursos frente al gran cúmulo de necesidades de las organizaciones sociales y de la comunidad en su conjunto. Aun cuando existe conciencia en las autoridades de Recoleta de que no todo es reducible a la escasez de

¹⁰ En el fondo lo que hace la personalidad jurídica en Chile, es formalizar una determinada organización, dándole existencia legal.

recursos, evidentemente es un tema a considerar. La segunda cita, plantea una debilidad institucional, a partir de lo cual se infiere la necesidad de fortalecer la idea de PAC desde la institucionalidad comunal.

En el extremo opuesto a este primer código, hallamos una sub familia compuesta por dos códigos, “Crítica a la participación pasiva” y “Pandemia y recomposición del tejido social”. Ambos plantean la idea de mejorar los procesos de participación, uno desde la crítica de lo que actualmente existe y otro desde la reconstitución tras el fenómeno mundial de la pandemia del Covid 19. El primero se ve reflejado en las frases:

En la mayoría de las actividades municipales la comunidad es espectadora.

La participación pasiva no potencia comunidades.

Ambas muestran a una comunidad parcialmente incapaz de implementar sus propios procesos de PAC. La crítica subyacente es que los procesos participativos, son más bien impulsados desde el municipio, antes que emergentes desde las comunidades. Esto es lo que algunos autores han señalado como “participación inducida” (Correa y Noé, 1988), para referirse a un tipo de participación impulsada y desarrollada desde la esfera gubernamental y donde la ciudadanía aparece con un rol eminentemente pasivo. Esto se hace muy evidente en la frase:

El ciudadano se ha clientelizado: espera soluciones del Estado sin participar en ellas.

Sobre la recomposición pos pandemia, esto se grafica muy bien en la idea de que:

La pandemia profundizó la pérdida del tejido social.

Hecho del cual las autoridades recoletanas tienen plena conciencia y ante lo cual plantean:

Recomponer la organización comunitaria es hoy un desafío central.

La derecha del esquema, hace énfasis en las “Experiencias locales y gestión municipal innovadora”, principalmente en el “Rol de la educación en la participación comunitaria”. En esta sección, se relevan principalmente tres **programas ligados al Departamento de Educación de Recoleta: “Universidad Abierta”, “Directorios Colegiados” y “Escuela Abierta”**. Todos programas abiertos y en donde la ciudadanía tiene un rol activo y de co-producción.

Los Directorios Colegiados son la institucionalidad que funciona en los establecimientos educacionales municipales, donde se discute y debate el desarrollo de la organización, están compuestos por directivos, docentes, estudiantes y apoderados, funcionan una vez al mes y cada estamento tiene capacidad deliberativa, voz y voto¹¹.

¹¹ Más adelante en el análisis, se profundizará sobre esta institucionalidad.

Son un espacio formal de participación decisional.

Escuela Abierta es una política pública comunal (hoy con fuertes ribetes de política nacional), que consiste en abrir las escuelas y liceos fuera del horario de clases, para acoger a la comunidad organizada, con el fin de que esta desarrolle sus actividades colectivas (culturales, deportivas, recreacionales, etc.). Lo importante acá es que:

Las iniciativas nacen del diálogo con los ciudadanos.

La Universidad Abierta de Recoleta (UAR) es un centro de estudio, capacitación y enseñanza popular, nacida al alero del municipio de esta comuna:

La universidad ofrece cursos desde su propia planificación.

Acá se trabaja con la lógica de que:

La educación es una posibilidad de abrir horizontes colectivos.

A la izquierda del mapa, se encuentra la última subfamilia de este esquema. Esta parte con la idea y el “Concepto de ciudadanía y participación activa”. Hecho que delinea un intento por implementar una PAC alejada de lo que antes definimos como “participación inducida”:

La participación ciudadana activa implica ir más allá de ser espectador.

Además de la férrea convicción de que:

Si no existe convicción sobre la relevancia de la participación, solo haremos actividades por cumplir y no por transformar.

La idea de *transformación social* es uno de los sellos de Recoleta, siendo uno de los tópicos con mayor relevancia al momento de trabajar e incluir a la ciudadanía.

Finalmente, y volviendo al tema de las experiencias locales, resalta el código “Experiencias de cabildos y consultas ciudadanas”. Los cabildos ciudadanos son parte de una experiencia social que emergió en el marco del proceso ocurrido en Chile a fines del 2019, denominado “**estallido social**”, momento de gran conmoción y protesta pública, donde el foco de las manifestaciones tuvo un carácter reivindicatorio ante las injusticias sociales imperantes en el país. En aquella ocasión la comunidad se organizó en cabildos ciudadanos que intentaron proponer ideas para generar mayor igualdad y equidad ciudadana. En Recoleta la sistematización de este proceso consultivo se plasmó en un estudio que fue premiado por la UIM¹².

¹² El estudio se denomina: Análisis de los Cabildos Ciudadanos Realizados en la Comuna de Recoleta entre Octubre y Diciembre del año 2019, pertenece a Rodrigo Meza Aliaga. Obtuvo “mención” en el Premio Iberoamericano a la Comunicación Pública, convocado por la UIM. La premiación y presentación, se

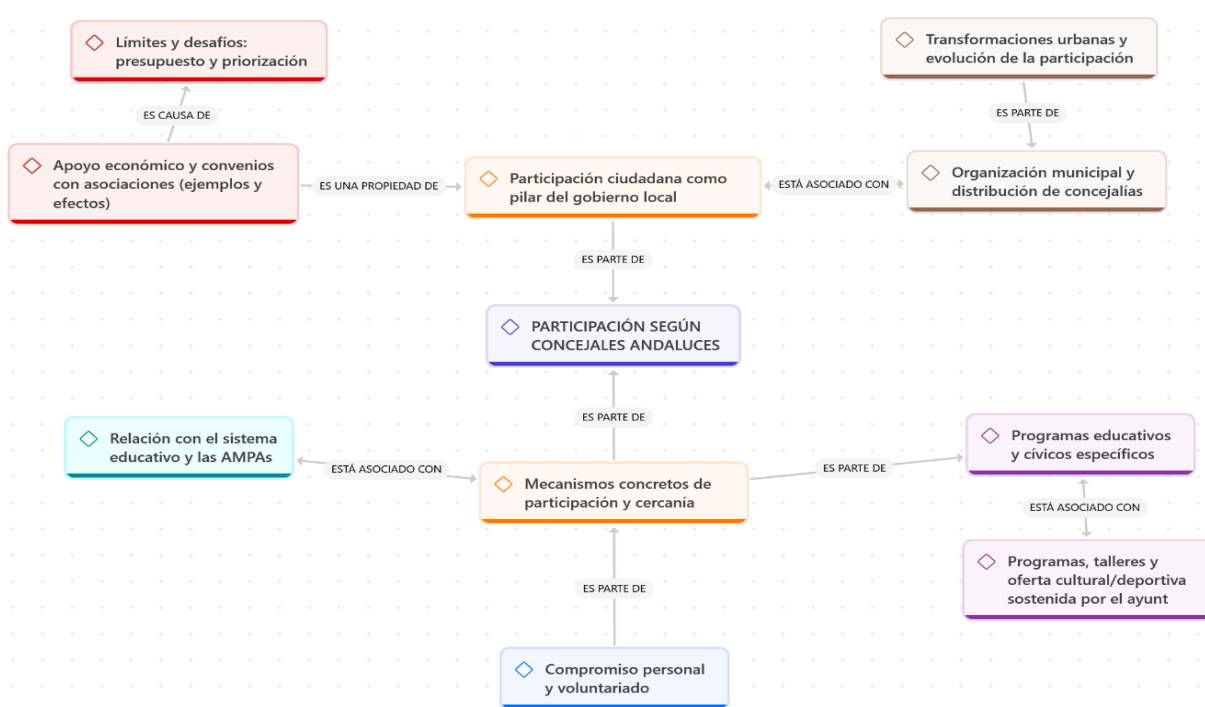
Los cabildos constituyen un ejemplo de participación vinculante.

En los cabildos se discutió cómo transformar la realidad.

III.5. Participación ciudadana en el imaginario de los concejales de Maracena

A continuación, se presenta el esquema que sintetiza las opiniones de los concejales de Maracena. El esquema, presenta tres subfamilias de conceptos claramente diferenciadas, además de cuatro códigos complementarios.

III.5.1. Mapa semántico N° 3: Participación ciudadana en el imaginario de los concejales de Maracena



Fuente: elaboración propia

Un primer código complementario, que enlaza dos subfamilias conceptuales, se refiere a la “Participación ciudadana como pilar del gobierno local”. Este refleja una visión de las concejalías, como instancias altamente comprometidas con la PAC:

Es fundamental escuchar a ciudadanos, asociaciones y todos los colectivos.

La Participación Ciudadana es muy importante porque somos la administración local más cercana al ciudadano.

realizó en el XIV Congreso Iberoamericano De Municipalistas, efectuado el 2023 en la ciudad de Valdivia:
<https://congresoaldivia.eventosuiim.org/accounts/>

En la perspectiva del mundo político (concejalías), también se evidencia una gran valoración por la opinión ciudadana:

Estamos al pie del pueblo para que nos trasladen sus problemas y sus apuestas por el municipio.

Hasta para hacer los presupuestos anuales ponemos una urna y pedimos a la ciudadanía que participe.

Este primer código, sirve de enlace con dos sub familias de conceptos, “Organización municipal y distribución de concejalías” y, “Apoyo económico y convenios con asociaciones (ejemplos y efectos)”. A la izquierda del esquema, se plantea el vínculo de apoyo que existe entre las organizaciones comunitarias y el ayuntamiento, mientras que, a la derecha, se describe la distribución de áreas de trabajo de las concejalías. Respecto a este último tema, se plantea por ejemplo que:

Cada concejalía se asigna según la forma de trabajar y las virtudes de cada persona.

Solemos llevar varias concejalías para sacar el mayor provecho en cada área.

No llevo solo participación: también envejecimiento activo, salud, comercio y bienestar animal.

Tanto el código que las agrupa, como las citas que lo componen, permiten comprender que la distribución de funciones, se realiza a partir de la *expertise* que tiene cada concejal/a.

Respecto del apoyo a la organización vecinal, lo primero que se logra apreciar, es un accionar real en esta dirección desde el ayuntamiento. Segundo, se aprecia que esta ayuda, no sólo se materializa en el plano económico, sino también en otros ítems:

El ayuntamiento promueve que las asociaciones socialicen y fortalezcan la vida comunitaria.

Damos aportes para actividades como la olla de San Antón, para que la disfrute todo el pueblo.

Esta ayuda económica no existe en todos los municipios; en Maracena sí.

Se facilita logística, espacios y materiales cuando es necesario.

Este último código se enlaza de manera directa con, “Límites y desafíos: presupuesto y priorización”, el cual alude a la falta de recursos:

Los presupuestos son los que son; a veces no se puede cumplir todo por falta de recursos.

Llama la atención en este código, la capacidad del ayuntamiento, de buscar recursos fuera de sus fronteras:

Luchamos por subvenciones europeas con proyectos enriquecedores que suelen aprobar.

Descendiendo verticalmente en el análisis del mapa, hallamos otro código, “Mecanismos concretos de participación y cercanía”, el que a su vez sirve de enlace con el código “Relación con el sistema educativo y las AMPAs”, con el código “Compromiso personal y voluntariado” y con la subfamilia conceptual “Programas educativos y cívicos específicos”. Respecto a los mecanismos, una frase muy ilustrativa señala que:

La complicidad ayuntamiento-pueblo es imprescindible para una ciudad enriquecida.

Esto a partir de la manera en que las concejalías entienden y asumen su rol:

Somos representantes del pueblo y nos debemos a él.

AMPA significa Asociación de Madres y Padres de Alumnos, es el equivalente a los Centros de Padres chilenos (hoy Centros de Padres y Apoderados CEPA). Esta institucionalidad agrupa al conjunto de apoderados de un determinado establecimiento, en una organización comunitaria formal:

Las AMPAs enlazan padres, profesorado y ayuntamiento, trasladando problemas y solicitudes.

Este tipo de organizaciones ya anticipa un vínculo formal entre el ámbito educacional y los ayuntamientos:

Tenemos complicidad con las AMPAs, el claustro y los centros; vamos de la mano.

Este nexo además se asume de una manera democrática e integradora:

Tratamos por igual a todas las AMPAs con una vinculación estrecha y cercana.

El código “Compromiso personal y voluntariado”, profundiza en la concepción de que la PAC es una forma de entender y actuar hacia la ciudadanía, generando un compromiso que trasciende lo laboral y lo institucional:

Dar el tiempo que se tiene y hacerlo participe con las demás personas forma parte de mi manera de ser.

Para finalizar con el análisis de este mapa, se debe señalar que la sub familia conceptual “Programas educativos y cívicos específicos”, da a conocer una serie de programas y proyectos que ligam al binomio Ayuntamiento/Educación, resaltando el papel del programa Maracena Educa, el cual vincula a escuelas, ayuntamiento y a la Universidad de Granada (<https://maracena.es/maracena-educa-se-consolida-como-un-programa-socioeducativo-unico-en-la-provincia/>). Esta iniciativa pone de manifiesto una sinergia que va más allá de las instituciones clásicas, al incluir al ámbito universitario.

El último código de esta sub familia, “Programas, talleres y oferta cultural/deportiva sostenida por el ayuntamiento”, se hace carne en frases tales como:

Los programas culturales y festivos fomentan la socialización entre barrios.

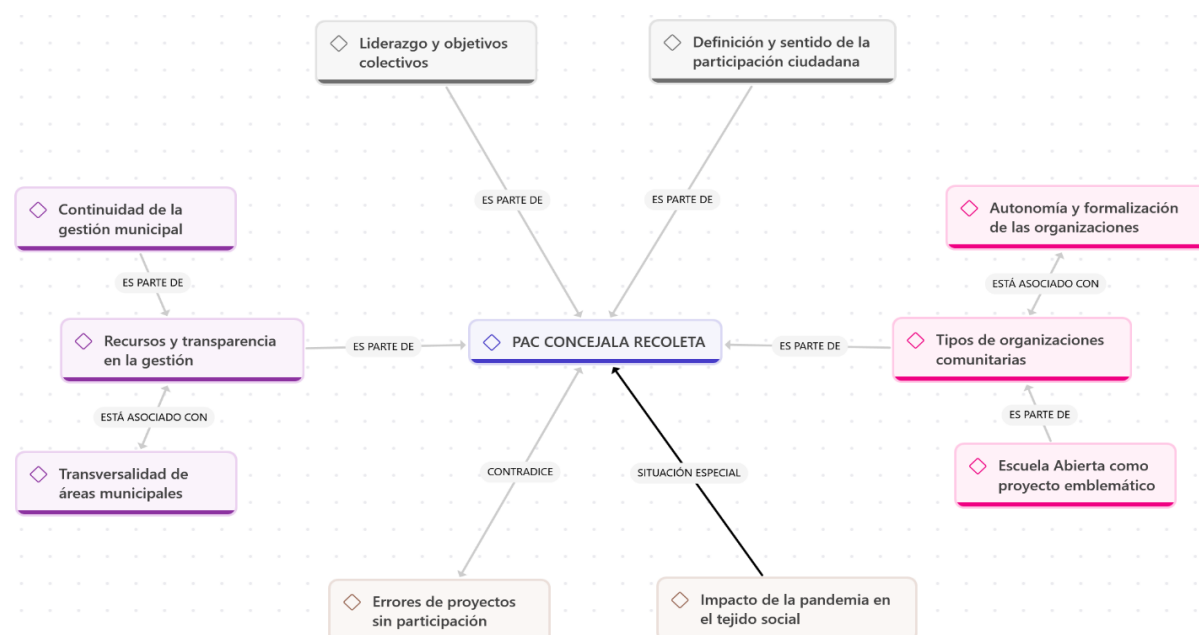
Buscamos que cada colectivo disfrute de actividades y ocio en su tiempo libre

Opiniones que sólo vienen a corroborar los esfuerzos en materia de PAC desarrollados desde este ayuntamiento.

III.6. La visión de PAC de la concejalía de Recoleta

A continuación, se expone la mirada de la PAC de la concejalía de Recoleta. Cabe precisar que la concejala entrevistada (Karen Garrido), es Profesora de Educación Física. Su trayectoria profesional estuvo ligada anteriormente al DAEM Recoleta, a cargo del área de Ciencia y Tecnología.

III.6.1. Mapa semántico N° 4: Participación ciudadana en la visión de la concejalía de Recoleta



Fuente: elaboración propia

El esquema se compone de dos sub familias conceptuales: “Recursos y transparencia en la gestión” y “Tipos de organizaciones comunitarias”, además de cuatro códigos independientes: “Definición y sentido de la participación ciudadana”, “Errores de proyectos sin participación”, “Impacto de la pandemia en el tejido social” y “Liderazgo y objetivos colectivos”.

La idea de Recursos y transparencia es coincidente con la opinión de las concejalías andaluzas, en el sentido de la escasez de recursos:

El tema de los recursos sigue siendo un punto crítico en toda gestión.

Los recursos no son infinitos.

No obstante, el relato de esta autoridad da cuenta de la opción tomada desde el municipio sobre la distribución de los recursos para las organizaciones sociales:

Se decidió entregar la subvención universal a todas las organizaciones.

Este hecho, muestra la intensión de ir más allá de los cálculos electorales y el proselitismo político, al intentar ser lo más ecuánime y responsable posible al momento de fortalecer a las organizaciones sociales.

La continuidad y la transversalidad señaladas en esta subfamilia conceptual, se expresan en frases como:

Desde Daniel Jadue hasta Fares Jadue el objetivo ha sido levantar comunidades.

La gestión busca hacer activa la participación ciudadana en los barrios.

Las políticas locales fomentan la participación organizada.

Las frases establecen una diferenciación en el tratamiento de la PAC entre la administración de Daniel Jadue y sus antecesores, visibilizando una continuidad con el actual Alcalde, Fares Jadue. Surge también en las citas, la intensión de promover procesos de PAC en los barrios de la comuna. Esto corresponde a una especie de descentralización comunal, donde los beneficios de la PAC se hacen llegar a todos los rincones del territorio.

La subfamilia conceptual de la derecha, está conformada primero por el código “Tipos de organizaciones comunitarias”, además de los códigos “Autonomía y formalización de las organizaciones” y “Escuela Abierta como proyecto emblemático”. Algunas de las frases más representativas en este caso son:

Las organizaciones funcionales son más pequeñas, desde 15 personas.

Ejemplos: centros culturales, comités de adelanto, clubes deportivos.

Las organizaciones territoriales son las juntas de vecinos.

Las juntas deben convocar al menos a 200 personas en un territorio.

Las citas entregan una serie de datos relativos a las organizaciones sociales chilenas, tales como que, las organizaciones sociales funcionales, pueden ser más pequeñas que las territoriales. Se plantea también el tipo de organización que se puede formar (cultural, deportiva, etc.). También queda en evidencia que las organizaciones territoriales (Juntas de Vecinos), deben ser capaces de convocar al menos 200 personas en un determinado territorio.

La subfamilia también plantea la importancia del programa Escuela Abierta:

Escuela Abierta abre las escuelas municipales a las organizaciones sociales.

La educación converge con la participación ciudadana en este programa.

El programa fortaleció la relación escuela–comunidad.”

Queda claro que Escuela Abierta es el gran nexo entre educación y comunidad, pues es el DAEM quien facilita las escuelas a la sociedad civil organizada.

Completan el mapa semántico los códigos “Definición y sentido de la participación ciudadana”, “Errores de proyectos sin participación”, “Impacto de la pandemia en el tejido social” y, “Liderazgo y objetivos colectivos”. Las frases más emblemáticas de estos códigos son:

La idea es que los vecinos sean activos en relación a las decisiones municipales o nacionales.

Si no hay participación activa, no se ajustan los proyectos a la realidad del barrio.

Después de la pandemia costó retomar el tejido social.

La fortaleza es que vecinos y municipio trabajan con un mismo objetivo.

La primera frase hace un llamamiento a la ciudadanía a hacerse parte de los procesos de PAC a nivel local y nacional. La segunda cita devela la importancia de contar con los receptores de las políticas públicas en el diseño de las mismas, por un tema de validación, pero también de conocimiento del problema. La cita tres, devela el estado de descomposición social pos-pandemia. Más adelante se verá que gran parte de los esfuerzos del municipio están puestos, precisamente, en recuperarse en este sentido. La

frase cuatro alude claramente a la sinergia positiva que debe darse entre el municipio y la ciudadanía, para generar una efectiva PAC.

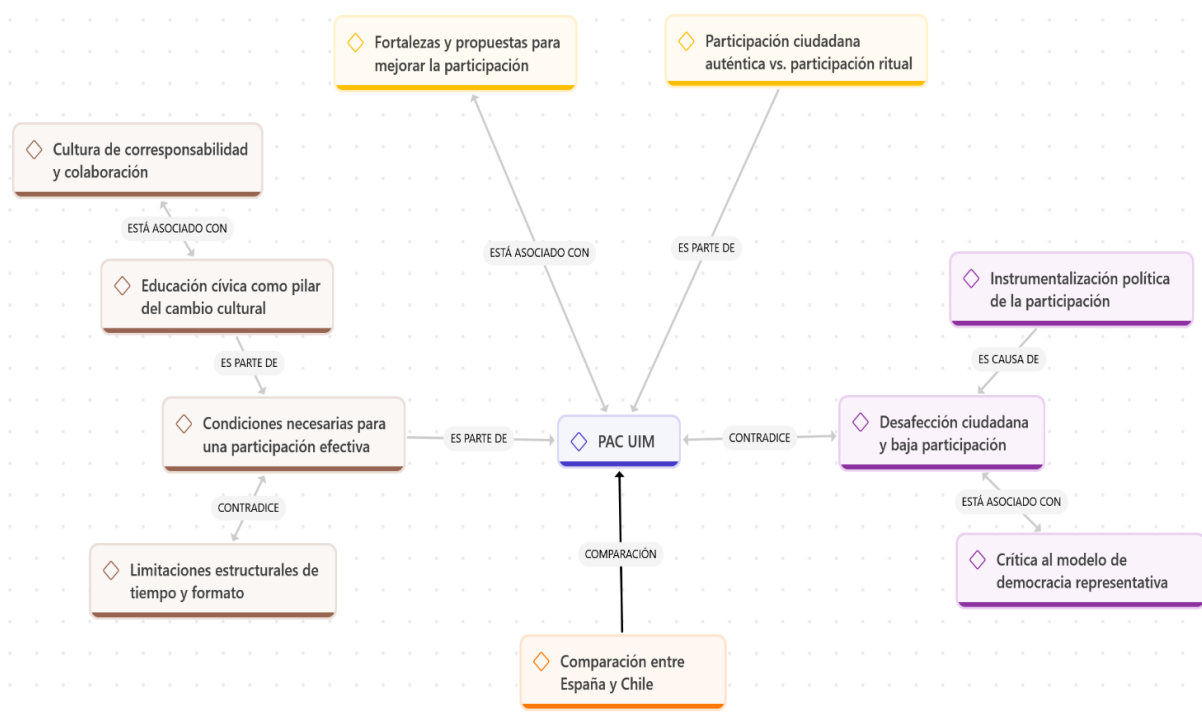
III.7. Participación ciudadana y la mirada del mundo ONG (UIM)

A continuación, se analiza la mirada sobre la PAC, que tiene el mundo de las Organizaciones No gubernamentales (ONGs), en este caso en particular, se presenta la visión de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), cuya casa matriz se ubica en Granada, España.

Este mapa, tal como el resto de los esquemas analizados, organiza el discurso social contenido en las entrevistas, el cual inicialmente se presenta disperso y desorganizado. La estructura se compone de dos sub familias de conceptos, además de tres codificaciones complementarias, dos instaladas en la parte superior del esquema y una en la parte inferior.

La primera subfamilia es la que se halla a la izquierda, esta se une por medio del código “Condiciones necesarias para una participación efectiva”. Esta subfamilia cuenta con los códigos “Educación cívica como pilar del cambio cultural”, “Cultura de corresponsabilidad y colaboración” y, “limitaciones estructurales de tiempo y formato”.

III.7.1. Mapa semántico N° 5: Participación ciudadana, la mirada del mundo ONG (UIM)



Fuente: elaboración propia

Respecto a las condiciones necesarias para la PAC, llama la atención la frase que sugiere la necesidad de:

Concienciar a la gente de por qué debe participar de su propio desarrollo.

Así como las ideas de:

Identificación y creación de incentivos para la participación y reducción de barreras.

Hay que incorporar la participación en las mallas curriculares a temprana edad.

En relación a la educación cívica, se reitera el nexo de la PAC con el mundo escolar:

Es preciso educar en ciudadanía.

Los niños deben crecer con una cultura donde la valoración de la opinión y aportar sea importante.

La mirada de la ONG, es coincidente con lo planteado por la Concejalía de PAC de Maracena, quien también ve en la educación formal, un aliado en términos de formar personas con conciencia democrático-participativa. Sobre la cultura de corresponsabilidad expresada en esta subfamilia conceptual, se instala la necesidad de promover una cultura de la participación que vaya más allá del beneficio personal, centrada en el colectivo y en el trabajo comunitario

La gente debe involucrarse no solo por lo que le sirve a ella, sino por lo que nos sirve a todos.

Co-creación de políticas públicas con la ciudadanía.

El tema de las limitaciones que presenta la PAC, desde la óptica de la ONG, se liga principalmente a un tema de tiempo, pero también a la voluntad, tanto de la sociedad civil como de la institucionalidad (el ayuntamiento en este caso), de comprometerse en espacios de participación. Se agrega también la limitante vinculada a la organización misma de eventos, muchos de los cuales son organizados en horarios laborales, por lo que un gran número de personas debe restarse de los mismos.

Eso dificulta mucho que alguien pueda querer participar de algo.

En la parte derecha del mapa, está la otra subfamilia creada en el análisis, cuyo eje es el código “Desafección ciudadana y baja participación”, la que a su vez sirve de conector con los códigos “Crítica al modelo de democracia representativa” e “Instrumentalización política de la participación”. Respecto a la desafección ciudadana, se plantea el hecho de que:

La gente tiene bastante desidia, incluso más que en la realidad chilena.

El desencanto por la corrupción ha hecho que los jóvenes se restaran.

La entrevistada en este caso, tiene conocimiento de la realidad chilena, motivo por el cual su comparación tiene asidero. El tema de la desidia y del impacto de la corrupción sobre la democracia y la fe en ella, son problemas bastante generalizados hoy en el mundo, no obstante, cabe hacer notar que la visión de la ONG es bastante más negativa que la de las autoridades, tanto de Chile como de España (Alcalde, concejales, técnicos). No se pretende hacer el juicio sobre quien está o no equivocado, ambas posturas son legítimas, pero llama la atención que, quienes trabajan en la política, tienden a ser más benévolo en sus críticas que el mundo ONG. La razón probablemente estriba en la distancia que toma este último ámbito, para analizar la democracia, la política y la PAC.

A modo de complemento, esta subfamilia conceptual, también muestra severas críticas al modelo democrático, sugiriendo, por ejemplo:

En el nivel político, transitar desde una cultura del monopolio representativo a una cultura del diálogo.

Creo en cambiar la democracia representativa por una participativa.

La democracia representativa se está agotando, se vuelve una democracia añeja.

La idea de una democracia participativa, está en directa relación con la necesidad de profundizar la democracia en la sociedad actual, generando mayores niveles de inclusión, evitando lo que Norberto Bobbio (1986) denomina “sistemas expertos”, frase con la que el filósofo italiano, da cuenta del derrotero que ha tomado la política en el mundo, al crear un sistema al cual solo tienen acceso real los políticos de profesión, los *tecnoburócratas* (Bobbio, 1986) y personas que terminan transformándose en expertos en este ámbito (estadísticos, científicos sociales, etc.). El gran problema de esto es precisamente la abulia política que va generando en el pueblo y con ello, un distanciamiento de las personas hacia la PAC.

En directa relación con esta crítica, aparece la idea de una instrumentalización de la participación:

Se abren espacios solo cuando se necesita demostrar que hay gente participando.

El objetivo real es sacar la foto y mostrar un número importante.

Nuevamente aparece, desde el mundo ONG, la severidad al momento de evaluar la PAC. No obstante, este mundo también tiene cosas que decir sobre los procesos de participación en términos positivos. Así, en el tema de las fortalezas, se plantea:

Hay que invitar a la gente a participar de procesos que no tengan que ver con periodos políticos.

Pensar en cuestiones de largo aliento, no solo de cuatro años.

Construcción de comunidad que trascienda a los ciclos electorales.

Acá las propuestas de mejora están directamente relacionadas con separar los procesos de participación, de la política contingente y los ciclos electorales. También se alude a la necesidad de pensar planificadamente y a largo plazo. Respecto de la PAC, la crítica se dirige hacia el formateo de los procesos de participación desde la institucionalidad (ayuntamiento en este caso), configurando lo que anteriormente designamos como “participación inducida”.

Soy crítico, creo que hay, en la mayoría de las ocasiones, una participación ritual, formalista.

Finalmente, en esta sección, se hace alusión a la comparación de la PAC en Chile y España, resaltando que en Chile se participaría más, por un tema de necesidades insatisfechas. La lógica usada sugiere que, a mayores necesidades sociales, mayores niveles de PAC.

En España la participación ciudadana activa es escasa.

En Chile todavía existe una conciencia barrial o comunitaria nostálgica.

En Chile la gente se une en torno a necesidades básicas como vivienda o salud.

III.8. Participación ciudadana en la percepción del Alcalde de Recoleta

Continuando con el análisis, corresponde revisar la mirada y los planteamientos del actual Alcalde de Recoleta, Sr. Fares Jadue Leiva, quien aporta una visión política del fenómeno de la PAC, pero también una mirada técnica, ya que el Edil trabajó en otras reparticiones en el municipio antes de ser el jefe comunal. A continuación, se presenta una gráfica con los principales conceptos derivado de la entrevista:

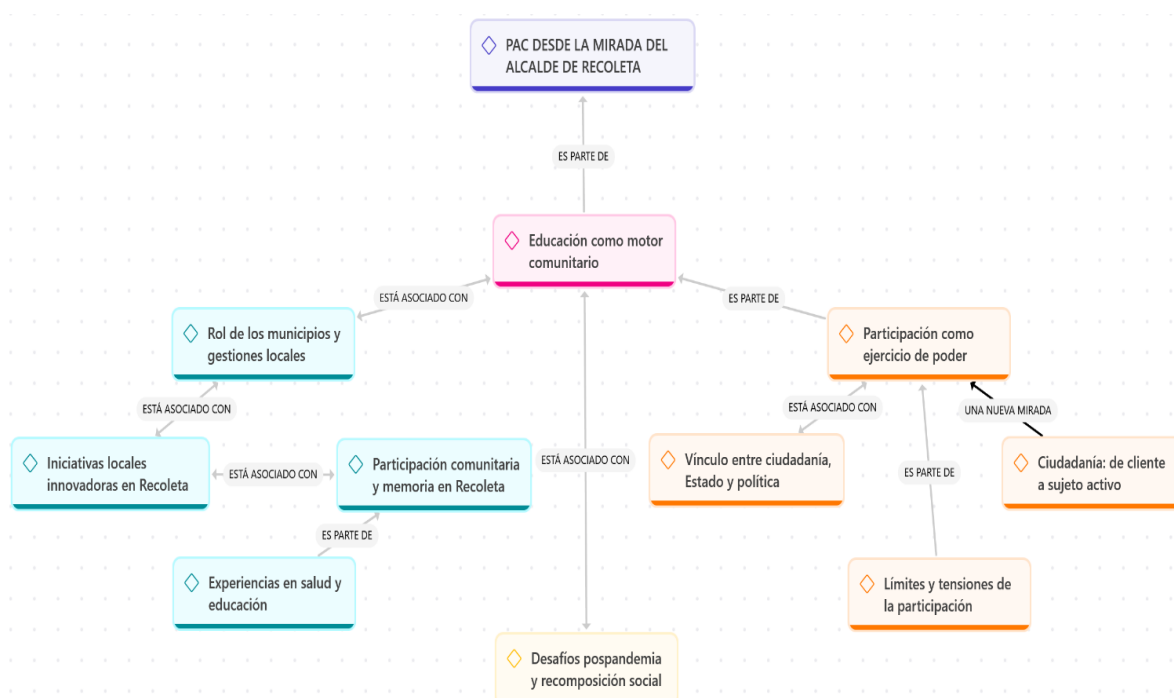
Gráfica N° 1: síntesis de la entrevista con el Alcalde de Recoleta



Fuente: elaboración propia

Respecto al mapa semántico que organiza esta entrevista, es sencillo. Se compone de dos subfamilias semánticas unidas por otro código que tributa de manera directa al código axial. En la parte inferior se halla un segundo código independiente ligado asociativamente al anterior.

III.8.1. Mapa semántico N° 7: Participación ciudadana en la percepción del Alcalde de Recoleta



Fuente: elaboración propia

El código abierto que enlaza todo el esquema y al cual tributan las otras partes es “Educación como motor comunitario”. Entre las frases que lo constituyen, podemos hallar:

La formación contribuye a comunidades más conscientes.

Nos preparamos no sólo para nosotros mismos, sino porque el otro es la extensión de uno mismo.

A la izquierda del esquema, aparece una primera subfamilia conceptual, cuyo eje es el nodo “Rol de los municipios y gestiones locales”, del cual se desprenden tres codificaciones menores más: “Iniciativas locales innovadoras en Recoleta”, “Experiencias en salud y educación” y “Participación comunitaria y Memoria”.

En relación al rol, se plantearon ideas interesantes tales como:

La gestión política se direcciona con los aspectos que la ciudadanía estima relevantes.

Consultas ciudadanas permiten definir temáticas controvertidas.

No obstante, consciente de que los procesos de participación tienen falencias, se planteó que:

Podemos innovar en algunos espacios de participación acotados

En el plano de las iniciativas locales, además de señalar algunas políticas, se hace mención al espíritu dialogante que les da vida:

Las experiencias de Recoleta nacen del diálogo con la ciudadanía.

Los medicamentos a precio justo resolvieron una demanda concreta.

El arriendo a precio justo permite transicionar hacia la vivienda definitiva.

Los últimos dos códigos aportaron frases como:

En educación existen directorios colegiados que generan espacios formalizados de participación.

En salud existen los Comités de Desarrollo Local.

La gestión local debe estar del lado de la comunidad.

La subfamilia conceptual de la derecha se enlaza a través del código “Vínculo entre ciudadanía, Estado y política. Este a su vez agrupa tres codificaciones menores: “Participación como ejercicio del poder”, “Ciudadanía: de cliente a sujeto activo” y “Límites y tensiones de la participación”.

Sobre el vínculo ciudadanía, Estado y política, tres frases sintetizan lo planteado:

Los encuentros comunitarios generan confianza en la ciudadanía.

Si se pierde esa conexión, la política corre el riesgo de no tener sentido.

La política debe ser un espacio de conexión con el pueblo.

El resto de los códigos de esta subfamilia, se resumen bastante bien en frases como:

En la medida que la participación es vinculante en la toma de decisiones, logra tener impacto en las políticas públicas.

Vivimos en un marco jurídico neoliberal que pone límites a la participación.

El objetivo es que la ciudadanía sienta que esto le pertenece y tiene derecho a exigir respuestas del Estado.

Surge en la mirada del Alcalde, una crítica estructural, que se plantea más allá de la casuística. Nos referimos a la evaluación que realiza sobre el marco político económico en el que Chile se sitúa, denominando a este como “neoliberal”, concepto que, como ya hemos visto en otros momentos la investigación, fomenta el individualismo antes que lo colectivo/participativo.

Finalmente, el esquema se completa con el nodo “Desafíos pos pandemia y recomposición social”:

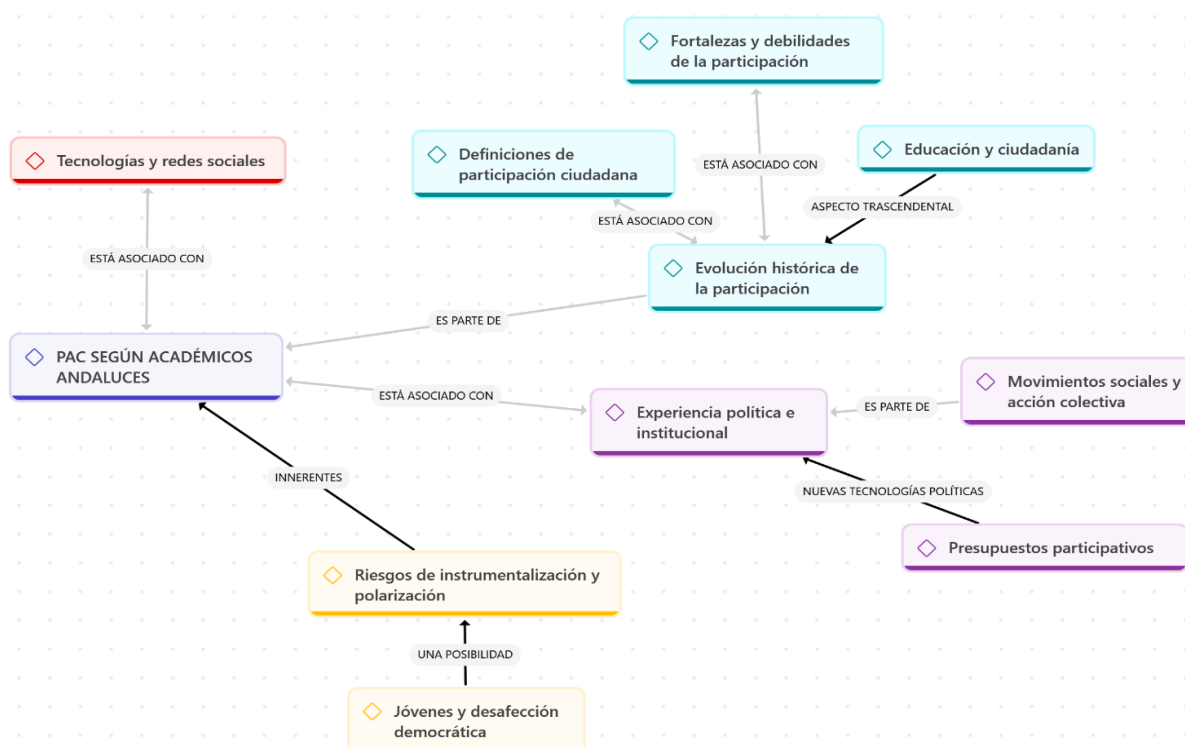
La pandemia generó un retroceso de la participación popular.

Hay que recomponer la organización social para cuidar los territorios con apoyo del Estado.

III.9. Participación ciudadana desde la perspectiva de los académicos andaluces

Corresponde a continuación realizar el análisis de la mirada de los académicos andaluces (Universidad de Granada, U. de Málaga y U. de Sevilla). El mapa semántico creado a partir de estas entrevistas, se compone de tres subfamilias conceptuales, más un código independiente, todos ligados al código axial.

III.9.1. Mapa semántico N° 8: Participación según académicos Andaluces



Fuente: elaboración propia

La primera subfamilia está encabezada por el código “Evolución histórica de la participación”, al que se vinculan tres codificaciones menores: “Definiciones de participación ciudadana”, “Fortalezas y debilidades de la participación” y “Educación ciudadana”. Respecto a la evolución, se plantean ideas como:

Las reivindicaciones de antes no son las de ahora.

Antes eran infraestructuras básicas y ahora son otras necesidades.

La transición dejó una cultura de participación ciudadana que viene de las luchas.

Durante el franquismo hubo mucha participación ciudadana.

Las primeras dos citas, dan cuenta del desarrollo que han experimentado las sociedades en todo el orbe, las antiguas exigencias por infraestructura básica, hoy se complementan con otro tipo de necesidades, más acorde a los tiempos actuales. Por su parte, las últimas dos citas, dan cuenta de un tipo de participación que emerge desde las comunidades y su oposición a la dictadura (de Franco). Sobre las definiciones de PAC, se esbozaron ideas sumamente asertivas:

Participación ciudadana para mí es fundamentalmente la escucha activa y permanente de la ciudadanía.

El mono debate dentro de la participación no es bueno, y menos en el caso del gobierno de los municipios.

La participación ciudadana no solo es un derecho constitucional, sino también una cultura de diálogo entre ciudadanía y sociedad civil.

Sobre las Fortalezas/debilidades y el plano de la Educación contenidos en los otros códigos de esta subfamilia, se planteó que:

Las AMPAs, las asociaciones de madres y padres de estudiantes, también funcionan bastante bien.

La educación debe formar ciudadanos críticos, no solo profesionales.

Fortalezas: refuerzo en la toma de decisiones y hacer partícipe a la ciudadanía.

Debilidades: la instrumentalización o la politización.

Una segunda familia, se compone del código “Experiencia política e institucional”, el cual está ligado a los códigos: “Movimientos sociales y acción colectiva” y “Presupuestos participativos”. Respecto de la experiencia, se planteó:

Fui concejal del Ayuntamiento de Málaga y coordiné la parte de participación.

Una de las labores que hacíamos era escuchar de manera individual a los colectivos, pero luego los poníamos en común.

En relación a los movimientos sociales y los presupuestos, surgieron frases como:

Presupuesto participativo implica cogestión, planificación y evaluación con la ciudadanía.

Existen minorías activas en los barrios que son motor de transformaciones.

Las asociaciones vecinales han sido clave para democratizar la información.

Una tercera subfamilia de conceptos la componen “Riesgos de instrumentalización y polarización” y Jóvenes y desafección democrática”. Esta tercera subfamilia conceptual, contiene frases como:

A veces se utiliza la participación como cierto mercadeo para comprar ciertas voluntades.

Se está viviendo un proceso fuerte de polarización en España, Francia y también en Chile.

Un porcentaje muy alto de jóvenes no creían en la democracia y es preocupante.

En Granada la participación real ocurrió en el 15M.

El 15M nació a raíz de una crisis muy fuerte de desempleo en la población joven.

Evidentemente esta sección plantea críticas profundas, tanto al proceso de PAC y su vínculo con los partidos políticos, como al rol de la juventud y su escaso involucramiento en la PAC. También se alude al movimiento 15M, movimiento social de protesta originado en España hacia mediados del 2011. Este surgió como una reacción ciudadana contra la crisis económica, el desempleo, la corrupción política y las políticas de austeridad que estaban afectando España en ese entonces¹³.

Finalizando esta sección, el código independiente de este esquema, “Tecnologías y redes sociales”, se conforma con ideas tales como:

La democracia digital, con las redes sociales, facilitaría muchísimo la participación.

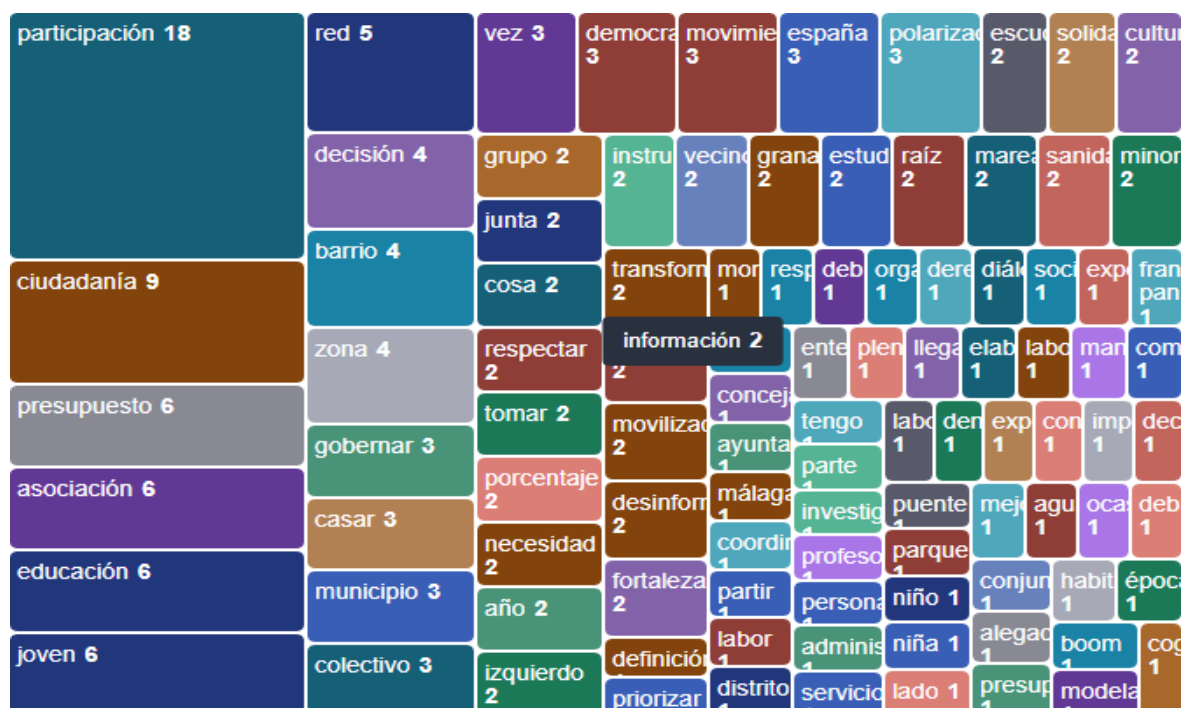
Las redes sociales pueden ser herramientas para manipular ideológicamente a favor del neoliberalismo.

Las citas dejan entrever aspectos positivos y negativos de las TICs en su relación con los procesos de PAC. Por un lado, aparece la idea de que la tecnología puede potenciar los procesos participativos, lo cual es cierto, pues la rapidez, inmediatez y agilidad que estas tecnologías pueden imprimir a los procesos sociales no tiene parangón. No obstante, la última cita pone una nota de preocupación bastante fundada, relacionada con la posibilidad de que los procesos participativos sean cooptados por visiones neoliberales que pregonan la atomización social, el individualismo e incluso restricciones a la democracia.

¹³ Para quien conoce la realidad española y la chilena, es imposible no establecer paralelos entre este movimiento y el estallido social ocurrido en Chile en octubre del 2019.

III.10. PAC según la mirada del jefe del departamento de educación (DAEM) de Recoleta.

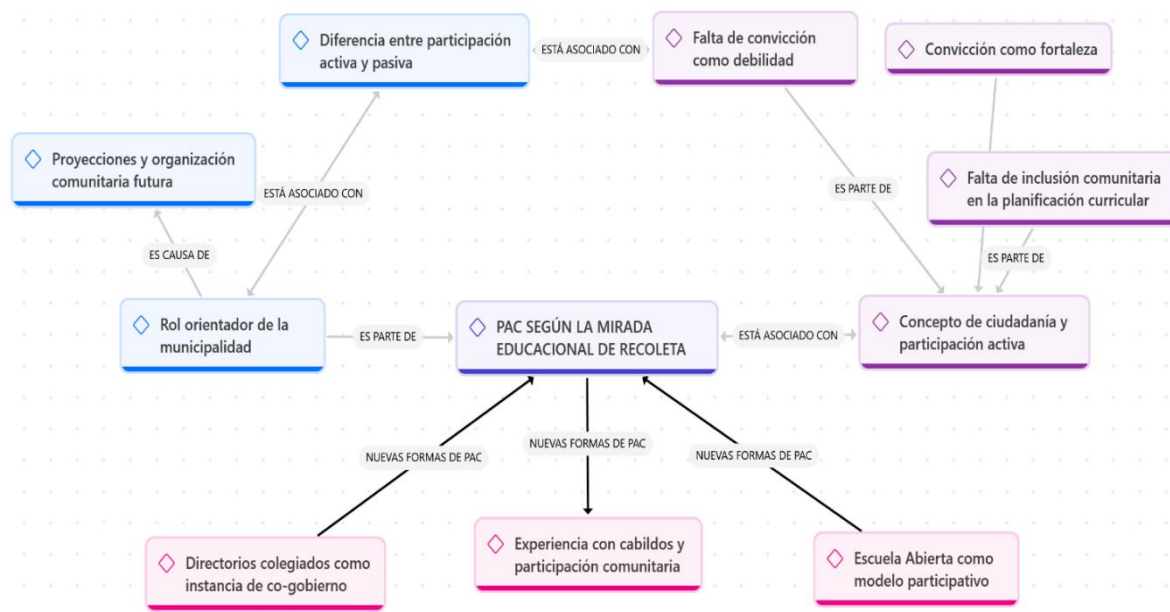
Gráfica N° 2: síntesis entrevista con Jefe del Departamento de Educación (DAEM) de Recoleta.



Fuente: elaboración propia

La perspectiva educacional sobre el fenómeno de la PAC en el municipio de Recoleta, la aporta el ex jefe del Departamento de Educación de esa comuna, quien posee una vasta experiencia en el mundo de la educación y también en el sector público. El mapa semántico en este caso se compone de dos familias conceptuales, más tres códigos independientes referidos a experiencias concretas de PAC.

III.10.1. Mapa semántico N° 9: Participación ciudadana en la percepción del Jefe DAEM Recoleta



Fuente: elaboración propia

La subfamilia de la izquierda está integrada por el código “Rol orientado de la municipalidad”, el cual se enlaza a otras dos codificaciones: “Proyecciones y organización comunitaria” y “Diferencia entre participación activa y pasiva”. Respecto al rol orientador, surgieron ideas señalando que:

No basta con entregar fondos o becas, se debe promover organización comunitaria.

La participación requiere que la municipalidad asuma un rol proactivo.

Ambas frases relevan la idea de que el municipio debe asumir un rol protagónico en los procesos de PAC. Acerca de las proyecciones y las diferencias, estos códigos también albergan frases importantes:

Vamos a meternos en el territorio en esta nueva etapa de Escuela Abierta.

El objetivo es una mayor conciencia ciudadana.

La comunidad participa pasivamente, es decir, asiste como público, pero no organiza ni define los intereses.

Eso no potencia las comunidades.

La primera cita da cuenta de uno de los programas relevantes del DAEM, tanto por su capacidad de convocar a la ciudadanía, como por el impacto positivo que ha generado en las comunidades educativas. Hablamos en este caso del **programa Escuela Abierta**, iniciativa implementada en el periodo del anterior Alcalde (Daniel Jadue), cuyo aspecto

central, es la apertura de los establecimientos educacionales municipales, después de la jornada escolar, para uso de las organizaciones sociales en sus diferentes actividades (deportivas, culturales, recreativas, etc.). También aparece en las declaraciones una crítica a la pasividad con la que se compromete la ciudadanía en los procesos de PAC, destacando su desinterés en el proceso.

La subfamilia de la derecha del mapa, la compone el código “Concepto de ciudadanía y participación activa”, nodo que a su vez se liga a los códigos: “Falta de inclusión comunitaria en la planificación territorial”, “Convicción como fortaleza” y “Falta de convicción como debilidad”. Sobre el concepto de ciudadanía, se planteó:

Ser ciudadano implica asumir responsabilidades colectivas y comunitarias.

La noción de ciudadanía activa está implícita en la condición misma de ciudadano.

Ambas frases permiten entrever una postura y un modo de concebir la PAC asociada al plano de las responsabilidades del ciudadano en el andamiaje democrático.

Los códigos independientes situados en la parte inferior del esquema son: “Directorios colegiados como instancias de co-gobierno”, “Experiencia con cabildos y participación comunitaria” y “Escuela abierta como modelo participativo”. Estos dan cuenta de programas exitosos vinculados al DAEM Recoleta:

Los directorios colegiados son una instancia de co-gobierno donde confluyen distintos representantes.

Participan apoderados, profesores, asistentes de la educación, equipos directivos y organizaciones externas.

Yo recuerdo que la presidenta Michelle Bachelet generó unos cabildos y por lo tanto tuvimos que organizar a toda la comunidad de Recoleta.

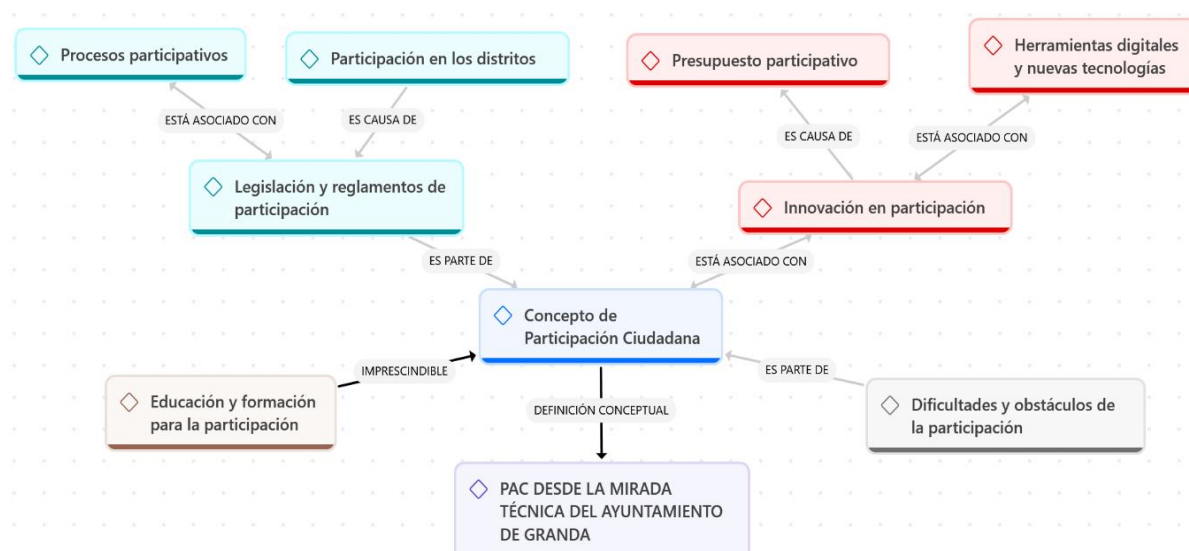
En esta ocasión no nos referiremos a Escuela Abierta, pues fue mencionada anteriormente. Respecto a los Directorios Colegiados, aun cuando ya se nombraron, corresponde referirse a ellos. Esta iniciativa forma parte de una política educacional implementada en los establecimientos públicos de Recoleta, que comenzó durante la gestión anterior, como una instancia de co-gobierno del establecimiento. En dicha institucionalidad confluyen los diferentes estamentos (Director, profesores, asistentes de la educación, estudiantes, apoderados y un representante del DAEM), quienes tienen voz y voto sobre la conducción del establecimiento.

Respecto al tema de los Cabildos, estos fueron parte de una iniciativa desarrollada en el país el 2017, su objetivo fue promover el cambio Constitucional en Chile. Cabe señalar que este proceso tuvo un homólogo el año 2019, en el marco del estallido social. En ambos casos, se convocó a la comunidad a participar de manera activa en la definición de una eventual nueva constitución, significando un momento de PAC sumamente comprometido y masivo.

III.11. Participación ciudadana en la mirada del Ayuntamiento de Granada

Finalmente, corresponde analizar la mirada sobre la PAC que tiene el ayuntamiento de Granada, representada en esta ocasión, por la subdirectora del Área de Participación Ciudadana.

III.11.1. Mapa semántico N° 10: Participación ciudadana en la percepción de la subdirectora del Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Granada



Fuente: elaboración propia

El mapa semántico está constituido por dos subfamilias enlazadas por un código que las une y que, a su vez, está conectado con el código axial (categoría central). Además de ello, hallamos dos codificaciones independientes situadas en la parte inferior del esquema.

El código que enlaza ambas familias es “Concepto de Participación Ciudadana”:

La participación ciudadana es hacia donde debemos caminar.

Es fundamental que en el momento en que se tome una decisión política, forme parte la opinión de los afectados.

La mirada del ayuntamiento, grafica un alto compromiso con los procesos de PAC, y con la integración de la ciudadanía en las decisiones y definiciones de las políticas públicas (Mayntz, 2006). Entrega luces también respecto a la capacidad, tanto de la ciudadanía, como del ayuntamiento, de actualizar continuamente el andamiaje que promueve los procesos participativos.

Acerca de las familias conceptuales, la primera comienza con el nodo “Legislación y reglamentos de participación”, el que conecta con dos códigos más: “Procesos participativos” y “Participación en los distritos”. Sobre la legislación, las citas nos muestran algunos elementos centrales dentro de los procesos de PAC de Andalucía:

La Ley de Participación Ciudadana de Andalucía obliga a los municipios a tener una normativa propia.

Nuestro reglamento se llama ROGA: Reglamento Orgánico de Gobierno Abierto.

El ROGA permite incluir procesos participativos en elaboración de ordenanzas.

Lo primero que llama la atención es la imposición, desde niveles políticos superiores, a los ayuntamientos, para que estos desarrollen e implementen normativas de PAC. En Granada este reglamento se denomina ROGA, En Chile, este tipo de reglamentaciones lleva el nombre de Ordenanzas de Participación Ciudadana.

Los otros códigos de esta subfamilia conceptual, se representan en las siguientes citas:

Los procesos participativos son un instrumento poderosísimo.

En cada proceso se recoge la opinión antes de aprobar ordenanzas.

Granada está dividida en ocho distritos.

Cada mes se reúnen en juntas de distrito, son como pequeños plenos del Ayuntamiento.

Un primer elemento a destacar, tiene que ver con la disparidad en las miradas del ayuntamiento y las del mundo de las ONG. Mientras desde el municipio hay una visión más bien positiva de los procesos de PAC, en la ONG, hay una percepción más crítica de los mismos. Se percibe a la participación como un instrumento poderoso para generar cambios sociales. También se habla de la institucionalidad granadina, de la división político-administrativa en los distritos, y de la periodicidad con la que se reúne la sociedad civil organizada.

La otra familia conceptual, tiene como código central a la “innovación en participación”, nodo que se vincula a “Presupuestos participativos” y “Herramientas digitales y nuevas tecnologías”. Acerca de la innovación, esta se refleja en frases como:

Somos absolutamente pioneros en Andalucía en participación ciudadana.

Tenemos contacto con redes internacionales sobre participación.

La participación se ha vuelto más ágil, digital e informal.

Nuevamente surge una gran valoración desde la institucionalidad por la PAC. En los relatos recabados en Maracena y Granada (ambas son ciudades colindantes), se aprecia una postura pro participación ciudadana, innovadora, comprometida y moderna. Un elemento diferente tiene que ver con la extraterritorialidad planteada desde esta mirada, al señalar que han sido capaces de generar redes internacionales, hecho que se transforma en un ejemplo a imitar. También se alude a los procesos de PAC en un mundo digital, relevando la agilidad y versatilidad que las TICs pueden aportar a estos procesos.

En la parte inferior del esquema, se sitúan los códigos independientes “Educación y formación para la participación” y “Dificultades y obstáculos de la participación”, con frases como:

Hay que implementar mecanismos de participación formales en los colegios.

Tenemos programas educativos, pero aún no hay procesos participativos asentados en colegios.

La participación informal también requiere formación, no solo educación formal.

El individualismo impide el compromiso.

Hoy en día es utópico pensar que la gente se comprometa sin recibir nada a cambio.

La brecha digital impide que todos puedan acceder fácilmente.

Se hace patente en la entrevista, la necesidad de vincular al mundo de la educación con la PAC, no obstante, se señala claramente que no habría, al menos en Granada, procesos participativos funcionando en los centros educacionales. Cabe en este punto hacer un paralelo con la realidad chilena y, en particular la de Recoleta, donde, como se indicó anteriormente, hay una promoción bastante marcada desde lo educacional hacia el ámbito participativo (Escuela Abierta, Directorios Colegiados, etc.), hecho que además de relevante, es un ejemplo a replicar en otras latitudes. También en esta línea, se llama a acoger dentro de la educación los procesos de participación de corte informal.

Para concluir, se destacan algunas dificultades relacionadas con el proceso de PAC. La primera de ellas es de orden sociológico y señala al **individualismo como traba para la participación**. La alternativa acá invita a repensar las relaciones sociales, a abandonar prácticas inherentes a un sistema que estimula la atomización y el individualismo.

Palabras como comunidad, colectivo o sociedad civil, adquieren un cariz diferente, instalándose como un horizonte hacia el cual avanzar.

Las dificultades también se ligan al plano de los intereses (individuales y colectivos), visibilizando el hecho de que, las personas participan más, cuando existe un beneficio. De una u otra forma, esto se vincula a la crítica anterior, pues la participación también estaría permeada por un componente individualista, donde se piensa en el provecho personal antes que en términos altruistas y colaborativos.

La última cita trae a colación un hecho altamente contingente e importante y se refiere a las brechas digitales que separan a las generaciones más jóvenes de las mayores y cómo esto repercute en la inserción y la PAC de las personas de más edad. La posibilidad de corrección en este punto tiene que ver con generar procesos de capacitación y/o alfabetización digital, a la par de la promoción de la PAC.

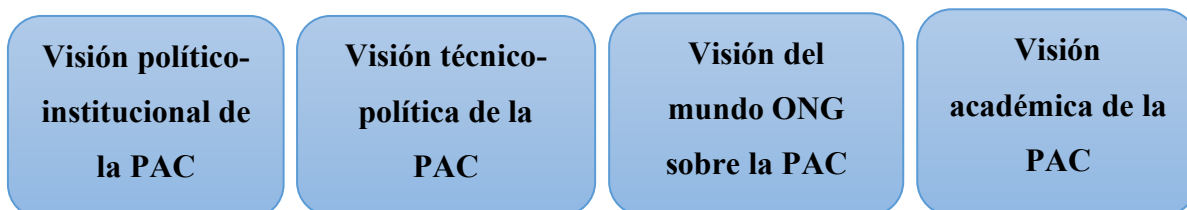
IV. CODIFICACIÓN AXIAL

Como ya se explicó al inicio del análisis, la Teoría fundamentada consta de tres pasos: codificación abierta, axial y selectiva. La primera corresponde al hallazgo de temas emergentes, representados en este caso por los códigos (subfamilias y códigos independientes) que componen los mapas semánticos presentados a lo largo de la investigación (en minúscula). Los códigos axiales, corresponden a las categorías centrales presentadas en cada mapa semántico. Para efectos de diferenciación, están en mayúscula y tienen siempre el mismo color en todos los esquemas (azul oscuro). **Para el caso de este análisis, emergieron siete códigos axiales:**

- Participación ciudadana en el imaginario de los concejales de Maracena
- Participación ciudadana en la visión de la concejalía de Recoleta
- Participación ciudadana y la mirada del mundo ONG (UIM)
- Participación ciudadana en la percepción del Alcalde de Recoleta
- Participación ciudadana desde la perspectiva de los académicos Andaluces
- PAC según la mirada del Jefe del Departamento de Educación (DAEM) de Recoleta
- Participación ciudadana en la mirada del Ayuntamiento de Granada

V. CODIFICACIÓN SELECTIVA Y CONCLUSIONES

En este apartado, corresponde realizar el último paso de la Teoría Fundamentada, esto es, crear los códigos selectivos. Estos son codificaciones mucho más generales, abarcales y holísticas, pero con una mayor capacidad explicativa del fenómeno investigado. En este caso se crearon cuatro codificaciones selectivas:



La parte final de la investigación se dividirá en dos. La primera da respuesta a la pregunta y los objetivos de investigación, mientras que la segunda se extenderá en lo relativo a codificación selectiva resultante del trabajo. Las respuestas a la pregunta y los objetivos, son más bien referenciales, ya que la codificación selectiva es el espacio en que esas ideas se desarrollan de manera más profusa.

Pregunta de investigación:

Respecto a las similitudes y diferencias en la forma de implementar la PAC, las tres instituciones tienen semejanzas y variaciones. Las dos realidades muestran lo que anteriormente se calificó como “participación inducida” (Correa y Noé, 1998). No obstante, tanto en Andalucía como en Recoleta, se observa un tejido social organizado y con deseos de ser parte de la toma de decisiones (Mayntz, 2006). En términos de diferencias, hay una proactividad en Andalucía ligada principalmente a la búsqueda de recursos internacionales.

Objetivo General:

Sobre la descripción y la comparación de los procesos de PAC, en ambas latitudes hay una fuerte presencia del Gobierno Local, quien genera instancias de participación relacionadas con la toma de decisiones de políticas locales, pero también con el divertimento (la Olla de San Antón en Granada o el encuentro musical de las Mil Guitarras para Víctor Jara en Recoleta). En los tres gobiernos locales se adujeron dificultades en cuanto a los recursos. En términos históricos, en España se mencionó la presencia de una mayor participación en el período de dictadura (Franco), dato no

mencionado por los entrevistados en Chile, pero que también se ha documentado en algunas investigaciones (Meza, 2002).

Las tres jurisdicciones del estudio, fomentan la participación ciudadana a través de sus respectivos portales web. Todas mantienen políticas tales como los “**presupuestos participativos**” y **portales de transparencia** en sus páginas web, hecho que contribuye a mejorar los niveles de PAC, a través de la cautela sobre el accionar del Estado - ayuntamiento o municipio- (O’donnell, 2001).

Objetivos específicos

a) Sobre la relación *gobierno local – PAC – educación*, tanto Recoleta como Maracena presentan una preocupación especial por el tema educativo en su vinculación con la PAC. En el caso de la primera, esto se hace visible a través de tres programas vinculados al DAEM (Escuela Abierta y su apertura a las organizaciones sociales, los Directorios Colegiados con el co-gobierno escolar y, Universidad Abierta y la democratización del conocimiento¹⁴).

En Maracena, desde el ayuntamiento hay esfuerzos continuos por impactar desde la educación los procesos de participación, planteando incluso introducir tópicos relativos a la PAC en los establecimientos educacionales. Los dos entrevistados de Maracena hicieron alusión al programa Maracena Educa y al fuerte componente de participación ciudadana de este.

En el caso de Granada, el vínculo participación-educación no está tan desarrollado como en las otras dos comunas. No obstante, la encargada de PAC, demuestra gran interés por vincular ambas temáticas, pero señala que aún “no hay procesos participativos asentados en los colegios”.

b) Acerca de las trabas y nudos críticos, un factor común en términos de limitantes de la PAC en las tres comunas, es el de los recursos. Granada y Maracena tienen un plus en este plano sobre Recoleta, ya que ambos se mueven en el círculo de la cooperación internacional (Unión Europea). Tanto en Andalucía como en Recoleta se hizo alusión al tema ideológico como algo negativo, refiriéndose principalmente al sistema neoliberal y

¹⁴ La Universidad abierta de Recoleta UAR, desde el año 2025 entra en un período de evaluación que ha significado suspender sus actividades mientras se realiza dicha evaluación.

el individualismo que este propone. Este es un punto donde confluyen los distintos actores entrevistados.

Aparece también como nudo crítico la aún incipiente PAC digital, la cual, para algunos entrevistados, todavía está muy poco desarrollada. Otra de las limitantes fue la enunciada por el mundo ONG, donde se mencionó al tema cultural como elemento central, aludiendo al distanciamiento de la juventud de instancias de participación, además de un creciente clientelismo por parte de la ciudadanía.

c) Sobre las mejoras a proponer, respecto a los recursos, no es despreciable, en el caso de Recoleta, abrirse a la posibilidad de captar recursos internacionales, tal como lo hace Granada y Maracena. Por otro lado, sería conveniente impulsar con mayor fuerza procesos de capacitación ciudadana en el ámbito de las TICs, ya que estas representan una posibilidad única de profundizar y ampliar los espacios de PAC y transparencia.

Se sugiere también mejorar la vinculación de los procesos de participación al ámbito educativo, incluyendo, por ejemplo, en los planes y programas educacionales algunos items que aborden el mundo de la PAC y sus beneficios.

V.1. Visión político-institucional de la PAC

Este primer código selectivo, sintetiza la visión de las autoridades políticas y técnicas de las tres instituciones estudiadas. En él se muestra la relevancia de estas entidades democráticas en el desarrollo y promoción de procesos de participación, así como los elementos más importantes asociados a tales dinámicas.

En Granada, por ejemplo, el ROGA y la división territorial en distritos, forman una estructura ad hoc para un gobierno local abierto. En Maracena los presupuestos participativos y las consultas ciudadanas dan cuenta de una real preocupación desde el ayuntamiento por la PAC. Por su parte en Recoleta, la Ordenanza de Participación Ciudadana se vincula con un conjunto de iniciativas orientadas al fortalecimiento organizacional comunal (subvención general a organizaciones sociales con personalidad jurídica). En estos tres gobiernos locales, existen portales de transparencia y reglas claras para convocatorias y deliberación. Todos estos esfuerzos político-institucionales, aportan legitimidad, estandarización de procedimientos y trazabilidad de decisiones, además de fomentar canales formales de participación.

A pesar de todo esto, los gobiernos locales presentan una serie de problemáticas comunes, tales como: restricciones presupuestarias, brechas digitales, participación inducida, además del individualismo que merma la disposición al compromiso colectivo. Se hace patente también que la pandemia debilitó fuertemente el tejido social, hecho que afectó directamente a las organizaciones comunitarias, lo que prende una luz de alarma en ese sentido.

Finalmente, desde lo político-institucional, se puede señalar que el desafío ya no solo es promover la PAC, sino incentivar la eficacia deliberativa, potenciar procesos vinculantes, generar devoluciones a la ciudadanía, simplificar trámites e impulsar diseños democráticos que incluyan a la ciudadanía organizada.

V.2. Visión técnico-política de la PAC

Uno de los aspectos centrales en este código, se vincula al municipio de Recoleta, el cual desarrolla una serie de modalidades de participación ligadas al ámbito de la educación. Estos son: Escuela Abierta y su oferta de espacios físicos para el desarrollo de actividades sociocomunitarias, los Directorios Colegiados y su impronta de co-gobierno escolar y, la Universidad Abierta de Recoleta y su labor formativa comunitaria. En Maracena, destaca el programa Maracena Educa, el cual articula municipio, AMPAs y, establecimientos educacionales. Este programa mantiene apoyo logístico y financiero del ayuntamiento, además de buscar fondos internacionales (U.E.). En Granada, la bajada del ROGA se plasma en procesos participativos tales como los presupuestos participativos, además de impulsar la digitalización de trámites y consultas.

Este código permite visualizar una serie de obstáculos a los procesos participativos, tales como falencias en la entrega de información, la capacidad de acceder a esta por parte de algunos grupos (adultos mayores), la escasa injerencia real en el diseño de políticas públicas por parte de la ciudadanía, complicaciones derivadas de temas operativos (horarios principalmente), etc.

Las posibilidades de mejora desde este ámbito, se relacionan con ampliar y diversificar los mecanismos de financiamiento y apoyo a las organizaciones, no sólo en términos financieros, sino también de espacios físicos, de canales de comunicación, capacitaciones en diversos ámbitos (alfabetización digital, elaboración de proyectos, etc.), inclusión en las mallas curriculares de los estudiantes de ética, educación cívica, manejo de conflictos, PAC, entre otras.

La invitación acá es a que los gobiernos locales internalicen en todo su accionar prácticas ligadas al fomento de la PAC y lo asuman como un deber ser.

V.3. Visión del mundo ONG sobre la PAC

La mirada del mundo ONG en la voz de la UIM, es bastante más severa y crítica que las perspectivas anteriormente expuestas. En este código, por ejemplo, se planteó derechamente la dificultad de generar participación cuando no existe un beneficio directo, tangible y palpable (crítica más bien dirigida a la ciudadanía que a los gobiernos locales). Se visibiliza la escasa capacidad del municipio, de concientización de la ciudadanía en estas materias o la inacción en términos de inculcar los beneficios de la PAC en todos los niveles educacionales. Se critica también la tardanza en cuanto a la promoción de canales de participación.

Se proponen cambios de nivel cultural, no pensando en el largo plazo. Cambios que promuevan la integración de distintos segmentos etarios, principalmente los más jóvenes, creando las estrategias adecuadas para ello. Promover la responsabilidad ciudadana en la defensa y fortalecimiento de la democracia. Se propone combatir la corrupción donde esta se halle, además de separar lo que es PAC, de la política partidaria, evitando de esta forma introducir sesgos político-militantes en los procesos de PAC.

Este código distingue formas de participación de los dos países involucrados, señalando que, por ejemplo, en España se participa menos, pues hay más necesidades cubiertas, develando que en Chile la PAC está más asociada a carencias tales como la habitacional o la de infraestructura comunitaria. En la mirada ONG, las mejoras tienen que ver también con el contexto cultural, con el fortalecimiento del sentido colectivo y la lucha contra el individualismo. El llamado es a fortalecer los liderazgos sociocomunitarios, a crear nuevas y duraderas alianzas Estado-sociedad civil.

V.4. Visión académica de la PAC

Este cuarto código selectivo, comparte ciertas percepciones con la mirada de la ONG. Al igual que esta última y a diferencia de la visión político-institucional y la visión técnico-política de la PAC, no es tan condescendiente en su juicio, estableciendo en algunos momentos una mirada bastante crítica sobre el proceso. Además de hacer una evaluación de la PAC, el código también plantea una reconstrucción histórico-política de la participación, la que, según algunas opiniones, iría de menos a más, esto es, desde luchas

sociales por aspectos básicos (infraestructura y ciertos derechos, por ejemplo) a reivindicaciones ligadas a derechos sociales y políticos, calidad de vida, entre otros.

También surgió en esta codificación un análisis interesante sobre reivindicaciones colectivas y movimientos sociales, mostrando cómo, tanto en Chile como en España, se llevaron a cabo fuertes manifestaciones exigiendo mayores niveles de equidad y justicia social (refiriéndose al 15M español y al estallido social chileno). Otro de los rasgos importantes de este código selectivo, fue poner en discusión la idea de una eventual politización y cooptación de los procesos de PAC, además de evidenciar cierto nivel de anomia (Durkheim, 2012) en la juventud respecto de los procesos de participación.

Las ideas reunidas en este código, también incluyen reflexiones respecto de las TICs, relevando sus aspectos positivos, pero poniendo una nota de duda con respecto a la exclusión que ello genera para un importante segmento de la sociedad, así como controversias éticas asociadas al uso de estas tecnologías (fake news, entre otras). El llamado a mejorar, por parte de la academia en este punto, implica capacitaciones, alfabetización digital, profundización y relevo de temas éticos, entre otros aspectos.

Los académicos proponen fortalecer la educación cívica, apuntando a la formación de ciudadanos con capacidad crítica, más que meros usuarios de servicios. El discurso presente en este código, releva la importancia de prácticas tales como los presupuestos participativos y la co-gestión inherente a ellos. También se hace énfasis en la mejora en una serie de ámbitos tales como la inclusión, las comunicaciones gobierno local-sociedad civil, la ampliación en las posibilidades de deliberación de la ciudadanía, entre otras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial. (2014). *Participación ciudadana*. Banco Mundial.
<https://www.bancomundial.org/es/about/what-we-do/brief/citizen-engagement>
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Paidós.
- Blumer, H. (1982). *El interaccionismo simbólico: Perspectiva y método*. Hora.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bonilla-García, M. Á., & López-Suárez, A. D. (2016). Ejemplificación del proceso metodológico de la teoría fundamentada. *Cinta de Moebio*, (57), 305–315.
<https://doi.org/10.4067/S0717-554X2016000300006>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). La participación ciudadana como factor clave para el desarrollo urbano sostenible. CEPAL.
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43882>
- Correa, H., y Noé, M. (1988). *Nociones de una ciudadanía que crece*. FLACSO-Chile.
- Cuñat, R. (2007). *Aplicación de la teoría fundamentada (grounded theory) al estudio del proceso de creación de empresas*.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2499458>
- Durkheim, E. (2012). *El suicidio*. Ediciones Akal.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Aldine Publishing.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación* (3.ª ed.). McGraw-Hill.
- Hobbes, T. (1996). *Leviatán: O la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil* (4.ª reimp.). Alianza Editorial.
- Locke, J. (1966). *Primer tratado del gobierno*. Instituto de Estudios Políticos.
- Mayntz, R. (2006). *Governance en el Estado moderno*. Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, (11), 103-117.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235599004>
- Mayntz, R. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (21), 1–8.
- Mead, G. H. (1993). *Espíritu, persona y sociedad desde el punto de vista del conductismo social*. Paidós.
- Meza, R. (2002). *Participación ciudadana en tres municipios de la Región Metropolitana*. [Tesis de pregrado no publicada], Universidad de la Frontera.
- Montecinos, E., & Carrasco, M. (2022). *Origen y evolución del presupuesto participativo en Chile*. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, 25, 1–24.
<https://doi.org/10.32457/riem25.1681>
- Montecinos, E. (2006). *Descentralización y democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal*. Revista de Ciencia Política, 26(2), 191–208. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200011>
- O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. Isonomía, (14), 7–31.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182001000100007

- Organización de los Estados Americanos. (2003). *Carta Democrática Interamericana*. OEA. https://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm
- Oliver, M. Ángel, Carrara, V. A., y Matos-Silveira, R. (2022). *Desarrollo comunitario, participación ciudadana y dimensión política del Trabajo Social*. Artículo homenaje a Marco Marchioni, pionero del Trabajo Social Comunitario en España. *Trabajo Social Global-Global Social Work*, 12, 1–18. <https://doi.org/10.30827/tsg-gsw.v12.23687>
- Parsons, T. (2012). *La estructura de la acción social*. Guadarrama.
- Putnam, R. D. (2002). *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Galaxia Gutenberg.
- Rousseau, J. J. (1985). *Del contrato social. Discursos*. Alianza Editorial.
- Sandoval, C., Sanhueza, A., & Williner, A. (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/>
- Trinidad, A., Carrero, V., & Soriano, R. (2006). *Teoría fundamentada: La construcción de la teoría a través del análisis interpretacional*. Centro de Investigaciones Sociológicas.