



PERCEPCIÓN DE LOS DIRIGENTES SOCIALES ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL NIVEL LOCAL. EL CASO DE SAN PEDRO Y SAN JOAQUÍN¹

PRESENTACIÓN

La profundización de la descentralización y de la participación ciudadana constituyen elementos fundamentales en el marco del desarrollo de la democracia y del aumento de la eficacia de la gestión pública. Con esa premisa, la SUBDERE se encuentra impulsando una Estrategia de Fomento a la Participación Ciudadana, con líneas de acción en los niveles regional y local, de modo de abrir espacios para que los ciudadanos influyan efectivamente en las decisiones sobre políticas públicas, instalando mecanismos de consulta, decisión y control. En ese contexto se enmarca el estudio aquí presentado.

El análisis de la percepción de los dirigentes sociales del nivel local acerca de los mecanismos de participación ciudadana implementados por sus municipios, constituye una información relevante para el desarrollo de los mismos, pues ofrece una evaluación ciudadana sobre su eficacia, así como también una evaluación institucional acerca de la apropiación que los dirigentes tienen sobre dichos mecanismos. Aquí se analizan los mecanismos de Presupuestos Participativos y de Cartas Ciudadanas, cada uno desarrollado en municipios de diferentes características (uno urbano y otro rural), a objeto de contribuir a la reflexión sobre la gestión participativa comunal.

El Objetivo General del estudio cuyos principales resultados se describen a continuación fue “describir la percepción que tienen los dirigentes de organizaciones comunitarias acerca del concepto y experiencia de la participación ciudadana en la gestión municipal en una comuna rural con la experiencia de las Cartas Ciudadanas y en otra urbana con Presupuestos Participativos”. Sus Objetivos Específicos fueron los siguientes:

- Determinar los mecanismos de participación que los dirigentes conocen y utilizan.
- Indagar en la percepción de los dirigentes sobre la eficacia de su participación, es decir, si ven que los resultados de su participación tienen un efecto real en la gestión municipal de su comuna.
- Indagar en la experiencia de los dirigentes en los procesos de las Cartas Ciudadanas y en los Presupuestos Participativos.
- Señalar alternativas de participación que los dirigentes vislumbren.
- Indagar en las motivaciones de los dirigentes que los llevan a formar parte de sus organizaciones.

¹ El presente informe es un resumen elaborado por el Departamento de Estudios de la SUBDERE, del Informe correspondiente al Taller de Práctica Profesional para el Instituto de Sociología de la Universidad Católica, realizado por las estudiantes Paula Clasing y Lorena Sepúlveda.



- Indagar en el nivel de apropiación que los dirigentes tienen de la oferta de mecanismos que entrega su municipio.

Para la realización del estudio se utilizaron técnicas de recolección y análisis de información de tipo cualitativo, específicamente entrevistas semi-estructuradas aplicadas a funcionarios municipales (alcalde, DIDECO y encargados del proceso participativo) y a dirigentes de organizaciones sociales (Juntas de Vecinos, Comités, Clubes Deportivos y de Adultos Mayores).

Se seleccionaron dos comunas en base a dos criterios esenciales: tipo (A-Urbano/B-Rural)² y presencia de mecanismos de participación ciudadana (Cartas Ciudadanas o Presupuestos Participativos), considerando además que pertenecieran a la Región Metropolitana. Las comunas seleccionadas fueron San Pedro y San Joaquín.

La participación ciudadana fue entendida como un proceso que conlleva, por un lado, el conocimiento y percepción que tiene la ciudadanía sobre la oferta municipal que incorpora a la comunidad en su gestión, y por otro, el desarrollo de capacidades que adquieren los ciudadanos al participar.

Las principales dimensiones del estudio fueron:

- Visión del municipio sobre la participación ciudadana
- Visión de los dirigentes sobre la participación ciudadana
- Evaluación de la experiencia de Presupuestos Participativos y de Cartas Ciudadanas

PRINCIPALES RESULTADOS

1. El caso de San Joaquín y los Presupuestos Participativos³

a) Visión del Municipio sobre la participación ciudadana

- El Municipio de San Joaquín considera la participación ciudadana como un aspecto importante en su gestión. Asume que la participación ciudadana debe ser impulsada desde el municipio con una actitud proactiva y tolerante, tomando en cuenta la opinión y experiencia de la comunidad para el desarrollo de la comuna.
- En el Plan de Desarrollo Comunal 2006-2010 se destaca la participación como un objetivo importante, sin embargo, ligada esencialmente a un nivel informativo. El municipio distribuye un diario comunal de publicación trimestral, tiene una radio

² De acuerdo a la definición de SUBDERE (2007), se considera comunas Tipo A-Urbanas a aquellas con más de 80.000 habitantes y aquellas que, teniendo una población menor, ostentan la condición de capital regional o provincial. Por su parte, las comunas Tipo B-Rurales son todas las que no cumplen los requisitos anteriores.

³ San Joaquín está ubicado al sur de la Región Metropolitana, cuenta con 87.000 habitantes, una densidad de 8.900 hab/km²; un 14% de población en situación de pobreza; un 9% de desempleo promedio; un promedio de años de escolaridad de 9,8 y un total de 300 organizaciones sociales, territoriales y funcionales.



comunal, un sitio web y utiliza el “puerta a puerta” como medios de comunicación y relación con la comunidad.

- Su mecanismo principal para incluir a la ciudadanía en la gestión local son los Presupuestos Participativos. Además de aquél, operan las audiencias alcaldicias y las visitas a terreno, a lo que se ha sumado la participación en el Consejo de Comuna Segura.
- Se señala que las organizaciones sociales son el principal eje a través del cual se mueve la participación. Desde la gestión pública se fomenta la vinculación con los dirigentes sociales, ya que este vínculo permite una propaganda más fluida hacia el resto de la ciudadanía. Asimismo, la forma más eficaz de canalizar las demandas de la población es conducirla a través de los dirigentes, para que ellos la hagan llegar a la municipalidad.

b) Visión de los dirigentes sobre la participación ciudadana

- Los dirigentes, en general, ven la participación como la petición a la municipalidad de dar solución a los problemas de la comunidad, o como la utilización de la oferta disponible para la solución de las necesidades de los vecinos. Es vista desde la óptica instrumental, que el municipio escuche y resuelva la necesidad, sin una comprensión proactiva ligada a la posibilidad de proponer soluciones.
- Los dirigentes que llevan más años, y por tanto son más conocidos por los funcionarios municipales, conocen a todo lo que tienen derecho como dirigentes; están informados de las fechas para postulación; tienen una relación más estrecha con el alcalde y saben concretamente con quien hablar frente a un problema determinado.
- Por otro lado, los dirigentes perciben que sus demandas son escuchadas realmente sólo cuando hablan directamente con el alcalde, incluso la relación con Concejales es percibida como escasa.
- Existe gran desconocimiento de la dirigencia respecto a la Ordenanza de participación, la postulación a otros tipos de fondos, la posibilidad de implementar plebiscitos comunales, las audiencias públicas, el funcionamiento del CESCO o el contenido del PLADECO. Sólo conocen los Presupuestos Participativos como mecanismo de gestión conjunta entre la ciudadanía y la municipalidad.
- En cuanto a mecanismos propuestos para mejorar la relación entre municipio y organizaciones, se sugieren la sistematización de la información a través de una “guía del dirigente comunitario”; la creación de fichas acerca de los dirigentes de organizaciones sociales, para visualizar sus logros y la transparencia de su gestión, y aumentar la oferta de beneficios que entrega el municipio.
- Respecto a la motivación de los dirigentes para participar en sus organizaciones, ésta es de tres tipos: i) experiencial: necesidad de vivir una experiencia personal ligada a la organización; ii) desarrollo de capacidades: orientación al desarrollo de capacidades dentro de la ciudadanía; y iii) participación en la gestión municipal: hacerse cargo de ayudar a sus vecinos y gestionar la ayuda que viene de la municipalidad.



- Finalmente, la participación de las organizaciones ha dado como resultado que los dirigentes se han transformado efectivamente en un nexo entre la comunidad y el municipio, han aumentado su capital social y han estableciendo redes sociales más amplias.

c) Evaluación de la experiencia de Presupuestos Participativos

Los Presupuestos Participativos nacieron en San Joaquín de la mano del ex alcalde Sr. Ramón Fariás y se concibió como *“una herramienta de planificación que ayuda a la priorización de las demandas de la ciudad, con un acceso de toda la población en las decisiones, de manera cogestionada entre la comunidad y el municipio”*⁴.

Para efectos de equidad entre los postulantes, el Fondo se dividió en 7 territorios dentro de la comuna, haciendo un pozo de 10 millones de pesos para cada territorio, y un fondo comunal de 60 millones donde compiten los consejeros elegidos por cada territorio. El dinero sólo puede ser utilizado para financiar los siguientes tópicos: Infraestructura comunitaria, Infraestructura urbana, Equipamiento comunitario y Servicios. La edad para votar es de 15 años, con el fin de incentivar proyectos juveniles.

Para los territorios hay 26 funcionarios municipales encargados de desarrollar los proyectos presentados por la comunidad. Luego viene una etapa de difusión y a continuación viene la deliberación de la asamblea, votando por dos proyectos del fondo garantizado (por territorio), y luego vota por dos más pertenecientes al fondo del consejo (comunal). Aquí termina la participación ciudadana en general, ya que solo continúan trabajando los consejeros, quines deben votar de manera obligada por un proyecto de su territorio y uno de otro territorio. Finalmente los proyectos ganadores son ratificados por el Concejo Municipal. La función de los consejeros sigue a través de la comisión fiscalizadora, presidida por el SECPLAC de la municipalidad.

Evaluación desde el municipio: Los funcionarios municipales manifiestan que este mecanismo ha aumentado el número y la calidad de la participación ciudadana, ya que la ciudadanía ha comenzado a entender que la participación no solo es votar sino también proponer, ejecutar y fiscalizar. A la vez, señalan que los presupuestos participativos le han cambiado la cara al municipio, con una gestión más cercana y transparente, aumentando la confianza de los ciudadanos. Sin embargo, señalan como una de las falencias, que el empoderamiento muchas veces sólo ha quedado en los dirigentes y que les falta llegar a la comunidad en general. Finalmente señalan que la gran falencia esta en el diagnóstico, ya que el proceso está poco sistematizado y los proyectos son adjudicados en gran medida a los dirigentes más fuertes, quienes proponen proyectos por la cifra máxima, lo que no permite la incorporación de organizaciones menores, que quedan sin representación.

Se señala que los presupuestos participativos han ayudado a la ciudadanía en general y a los dirigentes en particular a involucrarse activamente en ciertas instancias de la gestión local, con esto, los dirigentes han tomado conciencia de un rol más activo frente al municipio.

⁴ Documento de Evaluación Proceso Presupuestos Participativos 2004-2006, I. Municipalidad de San Joaquín.



Las Juntas de Vecinos son las organizaciones territoriales con mayor capacidad de convocatoria, la cual es imprescindible para lograr la posterior aprobación del proyecto. Son claves para la generación de las necesarias alianzas, generando un sentimiento de pertenencia frente a la comunidad mayor. Estas organizaciones, en lo posible, intentan abarcar la mayor cantidad de intereses con el fin de obtener mayores votaciones, lo cual las diferencia de organizaciones de orden “identitarias” (clubes deportivos, de adultos mayores, etc.), las cuales por el carácter particular de sus peticiones generalmente se ven excluidas del proceso, al no contar con los votos necesarios para aprobar sus proyectos.

La necesidad de una gran convocatoria, de obtener votos a través de los consejeros y el que éstos tengan que votar tanto por los proyectos “propios” como por los de “fuera”, ha obligado a la necesaria conformación de alianzas, lo cual ayuda a generar una vista panorámica de los problemas de la comuna, ya que al votar por proyectos que son ajenos a una determinada junta de vecinos, ésta se interioriza de los problemas de otros rincones de su comuna, acarreando beneficios para la comuna entera.

Evaluación desde los dirigentes: Los dirigentes señalan que los presupuestos participativos han sido una buena iniciativa, que permite la participación de la comunidad en su conjunto. Destacan como fortalezas del mecanismo, que agrega transparencia a la gestión local; permite la fiscalización de parte de la comunidad; revaloriza la labor de los dirigentes y empodera a la ciudadanía.

Como debilidades, señalan que el lenguaje utilizado es demasiado técnico para el público objetivo; que quienes comenzaron desde el primer año tienen más posibilidades, pues conocen mejor el mecanismo, lo que provoca frustración de parte de quienes se quieren incorporar y por menor manejo se ven excluidos del proceso; que las necesidades de la gente sólo se canalizan mediante los presupuestos participativos y no existen otras vías; que hay individualismo y egoísmo en la toma de decisiones por parte de algunos dirigentes, y que aún falta de educación cívica para trabajar en conjunto.

2. El caso de San Pedro y las Cartas Ciudadanas⁵

a) Visión del Municipio sobre la participación ciudadana

- El municipio de San Pedro considera la participación ciudadana como un punto de apoyo para el desarrollo de la gestión local. Se valora la incorporación de la ciudadanía en los temas que deben ser prioritarios para el municipio. La participación permite apreciar las necesidades, prioridades y percepciones de la ciudadanía con respecto a la gestión municipal, sin embargo, se afirma que la participación debe llegar sólo al nivel de la consulta y no al de las decisiones.
- En el Plan de Desarrollo Comunal 2003-2007, la participación aparece definida en un nivel consultivo. De la Ordenanza de participación, en San Pedro solo se utilizan los instrumentos de la OIRS y el CESCO, que opera como método de información

⁵ San Pedro está ubicado al sur-oeste de la Región Metropolitana, cuenta con 7.900 habitantes, una densidad de 10 hab/km²; un 52% de población en situación de pobreza; y un total de 130 organizaciones sociales, territoriales y funcionales.



mensual a los dirigentes comunales. Debido a problemas geográficos y de transporte en la comuna, las audiencias públicas y los plebiscitos no se usan, pero como contrapartida, operan foros de discusión y mesas de trabajo.

- La relación del municipio con la comunidad, en los aspectos globales, es principalmente a través de sus dirigentes, siendo las juntas de vecinos la piedra angular a través de la cual se canaliza la información.

b) Visión de los dirigentes sobre la participación ciudadana

- Los dirigentes de la comuna tienen una visión muy vaga en torno a la participación. La mayoría lo asocia a asistir a reuniones con el municipio u otras organizaciones sociales. También asocian participación a estar en contacto con su comunidad, conocerse y ayudarse entre sí. La noción de este concepto entre la mayoría de los dirigentes se identifica con una participación instrumental, no tienen conciencia de que pueden influir en las decisiones, ni exigir soluciones claras a sus necesidades expuestas y mucho menos tienen noción de control social.
- Los dirigentes manifiestan tener una relación permanente con el municipio, ya sea a través de reuniones formales o a través del contacto directo con los funcionarios.
- En cuanto a la percepción sobre la calidad de la atención del municipio, se identifican diferencias entre dos territorios de la comuna: en el sector de Loica tienen una muy buena percepción de la gestión municipal, mientras que en el sector de Rinconada y Los Culenes manifiestan tener una relación deficiente con el municipio, ya que no han obtenido soluciones a sus problemas. Se afirma que el municipio privilegia al otro sector, a lo que se suma la falta de conectividad de este último. Los dirigentes expresan la necesidad de que sea la municipalidad la que salga a terreno, a conocerlos en su medio diario, sin necesidad de que ellos los llamen.
- Para la relación con el municipio, las agrupaciones de asociaciones son las más efectivas para expresar las necesidades de la comunidad al municipio como para recibir la información proveniente de él. Destacan la Unión Comunal y la Red de organizaciones Sociales y Productivas de San Pedro.
- Existe un escaso conocimiento de los dirigentes sobre la Ordenanza de Participación, el CESCO, las OIRS, el PLADECO y las audiencias públicas. Esto se atribuye a una escasa difusión de parte de la municipalidad.
- Las instancias que sí consideran como efectivas, son los distintos proyectos de la municipalidad, donde postulan a fondos dependiendo del tipo de organización que representan. Estos fondos se centran en infraestructura comunitaria y equipamiento comunitario. Las dificultades que se señalan en este punto son: no tener locomoción dentro de toda la comuna, por lo cual es más difícil convocar a la ciudadanía; la falta de recursos de los dirigentes, considerando el grado de pobreza de la comuna; y el poco entusiasmo vecinal en torno a la participación.
- La principal razón de los dirigentes para participar en sus organizaciones dice relación con la preocupación por sus vecinos y el deseo de ayudar y mantener las redes vecinales.



- Se mencionan como actores relevantes para el desarrollo de la participación ciudadana en la comuna, a la ONG Solidaridad y Desarrollo (SODEM) y al Programa Servicio País. La primera ha capacitado a dirigentes en liderazgo y canales de participación, mientras que el segundo ha ayudado a los dirigentes a organizarse entre sí para plantear sus necesidades frente al municipio.

c) Evaluación de la experiencia de Cartas Ciudadanas

Las Cartas Ciudadanas fueron implementadas en la comuna producto de una iniciativa de la SUBDERE en el año 2005. Estas cartas establecen algún tipo de compromiso entre la autoridad y la ciudadanía para fomentar el control ciudadano. Tienen por finalidad informar a la ciudadanía a través de las Juntas de Vecinos, sobre los beneficios a los que pueden optar dentro de la municipalidad. A su vez las Juntas de Vecinos se comprometen a mantener a sus vecinos informados de cuanto la municipalidad les informe.

Evaluación desde el municipio: Desde la perspectiva del alcalde, estas Cartas permitieron renovar la relación entre los funcionarios y la ciudadanía, la cual había desaparecido por muchos años. Sin embargo, desde la perspectiva de los funcionarios esta fue una iniciativa “enviada desde arriba”, que no consideró si era apropiado para la realidad de la comuna o si existían en los funcionarios las capacidades y herramientas necesarias para su aplicación.

La finalidad de estas cartas se ha enfocado en asegurar que la ciudadanía conozca la oferta municipal y la utilice. A nivel de consulta a los vecinos, se indaga sobre sus necesidades más inmediatas, pero no se les toma en cuenta para las soluciones que se elaboran frente a estas carencias, ni se les hace parte vinculante de las decisiones tomadas.

Evaluación de los dirigentes: La mayoría de los dirigentes dice no haber participado en la elaboración de estas Cartas y no haber tenido beneficios por su realización. Al tener poca noción de lo que son las Cartas Ciudadanas, los dirigentes no tienen conciencia de que este mecanismo también les permite fiscalizar a la autoridad.

Con el paso del tiempo, las Cartas parecen haber quedado obsoletas, quizás porque el primer paso ya se cumplió (informar a la ciudadanía sobre el funcionamiento del municipio).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- En ambas comunas se observó que los mecanismos legales de participación indicados en la Ordenanza no son aplicados en su totalidad, argumentando desde los municipios, que no todos se adaptan a la realidad comunal.
- Se hace necesaria la incorporación de una mayor cantidad de planes y programas tendientes a aumentar la participación ciudadana, los cuales tengan en consideración la realidad comunal. De esto se desprende que desde el nivel central se deben crear programas de participación con criterios de flexibilidad y adaptabilidad al territorio.



- Se hace necesario capacitar a los dirigentes sobre el concepto de participación ciudadana, ya que al no comprenderlo a cabalidad, no saben hasta que punto pueden exigir la inclusión dentro de la gestión municipal.
- Las dos realidades expuestas dan cuenta que el proceso de participación debe ser visto de forma gradual, ya que en la medida en que los dirigentes se van interiorizando de los medios de participación que ofrece el municipio, van adquiriendo las capacidades para avanzar en tener un rol más activo en la gestión.
- En ambas comunas se observó que los dirigentes, al menos en un comienzo, tuvieron dificultades para entender el lenguaje técnico con que se les invitaba a participar, por lo que se hace necesario la implementación de un lenguaje más cotidiano dentro de los programas de participación.
- La inversión de un pequeño porcentaje del presupuesto municipal (1.8% en el caso de San Joaquín) permite que los ciudadanos tomen conciencia de un desarrollo más armónico de la comuna. El aumento de este porcentaje y de los programas que lo canalicen son claves para fortalecer la relación entre Estado y Sociedad.

A modo de recomendaciones el estudio señala:

- Los municipios debieran fortalecer y premiar la condición de dirigente, a través de capacitaciones en aspectos como liderazgo y conocimiento de métodos de participación.
- El municipio debe aprovechar la oportunidad que representan la gran diversidad de ONG's presentes a lo largo del territorio, encadenándolas con los procesos de participación ciudadana.
- Crear un portal web que contenga la experiencia acumulada, con el fin de que los municipios que estén más rezagados en esta materia puedan aprender de quienes ya superaron con éxito los primeros pasos.