



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y
ADMINISTRATIVO



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE



UNIÓN EUROPEA

ESTUDIO: ESTADO ACTUAL
Y REQUERIMIENTOS DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
INFORME FINAL



Profesionales
Consultores S.A.

Sur Profesionales Consultores

J.M. Infante 85, Providencia, Santiago

Fono: (56-2) 2358143 / 2360470 Fax: (56-2) 235 9091 / surprofesionales@sitiosur.cl / www.sitiosur.cl

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres, es una de las preocupaciones de SUR Profesionales Consultores. Con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano la expresión “o/a” para enfatizar la alusión a ambos sexos, hemos optado por utilizar la denominación masculina genérica, en el entendido de que todas las menciones en dicho género, abarcan a ambos sexos.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO	6
METODOLOGÍA DEL ESTUDIO.....	
I. OBJETIVOS Y RESULTADOS DEL ESTUDIO.....	7
II. METODOLOGÍA GENERAL DEL ESTUDIO.....	8
III. INSTRUMENTOS APLICADOS	9
IV. PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	10
V. ANÁLISIS INTEGRAL DE LA INFORMACIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA: CONSTRCCIÓN DE ÍNDICES.....	11
CAPÍTULO SEGUNDO	24
SITUACION DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL LOCAL: ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y RECOMENDACIONES.....	
I. PICA.....	25
II. ANTOFAGASTA.....	40
III. HUASCO.....	57
IV. LOS VILOS	74
V. PAPUDO.....	89
VI. SAN VICENTE DE TAGUA TAGUA	107
VII. CURICÓ.....	123
VIII. MAULE.....	139
IX. CORONEL.....	154
X. VILLARRICA.....	172
XI. PANGUIPULLI.....	190
XII. AYSÉN.....	207
XIII. COLINA.....	223
XIV. PUENTE ALTO.....	243
XV. PUDAHUEL.....	259
CAPITULO TERCERO	276
CARACTERIZACIÓN DE LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN 15 MUNICIPIOS.....	
I. FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA.....	277
II. LA PARTICIPACIÓN: UNA MIRADA QUE TRASCIENDE A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL INSTITUCIONALIZADA.....	279
III. PARTICIPACIÓN Y MOTIVACIONES.....	291
IV. ACTORES Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD: CONFIANZA.....	293
V. GESTIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA.....	294
BIBLIOGRAFÍA	306
ANEXOS	(EN CD)
I. MATRICES DE SISTEMATIZACIÓN DE DISCURSOS MUNICIPALES Y SOCIALES SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
II. RESULTADOS COMUNALES DE ENCUESTA SOCIAL	

INTRODUCCIÓN



La tendencia hacia la descentralización y transferencias de competencias del gobierno nacional hacia los gobiernos o administraciones locales, además de constituir un mecanismo de modernización administrativa, favorece la participación ciudadana, porque acerca las decisiones cada vez más a la gente. En este sentido, los espacios locales, por su dimensión y escala, son los territorios donde es posible generar una relación más estrecha entre los ciudadanos y el Estado, lo que hace de la gobernabilidad democrática local un reto para la gestión municipal.

Una primera forma de entender la gobernabilidad es aquella que otorga a una elite política el protagonismo en las decisiones públicas. Otra perspectiva es la gobernabilidad democrática, cuyo fundamento es la participación de los diversos actores sociales como generadores de dicha gobernabilidad; es decir, se construye sobre la base del ejercicio activo de la democracia y la ciudadanía.

En este último caso, la gobernabilidad no se resuelve mediante cambios gerenciales y administrativos, que son más propios de la primera forma. Más bien es un proceso de interlocución, de acuerdos y compromisos entre actores con intereses y lógicas a veces similares, a veces diferenciadas. Por tal razón, la gobernabilidad democrática requiere poner en acción formas de participación social y políticas distintas o complementarias a las ofrecidas por los canales representativos, de manera de facilitar el ejercicio de la ciudadanía plena.

Es en este péndulo ideológico que se mueven nuestras administraciones locales, sus estilos de gestión y de relacionamiento con sus comunidades. Tal es el terreno que ha sido explorado en el estudio que se presenta y que lleva por título “Estado actual y requerimientos de participación ciudadana en la gestión municipal”.

El diagnóstico es abordado desde dos perspectivas principales: la apertura municipal a la participación ciudadana, y la propensión social a utilizar los espacios participativos. A continuación se presentan los principales hallazgos para cada uno de estos fenómenos.

El examen de la inclusión de la ciudadanía en la gestión municipal de los 15 casos diagnosticados pone en evidencia una realidad de contrastes y coincidencias. En general, puede observarse que la gran mayoría de los municipios remite la participación ciudadana a una dimensión funcional a su gestión, circunscrita a establecer un equilibrio entre la oferta pública y la demanda social. En esta modalidad se tiende a asignar a la ciudadanía un rol de informante y depositario de beneficios y, en el mejor de los casos, un cliente/consumidor. Pocos son los gobiernos locales que, tanto en su discurso como en su práctica, elevan la participación a una categoría estratégica en el continente político de legitimación, derechos civiles y democracia, ampliándola desde la consulta hasta la corresponsabilidad en los asuntos del desarrollo local. Es el caso de Pudahuel, Panguipulli y Villarrica.

Si se considera que los municipios “funcionalistas” respecto de la participación ciudadana son mayoría, puede afirmarse que no existe una reflexión sobre los alcances de la participación ciudadana como componente de la gestión local moderna; o bien que se la teme, por la creencia de que pueda llevar a una explosión de demandas respecto de los beneficios, o de exigencias de transparencia en la gestión.

De otra parte, el diagnóstico elaborado a partir del estudio que aquí informamos da cuenta de que en el Chile del siglo XXI prevalece un trato personalista y asistencial con la comunidad. Esta situación, que muchos de sus protagonistas (alcaldes básicamente) creen superada, persiste en un conjunto importante de los municipios analizados. En efecto, en varias de las comunas la relación municipio–comunidad obedece a un patrón de paternalismo o “maternalismo” político, en que los vecinos y las organizaciones dependen de los favores institucionales que les puedan proveer, y lo único que varía es el medio de intercambio: canasta familiar, proyectos de inversión social, agilización de trámites o apoyo moral. Esta tendencia —que es transversal a toda la gama de colores políticos de los máximos representantes de los gobiernos locales— se agudiza al combinarse con estilos populistas, y ello al margen de la precariedad socioeconómica y de la cultura política de la comunidad de que se trate. Escapan a este estilo de relación uno pocos municipios que han logrado situarse en un categoría de semiclientelismo; es decir, donde la protección municipal a determinados grupos u organizaciones ocurre mediante la incubación y desarrollo de sus capacidades de gestión en procesos de aprendizaje en postulación y ejecución de proyectos, formación de líderes, o similares. Es el caso de Pica, San Vicente, Coronel y Colina. En la cima de esta variable se encuentran municipios que logran la promoción social, como Panguipulli y Villarrica, o decididamente de cooperación horizontal, como Pudahuel.

Por último, un plano más pragmático, se examinó la disponibilidad de instrumentos y canales para hacer efectiva la participación de la comunidad en los asuntos y políticas locales. A este respecto, hay buenas noticias: más de la mitad de los municipios estudiados ha implementado los instrumentos sugeridos por la ley, así como aquellos que instituciones como la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y la Secretaría General de Gobierno (SEGEOB) han promovido profusamente. A ello se suma positivamente la adaptación e innovación a que se han sometido los instrumentos tipo en función de las características socioculturales de cada territorio, y la proliferación de pequeñas iniciativas que se constituyen en buenas prácticas posibles de consolidar y replicar. Esta base permite proyectar posibilidades para un proceso largo, seguramente con reveses, pero precursor de importantes avances en beneficio de las diferentes comunidades de ciudadanos y ciudadanas.

La segunda perspectiva desde la cual se desarrolló el estudio —esto es, la propensión social a utilizar los espacios participativos— pone el énfasis en el capital social comunitario, entendido como aquellas prácticas, disposiciones y redes de cooperación y confianza que imbrican y densifican el tejido social, y que constituye el núcleo de todo emprendimiento en materia de participación ciudadana a nivel institucional. Después de todo, la promoción de modelos de gobierno más democráticos y participativos no tiene sino otro horizonte que el de mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

Desde la aproximación a los discursos sociales de los dirigentes consolidados dentro de asociaciones de base comunitaria y a las opiniones de la comunidad que no adscribe a estas formas organizativas de integración social, el presente estudio es bastante conclusivo al señalar que nuestra sociedad presenta aún brechas importantes en relación con el sentido que la participación social connota, el grado de integración en redes cooperativas y de autonomía frente a la institucionalidad local.

En primer término, en gran parte de las comunas estudiadas la participación ciudadana es percibida como un medio para alcanzar fines personales o grupales. Su mérito radica predominantemente en la capacidad de potenciar el logro de metas en conjunto con otras personas, lo que dista bastante de aquellos sentidos de carácter político y expresivos adscribibles a la participación; es decir, allí donde se la concibe como una forma de actuación en el espacio público y cívico cuya finalidad sea la representación, exigencia o ejercicio

de derechos ciudadanos en distintas esferas. Al respecto, solo la comuna de Panguipulli destaca por el grado de instalación de un discurso social que avanza en la segunda línea.

En este estado de cosas, cuando cabría esperarse de la comunidad altos niveles de vinculación para incrementar la posibilidad de lograr beneficios, se constata que las redes formales e informales son bastante débiles: por lo general tienen un carácter episódico, y convocan a grupos reducidos y consolidados de organizaciones de un mismo tipo. Esta suerte de “endogamia” asociativa descansa en una fuerte orientación hacia los fines propios de cada colectividad. En la gran mayoría de las comunas estudiadas, la cooperación interasociativa se verifica solo en la medida que se quiere resolver una carencia o necesidad muy significativa y no da cabida a proyectos colectivos y consolidación de espacios sostenidos de concertación. Escapa un poco a esta tendencia la comuna de Panguipulli, en la que hay experiencias concretas de conformación de mesas y redes de colaboración innovadoras y permanentes.

El rasgo más deficitario observado se da respecto del grado de desarrollo y las formas en que la comunidad se inserta en los espacios comunitarios y municipales de decisión respecto del desarrollo local. En este sentido, se evidencia en una preocupante mayoría de comunas que la comunidad y sus agrupaciones no han logrado constituirse en actores sociales con proyectos e identidad colectiva. En contraposición, lo que encontramos son agregados sociales que se plantean como receptores pasivos de beneficios que administra la Municipalidad y cuyo actuar está profundamente referido a este actor. Esta fuerte dependencia tiene como factor coadyuvante el anclaje de prácticas de subsidio y clientelismo por parte de las municipalidades, para las cuales el contacto con la comunidad está fuertemente mediatizado por el financiamiento de proyectos y entrega de subsidios. Escapan a esta tendencia dependiente la comuna de Pudahuel, donde las organizaciones y colectivos informales han sido capaces de gestar un proyecto de desarrollo del territorio que escapa a la esfera de competencias administrativas del municipio, lo que se traduce en una interpelación a un panel de actores de amplio rango, así como la colocación de temas innovadores en la agenda municipal.

Por último, interesa relevar algunas tendencias en el acceso al poder que hombres y mujeres vivencian y que se basan en las relaciones de género propias de nuestra cultura patriarcal. En términos de trayectoria, se percibe que la participación de las mujeres en roles dirigenciales es bastante elevada en casi todos los contextos comunales estudiados. Sin embargo, pese a estas mayores tasas de participación en organizaciones comunitarias, los patrones culturales de las relaciones de género juegan en contra de una inserción en una esfera pública en igualdad de condiciones. En efecto, la percepción de una obligatoriedad de desempeñar el rol familiar de cuidado y atención de los miembros de sus hogares continúa estando fuertemente presente como el principal obstáculo al ejercicio del liderazgo. Asimismo, es interesante ver que las mujeres dirigentas, pese a ser valoradas por sus pares, por ellas mismas e incluso por los representantes municipales como muy activas actoras, tienden a reproducir los roles de la esfera privada en el espacio asociativo. Expresión de ello es que en la mayor parte de los casos se insertan en organizaciones que atienden las necesidades de cuidado y protección de la comunidad, o bien de sociabilidad e integración pasiva a la comunidad: centros de madres, talleres laborales, servicios comunitarios, auxilio a grupos vulnerables, organizaciones de padres, principalmente.

Si se comparan las tendencias y excepciones evidenciadas en el plano de la gestión municipal, así como las capacidades ciudadanas de las comunidades, es posible evidenciar algunos extremos que deben ser incorporados en la agenda de trabajo de la SUBDERE. Por un lado, este estudio ha puesto de relieve que en los casos de Pudahuel y Panguipulli son buenas prácticas de gobiernos locales participativos y que junto a

la voluntad política de impulsar procesos democratizadores, cuentan con una sólida contraparte social, capaz de ser eco y potenciar los emprendimientos institucionales.

En el otro extremo encontramos dos comunas de contextos totalmente diferentes, como Puente Alto y Papudo, pero que desde la perspectiva exclusiva de la participación ciudadana comparten un denominador común poco meritorio. En ambos casos, el municipio se ha resistido a abrir canales de escucha y decisión para la comunidad; en un caso, porque se la desprestigia como contraparte válida; en el otro, porque la opción preferencial por la eficiencia tiende a dejar en un segundo plano, muy invisible, la conducción política hacia mayores niveles de democracia. Y en ambos casos, el énfasis municipal en la satisfacción de las demandas sociales básicas ha postergado la tarea de potenciar en la población la capacidad de demandar mayor protagonismo social.

Más allá de sugerir de manera general cómo abordar las situaciones constatadas, se invita a la SUBDERE a revisar la sistematización particular de cada comuna, sus fortalezas y debilidades, como una manera de analizar las recomendaciones particulares y su factibilidad tanto de apoyo técnico como financiero. En consideración a esto, la forma en que se estructura este informe incluye los siguientes tres acápite: i) El resumen del diseño metodológico para efectuar el diagnóstico solicitado, en el cual se inscribe principalmente el desarrollo del índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local y el índice de capital ciudadano; ii) La situación de la participación ciudadana segmentada por comuna, donde se analiza la medición de los dos índices y se proponen orientaciones y/o recomendaciones para superar ciertos aspectos deficitarios o bien para reforzar fortalezas; y iii) La caracterización de la formas de participación social en las 15 comunas estudiadas, para dar cuenta de los principales hallazgos provistos por la encuesta social y su análisis agregado de la realidad nacional.

Por último, es necesario indicar que el desarrollo de este estudio fue posible gracias a los importantes aportes de todos los alcaldes, directivos y funcionarios municipales, que restaron tiempo a sus rutinas laborales y tuvieron la disposición de entregar sus conocimientos y opiniones. Con mayor fuerza extendemos este reconocimiento a la gentileza, disposición y honestidad de cada dirigente y dirigentea consultados, los que, sin ser remunerados en su labor social, enriquecieron el estudio con sus posiciones e ideales cívicos y ciudadanos.

CAPÍTULO PRIMERO

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO



I. OBJETIVOS Y RESULTADOS DEL ESTUDIO

El presente estudio tiene por objetivo realizar un diagnóstico de la participación ciudadana en 15 municipios del país, que caracterice las prácticas y motivaciones de la comunidad organizada y no organizada, así como los mecanismos e instrumentos dispuestos por estos municipios, todo ello como insumo para arribar a recomendaciones que amplíen y mejoren la gestión municipal participativa.

Este diagnóstico constituye el punto de partida de un proceso de acompañamiento técnico a los 15 municipios para la implementación de un plan de mejoramiento municipal que incremente los niveles de participación de la comunidad (con financiamiento del mismo proyecto).

El estudio se realizó en las siguientes comunas:

COMUNAS	REGIÓN
Pica	Región de Tarapacá
Antofagasta	Región de Antofagasta
Huasco	Región de Atacama
Los Vilos	Región de Coquimbo
Papudo	Región de Valparaíso
San Vicente	Región de O'Higgins
Maule	Región del Maule
Curicó	Región del Maule

COMUNAS	REGIÓN
Coronel	Región del Bio Bio
Villarrica	Región de la Araucanía
Panguipulli	Región de los Ríos
Aysén	Región de Coyhaique
Colina	Región Metropolitana
Puente Alto	Región Metropolitana
Pudahuel	Región Metropolitana







Los principales resultados de este estudio son:

1. Marco teórico que contextualiza y actualiza los principales conceptos relacionados con la participación ciudadana en las políticas públicas y específicamente en el ámbito de gestión municipal a partir de la revisión de antecedentes y publicaciones recientes.
2. Mapa de asociatividad comunal. Catastro de organizaciones comunitarias vigentes en los registros comunales.
3. Caracterización de los instrumentos y mecanismos de información, participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil implementados por los municipios.
4. Caracterización de la participación de las organizaciones sociales en la gestión municipal y sus dinámicas asociativas.
5. Caracterización de la participación ciudadana de la comunidad no inserta en organizaciones formales.
6. Caracterización de la participación ciudadana de las mujeres.
7. Construcción y medición de Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local e Índice de Capital Ciudadano.
8. Recomendaciones por municipio en función de las brechas detectadas y las potencialidades y fortalezas del municipio y de la comunidad.

II. METODOLOGÍA GENERAL DEL ESTUDIO

El presente estudio tiene un diseño exploratorio y descriptivo, por cuanto se orientó a producir información de primera fuente con los actores municipales y la comunidad, que dieran cuenta del estado actual y requerimientos de participación ciudadana en la gestión municipal.

Siendo la gestión municipal, su principal unidad de estudio, se consideró necesario combinar el análisis y caracterización del grado de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno y administración local, así como conocer y analizar la correspondencia entre lo primero y las dinámicas asociativas y demandas de participación de la comunidad y sus organizaciones. Para dar cuenta de ello, el diseño contempló un enfoque mixto, es decir, utilizó técnicas e instrumentos de carácter cuantitativo y cualitativo. Los instrumentos y técnicas empleados en cada fase del estudio, y los actores que participaron compartiendo sus opiniones, percepciones e inquietudes con nosotros se reseñan a continuación.

FASE	OBJETIVO Y PRODUCTOS	INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS
Levantamiento de mapas asociativos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuantificar el asociativismo local de carácter formal, identificando las modalidades de organización predominantes en cada comuna. 	 Revisión de archivos municipales de organizaciones comunitarias y de CONADI,
Caracterización del grado de incorporación de la participación ciudadana en las municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuantificar y caracterizar los instrumentos y canales de participación ciudadana, información y fortalecimiento de la sociedad civil implementados en los últimos años por las municipalidades 	 Cuestionario web
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conocer el discurso institucional de la incorporación de la participación ciudadana en el gobierno y administración local 	 Entrevistas a actores municipales
Caracterización de las dinámicas asociativas y de participación de la comunidad local	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Describir las diversas formas de participación ciudadana de la comunidad organizada de las comunas y la valoración de la gestión municipal en esta materia 	 Encuesta social
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Levantar el discurso social sobre el acceso y valoración de los espacios de participación e información municipales y las formas relacionamiento entre la comunidad y las municipalidades. 	 Focus group y entrevistas individuales
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conocer las desigualdades de acceso al poder que se basan en relaciones de género. 	 Focus group y entrevistas individuales con dirigentas mujeres

III. INSTRUMENTOS APLICADOS

A continuación se describe el alcance de la aplicación de cada uno de los instrumentos



1. Revisión de archivos municipales de organizaciones comunitarias y de CONADI.

Revisión de archivos en 15 municipios por el equipo investigador, digitalización y categorización de las organizaciones según un conjunto de variables para caracterizar la asociatividad local, incluyendo la participación de las mujeres en los puestos de dirigencia. Se complementó con información de las comunidades y asociaciones indígenas de CONADI (no fue posible incluir fundaciones y corporaciones, porque no existen registros comunales de éstas, solo regionales). El resultado son 6.532 organizaciones catastradas.



2. Cuestionario web.

Encuesta on line interactiva alojada en servicios de SUR Profesionales Consultores. Mediante este instrumento se determinó la vigencia de los instrumentos que establece la LOM, instrumentos y mecanismos de información (presenciales, virtuales, etc.), mecanismos de consulta, de transparencia, planes locales donde la comunidad ha participado, modalidades de fortalecimiento y apoyo a las organizaciones sociales, recursos institucionales para la atención ciudadana y necesidades de mejoramiento. Esto se complementó con el análisis de las Ordenanzas de Participación, revisión de sus sitios web y entrevistas en profundidad con actores municipales. La totalidad de los municipios respondió la encuesta.



3. Entrevistas a actores municipales

Se realizaron 45 entrevistas individuales y algunas grupales, semiestructuradas. Su objetivo fue conocer el discurso político-institucional en los 15 municipios, respecto de la participación ciudadana en la gestión municipal; identificando el enfoque con que se implementa, su grado de institucionalización como componente de la gestión pública municipal y las principales características del vínculo entre el municipio y la sociedad civil en cada territorio. Los actores entrevistados fueron Alcaldes, Secretarios municipales, administradores municipales, Jefe Dideco, Secplan y encargados de organizaciones comunitarias.



4. Encuesta social

Encuesta con una muestra no probabilística a nivel comunal de 1.007 casos, aplicada a la población de 15 años y más, no participante en organizaciones formales, residente en las 15 comunas definidas por el estudio. Adicionalmente, se ha aplicado 230 encuestas entre los participantes de los focus groups (dirigentes de organizaciones sociales), a efectos de (a) complementar el análisis de la población organizada, y (b) comparar los niveles de participación de tipo no formal o no organizada, y comparar la relación y valoración por la gestión municipal, de los ciudadanos participantes y no participantes en organizaciones formales.

Se miden las siguientes variables i) participación en organizaciones informales, ii) participación en redes colectivas con fines puntuales; iii) participación política; iv) participación opinativa, v) conocimiento, uso y valoración de los canales de participación e información del municipio. El mismo tratamiento se realiza para cuestionarios aplicados a dirigentes sociales participantes en los grupos focales



5. Focus group y entrevistas individuales con dirigentes sociales

Realización de 15 grupos focales con dirigentes de organizaciones tradicionales, 12 grupos focales y 3 entrevistas grupales con dirigentes sociales de organizaciones emergentes. Adicionalmente, 16 entrevistas semiestructuradas con dirigentes de relevancia (presidentes de uniones comunales, representantes del CORE, Secretarios de CESC).

Su propósito fue relevar aspectos sociales relacionados con el capital social comunitario, el uso y conocimiento de los espacios municipales de participación e información y su inserción en otras redes comunitarias no formales y de colaboración.



6. Focus group y entrevistas individuales con dirigentes mujeres

Realización de 12 grupos focales y 3 entrevistas grupales con mujeres dirigentas de organizaciones tradicionales y emergentes.

Los resultados permiten caracterizar la participación femenina, principalmente, en lo relativo a las dificultades para el ejercicio del liderazgo femenino asociado a razones de género, las brechas entre hombre y mujeres dirigentas, la percepción de las oportunidades que ofrece el municipio.

IV. PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.

4.1 Análisis cuantitativo – descriptivo

- Para el procesamiento del mapa se construyó una base de datos que contenía un conjunto de descriptores para cada organización catastrada. Luego se realizó el procesamiento estadístico utilizando el software SPSS (versión 11.0). Éste se sintetiza en: estadísticos descriptivos de tendencia central, tablas de contingencia para comparar grupos, tablas de frecuencias y gráficos.
- En el caso del cuestionario web, se realizó análisis descriptivo univariado, lo que resume en: tablas de estadísticos descriptivos por variables, resúmenes de casos por comunas, y tablas de contingencia. A estos datos cuantitativos, se adicionó información extraída de entrevistas a los funcionarios municipales, para enriquecer la descripción.
- Para el caso de la encuesta, el plan de análisis de los datos ha considerado procedimientos univariados y bivariados. Para estos efectos se ha utilizado el paquete estadístico SPSS/Windows 11.5.

4.2 Análisis de contenido

En el caso de las entrevistas individuales, grupales y focus group, se realizó análisis de contenido, utilizando la siguiente secuencia:

- Desgrabación o transcripción literal de las entrevistas y grupos focales (identificando los hablantes)
- Lectura de las transcripciones de cada entrevista y focus group, delimitando los fragmentos textuales que se refieren a cada una de las dimensiones y variables específicas que se desea estudiar. Cada fragmento es asignado o codificado según su aporte a alguna de las variables.
- Una vez finalizada la codificación se agrupan todos los fragmentos que dan cuenta de una misma temática. Esto supone la separación de los fragmentos de sus entrevistas originales.
- Estos textos se sistematizan en matrices analíticas donde se organizan las principales variables que interesa estudiar.
- El material reunido en torno a cada variable, se reclasifica e interpreta en un proceso que se llama “integración local” (Weiss¹), que se entiende como la organización del material (con ayuda del procesador de texto) en “secciones”, correspondientes en nuestro caso, a cada una de las variables del estudio, a objeto de facilitar el proceso de integración e interpretación de los datos cualitativos con los datos cuantitativos en la etapa final de la investigación, que están estructurados en el mismo esquema de variables.
- Hecha la integración local, el paso siguiente consiste en la organización de todas las secciones de manera coherente de acuerdo con una línea o secuencia argumental, narrativa y explicativa. En esta fase se respaldan los hallazgos con citas textuales de las entrevistas y focus group.

V. ANÁLISIS INTEGRADO DE LA INFORMACIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA: CONSTRUCCIÓN DE ÍNDICES

Para realizar el análisis integrado de los resultados a nivel municipal, como de la comunidad, a fin de proponer recomendaciones en cada comuna en la línea del mejoramiento de la participación ciudadana se propone la metodología de construcción de índices que agrega un conjunto de variables cualitativas.

Para esto, se define una matriz de variables clave, en las cuales se identifican categorías ordinales (igual número de categorías para todas las variables dentro de un mismo índice), que representan menor o mayor grado de desarrollo de la variable. Para afinar el análisis se han desarrollado 2 índices. Uno que da cuenta de dimensión municipal y un segundo que aborda la participación ciudadana desde la perspectiva de la comunidad.

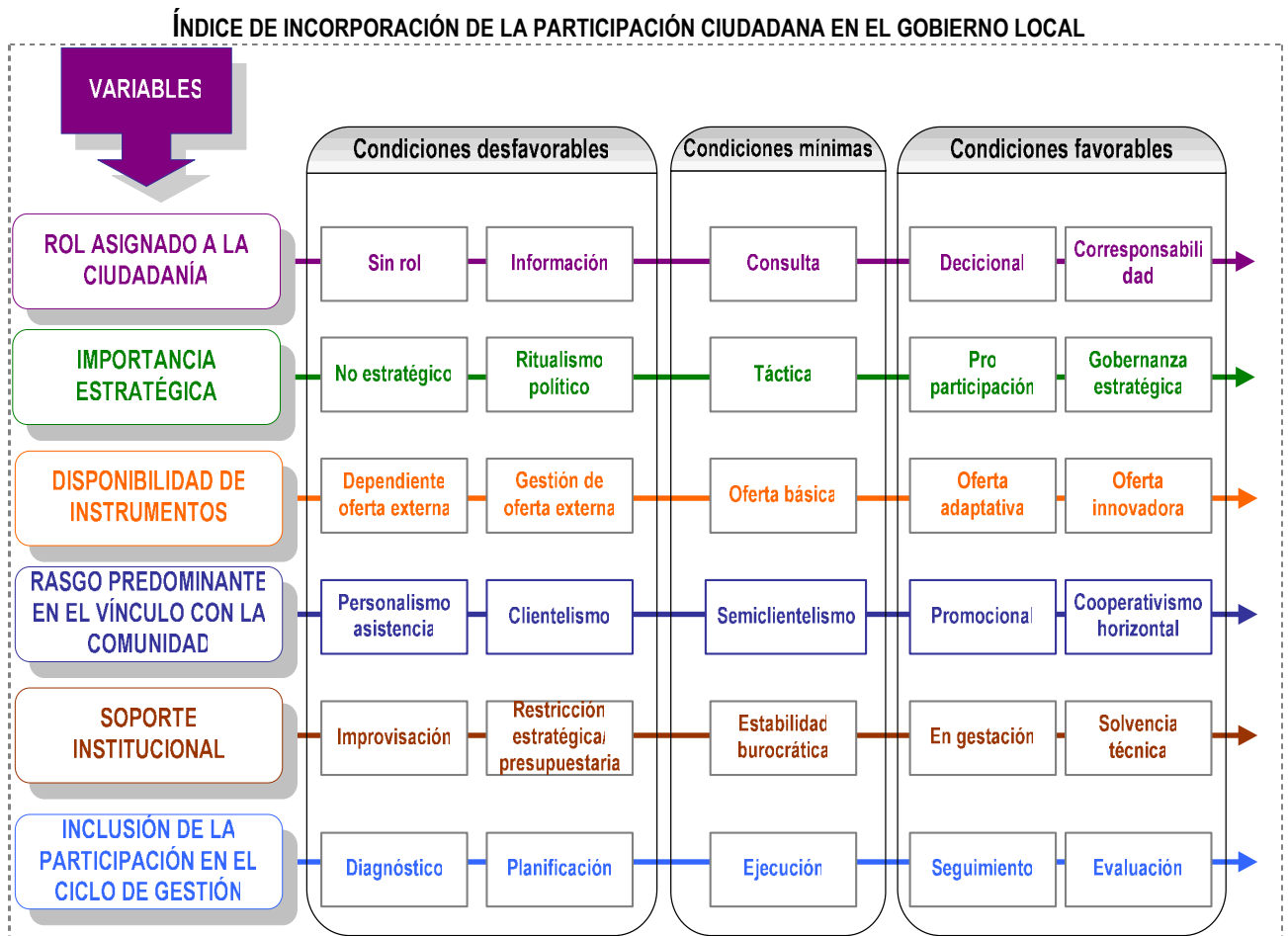
¹ Según Weiss (1994) a este proceso se le denomina “integración local”, pues el análisis e interpretación de los datos se centra en una “sección” (en Valles, 2000; 223).

Luego de definido el conjunto de variables, a partir de un proceso deductivo posterior al análisis pormenorizado de todos los antecedentes colectados por el estudio, cada comuna es posicionada en una única categoría por cada variable, en los dos índices. Este conjunto de posiciones se representa en un plano cartesiano, dando lugar a un gráfico circular, cuya forma indica la tendencia de la comuna.

5.1 Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

Este índice identifica la propensión de los municipios a incluir la participación de los ciudadanos en la gestión del desarrollo local, que se gesta primeramente en la concepción personal profesional e ideológica de sus representantes respecto a la ciudadanía y su participación, y que luego trasunta en asignación de roles a partir de brindarles espacios a su opiniones, así como en las instancias e instrumentos que el municipio dispone y el tipo de relación que establece con los vecinos y las organizaciones comunitarias.

Las variables y categorías son las siguientes:



5.1.1 Rol asignado por el municipio a la ciudadanía en la gestión local del desarrollo

Refiere al discurso de las autoridades y funcionarios municipales que indica y describe su creencia o ideología acerca del rol que le corresponde cumplir a los ciudadanos en la gestión local del desarrollo comunal, el cual podría oscilar desde la completa exclusión, vale decir de no asignarle ninguna participación o rol a la comunidad, hasta asumir un rol de corresponsabilización en estas tareas en sus dimensiones políticas, sociales, económicas, culturales, educacionales, medioambientales, entre otras.

a. Sin rol: Las visiones y opiniones de los ciudadanos, vecinos y sus organizaciones, no son consideradas por el municipio y sus autoridades en la tarea del desarrollo local. Los motivos de la exclusión remiten a que los representantes institucionales se arrogan la conducción de este objetivo, o bien porque su concepción del desarrollo es tal que no admite la participación de un “otro”, que a su vez es considerado sin las capacidades, y por tanto sería ineficiente incorporarlo o, simplemente porque se estima que no le corresponde desempeñar un rol en este proceso.

b. Información: El municipio se organiza de tal forma que sus diferentes funcionarios, directivos, o el propio Alcalde, toman contacto (directa o indirectamente) con los vecinos, con las organizaciones comunitarias y/o con sus representantes sociales, para identificar necesidades y demandas sociales, generalmente cubriendo las diferentes localidades en que se divide el territorio comunal.

c. Consultivo: A diferencia del caso anterior, el municipio realiza un proceso de consulta de manera más sistemática y a la vez recaba la sugerencia o proposición de posibles soluciones a los problemas locales, factibles de incluir en la ejecución programática municipal.

d. Decisional: Además de ocurrir la consulta, el municipio dispone de espacio donde la comunidad y sus representantes participan en instancias de decisión sobre algunos aspectos relevantes tales como la planificación, la inversión social y la priorización de los proyectos que materializan las soluciones.

e. Corresponsabilidad: Abordar el desarrollo supone para estos municipios una alianza estratégica con la sociedad local, desarrollando una gestión pública participativa que logra dar expresión a los principios democráticos de gobierno. Cada parte, cada actor institucional o social, asume tareas específicas en las fases del proceso y los diferentes planes de desarrollo (social, económico, cultural, político, urbano, rural, etc.), en función de sus competencias (técnicas, políticas, institucionales, legales, etc.) y los recursos psicosociales que cada uno dispone o adquiera.

5.1.2 Importancia estratégica de la participación ciudadana

Corresponde a la modalidad en que las autoridades locales, los funcionarios y la organización municipal expresan o concretan su concepción sobre la participación ciudadana, la que a su vez trasunta en un estilo de relación con la ciudadanía. El abanico de posibilidades se extiende desde considerar a la participación ciudadana como un obstáculo a la gestión municipal hasta otorgarle la máxima valoración que tolera un régimen democrático.

a. No estratégico: El municipio no le asigna importancia a la participación ciudadana, más bien ésta es considerada como un obstáculo que lentifica las decisiones, el quehacer y la productividad municipal, además de dar pie al conflicto social o político. Suele darse en administraciones con estilos personalistas,

tecnocráticos o pseudotecnocráticos, es decir, que esgrimen argumentos técnicos para justificar posiciones políticas o ideológicas.

b. Ritualismo político: Corresponde a estilos políticos que conciben (utilizan) la cercanía con la comunidad como un símil de participación ciudadana para conservar el poder. Se reconocen por la proliferación de eventos masivos, altamente difundidos y de generalmente de naturaleza artística, cultural o inauguracional de obras o campañas públicas, comerciales, deportivas, recreacionales o identitarias. A modo de ejemplo se menciona la entrega publicitada de infraestructura comunitaria, publicidad para inscripción de permisos de circulación, celebraciones patrias o navideñas, aniversarios comunales, shows artísticos gratuitos, etc.

c. Táctica: La conducta municipal apunta a lograr que la comunidad, en particular la organizada utilice la oferta pública para el cumplimiento de sus fines y objetivos de su asociatividad y particularmente cubran las necesidades de subsistencia, a través de la obtención de los beneficios sociales. En este caso, el municipio asume un rol de apoyo técnico para que las organizaciones, en especial aquellas que persiguen intereses de bienestar material, accedan a las fuentes de financiamiento o fondos concursables que oferta el gobierno central.

d. Pro participación: El municipio concibe y desarrolla una estrategia para promover la participación de los ciudadanos tanto organizados como no organizados y su compromiso con la superación de las condiciones de subdesarrollo de sus propios sectores o territorios. De este modo, la institucionalidad local fomenta la asociatividad de la población, proporciona asistencia técnica en la formulación y ejecución de proyectos, establece líneas de fortalecimiento del capital social y deja actuar a las organizaciones en la realización de sus fines, toda vez que éstos por adición contribuyen al desarrollo comunal.

e. Gobernanza estratégica: Desde el actor institucional se comprende la importancia de la sociedad y sus organizaciones, valorándose su aporte a los procesos de desarrollo comunal y la orientación a lo público, y por lo mismo se está dispuesto a cederles espacios de poder en la definición de objetivos y proyectos, sin establecer competencia política por esos espacios de comunicación y decisión.

5.1.3 Disponibilidad de instrumentos que estimulan la participación ciudadana

Esta variable da cuenta de los instrumentos, instancias y canales que el municipio desarrolla o dispone para promover la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en los asuntos o políticas locales. Éstos pueden extenderse desde la dependencia de la oferta externa (gobierno central, ONG nacionales o internacionales) hasta poseer una oferta local innovadora.

a. Dependiente de oferta externa: El municipio no dispone de una oferta propia, es decir, se caracteriza por no contar con instrumentos de fomento a la participación (capacitación, fondos, asistencia técnica, programas, etc.) y sus espacios o instancias de participación son formales y reducidas a la información que proporciona el municipio. En este caso, sólo opera la oferta nacional que se canaliza hacia los territorios y es la propia organización social la que decide su acceso a la misma.

b. Gestión de oferta externa: En este caso, si bien el municipio no cuenta con una oferta propia para fomentar la participación ciudadana, éste gestiona los programas y fuentes de financiamiento gubernamental para que las organizaciones funcionales y territoriales alcancen sus fines y objetivos, y con

ello la satisfacción de sus miembros, incluida la capacitación de sus dirigentes. Con la comunidad no organizada operan los mecanismos de comunicación básica.

c. Oferta básica: El municipio cumple con las exigencias legales en cuanto a la necesaria participación social y eventualmente desarrolla acciones tradicionales de apoyo a la asociatividad y a la organización efectiva, pero no su vinculación en la decisión de inversiones, de políticas locales, de ordenanzas de convivencia, etc. Los instrumentos que prevalecen son aquellos de carácter tradicional, formal o legal, tales como el registro asociativo y la formalización de instancias de participación (CESCO, sesiones públicas del Concejo Municipal, Audiencias públicas, cuentas públicas).

d. Oferta adaptativa: El municipio genera una oferta adaptada a las condiciones socioculturales de la comuna, a partir de sus recursos y la gestión de la oferta externa, sea para extender o incrementar el acceso o para entregar servicios más pertinentes (asambleas abiertas del concejo, consulta para formulación de presupuestos, gabinetes en terreno).

e. Oferta innovadora: El municipio diseña y desarrolla instrumentos novedosos y atractivos que fomentan la participación ciudadana, logrando el involucramiento de diversos actores sociales. Entre éstos, comités o campañas de defensa de derechos ambientales, acompañamiento de movimientos pro conservación/protección del patrimonio comunal, comisiones público privadas de cooperación internacional para el desarrollo local, constitución de mesas territoriales de adelanto barrial.

5.1.4 Rasgo predominante del vínculo del municipio con su comunidad

Corresponde al tipo de relación que se produce entre la comunidad y el municipio, la que a su vez resulta tanto de las características personales e ideológicas principalmente del ejecutivo municipal, como del capital social, autonomía y empoderamiento de la ciudadanía local y sus organizaciones. Los tipos de vínculos se extienden desde el personalismo asistencial, pasando por el clientelismo, hasta el de cooperación horizontal.

a. Personalismo asistencial: Consiste en una relación entre individuos, habitualmente protagonizada por el Alcalde y un vecino (o familia) que solicita un beneficio o es asistido en su necesidad material, o bien en el acompañamiento judicial o comunicacional (que opera como soporte emocional al demandante). En general la prestación implica la petición de lealtad al beneficiario.

b. Clientelismo: Corresponde al pacto tácito o explícito entre grupos comunitarios y la autoridad comunal en que los primeros reciben ciertos beneficios del segundo, a cambio de lealtad política o electoral a esa autoridad. Los beneficios se traducen en mayores oportunidades para acceder a recursos, proyectos, o participación en determinados programas.

c. Semiclientelismo: Ocurre cuando la autoridad municipal protege a determinados grupos u organizaciones sociales en el territorio, mediante la incubación y desarrollo de sus capacidades de gestión (postulación de proyectos, realización de actividades e iniciativas de la organización y sus miembros, capacitación de líderes, etc.). En esa protección está implícita la lealtad política de estos grupos a esa autoridad.

d. Promocional: El municipio desarrolla una línea de promoción de la participación ciudadana, generalmente centrada en las organizaciones comunitarias para que éstas desarrollen la capacidad de

autogestión, proposición y autonomía. Además puede desarrollar acciones tendientes a la conformación de nuevas organizaciones o realizar capacitación en formación de nuevos líderes.

e. Cooperativismo horizontal: El municipio reconoce la autonomía, la actoría social y el empoderamiento de las (o ciertas) organizaciones sociales locales que determinan y gestionan sus propias estrategias, en consecuencia interactúa con ellas desde una posición de iguales. Especialmente esta interacción se produce en la convergencia de intereses y adquiere la forma de un contrato que fija las reglas del juego para compartir información, recursos, responsabilidades, tareas, etc.

5.1.5 Soporte institucional del municipio para la promoción de la participación ciudadana

Constituye la base institucional que dispone el municipio para la promoción social, la participación ciudadana y el desarrollo comunitario. Integran este soporte aspectos que se extienden desde la infraestructura, pasando por la dotación y profesionalización del recurso humano, hasta las metodologías empleadas en la relación con la comunidad.

a. Improvisación: El municipio no tiene una estructura u organización para asumir la temática de la participación ciudadana, por lo mismo actúa improvisadamente y sin criterios definidos. Por lo general, implica el involucramiento de funcionarios designados para responder reactivamente a las demandas de dirigentes o vecinos, o bien la necesidad de la autoridad de comunicar determinados mensajes a la comunidad.

b. Restricción estratégica y/o presupuestaria: En este caso si bien existe una unidad responsable, ésta no es considerada como un área estratégica en el municipio, contando con los mínimos recursos (poco personal y generalmente no calificado, presupuesto restringido, infraestructura de operaciones precaria) para su funcionamiento y transversalización de la temática en otras unidades o departamentos del municipio. Por tales motivos las acciones que desarrolla el área son escasas, de carácter rutinario y de bajo impacto.

c. Estabilidad burocrática: Se trata de municipios cuya área de participación ciudadana se caracteriza por adscribir y dar cumplimiento a la norma y por realizar inercialmente acciones tradicionales y experimentadas con anterioridad, sin que medie una reflexión o plan de mejoramiento.

d. En gestación: La unidad encargada, despliega acciones tanto internas como externas para el mejoramiento del área e incrementar el impacto. Entre ellas; el intento por transversalizar la temática o el estilo participativo en las otras instancias organizacionales del municipio; la experimentación de nuevas metodologías de trabajo para fomentar la participación; el convenio con otras entidades públicas o privadas para promover la asociatividad, etc.

e. Solvencia técnica: El área funcional cuenta con profesionales que desarrollan diversas acciones (generalmente innovadoras) hacia la comunidad para fomentar la participación ciudadana en los asuntos locales, conquistando el reconocimiento externo por los espacios y oportunidades brindadas. Del mismo modo, al interior del municipio el equipo logra que la autoridad y/o otras áreas de gestión incorporen principios de inclusión y prácticas participativas en su relación con la comunidad.

5.1.6 Inclusión de la participación social en el ciclo de gestión del desarrollo local

Corresponde a la identificación de las etapas de la gestión del desarrollo local en que la comunidad y/o sus organizaciones se involucran y participan, esto es, comenzando con el diagnóstico y la planificación hasta llegar a la fase evaluativa de la gestión. Operacionalmente se ubica la comuna en la categoría más avanzada, según los antecedentes del discurso, subentendiéndose que la categoría planificación supera o incluye la de diagnóstico, la de ejecución a la de planificación y diagnóstico y, así sucesivamente.

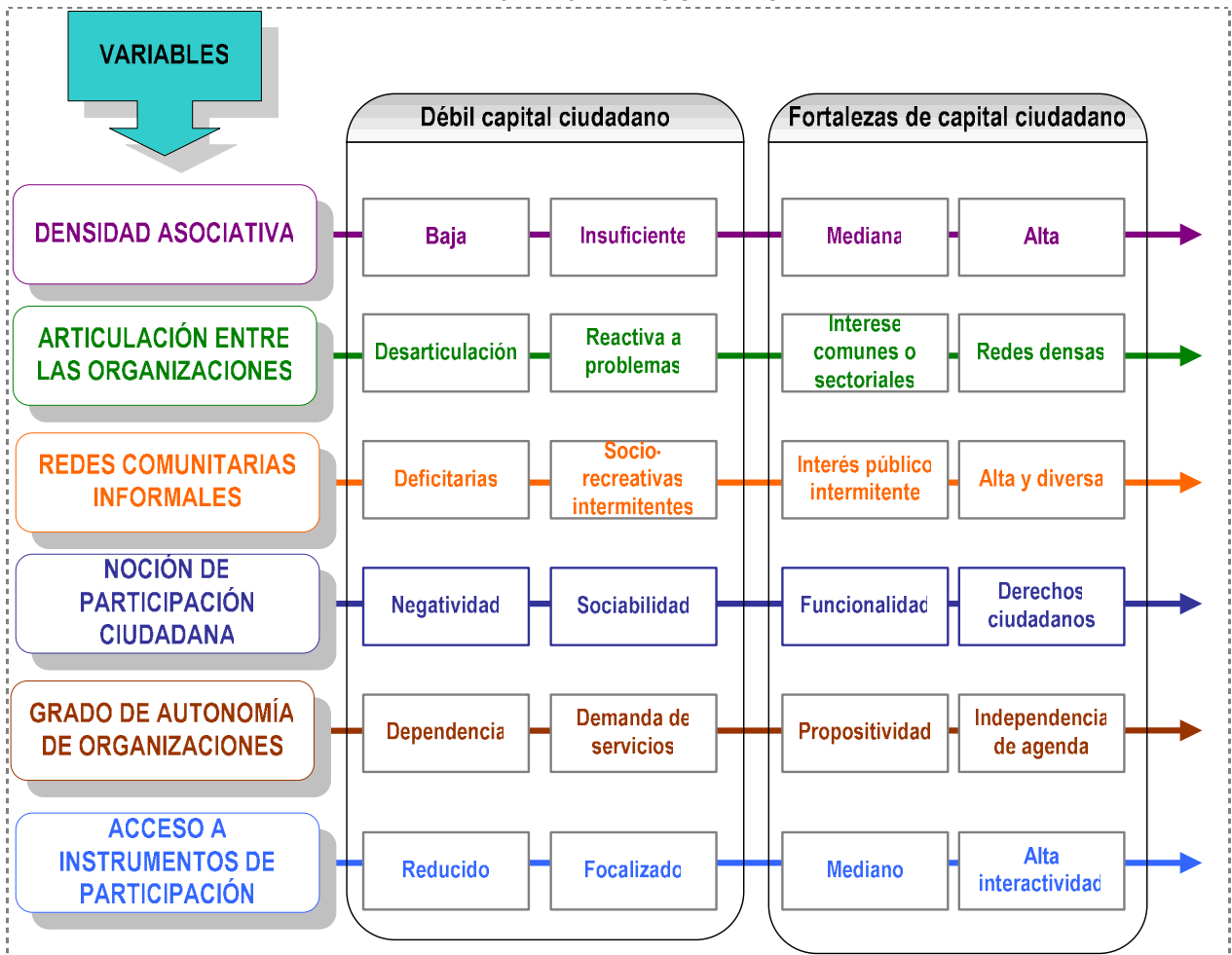
- a. **Diagnóstico:** Los vecinos y/o sus organizaciones contribuyen con opiniones o aportan datos sobre las necesidades sociales de sus sectores (grupos o localidades específicas).
- b. **Planificación:** Los vecinos y/o sus organizaciones participan de la formulación de planes de desarrollo para la comuna, sean de carácter sectorial o territorial.
- c. **Ejecución:** Los vecinos y/o sus organizaciones se ponen a cargo de tareas en el ámbito de sus responsabilidades sociales o comunitarias, las cuales por definición son contributivas a los planes de desarrollo diseñados.
- d. **Seguimiento:** Los vecinos y/o sus organizaciones, monitorean el desarrollo de acciones y compromisos contraídos por la entidad pública local.
- e. **Evaluación:** Los vecinos y/o sus organizaciones, evalúan los resultados y el impacto de políticas, programas o proyectos de desarrollo promovidos por el municipio y proponer mejoras o modificaciones a partir de los resultados (retroalimentación a nuevas planificaciones).

5.2 Índice de capital ciudadano

El Índice de capital ciudadano, intenta describir las condiciones y recursos colectivos presentes en la comunidad local necesarios como contrapartida a la implementación de estrategias de participación ciudadana en el municipio, tanto a nivel de gobierno como de la administración comuna. El “capital ciudadano” engloba tanto el capital social comunitario, entendido como aquellas prácticas, disposiciones y redes de cooperación y confianza entre las organizaciones y miembros de la comunidad local; así como el grado de desarrollo y las formas en que la comunidad se inserta en los espacios comunitarios y municipales de decisión respecto del desarrollo local. Por tal razón las 6 variables que integran el índice, corresponde a estas dos dimensiones.

Dentro de la dimensión de *capital social*, se han considerado 3 variables, densidad asociativa, articulación entre las organizaciones y redes comunitarias informales. En tanto, en la dimensión de *participación ciudadana*, se han considerado los siguientes 3 variables: noción de participación ciudadana, grado de autonomía en las formas de participación y acceso a los instrumentos de información y participación. A continuación se definen cada una de las variables y sus categorías respectivas. El esquema general y el detalle de cada una de éstas, se presenta a continuación.

ÍNDICE DE CAPITAL CIUDADANO



5.2.1 Densidad asociativa

Esta variable da cuenta del grado de organización formal de una comunidad. El indicador para medirla consiste en el número de organizaciones comunitarias formales por cada 10.000 habitantes de la comuna. Este valor se compara con la cifra estimado por el PNUD en el año 2000 a nivel nacional, equivalente a 56. En base a dicho estándar se han definido cuatro categorías ordinales del asociacionismo local:

- a. **Baja:** se trata de comunas donde se han conformado un número muy reducido de organizaciones para el tamaño poblacional del territorio. Se consideran en esta condición aquellas comunas que tienen un número de organizaciones por 10.000 habitantes igual o inferior a 36,5².
- b. **Insuficiente:** en este rango se encuentran comunas donde el número de organizaciones comunitarias por cada 10.000 habitantes se encuentra en un rango de 37 a 56.

² Corresponde a un densidad asociativa comunal 35 puntos porcentuales menor a valor promedio del PNUD (56)

c. **Mediana:** esta categoría agrupa comunas donde el número de asociaciones por cada 10.000 habitantes, es igual a la media nacional del PNUD (56) o superior hasta un valor de 75³.

d. **Alta:** Esta categoría considera comunidades con una alta capacidad de conformar agrupaciones formales a nivel comunitario, es decir con una densidad asociativa superior a 75 organizaciones por cada 10.000 habitantes.

5.2.2 Articulación entre las organizaciones

Se considera parte fundamental del capital social, la capacidad de las organizaciones de una comunidad, de concertar intereses y establecer pactos y alianzas de cooperación entre sí, en el horizonte de fines comunes y problemáticas compartidas. Una medida de dicha capacidad es la densidad de las redes interasociativas que operan en un mismo territorio; los cuales pueden tener un carácter esporádico o permanente, ser sustentados sobre la base de acuerdos informales o arribar a entidades colectivas formales e institucionalizadas. Esta densidad tiene diferentes gradientes de manifestación. Para ubicar a cada comuna en las diferentes categorías, se ha considerado el análisis de los focus group con dirigentes sociales, dando lugar a los siguientes tipos:

a. **Desarticulación:** Prevalece entre las organizaciones sociales un alto grado de desconfianza y competencia, que impide la conformación de pactos de trabajo por temas específicos, así como la potenciación de sus proyectos organizacionales. Por otra, en estas comunidades no se ha conformado la Unión de Juntas de Vecinos, por falta de convocatoria entre los representantes de organizaciones.

b. **Reactiva a problemas:** La cooperación interasociativa se verifica solo en la medida que se quiere resolver una carencia o necesidad muy significativa. En estas comunas, las instancias comunitarias de representación suelen estar constituidas (CESCO y Unión comunal de JJVV) pero tienen un funcionamiento formal, baja representatividad y poca convocatoria en la comunidad.

c. **Intereses comunes o sectoriales:** Se verifica un grado importante de concertación entre organizaciones a efectos de potenciar estratégicamente el logro de sus fines particulares y algunos de carácter colectivo. Se trata de comunas donde funcionan sostenidamente la Unión Comunal de Juntas de Vecinos y eventualmente otras organizaciones de segundo nivel (Uniones comunales de adulto mayor, de mujeres, etc.) que tiene amplia representatividad y convocatoria en las localidades.

d. **Redes densas:** En estas comunas se encuentran constituidas además de las Uniones Comunales de JJVV y otras de diversa índole, tales como Consejos comunitarios, los que tiene un funcionamiento dinámico y son reconocidos como instancias ampliamente representativas.

5.2.3 Redes comunitarias informales

Corresponde al grado de inserción de los miembros de la comunidad en agrupaciones de carácter informal, pero de manera permanente o esporádica con motivo de desarrollar actividades que convocan a la comunidad. Operacionalmente, corresponde a la comparación de los resultados de la encuesta social en lo relativo a las tasas de participación en una o más agrupaciones informales en diversas temáticas de manera permanente, así como de las tasas de realización de actividades colectivas específicas.

³ El valor de 75 corresponde a una densidad asociativa 35% superior al valor del PNUD.

Complementariamente, se revisan los tipos de actividad colectiva que generan mayor convocatoria entre la comunidad, a efectos de dilucidar la orientación predominante en la asociatividad informal comunitaria. Las categorías de esta variable son:

a. Deficitarias: Menos de un cuarto de las personas entrevistadas, declaran formar parte de agrupaciones sin personalidad jurídica, y menos de un 50% han participado en al menos alguna actividad colectiva de diversa índole en el último año.

b. Sociorecreativa intermitente: Existe un predominio de las actividades intermitentes con otros miembros de la comunidad, por sobre la afiliación regular a grupos informales. Por otra parte, las actividades colectivas que generan mayor participación de la comunidad son de carácter recreativo, deportivo o cultural.

c. Interés público intermitente. La tercera posición en la gradiente de esta variable, la ocupan aquellas comunas donde el asociacionismo informal permanente es moderado (entre un 40% y 59%), y al mismo tiempo la participación de la comunidad en actividades específicas es importante (entre un 50% y 75%), pero con una orientación al trabajo de interés colectivo, sea de solidaridad o de ayuda a personas necesitadas, así como de adelanto comunal o barrial.

d. Alta y diversa. Se verifica una alta participación de la comunidad en organizaciones informales de manera permanente (sobre un 60%), y las actividades específicas de carácter colectivo superan el 75% y son diversas, verificándose incluso una importante convocatoria para participar en movilizaciones o manifestaciones públicas en defensa de derechos vulnerados, sean medioambientales, laborales, demandas de servicios, entre otros; así como en acciones de adhesión a protestas o debates públicos vinculados a derechos ciudadanos vulnerados a través de plataformas virtuales, como chat, foros en Internet..

5.2.4 Noción de participación ciudadana

Esta variable, da cuenta de las categorías sociales y políticas que están asociadas a la noción de participación ciudadana en el discurso y el habla social de los dirigentes sociales, así como de la comunidad que no está inserta en organizaciones formalizadas. Las diferentes categorías de esta variable se corresponden a la asociación de mayor jerarquía entre el concepto de participación ciudadana y un listado de significados que se consultaron mediante encuesta⁴. Los tipos de nociones asociados son portadores de niveles diferentes de capital social, por tanto son más o menos funcionales al fortalecimiento de las capacidades de interlocución y de participación de la comunidad.

a. Negatividad: La participación ciudadana no presenta ninguna legitimidad como forma de integración social o de actuación en el espacio social. Por el contrario, se la percibe como un problema y se la asocia con altos grados de ineficacia para lograr los fines individuales y/o colectivos.

b. Sociabilidad: Esta noción, asocia la participación ciudadana con el “estar con otros”. Corresponde al discurso que la relaciona con la entretención, el encuentro con otros, o bien cohabitar o compartir un espacio con otros.

⁴ Corresponde a la pregunta PA.8.a de la encuesta y su homóloga p8.1ra del cuestionario autoadministrado a dirigentes sociales.

c. Funcionalidad: La participación ciudadana es percibida como un medio para alcanzar fines personales o grupales. Su mérito radica en la capacidad de potenciar el logro de metas en conjunto con otras personas, por tanto las nociones al respecto tienen un rasgo comunitario y colectivo, y apela a la inserción en redes de apoyo.

d. Ejercicio y expresión de derechos ciudadanos: Corresponde a una noción política y expresiva de la participación, es decir como una forma de actuación en el espacio público y cívico, así como de libre expresión de fines. Su finalidad es la representación, exigencia o ejercicio de derechos ciudadanos en distintas esferas.

5.2.5 Grado de autonomía de las organizaciones

La matriz tradicional de constitución de los actores sociales, tenía al estado con actor central. El proceso de modernización ha repercutido cultural y políticamente en dicha centralidad. En este contexto interesa conocer en los municipios del estudio, el grado en que los actores sociales del territorio se constituyen como sujetos en relación de cercanía o distancia del Municipio. Esta variable resulta clave para comprender el tipo de relación entre uno y otro, a efectos de proyectar un espacio de mayor participación de la comunidad y sus actores en la gestión municipal. Las categorías representan diferentes grados de cercanía y referencia al municipio de las formas en que los propios actores locales conciben su participación.

a. Dependencia: La comunidad y sus agrupaciones no alcanzan a constituirse en actores sociales con proyectos e identidad colectiva. En contraposición, lo que encontramos son agregados sociales que se plantean como receptores pasivos de beneficios que administra la Municipalidad. La noción de receptor, da cuenta de una falta de conciencia de los servicios que brinda la institucionalidad pública (salud, educación, seguridad, etc.) como derechos exigibles en el contexto de un Estado que debe garantizar niveles mínimos de protección social.

b. Demanda de servicios: La comunidad entiende que la participación es equivalente a la exigencia de entrega de bienes y servicios que se consideran exigibles hacia el Municipio y las instituciones públicas con asiento local. En esta lógica de comprender la participación ciudadana hay un mayor grado de actoría social, pero desde la dependencia.

c. Propositividad: Las organizaciones locales y los miembros de la comunidad han desarrollado una capacidad de proponer cursos de acción para enriquecer y complementar la gestión municipal en relación con la solución de los problemas de la comunidad. Los miembros de la comunidad se autoperceben como actores con capacidad de aportar y de co-responsabilizarse en el desarrollo de su entorno social y económico.

d. Independencia de agenda: Este es el grado máximo de constitución de actores locales. En este caso, las organizaciones son capaces de gestar un proyecto de desarrollo del territorio que incluso escapa a la esfera de competencias administrativas del municipio. Se trata de comunidades que se plantean en la necesidad de interlocutar con actores extra-institucionales que intervienen en el desarrollo, tales como empresas, organismos internacionales, partidos políticos, etc. Asimismo, en algunos casos, las temáticas que preocupan a la comunidad obligan al municipio a incorporarlas en su agenda, por la presión social que ejercen.

5.2.6 Acceso a los instrumentos de información y participación.

Esta variable no sólo da cuenta del grado en que la comunidad está informada y utiliza las posibilidades institucionales con que cuenta para incidir en las decisiones locales, así como los instrumentos de información y comunicación. Para medir esta variable se consideran diferentes preguntas de la encuesta ciudadana aplicada a la comunidad no inserta en organizaciones formales⁵, así como aquel cuestionario autoaplicado a los dirigentes sociales participantes de los focus group⁶, que señalan el porcentaje de personas que conocen algunos instrumentos efectivamente implementados en cada municipio, así como la proporción de personas que señala haber participado en éstos.

a. Reducido: En promedio, menos de un 25% de la población desconoce los instrumentos municipales de comunicación y participación, y una mínima proporción los utiliza.

b. Focalizado. Se identifican algunos instrumentos de la oferta municipal con un nulo o bajísimo grado de conocimiento y uso por parte de la población. Por otra parte, solo los instrumentos de carácter masivo o de amplia difusión son conocidos y utilizados por un grupo minoritario y, especialmente por los dirigentes sociales.

c. Mediano. Se verifica que todos los instrumentos consultados, son conocidos y utilizado por una parte de la población, aunque en grado medio, es decir el promedio de conocimiento no supera el 25% y el uso, un 15%.

d. Alta interactividad. En promedio, sobre un 26% de la comunidad consultada a través de la encuesta social, conoce los diversos instrumentos que el municipio ha implementado para favorecer la información, comunicación y participación de la comunidad. Por su parte, existe un uso bastante intensivo de dicha oferta (sobre un 16%)

⁵ Preguntas MU1.a, MU1.d, MU1.e, MU1.g, MU1.h (cuando corresponda).

⁶ Preguntas P.10.a, P.10.d, P.10.e, P.10.g, P.10.h (cuando corresponda)

CAPÍTULO SEGUNDO
SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL: ANÁLISIS
SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES



SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL:
ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES

COMUNA DE PICA



I.- CONTEXTO DE LA COMUNA

1.1 Caracterización territorial

POBLACIÓN (1)		% COMUNAL DE POBREZA (1)	DENSIDAD POBLACIONAL (1)
Total	11.622	10,4%	1,3 hab/km ²
Mujeres	2.110		
Hombres	9.512		
% Rural	24,25%		

Notas: (1) Fuente: SINIM, en base a estadísticas poblacionales 2006 del INE

1.2 Institucionalidad Local

RECURSOS HUMANOS(1)		RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS (2)	
Grado alcalde	6	Ingresos totales	M\$ 1.721.136
Total personal de planta	15	Presupuesto municipal por habitante	M\$ 148,09
Total personal a contrata	4	% Ingresos Propios en ingreso total	47,82%
Total personal a honorarios	36	% dependencia del FCM	28,81%
% de profesionales (planta y contrata)	31,58%	% de gastos en servicios a la comunidad sobre gastos corrientes	9,99%

Notas:

(1) Fuente: SINIM, en base Encuesta municipal

(2) Fuente: SINIM, en base a BEP Municipal

1.3 Caracterización política del Gobierno Local

ALCALDE(1)		CONCEJO MUNICIPAL(1)	
Nombre	Iván Infante Chacón	Pacto Político	Nº de concejales
		Alianza por Chile	5
Filiación política	ILB – Alianza por Chile	Concertación por la Democracia	2
		Juntos Podemos	-

Notas: Fuente: SINIM, en base a Datos SERVEL.

2.1 Noción de participación ciudadana

▪ **Concepto**

De acuerdo a los antecedentes del discurso se desprende que el concepto de participación ciudadana es enfocado como una retroalimentación a la gestión local, en el sentido de aportar información para que el municipio oriente esfuerzos y focalice recursos para el desarrollo de los diversos sectores o agrupaciones de la comuna. Sin embargo, el municipio pone como condición a esta inclusión la coincidencia con sus políticas y programas, cautelando que la participación implique reclamos o conflictos de carácter político.

▪ **Importancia estratégica**

Literalmente los actores municipales consultados indican que la participación es conveniente y que debe estar al servicio del desarrollo de la comuna. Ello desde la perspectiva que, la sumatoria de las soluciones concordadas con la comunidad y proporcionadas por el municipio a las diferentes agrupaciones favorece el desarrollo comunal. En este sentido los actores municipales tienen conciencia que mientras más asociativa sea la población, al municipio le será más fácil identificar y agregar las demandas, y por tanto compatibilizar la oferta disponible con las necesidades, mediante la postulación de proyectos, la participación de la población en programas propios o gestionados por el municipio.

En suma, la importancia que el municipio asigna a la participación de la comunidad es táctica en cuanto se constituye en un mecanismo para garantizar (o intentar) la satisfacción de las demandas y necesidades de las diferentes colectividades.

▪ **Rol asignado a la ciudadanía**

La reiteración en el discurso sobre la predisposición municipal al diálogo con la comunidad y el otorgar espacios para recibir sugerencias y peticiones de ésta, particularmente a través de sus organizaciones, dan cuenta de un municipio que ha implementado mecanismos de consulta a la ciudadanía, aun cuando se refiera a la jerarquización de decisiones de inversión social. Sin embargo, se indica que las peticiones tienen probabilidad de ser acogidas en la medida que sean compatibles con las políticas definidas por municipio.

Es importante destacar que si bien la institución municipal ha avanzado en incorporar la opinión de la ciudadanía en materia de proyectos de desarrollo comunitario, no presenta un discurso que refiera a otros espacios de debate, ni menos de deliberación, para identificar proyectos de desarrollo.

▪ **Inclusión en el ciclo de gestión local**

De acuerdo a los antecedentes colectados y a la etapa de la estrategia municipal en materia de participación, se puede inferir que ella ha estado presente en ciertos procesos de planificación. En efecto, para el PLADECO que se actualizó en el año 2001, la comunidad fue consultada sobre sus necesidades y logró agendar temas en la propuesta municipal. Asimismo se declara que la comunidad, particularmente la organizada, participa en procesos de planificación territorial, tales como:

- Plan regulador
- Plan de fomento productivo
- Plan de desarrollo de comercio
- Plan de desarrollo deportivo

2.2 Enfoque de trabajo con la comunidad

▪ Rasgo predominante en el vínculo con la comunidad

Los diferentes relatos municipales remiten a una marcada tendencia hacia el asistencialismo de las organizaciones comunitarias, pese a declarar la intención por eliminar esta práctica, a través de la capacitación a los dirigentes en su autogestión y desarrollo. Esta tendencia tendría su fundamento en la precariedad y en las escasas capacidades de una parte significativa de las organizaciones y sus dirigentes.

En este contexto se genera un vínculo semi clientelar, donde por una parte es el propio municipio (a través de su máxima autoridad) quien se autoadjudica el rol de asistir a las organizaciones comunitarias en la consecución de sus objetivos (generalmente ligados a la subsistencia o a la apropiación material de beneficios) y por otra, en la dependencia técnica y económica de éstas en relación al municipio.

Dicha situación, desde una perspectiva positiva debería declinar en la medida que las organizaciones comunitarias, en el período de “protección”, logren aprendizajes que incrementen sus capacidades de autogestión, empoderamiento y autonomía. Esto es, que aprendan a formular proyectos, se movilicen por recursos fuera de las fronteras comunales, alcancen niveles superiores de asociatividad, etc.

De otro lado, el vínculo con la comunidad no organizada se materializa, además de las audiencias e interpelaciones individuales al alcalde o directivos municipales a través de invitaciones municipales a presenciar, gratuitamente, shows artísticos populares y masivos o, bien a participar de actividades recreacionales (paseos, viajes, vacaciones, celebraciones populares, día del niño/mujer/comuna, etc.).

▪ Grupos prioritarios

Los relatos de los actores municipales consultados, expresan con claridad que cada organización cumple un rol importante dentro de la comuna, aludiendo con ello principalmente a que la diversidad de colectividades que exhibe la comuna, y por lo tanto el municipio, debe establecer una relación sin excluir a ninguna de ellas. En este sentido, hay una concordancia entre el discurso de la autoridad y los funcionarios municipales, quienes plantean que si bien hay cabida para todos, la mayor participación se da con la población organizada.

Se indica que se valora el trabajo en conjunto y coordinado con las organizaciones comunitarias, independientemente de su carácter o naturaleza, pero el apoyo hacia ellas queda supeditado a los lineamientos y políticas municipales, así como a los recursos propios y a la oferta pública y programática que se canaliza al territorio comunal a través del municipio. De ahí que eventualmente algunos grupos pueden ser beneficiados por sobre otros, entre ellos las juntas de vecinos, las comunidades indígenas y las agrupaciones de mujeres.

▪ Representación de intereses

Según las referencias discursivas, se infiere que el municipio tiende a representar los intereses comunitarios en la medida que éstos sean compatibles con las políticas municipales y la oferta programática gubernamental que gestiona el ente municipal en el territorio comunal. En términos de síntesis se observa a un municipio que condiciona la representación de intereses.

▪ **Acciones de fortalecimiento hacia las organizaciones**

Pese a la declarada voluntad municipal por promover la autonomía de las organizaciones, existe de manera muy enraizada un asistencialismo hacia las organizaciones comunitarias. Se interpreta que a la base de esta práctica está, por una parte, la percepción del municipio respecto a que las organizaciones no están preparadas o no tienen las capacidades de autogestión para suministrarse los recursos o emprender iniciativas de bien común por sí solas, y por otra parte, la preconcepción municipal que en ella recae el deber de estimular la participación (idealmente organizada), contando para tales fines con la oferta pública programática disponible.

Se devela en este escenario que la comprensión del municipio es que el desarrollo local es tributario del desarrollo y cumplimiento de los fines de cada una de las organizaciones sociales de la comuna. De tal forma, que la organización municipal concibe una estructura orientada a atender a cada grupo (oficina o programa para la mujer, jóvenes, adultos mayores, etc.) y a establecer los puentes o gestiones para conectarlos con la oferta pública nacional.

Es en este marco que el municipio invierte anualmente en acciones de fortalecimiento de las organizaciones formales e informales, lo que fluctúa en un rango sobre los 10 millones de pesos, sin que supere los 20 millones. Las principales acciones que se mencionan son:

- Realización de cursos y talleres de capacitación
- Formación de nuevos líderes
- FONDEVE u otro fondo
- Transferencia directa e indirecta de recurso
- Colaboración y patrocinio
- Oficina atención de dirigentes
- Asesoría
- Aportes no monetarios

2.4 Implementación de de instrumentos legales

- El **CESCO** sesiona anualmente y está compuesto por:
 - 2 juntas de vecinos
 - 2 organizaciones funcionales
 - 3 productivas

A juicio del municipio, se establece que su rol ha sido predominantemente de solicitud y entrega de información para las siguientes funciones del municipio:

- Presupuesto municipal
- Iniciativas de participación ciudadana
- PLADECO
- Plan regulador
- Entrega de programas y servicios municipales
- Programas gubernamentales administrados por el municipio

Además, los informantes municipales indican que hay instancias consideradas dentro del CESCO, en las cuales los dirigentes participan activamente; por ejemplo, programas y servicios municipales; programas gubernamentales administrados por el municipio; presupuesto municipal.

- La **Ordenanza de Participación** se decreta en junio de 2002 y adhiere en su mayor proporción al formato de la ordenanza tipo. Se destaca el compromiso de acortar plazos para responder reclamos.
- La implementación de **Audiencias Públicas** permitió al municipio mantener un diálogo con la comunidad y minimizar conflictos, las cuales han sido difundidas. En el último año se han realizado entre 6 a 10 audiencias, cuyos participantes han sido:
 - vecinos no organizados
 - organizaciones territoriales
 - organizaciones funcionales
 - organizaciones productivas, empresas, cooperativas
 - organizaciones de trabajadores
 - agrupaciones de organizaciones, ONG
- Ni **OIRS**, ni **plebiscitos** han sido implementados por el municipio. En sustituto de la primera existe un fonoconsulta a disposición de toda la comunidad.

2.4 Incorporación de mecanismos de consulta e instancias de decisión ciudadana

Las visitas a terreno, el diálogo con los diversos grupos en forma permanente, la organización municipal sectorizada para la atención de grupos específicos y las encuestas ciudadanas aplicadas, han permitido al municipio detectar necesidades para la planificación, al menos en el corto plazo. En forma adicional, los funcionarios destacan el que se consulte a los dirigentes sobre iniciativas a incluir en el presupuesto del año siguiente.

▪ Razones de no uso de algunos instrumentos

No se proporcionan argumentos sólidos, ni claros sobre la no implementación de algunos instrumentos, develando desconocimiento y una escasa reflexión al respecto. En efecto, se confunde la carta ciudadana con la cuenta pública y en cuanto al presupuesto participativo, se señala que el municipio tiene un mecanismo en que se consulta a las organizaciones sobre sus demandas, las que son analizadas por el ejecutivo municipal y luego sometidas a consideración del concejo municipal.

De ello es posible concluir, que tanto las autoridades como directivos no tienen los elementos de juicio que les sensibilice respecto al valor de algunos de estos instrumentos, entre ellos el presupuesto participativo y las cartas ciudadanas.

2.4 Información y transparencia

De la ausencia de un discurso respecto a la valoración de transparencia y la responsabilización de su labor pública, es dable inferir que se está en presencia de un municipio que no ha realizado un proceso de reflexión sobre ello, y por tanto orienta su actuación sólo en cumplimiento al mandato legal e informando a la ciudadanía para su acceso a los servicios y beneficios públicos. A este efecto, los actores municipales sólo declaran que:

- Se han realizado 3 cuentas públicas desde el año 2005, incluyendo el balance presupuestario municipal. La última se difundió a través de medios virtuales, medios de comunicación escritos, actos públicos y una publicación, destacándose el envío de cartas por correo al domicilio de la mayor parte de la población piqueña.

- El municipio dispone de un sitio web que permite a la comunidad acceder a información así como enviar consultas y tomar contacto con el municipio. No cuenta con información acerca del número de visitas anuales y sus principales contenidos son:
 - Orientaciones y atracciones turísticas
 - Teléfonos de servicios públicos
 - Teléfonos de departamentos y oficinas administrativas de la Municipalidad

- Respecto a los instrumentos comunicacionales, se publica un medio escrito semestralmente dirigido a la población comunal en general, cuya principal orientación es la difusión de obras e inauguraciones locales. Asimismo se transmite semanalmente un programa audiovisual a través de un canal municipal propio, siendo su objetivo educar y entretener.

- De otro lado se financia un infocentro que está compuesto por 5 computadores conectados a Internet, funciona dentro del Departamento de Educación de la Municipalidad y se ha implementado un Fonoconsulta de atención al vecino, en subsidio de la OIRS. Atiende cualquier requerimiento relacionado con problemas en el alumbrado público, extracción de basura, servicio de agua potable o servicio de energía eléctrica, etc.

2.4 Recursos institucionales y demandas

▪ Base institucional de operación

Se observa a un municipio que desarrolla una serie de acciones convencionales para incorporar y/o promover la participación ciudadana en la gestión local, ajustándose a la normativa vigente (instancias, instrumentos, subvenciones, financiamiento). Se organiza internamente en función de la oferta programática para atender a los diferentes sectores que representan a la comunidad, esto es: jóvenes, mujeres, infancia, adultos mayores, juntas de vecinos, comunidades indígenas, agrupaciones de microempresarios (turismo, campesinos, etc.).

Estos antecedentes permiten señalar que se está en presencia de una base institucional de estabilidad burocrática.

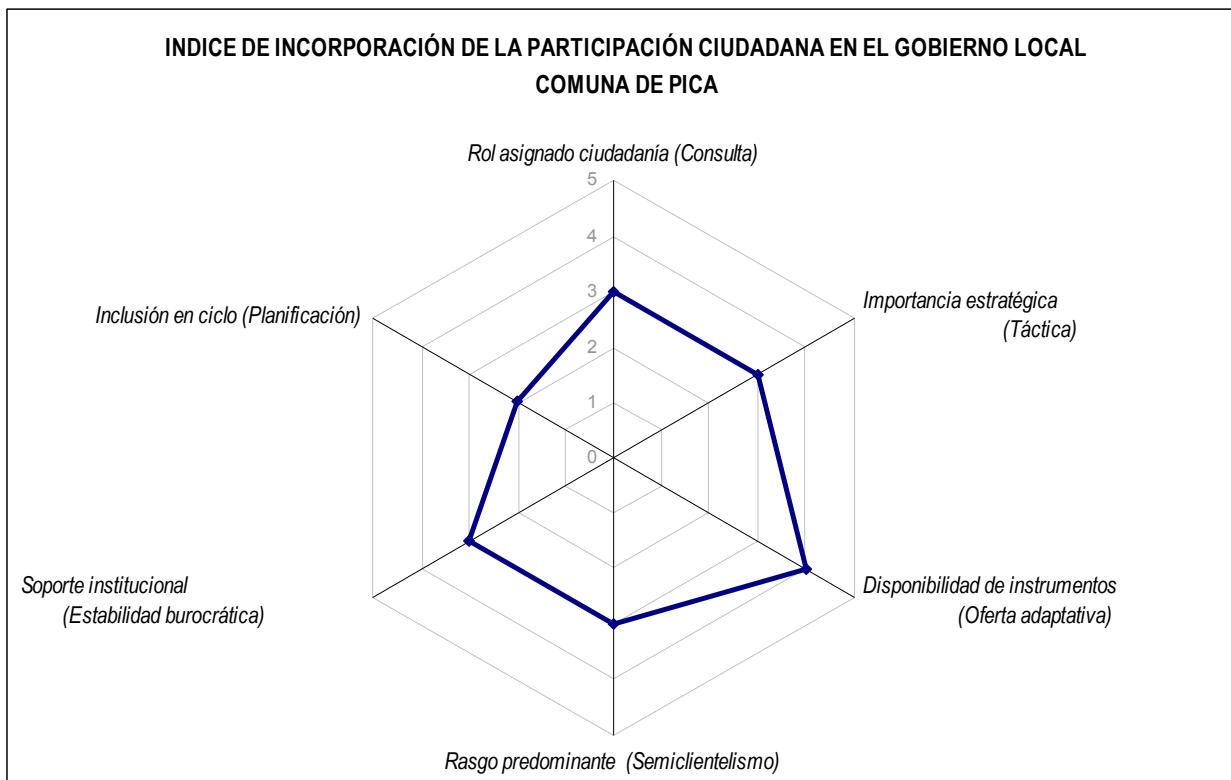
▪ Déficit y demandas de apoyo del área funcional

Los relatos refieren a déficit en la modalidad de trabajo del personal, el que debe readecuar su manera de vincularse tanto externa (atención de público) como internamente (relaciones entre departamentos y alineación de recursos económicos para llevar a cabo proyectos, programas). Adicionalmente se menciona que se requieren, especializaciones y capacitaciones para que los funcionarios municipales estén mejor preparados para enfrentar o conducir las diferentes temáticas (que imponen los programas) tales como género, derechos de infancia, adulto mayor, entre otros.

De otro lado se indica que sería positivo contar con más personal para descongestionar y aliviar la carga de los actuales funcionarios que se dedican a estas tareas.

2.4 Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

En síntesis este índice da cuenta de un municipio que remite la participación ciudadana a una dimensión táctica y funcional, en términos de hacer coincidir la demanda social con la oferta en el ámbito de la asignación de recursos públicos. Para ello utiliza, la consulta ciudadana como un medio para consignar necesidades, incluirlas en la planificación comunal y gestionar una oferta que permita cubririrlas. Si bien en general logra avances, aún tiene riesgos de perpetuar el clientelismo en su forma de relacionarse con su comunidad.



III.- CARACTERIZACIÓN DEL CAPITAL CIUDADANO

3.1 Contexto asociativo comunal

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES FORMALES			
Total de organizaciones (1)	85	Tipos predominantes (1)	- Grupo Asociación Indígena: 23 (27,1%) - Club Deportivo: 16 (18,8%) - Junta de Vecinos: 11 (12,9%)
Porcentaje del total de 15 municipios (1)	1,3%	Orientación de las organizaciones (1)	- Tradicionales 56 (65,9%) - Emergentes 29 (34,1%)
Organizaciones x 10.000 hab. (2)	73,14	Participación de mujeres (4)	- 49,2% organizaciones con mujer presidenta - Promedio de 62,0% de cargos directivos ocupados por mujeres
Organizaciones x 10.000 hab. PNUD (3)	56	Redes de asociaciones (1)	- 2 org. de segundo nivel (2,3%) - 1 org. de tercer nivel (1,2%)

Notas:

(1) Fuente: Mapa comunal de Asociatividad (Informe de Avance N° 2)

(2) Fuente: Mapa comunal de Asociatividad (Informe de Avance N° 2), Estimación poblacional 2006, INE

(3) Mapa Nacional de Asociatividad 2000, PNUD

(4) Fuente: Mapa comunal de Asociatividad (Informe de Avance N° 2) calculado en base a la proporción de mujeres que figuran en la última directiva declarada a la Secretaría Municipal. Los datos corresponden a un subconjunto de los registros de organizaciones donde figuraba la información.

3.2 Principales características y dinámicas de participación en las organizaciones comunitarias

▪ Redes

Pese a tratarse de una localidad pequeña y con un número absoluto no muy elevado de organizaciones (85), se trata de una comuna con una alta densidad asociativa. En efecto, tiene una tasa de 73,14 organizaciones comunitarias formales por cada 10.000 habitantes, lo que supera al valor nacional del PNUD para nuestro país, en el 2000. En términos de su diversidad, se aprecia una importante presencia de agrupaciones indígenas (27% de su mapa asociativo).

En términos de la capacidad de articulación de redes interasociativas formales, se valora la existencia de 3 organizaciones de segundo y tercer nivel en la comuna, entre las que destaca la Asociación de Fútbol de Pica y la Unión Comunal de Juntas de Vecinos. En relación a esta última, la comuna está un proceso de reactivación ya que por un tiempo no estuvo en funcionamiento. Ello expresa concretamente el interés por establecer vínculos de trabajo entre organizaciones territoriales de manera formal y funcionando bajo la legalidad.

Por otra parte la interasociatividad de carácter informal se produce fundamentalmente porque los dirigentes tienen membresías en diferentes organizaciones, pero de todas formas se trata de una vinculación débil. Además se produce un fenómeno especial de incubamiento de otras organizaciones a partir de las juntas de vecinos, que dan origen a otras de carácter funcional, tales como centros de madres y clubes de adultos mayores. Ello como una estrategia para disminuir la apatía de la población e incentivar la participación de las personas con actividades de mayor sociabilidad e integración social.

La tendencia general de las organizaciones es a trabajar de acuerdo a los intereses particulares de cada una de ellas, sin embargo en algunas oportunidades postulan conjuntamente a proyectos o programas, sea como uniones comunales, agrupaciones de mujeres o como subsidiarias de otras. A partir de estos antecedentes es posible afirmar que la articulación entre las organizaciones es de colaboración reactiva ante problemas específicos.

- **Confianza**

No se evidencian situaciones de desconfianza o rivalidades entre las organizaciones de la comuna. Por el contrario, es posible señalar que existe un nivel de confianza básico que les permite a las organizaciones actuar en conjunto con objetivos comunes.

- **Problemas internos**

El bajo interés de la población para asumir la dirigencia de las organizaciones aparece asociado a bajos niveles de rotación y reemplazo de los liderazgos, el cansancio de los antiguos o el reclutamiento de personas no idóneas, particularmente en el manejo financiero de éstas.

- **Orientación de las organizaciones hacia lo público**

Las referencias discursivas permiten concluir que la gran mayoría de las organizaciones tiene una orientación preferente hacia sus propias organizaciones, y al logro de fines de subsistencia y obtención de beneficios sociales, sin una vinculación con temáticas de mayor alcance en su comunidad. En otras palabras, las juntas de vecinos se orientan al mejoramiento de la calidad de vida de sus sectores poblacionales, los centros de madres se insertan en agrupaciones con la finalidad de socializar y aprender algunas manualidades, luego los clubes de adultos mayores también se orientan a la vida social y la integración activa de estas personas a grupos humanos y redes de apoyo psicosocial; los clubes deportivos favorecen que ciertos segmentos poblacionales desarrollen actividades deportivas, las comunidades indígenas persiguen beneficios públicos para su subsistencia (becas educativas, subsidios agrícolas, etc.) y así sucesivamente.

Sin embargo, es posible advertir una incipiente orientación de las organizaciones tradicionales para abordar problemas que afectan a toda la comunidad, particularmente aquellas de carácter territorial. Esta orientación tiene como motor de movilización, la solidaridad y el mejoramiento de la calidad de vida de la comuna. El ejemplo más concreto es el involucramiento e interpelación que estos grupos han hecho a empresas de servicios básicos (luz y agua potable), proyectando a estas organizaciones más allá de sus tradicionales objetivos.

- **Relaciones de poder entre organizaciones**

Existe una percepción compartida entre los dirigentes comunitarios respecto a que no existe favoritismo de parte del municipio, ni organizaciones más influyentes que otras. Se estima que dicha igualdad está vinculada al trato otorgado por el municipio y por la equivalencia monetaria de las subvenciones y los beneficios otorgados por éste, así como por los aportes equilibrados de la minera Collahuasi. Junto a ello, se aclara que no existe discriminación política, ni religiosa, ni de ningún tipo hacia las organizaciones.

- **Autonomía y autogestión de las organizaciones**

Todos los antecedentes del discurso dan cuenta de una relación de alta dependencia del municipio de parte de las agrupaciones y particularmente, de las que representan a las comunidades indígenas. Las organizaciones dependen de los estímulos y aportes que les proporcione el municipio, configurándose un marcado asistencialismo de parte de éste y sus funcionarios, en aspectos que van desde la constitución de las organizaciones hasta la necesidad de contar con asesoría en la postulación de proyectos que el propio municipio promueve en el territorio.

No obstante, algunas referencias de una porción de organizaciones permiten dilucidar ciertas expectativas -aunque inicial, básica y muy embrionaria- de autonomización. En efecto, aparece la idea de reivindicación

identitaria y la exigencia del derecho a la respuesta pública, pero centradas en conocer con qué beneficios y con qué recursos podrán contar para su funcionamiento.

▪ **Liderazgos y género en las organizaciones**

Entre las organizaciones formales de la comuna un 49,2% tiene registrada en la presidencia a una mujer. Asimismo, en promedio un 62% de los cargos directivos están ocupados por dirigentas. Todo ello da cuenta de la importante participación de las mujeres en cargos de responsabilidad que se visualiza en Pica.

Ahora bien, si revisamos los datos aportados por el mapa comunal de organizaciones se tiene que del total de mujeres presidentas, un 21,9% se desempeñan en centros de madres, un 15,6% en centros de padres y apoderados y un 12,5% en juntas de vecinos. Complementariamente podemos indicar que hay sectores asociativos altamente feminizados, como el caso de los centros de madres, los talleres laborales, los comités de adelanto, las organizaciones de voluntariado y las uniones comunales, en todas las cuales el 100% de las presidencias vigentes en los registros municipales, son femeninas. Importante también es la participación en centros de padres, donde la presidencia femenina alcanza el 83%. En contraposición, los tres tipos de organizaciones que son mayoritarias en la comuna, son sectores con poca presencia femenina en los liderazgos. En el caso de la junta de vecinos solo el 36,4% de los presidentes son mujeres, en el caso de las asociaciones indígenas esta cifra desciende a 33% y en los clubes deportivos, a un 18,8%. Lo anterior muestra importantes brechas en el acceso al poder asentadas en razones de género.

Por otra parte, al observar los relatos y discursos de las mujeres dirigentas, se detecta la ausencia de una reflexión y construcción de discursos respecto de estas inequidades, en particular, pero también respecto de las relaciones de género en las organizaciones, en general. Entre las mujeres no se percibe una discriminación de género en relación al ejercicio de sus liderazgos. Por el contrario se visualiza un reconocimiento a las capacidades de las mujeres como dirigentas y declaran sentirse igualmente consideradas que los hombres, además de haber logrado compatibilizar la vida familiar con su rol como dirigente.

Sin perjuicio de lo anterior, todas las menciones relevan que las mujeres en la dirigencia son representantes muy activas de la comunidad piqueña y ello se refleja en que la mayoría de las directivas de las agrupaciones están conformadas por mujeres y gran cantidad de sus bases, también lo son.

3.3 Formas de participación no formales de la comunidad

Tal como indican los datos para la comuna de Pica, un 43,9% de las personas consultadas son miembros de alguna agrupación que funciona regularmente, pero sin personalidad jurídica, evidenciándose una asociatividad informal en grado medio. Por otro lado, un 58,5% de la población encuestada realiza algún tipo de actividad en conjunto con otros con el objeto de alcanzar objetivos comunes y cuya principal motivación es de carácter solidario.

Asimismo, se observan dinámicas de participación distintas entre los dirigentes sociales de organizaciones formales y la comunidad que no está inserta en dichas agrupaciones formales. Los primeros tienden a participar en mayor medida, tanto en otras agrupaciones informales como en actividades colectivas puntuales.

	PARTICIPACIÓN EN AGRUPACIONES INFORMALES (1) (2)	ADHESIÓN A CAUSAS COLECTIVAS (1) (2)				
		ALGÚN TIPO DE ACTIVIDADES COLECTIVAS	ACTIVIDADES RECREATIVAS	ACTIVIDADES SOLIDARIAS	ACTIVIDADES DE MEJORA	MOVILIZACIONES - PROTESTAS
Comunidad que forma parte de organizaciones formales	63,6%	81,8%	22%	14,6%	7,3%	12,2%
Comunidad no inserta en organizaciones formales	36,7%	50%	17,1%	22%	4,9%	0%
Total comunidad encuestada	43,9%	58,5%	17,1%	36,6%	12,2%	12,3%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.2) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.4). Entregado en Informe de Avance 1

(2) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.6) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.7)

Existe una opinión compartida en la comunidad respecto de lo que significa participar. Por una parte su significado se asocia con expresarse, dar a conocer ideas o adhesiones, pero así también, con ayudar, colaborar y cooperar con otros. Esta segunda noción estaría mucho más presente entre las personas que forman parte de organizaciones formales, mientras que la comunidad que no participa en este tipo de agrupaciones, tiende a asociar el concepto con nociones más “idealistas” y menos concretas.

A modo de síntesis se puede señalar que la tendencia general en la comunidad piquelña sitúa el concepto de participación como una acción más funcional.

	SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN (RESPUESTA EN PRIMER LUGAR) (1)		
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Expresarse, dar a conocer ideas o adhesiones	23.3%	18.2%	22.0%
Ayudar, colaborar, cooperar	20.0%	27.3%	22.0%
Apoyar una causa, luchar por un ideal	23.3%	9.1%	19.5%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.8) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.8). Entregado en Informe de Avance 1

3.4 Valoración social de los instrumentos y mecanismos municipales de participación ciudadana

Según los datos proporcionados por los consultados los instrumentos de participación ciudadana más conocidos por la población y sus organizaciones son la Cuenta Pública y secundariamente, la Audiencia del alcalde. Luego puede observarse que los Cabildos y el PLADECO constituyen los instrumentos menos conocidos por la población. En promedio el 29,8% de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio, evidenciando un conocimiento medio de los instrumentos municipales de participación por parte de la ciudadanía local, valor que asciende en el caso de los dirigentes, que tienen bastante conocimiento de las ofertas específicas para su sector.

En cuanto al uso, es interesante observar que las cuentas públicas aparecen como un instrumento poco utilizado, mientras que la capacitación y el FONDEVE son los instrumentos más empleados por las organizaciones comunitarias. Sin embargo, el que sólo los use un 3,5% de la población y exclusivamente organizada, evidencia una escasa utilización de los instrumentos que pone a disposición el municipio.

CONOCIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE SABEN QUE FUNCIONA
Cesco	15.4%
Cuentas públicas del Alcalde	87.8%
Ordenanza de Participación	13.5%
Audiencias públicas del alcalde	56.4%
Cabildos o diálogos	4.9%*
Pladeco	7.3%*
Entrevistas directas con alcalde o autoridades	19.5%*
Fondeve	27.3%**
Capacitación	36.4%**
(*) Solo los conocen los dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
Promedio de conocimiento de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
29,8% de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio	

USO DE LOS CANALES E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
Cuentas públicas del Alcalde	0%
Cabildos o diálogos	2.4%*
Pladeco	2.4%*
Audiencias públicas del alcalde	0%
Entrevistas directas con alcalde	2.4%*
Fondeve	9.1%**
Capacitación	9.1%**
Página web	3,3%***
* Solo han participado dirigentes sociales	
**Corresponde solo a dirigentes encuestados	
*** Corresponde solo a comunidad no integrante de organizaciones	
Promedio de uso de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
3,5% de uso de los instrumentos	

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta MU.1 y MU.3) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.10). Entregado en Informe de Avance 1.

Finalmente, respecto a la relación entre el municipio y la comunidad, casi la mitad de la población percibe que sus opiniones no son tomadas en cuenta por el municipio para nada (45%). Esta percepción es muchísimo más crítica entre las personas que no pertenecen a organizaciones formales (60% declara que sus opiniones no se consideran en nada). En efecto, en los discursos de los dirigentes sociales existe una visión del municipio como una institución abierta a la participación ciudadana. Esto se manifiesta en que las organizaciones tienen claridad de las oportunidades ofrecidas por el municipio en temas de capacitación, entrega de subvenciones, actividades recreativas.

Sin embargo, la legitimidad del municipio como actor relevante en el desarrollo local no se ve afectada por esta valoración de la participación ciudadana. Éste es visto como un actor mucho más gravitante en el desarrollo local en comparación con los propios los vecinos; aunque se asigna a las organizaciones comunitarias una importancia significativa, dando cuenta que la comunidad delega en éstas gran responsabilidad.

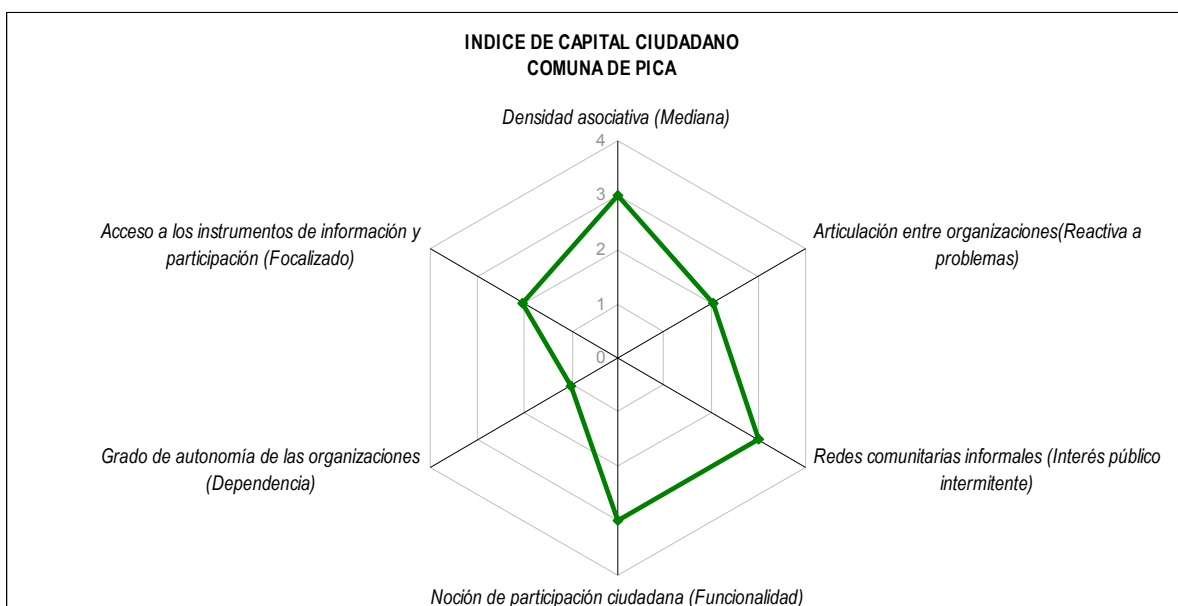
OPINIÓN RESPECTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD (1)						
¿En qué medida contribuyen los siguientes actores al desarrollo de su comunidad, barrio o sector?				¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?		
	El municipio	Los vecinos	Las organizaciones comunitarias	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Nada	18,9%	22.2%	18.9%	60.0%		45.0%
Poco	29,7%	19.4%	27.0%	20.0%	10.0%	17.5%
Algo	18,9%	41.7%	27.0%	16.7%	30.0%	20.0%
Mucho	32,4%	16.7%	21.6%		40.0%	10.0%
No sabe	-	-	5.4%	3.3%	20.0%	7.5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Notas:

Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta CO.1) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.9). Entregado en Informe de Avance 1

3.5 Índice de capital ciudadano

El índice para la comuna de Pica, exhibe más fortalezas en el capital social comunitario que en la participación ciudadana efectiva y activa de la comunidad. Los puntos más altos están dados por el tejido asociativo formal con mediana densidad, y con el desarrollo de redes comunitarias informales de apoyo, lo que se acompaña de redes entre organizaciones de carácter reactivo a problemas específicos, es decir, muy instrumental. Por otra parte, la noción de participación permanece en el plano funcional y de la inserción en redes de apoyo, las organizaciones se vinculan con mucha dependencia del municipio y no se verifica mucha proactividad ciudadana por conocer y utilizar los instrumentos de información, comunicación y participación con que cuenta el municipio.



IV.- SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

4.1 Orientación general: avanzar desde una comunidad consultada hacia una comunidad con decisión.

El hecho que exista un oferta adaptativa de instrumentos de información y participación ciudadana por parte del municipio, así como la constatación que la comunidad haya sido consultada en los diversos planes territoriales elaborados durante el último quinquenio, llegando a integrarse de forma adecuada a los planes sectoriales del último año, dan cuenta de la mediana madurez lograda en la relación municipio-comunidad, no mostrando discriminación para con las diversas organizaciones y debe ser valorado como un activo que permite recomendar que la comuna acreciente los espacios de decisión ciudadana.

Por lo anterior, se sugiere colocar a disposición de la comunidad algunos fondos o iniciativas para que ellos de forma organizada puedan participar de la decisión sobre los mismos mediante la adopción de un margen de decisiones vinculantes, que independiente de su dimensión, sean base de una formación ciudadana. Ello permitirá aumentar gradualmente la percepción de confianza del municipio sobre las capacidades de autogestión de su comunidad, y a la vez inducir en éstos la apropiación de mayores espacios de participación y un aprendizaje de la corresponsabilidad frente a lo público.

El camino recorrido por el municipio en términos de fortalecimiento de las organizaciones, mediante el apoyo a su institucionalización y capacitación dirigencial, ha contribuido a una creciente formalización de la comunidad, así como ha contribuido a generar bases de confianza entre el municipio y la comunidad.

Por otra parte, la existencia de una adecuada base institucional dedicada al tema comunitario, es otro factor que debe mirarse positivamente a la hora de intentar avanzar. Además porque al ser resorte interno exclusivamente, puede ser de fácil adaptación si se tiene la decisión política de transversalizar el tema a todo el quehacer municipal.

Desde otro prisma, juegan en contra del potenciamiento de mayores espacios decisionales, factores como la inexperiencia ciudadana en cuanto a acompañar procesos de planificación y gestión pública más allá del mero diagnóstico y la formulación. Ello porque han sido eximidos o distanciados de las etapas posteriores, todas claves en el buen éxito de una iniciativa.

Y en igual medida son atentatorios al éxito de la estrategia general, la forma de representación condicionada de intereses por parte del municipio, que se caracteriza porque éste tiende a apoyar ideas e iniciativas que a priori ya concibe como favorables, marginando de su apoyo aquellos proyectos que no responden a su línea programática o al menos se presentan como disfuncionales a sus propósitos.

En relación a este último punto importa recalcar que desde la perspectiva municipal puede que las decisiones que la comunidad propugne, técnicamente no parezcan como óptimas y en este sentido intente direccionarlas o inducir las. A este respecto lo mejor es intentar orientarlas, mediante un fuerte apoyo técnico en las fases previas a la decisión, es decir en su origen y en su discusión, por lo que la institucionalidad y la burocracia que acompañan estas fases será primordial a la hora de avanzar en esa línea.

4.2 Recomendaciones específicas.

- Convocar al alcalde y los directivos del área social a participar de encuentros regionales o interregionales de intercambio de experiencias en materia de gestión municipal participativa, principalmente donde participen comunidades de similares características, como Illapel, Negrete y otras que se encuentren en etapas iniciales de incorporación de la comunidad en el gobierno local. Estos encuentros deberían diseñarse bajo el formato de pasantías, en que además del equipo municipal se integren dirigentes comunitarios.
- Proponer al alcalde la planificación participativa de alguna porción de recursos municipales, que se asignen por parte de la comunidad con una metodología sencilla. No es recomendable utilizar metodologías complejas que comprometan muchas capacidades técnicas como el Presupuesto Participativo, sino instrumentos tales como diálogos o talleres de priorización de necesidades comunitarias.
- Incorporar a los funcionarios de las áreas sociocomunitarias en programas de capacitación sobre participación ciudadana en la gestión municipal y metodologías para apoyar la formulación participativa de proyectos por parte de los dirigentes, que a su vez refuercen tanto la identidad colectiva de sus organizaciones como la idea de su condición de sujetos y agentes del desarrollo local. El análisis de género aplicado a la realidad local debe formar parte del currículo formativo, orientado a promover la participación de mujeres en aquellas organizaciones con mayor capacidad de incidencia pública, en las que se encuentran subrepresentadas.

SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL:
ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES
COMUNA DE ANTOFAGASTA



I.- CONTEXTO DE LA COMUNA

1.1 Caracterización territorial

POBLACIÓN (1)		% COMUNAL DE POBREZA(1)	DENSIDAD POBLACIONAL(1)
Total	341.942	6,08%	11,13hbte/km ²
Mujeres	164.302		
Hombres	177.640		
% Rural	00,00%		

Notas: (1) Fuente: SINIM, en base a estadísticas poblacionales 2006 del INE

1.2 Institucionalidad Local

RECURSOS HUMANOS(1)		RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS(2)	
Grado alcalde	2	Ingresos totales	M\$ 30.349.828
Total personal de planta	352	Presupuesto municipal por habitante	M\$ 88,76
Total personal a contrata	119	% Ingresos Propios en ingreso total	43,29%
Total personal a honorarios	40	% dependencia del FCM	11,90%
% de profesionales (planta y contrata)	15,71%	% de gastos en servicios a la comunidad sobre gastos corrientes	37,51%

Notas:

(1) Fuente: SINIM, en base Encuesta municipal

(2) Fuente: SINIM, en base a BEP Municipal

1.3 Caracterización política del Gobierno Local

ALCALDE(1)		CONCEJO MUNICIPAL(1)	
Nombre	Daniel Adaro Silva	Pacto Político	Nº de concejales
		Alianza por Chile	4
Filiación política	Independiente	Concertación por la democracia	5
		Juntos Podemos	-

Notas: Fuente: SINIM, en base a Datos SERVEL.

2.1 Noción de participación ciudadana

▪ **Concepto**

La noción municipal de participación ciudadana se comprende en un ámbito funcional y delimitado a la utilización de la oferta municipal destinada a las agrupaciones formalizadas, de manera que éstas financien actividades propias y en particular de aquellas organizaciones que representan a sectores con mayor carestía socioeconómica.

En tal contexto se espera que éstas - en tanto usuarias o depositarias de prestaciones y programas (propios y de la oferta nacional)- se autogestionen y compitan por el acceso a los recursos disponibles. Se argumenta que dicha opción intenta revertir el paternalismo al que estaban acostumbradas las organizaciones comunitarias en el pasado.

▪ **Importancia estratégica**

De acuerdo a como el municipio concibe la participación ciudadana, ésta se constituye en un factor que refuerza y apoya la labor municipal en el ámbito del desarrollo comunitario, toda vez que ésta permite focalizar las acciones de asistencia social. De este modo, el principal ámbito de la gestión municipal en que se desarrolla y cobra sentido la participación para el municipio es el desarrollo social comunitario que aborda los problemas desde la subsistencia económica hasta el mejoramiento de entornos barriales.

Otro ámbito que se anexa al anterior y con bastante fuerza, es el artístico cultural. Éste se retroalimenta de la asistencia de los vecinos y los miembros de organizaciones en actividades tales como: Municipio en mi barrio (operativos servicios municipales en terreno; salubridad, registro civil); eventos públicos (inauguraciones de obras), shows artísticos gratuitos y actividades recreacionales (paseos, viajes, vacaciones, celebraciones populares, etc.), organizados directamente por el municipio.

En atención a lo anterior, las tareas del municipio se concentran en asesorar y capacitar a las organizaciones, en especial a las organizaciones de carácter más tradicional (JJVV, Centros de madres, clubes de adultos mayores, comités de pavimentación o seguridad, entre otros), primero para regularizar su formalización y luego para postular a los fondos propios o gestionados por el municipio.

El determinismo de la carestía de un cierto segmento de la población comunal, ha implicado que las organizaciones se consideradas como áreas de demandas como lo son: el mejoramiento del entorno e infraestructura vecinal (juegos infantiles, sedes comunitarias, iluminación), la seguridad, y el fomento productivo, a los cuales el municipio da respuesta a través de programas sociales propios o externos, de fondos concursables y el apoyo técnico. En efecto, la organización interna de la dirección de desarrollo comunitario incluye el departamento social (integrado por OMIL, ficha de protección social, subsidios), el departamento de programas, el departamento de deportes y el de desarrollo comunitario.

A lo largo del discurso municipal, no existen referencias a organizaciones de carácter emergentes tales como pudieran ser la organización de defensa de consumidores, las de rescate patrimonial o desarrollo cultural.

Con los antecedentes municipales y los aportados por los dirigentes consultados del énfasis en el apoyo municipal a los sectores populares, la formalización de organizaciones, los operativos barriales, inauguraciones de obras, publicidad de fondos y presupuestos y las celebraciones masivas, permiten visualizar que la importancia asignada por la actual administración municipal a la participación de la ciudadanía es del tipo ritualista.

- **Rol asignado a la ciudadanía**

De la concepción municipal sobre la participación, se interpreta que el municipio no reconoce la actoría social en la gestión del desarrollo local, más allá de cumplir un rol circunscrito al logro de los objetivos que cada organización se ha propuesto (básicamente los de tipo material) y empleando las líneas programáticas como una orientación para el desarrollo de éstas.

Pese al discurso literal sobre la participación, los relatos no dan más que referencia a cómo el municipio posibilita a las organizaciones comunitarias, la apropiación de beneficios. Bajo este escenario se concibe a los ciudadanos en su dimensión usuaria de prestaciones públicas o municipales o, bien como simples espectadores de eventos artísticos gratuitos, y en el mejor de los casos como participantes de programas, cursos de capacitación técnica.

Los relatos municipales se centran en señalar que la comunidad organizada debería ser capaz de postular y ejecutar proyectos financiados con los fondos concursables que el municipio ha dispuesto, connotándose que el esfuerzo y la competencia eliminan los perjuicios de un sistema de total gratuidad o mero asistencialismo. Sin embargo, no repara en indicar que se asiste a quienes no tienen las capacidades para entrar en esa competencia, y a la vez no se pronuncia de cómo se resuelven esos fondos, a quienes mayormente favorecen.

De otra parte a través de todo el discurso, no hay menciones que refieran a otros espacios de debate, ni menos de deliberación para identificar proyectos de desarrollo para la comuna, sus sectores poblacionales o territorios. Refuerza, esta idea lo argumentado por dirigentes de organizaciones culturales y de conservación del patrimonio histórico y arqueológico, que han sido rechazados por la autoridad municipal para debatir estos temas.

- **Inclusión en el ciclo de gestión local**

De acuerdo a los antecedentes colectados con los actores municipales, la participación de la comunidad está presente en la planificación de ciertas áreas del desarrollo comunal, entre ellas educación, fomento productivo y seguridad. Sin embargo, debe indicarse que estos planes han sido incentivados desde instituciones nacionales que se coordinan con el municipio (salud, educación, seguridad, fomento productivo).

2.2 Enfoque de trabajo con la comunidad

- **Rasgo predominante en el vínculo con la comunidad**

El discurso directo y literal de los actores municipales indica que se está en un proceso inverso al asistencialismo en su relación con la comunidad, tratando de inculcar que no solo exijan beneficios sino que también rompan la pasividad y aporten soluciones. Se enfatiza que esta mala práctica sólo se vence a través de la concursabilidad de proyectos.

A pesar de ello, se observa que la mayor interacción con la comunidad se produce en la atención del ámbito social y la consecuente entrega de soluciones, beneficios y recursos. En efecto, la mayor parte de las menciones denotan que lo que se ha querido superar es el asistencialismo a nivel individual y responsabilizar a las organizaciones sociales de la comuna, en particular a las que representan a sectores populares y pobres que dependen en gran medida del apoyo municipal para la satisfacción de sus demandas.

No obstante los dirigentes consultados son coincidentes en criticar la excesiva figuración del Alcalde, que se plasma en cada recorrido por el territorio comunal, arrogándose la solución de los casos sociales (entrega canastas de mercadería, atenciones veterinarias, peluquería, entre otros) y como el benefactor que provee la entretención a través del financiamiento de eventos artísticos populares y masivos.

Confirma lo anterior, el discurso de la mayor parte de los dirigentes consultados que enfatizan el afán proselitista del Alcalde y concentrar los recursos en sectores muy vulnerables y favorables a su re elección para el próximo período. En consideración a tales antecedentes se establece que el rasgo predominante en la relación municipio comunidad, sigue siendo el personalismo asistencial.

▪ **Grupos prioritarios y representación de intereses**

Explícitamente el municipio declara promover una mayor relación con las organizaciones funcionales y territoriales, para las cuales están dirigidas la mayor parte de las actividades, los fondos concursables y la gestión de programas gubernamentales que se canalizan hacia la comuna. Se señala que a partir del trabajo con éstas es posible satisfacer las necesidades de la comunidad (materiales esencialmente) tales como: el mejoramiento de su entorno, realizar actividades de recreación, adquirir insumos para manualidades, etc. Asimismo, se aclara que toda acción que signifique transferencia de recursos financieros la relación solo se establece con organizaciones con personalidad jurídica.

Por su parte las referencias de los dirigentes consultados coinciden en señalar que la actual administración ha priorizado el trabajo de los adultos mayores.

Los antecedentes aportados destacan que la relación con la comunidad no organizada opera básicamente a través del contacto directo con el Alcalde en el terreno, en las audiencias y en los eventos recreativos populares.

▪ **Acciones de fortalecimiento hacia las organizaciones**

Las principales referencias en este ámbito son la capacitación dirigida especialmente a los dirigentes para tengan un mejor desempeño en la conducción de su organización (administración básica y normativa) y en particular con la postulación de proyectos y administración de recursos. Se incluye en esta línea la capacitación en herramientas y competencias que no solo estrían aportando a su liderazgo comunitario, sino también en el ámbito del capital humano y técnico de estas personas (cursos de computación, secretariado, etc.).

Para el caso de la comunidad no organizada la municipalidad motiva a integrarse a una organización de manera de aumentar sus posibilidades de acceso a los beneficios, instruyendo a grupos sobre regularización y formalización para la obtención de la personalidad jurídica.

Con todo, la dependencia del municipio es alta sobre todo con los sectores que viven en situación de pobreza. No hay evidencias que sostengan al municipio que promueva la autonomía de las organizaciones,

ni que disponga de otro canal de participación que no sea a través de los proyectos. Cualquier instancia de opinión o sugerencias no tiene un canal para su expresión, ni diálogo.

En síntesis se puede señalar que la Municipalidad promueve la participación de la comunidad, de una manera pragmática que es funcional a su estilo de dirección, combinando recursos propios y la gestión territorial de programas o fuentes de financiamiento dispuestas por el gobierno central. Sin embargo, no implementa acciones para que las organizaciones logren autonomía y capacidades de autogestión en la consecución de sus fines.

- En este marco, desde el año 2005 el municipio brinda apoyo a las organizaciones con personalidad jurídica mediante el FONDEVE y la colaboración o patrocinio. Se dispone de mecanismos de apoyo para organizaciones con y sin personalidad jurídica, que alcanzan una inversión sobre los 40 millones de pesos anuales, los que se concentran en:
 - Realización de cursos y talleres de capacitación
 - Oficina atención de dirigentes
 - Asesoría
 - Transferencia directa e indirecta de recursos
 - Aportes no monetarios

Se connota la implementación de acciones que fomentan la recreación y las actividades esparcimiento de la comunidad.

2.4 Implementación de de instrumentos legales

- El CESCO sesiona trimestralmente y está compuesto por:
 - 9 JJVV
 - 11 organizaciones funcionales
 - 2 otras

A juicio del municipio su rol ha sido pasivo y predominantemente de solicitud y entrega de información para las siguientes funciones del PLADECO y entrega de programas y servicios municipales. No obstante a juicio de los dirigentes consultados, se estima que los miembros del CESCO se han desmotivado ante la renuencia del municipio y la no consideración de sus opiniones y recomendaciones por parte del Alcalde.

- La **ordenanza de participación** se decretó en septiembre de 1999 y adhiere casi íntegramente a la formulación de la ordenanza tipo.
- **Plebiscitos**, ni **OIRS** no han sido implementados por el municipio.

2.4 Incorporación de mecanismos de consulta e instancias de decisión ciudadana

De acuerdo a las referencias municipales se sabe que:

- Desde el año 2005 no se ha realizado ningún tipo de consulta a la comunidad.

- El **PLADECO** se actualizó, pero no se tiene claridad de la fecha. Por la falta de referencia a éste, se presume que no es un instrumento conocido ni por la DIDECO, ni el SECPLAC, aun cuando se dice que el proceso contó con participación de la ciudadanía.
- La participación de la comunidad ha estado presente en los siguientes instrumentos de planificación en el último año:
 - PADEM
 - Plan de salud consultorios
 - Plan de seguridad vecinal
 - Plan regulador
 - Plan Fomento productivo
- Se destaca la implementación durante el año 2007 de un presupuesto participativo, el cual contó con la participación de vecinos y organizaciones de manera significativa y una amplia difusión. Este instrumento permitió financiar dos tipos de proyectos; Mejoramiento de infraestructura de los servicios comunitarios y fomento de actividades productivas y emprendimiento económico, invirtiéndose más de 40 millones de pesos en total.

- **Razones de no uso de algunos instrumentos**

De acuerdo al discurso municipal se devela la completa ignorancia de algunos de instrumentos que promueve la SUBDERE (cabildos, cartas ciudadanas). Junto a ello, se señala que no es política del Alcalde los cabildos u otra actividad que no sea lo que se está haciendo y que por lo mismo son reemplazados por el programa el Municipio en tu barrio.

2.4 Información y transparencia

El discurso institucional no hizo referencia a mecanismos de información y transparencia de la gestión municipal, develando una escasa reflexión sobre los temas de responsabilización y transparencia pública frente a los ciudadanos. Las únicas referencias se circunscribieron a respuestas específicas al cuestionario web, que resume en:

- La realización de 3 cuentas públicas desde el año 2005, las que incluyeron el balance presupuestario municipal y fueron difundidas a través de medios virtuales, medios de comunicación escritos, actos públicos y una publicación.
- Durante el último año, se han realizado más de 21 audiencias, cuya implementación permitió al municipio involucrarse y tomar decisiones en su esfera de competencias. Este mecanismo se difunde hacia la comunidad y tiene como principal protagonista al Alcalde, siendo regular su ejecución dos veces por semana. Sus participantes han sido principalmente:
 - vecinos no organizados
 - organizaciones territoriales
 - organizaciones funcionales
 - organizaciones productivas, empresas, cooperativas
 - organizaciones de trabajadores
 - agrupación de organizaciones u ONG

- El municipio dispone de un sitio web, que se difunde a la comunidad y recibe entre 3 a 8 mil visitas anuales. Además de acceder a información, permite a la comunidad, tomar contacto y enviar consultar al municipio. Sus principales contenidos son:
 - Información municipal: organigrama, teléfonos de todas las unidades y departamentos, Concejo
 - Documentos para descargar: Plan regulador, PLADECO, Cuenta municipal, videos institucionales
 - Información de los principales acuerdos del Concejo por fecha.
 - Información sobre el FONDEVE
 - Descripción de trámites
 - Consultas, sugerencias y preguntas frecuentes y link de contacto directo con el alcalde.
 - Información turística y noticias
 - Encuesta on line

- El Municipio cuenta con un medio escrito de difusión comunal, de publicación mensual dirigido a población en general desde el año 2003. Además está disponible para descargar en el sitio web municipal.

- Asimismo el municipio financia un infocentro comunitario y emite semanalmente un programa de televisión a partir del 2006, cuyo principal objetivo es la información sobre gestión de las autoridades municipales y orientar sobre programas y servicios sociales.

2.4 Recursos institucionales y demandas

▪ Base institucional de operación

El municipio cuenta con una dirección de desarrollo comunitario integrado por algunos profesionales y técnicos, los cuales se dedican a acompañar al Alcalde en sus visitas en terreno, asesorar la constitución de organizaciones y en la postulación de proyectos, entre otras actividades convencionales a este tipo de instancias. Pese que de esta dirección depende el departamento social que maneja información social, no se advierte la integración de dicha información, ni menos la reflexión de otros espacios de participación para la comunidad, más allá de los fondos concursables.

De acuerdo a lo observado, se evidencia una base institucional de restricción estratégica, toda vez que el grupo no es capaz de superar el estilo del edil.

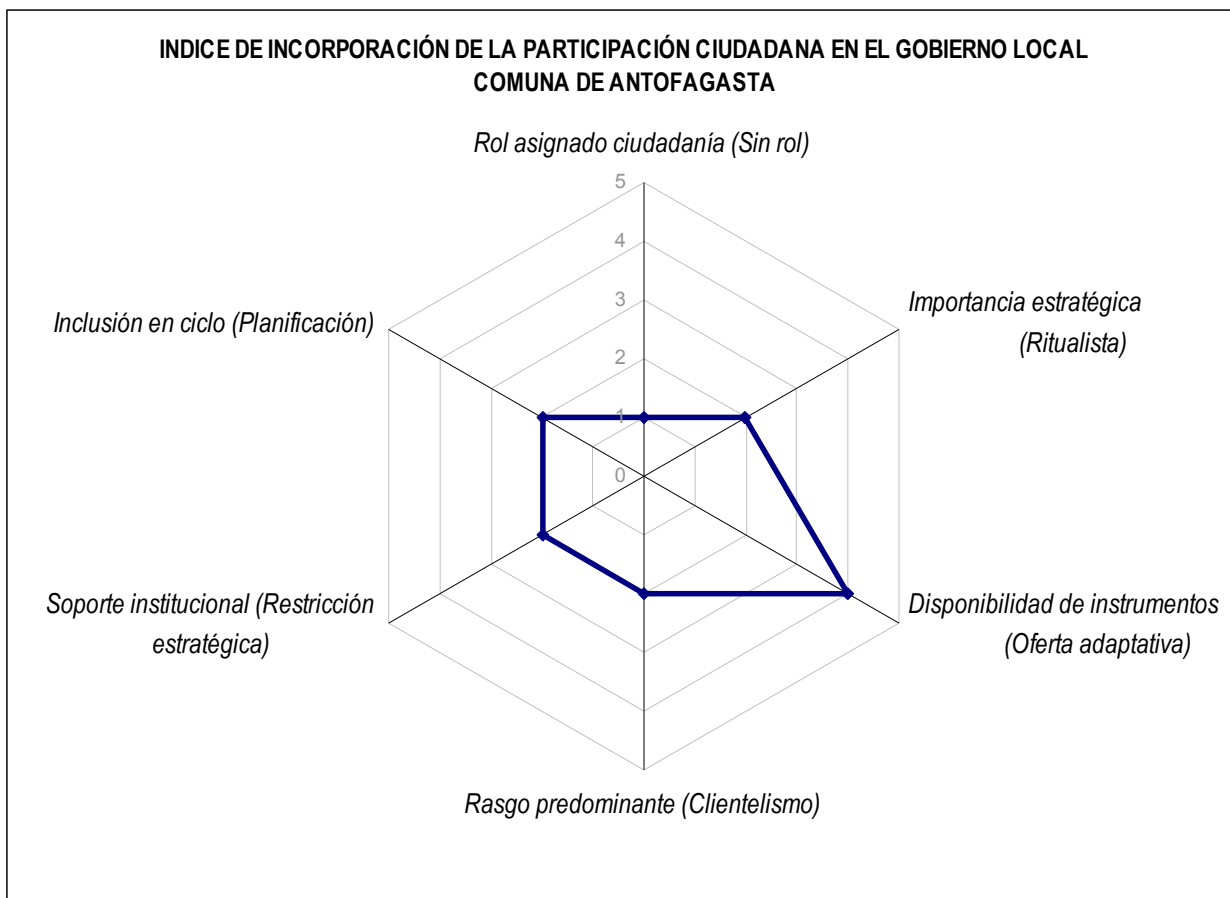
▪ Déficit y demandas de apoyo del área funcional

Se observa que pese a que el municipio declama estar cerca de la gente, no existe una sistematización de las necesidades, ni diseños de programas que sean relacionados con las áreas de interés de las personas y de las agrupaciones. Esta constatación es evidente cuando los entrevistados declaran explícitamente la necesidad de contar o mejorar la planta de profesionales y lograr un trabajo interdisciplinario (antropólogos, sociólogos, psicólogos) para abordar problemáticas sociales, pero no se hace la asociación con la promoción social o la participación de la ciudadanía en los asuntos locales.

Del mismo modo se demanda el mejoramiento de los ambientes físicos de trabajo. Y en el plano externo, refiriéndose a la institucionalidad pública, se plantea la necesidad de una mayor intersectorialidad y promover la proactividad entre las personas y organizaciones, como una fórmula para superar el paternalismo.

2.4 Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

Todos los antecedentes expuestos derivan en la elaboración del índice de incorporación de la participación ciudadana, el cual puede ser observado en la gráfica que a continuación se exhibe. En ella es posible advertir a un municipio con escasa, casi nula reflexión sobre democracia participativa, toda vez que la comunidad es considerada como un receptor de beneficios, que el gobernante diseña y proporciona. La legitimidad del poder político debe avanzar hacia estadios de mayor inclusión social en las diferentes etapas del proceso de desarrollo (no sólo la planificación), abandonando estilos populistas y asistencialistas.



III.- CARACTERIZACIÓN DEL CAPITAL CIUDADANO

3.1 Contexto asociativo comunal

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES FORMALES			
Total de organizaciones (1)	294	Tipos predominantes (1)	- Centros de madres: 103 (35%) - Club de adulto mayor: 81 (43,2%) - Junta de vecinos: 72 (24,5%)
Porcentaje del total de 15 municipios (1)	4,5%	Orientación de las organizaciones (1)	- Tradicionales 285 (97%) - Emergentes: 10 (3%)
Organizaciones x 10.000 hbts (2)	8,6	Participación de mujeres (4)	- 81,4% organizaciones con mujer presidenta - En promedio un 84% de los cargos directivos de las organizaciones son mujeres
Organizaciones x 10.000 hbts. PNUD (3)	56	Redes de asociaciones (1)	- 3 org. de segundo nivel (1%) - 1 de tercer nivel

Notas:

(1) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2)

(2) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2), Estimación poblacional 2006, INE

(3) Mapa Nacional de Asociatividad 2000, PNUD

(4) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2) calculado en base a la proporción de mujeres que figuran en la última directiva declarada a la Secretaría Municipal. Los datos corresponden a un subconjunto de los registros de organizaciones donde figuraba la información.

3.2 Principales características y dinámicas de participación en las organizaciones comunitarias

▪ Redes

El tejido social formal en la comuna de Antofagasta es bastante bajo en comparación con los estándares nacionales. Se verifica que cada 10.000 habitantes existen 8,6 organizaciones formales, lo que es bastante inferior al valor de 56 que el PNUD señaló a nivel nacional en el año 2000. Por otra parte, se trata de una trama asociativa bastante tradicional y poco diversa. Las organizaciones más preponderantes son los centros de madres, los clubes de adulto mayor y las juntas de vecinos, y existe un número muy reducido de organizaciones que se involucran en temas más emergentes y contemporáneos (sólo un 3%).

La principal fortaleza que exhibe la comuna es con relación a la capacidad de los adultos mayores de formalizar redes de cooperación. Existen en la comuna sólo 4 organizaciones de segundo nivel; vale decir, que aglutinan a otras agrupaciones de base, todas las cuales corresponde a agrupaciones dedicadas al tema del desarrollo y calidad de vida de los adultos mayores. Sin embargo, en estos casos, se trata de redes cuya orientación es la recreación, la integración social y son, en general bastante pasivas; y entre las organizaciones de base no existen muchos vasos vinculantes.

Esta escasa interacción estriba en la desconfianza que se ha instalado entre ellas, producto de la politización partidaria de sus organizaciones y a factores que residen en ellas mismas, como la falta de canales de comunicación y los escasos insumos informativos sobre el quehacer de organizaciones o dirigentes con similares intereses.

De otro lado, entre las organizaciones emergentes existe una aspiración de concretar una acción en red. Entre ellas se establece que su reciente data no ha permitido la articulación entre organizaciones que comparten valores y objetivos comunes. Sin embargo, éstas perciben que la conformación de redes posibilita la sinergia y contribuye a tener una presencia que tensiona o presiona a las autoridades darles atención o bien a considerar sus opiniones, particularmente en materia del desarrollo cultural.

- **Confianza**

La visión predominante entre las organizaciones tradicionales es que la confianza depende del trabajo y modalidad de gestión de los dirigentes, los valores en juego y el grado de instrumentalización política de éstas. En consecuencia la realidad comunal es diversa, según concurren estos elementos, de hecho algunas menciones refieren a la forma inequitativa como el Alcalde protege a ciertos grupos a condición de contar con su lealtad electoral, lo que fractura el tejido social y acrecienta las brechas de confianza.

En el caso de las organizaciones emergentes predomina una confianza basal, aunque ésta no se ha expresado en articulación de acciones concretas, ni se ha puesto a prueba en la competencia por adjudicarse proyectos, puesto que este sector organizacional no es convocado por el municipio para desarrollar proyectos.

- **Problemas internos**

Entre los problemas declarados por los dirigentes se destacan, un bajo reconocimiento de su gestión comunitaria, el costo familiar (tiempo, no generación de ingresos, desatención hijos) y el no contar con todas las capacidades personales y técnicas para desarrollarse como líderes sociales. Excepcionalmente se menciona la corrupción de algunos dirigentes en el manejo de las finanzas.

De otro lado reconocen no tener las herramientas para enfrentar la burocracia municipal y la conquista de espacios de mayor decisión.

- **Orientación de las organizaciones hacia lo público**

Los antecedentes reunidos dan cuenta que las organizaciones, sin distinción entre emergentes y tradicionales, orientan su quehacer hacia fines e intereses colectivos, que contribuyan a un bien común, entendiéndose por esto, bienes, promoción de la cultura, proyectos de ejecución (equipamiento y mejoramiento barrial) participación en programas de capacitación o formación, como medios para mejorar la calidad de vida de las diferentes comunidades.

Debe aclararse que las organizaciones emergentes, pese a su proceso de formación y aprendizaje, hacen prevalecer el interés colectivo por sobre el individual. Ello, es probable que se deba al mayor nivel cultural de las personas que componen estas organizaciones, sus redes y vinculaciones con otros actores que superan el espacio comunal.

- **Relaciones de poder entre organizaciones**

Tanto los dirigentes tradicionales como emergentes, coinciden en que en general a nivel de las organizaciones no existen inequidades de acceso al poder tan marcadas. Puesto que todas compartirían un nivel básico de exclusión de toda esfera de decisión. En los discursos sociales aparece muy patente la figura de la autoridad que concentra el poder.

El trato con las organizaciones ha sido desplazado por la orientación populista que prioriza el trabajo con amplias masas sociales de extracción popular, sin disponer de políticas para los sectores socioeconómicos medios, en ningún ámbito, tales como servicios, cultura, participación.

- **Autonomía y autogestión de las organizaciones**

La comuna tiene una tradición histórica de importante movimiento social con objetivos y formas de actuación autónomas de la institucionalidad local. En la década de los 60 la organización social materializaba grandes obras y adelantos, en circunstancias de no existir una oferta pública como la actual

en términos de cantidad de recursos y programas públicos específicos. De esta raigambre, devienen las fortalezas de los actuales líderes sociales y la capacidad de acometer tareas pese a las dificultades del contexto municipal, aspirando a recuperar espacios de mayor decisión.

Específicamente, las organizaciones comunitarias de corte tradicional se autoperiben como autónomas, con importante capacidad de autogestión, con poder de decisión en relación a sus fines y administración de sus propios recursos. Esta situación es más patente en aquellas organizaciones que han sido instrumentalizadas políticamente y que en cuentan con un líder con capacidades e incorruptible.

Por su parte las organizaciones emergentes, y en particular aquellas que promueven el desarrollo cultural, evidencian fortalezas de autogestión propias de esta labor. En su caso, las negativas de las autoridades municipales no amilanan su capacidad de convocatoria social y de movilización de otros recursos provenientes de empresas, fundaciones u otras instituciones públicas. A su vez este grupo de dirigentes, tiene capacidad de manifestar su opinión y enfrentar a la autoridad ante decisiones u omisiones que no coinciden con sus valores y principios democráticos. Ejemplo de ello es el rechazo manifiesto a las fiestas populares, y la fuerte crítica a la decisión de construir la costanera sin consultar a la ciudadanía.

▪ **Liderazgos y género en las organizaciones**

Los datos del mapa asociativo comunal señalan que las organizaciones tienen una elevada presencia femenina. En el 81% de los registros una mujer ocupa el cargo de presidenta y por su parte, el 83,8% de los cargos directivos están ocupados por mujeres, en promedio. Estos dos antecedentes, señalan que existe una altísima feminización de la asociatividad formal en esta comuna.

Si analizamos los tipos de organizaciones donde se insertan las mujeres, encontramos rasgos muy significativos. El 98% de las presidencias femeninas se concentran en tres tipos de organizaciones: centros de madres, clubes de adulto mayor y juntas de vecinos. Complementariamente podemos indicar que los sectores feminizados son de tipo absolutamente tradicional, como los centros de madres y organizaciones de mujeres; mientras que en juntas de vecinos, solo alcanzan una presencia de 55% que no constituye una preeminencia significativa.

La tradición de una comuna minera se vincula como la principal causa que la mayoría de las directivas de las organizaciones comunitarias estén a cargo de mujeres, debido a la demanda intensiva de mano de obra masculina en ese sector productivo. Esta constatación empírica explica que en el discurso de mujeres dirigentes las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres sea invisible, específicamente en lo que dice relación con su rol en el espacio público, puesto que no existen referencias masculinas en éste.

En relación con los obstáculos que enfrentan las mujeres para conciliar la vida familiar y pública, se evidencian una tendencia a insertarse en espacios de desarrollo social, y una fuerte motivación por el voluntariado social, que les permite integrar este espacio de desarrollo personal a su vida familiar con menores dificultades.

3.3 Formas de participación no formales de la comunidad

Tal como indican los datos para la comuna de Antofagasta, un 29,7% de las personas consultadas son miembros de alguna agrupación que funciona regularmente, pero sin personalidad jurídica, evidenciándose una asociatividad informal en grado medio. Por otro lado, un 57,4% de la población encuestada realiza algún tipo de actividad en conjunto con otros con el objeto de alcanzar objetivos comunes y cuya principal

motivación es de carácter solidaria, fundamentalmente en el caso de los dirigentes, quienes en su totalidad declararon haber realizado al menos una actividad con su comunidad y barrio en el último año.

La tendencia de colaborar con la comunidad barrial en actividades específicas tiene una tendencia hacia las actividades solidarias y destaca que un 14% de las personas encuestadas, incluso hayan participado en protestas y movilizaciones.

	PARTICIPACIÓN EN AGRUACIONES INFORMALES (1)	ADHESIÓN A CAUSAS COLECTIVAS (2)				
		ALGÚN TIPO DE ACTIVIDADES COLECTIVAS	ACTIVIDADES RECREATIVAS	ACTIVIDADES SOLIDARIAS	ACTIVIDADES DE MEJORA	MOVILIZACIONES - PROTESTAS
Comunidad en organizaciones formales	88,9%	100%	11%	9%	5,2%	4,5%
Comunidad que no participa en organizaciones formales	21,9%	51,8%	29%	22,6%	4,5%	9,7%
Total comunidad encuestada	29,7%	57,4%	29%	31,6%	9,7%	14,2%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.2) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.4). Entregado en Informe de Avance 1

(2) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.6) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.7)

Existe una opinión compartida en la comunidad respecto de lo que significa participar. Por una parte su significado se asocia con la pertenencia y colaboración que se da entre los miembros de una comunidad o grupo, pero también con la expresión de ideales y causas colectivas. En tal sentido, la tendencia del discurso es funcional, puesto que el eje está puesto en mayor medida en los medios, es decir en la inserción en redes de colaboración.

A modo de síntesis se puede señalar que la tendencia general en la comunidad piquelita sitúa el concepto de participación como una acción más funcional.

	SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN (RESPUESTA EN PRIMER LUGAR) (1)		
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Ayudar, colaborar, cooperar	25,5%	11,1%	23,9%
Expresarse, dar a conocer ideas u adhesiones	21,2%	27,8%	21,9%
Pertenecer a un grupo	13,9%	44,4%	17,4%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.8) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.8). Entregado en Informe de Avance 1

3.4 Valoración social de los instrumentos y mecanismos municipales de participación ciudadana

En general los dirigentes consultados rechazan la forma de proceder de la actual administración. Se critica especialmente la clausura de los pocos espacios de decisión, el importante rasgo populista de su conducción política, además de imponer un régimen inequitativo en el acceso a la información y en

consecuencia a los recursos, particularmente cuando los receptores no son cercanos a la tendencia política del Alcalde.

Lo anterior se ve reflejado en las cifras de la encuesta aplicada en Antofagasta, según la cual un 75,9% de las personas consultadas, indicó que el municipio no considera en poco y nada su opinión para tomar decisiones. Esta deslegitimidad de la forma de conducción política resuena también a nivel de la valoración de su aporte como gestor del desarrollo. En este sentido también una elevada proporción (55,6%) de los entrevistados declaró que el municipio no contribuye en poco y nada al desarrollo de la comunidad.

OPINIÓN RESPECTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD (1)							
¿En qué medida contribuyen los siguientes actores al desarrollo de su comunidad, barrio o sector?				¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?			
	El municipio	Los vecinos	Las organizaciones comunitarias		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Nada	33,1%	26%	26,3%	Nada	61,3%	18,8%	56,9%
Poco	22,5%	27,9%	25,0%	Poco	18,2%	25%	19%
Algo	25,2%	27,9%	26,3%	Algo	5,1%	31,3%	7,8%
Mucho	16,6%	16,9%	18,4%	Bastante	1,5%	18,8%	3,3%
No sabe	2,6%	1,3%	3,9%	No sabe	13,9%	6,3%	13,1%
Total	100%	100%	100%	Total	100%	100%	100%

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta CO.1) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.9). Entregado en Informe de Avance 1

Respecto al reconocimiento y uso de los instrumentos específicos que el municipio dispone para promover la información y comunicación con la comunidad, en general existe un deficitario conocimiento de esta oferta, destacándose que menos de un 10% conozca la ordenanza de participación, un 6% reconoce el CESCO. Por otra parte, el uso de los espacios disponibles está bastante focalizado en los dirigentes de organizaciones.

CONOCIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE SABEN QUE FUNCIONA
Cuentas públicas del Alcalde	27.7%
CESCO	5.9%
Ordenanza de Participación	9.7%
Audiencias públicas del alcalde	3.2%*
Pladeco actualizado	10.5%
Presupuesto participativo	15.8%
Entrevistas directas con alcalde o autoridades	3.2%*
FONDEVE	50.0%**
Capacitación	33.3%**
(*) Solo los conocen los dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde sólo a la comunidad no organizada	
Promedio de conocimiento de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio, un 23% de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio	

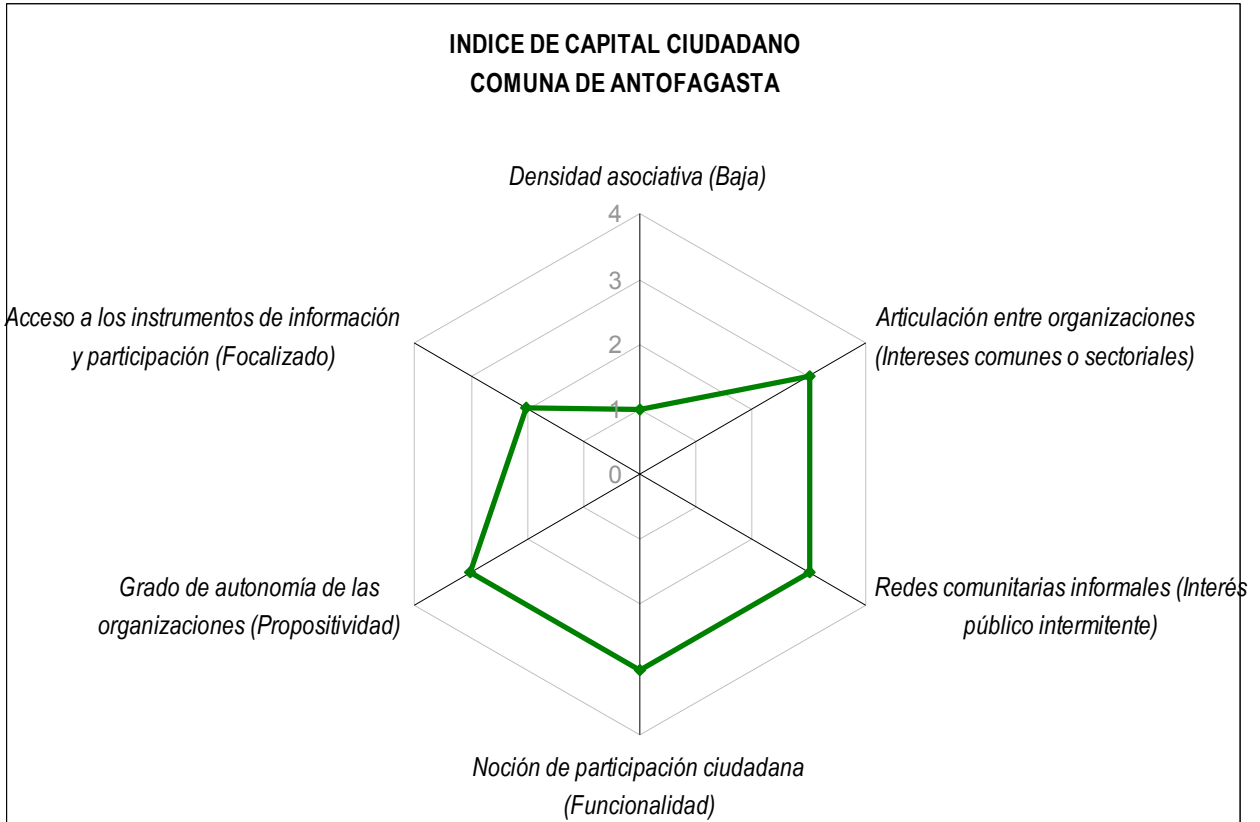
Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta MU.1 y MU.3) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.10). Entregado en Informe de Avance 1.

USO DE LOS CANALES E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
Cuentas públicas del Alcalde	1.9%*
Actualización del Pladeco	0.6%*
Audiencias públicas del alcalde	1.9%*
Entrevistas directas con alcalde	4.5%*
FONDEVE	11.1%**
Capacitación	5.6%**
Página web	8***
Radio local	42.3***
(*) Solo han participado dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde solo a comunidad no integrante de organizaciones	
Promedio de uso de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio un 9,5% de las personas, han utilizado los instrumentos	

3.5 Índice de Capital Ciudadano

Existen importantes activos en la comunidad de Antofagasta que dan cuenta de un nivel medio de desarrollo de capacidades ciudadanas. En efecto, el gráfico muestra que las debilidades más críticas dicen relación con los espacios formales de organización y con el uso de los canales institucionales de participación e información. Sin embargo, pese a no evidenciar un alto desarrollo de ninguna de las capacidades ciudadanas, desde el punto del capital social comunitario tiene algunas fortalezas tales como la articulación entre organizaciones para alcanzar objetivos comunes o sectorial, superando el individualismo y competencia interorganizacional, existe a nivel de barrios una importante recurrencia de actividades que se realizan colectivamente para implementar mejoras de la comunidad o con fines solidarios, y en consonancia con esto, la noción de participación ciudadana ha superado su anclaje en las relaciones interpersonales de sociabilidad y ha tendido hacia significados que la vinculan con la expresión de ideas y apoyo de causas, aunque en el marco de las organizaciones.



IV.- SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

4.1 Orientación general: Promover el desarrollo social con participación ciudadana

En este municipio, los espacios de información y participación están bastante enfocados a agrupaciones formales, y específicamente a lograr que éstas logren la apropiación de beneficios y prestaciones públicas. En esta concepción utilitaria de la participación, se le otorga a la ciudadanía comunal un rol de cliente, más que de protagonista. Si bien el discurso municipal invitando a la autogestión y la corresponsabilidad en la materialidad de proyectos de desarrollo comunitario, la praxis no se condice con este discurso, así como tampoco en la figuración mediática asistencialista del alcalde.

Esto configura un extraño mapa de relaciones, donde la estructura municipal se vincula con las organizaciones formales, incitando y reforzando el discurso de que esa es la vía útil para acceder a la oferta instrumental de apoyo y subsidio; pero a la vez, se observa que la figura alcaldicia es quien se relaciona directamente con las organizaciones informales, escuchando sus demandas, solucionando sus problemas, y generando un mecanismo de clientelismo solapado. Esta difusa tendencia, se observa en otros ámbitos. Por ejemplo, no se incentiva el uso de una serie de mecanismos de participación, pero en cambio sí se ejecutan ejercicios de presupuestos participativos que responden a modelos de democracia participativa directa, sobre los cuales no existen referencias a cómo y para qué fueron implementados.

Internamente, existen instancias que canalicen la participación, pero se despliegan en el ámbito de la formalidad, con un propósito claro de detectar y acompañar la demanda hasta conjugarla con la oferta

adecuada, pero en ningún caso su accionar es generadora de programas y acciones específicas ni en temas innovadores e inclusivos de los segmentos menos tradicionales de la comunidad.

Además debe hacerse notar que el uso de los canales de información es intenso, pero limitado en cuanto a su profundidad y formateados para difundir la labor municipal y visibilizar la oferta pública, pero no para generar espacios de constitución de demanda, de manera muy semejante a lo reseñado en cuanto a orientación de la institucionalidad interna.

En el marco de una comuna de extenso tamaño territorial y volumen poblacional (aprox. 350.000 hbs.), en ocasiones la gestión municipal aparece sobrepasada en su intención de lograr la total cobertura. Ello implica que debe conciliar las presiones de sectores periféricos, que tanto en el sur, como en el norte de su geografía, van reclamando la desatención del municipio y por ende han cristalizado como aspiración la demanda de una comunalidad distinta.

En suma, considerando la complejidad de rasgos descritos en esta comuna, se recomienda promover y acompañar un proceso de formulación participativa de un plan comunal de participación ciudadana, que; consulte con la comunidad los ejes temáticos en que debiera darse, transversalice al interior de la gestión este componente, y de pie para generar una instancia municipal solvente técnicamente que lo coordine y promueva. Con esto en la comuna, se podría dotar de una cierta orgánica a la participación como elemento básico en la gestión exitosa de sus autoridades.

4.2 Recomendaciones específicas.

- Desarrollar talleres temáticos de trabajo con las principales organizaciones y líderes en distintas áreas de desarrollo (medioambiental, desarrollo cultural, salud, educación, productivo, etc.) para discutir medidas mínimas para incorporar la participación ciudadana en las gestiones respectivas. El trabajo podría utilizar metodologías similares a las empleadas en la actualización del PLADECO e incluso utilizarla misma organización temática, pero el eje no debe estar puesto en la consulta sobre las necesidades de los actores convocados, sino en la discusión de cómo garantizar la responsabilización de estos en la ejecución pequeños o amplios proyectos de desarrollo secioterritoriales.
- Dar el puntapié inicial con la constitución de un Consejo de Sociedad Civil, que el proyecto de ley de participación ciudadana contempla. Con ello, se podría fortalecer una “marca participacionista” de esta gestión alcaldía, así como dar respuesta a las demandas sociales de los dirigentes que ven al CESCO como una entidad deslegitimada y sin poder.

SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL:
ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES
COMUNA DE HUASCO



I.- CONTEXTO DE LA COMUNA

1.1 Caracterización territorial

POBLACIÓN		% COMUNAL DE POBREZA	DENSIDAD POBLACIONAL
Total	8.065	7,84%	5,04 hbte/km ²
Mujeres	4.012		
Hombres	4.053		
% Rural	20,5%		

1.2 Institucionalidad Local

RECURSOS HUMANOS		RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS	
Grado alcalde	6	Ingresos totales	M\$ 1.296.011
Total personal de planta	23	Presupuesto municipal por habitante	M\$ 160,70
Total personal a contrata	10	% Ingresos Propios en ingreso total	48,12%
Total personal a honorarios	10	% dependencia del FCM	33,88%
% de profesionales (planta y contrata)	27,3%	% de gastos en servicios a la comunidad sobre gastos corrientes	23,23%

1.3 Caracterización política del Gobierno Local

ALCALDE		CONCEJO MUNICIPAL	
Nombre	Juan Sabando Santibañez	Pacto Político	Nº de concejales
		Alianza por Chile	1
Filiación política	Partido Socialista	Concertación por la democracia	5
		Juntos Podemos	-

2.1 Noción de participación ciudadana

▪ **Concepto:**

La noción de participación ciudadana que surgen en los discursos tanto de directivos como del Alcalde tiene una impronta pasiva y no de actoría social. En efecto, está fuertemente asociada a la información descendente desde el municipio hacia la comunidad, así como a la convocatoria ciudadana como receptores de beneficios sociales. En este sentido, se entiende que la actuación municipal en materia de participación ciudadana abarca todas las formas en que se establece la interacción con la comunidad.

Sin embargo, existe dentro de esta noción predominante, cierta convicción en que esta interacción, debe producirse en todos los temas que atañen a la comunidad, incluso aquellos más conflictivos como la conciliación entre el cuidado del medio ambiente y los procesos productivos.

▪ **Importancia estratégica**

Se considera que la participación ciudadana refuerza la labor del municipio en el desarrollo local por cuanto la legitima y refuerza la pertinencia social de sus programas. En este sentido, constituye un medio para canalizar los recursos y validar el trabajo del municipio tanto políticamente, como desde el punto de vista de la gestión y el desempeño municipal. Sin embargo, el sello de esta funcionalidad, tiende a orientarse más hacia la legitimación política del gobierno local, que hacia la obtención de mayores grados de ajuste entre la oferta municipal y las demandas y necesidades ciudadanas.

▪ **Rol asignado a la ciudadanía**

La comunidad tiene un rol muy pasivo en cuanto a su participación en la toma de decisiones del gobierno municipal, así como en la gestión social que se realiza en el plano de la administración local. En el primer caso, aparece los ciudadanos están excluidos de los espacios de toma de decisión, así como de aquellos de consulta sistemáticos o formales.

Asimismo, en el plano de la administración o gerencia del desarrollo local, a la comunidad se le atribuye el rol de proveer información en áreas muy acotadas del quehacer municipal, principalmente vinculados a los proyectos de inversión donde también les competará asumir tareas de co-gestión. No obstante, los actores municipales son claros en señalar que los espacios de consulta a la comunidad son más propicios en las áreas de desarrollo y promoción social y, no deben trastocar las decisiones técnicas como la inversión en obras de mayor envergadura, políticas de la institución municipal, ni en aspectos de gestión interna.

▪ **Inclusión en el ciclo de gestión local**

Desde el punto de vista del ciclo de la gestión municipal, la comunidad mayoritariamente es considerada en la etapa de difusión como receptores de información con importantes nivel de intensidad; así como en la etapa de ejecución, principalmente como beneficiario. En la etapa de ejecución además de jugar un rol de beneficiario, la comunidad se ha hecho partícipe como colaborador o cogestor de proyectos de desarrollo principalmente aquellos de mejoramiento de barrios y viviendas.

Sin embargo, existen experiencias puntuales en que se ha convocado a la comunidad para ser consultada respecto de las problemáticas sociales y económicas que la afecta, con la finalidad de generar un diagnóstico pertinente que de pie a la planificación de algunos instrumentos territoriales. Entre éstos, se

debe destacar que la actualización del PLADECO contó con la participación de más de 500 personas durante un proceso de trabajo y acuerdo con 25 juntas de vecinos que se desarrolló durante 4 meses con la asistencia técnica de un profesional.

Asimismo se declara que la comunidad, particularmente la organizada ha participado en el último año en procesos de planificación territorial, específicamente en:

- PADEM
- Plan de salud consultorios
- Plan regulador
- Plan Fomento productivo
- Otro Plan

2.2 Enfoque de trabajo con la comunidad

▪ Rasgo predominante en el vínculo con la comunidad

Los discursos y relatos de los actores municipales consultados dan cuenta de una relación fundamentalmente de carácter asistencial y paternal. En este vínculo, la comunidad participa como demandante de información y beneficiaria de recursos, financiamiento de proyectos y ayuda social que entrega el municipio. Además se percibe que existe una alta dependencia de la gestión resolutoria por parte del municipio, sin que la propia comunidad realice esfuerzos de autogestión.

Dada la relación un tanto asistencialista entre el municipio y la comunidad, la frecuencia de la interacción depende de las necesidades de la comunidad y la satisfacción de las mismas. Del discurso municipal se establece que en la medida que existen fondos concursables, la comunidad participa, pero una vez que los proyectos terminan o se satisface la necesidad inmediata esta interacción se debilita. Por su parte, el municipio desarrolla con cierta sistematicidad prácticas de información en terreno hacia la comunidad. También se puede apreciar que se produce interacción cuando existen eventos de celebración que incumbe a toda la comunidad como por ejemplo el aniversario de la comuna y eso es una vez al año.

La cooperación entre ambos actores locales se produciría en el marco de la convergencia de intereses o resolución de problemas, tales como por ejemplo el tema ambiental. Claramente, la cooperación se entiende como la recepción unilateral de un beneficio, como por ejemplo cuando se dan soluciones a demandas de las organizaciones sociales tales como construcciones de sedes sociales, multicanchas, etc.

En este escenario, el conflicto local solo surge de la no concreción de las demandas de la comunidad. De lo anterior se desprende, además que a comunidad asume un rol exclusivamente demandante, más que propositiva

En relación a los grupos con que se produce la mayor interacción, cabe mencionar que la relación se da preferentemente con organizaciones formales, puesto que el principal vínculo es de transferencia de recursos, lo que requiere una personería jurídica como contraparte. En este contexto, el municipio ha desarrollado esfuerzos que apuntan a asesorar y acompañar el proceso de formalización de aquellas agrupaciones que persisten en la informalidad.

En cuanto a la comunidad no organizada, no existe un plan sistemático de trabajo. Con ésta, el vínculo es preponderantemente de información, y en ese contexto se da a conocer la labor del municipio a toda la comunidad organizada o no organizada, a través de diversos medios.

▪ **Grupos prioritarios**

Existe una clara predilección al trabajo con organizaciones comunitarias que cuentan con personalidad jurídica. Principalmente se ha trabajado con las Juntas de Vecinos, puesto que se las entiende como instancias representativas de las necesidades e intereses de los territorios. Asimismo, se mantiene un vínculo de información y de promoción de las organizaciones productivas de la comuna. A este respecto, es importante destacar que además el municipio mantiene una relación con las empresas de la zona y la cámara de comercio, como actores relevantes e influyentes y colaboradores en la solución de problemas asociados al desarrollo local.

Entre los segmentos poblacionales no adscritos a organizaciones, se alude a una mayor focalización de trabajo municipal con el segmento poblacional de adultos mayores y jóvenes como grupos prioritarios; los que son incorporados como beneficiarios de programas e iniciativas que ofertan recreación, desarrollo artístico y cultural, así como promueven su integración social; y no se visualiza un trabajo de empoderamiento de este segmento poblacional como actores promoviendo su articulación en redes o consultando sobre aspectos de su calidad de vida en la comuna.

▪ **Representación de intereses**

Las acciones que realiza la municipalidad de información y promoción de la participación ciudadana tienden a promover un amplio acceso de la comunidad. Específicamente, se desarrollan medidas algo asistencialistas con el objeto de informar y entregar beneficios sociales a las comunidades que vive en las zonas rurales más alejadas (Carrizal bajo), en cuyo caso, los funcionarios municipales acuden personalmente a dichas localidades. Por otra parte, no hay antecedentes que permitan inferir un mayor acceso de la comunidad a los beneficios sociales y los espacios de opinión y consulta, en base a la adscripción política.

Por otra parte, los actores municipales declaran conocer las demandas de la comunidad, las que coincidentemente se estructuran en torno al acceso a la información respecto de los fondos a los que se puede postular, beneficios de asistencia social a que pueden acceder. Frente a esta demanda, el municipio se plantea como un informante activo que promueve espacios cercanos de comunicación hacia la comunidad y declara la necesidad de fortalecer y ampliar estos espacios.

Por último, desde el punto de equidad las oportunidades que brinda para hombres y mujeres en materia de participación ciudadana, el municipio no ha estimado necesario promover acciones de discriminación positiva para favorecer una mayor inserción de las mujeres en las organizaciones, como lo podría ser un mayor acceso de las mujeres a espacios de comunicación con el municipio. Ello sobre la base de una convicción municipal que las mujeres se insertan en mayor medida que los hombres, en los espacios de decisión y participación dentro de las organizaciones, por el contrario se han desarrollado modificaciones la forma de entregar apoyo a las organizaciones, para promover una mayor participación de los hombres. Particularmente, se realizan capacitaciones y encuentros con organizaciones, los días sábado y en horarios vespertinos.

En síntesis, y tomando todos los antecedentes señalados, desde el punto de vista de la representación de intereses, el municipio tiene un comportamiento difuso. Lo que puede ser entendido como una fortaleza en la medida que la cercanía o afiliación políticas no son impedimentos para que la comunidad acceda a los espacios de beneficio, de información o de consulta. Al mismo tiempo, puede constituir una debilidad por cuanto denota una falta de reflexión institucional respecto de las demandas de los grupos minoritarios,

desigualdades de poder entre las organizaciones, y el efecto que una gestión representativa tiene sobre la gobernabilidad democrática.

▪ **Acciones de fortalecimiento hacia las organizaciones**

No existe un programa sistemático de fortalecimiento de las organizaciones comunitarias. El apoyo brindado consiste en entrega de recursos monetarios y no monetarios para el desarrollo de actividades de su interés o paliar situaciones de carencia (como por ejemplo, arreglos de sedes sociales). Producto de lo anterior, se ha afianzado una relación de dependencia entre la comunidad y el municipio. En este vínculo, el municipio asume un rol paternalista y de asistencia social, focalizada principalmente a través de personas y no de organizaciones, que son considerados “clientes”.

En la línea del fortalecimiento para las organizaciones, se puede mencionar que la SECPLAC desarrolla autónomamente algunas medidas para informar a la comunidad la disposición de proyectos en que pueden participar las agrupaciones. Complementariamente, el municipio asume como desafío la necesidad de iniciar una estrategia sistemática de capacitación orientada a fortalecer las capacidades de gestión de sus miembros y directivas, así como potenciar su involucramiento en temas cívicos de interés públicos. En lo inmediato, se han destinado recursos municipales a la reparación y construcción de sedes vecinales, lo que ha complementado con la construcción por parte del Gobierno Central, de una sede de actividades comunitarias, recientemente inaugurada.

Desde el año 2005 se apoya sólo a organizaciones comunitarias con personalidad jurídica mediante:

- Realización de cursos y talleres de capacitación
- Formación de nuevos líderes
- Oficina atención de dirigentes
- Transferencia directa e indirecta de recursos
- Aportes no monetarios Colaboración y patrocinio
- Asesoría
- FONDEVE que es administrado por Administración y Finanzas
- Apoyo para construcción y reparación de sedes comunitarias.

Por concepto de apoyo a organizaciones sociales, se estima una inversión que varía entre \$20.000.000 a los \$40.000.000 anuales.

2.3 Implementación de de instrumentos legales

En la comuna de Huasco, no se han formalizado la gran mayoría de los canales legales de participación. En el caso de la OIR, la función de información es desarrollada por un funcionario de oficina de partes que se reporta ante el Departamento de Administración y Finanzas y no se considera transformar esta modalidad hacia la conformación de una OIR.

En relación al CESCO, el municipio realizó un intento de constituirlo en períodos anteriores, sin embargo solo dispuso un mecanismo de auto actualización de las organizaciones vigentes que podrían integrarlo, estrategia que luego no tuvo continuidad. En la actualidad la postura alcaldicia considera al CESCO obsoleto como instrumento de participación.

Finalmente, no se ha aprobado la Ordenanza de Participación por falta de un trabajo sistemático en la materia por parte del municipio.

Solo se han implementado las audiencias públicas, con bastante regularidad (más de 21 en el último año), además de ser difundidas a la comunidad por parte del municipio. Este instrumento ha permitido al municipio involucrarse y tomar decisiones en su esfera de competencias.

En dichas audiencias, han participado:

- vecinos no organizados
- organizaciones territoriales y funcionales
- organizaciones productivas, empresas, cooperativas

2.4 Incorporación de mecanismos de consulta e instancias de decisión ciudadana

El mayor énfasis de la gestión participativa del municipio, está puesto en la información. En este sentido, se promueve el trabajo de visita en terreno de los funcionarios municipales, la difusión de los recursos disponibles para financiamiento de proyectos de organizaciones tanto productivos, como de desarrollo social. Complementariamente, se releva la importancia de la comunicación “cara a cara” con las comunidades, así como también se han creado espacios de información a través de medios audiovisuales.

En materia de consulta ciudadana propiamente tal, recientemente se desarrolló la actualización participativa del PLADECO, lo que implicó reforzar en las autoridades y los directivos de las áreas estratégicas de la gestión municipal, la convicción en la necesidad de participación ciudadana en la planificación local. Junto a ello, se incorporó participación de la comunidad en los siguientes instrumentos de planificación territorial en el último año:

- PADEM
- Plan de salud consultorios
- Plan regulador (año 2007)
- Plan Fomento productivo último (año 2007)
- Otro Plan

Por último, desde el año 2005 a la fecha se han realizado algunas consultas, utilizando las metodologías de encuesta social, cabildos o diálogos ciudadanos.

▪ Razones de no uso de algunos instrumentos

Es importante considerar que existe desconocimiento de las Cartas ciudadanas. Por su parte, se conocen los Presupuestos participativos pese a que aún no se han implementado y se destaca su importancia e interés por avanzar en su implementación.

2.5 Información y transparencia

- Se han realizado 3 cuentas públicas desde 2005, incluyendo el balance presupuestario municipal. La última se difundió a través de medios virtuales, actos públicos y una publicación.
- El municipio no dispone de un sitio web que permita a la comunidad acceder a información así como enviar consultas y tomar contacto con el municipio.
- Respecto a los instrumentos comunicacionales, el municipio cuenta con un espacio en un medio de comunicación desde el año 2004, el cual tiene como principal objetivo informar la gestión de las autoridades

2.6 Recursos institucionales y demandas

▪ Base institucional de operación

La DIDECO no tiene incorporada la función de promover la participación ciudadana, ni el fortalecimiento de las organizaciones. Hasta el momento la labor del SECPLAC ha sido relevante ya que es esa unidad quien se ha comunicado con la comunidad convocándola y tomando su opinión en distintas instancias, urbanas y rurales; así como de diferentes grupos de edades que van desde el adulto mayor hasta agrupaciones de jóvenes. Este contacto se ha dado principalmente a través del PLADECO. Existe el interés de esta unidad de seguir propiciando espacios de contacto con la comunidad a través de la sistematización de reuniones para poder entregar información.

Por otra parte, por lo que solo asiste a eventos puntuales pero no tiene un contacto muy frecuente con la comunidad que lidera. Sin embargo, éste expresaría una importante voluntad y valoración de la participación ciudadana en la toma de decisiones, por su contribución a mejorar y validar la gestión municipal.

Finalmente, desde el punto de vista de infraestructura organizacional, este municipio cuenta con espacios y tecnología capaz de dar soporte a la atención ciudadana, tales como auditorium abierto a la comunidad y buenos niveles de equipamiento tecnológico que facilita las acciones de información hacia la comunidad. Sin embargo, desde el punto de vista funcional, el trabajo con las organizaciones y con la comunidad, tanto para informarla, como para fortalecer su capital social y participación ciudadana cuenta con una base institucional altamente improvisada. Las funciones no se encuentran claramente delimitadas al interior de la organización, lo que genera yuxtaposición de tareas y una falta de claridad respecto de la misión institucional en este sentido.

▪ Déficit y demandas de apoyo del área funcional

Desde el punto de vista organizacional, se asume una falta de instrumentos de participación ciudadana en el municipio tanto legales (como la Ordenanza y el CESCO), como otros de carácter más programático como los presupuestos participativos, cabildos, entre otros.

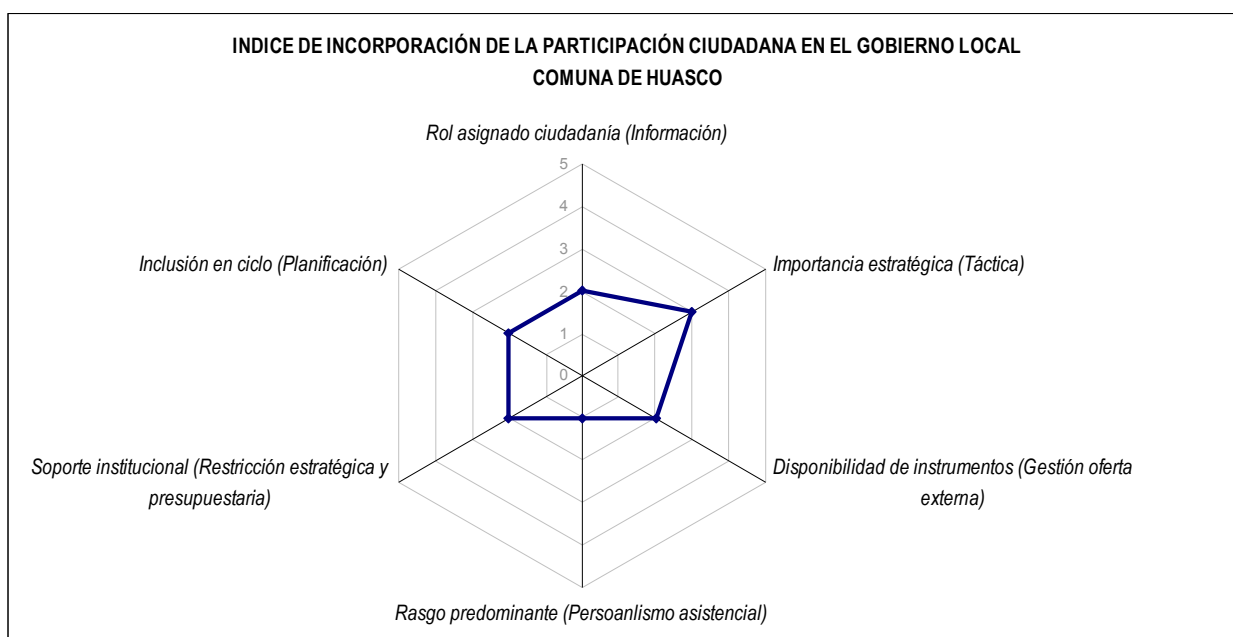
Asimismo, se señala la falta de una política integral por parte del municipio para promover una mayor participación ciudadana. Junto a este déficit institucional, existe una compartimentalización de la información entre las diferentes unidades, lo que impide que se haya transversalizado algunas iniciativas reinformación y participación.

Con tales antecedentes, se dilucida como potencialidad para mejorar la gestión participativa comunal, que haya una política municipal en cuanto a participación, con uniformidad de criterios para las distintas unidades organizacionales. Para esto, se requiere incrementar los recursos humanos y destinar una función específica de promoción de participación ciudadana y trabajo con las organizaciones, para evitar la sobrecarga de trabajo de las otras unidades municipales. Ello, puesto que la referida falta de personal, ha impactado en una deficitaria implementación de instrumentos de participación junto a una falta de información acerca de los instrumentos que ha promovido la SUBDERE.

Finalmente, se propone realizar un trabajo de fortalecimiento de la capacidad de actoría social en las organizaciones, mediante capacitación, de manera que el municipio cuente con contrapartes propositivas e interesadas en la generación de cambios.

2.7 Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

De acuerdo a lo expresado anteriormente, el índice de incorporación de la participación ciudadana (ver gráfica siguiente), es posible visualizar a un municipio que considera principalmente la participación como un mecanismo eficiente y al servicio de la asignación de recursos y beneficios. Por lo mismo que cobra importancia que ella esté relegada a ser una función de la SECPLAC, pese a todas las buenas intenciones y al tecnicismo que quiere imprimírsele a la jerarquización de necesidades desde allí, puesto que prevalece un trato individual con su población para allegar con soluciones y en el mejor de los casos permitiendo el acceso a éstas a través de proyectos. Se suma a este panorama la escasa disponibilidad de instrumentos para fomentar la participación social y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, y superar en parte la relación de dependencia con el municipio de la base social.



III.- CARACTERIZACIÓN DEL CAPITAL CIUDADANO

3.1 Contexto asociativo comunal

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES FORMALES			
Total de organizaciones (1)	89	Tipos predominantes (1)	- Junta de vecinos: 22 (24,7%) - Comité habitacional: 20 (22,5%) - Otros clubes: 10 (11,2%)
Porcentaje del total de 15 municipios (1)	1,4%	Orientación de las organizaciones (1)	- Tradicionales: 79 (88,8%) - Emergentes: 10 (11,2%)
Organizaciones x 10.000 hbts (2)	54,4	Participación de mujeres (4)	- 56,1% organizaciones con mujer presidenta - Promedio de 63,9% de cargos directivos ocupados por mujeres
Organizaciones x 10.000 hbts. PNUD (3)	56	Redes de asociaciones (1)	- 5 org. de segundo nivel (5,6%)

Notas:

(1) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2)

(2) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2), Estimación poblacional 2006, INE

(3) Mapa Nacional de Asociatividad 2000, PNUD

(4) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2) calculado en base a la proporción de mujeres que figuran en la última directiva declarada a la Secretaría Municipal. Los datos corresponden a un subconjunto de los registros de organizaciones donde figuraba la información.

3.2 Principales características y dinámicas de participación en las organizaciones comunitarias

▪ Redes

En la comuna de Huasco se verifica un nivel insuficiente de organización formal. En efecto, solo existen 54,4 organizaciones por cada 10.000 habitantes, cifra levemente inferior al valor nacional elaborado por el PNUD en el año 2000 para nuestro país. Asimismo, desde el punto de vista de la diversidad, se verifica que hay un notorio predominio de organizaciones tradicionales, principalmente territoriales (24,7% son juntas de vecinos) y comités habitacionales (22,5%).

Junto a la baja propensión ciudadana a organizarse y articularse bajo estructuras formales, entre las organizaciones parece existir una similar propensión a la articulación. De hecho, solo un 5,6% de las organizaciones locales, son redes que agrupan a organizaciones de base. Entre éstas se encuentran las uniones comunales de adultos mayores, de juntas de vecinos, de clubes deportivos, y de microempresarios. Al respecto, los discursos de los dirigentes de organizaciones tradicionales y emergentes, señalan que hay una importante atomización de las organizaciones sociales. Expresión de ello es el deficitario funcionamiento de la unión comunal de juntas de vecinos que en la práctica estuvo desarticulada por un largo período y recientemente se acababa de elegir una nueva directiva. Asimismo, los dirigentes perciben como una expresión de la baja densidad de redes, el hecho de existir 24 juntas de vecinos para una población reducida de 8 mil habitantes.

En cuanto a los motivos para concertar un trabajo comunitario entre las organizaciones, se percibe que no existe una interacción en este sentido. En el caso de las juntas de vecinos, se señala que éstas trabajan cerradamente exclusivamente por el beneficio de su sector, dentro de los cuáles son entidades de mucha actividad social.

▪ Confianza

Entre las organizaciones prevalece una relación de desconfianza, por cuanto cada una lucha por obtener beneficios para su sector. En efecto, estas pugnas han impedido la consolidación de las organizaciones de

segundo nivel, uniones comunidades, como entidades representativas de las demandas y proyecciones comunitarias.

▪ **Problemas internos**

Existe un diagnóstico compartido por los dirigentes consultados, respecto que las organizaciones se han debilitado como actores sociales y como órganos representativos de los intereses y necesidades de los territorios. Ello se explica principalmente por la tendencia de las personas a resolver individualmente sus carencias, acudiendo directamente a la municipalidad en una relación muy personalista que da como resultado la satisfacción de sus demandas. Como consecuencia de ello, los dirigentes han perdido legitimidad, poder de incidencia en el municipio y de representación en sus comunidades.

Por otra parte, se identifican rasgos autoritarios en el ejercicio del liderazgo por parte de los propios los dirigentes sociales, principalmente entre los que encabezan organizaciones tradicionales. Los dirigentes se posicionan desde un status de autoridades y no de pares frente a las bases a quienes representan, lo que demuestra un tipo de liderazgo muy vertical. Asimismo, tienen un significativo grado de convencimiento en la imprescindencia de su función para mantener activas a las organizaciones, cuyos miembros tiene bajos niveles de compromiso y de proactividad en el cumplimiento de los fines organizacionales.

▪ **Orientación de las organizaciones hacia lo público**

Se detecta en el habla social de los dirigentes, una orientación de su trabajo hacia los intereses de sus propias organizaciones más que hacia el desarrollo de la comunidad en general. Dicho compromiso, por su parte, está fuertemente condicionado a la recepción de beneficios. Ahora bien, dentro de sus sectores de acción, son percibidos como entidades de mucha actividad social.

Esta situación es algo diferente entre los dirigentes de organizaciones emergentes. A diferencia de los primeros, en su discurso hay una clara tendencia hacia intereses, problemas y desarrollo de la comunidad en general, ya que los temas que abordan estas organizaciones son transversales a todas las organizaciones y a todas las personas, como los problemas medioambientales. Desde esta posición se devela una crítica a las organizaciones sociales tradicionales respecto a que perdieron *leit motiv* y en la práctica no serían actores representativos de las demandas de sus localidades y comunidades.

▪ **Relaciones de poder entre organizaciones**

Se puede apreciar que a juicio de los dirigentes, hay organizaciones que tienen mayor capacidad de incidir y de recibir beneficios de parte del municipio respecto de otras, principalmente organizaciones territoriales. Se destaca que esas juntas de vecinos estarían más organizadas o bien sus representantes tendrían un mayor poder al interior del municipio, como por ejemplo en aquellos casos en que sus dirigentes son a la vez, concejales.

Entre los dirigentes de organizaciones emergentes, el diagnóstico es compartido en cuanto a la discrecionalidad en la entrega de recursos a las agrupaciones más cercanas a las autoridades locales.

▪ **Autonomía y autogestión de las organizaciones**

Las formas de participación de las organizaciones, así como sus proyectos colectivos tienen como referente, el respaldo o apoyo que el municipio les brinde. Entre los dirigentes existe un sentido compartido de la necesaria intervención de aquel, para que se realicen sus fines. Esta relación de dependencia se ha fortalecido, en parte porque la única forma de apoyo que reciben de las autoridades políticas es la transferencia de recursos.

La débil capacidad de autogestión de las organizaciones, se expresa también a través de las demandas que tienen para con dicho actor. Entre éstas se destaca la capacitación a dirigentes, especialmente en la formulación de proyectos. También existen expectativas con relación a que el municipio consolide una contraparte institucional que promueva la gestión de las organizaciones sociales, a través de la capacitación especialmente, en el tema de proyectos. Por último, existe una sentida demanda de respeto de la autonomía de las organizaciones, delatando que éstas son manipuladas por el municipio en ocasiones.

▪ **Liderazgos y género en las organizaciones**

En términos de la diversidad de ámbitos donde se desenvuelven, se observa que a diferencia de algunas comunas donde la tendencia es claramente por los talleres laborales y centros de madre, en el caso de Huasco, cerca de un 50% de las presidentas, ejercen dicho rol en organizaciones diferentes de las mencionadas: un 30% se encuentra en comités habitacionales y un 22,4% en juntas de vecinos. Complementariamente, se observa que los sectores altamente feminizados, además de los centros de madre, son los comités de adelanto, comité de agua potable, organizaciones de salud y clubes de adulto mayor.

Según el discurso de las dirigentas, existe una percepción de mayor participación de mujeres en las organizaciones sociales de todo tipo, salvo aquellos en los que históricamente han sido los hombres los que han dirigido como por ejemplo el de los pescadores (vinculado al empleo e ingresos) y organizaciones deportivas.

En relación con el acceso a los espacios de poder del poder, se percibe que tanto en organizaciones territoriales como funcionales las directivas son espacios compartidos por hombres y mujeres. Al respecto, las cifras del Mapa asociativo indican que en un 56% de organizaciones, las presidentas son mujeres; y por otra parte, en promedio las directivas estarían ocupadas por un 64% de mujeres.

La orientación del liderazgo femenino en la comuna de Huasco, al igual que la tendencia general, es hacia la satisfacción de los intereses y necesidades de sus organizaciones y sectores, pero también está orientado hacia el desarrollo de la comuna en general, especialmente en aquellas actividades de índole recreacional y conmemorativo de amplia convocatoria comunitaria como el aniversario de la comuna.

Ahora bien, las mujeres dirigentas declaran que deben enfrentar mayores obstáculos para el ejercicio del poder. Se relata que dirigentes que ocuparon cargos de presidencia en organizaciones, en una segunda oportunidad optan por cargos de menor responsabilidad, por las dificultades que impone la conciliación de las exigencias que tienen como dirigentes con la vida familiar.

3.3 Formas de participación no formales de la comunidad

Tal como se muestra en la tabla siguiente, un 71,1% de la comunidad consultada por el estudio, forma parte de al menos una agrupación informal de manera permanente. Sin embargo, esta tendencia es mucho más predominante entre quienes ocupan cargos de dirigentes en organizaciones formales. Por otra parte, un mayor número de personas (75,6%) ha declarado realizar actividades en conjunto con otros miembros de su comunidad, situación en la que los dirigentes nuevamente, ocupan una posición notoriamente predominante.

Las actividades colectivas que resultan más convocantes son las de índole conmemorativas, sociales y recreativas (60% las ha realizado) y esta mayor propensión es similar entre la comunidad que no participa en organizaciones formales como entre los dirigentes sociales.

	PARTICIPACIÓN EN AGRUPACIONES INFORMALES (1)	ADHESIÓN A CAUSAS COLECTIVAS (2)				
		ALGÚN TIPO DE ACTIVIDADES COLECTIVAS	ACTIVIDADES RECREATIVAS	ACTIVIDADES SOLIDARIAS	ACTIVIDADES DE MEJORA	MOVILIZACIONES - PROTESTAS
Comunidad en organizaciones formales	86.7%	93.3%	26,7%	24,4%	13,3%	11,1%
Comunidad que no participa en organizaciones formales	63.3%	66.7%	33,3%	20%	8,9%	2,2%
Total comunidad encuestada	71.1%	75.6%	60%	44,4%	22,2%	13,3%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.2) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.4). Entregado en Informe de Avance 1

(2) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.6) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.7)

La participación ciudadana en el discurso social tiene un rasgo colectivo, principalmente. Las nociones que ocupan las dos primeras mayorías están ligadas a la inserción en grupos y al establecimiento de relaciones de cooperación y apoyo a los miembros de una colectividad. En menor medida, se percibe que la participación tiene un componente expresivo, es decir, como un medio para manifestar las creencias e ideales personales o colectivos. En síntesis, se puede señalar que prevalece una noción funcional en torno a la participación, toda vez que se mediatiza a través de la prestación de apoyos o de participación en colectivos.

	SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN (RESPUESTA EN PRIMER LUGAR) (1)		
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Pertenecer a un grupo	53.3%	13.3%	40.0%
Ayudar, colaborar, cooperar	20.0%	13.3%	17.8%
Expresarse, dar a conocer ideas u adhesiones	13.3%	--	8.9%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.8) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.8). Entregado en Informe de Avance 1

3.4 Valoración social de los instrumentos y mecanismos municipales de participación ciudadana

El los discursos sociales de los dirigentes y dirigentas, se presentan opiniones desfavorables respecto de la apertura municipal a la participación ciudadana. Por un lado, se indica que la participación estaría restringida a aquellas personas u organizaciones que son afines a la política del municipio y que no habría un desarrollo de políticas claras de participación, como por ejemplo en la entrega de información para que las personas sean partícipes de las decisiones. Asimismo, se critica la falta de participación en las decisiones de inversión del presupuesto municipal, sin embargo respecto de esto último, existe una amplia

valoración de la gestión municipal en dicha materia, por lo que el problema de la falta de participación es llevado a un segundo plano de menor importancia, frente a la eficiencia de la gestión.

En efecto, un 62% de la comunidad consultada, percibe que sus opiniones no se toman en cuenta poco y nada en las decisiones municipales, posición que es mucho más marcada entre aquellas personas que no participan en organizaciones formales (79%).

Esta falta de valoración de la forma de gobernar del municipio, trasunta en niveles medios de valoración del aporte del municipio al desarrollo municipal, lo que sin embargo, no tiene como contrapartida una valoración de una mayor capacidad ciudadana para incidir en el desarrollo de la comunidad y el territorio. Al respecto, tanto a los vecinos como a las organizaciones se las percibe como actores secundarios en el desarrollo local; lo que es cónsono con la relación de fuerte dependencia que se ha consolidado entre ambos y el municipio.

OPINIÓN RESPECTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD (1)							
¿En qué medida contribuyen los siguientes actores al desarrollo de su comunidad, barrio o sector?				¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?			
	El municipio	Los vecinos	Las organizaciones comunitarias		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Nada	24.4%	20.5%	37.8%	Nada	33.3%	23.1%	30.2%
Poco	22.0%	15.4%	21.6%	Poco	46.7%	--	32.6%
Algo	22.0%	38.5%	21.6%	Algo	3.3%	23.1%	9.3%
Mucho	31.7%	25.6%	18.9%	Bastante	6.7%	38.5%	16.3%
Total	100%	100%	100%	No sabe	10.0%	15.4%	11.6%
				Total	100%	100%	100%

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta CO.1) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.9). Entregado en Informe de Avance 1.

Ahora bien, respecto de los instrumentos y canales de información y participación ciudadana, se tiene una buena evaluación de proyectos participativos de carácter social como mejoramiento de vivienda, pavimentos participativos y también del PLADECO, a pesar que no se conoce el nombre del Programa. Respecto de las Cuentas públicas se percibe que concitan bajo interés por parte de la comunidad organizada. Por otro lado se los espacios de información por parte del municipio son bien evaluados. De hecho, los datos indican que pese a que existe un amplio conocimiento de los instrumentos municipales de información y participación (46% en promedio), éste se concentra en aquellos de carácter masivo y con mayor trayectoria en la comuna. En contrapartida, la comunidad no utiliza en nada dichos instrumentos. En efecto se trata de una de las comunas con menor uso que se registra en el estudio.

CONOCIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE SABEN QUE FUNCIONA
Cuentas públicas del Alcalde	76.2%
Cabildos o diálogos con autoridades	15.6%
Audiencias públicas del alcalde	53.5%
Pladeco	22.5%
Entrevistas directas con alcalde o autoridades	24.4%
FONDEVE	26.7%**
Capacitación	80.0%**

(*) Solo los conocen los dirigentes sociales
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados
(***) Corresponde sólo a la comunidad no organizada

Promedio de conocimiento de los instrumentos municipales de participación ciudadana
En promedio, un 42,7% de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio

USO DE LOS CANALES E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
Cuentas públicas del Alcalde	0%
Cabildos o diálogos con autoridades	0%
Pladeco	0%
Audiencias públicas del alcalde	0%
Entrevistas directas con alcalde	2.2%
FONDEVE	0%**
Capacitación	0%**

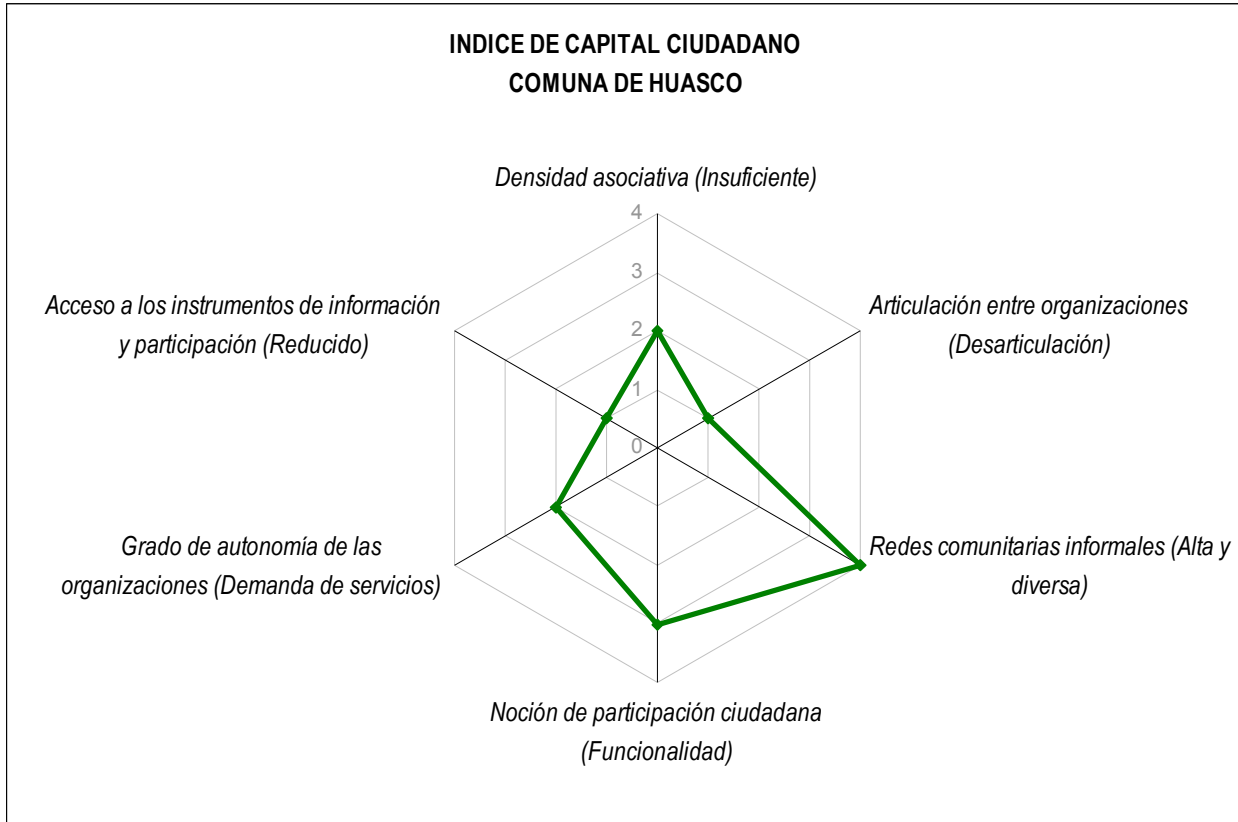
(*) Solo han participado dirigentes sociales
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados
(***) Corresponde solo a comunidad no integrante de organizaciones

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta MU.1 y MU.3) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.10). Entregado en Informe de Avance 1.

3.5 Índice de capital ciudadano

Notoriamente, las mayores fortalezas de la comunidad de Huasco se basan en su capital social comunitario. Pese a tener una densidad asociativa formal insuficiente, y una marcada desarticulación entre las organizaciones comunitaria formales, por el contrario existe una alta y diversa inserción en redes informales, tanto de trabajo comunitario permanente, como de carácter intermitente a propósito de fines específicos y colectivos. En este sentido, la participación ciudadana constituye una noción muy arraigada en estas fuertes redes de apoyo social. Por otro lado, en relación con la inserción y reraconamiento con la institucionalidad municipal, se detectan dos debilidades. Por una parte la relación se plantea desde la demanda de servicios, y por otro, si bien existe un alto grado de conocimiento de los instrumentos de información y comunicación municipal, su uso alcanza niveles bajísimos.



IV.-SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

4.1 Orientación general: Fortalecer la capacidad de interlocución municipio-comunidad en torno al desarrollo comunal

Este municipio muestra una percepción pasiva de la ciudadanía en la gestión de los asuntos comunales, asignándole un rol de receptor de beneficios, aún cuando en algunos ámbitos la praxis social tiende a superar esta noción. La instalación de esta percepción alimenta una visión asistencial y paternalista del quehacer del municipio, con lo que se consagra una clara dependencia comunitaria de las decisiones que adopte el municipio.

Aun así, apareciendo simple el esquema, no es del todo homogéneo, ya que el municipio a la hora de representar los intereses de segmentos sociales de su comunidad, muestra un comportamiento difuso, ya que actúa dependiendo del grupo que le demanda representación y del tema que aparece como eje de la demanda. En esta misma tendencia difusa, por un lado es elemento de su discurso realzar su relación con las instituciones formales, sobretodo las de carácter productivo, quizás por ser las más interesadas en capturar fondos de apoyo y subsidio; pero por otro lado, evidencia que no tiene problemas en trabajar con grupos informales, especialmente los de carácter etéreo (adultos mayores y jóvenes).

Lo anterior es refrendado por la propia comunidad cuando visualiza improvisación en el relacionamiento sectorial del municipio con las comunidades objeto de su intervención. En efecto, para algunos el hecho de que haya un bajo contacto directo entre el alcalde y su comunidad da cuenta de cierta desidia en la asignación de importancia política al tema de la participación, pero no se condice con la cobertura de las gestiones municipales, que tratan de tener presencia en todo el territorio de la comuna.

Si la mirada se traslada a la estructura municipal, se verifica que la dimensión de la participación no cuenta con un adecuado espacio institucional, aún cuando sí con profesionales dedicados al tema. Pero la existencia de los perfiles profesionales no soluciona el problema de la transversalidad, ya que pesa mucho más la compartimentalización de las unidades municipales, las que de acuerdo a sus prioridades y la visión de su rol, le asignan distinto peso a esta dimensión y sus impactos se diluyen. Tal es así esta situación, que la propia DIDECO no tiene incorporada entre sus funciones, la explícita promoción de la participación comunitaria.

Los elementos reseñados sirven para explicar que la no participación de algunos segmentos tiende a subsidiarse con la profusión de información de la gestión municipal, lo que puede ser coherente con la sensación de que la participación se asimila mayormente a un mecanismo de la autoridad para legitimar la adopción de decisiones preestablecidas, más que para construirlas colectivamente. Esto mismo inhibe la consolidación de precarias capacidades de autogestión y resolución ciudadana.

En consecuencia, esto sería factor explicativo de la inexistencia de una reconocida capa dirigencial comunitaria que gestione demandas y propuestas. Lo que a su vez justifica la inexistencia de programas o iniciativas de fortalecimiento sistemático para los dirigentes, el cual aparece como episódico, dirigido, y fortaleciendo el clientelismo.

Sin duda que este sistema, favorece la estabilidad política de la autoridad, pues tiende a mantener una inercia de demandas controladas y conflictos morigerados, avalando la tesis inicial de una comunidad pasiva, eminentemente receptora de beneficios. Pero aparece en este escenario, completamente necesario fomentar mayores niveles de corresponsabilidad que integre a los sectores sociales y políticos en torno a la discusión del desarrollo local, sino en sus derroteros, al menos en torno a aspectos más patentes y sentidos en la calidad de vida.

4.2 Recomendaciones específicas.

- Desplegar una instancia de tipo Diálogo Social permanente que integre a las autoridades con las capas dirigenciales tradicionales y líderes emergentes de la comunidad. Su objetivo podría estar acotado en un corto plazo, en la formulación de un Plan de trabajo municipio-comunidad en el horizonte de la cooperación. Este trabajo podría dar lugar a una Carta Ciudadana, la que debiera contar con un mecanismo de seguimiento.
- Fortalecer los liderazgos de mujeres que se han consolidado en sectores poco convencionales, realizando una escuela de formación que entregue herramientas políticas y sobre la gestión pública local, con el objetivo de acompañarlas en el tránsito a su consolidación en la esfera pública.
- Desplegar una estrategia comunicacional focalizada en la difusión de los instrumentos de participación y comunicación existentes. Bajo una modalidad de cartillas informativas que promuevan su utilización por parte de la comunidad.

SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL:
ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES
COMUNA DE LOS VILOS



I.- CONTEXTO DE LA COMUNA

1.1 Caracterización territorial

POBLACIÓN (1)		% COMUNAL DE POBREZA (1)	DENSIDAD POBLACIONAL(1)
Total	18.454	19,6%	9,92 hbte/km ²
Mujeres	9.078		
Hombres	9.376		
% Rural	23,43%		

Notas: (1) Fuente: SINIM, en base a estadísticas poblacionales 2006 del INE

1.2 Institucionalidad Local

RECURSOS HUMANOS (1)		RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS (2)	
Grado alcalde	6	Ingresos totales	M\$ 1.891.233
Total personal de planta	37	Presupuesto municipal por habitante	M\$ 102,48
Total personal a contrata	13	% Ingresos Propios en ingreso total	25,01%
Total personal a honorarios	8	% dependencia del FCM	59,64%
% de profesionales (planta y contrata)	22%	% de gastos en servicios a la comunidad sobre gastos corrientes	32,42%

Notas:

(1) Fuente: SINIM, en base Encuesta municipal

(2) Fuente: SINIM, en base a BEP Municipal

1.3 Caracterización política del Gobierno Local

ALCALDE (1)		CONCEJO MUNICIPAL (1)	
Nombre	Adelaida Tapia Vicencio	Pacto Político	Nº de concejales
		Alianza por Chile	2
Filiación política	Partido Socialista	Concertación por la democracia	3
		Juntos Podemos	1

Notas: Fuente: SINIM, en base a Datos SERVEL.

II.- CARACTERIZACIÓN DE INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL

2.1 Noción de participación ciudadana

- Concepto

Existe uniformidad en los discursos, respecto que no existe una política municipal de participación ciudadana, así como tampoco una apertura y disposición de las autoridades hacia el tema.

El discurso de los funcionarios es autocrítico en reconocer el bajo grado de desarrollo de procesos participativos así como de una gestión de programas y proyectos tecnificados y sin asiento en la realidad comunal. Sin embargo, las brechas expresadas en las expectativas y en el discurso, se contraponen a la forma en que se concretiza la participación social en la comuna. En la práctica, ésta se hace equivalente a la existencia de espacios y canales institucionales para que la comunidad pueda expresar sus demandas y

necesidades con el objetivo de perfeccionar la focalización de la oferta social comunal, aunque se trate de mecanismos inorgánicos, sin procedimientos para su canalización y asistemáticos.

En este sentido, la participación ciudadana es homóloga a conocer las necesidades de la gente y en consecuencia, existe un consenso en que ésta ayuda a distribuir de mejor manera los recursos, ya que permite al municipio canalizarlos hacia aquellas necesidades de la comunidad más importantes. Sin embargo, se visualiza que las necesidades e intereses de la comunidad deben ser analizadas por los equipos funcionarios calificados, para que se traduzcan en procesos factibles y sostenibles.

▪ **Importancia estratégica**

Se considera que la participación ciudadana refuerza la labor del municipio en el desarrollo local en cuanto provee orientaciones para focalizar más eficientemente los recursos, pero siempre debe ser vigilada o controlada desde el municipio desde el punto de vista de la factibilidad técnica y presupuestaria de las propuestas que se derivan del proceso participativo.

De acuerdo a los antecedentes del discurso, se evidencia que no existe mucha convicción en las autoridades municipales respecto de la importancia de la participación ciudadana como una forma de validar el trabajo del municipio. Expresión de ello es que hasta el momento no se ha realizado trabajo participativo con las organizaciones y las autoridades municipales no le han dado cumplimiento a compromisos sostenidos con las organizaciones locales respecto de un plan para fomentar su desarrollo, junto con un decreciente interés por apoyar iniciativas de participación que se originan en otros espacios institucionales (Gobierno Regional e instituciones sectoriales).

▪ **Rol asignado a la ciudadanía**

Como correlato de lo anterior, la comunidad tiene un rol de informante, en tanto canaliza demandas para el diseño programático y la planificación territorial municipal que atienda dichas demandas.

▪ **Inclusión en el ciclo de gestión local**

En la actualidad, los funcionarios señalan que no se desarrollan procesos participativos en ningún área de la gestión municipal. Sin embargo, se puede señalar que en términos de comunicación con la comunidad, el municipio ha apoyado la constitución y funcionamiento de organizaciones de segundo nivel en el área rural (Consejo de Desarrollo Rural) a efectos de contar con una instancia representativa de los intereses y necesidades de las comunidades rurales y facilitar la interlocución con la municipalidad a efecto de complementar el diagnóstico social que incremente la pertinencia de la administración local.

Complementariamente se puede señalar que hasta el año 2006, la gestión interna municipal presentaba bajos niveles de participación. El ejemplo más relevante de ello, es la concentración del proceso de definición del presupuesto municipal anual en la Unidad de Finanzas, excluyendo a las áreas organizativas involucradas en los temas específicos y con mayor contacto con la comunidad.

2.2 Enfoque de trabajo con la comunidad

▪ **Rasgo predominante en el vínculo con la comunidad**

Con base a los antecedentes del discurso municipal, se puede apreciar que la relación predominante es el asistencialismo, donde la comunidad participa como beneficiaria de una serie de proyectos y ayuda social que entrega el municipio. Esto ha creado una relación de dependencia, más que de las organizaciones, con las personas que recurren permanentemente a solicitar ayuda al municipio en forma individual.

Lo mismo ocurre en el caso de las organizaciones, con quienes el municipio se vincula paternalistamente y una expresión patente de ello, es que la única medida de apoyo y fomento de las organizaciones consiste en una subvención en dinero, lo que genera altos niveles de dependencia.

- **Grupos prioritarios**

A pesar que la participación ciudadana no ha sido promovida desde el municipio, hay cierta convicción en la necesidad de generar mecanismos que integren a las comunidades rurales de la comuna. Contribuye a este contexto, el hecho que dichas comunidades son altamente organizadas y tienen una demanda estructurada. Producto de ello, existe una relación de mayor cooperación entre el municipio y dicho sector, mientras que en la zona urbana no se han implementado espacios de contacto y comunicación, lo que se ha traducido en conflictos que se manifiestan claramente en el discurso de los dirigentes de las organizaciones.

- **Representación de intereses**

Existe conocimiento de las demandas de la comunidad de parte de los actores municipales, las que se refieren principalmente a seguridad ciudadana e incrementar la formación dirigencial en materia de formulación de proyectos. En relación a aquello, el municipio ha intentado responder a dichos intereses a través de un Plan de seguridad que se aplicará en la comuna. Asimismo, se formulará un PLADECO con participación de la comunidad.

En relación a la representación de los intereses de los diversos sectores, el mecanismo predilecto para conocerlos y negociar su solución opera a través de instancias representativas, es decir a través de las uniones comunales y agrupaciones de organizaciones del sector rural y urbano.

Por su parte en relación con las inequidades de acceso al poder en relación con las condicionantes de género, no existe una política que potencie la participación de un género en particular, tampoco se ha desarrollado alguna reflexión o diagnóstico en esta línea, puesto que se parte de la constatación de una mayor participación de mujeres dentro de las organizaciones y en sus directivas.

- **Acciones de fortalecimiento hacia las organizaciones**

En primer lugar se debe señalar que el vínculo con las organizaciones se da preferentemente con organizaciones formales y principalmente con las juntas de vecinos, ya que se considera que es a través de éstas que se pueden canalizar ayuda o acceder a información de los grupos de adultos mayores y organizaciones funcionales. Asimismo, no existe un plan sistemático para fomentar la participación de la comunidad no organizada, puesto que el vínculo con este segmento es básicamente de prestaciones sociales y de su incorporación en programas que apuntan al mejoramiento de su calidad de vida.

Para con las organizaciones, no se identifica una política de fortalecimiento desde el municipio. De hecho, entre las pocas acciones de apoyo y fortalecimiento, se puede mencionar el respaldo otorgado a la constitución del Consejo de Desarrollo Rural, y la regularización de un número importante de organizaciones funcionales y territoriales. Todas las iniciativas de apoyo disponibles para las organizaciones tienden a promover una relación de dependencia, como la entrega de un subsidio. Y en esta misma línea, se indica que el trabajo institucional dirigido a las organizaciones comunitarias busca formalizarlas, a fin de que éstas puedan acceder a recursos municipales, en la misma línea de financiamiento y dependencia.

En ausencia de una oferta propia de apoyo al sector organizado, el municipio agencia y coordina la realización de capacitaciones a dirigentes con apoyo de otros organismos públicos, con la finalidad de mejorar su capacidad de gestión, especialmente en la consecución de recursos.

Como contrapartida, desde las organizaciones se valora negativamente que el municipio no cuente con estrategias de apoyo a las organizaciones. Específicamente, se critica fuertemente que no se consulten a los dirigentes respecto de situaciones puntuales de su sector, así como los tratos directos entre el municipio y los miembros de las organizaciones, ya que esta práctica debilita el rol de los dirigentes.

Refuerza, lo anterior el que inversión municipal para este objetivo de fortalecimiento se ubica en el rango entre \$5.000.001 - \$10.000.000, anualmente.

2.3 Implementación de instrumentos legales

En general se han promovido escasos instrumentos de participación, lo que se justifica por parte del municipio, por falta de recursos humanos. Complementariamente, no existe una comunicación permanente con la comunidad para conocer sus principales demandas y problemas. La vía por la que se canalizan las inquietudes de la comunidad es el Concejo Municipal.

- El **CESCO** se constituyó el año 2006 y desde entonces, solo ha sesionado en una ocasión. En él participan 8 juntas de vecinos, 4 organizaciones funcionales y 4 organizaciones de diverso tipo. Éste consejo cuenta con un reglamento aprobado. Actualmente no ha reforzado dicha instancia, argumentándose razones presupuestarias y temas de carácter legal; en sus inicios, la constitución del CESCO fue promovida por parte del Municipio, desplegando un proceso de renovación de directivas de cerca del 50% de las organizaciones, a fin de actualizar la información de las organizaciones que debían estar representadas en dicha instancia. Sin embargo, en la actualidad esta instancia está inactiva por falta de recursos municipales para mantenerlo operando.
- La **Ordenanza de participación ciudadana** fue aprobada el 9 de marzo de 2006. En sus disposiciones generales apela al Estado de Derecho y legalidad en que se enmarca la participación ciudadana, a la vez que innova agregando principios en que se fundamenta la ordenanza. Entre ellos, democracia, co-responsabilidad, solidaridad, legalidad, respeto, sustentabilidad e identidad barrial.

En cuanto a los mecanismos de participación, innova introduciendo los Consejos de Barrios, los cuales deben proponer a la municipio, políticas, planes y programas para mejorar la calidad de vida de los habitantes de sus sectores, en temas diversos tales como infancia, juventud, adultos mayores, urbanismo, medio ambiente, pobreza, entre otros, aunque declara que no son vinculantes.

- El mecanismo legal de audiencias públicas se han implementado con una baja intensividad (menos de 5 en el último año). Sus participantes han sido organizaciones territoriales, funcionales, productivas, empresas y cooperativas. Como resultado de éstas, el municipio valora sólo el hecho que le permitió conocer opinión ciudadana sobre gestión municipal.
- Finalmente, se debe señalar que no se ha implementado la OIRS, ni se ha realizado ningún plebiscito en los últimos 3 años.

2.4 Incorporación de mecanismos de consulta e instancias de decisión ciudadana

No se evidencia el desarrollo de procesos ni mecanismos de consulta sistemática. En años anteriores el municipio había colaborado con el desarrollo de diálogos ciudadanos promovidos por la Gobernación, pero en la práctica éstos no tuvieron seguimiento y contaron con una mínima participación de las autoridades locales. Sin embargo, en la actualidad la institución se encuentra en fase de proyectar el desarrollo futuro de la actualización del PLADECO con algún grado de participación de la comunidad – dado que la primera formulación en el año 2002 no contó con la participación comunitaria. De igual forma hoy se está promoviendo la participación en la formulación del Plan de Seguridad Comunal.

La difícil situación del municipio, con el Alcalde suspendido, ha provocado que muchas actividades con la comunidad se hayan dejado de realizar, incluso, abandonando su presencia institucional desde hace dos años en las actividades de diálogo entre la ciudadanía y las autoridades que la Gobernación Provincial ha promovido en el territorio comunal.

▪ Razones de no uso de otros algunos instrumentos

En el caso de los instrumentos y metodologías promovido por la SUBDERE, como las cartas ciudadanas y los presupuestos participativos, se indica que las razones para no haberlos implementado radican principalmente en la falta de información y la carencia de los recursos humanos necesarios que asuman estas responsabilidades. Ello porque los problemas de gobierno del Alcalde que se ha traducido en una gran complejización de la gestión interna y en la sobrecarga laboral del personal.

Especialmente, los presupuestos participativos tienen poca credibilidad respecto a su efectividad por la complejidad de la metodología y las demandas de tiempo para su implementación. Se lo valora como una fase final en un “proceso” de participación, dentro del que el municipio solo reencuentra en un estadio inicial.

2.3 Información y transparencia

- En materia de información hacia la comunidad, la municipalidad cuenta con página web (Enlace: www.imunilosvilos.cl), la que no se difunde a la comunidad y se carece de información del número de visitas anuales. En términos de contenidos, se trata de una plataforma con poca capacidad de interactividad. Sus principales contenidos son:
 - Noticias (última actualización abril)
 - Informes contables trimestrales (primer trimestre 2007 y año 2006) de las salud, educación y de la municipalidad
 - Cuenta pública 2006 en formato power point
 - Nómina de concejales
 - Vínculo a adquisiciones municipales en sitio web Chilecompra
 - Enlaces a sitios de gobierno central y regional
 - En construcción: ordenanzas, actas del concejo.
- En materia de transparencia pública, se diría que el municipio se ajusta estrictamente a la norma, realizando 3 cuentas públicas desde el año 2005 que incluyeron el balance presupuestario municipal y difundiéndolas a través de medios virtuales, actos públicos y publicación.

2.4 Recursos institucionales y demandas

▪ Base institucional de operación

La interlocución institucional con las organizaciones funciona a través de la SECPLA y DIDECO. Por otra parte, no se dispone de una oficina para atención ciudadana en el edificio consistorial.

Se destaca que no se han podido implementar instrumentos y espacios de participación principalmente porque el municipio no cuenta con una cantidad de profesionales suficientes, como para trabajar en todos los ámbitos propios de su gestión. Asimismo, el municipio permanentemente debe dar respuestas y soluciones a la contingencia, sin capacidad de proponer o planificar a corto o mediano plazo.

La situación por la que está atravesando el municipio ha generado una especie de inorganicidad bastante generalizada. La Alcaldesa subrogante (esposa del actual alcalde suspendido) no participa con la comunidad ni asiste a reuniones que son relevantes para las organizaciones, así como tampoco genera instrucciones ni estrategias para promover espacios participativos comunitarios.

▪ Déficit y demandas de apoyo del área funcional

En primer término, la problemática de los recursos humanos se centra en una sobrecarga de trabajo, falta de especialización funcional en el tema de promoción de la participación y la asociatividad, así como problemas estructurales internos que derivan en una alta rotación de personal; todo lo cual impide desarrollar procesos de mediano y largo plazo en materia de participación ciudadana, como de desarrollo social.

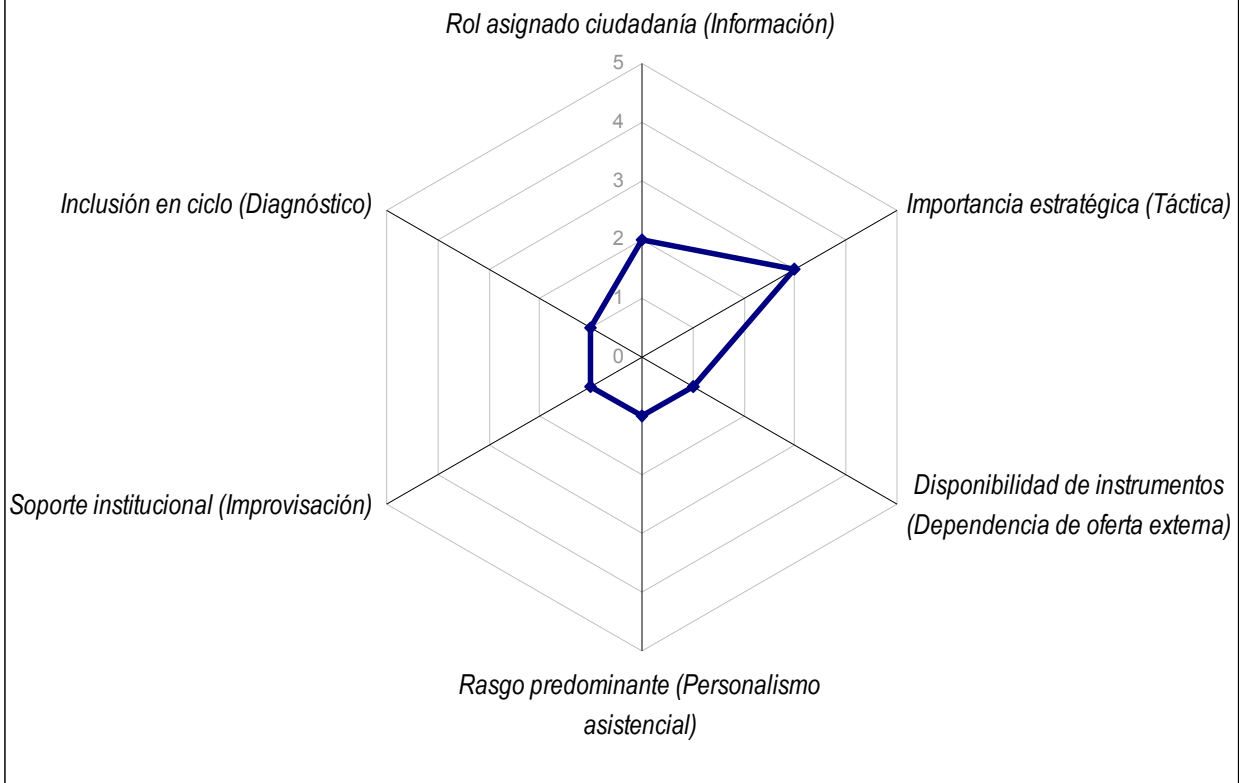
En segundo lugar, se señala que no existe una contraparte comunitaria con capacidades de proponer y de estructurar la demanda ciudadana en función de problemas colectivos.

En este sentido, implementar mayores instrumentos y espacios de participación requeriría conformar al interior de la municipalidad, una unidad encargada y dedicada al tema de participación ciudadana, así como contratar profesionales idóneos. Complementariamente, para dar sostenibilidad al proceso, se propone capacitar a los dirigentes de manera de desarrollar sus capacidades de liderazgo, de representación, de negociación, y de formulación de proyectos. Con esto se espera que sus propuestas sean más eficientes y factibles de implementar.

2.5 Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

Todos los antecedentes expuestos derivan en la elaboración del índice de incorporación de la participación ciudadana, el cual puede ser observado en la gráfica que a continuación se exhibe. En ella es posible visualizar a un municipio que cuyo problema político evidencia el escaso grado de institucionalización en sus funciones más trascendentales y su dependencia de una persona que la conduzca. Por lo mismo diversas áreas en que se divide la gestión municipal se ven afectadas, no siendo extraño que el componente participativo se remita a un lugar casi invisible. Su rescate pareciera estar a cargo de las unidades encargadas de la inversión social, pese a operar bajo la concepción del “ciudadano depositario” de beneficios públicos.

**INDICE DE INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL
COMUNA DE LOS VILOS**



III.- CARACTERIZACIÓN DEL CAPITAL CIUDADANO

3.1 Contexto asociativo comunal

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES FORMALES			
Total de organizaciones (1)	102	Tipos predominantes (1)	- Junta de vecinos: 24 (23,5%) - Club deportivo: 17 (16,7%) - Club de adulto mayor: 9 (8,8%)
Porcentaje del total de 15 municipios (1)	1,6%	Orientación de las organizaciones (1)	- Tradicionales: 92 (90,2%) - Emergentes: 10 (9,8%)
Organizaciones x 10.000 hab. (2)	55,3	Participación de mujeres (4)	- 45% organizaciones con mujer presidenta - En promedio, las mujeres ocupan el 54% de los cargos directivos
Organizaciones x 10.000 hab. PNUD (3)	56	Redes de asociaciones (1)	- 5 org. de segundo nivel (4,9%)

Notas:

(1) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2)

(2) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2), Estimación poblacional 2006, INE

(3) Mapa Nacional de Asociatividad 2000, PNUD

(4) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2) calculado en base a la proporción de mujeres que figuran en la última directiva declarada a la Secretaría Municipal. Los datos corresponden a un subconjunto de los registros de organizaciones donde figuraba la información.

3.2 Principales características y dinámicas de participación en las organizaciones comunitarias

▪ **Redes**

La comuna de Los Vilos presenta un tejido asociativo de mediana densidad, en términos de cantidad de organizaciones por habitantes. Se han catastrado 55,3 organizaciones por 10.000 habitantes, muy cercano al valor de 56, que el PNUD señaló para el total del país en el 2000. Desde el punto de vista de la diversidad de expresiones asociativas, la comuna tiene una vocación notoriamente de corte tradicional. En efecto, hay predominio de juntas de vecinos (23,5%) clubes deportivos (16,7%), clubes de adulto mayor (8,8), y una reducida gama de organizaciones dedicadas a temáticas emergentes (sólo un 9,8%).

Desde el punto de vista de la capacidad de articulación formal de estas organizaciones, se verifican asociaciones de segundo nivel tanto en el ámbito rural y urbano por separado (unión comunal de juntas de vecinos de Los Vilos y de organizaciones campesinas). Conviven con éstas, tres organizaciones de segundo nivel más, dos de las cuales son deportivas y de propietarios.

Pese a esta realidad que se expresa bastante auspiciosa, los discursos de los dirigentes sociales indican que el tejido asociativo carece de sustentabilidad social, toda vez que la comunidad de base adscrita ha perdido motivación producto de la falta de efectividad del trabajo colectivo. Ello porque su eje de actuación colectiva es la obtención de beneficios inmediatos.

Sin embargo, estas redes formales se asientan en una tradición de acción colectiva importante. Los dirigentes al respecto, reseñan la intención de conformar un Frente de organizaciones locales que agrupara a un número significativa de éstas en un tiempo pasado, la que no prosperó producto de un impedimento legal para constituir este tipo de agrupaciones.

▪ **Confianza**

Existe en un segmento de las organizaciones un importante grado de confianza social, lo que está a la base de la permanencia que han demostrado las organizaciones de segundo nivel. Sin embargo, el acceso a beneficios de algunas agrupaciones más cercanas al municipio en términos políticos, ha socavado las confianzas entre éstas y aquellas.

▪ **Problemas internos**

En el contexto de una comunidad demandante de beneficios a la institucionalidad, el asociacionismo formal como modalidad participativa, se ha debilitado producto de una gestión directa de las personas frente a la municipalidad para satisfacer las demandas individualmente. Este fenómeno se traduce en una pérdida de legitimidad de los dirigentes y consecuentemente, de las organizaciones a las que representan.

▪ **Orientación de las organizaciones hacia lo público**

Se autoperceben con un elevado compromiso en orientar su trabajo hacia los intereses de desarrollo comunal. Se puede apreciar que los temas que le interesan abordar como organizaciones van más allá de los problemas puntuales de cada organización. Se destaca entre ellos el tema de seguridad ciudadana y fortalecimiento de las organizaciones:

En contraposición, los actores municipales no comparten esta opinión, respecto de las dinámicas asociativas locales. En general el actor institucional evalúa que la gente del sector urbano no se hace responsable en el desarrollo local, mientras que la comunidad rural, presenta mayores grados de articulación y compromiso social.

▪ **Relaciones de poder entre organizaciones**

La cercanía política al alcalde es un capital importantísimo para acceder a recursos y apoyo municipal. Ello ha generado la conformación de un estrato de organizaciones favorecidas y otras excluidas.

Convive con esta realidad, grupos de presión que tiene capacidad de negociación y de allegar recursos en su beneficio. Se trata particularmente de las organizaciones de pescadores que tendrían una mayor influencia.

▪ **Autonomía y autogestión de las organizaciones**

La participación ciudadana en todos los ámbitos es muy baja, porque no existen espacios institucionales para incidir y aportar en las decisiones municipales. Pero al mismo tiempo, la comunidad que forma parte de las organizaciones se orienta principalmente, a la consecución de recursos para solucionar problemas y demandas puntuales. Al respecto, existe cierto consenso crítico entre los dirigentes respecto de la escasa cultura de participación de la comunidad de Los Vilos. Ello, ha solidificado una relación de fuerte dependencia frente al ente municipal.

▪ **Relaciones y género en las organizaciones**

Las mujeres tienen una mediana presencia en las directivas de las organizaciones sociales (45% organizaciones con mujer presidenta) y estarían ocupando algo más de la mitad de los cargos directivos en las organizaciones (54%). Las mujeres líderes se insertan preferentemente en organizaciones cuya orientación es la satisfacción de necesidades de sus comunidades (juntas de vecinos, clubes de ancianos, centro de padres y apoderados y centro de madres), pero también forman parte de redes orientadas hacia el desarrollo de la comuna en general, incluso en aquellos que revierten algún grado de conflicto como la defensa del medio ambiente, esto último sobre todo en los sectores rurales. También se desempeñarían en agrupaciones de seguridad de su comuna, especialmente en el tema de la delincuencia y tráfico de drogas.

Se identifican ámbitos donde las mujeres no consiguen ocupar cargos directivos por su carácter eminentemente machista: las agrupaciones de pescadores. Esto reviste especial relevancia por tratarse de un sector asociativo que es reconocido por los propios dirigentes como receptor de gran apoyo monetario y no monetario por parte del municipio.

Respecto de los estilos de liderazgo, las mujeres dirigentas se autoperciben más perseverantes en relación al logro de sus objetivos en comparación con los hombres. Éstos últimos se caracterizarían por ser más reacios a participar de reuniones, a pesar de ocupar cargos directivos al interior de las organizaciones. Asimismo, se devela que en las agrupaciones donde participan mayoritariamente varones serían más conservadoras, cerradas y poco flexibles, lo que se explica según el parecer de las mujeres dirigentas, por el excesivo machismo.

Los mayores obstáculos que deben afrontar las mujeres líderes, ciertamente tienen que ver con la conciliación entre la vida familiar y los deberes que asumen a la cabeza de organizaciones. En el discurso social se habla recurrentemente sobre el abandono de los hijos y los sentimientos de culpa que esto conlleva. Ello estaría anclado en relaciones familiares marcadas por el machismo, lo ha dificultado que las mujeres ocupen cargos directivos y puedan salir a reuniones o viajes fuera de la comuna, todas actividades propias y legítimas de las labores que les compete como dirigentas de una organización.

3.3 Formas de participación no formales de la comunidad

La comunidad de Los Vilos tiene una baja tasa de asociatividad informal. Por su parte, los vínculos de cooperación primaria e inestables que se producen a partir de objetivos y necesidades puntuales, genera una mayor adhesión comunitaria, tanto que un 77% de las personas consultadas declararon haber realizado al menos una actividad con otros miembros de su comunidad en el último año. Principalmente, las actividades colectivas serían de carácter recreativo y de integración social.

	PARTICIPACIÓN EN AGRUPACIONES INFORMALES (1)	ADHESIÓN A CAUSAS COLECTIVAS (2)				
		ALGÚN TIPO DE ACTIVIDADES COLECTIVAS	ACTIVIDADES RECREATIVAS	ACTIVIDADES SOLIDARIAS	ACTIVIDADES DE MEJORA	MOVILIZACIONES - PROTESTAS
Comunidad en organizaciones formales	85,7%	100%	27,3%	31,8%	25%	25%
Comunidad que no participa en organizaciones formales	16,7%	66,7%	15,9%	38,6%	6,8%	2,3%
Total comunidad encuestada	38,6%	77,3%	43,2%	17%	31,8%	27,3%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.2) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.4). Entregado en Informe de Avance 1

(2) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.6) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.7)

El significado que tiene para los miembros de la comunidad la participación ciudadana, está mayormente asociado a la colaboración y cooperación entre personas. Secundariamente se establecerían sentidos relacionados con una noción más idealista y expresiva de las opiniones y dogmas personales. Una tercera noción se relaciona con la pertenencia a un grupo. En base a dichos antecedentes, podemos sugerir que se trata de una noción comunitarista que sitúa en el seno de las actividades de sociabilidad e integración social, la participación ciudadana; algo lejos de la noción de ejercicio ciudadano donde la comunidad próxima de apoyo, aparecería diluida.

	SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN (RESPUESTA EN PRIMER LUGAR) (1)		
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Ayudar, colaborar, cooperar	30.0%	21.4%	27.3%
Apoyar una causa, luchar por un ideal	23.3%	21.4%	22.7%
Pertenecer a un grupo	6.7%	28.6%	13.6%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.8) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.8). Entregado en Informe de Avance 1

3.4 Valoración social de los instrumentos y mecanismos municipales de participación ciudadana

Existe entre los dirigentes sociales un consenso en relación a que no ha habido ninguna apertura municipal con respecto a la participación ciudadana. La crítica es muy negativa respecto de los instrumentos de participación e información implementados y de los instrumentos de fortalecimiento que otorga el municipio

a las organizaciones sociales. Se critica especialmente la falta de interés de las autoridades locales de vincularse a la comunidad, de conocer sus necesidades y de exclusión de instancias que promueven la participación de la comunidad.

En consonancia con las ideas de los dirigentes sociales, la comunidad no organizada consultada mediante una encuesta realizada, también se declara crítica de la apertura municipal a la participación comunitaria, aunque en menor medida. Tal es así que un 79% de las personas consultadas indicaron que el municipio no considera poco y nada sus opiniones; cifra que en el caso de los dirigentes asciende a 79,7%.

Esta percepción crítica de la municipalidad en relación con la participación ciudadana, tiene su correlato en la legitimidad y credibilidad de ésta como actor protagónico y efectivo en el desarrollo local. En efecto, existe una creencia mayor en las capacidades de aportar al desarrollo local de las organizaciones (27,3%) y de los propios vecinos (23%) que del municipio (13,6%)

OPINIÓN RESPECTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD (1)							
¿En qué medida contribuyen los siguientes actores al desarrollo de su comunidad, barrio o sector?				¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?			
	El municipio	Los vecinos	Las organizaciones comunitarias		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Nada	27,3%	30,2%	34,1%	Nada	43,3%	78,6%	54,5%
Poco	25%	20,9%	13,6%	Poco	33,3%	7,1%	25,0%
Algo	31,8%	25,6%	25%	Algo	16,7%	14,3%	15,9%
Mucho	13,6%	23,3%	27,3%	No sabe	6,7%	--	4,5%
No sabe	2,3%	--	--	Bastante	--	--	0%
Total	100%	100%	100%	Total	100%	100%	100%

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta CO.1) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.9). Entregado en Informe de Avance 1.

Considerando la gestión municipal concreta en materia de implementación de mecanismos de participación y comunicación con la comunidad, existe una valoración especialmente crítica del papel jugado en relación al CESCO. Los dirigentes sociales perciben que el municipio no ha entregado el apoyo suficiente para que éste entre en funcionamiento. Asimismo, se critica severamente que la propia Ordenanza de Participación Ciudadana se haya formulado sin consulta a las comunidades.

Por otra parte el Concejo no ha dado respaldo a la propuesta de implementación del FONDEVE, lo que ha generado la pérdida de recursos, al no existir un canal para que las organizaciones accedan de manera democrática a los recursos.

Si observamos las cifras de la encuesta ciudadana realizada en la comuna, se observa que, pese a las críticas del funcionamiento y enfoque de los instrumentos y canales municipales de información y participación disponibles, en general existe un grado medio de conocimiento de dicha oferta (32% de personas en promedio, conoce los diversos instrumentos consultados), junto a un reducido grado de utilización (14%). Ahora bien, los datos se condicen con la relación demandante de la comunidad frente al municipio, posición desde la cual el acceso a información resulta ser un capital muy necesario.

CONOCIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE SABEN QUE FUNCIONA
Cuentas públicas del Alcalde	44,2%
CESCO	13,6%
Ordenanza de participación ciudadana	11,6%
Audiencias públicas del alcalde	56,8%
Entrevistas directas con alcalde o autoridades	29,5%
Capacitación	35,7%**
(*) Solo los conocen los dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde sólo a la comunidad no organizada	
Promedio de conocimiento de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio, un 32% de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio	

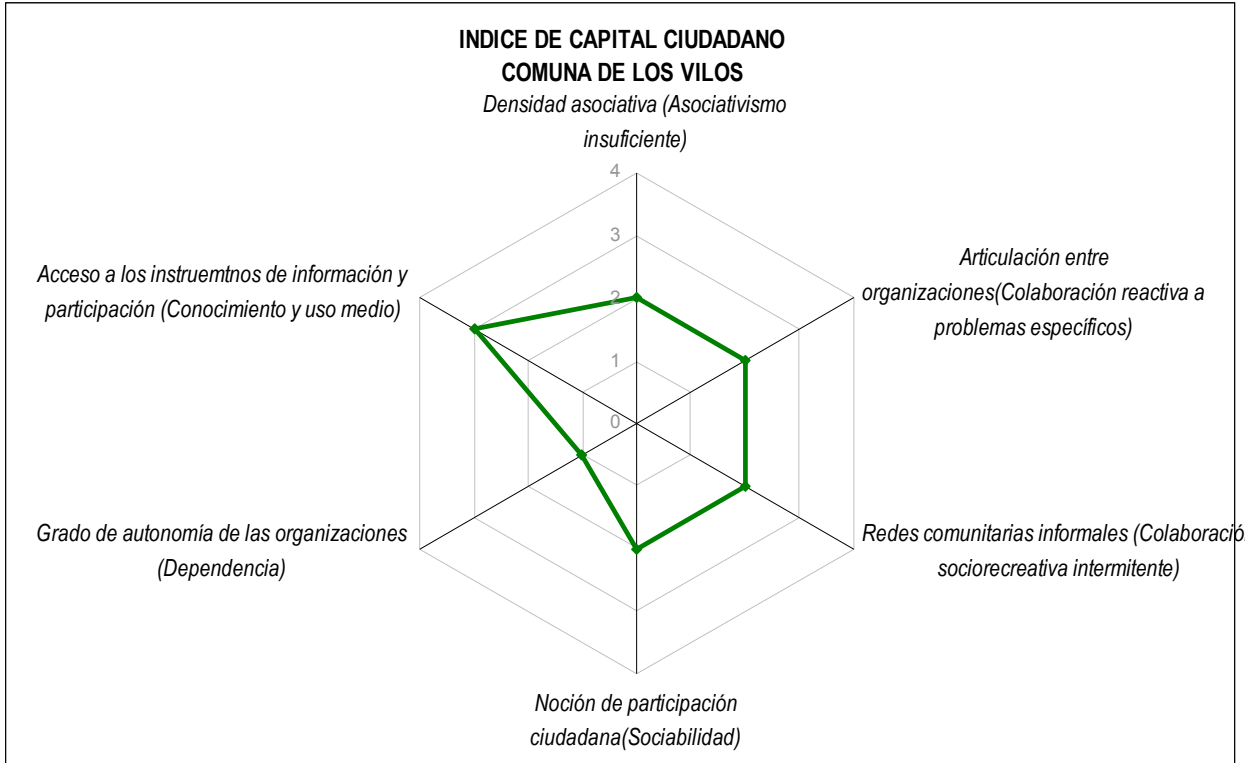
Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta MU.1 y MU.3) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.10). Entregado en Informe de Avance 1.

USO DE LOS CANALES E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
Cuentas públicas del Alcalde	13,6%*
Audiencias públicas del alcalde	18,2%
Entrevistas directas con alcalde	20,5%
Capacitación	14,3%**
Página web	3,3***
(*) Solo han participado dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde solo a comunidad no integrante de organizaciones	
Promedio de uso de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio un 14% de las personas, han utilizado los instrumentos	

3.5 Índice de capital ciudadano

Con base en lo anteriormente señalado, el índice de capacidades ciudadanas muestra pocas fortalezas. En efecto, la comunidad tiene un bajo desarrollo del capital social, puesto que hay un débil tejido asociativo formal e informal, y los vínculos de cooperación comunitaria apuntan a la resolución de problemáticas específicas de grupos particulares. Al mismo tiempo, se trata de una comunidad poco empoderada en relación con el municipio, frente al que son muy dependientes, aunque exhiben importantes grados de conocimiento y uso de los espacios de información y comunicación.



IV.- SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

4.1 Orientación general: Generación de condiciones institucionales para la gobernabilidad democrática

La situación de este municipio es bastante *sui generis*, ya que converge una percepción que se mueve entre el total menosprecio a los procesos de participación y la distancia propia del miedo a las eventuales movilizaciones que traiga aparejada.

El propio discurso municipal, al ser leído entre líneas, reconoce la inexistencia de una política de participación e incluso confiesa la no voluntad de revertir esta situación. Esta posición es refrendada por los funcionarios quienes también reconocen un bajo desarrollo en procesos participativos, a pesar que en algunos momentos se intentaban algunas acciones tendientes a la formalización de organizaciones y el apoyo focalizado a otras.

También se puede observar que este discurso en algún punto, visualiza la importancia de la participación como medio de focalización de recursos y elemento indicativo a la hora de tomar decisiones, pero de igual forma enfatiza que todo debe ser enmarcado en el cumplimiento de intransables criterios técnicos y de disposiciones presupuestarias.

La traducción práctica que se desprende, es de mucho asistencialismo individual a las personas que demandan la satisfacción de sus necesidades sociales, y esta misma relación directa entre municipio y los vecinos debilita a las organizaciones intermediarias, pues les resta legitimidad y poder representativo. En

el caso de la vinculación que se hace con organizaciones que buscan el patrocinio de proyectos o la satisfacción de alguna carencia, se tiende a preferir las que representan casos de apoyo social o cultural tradicional, y en muchos casos se prefiere trabajar con las de segundo nivel en una suerte de economía de escala social.

Quizás el caso de colaboración con entidades rurales es la excepción que hace más nítida la regla de apoyo controlado a las organizaciones. Al respecto, de se debe olvidar que toda acción municipal está cruzada por un elemento de sospecha en los efectos aparejados a la participación, de allí que se explique el incumplimiento de una serie de compromisos adoptados por el municipio, pero que posteriormente se reevalúan y desestiman.

Esto último es coherente con el hecho que no exista ninguna iniciativa de participación vecinal tendiente a ensanchar la base social en esta dimensión, ya que toda acción municipal se dedica a la contención y satisfacción de demandas y beneficios.

El panorama descrito, se alimenta y a la vez reproduce situaciones al interior del municipio, tales como la inexistencia de una unidad o instancia formal que se dedique a resolver o coordinar las actividades propias o relacionadas con el ámbito de la participación, la inexistencia de personal capacitado en enfrentar las materias derivadas de esta área, y por ende, resulta difícil pensar en una política o programa dedicado al fortalecimiento de la dirigencia social susceptible de ser consolidado como representante de los intereses colectivos de la comunidad.

En resumen, la precariedad de este municipio en este tema, le hace un objeto preferente de intervención institucional que empiece por intentar sensibilizar a sus autoridades y se les comine o convenza de que la participación y la gestión de las entidades locales son actualmente elementos inseparables.

4.2 Recomendaciones específicas.

Una vez superada la crisis política y de conducción, y contar con un Alcalde en régimen. Se sugiere:

- Empezar un proceso de reflexión colectiva al interior del municipio, transformando la crisis en un aprendizaje sobre la base de que las instituciones deben funcionar con independencia de la política. Este proceso debería arribar a un pequeño plan que incorpore la estandarización de procesos y la garantía de servicios, basados en los principios enunciados en la propia ordenanza de participación de esta comuna.
- Incorporar a un grupo de autoridades, Concejales y Alcalde, y funcionarios de Dideco y Secplan en pasantías nacionales, de modo que visualicen los beneficios políticos, sociales y de gestión que tiene la modernización municipal con un importante componente participativo.
- Acompañar con recursos financieros y asistencia técnica, la conformación de un área de trabajo vinculado a la participación ciudadana. A este respecto, se deberán transferir competencias para la habilitación de personal de apoyo y contratación de profesionales que desarrollen instrumentos y metodologías pertinentes para la integración de la comunidad a espacios decisorios primarios.

SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL:
ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES
COMUNA DE PAPUDO



I.- CONTEXTO DE LA COMUNA

1.1 Caracterización territorial

POBLACIÓN (1)		% COMUNAL DE POBREZA (1)	DENSIDAD POBLACIONAL (1)
Total	5.186	14,16%	31,32 hab/km ²
Mujeres	2.463		
Hombres	2.723		
% Rural	5,91%		

Notas: (1) Fuente: SINIM, en base a estadísticas poblacionales 2006 del INE

1.2 Institucionalidad Local

RECURSOS HUMANOS (1)		RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS (2)	
Grado alcalde	6	Ingresos totales	M\$ 891.354
Total personal de planta	33	Presupuesto municipal por habitante	M\$ 171,88
Total personal a contrata	12	% Ingresos Propios en ingreso total	34,80%
Total personal a honorarios	2	% dependencia del FCM	45,66%
% de profesionales (planta y contrata)	15,56%	% de gastos en servicios a la comunidad sobre gastos corrientes	24,45%

Notas:

(1) Fuente: SINIM, en base Encuesta municipal

(2) Fuente: SINIM, en base a BEP Municipal

1.3 Caracterización política del Gobierno Local

ALCALDE (1)		CONCEJO MUNICIPAL (1)	
Nombre	Rosa Prieto Valdés	Pacto Político	Nº de concejales
		Alianza por Chile	4
Filiación política	RN- Alianza por Chile	Concertación por la Democracia	3
		Juntos Podemos	-

Notas: Fuente: SINIM, en base a Datos SERVEL.

2.1 Noción de participación ciudadana

▪ **Concepto y rol asignado a la ciudadanía por el municipio**

Los antecedentes del discurso conllevan a determinar que la noción de participación es limitada y se reduce a la presencia o asistencia a eventos públicos de parte de las personas u organizaciones, donde la consulta de opiniones no es vinculante a las decisiones municipales. En efecto, se enfatiza que el manejo del presupuesto es una atribución exclusiva de la Alcaldesa con el Concejo Municipal y se entiende que los Concejales son representantes de la comunidad, por baja que sea su interlocución con la población comunal. De este modo, la participación ciudadana queda subordinada a la representación de órganos con ascendencia política partidista.

Por otra parte algunos de los relatos denotan la supremacía de cosmovisiones del desarrollo desde la perspectiva económica por sobre el desarrollo social o cultural, y en consecuencia la participación ciudadana no aparece como pertinente cuando todo se reduce a un problema económico (muchas necesidades - recursos escasos), más bien es innecesaria toda vez que supuestamente es sólo una entidad superior con experiencia y conocimiento (idealmente técnico), quien debe identificar e implementar las soluciones.

La evidencia más sustantiva respecto a la visión municipal y la importancia asignada a la participación ciudadana, es que ésta se constituye en un obstáculo a la concepción del desarrollo que promueve el municipio (Alcaldesa y algunos Concejales), que por cierto se circunscribe exclusivamente al plano económico. Más bien se la percibe como un factor de conflicto, dado que de acuerdo a su percepción de las organizaciones y sus dirigentes, no tendrían las capacidades para decidir sobre los proyectos de desarrollo (refiriendo a los de carácter productivo) que le convienen a la comunidad, sin reconocer o al menos escuchar los argumentos no económicos de estos representantes comunitarios, como pudieran ser la conservación del patrimonio cultural o medioambiental.

Con tales antecedentes se interpreta que el municipio no reconoce la actoría social de la comunidad en la gestión del desarrollo local, y remite a los ciudadanos a su condición de beneficiarios de servicios y beneficios públicos. En suma, el municipio no le asigna ningún rol a la comunidad en el ámbito del desarrollo local.

▪ **Importancia estratégica**

La máxima expresión que alcanza la noción municipal sobre la participación social se concreta en los procesos de postulación de proyectos a fondos gubernamentales, de manera que a través de la comunidad organizada da satisfacción a las necesidades de las colectividades que representan a los diferentes segmentos poblacionales. De ahí que exista el interés municipal de asistir técnicamente estos procesos para alcanzar un cierto equilibrio entre la oferta pública y la demanda social, facilitando cumplir con el mandato legal y la legitimidad de aquellos sectores más pasivos, vulnerables o carenciados, que invisibilizan la instrumentalización política.

Sin embargo, se deja de hacerlo cuando las aspiraciones sociales sobrepasan los recursos y la oferta que dispone el gobierno nacional en el territorio comunal. En definitiva la participación ciudadana para la actual administración municipal y su visión sobre las limitaciones que le presenta el contexto local (balneario,

pobreza, historia), no cumple otro rol que el táctico, de hacer coincidir las necesidades sociales con la oferta pública y por tanto el municipio se contacta con la comunidad en tanto, “agencia de encaje de beneficios”.

- **Inclusión en el ciclo de gestión local**

De acuerdo a los antecedentes colectados se tiene a un municipio que si bien en un comienzo cumplió con formular un plan de desarrollo incluyendo a los vecinos, este esfuerzo no ha significado constituirse en un mecanismo que materialice las aspiraciones de la población y sus diferentes sectores. En efecto, los relatos de los dirigentes consultados dan cuenta que elaboración del PLADECO, donde se invitó y consultó a las organizaciones, no trascendieron en estrategias o proyectos específicos de desarrollo comunal, ni menos en líneas presupuestarias para financiar el desarrollo comunitario.

En definitiva sólo se avanzó en lograr una participación a nivel de diagnóstico.

2.2 Enfoque de trabajo con la comunidad

- **Rasgo predominante en el vínculo con la comunidad**

Los antecedentes del discurso municipal exhiben dos tipos de conductas institucionales que permiten inferir que la relación del municipio y la comunidad es frágil. Por una parte, el municipio promueve acciones para que la comunidad resuelva sus problemas a través de las fuentes de financiamiento que el gobierno nacional y/o regional canaliza hacia el territorio comunal, prestándoles un servicio de asistencia técnica para la formulación de proyectos, o bien los conecta con programas de los ministerios sectoriales que en su concepción son participativos. Por otra, con las comunidades más precarias opera un claro asistencialismo/clientelismo protagonizado por la máxima autoridad comunal, que incluso ante peticiones de ayudas sociales (materiales), ésta entrega recursos de su pecunio personal, además de donar su sueldo para financiar ciertas becas.

En efecto, los actores municipales consultados manifiestan que generalmente los vecinos se constituyen en una organización que intenta resolver un problema asociado a mejores condiciones de vida, tales como pavimentación, sedes, iluminación u otra. En tal caso la relación con el municipio es más intensa, pero se debe precisar que ésta se establece mayormente con los dirigentes más que con la comunidad o los miembros de un comité.

Asimismo, los relatos de los actores municipales tienden a señalar que perciben a la comunidad que reside en forma permanente en la comuna (Balneario) más bien pasiva o que participa en la medida que consigue beneficios o recursos para materializar sus intereses particulares. Junto a ello, se expresa que ésta no está preparada para intervenir en temas del desarrollo comunal.

Con dichos antecedentes se puede concluir que el rasgo que predomina en la relación municipio-comunidad se corresponde con el personalismo asistencial.

▪ **Grupos prioritarios y representación de intereses**

Los informantes institucionales expresan que el municipio preferentemente se vincula con las organizaciones funcionales, tales como Comités de Pavimentación y Vivienda, Clubes Deportivos, Clubes de Adultos Mayores y grupos de jóvenes, y que la relación con las juntas de vecinos es menor ya que se da sólo con algunas. En este sentido se debe destacar que a pesar de que la relación con los Centros de Madres es prácticamente inexistente, a juicio de los actores municipales, esto no genera mayores dificultades por cuanto que las múltiples membresías de sus socias en otras organizaciones territoriales o funcionales garantiza una cercanía con este segmento de la población comunal.

A su vez se indica que la relación con la comunidad no organizada se produce mediante el contacto directo de la primera autoridad comunal, la que en el proceso de audiencias regulares atiende a algunos vecinos que concurren individualmente a solicitar ayuda social para resolver las dificultades económicas que presentan.

Todos los antecedentes permiten inferir que el municipio centra su colaboración y/o representación en la medida que existan recursos y oferta pública en el territorio, la que principalmente debe enfocarse a resolver necesidades de subsistencia o mejoramiento de la infraestructura o, bien para el desarrollo de actividades relacionadas con festividades o actividades similares como Navidad y Teletón.

Por último, es importante indicar que hay claros síntomas de conflicto en temas relacionados con el desarrollo de proyectos de inversión privada, que implican la instalación de nuevos ejes económicos con base en la explotación inmobiliaria. Frente a ello, especialmente las juntas de vecinos manifiestan su descontento sobre estas decisiones municipales y su secretismo.

▪ **Acciones de fortalecimiento hacia las organizaciones**

En la actualidad (2007) la única evidencia de algún tipo de apoyo al fortalecimiento de las organizaciones, ocurre con motivo de los PROMOS del MINSAL y los Consejo escolares, y fuentes de financiamiento gubernamentales. En este marco el municipio gestiona, a través de un profesional la postulación de proyectos y en el mejor de los casos asiste técnicamente a los dirigentes en esta labor.

De acuerdo al modelamiento de dichos instrumentos de carácter nacional, en estas instancias se les insta a los participantes a definir sus propios proyectos y sus prioridades, y es la evidencia más concreta en que se percibe una cierta gestión municipal para que los actores comunitarios se movilicen para conseguir recursos que les permiten resolver parte de sus problemas. En términos prácticos, se indica que el municipio dedica esfuerzos a promover estos instrumentos de participación del Ministerio de Salud (PROMOS) y del Ministerio de Educación (Consejos Escolares), donde han tenido una concurrencia destacada los dirigentes tanto comunitarios como de los centros de padres y apoderados. Sin embargo, se tiene conciencia que son los dirigentes en quienes descansa el trabajo de formular propuestas, sin que concurren necesariamente los vecinos, marcando una dependencia de éstos respecto a los primeros.

En este marco, los informantes municipales señalan que desde el año 2005 el municipio apoya a las organizaciones comunitarias con personalidad jurídica, invirtiendo recursos en un rango entre más de 5 millones y menos de 10 millones de pesos anualmente. Estos se concentran básicamente en:

- Realización de cursos y talleres de capacitación en proyectos
- Formación de nuevos líderes

- Asesoría para la constitución formal con asesoría legal y posteriormente se incentiva la renovación de directivas
- Fondeve (sólo operó hasta el 2005)
- Transferencia directa e indirecta de recursos
- Colaboración y patrocinio

Estos antecedentes permiten inferir que el municipio cuenta con una oferta muy limitada para fortalecer a las organizaciones y básicamente depende de la oferta externa.

2.3 Implementación de de instrumentos legales

- La **Ordenanza de Participación Ciudadana** se decretó en septiembre de 1999, cuyo contenido innova en ciertas áreas. Sin embargo, su cumplimiento en la práctica tiende a ser muy bajo en la actual administración.
- Durante el último año, las **Audiencias Públicas** superaron las 21, y en opinión del municipio su principal impacto es que ha permitido al municipio entablar un diálogo con la comunidad y minimizar los conflictos. Sus principales participantes han sido:
 - Vecinos no organizados
 - Organizaciones territoriales y funcionales
 - Organizaciones productivas, empresas, cooperativas
 - Organizaciones de trabajadores
 - Agrupaciones de organizaciones, ONG
- En cuanto a la inexistencia del **CESCO**, el municipio señala explícitamente que no existe interés de la comunidad en la constitución de éste y se fundamenta en la ausencia de atribuciones de este órgano consultivo. Además se agrega que a pesar de haber funcionado en tres oportunidades, la falta de asistencia de los vecinos motivó la suspensión de su funcionamiento.
- Se indica que dado el carácter de balneario, se activa una **OIRS** en el período estival, la cual recepciona los reclamos de veraneantes y dicen relación casi exclusivamente con la frecuencia del retiro de basuras. El resto del año sólo opera una Oficina de Partes, donde se dejan informaciones y documentación para el conocimiento público.
- Los **plebiscitos** no han sido implementados por el municipio.

2.4 Incorporación de mecanismos de consulta e instancias de participación ciudadana

En atención a los antecedentes proporcionados por el Director de Desarrollo Comunitario se sabe que:

- El municipio en este período ha implementado la encuesta social y no existen menciones sobre los mecanismos de información, así como tampoco sobre las formas de procesar las demandas ciudadanas. Sólo hay referencias indirectas respecto al contacto de ciertos funcionarios con la comunidad organizada.
- Se llevó a efecto una **Carta Ciudadana** con el tema de actividades productivas, específicamente turismo. Se indica que en esta actividad la ciudadanía participó a través de los microempresarios

turísticos y propuso temas en conjunto con la municipalidad. Sin embargo, este instrumento refleja la concepción del desarrollo muy centrada en el ámbito económico y se reduce a un acuerdo comercial entre el municipio y los actores empresariales, básicamente.

- El **PLADECO** se actualizó en el año 2004, donde los vecinos fueron consultados sobre sus necesidades sociales. Del mismo modo se incorporó la participación de la comunidad en los siguientes instrumentos de planificación territorial en el último año:
 - Plan regulador
 - PADEM (2007)
 - Plan de salud consultorios (2007)
- Se crearon los consejos escolares en las escuelas de la comuna, de acuerdo a las instrucciones y metodologías que promueve el MINEDUC.

- **Razones de no uso de algunos instrumentos**

Se señala que en general sólo se han implementado los instrumentos que ha promovido el nivel central, debido a lo reducido del presupuesto municipal que alcanza sólo a 900 millones anuales, de los cuales una buena parte se destina a educación y salud. La misma razón se esgrime para explicar la no implementación de presupuestos participativos y encuestas ciudadanas, añadiéndose a la lista el FONDEVE.

Algo similar ocurre con la idea de un infocentro, puesto que se indica que no se declara interés por el tamaño de la comuna y por considerarlo una competencia a los negocios privados de Cyber café.

2.5 Información y transparencia

De la ausencia de un discurso respecto a la valoración de transparencia pública y la responsabilización municipal de su labor pública, es dable inferir que se está en presencia de un municipio que no ha realizado un proceso de reflexión sobre ello y por tanto orienta su actuación sólo en cumplimiento al mandato legal. A este efecto, los actores municipales declaran que:

- Desde el año 2005 se han realizado 3 **cuentas públicas**, las que han incluido el balance presupuestario municipal y fueron difundidas a través de medios virtuales, medios de comunicación escrito, actos públicos y publicación.
- El municipio no dispone de un sitio web.
- El municipio cuenta con un medio escrito que se publica desde el año 2006 con una periodicidad mensual, cuya principal orientación es informar acerca de noticias locales y testimonios comunidad.

Todos estos antecedentes permiten evidenciar a un municipio que al menos cumple con la legalidad vigente en cuanto a informar a la población de su gestión.

2.6 Recursos institucionales y demandas

▪ Base institucional de operación

Se indica que la situación financiero-presupuestaria del municipio, afecta la capacidad para realizar acciones en el ámbito el desarrollo comunitario, así como determina la posibilidad de contar con personal dedicado a estas tareas. En efecto, se argumenta que la planta municipal es exigua y el presupuesto sólo permite financiar el área de salud y educación, impidiendo destinar recursos a informativos, disponer de fondos propios concursables, o formar dirigentes para la participación.

Los profesionales generalmente trabajan jornadas parciales, sin la posibilidad de realizar una gestión sistemática y significativa con la comunidad. Sin embargo, se destaca la presencia de delegados en las localidades alejadas y rurales que apoyan a las organizaciones comunitarias existentes allí.

Con todo se trata de una acción que se improvisa y que no logra plantear un plan de mejoramiento.

▪ Déficit y demandas de apoyo del área funcional

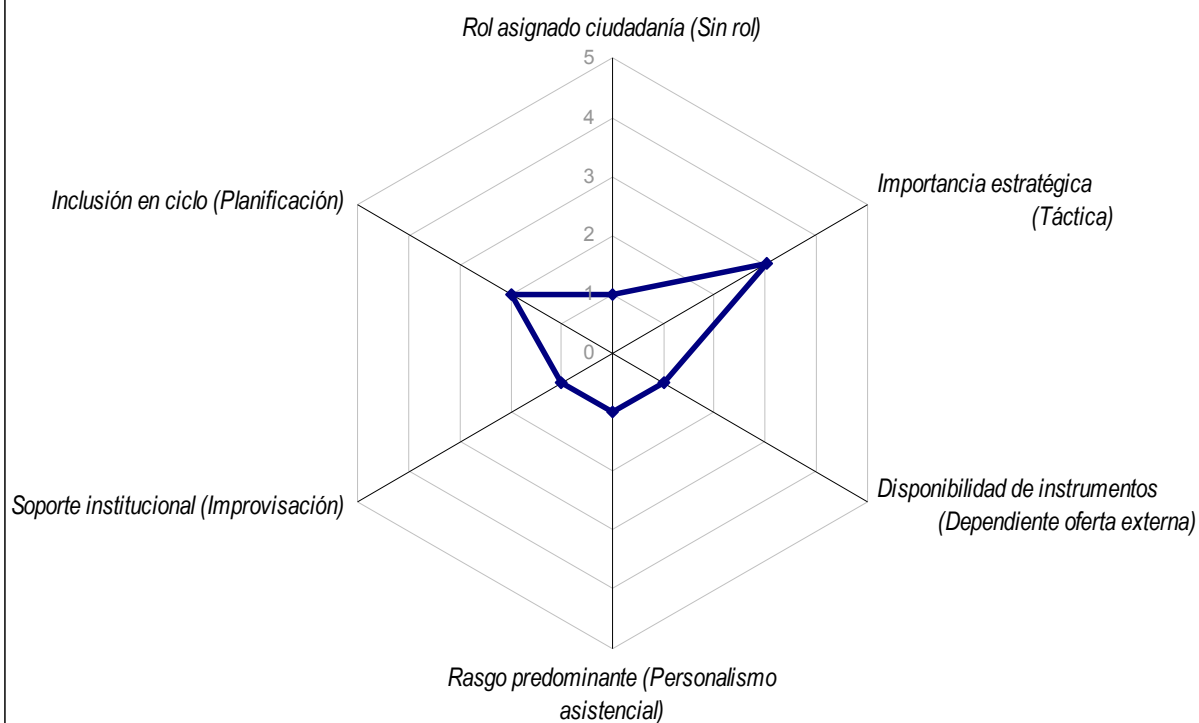
En general, a juicio de la actual administración municipal se estima que el tema central para mejorar la participación ciudadana se relaciona con la disponibilidad de personal, con mayores capacidades que le permitan al Municipio ir respondiendo a las demandas de la comunidad. Además se indica que la falta de competencias les impide resolver algunas de las aspiraciones de los vecinos.

Por otro lado, los informantes consultados tienen claridad que los problemas de comunicación requieren ser mejorados, pero implican necesariamente contar con más personal en la DIDECO, de manera de establecer un contacto fluido con las organizaciones. Hoy no es posible en la apretada agenda del Director de área, que sólo logra esporádicamente visitar sectores, remitiéndose recibir a los dirigentes en las oficinas municipales, de acuerdo a su jornada parcial de trabajo.

2.7 Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

De acuerdo a lo expresado anteriormente, el índice de incorporación de la participación ciudadana (ver gráfica siguiente), muestra a un municipio cuya gestión se orienta a ser eficiente en la asignación de recursos, promocionando actividades de fomento turístico e inmobiliario, y movilizandando la oferta programática gubernamental en el ámbito social. En este aspecto, el municipio apoya a las organizaciones para que postulen proyectos y con ello den satisfacción a sus necesidades colectivas. Sintéticamente, en este esquema de administración, la participación ciudadana no es considerada como estratégica, y sólo se la remite al cumplimiento de mandatos legales al régimen municipal.

**INDICE DE INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL
COMUNA DE PAPUDO**



III.- CARACTERIZACIÓN DEL CAPITAL CIUDADANO

3.1 Contexto asociativo comunal

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES FORMALES			
Total de organizaciones (1)	41	Tipos predominantes (1)	- Club Deportivo: 11 (26,8%) - Junta de Vecinos: 10 (24,4%) - Club de Adulto Mayor: 6 (14,6%)
Porcentaje del total de 15 municipios (1)	0,6%	Orientación de las organizaciones (1)	- Tradicionales: 38 (92,7%) - Emergentes: 3 (7,3%)
Organizaciones x 10.000 hab (2)	23,6	Participación de mujeres (4)	- 56,1% organizaciones con mujer presidenta - Promedio de 63,9% de cargos directivos ocupados por mujeres
Organizaciones x 10.000 hab. PNUD (3)	56	Redes de asociaciones (1)	- 1 org. de segundo nivel (2,4%)

Notas:

(1) Fuente: Mapa comunal de Asociatividad (Informe de Avance N° 2)

(2) Fuente: Mapa comunal de Asociatividad (Informe de Avance N° 2), Estimación poblacional 2006, INE

(3) Mapa Nacional de Asociatividad 2000, PNUD

(4) Fuente: Mapa comunal de Asociatividad (Informe de Avance N° 2) calculado en base a la proporción de mujeres que figuran en la última directiva declarada a la Secretaría Municipal. Los datos corresponden a un subconjunto de los registros de organizaciones donde figuraba la información.

3.2 Principales características y dinámicas de participación en las organizaciones comunitarias

▪ Redes

Observado en primer término las redes comunitarias formales, se tiene que las organizaciones comunitarias en el territorio comunal sólo llegan a sumar más de 41, nivel asociatividad que es bajísimo en relación a la población total, resultando en una tasa de 23,6 organizaciones por cada diez mil habitantes.

Por otra parte, se verifica que no son de tipo muy diverso y están fuertemente concentradas en los tipos más tradicionales, vale decir, club deportivo, juntas de vecinos y clubes de adulto mayor. Se destaca que en la comuna sólo existen 3 organizaciones emergentes, las que están orientadas al rescate y desarrollo cultural y son conducidas por jóvenes.

En segundo lugar, este tejido asociativo no se caracteriza por redes formales densas. En efecto, no existe una unión comunal de juntas de vecinos y la única unión comunal corresponde a la de centros de madres. Sin embargo, observando las vinculaciones formales que existen más allá de la constitución de organizaciones de segundo nivel, los relatos de los dirigentes sociales apuntan al hecho que muchos vecinos pertenecen a más de una organización a la vez, denotando que en la comuna existe efectivamente algún grado de interacción entre las organizaciones sociales.

Específicamente, las organizaciones tradicionales establecen redes para realizar actividades puntuales, y no como una práctica habitual o estratégica. Expresión de ello es que pese a la expectativa de conformar una unión comunal de juntas de vecinos, esta iniciativa se ha debilitado por problemas de la propia conducción de las organizaciones territoriales.

En términos generales las actividades conjuntas que realizan organizaciones como centros de madres, juntas de vecinos y clubes deportivos se relacionan con eventos (fiestas navideñas, patrias, día del niño), y están más bien abocadas a resolver los problemas internos que aquejan a las organizaciones y a sus representados. Asimismo es determinante que estas redes de colaboración, se sustentan en la pertenencia múltiple de dirigentes a más de una organización social.

Por su parte, entre las organizaciones emergentes se da una dinámica diferente. Éstas establecen relaciones entre ellas mismas, para efectos de la realización de actividades culturales, y cuya su extensión supera los límites comunales. Puntualmente se declara haber participado en actividades con otras organizaciones funcionales, en beneficios de los niños de la comuna. A su vez, se observa que el motivo principal para la articulación con otras organizaciones, remite a la búsqueda y convocatoria de una masa crítica que visibilice su accionar. En particular se destaca el arrogarse un rol en el rescate de tradiciones, el desarrollo de expresiones artísticas (música y danza), así como el de otorgar una oportunidad a los jóvenes para un buen uso del tiempo libre y la transmisión de valores e ideales. Motivaciones muy importantes, pero que pierden peso al tratarse de un reducido grupo.

▪ Confianza

Existen algunas expresiones puntuales de desconfianza entre las organizaciones, dirigidas hacia algunas organizaciones de veraneantes respecto de su accionar. Ello probablemente ha sido influido por el cierre de la costanera realizado por el Club de Yates, con la autorización del municipio. Más allá de lo anterior, se identifican ciertas tendencias de desconfianza que atentan contra el dinamismo asociativo local.

En efecto, no existe vinculación entre organizaciones dirigidas por adultos con aquellas juveniles, lo que conspira contra la renovación de líderes que den continuidad a la defensa de los derechos sobre el patrimonio público que las organizaciones de tipo tradicional han defendido. Por su parte el juicio de los grupos juveniles es bastante categórico, explicitándose que esta desconfianza tiene su origen en ciertos prejuicios del mundo adulto hacia la estética y conductas juveniles. Esta situación tiñe negativamente las posibilidades de interacción, al instalarse en forma recíproca ideas sobre el grado de compromiso y participación de unos sobre otros. Además es probable que las diferentes cosmovisiones sobre el desarrollo comunal y el futuro de sus sectores poblacionales, así como las formas de intervención o conducción esté generando una tácita disputa por los espacios de participación de cada uno de ellos.

▪ **Problemas internos**

Existe bajo interés de la población para asumir la dirigencia de las organizaciones, en virtud del esfuerzo que implica motivar a otros, y los costos personales asociados, tales como recursos, tiempo, abandono familiar. Asimismo se reciente el escaso reconocimiento de su labor, especialmente por parte de las autoridades.

▪ **Orientación de las organizaciones hacia lo público**

Los antecedentes en los discursos de los dirigentes sociales permiten inferir, que las organizaciones funcionales parecen estar más abocadas a sus propios intereses grupales (proceso de encapsulamiento), en especial los centros de madres que no interactúan con el municipio y que centran sus actividades sólo en el beneficio de sus miembros, algo similar sucede con los clubes deportivos.

Por su parte, los testimonios sobre el compromiso de las organizaciones juveniles con lo público, no son nítidos. Más bien se identifican ciertas ambivalencias en su accionar, propias de la configuración de estas organizaciones y del contexto en el que se desarrollan. Por una parte se advierte la tendencia a postular proyectos para el financiamiento de sus propias actividades y a exigir seriedad al municipio en la planificación de las actividades. Paralelamente hay ciertos indicios que denotan una visión más integral del desarrollo de la comuna y su aporte a ella o sectores poblacionales de ésta (niños y jóvenes, en forma preferente), particularmente en su adhesión a actividades requeridas por el municipio en propósitos de cuidado del medio ambiente (limpieza de playas), proyección de una imagen de comuna solidaria (Teletón), celebración de las fiestas navideñas para niños, entre otras. Sin embargo, cabe la duda que esta adhesión se íntegramente solidaria y comprometida, puesto que también son una plataforma para la visibilización pública de las mismas.

En el otro extremo, las expresiones de descontento y denuncia de las juntas de vecinos con la exclusión de la toma de decisiones en ámbitos como el plano regulador, PLADECO, desarrollo urbano y conservación del patrimonio ambiental, demuestran contundentemente el interés por lo público, que para el caso se identifica genéricamente con el desarrollo de la comuna. Asimismo, se critica fuertemente a la actual administración municipal de no permitir el debate, actuar con poca transparencia y por quebrar las comunicaciones con las organizaciones y sus líderes.

▪ **Relaciones de poder entre organizaciones**

En el discurso social aparece con nitidez, la marginación que sufren y la poca o nula capacidad de incidir en las decisiones del municipio, particularmente las juntas de vecinos. Ello refuerza la percepción que otras organizaciones con representantes afines políticamente a las autoridades locales, logran una mejor atención, menos burocrática y hasta preferencial. Entre ellas se sindicaba a las agrupaciones de veraneantes que tienen mayores espacios de decisión que los habitantes que viven todo el año en la comuna,

asignándoles un status de mayor poder en relación a cualquiera de las organizaciones tradicionales y funcionales.

Por su parte, las organizaciones juveniles, no perciben discriminaciones o favoritismos entre organizaciones, por el contrario se expresa que en general se sienten tomados en cuenta por el municipio y que cuentan con espacios que les permiten desarrollar sus propios intereses.

▪ **Autonomía y autogestión de las organizaciones**

A vista de los líderes sociales, se puede indicar que tanto entre las organizaciones tradicionales del tipo funcional y territorial, como las emergentes, hay rasgos de dependencia con respecto al municipio. En particular las organizaciones deportivas, sociales y recreativas demandan ciertos beneficios y recursos al municipio, ya sea en forma directa o a través de la postulación asistida a proyectos públicos. Asimismo las juntas de vecinos, que reclaman mayor participación y denuncia su exclusión por parte del municipio en la toma de decisiones de los asuntos del desarrollo, revelan con ello su propia incapacidad para influir y dependencia del ente municipal para lograrlo.

Todo ello ocurre a pesar que mayoritariamente, hay coincidencia en que existe una mala relación con el municipio, sobre todo en el acceso a la información, que no es accesible o lo es tardíamente.

▪ **Liderazgos y género en las organizaciones**

Los datos del mapa asociativo comunal señalan que el 56,1% de las organizaciones cuenta con una mujer en el cargo de presidente. Asimismo, el 63,9% de los cargos directivos están ocupados por mujeres, en promedio. Estos dos antecedentes, dan cuenta de una importante participación femenina en los espacios organizacionales comunitarios.

Si analizamos los tipos de organizaciones donde se insertan las mujeres, encontramos rasgos muy significativos. Las presidencias femeninas se concentran en dos de los tres tipos de organizaciones predominantes en la comuna; un 26% de las mujeres presidentas, ejerce su cargo en clubes de adulto mayor y 21,7%, lo hace en juntas de vecinos. Complementariamente podemos indicar que hay sectores asociativos altamente feminizados además de los centros de madres y organizaciones de mujeres. Es el caso de los clubes de adulto mayor, organizaciones de salud y uniones comunales, en todas las cuales el 100% de las presidencias vigentes en los registros municipales, son femeninas.

Esta situación de acceso a este nivel de poder local, representa un progreso en relación a situaciones históricas de la comuna. De hecho las mujeres dirigentas reconocen que en la actualidad ellas detentan cargos en organizaciones que anteriormente sólo eran ocupados por varones, como son los casos de los clubes deportivos (18,2% de los presidentes son mujeres) y juntas de vecinos. Los testimonios apuntan que la causa de este resurgimiento dirigencial de la mujer ocurre con ocasión del fenómeno nacional de empoderamiento femenino y su ejemplo más cercano es la elección de la Alcaldesa.

Al mismo tiempo, los antecedentes discursivos ponen de manifiesto que las mujeres desarrollan su liderazgo especialmente en organizaciones de naturaleza solidaria, de voluntariado, de adelanto barrial y de recreación.

En general no existe una reflexión, ni un discurso construido en torno a las inequidades entre hombres y mujeres en el ejercicio del poder, así como tampoco en relación con las diferencias de estilos dirigenciales. Convocadas por la conversación grupal, aparecen relevadas algunas características que las diferencian,

las que dan cuenta de una autopercepción positiva en comparación al liderazgo masculino. En éstas se destacan la inteligencia emocional, la perseverancia, la astucia y paciencia para llegar y abordar a las autoridades, situación que es reforzada por la solidaridad de género que se tiende a producir, cuando las autoridades y funcionarias son mujeres. Como contrapunto, se dice que el liderazgo de los hombres tiende a ser más conflictivo y que se deja vencer fácilmente frente a las mínimas dificultades.

Frente a esta positiva percepción global, subsiste aquella en que las mujeres tienden a ocupar cargos con menor poder al interior de las directivas, remitiéndolas a reproducir los roles que desempeñan en la esfera privada. Del mismo modo, se identifica un reconocimiento a la labor dirigencial de la mujer, que socialmente no es homólogo al que detentan los hombres.

Por último, las diferentes intervenciones discursivas señalan que las brechas entre hombres y mujeres se han acortado o reducido en el último tiempo. Básicamente, se establecen algunos fenómenos tanto sociales como individuales que favorecen el progreso hacia niveles más amplios de participación y autonomía de la mujer como sujeto social, y cambian las condiciones de antaño que las recluían al hogar. Entre ellos, se resalta la incorporación de las mujeres al trabajo y el desarrollo personal, que permiten su empoderamiento, y junto a ello unas muy iniciales señales en términos de la redistribución de roles y el repliegue de la cultura machista.

3.3 Formas de participación no formales de la comunidad

En general se evidencia una asociatividad informal media, tanto entre la comunidad no adscrita a agrupaciones con personalidad jurídica, como entre sus dirigentes. Sin embargo, hay una importante tendencia a la realización de actividades en conjunto con otras personas de la comunidad por razones u objetivos concretos y puntuales (77,3% de la comunidad consultada ha realizado al menos alguna actividad en el último año), entre éstas se preferirían las actividades de índole recreativa, deportivas o culturales, y en segundo término las de ayuda y auxilio a personas con necesidades. A este respecto, no existen diferencias importantes entre las actividades de las personas organizadas y la comunidad no agrupada en entidades formales.

	PARTICIPACIÓN EN AGRUAPACIONES INFORMALES (1) (2)	ADHESIÓN A CAUSAS COLECTIVAS (1) (2)				
		ALGÚN TIPO DE ACTIVIDADES COLECTIVAS	ACTIVIDADES RECREATIVAS	ACTIVIDADES SOLIDARIAS	ACTIVIDADES DE MEJORA	MOVILIZACIONES - PROTESTAS
Comunidad en organizaciones formales	57,1%	100 %	31,8%	22,7%	4,5%	2,3%
Comunidad que no participa en organizaciones formales	43,3%	66,7%	34,1%	22,7%	4,5%	2,3%
Total comunidad encuestada	47,7%	77,3%	65,9%	45,5%	9,1%	4,5%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.2) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.4). Entregado en Informe de Avance 1

(2) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.6) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.7)

Consultada la comunidad por el significado que tiene para ellos la participación ciudadana, se produce una mayor asociación con la pertenencia a un grupo y secundariamente, con el apoyo y adhesión a causas e ideales. Los dirigentes de organizaciones tienden a inscribirse dentro del primer significado, con un rasgo más colectivista; y la comunidad no organizada asocia la participación preferentemente con un sentido idealista y muy en menor medida, con la adscripción a organizaciones. Estas nociones, se relacionan mayormente con la inserción en redes de apoyo, y en tal sentido, se trataría de un significado funcional.

	SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN (RESPUESTA EN PRIMER LUGAR) (1)		
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Pertenecer a un grupo	13.3%	35.7%	20.5%
Apoyar una causa, luchar por un ideal	20.0%	14.3%	18.2%
Ayudar, colaborar, cooperar	20.0%	7.1%	15.9%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.8) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.8). Entregado en Informe de Avance 1

3.4 Valoración social de los instrumentos y mecanismos municipales de participación ciudadana

Las diversas opiniones de los dirigentes de organizaciones tradicionales dan cuenta de una percepción instalada sobre el escaso interés del municipio en la participación ciudadana. Se señala explícitamente que la actual administración no permite, ni busca el diálogo, ni muchos menos presenta una estrategia de participación ciudadana, ello en contraposición a las anteriores administraciones; lo que se justifica apelando a la precariedad de recursos y competencias municipales. Por el contrario, las organizaciones juveniles tienen una percepción muy positiva. Sus discursos develan la creencia en la existencia de interés municipal por acogerlos y otorgar espacios para su participación, y pese a que los recursos son limitados se valora la constante comunicación con el Director de Desarrollo Comunitario.

En relación con los instrumentos y canales de participación social específicos, los relatos de los dirigentes los identifican mínimamente, salvo la cuenta pública. La identificación más bien tiende a centrarse en aquellos promovidos por el MINSAL y el MINEDUC, los que tienen un alto nivel de convocatoria e interés. Asimismo la Ordenanza de Participación Ciudadana no es conocida por las organizaciones, por tanto se desconoce sus contenidos e implicancias. En efecto, los datos de la encuesta evidencian un elevado conocimiento de las cuentas públicas y las audiencias públicas.

En contrapartida, los instrumentos son poco utilizados por la comunidad. Respecto de esto último, destaca especialmente el hecho que los dirigentes hacen un reducido o nulo uso de los instrumentos y espacios de información y consulta, lo que se condice con el discurso de este segmento, respecto de la poca legitimidad que para ellos tendrían dichos mecanismos.

CONOCIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE SABEN QUE FUNCIONA
Cuentas públicas de la Alcaldesa	72,1%
Ordenanza de Participación	4,9%***
Carta ciudadana	5,0%
Audiencias públicas de la Alcaldesa	72,5%
Pladeco	19,0%
Entrevistas directas con Alcaldesa o autoridades	34.1%
Capacitación	0%**
(*) Solo los conocen los dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde sólo a la comunidad no organizada	
Promedio de conocimiento de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio, un 29,6% de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio	

USO DE LOS CANALES E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
Cuentas públicas de la Alcaldesa	13.3%***
Carta ciudadana	No se consultó
Pladeco	0%
Audiencias públicas de la Alcaldesa	0%
Entrevistas directas con Alcaldesa	16.7%***
Capacitación	0%**
(*) Solo han participado dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde solo a comunidad no integrante de organizaciones	
Promedio de uso de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio un 6% de las personas, han utilizado los instrumentos	

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta MU.1 y MU.3) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.10). Entregado en Informe de Avance 1.

Tanto entre los dirigentes, como en la comunidad no organizada se percibe al municipio como una institución que no considera las demandas y propuestas ciudadanas. En efecto, solo un 7,1% de los consultados declara que la municipalidad sería bastante abierta a sus opiniones, y en el extremo opuesto, un 40,5% considera que en nada se toman en cuenta dichas opiniones.

La falta de legitimidad que el actuar municipal tendría sobre en la comunidad es consonante con el poco protagonismo que se le reconoce en el desarrollo local. Esto es tan patente, que la comunidad se autopercibe como un actor mucho más gravitante en el desarrollo, luego, las organizaciones y por último el municipio.

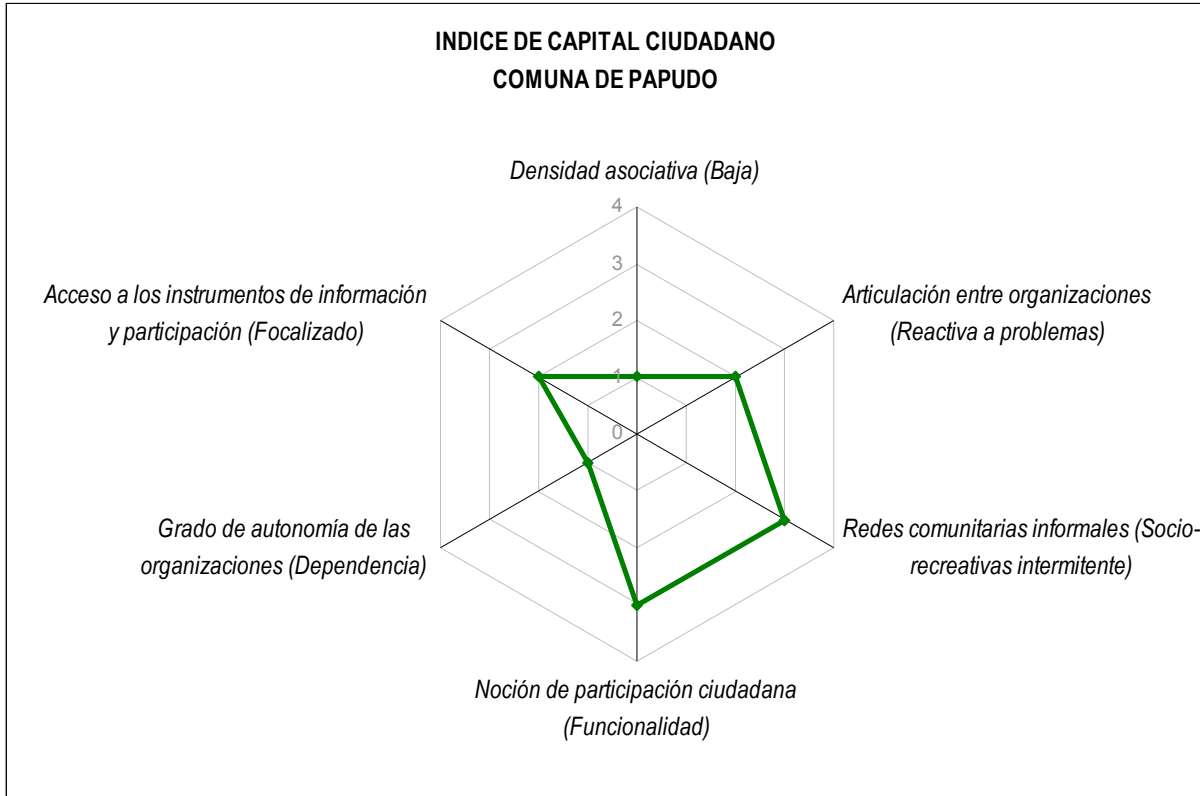
OPINIÓN RESPECTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD (1)							
¿En qué medida contribuyen los siguientes actores al desarrollo de su comunidad, barrio o sector?				¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?			
	El municipio	Los vecinos	Las organizaciones comunitarias		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Nada	19.5%	17.1%	26.8%	Nada	33.3%	58.3%	40.5%
Poco	22.0%	12.2%	14.6%	Poco	20.0%	25.0%	21.4%
Algo	26.8%	19.5%	22.0%	Algo	23.3%	8.3%	19.0%
Mucho	31.7%	51.2%	36.6%	Bastante	10.0%	--	7.1%
Total	100%	100%	100%	No sabe	13.3%	8.3%	11.9%
				Total	100%	100%	100%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta CO.1) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.9). Entregado en Informe de Avance 1.

3.5 Índice de capital ciudadano

El gráfico siguiente que presenta el índice de capital ciudadano de Papudo, indica que se trata de un tejido social débil, pero con algunos activos para la participación ciudadana. En relación con el capital social, la comuna se caracteriza por una baja densidad asociativa formal, y cuenta con redes de apoyo reactiva a problemas específicos en el caso de las organizaciones, y orientada a la sociabilidad y recreación en el caso de la comunidad. Por otra parte, la orientación de la comunidad para con la participación social en asuntos de interés público se ve limitada por la fuerte dependencia del municipio, y un uso focalizado de algunos instrumentos municipales de información y participación. A ello, se suma que la noción de participación ciudadana no apunta hacia la intervención en el espacio público, sino a los lazos de cooperación interpersonal.



IV.- SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

4.1 Orientación general: Generar las condiciones mínimas para una gestión transparente y participativa.

Como cualquier comuna balnearia de la costa central tiene una ocupación episódica. Quizás el movimiento pendular de su población inhibe sentidos de pertenencia e identidad, lo que pudiera ser un factor que dificulta la participación de sus habitantes permanentes, pero sin duda que hay elementos estructurantes más importantes.

El pequeño tamaño de la comuna y por ende de su municipio, es un contexto adecuado para el desarrollo de estilos de liderazgo personalistas. Es la percepción que la alcaldesa tiene de la participación ciudadana la que permea toda la gestión y conducta de la estructura municipal, y sus orientaciones visualizan la participación como un elemento obstaculizador de la gestión, al ser entendida como reflejo de la ignorancia de sus miembros o como potencial fuente de conflictos. Todo ello conspira contra las posibilidades de democratizar el gobierno local al ser reflejo de una visión, al menos cesarista de la conducción política.

Por ello se puede observar una relación de clientelismo básico entre autoridad y comunidad, sobretudo con los sectores más débiles, al punto de generar una confusión consciente entre el patrimonio personal de su alcaldesa y los recursos municipales eventualmente disponibles para la labor social. El uso de las audiencias como ingreso a esa institucionalidad difusa, es parte del esquema.

Esta tesis se cristaliza en la convicción que la dimensión ciudadana se representa exclusivamente en sus autoridades, alcaldesa y concejo municipal, instancia formal donde se deposita la voluntad de la comunidad.

Así se configura un cuadro donde la participación se manifiesta en la esfera de lo básico y circunstancial, casi protocolar. Se muestra reservada preferentemente a los procesos de postulación de proyectos, con claro énfasis en las fases de diagnóstico o de presentación de los mismos, donde el municipio se erige como agente intermediador de la oferta gubernamental. Y para efectos de esta intermediación, se dispone de los instrumentos básicos y de mínimos canales de fortalecimiento para los dirigentes y sus organizaciones.

Al margen de la concepción política de la participación que orienta el accionar municipal, la organización en sí, no está en condiciones de hacer algo distinto, puesto que no cuenta con espacios institucionales, desconoce la mecánica de otros instrumentos, más allá de los convencionales, no tiene presupuesto para financiar líneas distintas, ni tampoco recursos humanos preparados para enfrentar la dinámica de la participación.

Con todo, se debe trabajar con esta comuna a fin de que adquiera el basamento mínimo sobre el que es posible proyectar una gestión municipal participativa; a saber, convicción de la autoridad y capacidad técnica y recursos humanos.

4.2 Recomendaciones específicas:

- Sensibilizar a la Alcaldesa en el sentido democratizador de la participación ciudadana y relevar las potencialidades tácticas que tiene para la gestión municipal. Para ello, se sugiere convocarla a encuentros con otros alcaldes, que irradian desde la experiencia, los beneficios de este tipo de conducción política.
- Incorporar a los funcionarios del área social en programas de capacitación que aborden los contenidos genéricos de la participación ciudadana en la gestión municipal, pero también describa metodologías e instrumentos concretos ya implementados por otras entidades: planificación participativa de planes territoriales, diálogos y talleres ciudadanos respecto de decisiones públicas como construcción de obras viales, etc.
- Implicar en una estrategia conjunta a organismos públicos y privados (SEGEOB, MINSAL, MINEDUC, ONG) que trabajan la temática u operan con metodologías de inclusión y participación comunitaria, a realizar una intervención sistemática mediante el diseño de un proyecto emblemático (medioambiente, patrimonio histórico, etc.) en que las organizaciones recuperen su actoría social en el desarrollo de la comuna, a partir de la defensa de sus derechos y su identidad local.

SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL:
ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES

COMUNA DE SAN VICENTE
DE TAGUA TAGUA



I.- CONTEXTO DE LA COMUNA

1.1 Caracterización territorial

POBLACIÓN (1)		% COMUNAL DE POBREZA (1)	DENSIDAD POBLACIONAL (1)
Total	44.430	14,8%	93,384 hbte/km ²
Mujeres	22.117		
Hombres	22.213		
% Rural	41,52%		

Notas: (1) Fuente: SINIM, en base a estadísticas poblacionales 2006 del INE

1.2 Institucionalidad Local

RECURSOS HUMANOS (1)		RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS (2)	
Grado alcalde	6	Ingresos totales	M\$ 2.399.685
Total personal de planta	73	Presupuesto municipal por habitante	M\$ 54,01
Total personal a contrata	20	% Ingresos Propios en ingreso total	43,43%
Total personal a honorarios	11	% dependencia del FCM	48,18%
% de profesionales (planta y contrata)	13,98%	% de gastos en servicios a la comunidad sobre gastos corrientes	26,70%

Notas:

(1) Fuente: SINIM, en base Encuesta municipal

(2) Fuente: SINIM, en base a BEP Municipal

1.3 Caracterización política del Gobierno Local

ALCALDE (1)		CONCEJO MUNICIPAL (1)	
Nombre	Virginia Troncoso Hellman	Pacto Político	Nº de concejales
		Alianza por Chile	2
Filiación política	UDI- Alianza	Concertación por la democracia	4
		Juntos Podemos	-

Notas: Fuente: SINIM, en base a Datos SERVEL.

2.1 Noción de participación ciudadana

▪ **Concepto:**

La noción de participación ciudadana circunscribe al concepto escucha activa de las necesidades de las comunidades, la cual está consignada en las definiciones estratégicas para la gestión municipal de la actual Alcaldesa. Por tal razón la municipalidad tiene como política las visitas a terreno de autoridades y directivos con capacidad resolutoria para allegar soluciones a la comunidad, así como también se ha desarrollado de manera regular la consulta ciudadana en la etapa de diseño de proyectos de inversión social.

▪ **Importancia estratégica**

A este respecto, el municipio reconoce la necesidad de involucrar en el desarrollo local a la comunidad, aunque lo remite al ámbito de la responsabilización en el cumplimiento de los fines colectivos e individuales por sobre el debate y la opinión en los asuntos más significativos del desarrollo integral de la comuna y sus habitantes. De acuerdo a los antecedentes aportados por los actores municipales, se infiere que esta responsabilización ciudadana, opera a partir de usar y apropiarse de los estímulos, beneficios y servicios que el municipio brinda.

En este sentido el municipio aspira a que los vecinos y la comunidad organizada, no sólo demanden, sino que aporten a las soluciones de sus problemas y se hagan responsables por recursos recibidos. Reflejo de ello, es el reconocimiento municipal al sector rural y juntas de vecinos por su mayor participación, capacidad de representar intereses colectivos y agregar demandas, no sólo de adelanto comunitario o barrial, sino también en el desarrollo del deporte, mujeres, la calidad de vida de los adultos mayores, entre otros.

▪ **Rol asignado a la ciudadanía**

De acuerdo a las referencias del discurso literal, la participación para este municipio es considerada como un elemento básico para el desarrollo local. Fundamentalmente, se señala que ésta cobra expresión en lo que refiere a la consulta directa de los diferentes sectores poblacionales. No obstante, se indica a renglón seguido que las demandas son interpretadas y compatibilizadas por el municipio en función de sus líneas programáticas.

Asimismo, se manifiesta que existe la convicción de gestionar de manera transparente los recursos de inversión social, ilustrando tal sello de la administración municipal actual con la iniciativa de invitar a la comunidad (organizaciones comunitarias básicamente) a las aperturas públicas de ofertas de empresas ejecutoras de proyectos.

Con tales antecedentes se puede señalar que si bien la consulta ciudadana marca una pauta en el estilo municipal en su relación con la comunidad, ésta a la vez es considerada como una estrategia de legitimación de la política y gestión del municipio y su autoridad.

▪ **Inclusión en el ciclo de gestión local**

Desde el punto de vista del ciclo de la gestión municipal, la participación de la comunidad ocurre en la etapa de diagnóstico tanto en el ámbito de los proyectos de inversión como del diseño de algunos instrumentos de planificación como PLADECO, plan Regulador, Plan de Desarrollo deportivo.

La participación de la comunidad se ha incorporado básicamente (con mayor sistematicidad) en ámbitos específicos de la inversión municipal. Se percibe que las instancias representativas de carácter consultivo que eventualmente podrían exigir el cumplimiento de compromisos o ser propositivos respecto del desarrollo local en un sentido más amplio, como el CESCO o la Unión Comunal de JJVV, no logran alcanzar niveles superiores de proactividad y su mirada es muy macro, sin profundizar o contribuir a la focalización social de la inversión.

Destaca que los proyectos de inversión que se gestionan desde la Secretaría de Planificación, sean sometidos cierta sistematicidad a la consulta de las organizaciones y vecinos, de modo de conocer sus demandas y preferencias respecto de la focalización y ejecución de los mismos. Esta tarea, se antecede por una fase informativa y de convocatoria de las comunidades urbanas y aquellas que residen en sectores apartados, para que concurren a los talleres y reuniones de consulta formal. Similar situación sucedió en el caso del PLADECO, donde se desarrolló una fuerte fase informativa y luego una consultiva mediante una encuesta social.

Asimismo, se releva la invitación extendida a la población organizada a presentar proyectos para consideración en el presupuesto municipal del año siguiente, pero aún más destacable la iniciativa otorgarle espacios de denuncias a las comunidades en la ejecución de los proyectos en el caso que presentasen defectos, generalmente obras de infraestructura o equipamiento socio comunitario.

Todos estos antecedentes permiten, visualizar a un municipio que ha logrado incorporar a la ciudadanía en el ámbito del seguimiento, al menos en lo que refiere a la inversión social.

2.2 Enfoque de trabajo con la comunidad

▪ **Rasgo predominante en el vínculo con la comunidad**

Se observa que la relación que se establece entre el municipio y la comunidad tiende a ser de cooperación, aunque la situación de pobreza y los otros recursos sociales (colectivos o individuales) obligue al primero a tener un trato asistencialista en muchas ocasiones. No obstante, se valora que con los grupos con mayores capacidades se condicione el acceso a los recursos y beneficios públicos a una mayor proactividad, más compromiso y responsabilidad.

En este escenario, todavía se visualiza a un municipio que practica un semiclientelismo, en función de la protección brindada a determinadas comunidades o bien apoyando a las colectividades mejor posicionadas a que logren desarrollar mayores capacidades técnicas en el ámbito de la autogestión y el aporte, al menos en el diseño de las soluciones.

▪ **Grupos prioritarios**

En consideración al discurso municipal no existe una clara preferencia por establecer un vínculo con la comunidad a través de sus organizaciones. Se señala que se invita a toda a la comunidad a participar en

distintas actividades programas o proyectos, acotándose que los procesos consultivos implementados son de amplia convocatoria.

Sin embargo, se percibe mucho más favorable el vínculo con las organizaciones de base directamente, en lugar de la mediación de las organizaciones de segundo nivel como podrían ser las Uniones Comunales, porque a juicio del municipio, estas últimas son percibidas como más pasivas y menos participativas que las organizaciones de base. Adicionalmente, la mayor participación del mundo rural resulta ser un incentivo para trabajar con éstas, en contraposición a los sectores urbanos con asentamiento en la cabecera comunal.

▪ **Representación de intereses**

La modalidad de gestión en terreno y la apertura municipal a recibir propuestas e incluso reclamos, da cuenta de una representación de intereses que tiende al equilibrio. Confirmaría esta tesis las visitas con cobertura total a todas las localidades de la comuna, las cuales se realizan dos veces por semana, dando la posibilidad de comunicarse directamente con las comunidades, buscar respuestas y soluciones a las inquietudes y dar a conocer la existencia de programas proyectos y actividades, que permiten mantener una comunidad informada y participativa.

En plano de la equidad de género, aunque se percibe la raigambre machista de la cultura rural, el municipio señala no intervenir. Ello, porque estima que aunque los hombres tiene un fuerte rol de proveedor y solo se insertan en la esfera productiva, son las mujeres las que asumen el rol preponderante en la vida comunitaria, a través de sus JJVV.

▪ **Acciones de fortalecimiento hacia las organizaciones**

Si bien no existe un programa sistemático de fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, se promueve su apoyo a través de la experimentación de roles y el aprendizaje en los procesos consultivos y de control ciudadano implementados, específicamente en el ámbito de la inversión social.

Entre las acciones que se desarrollan desde el municipio hacia las organizaciones con personalidad jurídica se encuentran:

- Realización de cursos y talleres de capacitación
- Formación de nuevos líderes Asesoría
- FONDEVE u otro fondo
- Transferencia directa e indirecta de recursos
- Aportes no monetarios
- Colaboración y patrocinio

Además se cuenta con una oficina de atención para organizaciones formales e informales. Esta oferta municipal al mundo organizado implica una inversión anual en el rango superior a los 20 millones de pesos, pero inferior a los 40.

2.3 Implementación de de instrumentos legales

- El **CESCO** sesiona mensualmente y está compuesto por:
 - 6 JJVV
 - 6 organizaciones funcionales
 - 8 otras

Se indica que su rol ha sido predominantemente de solicitud y entrega de información para las siguientes funciones del municipio:

- Iniciativas de participación ciudadana
- Plan regulador
- Entrega de programas y servicios municipales

Este órgano ha formado parte de las decisiones municipales, como es el caso del PLADECO, y se señala que es informado respecto de la gestión municipal con regularidad.

- La **ordenanza de participación** se decreta en octubre de 1999 y adhiere a la formulación de la ordenanza tipo casi íntegramente, sin agregar objetivos, ni articulados especiales a los mecanismos de participación. La única excepción es en el mecanismo de audiencia pública, donde se elimina el artículo que retroalimenta a la comunidad sobre las soluciones adoptadas por el municipio.
- Durante el último año, se han realizado menos de 5 **audiencias públicas** y una vez por semana, la Alcaldesa atiende casos personales, no existiendo un mecanismo de difusión de éstas. Se estima que su implementación ha permitido al municipio mantener un diálogo con la comunidad y minimizar conflictos. Los participantes de las audiencias han sido:
 - vecinos no organizados
 - organizaciones territoriales
 - organizaciones productivas, empresas, cooperativas
- El municipio no ha implementado ni **plebiscitos**, ni **OIRS**.

2.4 Incorporación de mecanismos de consulta e instancias de decisión ciudadana

La inclusión ciudadana se promueve desde el municipio mediante tres modalidades. La informativa, principalmente, la consultiva y el control ciudadano. En el primer caso, dada la dispersión de asentamientos humanos de la comuna (50% de la comunidad vive en zonas rurales alejadas del centro urbano), la actual administración se ha caracterizado por implementar un fuerte trabajo de visitas de autoridades y directivos con especial consideración a las localidades rurales.

En materia de consulta ciudadana propiamente tal, desde el año 2005 se ha venido implementando este mecanismo, permitiendo al municipio detectar necesidades para planificación corto plazo. Y finalmente el control ciudadano ha operado sobre la base del seguimiento a la ejecución de proyectos, por parte de dirigentes y organizaciones beneficiarias de dicha inversión.

- **El PLADECO** se actualizó en el año 2000, proceso en el cual la comunidad fue consultada sobre sus necesidades. La propuesta inicial del municipio fue complementada con temas y contenidos que la comunidad propuso.
- Además se incorporó participación de la comunidad en los siguientes instrumentos de **planificación territorial** en el último año:
 - Plan de seguridad vecinal último año
 - Plan regulador último año
 - Plan Fomento productivo último año

- Plan desarrollo deportivo último año

- - **Razones de no uso de algunos instrumentos**

Es importante considerar que en general el municipio esgrime causas de desconocimiento para la implementación de algunos instrumentos (Cartas ciudadanas). Se entiende que los cabildos han sido sustituidos por las visitas de terreno y diálogo permanente con las organizaciones comunitarias. Por su parte, si bien declaran haber tenido información (básica) sobre los presupuestos participativos, se estima que el monto disponible (3 millones de pesos), no sería atractivo y no ameritaría el despliegue y desgase municipal que ello implica.

2.5 Información y transparencia

A este respecto, los actores municipales consultados no se pronuncian mayormente y remiten referencias a los siguientes datos:

- Se han realizado 3 cuentas públicas desde 2005, las que incluyeron el balance presupuestario municipal y fueron difundidas a través de medios virtuales, medios de comunicación escritos y actos públicos.
- El municipio dispone de un sitio web, que recibe entre 5.000 y 8.000 visitas anuales. El sitio además de acceder a información, permite a la comunidad tanto enviar consultas y tomar contacto con el municipio, así como descargar formulaciones o documentos. La página se difunde a la comunidad y sus principales contenidos son:
 - Datos municipalidad: alcaldesa, organigrama, concejales, plano, acceso inactivo a los diferentes departamentos
 - Atractivos turísticos y datos comunales
- Respecto a los instrumentos comunicacionales, el municipio cuenta tanto con un medio escrito de periodicidad mensual, como con un programa audiovisual que se emite semanalmente. El propósito de ambos es entregar orientaciones sobre programas y servicios públicos.

2.6 Recursos institucionales y demandas

- **Base institucional de operación**

El equipo responsable del área de desarrollo social y comunitario es reducido en cantidad de profesionales y técnicos, pero denotan motivación y conocimiento de las temáticas de participación. Su mayor fortaleza trasunta en que es un área integrada totalmente a la gestión municipal y coincidente con el estilo de la Alcaldesa, logrando vínculos con otras áreas municipales, como es el caso de SECPLAC y el área social.

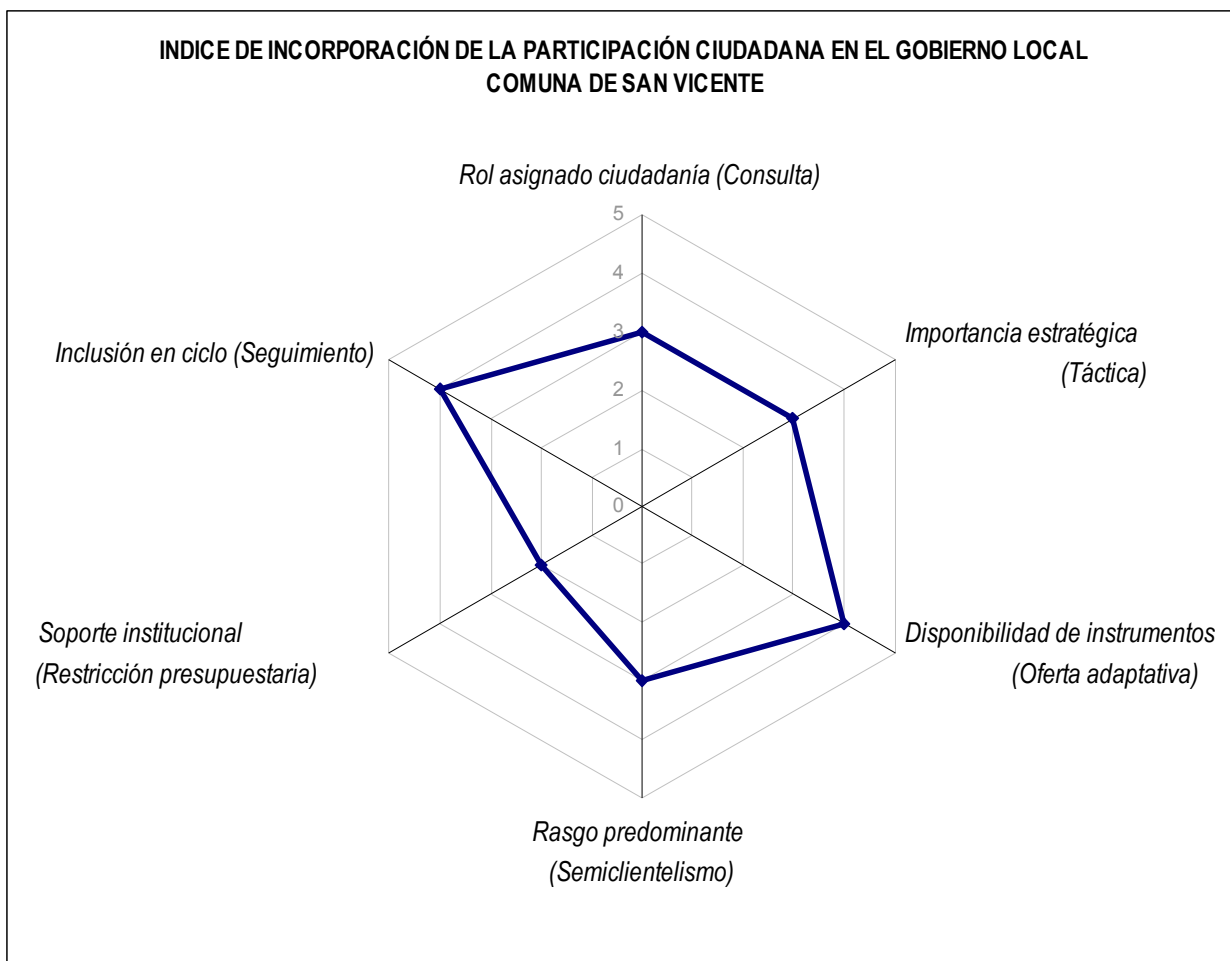
- **Déficit y demandas de apoyo del área funcional**

La principal área que se considera deficitaria, a juicio de los propios actores municipales, es la de recursos humanos; por una parte se indica que se deberían contar con más personal para disminuir la carga de trabajo, y por otra, acceder a capacitación en la temática de la participación ciudadana, realizar intercambios experiencias.

De otro lado, se solicitan herramientas que permitan al municipio revitalizar al CESCO, que tiende a quedarse en temas muy micros.

2.7 Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

El índice de incorporación de la participación ciudadana que muestra la gráfica siguiente, permite visualizar a un municipio que ha avanzado en incorporar la participación ciudadana en su gestión política y técnica. En efecto, se éste ha logrado implementar como método de trabajo la consulta ciudadana y adaptar la oferta para la promoción de la participación de la ciudadanía y su capacidad de fiscalizar obras, especialmente en lo que refiere a la inversión social y seguimiento de proyectos de progreso comunitario. Su punto más débil es la restricción presupuestaria que afecta al área funcional responsable de la promoción y fortalecimiento del capital social.



III. CARACTERIZACIÓN DEL CAPITAL CIUDADANO

3.1 Contexto asociativo comunal

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES FORMALES			
Total de organizaciones (1)	90	Tipos predominantes (1)	- Junta de vecinos: 20 (22,2%) - Club deportivo: 16 (17,8%) - Centro de padres y apoderados: 10 (11,1%)
Porcentaje del total de 15 municipios (1)	1,4	Orientación de las organizaciones (1)	- Tradicionales: 81 (93%) ⁽⁵⁾ - Emergentes: 6 (7%)
Organizaciones x 10.000 hbts (2)	20,3	Participación de mujeres (4)	- 46,7% organizaciones con mujer presidenta - En promedio el 53% de los cargos directivos son ocupados por mujeres
Organizaciones x 10.000 hbts. PNUD (3)	56	Redes de asociaciones (1)	- Unión comunal de juntas de vecinos. No hay otras organizaciones registradas en municipio.

Notas:

(1) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2)

(2) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2), Estimación poblacional 2006, INE

(3) Mapa Nacional de Asociatividad 2000, PNUD

(4) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2) calculado en base a la proporción de mujeres que figuran en la última directiva declarada a la Secretaría Municipal. Los datos corresponden a un subconjunto de los registros de organizaciones donde figuraba la información.

(5) Sobre el total de organizaciones que fue posible clasificar.

3.2 Principales características y dinámicas de participación en las organizaciones comunitarias

▪ Redes

La asociatividad formal en San Vicente es poco densa. La Secretaría Municipal dispone de un registro de 90 organizaciones comunitarias lo que se traduce en una tasa de 20,3 organizaciones por cada 10.000 habitantes. Sin embargo, dicho valor que está muy por debajo de la tasa nacional de organizaciones por 10.000 habitantes elaborado por el PNUD en el año 2000 (20,3 en San Vicente versus 56), lo que la ubica en el segundo lugar de menor densidad asociativa de las 15 comunas estudiadas.

Desde el punto de vista de la cooperación interorganizacional, existen redes sociales de baja densidad y asistematicidad en el trabajo colectivo. Expresión de ello es que la unión comunal de juntas de vecinos tiene menor actividad que las organizaciones de base. Asimismo, se debe indicar la inexistencia de organizaciones de segundo nivel, fuera de la unión comunal, registradas en la municipalidad, lo que es expresivo de una bajísima densidad del tejido asociativo local.

Más allá de operar a través de redes formales, la articulación de las organizaciones ocurre con motivo de realización de proyectos puntuales con objetivos de corto plazo, tales como proyectos de mejoramiento o para desarrollo social de la comunidad. Además de aquello

▪ Confianza

Las experiencias de trabajo colaborativo específicas y eventuales, expresan la presencia de niveles básicos de confianza, los que sin embargo no permiten configurar redes de trabajo sostenibles y permanentes en el tiempo.

En el discurso de los dirigentes y dirigentas se percibe que visualizan una desconfianza por parte de la comunidad y un bajo interés por participar organizadamente. Sin embargo, se percibe que la figura de la

Alcaldesa, es un factor aglutinante y convocante para el desarrollo de actividades colectivas, lo que dista mucho de actividades colectivas autogestionadas y autónomas.

- **Orientación de las organizaciones hacia lo público**

Las organizaciones despliegan acciones públicas con un marcado interés organizacional, superando al menos la competencia de intereses individuales en el actuar colectivo. Entre los dirigentes territoriales se percibe una orientación al trabajo en beneficio de la comunidad que representan, aunque está ausente la reflexión en torno al modo y dirección del desarrollo comunal. Asimismo, las actividades que se desarrollan tienen como finalidad integrar a la comunidad, de modo que no sean receptores pasivos, sino sujetos activos en el desarrollo de proyectos de mejoramiento de sus entornos. En síntesis, existiría solidaridad entre las organizaciones, pero en un sentido restringido y muy marcado por la necesidad.

Dos ámbitos del desarrollo social serían los privilegiados para la acción conjunta de las organizaciones y la comunidad no organizada. En primer término, la solución de problemas de mejoramiento y adelanto de barrios, donde es posible encontrar una activa participación de las juntas de vecinos en relación con la mejora de caminos, calles y canales. En segundo lugar se encuentran, las actividades deportivo-recreativas. En efecto, los clubes deportivos logran movilizar un mayor número de población de las comunidades por medio de actividades deportivas entre distintos sectores de la comuna.

- **Relaciones de poder entre organizaciones**

No se perciben grupos de poder con mayor capacidad de influencia y de acceso a recursos. Por el contrario, se percibe la existencia de una equidistribución del poder entre los grupos comunitarios de la comuna. Además se percibe que de parte del municipio hay un trato equitativo para con las organizaciones y además se promueve la transparencia en la distribución de los recursos, promoviéndose la rendición de cuentas de los recursos recibidos.

- **Autonomía y autogestión de las organizaciones**

En razón de que el vínculo entre el municipio y las organizaciones está asentado en la entrega de recursos de parte del primero, se ha generado una fuerte dependencia por parte de las organizaciones que visualizan al municipio como el único actor que puede incidir en el desarrollo.

Sin embargo, las propias organizaciones no tienen proyectos propios ni propuestas respecto de cómo desarrollarse con autonomía. En efecto, el contexto de alta dispersión territorial y desarticulación entre las organizaciones, marca las coordinadas donde es muy difícil que se produzcan articulaciones virtuosas tendientes al empoderamiento social.

En general, las organizaciones tienen una buena relación con el municipio, poco conflictiva y de gran agradecimiento. Se valora el apoyo emocional y respaldo institucional que la alcaldesa ofrece a las organizaciones, aunque se reconozca la falencia de ésta en promover sólo el traspaso de recursos para realización de actividades puntuales y no desplegar una estrategia de fortalecimiento propiamente tal.

- **Liderazgos y énero en las organizaciones**

De acuerdo al mapa asociativo comunal, un 46,7% de las organizaciones tiene como máximo dirigente a una mujer. Asimismo, el 53% de los cargos directivos están ocupados por mujeres, en promedio.

Según estos antecedentes no es posible identificar diferencias y brechas de género en la inserción de mujeres y hombres en los espacios comunitarios de poder. Al revisar los tipos de organizaciones donde se

insertan las mujeres, encontramos rasgos más significativos. Destaca en primer lugar que un 28% de las mujeres presidentas, ocupen este cargo en juntas de vecinos, lo que duplica la proporción de líderes mujeres que presiden los talleres laborales. Sin embargo, al comparar la presencia masculina y femenina por distintos sectores, observamos que esta feminización de las capas directivas, tiende a relativizarse. De hecho, sólo los talleres laborales tienen una presidencia femenina del 100%. Por su parte, sectores como las juntas de vecinos, centros de padres y apoderados, tiene una mayor presencia femenina, pero no significativamente superior a la masculina (solo un 60%), diferencia que se acrecienta en el caso de los clubes de adulto mayor, donde hay una mayoría de 80% de agrupaciones dirigidas por mujeres.

La segregación evidenciada por los datos se condice con las propias percepciones de las mujeres. El discurso social de las mujeres dirigentes de San Vicente señala que en el acceso al poder local, ellas enfrentan más dificultades que los hombres, debido a la desigual repartición de los roles de cuidado infantil y tareas domésticas, lo que les hace difícil conciliar la vida laboral y familiar. Sin embargo, el discurso femenino es optimista al percibir que estos obstáculos son superables y compatibles, asignando tiempos dentro del día para desarrollar cada cosa, e intentando dar soluciones a la comunidad en el momento requerido.

En relación con el acceso efectivo a los espacios de mayor poder local, las mujeres indican que habría una mayor participación de los hombres en los espacios decisorios y de trabajo regular de las organizaciones, así como en las directivas de las organizaciones territoriales. En contrapartida, la ventaja de las mujeres sería el estilo de liderazgo con mayor compromiso, con mayores niveles de responsabilidad y mayor perseverancia.

Sus demandas en relación con el fortalecimiento de los liderazgos son de tres tipos. En primer lugar se requiere capacitación para formación de líderes, puesto que se reconoce que las dirigencias femeninas se han formado desde la experiencia y de manera espontánea. Por otra parte, se demanda mayor fluidez de información municipal, respecto de las posibilidades y recursos disponibles para el fortalecimiento de las organizaciones (plazos de postulaciones, fondos disponibles, etc.). Por último, una demanda que apunta a equilibrar el acceso de mujeres y hombres a los espacios públicos de poder, dice relación con un proceso de difusión de derechos e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, a fin de generar conciencia de los derechos y favorecer un mayor interés en las mujeres por participar.

3.3 Formas de participación no formales de la comunidad

En contraposición con la baja asociatividad formal que exhibe esta comuna, se evidencia una mediana participación en organizaciones informales (32,2%) y mayor aún en relación con actividades puntuales de diversa índole en conjunto con otros miembros de la comunidad (un 59% ha participado en al menos una actividad con otras personas de su barrio o comunidad). Este asociativismo informal esporádico, tiene una tendencia a la recreación, pero en medida no menor a actividades solidarias y de adelanto barrial; con lo que es posible afirmar que hay una orientación al interés público en ciernes.

	PARTICIPACIÓN EN AGRUPACIONES INFORMALES (1)	ADHESIÓN A CAUSAS COLECTIVAS (2)				
		ALGÚN TIPO DE ACTIVIDADES COLECTIVAS	ACTIVIDADES RECREATIVAS	ACTIVIDADES SOLIDARIAS	ACTIVIDADES DE MEJORA	MOVILIZACIONES - PROTESTAS
Comunidad en organizaciones formales	55,6%	100%	15,3%	10,2%	13,3%	0%
Comunidad que no participa en organizaciones formales	28%	52%	33,9%	33,9%	8,9%	6,8%
Total comunidad encuestada	32.2%	59.3%	49,2%	44,1%	22%	6,8%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.2) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.4). Entregado en Informe de Avance 1

(2) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.6) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.7)

En relación con lo que significa la participación ciudadana, cerca de un quinto de las personas lo relaciona en primer lugar con la ayuda, colaboración y cooperación; y otro quinto, con la pertenencia a un grupo. En ambos casos, la alusión principal apunta hacia los medios y no hacia los fines de la participación, medios que además tiene que ver con el colectivo más cercano y las redes de cooperación. Cerca de un 15% indica que la participación sería una actividad colectiva de entretenimiento y esparcimiento, es decir una experiencia en el plano de la sociabilidad.

Se debe agregar que entre los dirigentes, existe una incipiente noción de derechos ciudadanos, puesto que en su caso, un 11% de los entrevistados indicó que participar es equivalente a manifestar, reclamar por sus derechos o los derechos de las personas.

	SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN (RESPUESTA EN PRIMER LUGAR) (1)		
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Ayudar, colaborar, cooperar	34.0%	55.6%	37.3%
Pertenecer a un grupo	14.0%	33.3%	16.9%
Entretenerse, pasar buenos momentos con otras personas	16.0%	***	13.6%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.8) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.8). Entregado en Informe de Avance 1

3.4 Valoración social de los instrumentos y mecanismos municipales de participación ciudadana

Entre todos los mecanismos de participación e información, se valoran los espacios de consulta realizados por parte del municipio. Especialmente, se valora mucho la política de visita a terreno por parte de la Alcaldesa Virginia Troncoso, lo que refuerza la credibilidad y una imagen de compromiso por parte de las autoridades. Al respecto, se valoran las mesas en terreno, las asambleas realizadas en el teatro para toda la comunidad, las audiencias de la alcaldesa todos los días lunes, así como también la habilitación de otros días para poder atender a todas las personas de la comuna que lo requiera.

Principalmente entre las organizaciones, hay una valoración de la municipalidad, en cuanto se la percibe bastante abierta a la comunidad. Entre las organizaciones funcionales, existe una valoración del trato personalista e, incluso, paternalista de la alcaldesa, a quien visualizan como una persona cercana. En efecto, entre los miembros de organizaciones, un 77% opina que la municipalidad considera bastante sus opiniones, lo que cambia entre las personas que no participan en agrupaciones formales, entre las cuales un 36% percibe que sus opiniones no se consideran en nada.

Esta relativa valoración de su apertura ciudadana, no trasunta en una mayor valoración de la capacidad resolutive y de impacto en el desarrollo social del municipio. De hecho, mayor es la proporción de personas que opinan que las organizaciones aportan mucho al desarrollo local (35,6%), que aquella que visualiza una alta contribución del municipio en estos fines (27,6%).

OPINIÓN RESPECTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD (1)							
¿En qué medida contribuyen los siguientes actores al desarrollo de su comunidad, barrio o sector?				¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?			
	El municipio	Los vecinos	Las organizaciones comunitarias		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Nada	20.7%	22.0%	3.4%	Nada	36.0%	11.1%	32.2%
Poco	15.5%	11.9%	15.3%	Poco	18.0%	11.1%	16.9%
Algo	36.2%	33.9%	45.8%	Algo	26.0%	11.1%	23.7%
Mucho	27.6%	32.2%	35.6%	Bastante	16.0%	66.7%	23.7%
Total	100%	100%	100%	No sabe	4.0%	--	3.4%
				Total	100%	100%	100%

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta CO.1) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.9). Entregado en Informe de Avance 1.

En relación con el acceso de la comunidad a los instrumentos y medios de participación e información implementados por la municipalidad, se diría que existe un bajo conocimiento de la oferta disponible. En promedio sólo un 20% de las personas consultadas a través de la encuesta indicaron conocer algunos de los instrumentos, y principalmente aquellos de mayor masividad y de contacto personal y directo con las autoridades, como las audiencias y las cuentas públicas que la alcaldesa realiza anualmente. En consonancia, se detecta un uso restringido de estos espacios y focalizados entre los dirigentes sociales.

CONOCIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE SABEN QUE FUNCIONA
Cuentas públicas del Alcalde	36.2%
CESCO	10.3%
Ordenanza de participación ciudadana	13.6%
Pladeco actualizado	13.8%
Audiencias públicas del alcalde	50.0%
Entrevistas directas con alcalde o autoridades	5.1%*
Fondeve	11.1%**
Capacitación	22.2%**
(*) Solo los conocen los dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde sólo a la comunidad no organizada	
Promedio de conocimiento de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio, 20,3% un de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio	

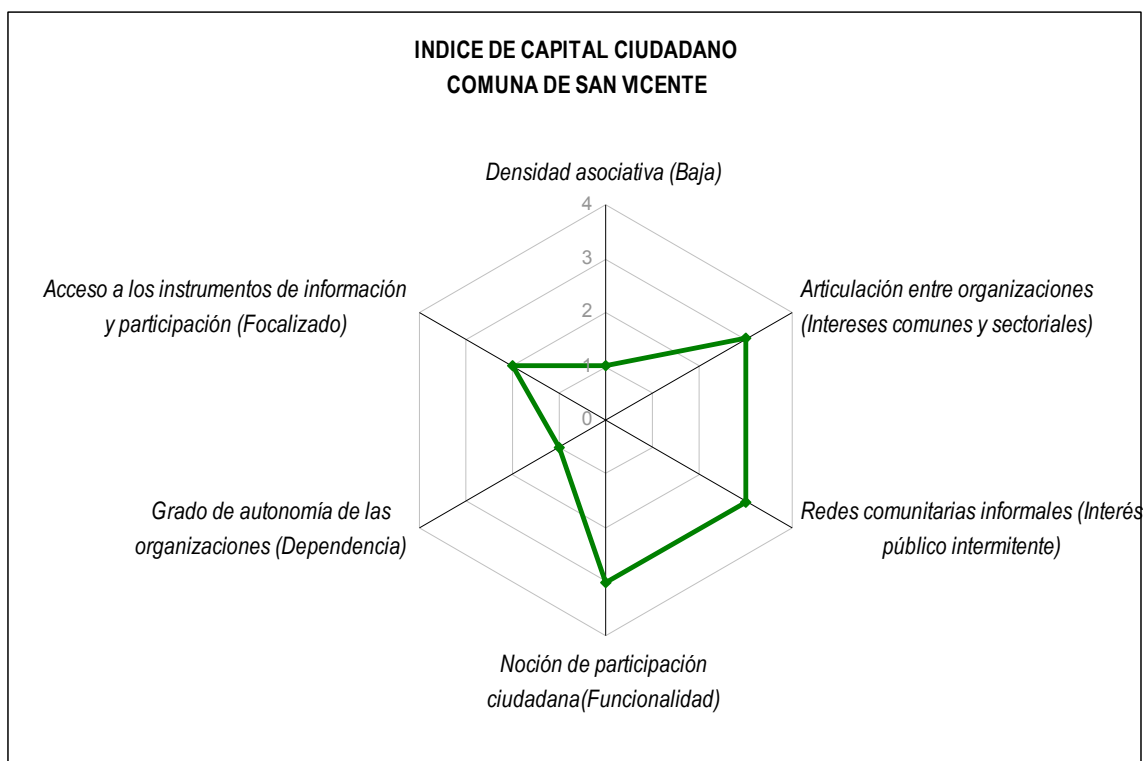
Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta MU.1 y MU.3) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.10). Entregado en Informe de Avance 1.

USO DE LOS CANALES E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
Cuentas públicas del Alcalde	1.7%*
Audiencias públicas del alcalde	3.4%*
Pladeco	0%
Entrevistas directas con alcalde	3.4%*
Página web	2.0***
Fondeve	33.3%**
Capacitación	22.2%**
(*) Solo han participado dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde solo a comunidad no integrante de organizaciones	
Promedio de uso de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio un 9,4% de las personas, han utilizado los instrumentos	

3.5 Índice de capital ciudadano

El índice graficado a continuación, muestra a la comunidad de San Vicente con un capital ciudadano valioso y potenciabile. En efecto, las mayores fortalezas de su tejido social, es que presentan redes de trabajo colaborativo entre las organizaciones a propósito de proyectos de interés colectivo, superando la competencia de intereses individuales muy presente en otros contextos comunales. Asimismo, existe una mediana capacidad e articulación informal, que vienen a suplementar la baja densidad asociativa formal que exhibe la comuna. Desde el punto de vista de su inserción en la vida pública mediante la participación ciudadana, existen mayores debilidades. Las organizaciones se presentan muy dependientes de la autoridad municipal, con quien sostiene tratos de rasgo personalista y por otra parte se evidencia poco acceso a los espacios de comunicación y participación dispuestos por el municipio. Lo que puede tener relación con la noción muy funcional de participación ciudadana que se aleja de la actoría social y el ejercicio de derechos ciudadanos.



IV.- SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

4.1 Orientación general: Fortalecer la base institucional en la conducción del desarrollo local con la comunidad como actor estratégico.

Es interesante la opción participativa de este municipio, la cual junto con ser una apuesta clara, se hace por medios más directos en el relacionamiento con la comunidad, a través de intervenciones constantes en terreno por parte de sus directivos. Este espíritu resalta al ciudadano como parte integral del problema, pero también de la solución, incentivando la co-responsabilidad social en la gestión del municipio. Pero a la vez, va generando ciertos sesgos, como el de otorgar mayor importancia al trabajo de las organizaciones territoriales que a las funcionales o temáticas, y no precisamente por su cobertura, si no por la capacidad que estas tienen para integrar dinámicas distinta que se conjugan en su demarcación.

Agregando otro elemento a lo dicho, a diferencia de otras situaciones, no existe una explícita preferencia por las organizaciones formales, ya que la participación tiende a ser convocada con carácter inorgánico y masivo. Además, y de forma coherente con la tesis original, existe un uso adecuado de los instrumentos de participación, aun cuando un segmento de ellos no es utilizado por suponer su reemplazo por el trato directo a través principalmente de las visitas a terreno, con lo cual enfatiza esa opción sin intermediación organizacional.

Asimismo se facilita y explica que la proporción de participación sea mayor en las fases de diagnóstico, planificación y seguimiento, que en las propiamente de ejecución, las que existen en menor proporción.

Algo que también parece llamativo es la diferencial de gradiente de apoyo que otorga el municipio, según el grado de carencia del grupo beneficiario, ya que implica un esfuerzo metodológico por ordenar la demanda según las características del demandante, aún reconociendo el peligro del semiclientelismo que lleva implícito.

En cuanto al tratamiento de la información este tiende a ser bastante transparente, al punto que permite la presencia de vecinos en la apertura de licitaciones, lo que al margen del efecto mediático eventual, refleja una política de puertas abiertas en esta área.

Por la parte de los dirigentes, éstos parecen tener que esforzarse para estar a la altura de este modelo, más aún si parece un contrasentido la existencia de una débil política de fortalecimiento a su labor, el que finalmente termina siendo suplementado por las lecciones y aprendizajes derivados de la experiencia que desarrollan cotidianamente.

Como corolario, cabe recalcar lo interesante de esta experiencia, y sugiriendo que se ponga especial énfasis en que su consolidación como tal necesita poner fuerte atención en la disponibilidad y capacidad de los recursos humanos que le conduzcan, ya que por sobretodo deben presentar características muy definidas en cuanto motivadores, sistematizadores y gestores de las inquietudes de la comunidad, amén de tener actitud y trato de fácil vinculación con la ciudadanía. Por lo que la política de fortalecimiento interno es de primera importancia en su consolidación.

4.2 Recomendaciones específicas.

- Desarrollar un programa de formación dirigida a los funcionarios del área social y de inversión, así como a directivos, en materias de gestión municipal participativa, articulación de redes sociales y manejo de temáticas emergentes en la gestión local (sustentabilidad del medio ambiente, equidad de género, integración de minorías, etc.)
- Implementar una estrategia que junto con tecnificar y dar sistematicidad a los procesos de consulta ciudadana, logre que las comunidades urbanas y rurales, pero especialmente sus dirigentes se entrenen y adquieran habilidades de gestión, a partir de asumir roles de ejecución y decisión en mesas sectoriales de trabajo bipartitas (municipio – comunidad) dimensionadas en horizontes de tiempo de mediano plazo y con un presupuesto base para su financiación.

SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL:
ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES
COMUNA DE CURICÓ



I.- CONTEXTO DE LA COMUNA

1.1 Caracterización territorial

POBLACIÓN (1)		% COMUNAL DE POBREZA (1)	DENSIDAD POBLACIONAL(1)
Total	132.404	9,69%	99,67hbte/km ²
Mujeres	67.281		
Hombres	65.123		
% Rural	16,67%		

Notas: (1) Fuente: SINIM, en base a estadísticas poblacionales 2006 del INE

1.2 Institucionalidad Local

RECURSOS HUMANOS (1)		RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS (2)	
Grado alcalde	4	Ingresos totales	M\$ 7.583.176
Total personal de planta	147	Presupuesto municipal por habitante	M\$ 57,27
Total personal a contrata	58	% Ingresos Propios en ingreso total	52,80%
Total personal a honorarios	56	% dependencia del FCM	31,97%
% de profesionales (planta y contrata)	15,12%	% de gastos en servicios a la comunidad sobre gastos corrientes	21,96%

Notas:

(1) Fuente: SINIM, en base Encuesta municipal

(2) Fuente: SINIM, en base a BEP Municipal

1.3 Caracterización política del Gobierno Local

ALCALDE (1)		CONCEJO MUNICIPAL(1)	
Nombre	Celso Morales Muñoz	Pacto Político	Nº de concejales
		Alianza por Chile	3
Filiación política	UDI-Alianza	Concertación por la democracia	3
		Juntos Podemos	-

Notas: Fuente: SINIM, en base a Datos SERVEL.

II.- CARACTERIZACIÓN DE INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL

2.1 Noción de participación ciudadana

▪ Concepto

La participación ciudadana aparece en el discurso de los actores municipales circunscrita al acceso a recursos por parte de la comunidad, pero fundamentalmente, por parte de las organizaciones comunitarias formales, a quienes se visualiza como mediadoras de la comunidad.

Este antecedente permite inferir que la noción de participación ciudadana de este municipio, hoy remite a una dimensión funcional y vinculada a la eficacia en la asignación de recursos, en tanto que la población es tributaria de beneficios públicos. La ausencia de referencias, hace presumir que se esta lejos de asociarla a

la incidencia en la toma de decisiones o menos ambiciosamente a la consulta, mediante mecanismos regulares e institucionales; exclusivamente, se la vincula a la recepción de recursos y beneficios.

▪ **Rol asignado a la ciudadanía**

En atención a las referencias discursivas es posible concluir que la actual administración municipal, no reconoce la actoría social en la gestión del desarrollo local, más allá de su aporte en información como un insumo para el quehacer municipal en la asignación de recursos públicos. Confirmaría esta tesis, la percepción que existiría en esta entidad respecto que su comunidad, considerándola pasiva, dependiente, demandante y que establece vínculos puntuales con el municipio en la medida que éste permita la satisfacción de sus necesidades.

La excepción de esta característica, en opinión de los consultados, estaría constituida por las organizaciones territoriales por cuanto presentarían una mayor propensión hacia fines colectivos, pero circunscritos a sus territorios de pertenencia y a la vez tampoco se les percibiría con un interés en el desarrollo de la ciudad o de la comuna.

Aún cuando la participación de la comunidad aparece muy ajena a la gestión municipal, hay indicios que a partir de ella es posible conocer las necesidades de las personas y de las diferentes comunidades. En este sentido, la participación permitiría orientar la gestión municipal, permitiendo focalizar mejor y alcanzar más eficazmente el desarrollo local

Este último antecedente, junto a aquel que refiere que la población participó del plan regulador para cumplir la ley (además mediatizado por una empresa externa), permite inferir que el rol asignado a la ciudadanía y a sus organizaciones sería el de la información básicamente.

▪ **Importancia estratégica**

En consistencia con la concepción municipal sobre la participación de la ciudadanía, el mayor aporte de la de la comunidad estaría referido exclusivamente a su autodesarrollo, empleando los recursos proporcionados o canalizados a través del municipio. Por tal razón el municipio intenta conocer el nivel de demandas con la información que aportan las diferentes organizaciones funcionales y territoriales.

Sin embargo, no se reportan argumentos que permitan identificar que la participación de la comunidad se haga efectiva mediante espacios y mecanismos sistemáticos. No hay evidencias de recorridos al territorio comunal, encuentros o diálogos ciudadanos, mecanismos de consulta, funcionamiento de una OIRS para canalizar racionalizadamente las demandas e insatisfacciones de la comunidad con la gestión municipal. Sólo existe una oficina de atención (información) ciudadana, pero no existe una vía de recepción efectiva, ni menos aún una instancia que permita un procesamiento de la información para focalizar los servicios municipales. Incluso se permiten algunos directivos indicar existen muchos funcionarios no están al servicio de la comunidad y más bien se plantean en un inverso.

De otro lado las referencias de los actores municipales consultados, permiten visualizar a un municipio que favorece en mayor medida acciones masivas de recreación, tales como paseos a la playa (6.000 personas), celebraciones del día del niño (15.000 niños), día del adulto mayor (5.000 personas), denotando el sesgo populista de su administración.

Con tales antecedentes es posible de indicar que la importancia de la participación ciudadana para reviste un carácter del tipo ritualista y sin mayor significado para éste.

▪ **Inclusión en el ciclo de gestión local**

Las únicas menciones sobre los ámbitos de la gestión municipal que han incorporado de manera organizada y racionalizada la opinión ciudadana, es la consulta obligatoria que establece la Ley en relación a la formulación del anteproyecto de Plano Regulador y el PLADECO. Sin embargo, se declara que en el ámbito de la planificación, el municipio parte del conocimiento de los problemas y demandas de la comunidad, las que no se obtienen por canales específicos, ni de manera sistemática, sino que se trata más bien de la intuición del personal municipal.

De acuerdo a los antecedentes colectados se visualiza que el municipio sólo incorpora la participación de la ciudadanía en la fase diagnóstica.

2.2 Enfoque de trabajo con la comunidad

▪ **Rasgo predominante en el vínculo con la comunidad**

El discurso revela que el asistencialismo es el rasgo que predomina en la relación municipio - comunidad, es el asistencialismo populista. Se trata de un vínculo altamente personalista, en el cual la comunidad es un actor que plantea demandas de manera desarticulada al municipio, y el municipio se plantea como “solucionador de demandas” y proveedor de actividades recreativas masivas.

Esta misma relación se reproduce con las organizaciones, con quienes se ha establecido un vínculo basado en el traspaso de recursos para paliar necesidades específicas.

Además el trabajo en terreno, permitió comprobar empíricamente que el municipio no es proactivo a la hora de ampliar las bases que acceden a sus beneficios, toda vez que éstos son apropiados por los grupos y comunidades insertas en los circuitos de información y básicamente dirigido a organizaciones del tipo tradicional. Asimismo, se percibe a un municipio que tiene un gran desconocimiento de las dinámicas asociativas locales y una indiferencia frente a las organizaciones emergentes y nuevas.

▪ **Grupos prioritarios y representación de intereses**

El discurso municipal permite observar que el municipio de Curicó procura focalizar acciones hacia grupos poblacionales alejados del centro urbano, entre éstas: la provisión en terreno de servicios municipales, especialmente en el ámbito de la salud (visitas mensuales de prevención y rondas médicas a localidades apartadas de la cabecera comunal) y educación (de educación, para lo cual se dispone de transporte gratuito para los alumnos, así como su inclusión en eventos conmemorativos masivos, como las cuentas públicas y celebraciones.

De otro lado se señala que las demandas de la comunidad se canalizan a través de las organizaciones comunitarias. Sin embargo, se trata de demandas de soluciones a problemas sociales, no vinculadas directamente con el acceso a mayores espacios de información, ni decisión. Frente a esto, la capacidad resolutoria del municipio, se circunscribe a la disponibilidad de recursos. En este sentido, se puede señalar que el municipio no contempla la colaboración con la comunidad para dar solución a sus problemas y se plantea como proveedor sin interlocutores para la co-gestión.

En consideración a los relatos, en el discurso municipal se configura la idea de una clara preferencia por el trabajo con las organizaciones formalizadas y específicamente las juntas de vecinos, las cuales son

visualizadas como entidades transversales a las problemáticas del territorio y por tanto el vínculo focalizado en éstas, es funcional a la necesidad de conocer las demandas de la comunidad por parte del municipio.

El vínculo con la comunidad no organizada es de promoción de espacios recreacionales y de desarrollo personal. Ello se expresa en que los 2 segmentos poblacionales más apoyados son los adultos mayores y los jóvenes.

▪ **Acciones de fortalecimiento hacia las organizaciones**

El fuerte énfasis en el trabajo con organizaciones formales, es expresivo de la naturaleza del vínculo; fundado en el traspaso de recursos, lo que no puede ser realizado sino solo con personas jurídicas. En este contexto la labor de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, se acota en el acompañamiento o asesoría a la obtención de personería jurídica y en el apoyo al cumplimiento de los requisitos administrativos para su funcionamiento regular (elección de directivas, actualización de vigencias, etc.)

Además de las acciones convencionales señaladas anteriormente, el resto se limita al traspaso de recursos a través de las subvenciones y los fondos concursables, como el FONDEVE. En este sentido, la proyección de mejoras en este ámbito, se circunscriben a la disposición de mayores recursos para traspasar a las organizaciones territoriales.

En este marco de antecedentes es posible indicar que estos mecanismos solo incrementan la alta dependencia de las organizaciones comunitarias del ente municipal, sin incentivar en ellas la autogestión en el cumplimiento de sus fines colectivos.

El fortalecimiento de las organizaciones con y sin personalidad jurídica significa una inversión municipal que se ubica en el rango que supera los 20 millones de pesos anuales, pero que no supera los 40, en acciones de apoyo tales como:

- Realización de cursos y talleres de capacitación,
- Oficina de atención de dirigentes,
- Fondos concursables y FONDEVE
- Asesoría a organizaciones y aportes no monetarios
- Transferencia directa e indirecta de recursos

2.3 Implementación de de instrumentos legales

- La no constitución del **CESCO**, a juicio del municipio, se atribuye al desinterés de la comunidad como resultado de las limitadas atribuciones y el carácter consultivo de este órgano. Se relata que se ha intentado reactivar el CESCO (que funcionó durante un período de alrededor de 6 años hace muchos años atrás), sin embargo ante cada convocatoria, nunca se ha alcanzado el número mínimo de representantes para constituirlo.
- La **ordenanza de participación** aparentemente no ha sido decretada, según nadie la conoce.
- Respecto de las **Audiencias públicas**, en el último año se han realizado más de 21 audiencias. Este mecanismo es difundido a la comunidad y su implementación ha permitido al municipio involucrarse y tomar decisiones en su esfera de competencias. Los participantes de las audiencias han sido:
 - vecinos no organizados

- organizaciones territoriales y funcionales
 - organizaciones productivas, empresas, cooperativas
 - organizaciones de trabajadores
- Ni **Plebiscitos**, ni OIRS han sido implementados por el municipio.

2.4 Incorporación de mecanismos de consulta e instancias de decisión ciudadana

- Se han realizado cartas ciudadanas en los temas tales como servicios municipales, seguridad ciudadana y mejoramiento urbano, patrimonio.
- Desde el 2005 no se ha realizado ningún tipo de consulta a la comunidad.
- El **PLADECO** se actualizó en el año 2006, proceso en el cual la comunidad fue consultada sobre una propuesta municipal, y acerca de sus necesidades. Además se incorporó participación de la comunidad en el PADEM y en el Plan regulador.

▪ Razones de no uso de algunos instrumentos

El discurso plantea un desconocimiento de algunos instrumentos de participación ciudadana (cabildos, presupuestos participativos), quedando de manifiesto la baja prioridad asignada a la temática en el municipio. Además todo argumento se emplaza desde la restricción presupuestaria del municipio.

2.5 Información y transparencia

Las declaraciones de los entrevistados son enfáticas en establecer su percepción que el equipo municipal, en general es autoreferente y carente de una valoración por la responsabilización de su labor pública, frente a la comunidad. Se atenúan dichas declaraciones, argumentando problemas económicos para contar con personal más calificado y que se ocupe de estas funciones.

No obstante lo anterior, se visualiza a un municipio que cumple con el mandato legal, habiendo realizado 3 cuentas públicas desde el año 2005, incluyendo en ellas el balance presupuestario municipal y difundiéndolas a través de medios virtuales, medios de comunicación escrito, actos públicos y una publicación

A su vez el municipio dispone de un sitio web, que además de acceder a información permite a la comunidad enviar consultas para tomar contacto con el municipio, así como descargar formularios o documentos Sus principales contenidos son:

- Descripción de los departamentos y publicación de documentos sobre sus respectivas gestiones.
- Trámites on-line: permisos de circulación, derechos de aseo y patentes comerciales y profesionales.
- Email de las principales directivos y autoridades para contacto
- Planos interactivos del Plan regulador
- Concejales sin información partidaria.
- Secciones especiales: salud, deporte, educación, oficina de turismo, historia.
- Formularios para trámites descargables
- Ordenanzas (4) descargables
- La página web se difunde a la comunidad

Se suma a los mecanismos de información, un periódico on-line “El municipio” disponible en la página institucional que informa sobre la gestión municipal. Asimismo realiza un programa audiovisual desde el año 2006 que se emite semanalmente, siendo su principal objetivo es orientar sobre programas y servicios públicos

Sin embargo, este municipio no financia ni **infocentros**, ni **fonoconsultas**.

2.6 Recursos institucionales y demandas

▪ Base institucional de operación

Los antecedentes colectados, permiten visualizar una unidad funcional comprimida y cumpliendo las tareas más convencionales en la materia. Junto a ello, se identifican problemas de climas laborales y sin espacios para debatir materias relativas a la participación.

Existe valoración por la infraestructura de operación concedida, pero se advierte de la sobrecarga de trabajo ante la escasez de personal y su calificación para desempeñarse en el área del desarrollo comunitario.

De este modo, se observa una base institucional de restricción estratégica y presupuestaria

▪ Déficit y demandas de apoyo del área funcional

La no implementación de los mecanismos legales de participación ciudadana se vislumbra como un importante déficit de la actual gestión en materia de participación ciudadana. A este efecto los consultados indican la necesidad que legalmente se reforme el CESCO, como una instancia de participación de la comunidad, en las decisiones comunales.

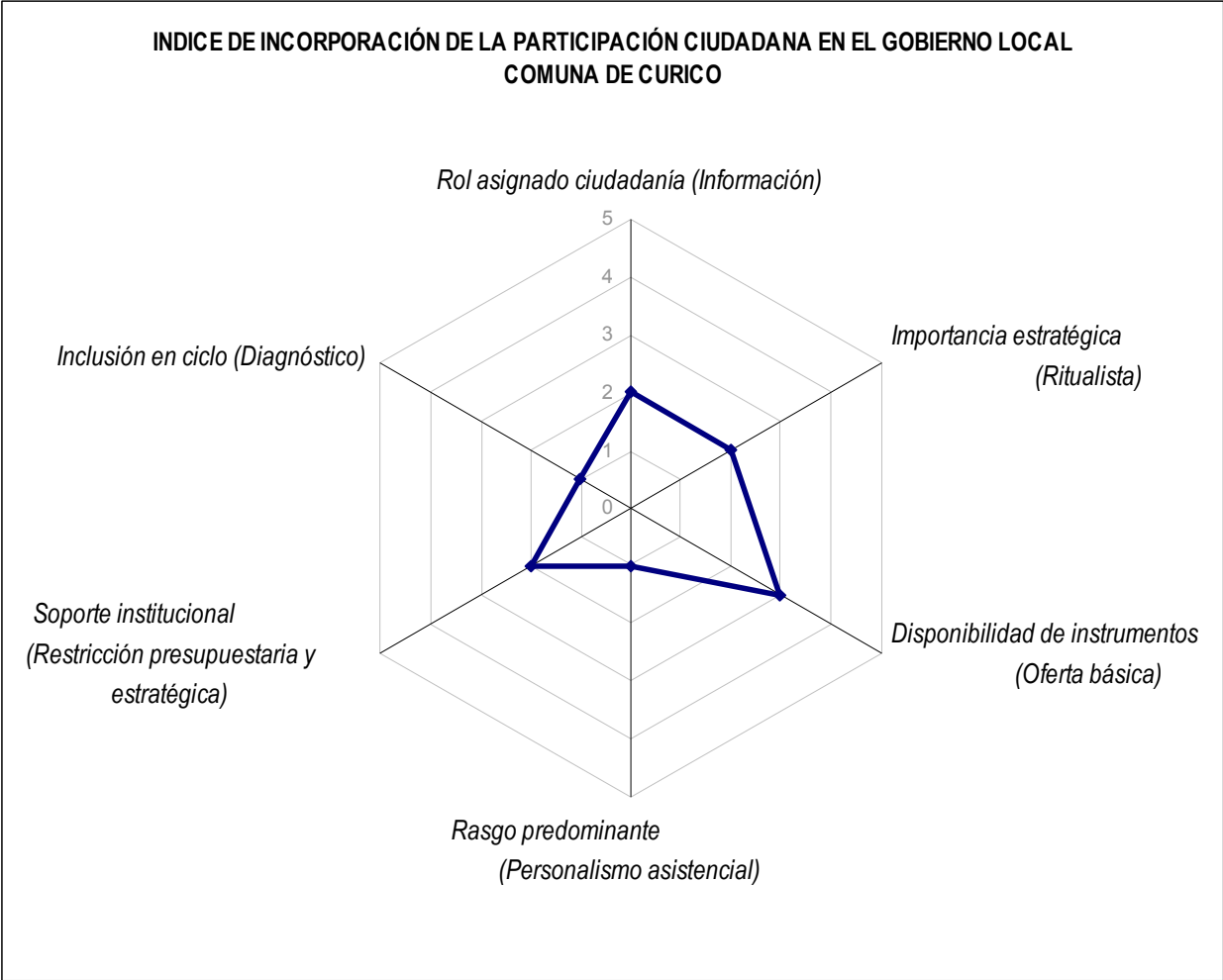
De otro lado, se señala la importancia de capacitar a los funcionarios municipales para que adquieran las competencias mínimas que involucra el servicio hacia la comunidad: conocimiento de su entorno comunitario, de metodologías y estrategias para desarrollar programas innovadores. Finalmente, se plantea la necesidad de estandarizar y regular la implementación de los programas y recursos para la comunidad, estableciendo tiempos de trabajo, calendarios y modalidades de desarrollo.

El examen de tales diagnósticos y condiciones de mejoramiento, inevitablemente conducen a visualizar a un municipio de corte legalista y sin una reflexión profunda sobre la temática que pudiera trascender en una acción innovadora. A la vez da cuenta que el estilo asistencialista tensiona y sobrecarga a ciertos funcionarios, pero no existen espacios para el debate interno que considere la opinión de los responsables de mantener la relación más institucional (no política) del municipio.

2.7 Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

De acuerdo a lo expresado anteriormente, el índice de incorporación de la participación ciudadana (ver gráfica siguiente), muestra a un municipio que intenta ser eficiente, pero que su conducción política tanto interna como externa superpone prioridades y que en ningún caso favorecen la participación ciudadana desde la perspectiva democrática. Su noción, sus instrumentos e instancias o canales, el soporte institucional, denotan debilidad o simplemente adscribiendo al cumplimiento legal. En el mejor de los casos, la máxima expresión que cobra la participación para la gestión municipal es constituirse en un mecanismo

asignador de recursos, pero que se caracteriza por su rasgo asistencial y de concentrarse en acciones populistas que se focalizan en los sectores más carenciados.



III.- CARACTERIZACIÓN DEL CAPITAL CIUDADANO

3.1 Contexto asociativo comunal

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES FORMALES			
Total de organizaciones (1)	778	Tipos predominantes (1)	- Comité habitacional: 248 (31,9%) - Club deportivo: 201 (25,8%) - Junta de vecinos: 157 (20,2%)
Porcentaje del total de 15 municipios (1)	11,9%	Orientación de las organizaciones (1)	- Tradicionales: 747 (96%) - Emergentes: 31 (4%)
Organizaciones x 10.000 hbts (2)	58,76	Participación de mujeres (4)	- 45,6% organizaciones con mujer presidenta
Organizaciones x 10.000 hbts. PNUD (3)	56	Redes de asociaciones (1)	- 5 org. de segundo nivel (0,6%)

Notas:

(1) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2)

(2) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2), Estimación poblacional 2006, INE

(3) Mapa Nacional de Asociatividad 2000, PNUD

(4) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2) calculado en base a la proporción de mujeres que figuran en la última directiva declarada a la Secretaría Municipal. Los datos corresponden a un subconjunto de los registros de organizaciones donde figuraba la información.

3.2 Principales características y dinámicas de participación en las organizaciones comunitarias

▪ Redes

La asociatividad formal en Curicó es bastante densa en un doble sentido. Por una parte, se registra un gran número de organizaciones comunitarias (778), ubicándose en el tercer lugar de las 15 comunas estudiadas; pero, por otra parte en relación con la población comunal tiene una tasa de 58,8 organizaciones por 10.000 habitantes, lo que supera el valor nacional elaborado por el PNUD en el año 2000 (56 a nivel nacional).

Respecto de su diversidad, se identifica que la problemática habitacional es altamente movilizadora de las comunidades, puesto que el 32% de las organizaciones comunitarias son grupos o comités habitacionales. Superando bastante a los clubes deportivos, segunda mayoría, y las juntas de vecinos.

Desde el punto de vista de las redes formales entre organizaciones, existen 5 uniones comunales, tres de las cuales son de agrupaciones deportivas, una de adulto mayor y una de juntas de vecinos. Respecto de esta última se debe indicar que es una entidad bastante representativa y con mucha convocatoria, puesto que cerca de un 85% de las organizaciones territoriales de Curicó (cerca de 176) pertenecen a esta agrupación de segundo nivel. Además, esta instancia ha alcanzado gran planificación en su accionar, desplegando una sectorialización del territorio, a efectos de segmentar las asambleas que también cuentan con alta convocatoria.

Los propios dirigentes perciben a las organizaciones vinculadas a temáticas emergentes (culturales, juveniles, medioambientales) mucho más desarticuladas que las tradicionales. Ello se explicaría por la falta de formalidad, al deficitario intercambio de información y falta de conocimiento del quehacer de otras organizaciones.

Finalmente, en relación con las redes de colaboración informales entre organizaciones, en Curicó las de tipo territorial se vinculan para proyectos de adelanto comunal y para potenciar estratégicamente la obtención de recursos y respaldo municipales. Del mismo modo, las organizaciones funcionales también

desarrollan actividades concertadas en torno a proyectos y eventos puntuales vinculadas a sus áreas de desarrollo.

- **Confianza**

La existencia de redes sociales permite inferir un grado suficiente de confianza interorganizacional, sobre todo a nivel de las organizaciones territoriales, cuyas redes de colaboración son más robustas. Por su parte, las organizaciones tradicionales y territoriales, los grupos juveniles y de temáticas emergentes presentan grados importantes de desconfianza, fundada en las inequidades de acceso a los recursos que genera las diferentes cercanías de los grupos al municipio.

- **Orientación de las organizaciones hacia lo público**

Existe cierta conciencia en las organizaciones territoriales, de la necesidad de su involucramiento en decisiones relacionadas con el desarrollo de la comuna en su totalidad, y no sólo en temáticas propias de cada sector. En este sentido, se reclama un espacio de participación de la comunidad para deliberar en torno al desarrollo local, específicamente a través de su opinión en el PLADECO, Plano regulador y otros instrumentos de planificación.

Asimismo, entre las organizaciones emergentes existe una importante cantidad de ellas vinculadas al trabajo solidario voluntario. Estas agrupaciones de reciente creación, tienen una orientación al servicio público muy fuerte. Sin embargo, más allá de esta orientación al interés colectivo, no hay un discurso sobre el desarrollo integral de la comuna, ni preocupaciones vinculadas a dicho entorno

- **Relaciones de poder entre organizaciones**

Los dirigentes consultados indicaron que existe un grupo de organizaciones con mayor acceso a los recursos de apoyo municipal, producto de su mayor cercanía política a los parlamentarios, concejales y alcalde. Estos grupos con mayores facilidades de acceso, son de tipo tradicional con quienes el municipio ha tenido mayor trabajo y a la vez, cuentan con canales de intercambio más fluidos y consolidados. Por otra parte, existe una visión crítica de las ONG receptoras de fondos municipales, quienes son percibidas con una orientación a sus propios fines, y no insertas en la comunidad y orientadas hacia el desarrollo de aquella. En este sentido, la gestión municipal se percibe orientada por criterios muy discrecionales y poco transparentes.

En base a los antecedentes aportados por los dirigentes, se puede aseverar que el clientelismo es el rasgo predominante en el vínculo entre las organizaciones y el municipio, lo que genera inequidades de poder entre las organizaciones. Este clientelismo tiene un importante sesgo político.

- **Autonomía y autogestión de las organizaciones**

Fundamentalmente la alta participación de la comunidad en juntas de vecinos rurales y urbanas, así como en actividades de carácter recreacional son muy dependientes del apoyo municipal para el desarrollo de sus actividades. No existe en la comunidad la concepción de formas de participación en que el Municipio no sea el actor principal o que se dependa de éste para gestionar propuestas y proyectos.

Por su parte, las organizaciones emergentes, pese a su mayor fragilidad y sostenibilidad, se autoperciben con mayor autonomía respecto del municipio, que sus pares tradicionales. Sin embargo, esta autonomía no es de carácter dogmático, sino que se refiere a que se encuentran fuera de los circuitos de acceso a los recursos; una autonomía forzada, la que acentúa su debilidad.

▪ Liderazgos y género en las organizaciones

En la comuna el 45,68% de las organizaciones cuentan con presidenta mujer, así lo indican los registros actuales del municipio. Al analizar los datos disponibles sobre la distribución de las presidentas entre los diferentes tipos de organizaciones, se observa que en primer lugar se concentran en los comités habitacionales (39,5% de las mujeres presidentas ejerce su cargo en este tipo de agrupaciones), los clubes de adulto mayor (27,7%) y un 21% de las presidentas ejercer su cargo en juntas de vecinos.

Por su parte, los sectores con mayor presencia femenina en los cargos superiores son los talleres laborales, en todos los cuales las mujeres ocupan cargos de presidencia. Le siguen los clubes de adulto mayor, entre los que un 83,8% de estas agrupaciones están registradas en el municipio con una presidenta mujer. Luego en el caso de los comités habitacionales esta cifra alcanza el 56,5%, entre las uniones comunales, un 50% y en las juntas de vecinos, un 47,8%

Al comparar las cifras del Mapa asociativo comunal con las referencias de las mujeres dirigentes con quienes se conversó, se identifican ciertos consensos en torno a la inserción femenina en las directivas y membresías de las organizaciones comunitarias. Las mujeres dirigentes señalan que existe una notoria mayoría femenina en los centro de madres, clubes de adulto mayor, centro de padres y apoderados; aunque se menciona también que en las juntas de vecinos habría una mayor presencia femenina. Se trata de organizaciones con una clara orientación materialista y al bienestar individual y colectivo de sus miembros principalmente en el ámbito de la sociabilidad. Con todo, se puede concluir que, si bien se mantiene el concepto tradicional de la participación de mujeres en los centros de madres y talleres laborales, se ha producido una apertura a todas las organizaciones, principalmente adultos mayores donde participan mujeres en su gran mayoría, llegando a ser organizaciones casi completamente feminizadas.

En cuanto al ejercicio de su liderazgo comunitario, hay una autopercepción muy positiva. Por una parte se señala que la constancia y perseverancia es un rasgo predominante entre las dirigentes. Por otra parte, se indica que presentan un estilo mucho más democrático y participativo de ejercicio del poder al interior de sus organizaciones y en la relación con las bases. Estos rasgos distintivos explicarían la mayor confianza que despiertan en la comunidad y la mayor cercanía con que son percibidas por sus comunidades.

El principal obstáculo percibido para su desempeño como dirigentes, es la conciliación de la vida familiar y el rol público. Transversalmente, existe una autoconvicción en la obligatoriedad de desempeñar las tareas domésticas y la atención de los miembros del hogar; ello impone dificultades en la administración de su tiempo, así como impone un doble sacrificio.

3.3 Formas de participación no formales de la comunidad

A partir de los datos colectados a través de encuesta a los dirigentes y comunidad no organizada de la comuna de Curicó, se detecta una notoria actividad colectiva de carácter informal, prevaleciendo por sobre la inserción en agrupaciones estables y de trabajo permanente (39%), la colaboración comunitaria de carácter puntual y específico (53,6%), lo que da cuenta de un importante capital social comunitario, aunque con una trama frágil. Esta asociatividad comunitaria esporádica tendría una tendencia hacia la realización de actividades sociorecreativas, y convoca en notoria mayor medida a las personas que ya forman parte de agrupaciones formales. En efecto, el 100% de los dirigentes, declaró haber realizado durante el último año, al menos una actividad con otros miembros de su barrio, villa o pasaje con diversos fines específicos; mientras que en el caso de las personas no adscritas a organizaciones formales, esta situación corresponde solo a la mitad.

	PARTICIPACIÓN EN AGRUPACIONES INFORMALES (1)	ADHESIÓN A CAUSAS COLECTIVAS (1)				
		ALGÚN TIPO DE ACTIVIDADES COLECTIVAS	ACTIVIDADES RECREATIVAS	ACTIVIDADES SOLIDARIAS	ACTIVIDADES DE MEJORA	MOVILIZACIONES - PROTESTAS
Comunidad en organizaciones formales	62,5%	100%	5,8%	4,3%	3,6%	0,7%
Comunidad que no participa en organizaciones formales	37,7%	50,8%	26,8%	14,5%	10,1%	9,4%
Total comunidad encuestada	39,1%	53,6%	32,6%	18,8%	13,8%	10,1%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.2) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.4). Entregado en Informe de Avance 1

(2) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.6) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.7)

En relación con lo que significa participar, cerca de un tercio de las personas lo relaciona en primer lugar con la ayuda, colaboración y cooperación; y mientras que algo menos de un quinto lo vincula con la pertenencia a un grupo. En ambos casos, la alusión principal apunta hacia los medios y no hacia los fines de la participación, medios que además tiene que ver con el colectivo más cercano y las redes de cooperación. Cerca de un 12% indica que la participación sería una actividad colectiva de entretenimiento y esparcimiento, es decir una experiencia en el plano de la sociabilidad.

	SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN (RESPUESTA EN PRIMER LUGAR) (1)		
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Ayudar, colaborar, cooperar	30.0%	0%	28.3%
Pertenecer a un grupo	20.0%	0%	18.8%
Entretenerse, pasar buenos momentos con otras personas	10.8%	37.5%	12.3%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.8) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.8). Entregado en Informe de Avance 1

Se debe agregar que entre los dirigentes, esta situación es algo diferente. Entre éstos, existe una incipiente noción de derechos ciudadanos, puesto que en su caso, un 50% de los entrevistados indicó que participar es equivalente a manifestar, reclamar por sus derechos o los derechos de las personas, lo que da cuenta de un importante rasgo comunitario.

3.4 Valoración social de los instrumentos y mecanismos municipales de participación ciudadana

En general los y las dirigentes sociales conciben al municipio como una institución con bajísima apertura a la participación ciudadana, al tiempo que poco democrática. Su orientación de trabajo con la comunidad, sería netamente política y en ese sentido, no existe apertura a la colaboración con ésta por el desarrollo social, ni incluyéndola en la toma de decisiones, ni apoyando el desarrollo de proyectos por parte de ésta. En síntesis, su contacto con la ciudadanía obedece a una finalidad ritualista y de mantención en el poder.

Estos juicios y percepciones se condicen con una desconfianza básica frente al municipio, en tanto se lo observa muy discrecional y falta de transparencia en la asignación de recursos y en la focalización de los apoyos hacia la comunidad y sus organizaciones, con un basamento político, fundamentalmente.

En tal sentido, los datos de la encuesta son claros al indicar que un 81% de las personas consultadas, indicaron que el municipio no considera en poco y nada su opinión al tomar decisiones. Como contrapartida, los bajos niveles de confianza esgrimidos en los discursos sociales, se condicen con la mayor relevancia asignada a los vecinos en el desarrollo local (26,8%), que casi duplica la valoración de la contribución municipal al mismo desarrollo (15,9%).

OPINIÓN RESPECTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD (1)							
¿En qué medida contribuyen los siguientes actores al desarrollo de su comunidad, barrio o sector?				¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?			
	El municipio	Los vecinos	Las organizaciones comunitarias		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Nada	17.4%	13.0%	12.3%	Nada	40.6%	37.5%	40.4%
Poco	38.4%	23.9%	33.3%	Poco	41.4%	12.5%	39.7%
Algo	28.3%	36.2%	37.7%	Algo	11.7%	50.0%	14.0%
Mucho	15.9%	26.8%	16.7%	Bastante	5.5%	0%	5.1%
Total	100%	100%	100%	No sabe	.8%	0%	.7%
				Total	100%	100%	100%

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta CO.1) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.9). Entregado en Informe de Avance 1.

En relación con los instrumentos y canales específicos, se valora negativamente la falta de preocupación y compromiso municipal por mantener y promover algunos instrumentos legales y básicos de participación, como el CESCO y la OIRS. Pese a que se valora el FONDEVE como fuente de financiamiento a las organizaciones, se reconoce su alcance limitado y se demanda fuertemente, la constitución del CESCO.

Si observamos la tabla siguiente, se verifica que existe un deficiente acceso a información respecto de la oferta municipal en materia de comunicación y participación. En promedio menos de un cuarto de los encuestados (23,3%) conoce los diferentes instrumentos que les fueron consultados, entre los que los eventos masivos y de connotación pública como las cuentas públicas, es el más conocido. De manera consistente, el uso de los instrumentos también es muy deficitario.

CONOCIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE SABEN QUE FUNCIONA
Cuentas públicas del Alcalde	59.6%
Audiencias públicas del alcalde	20.6%
Cartas ciudadanas	6.6%***
Pladeco actualizado	22.4%
Entrevistas directas con alcalde o autoridades	3.6%
FONDEVE	25.0%**
Capacitación	25.0%**
(*) Solo los conocen los dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde sólo a la comunidad no organizada	
Promedio de conocimiento de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio, 23,3% un de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio	

USO DE LOS CANALES E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
Cuentas públicas del Alcalde	3.6%
Audiencias públicas del alcalde	2.2%
Pladeco	2.2%
Entrevistas directas con alcalde	0.7%*
Página web	20.8***
FONDEVE	50.0%**
Capacitación	0%
(*) Solo han participado dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde solo a comunidad no integrante de organizaciones	
Promedio de uso de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio un 11,4% de las personas, han utilizado los instrumentos	

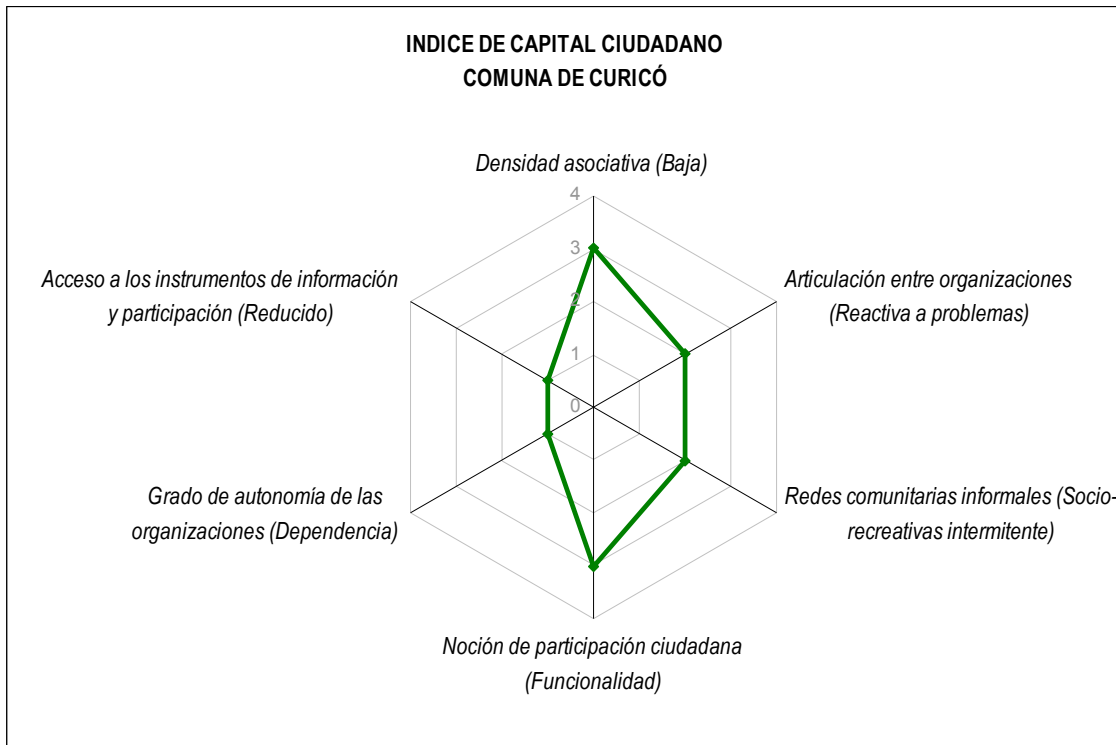
Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas in integrantes de organizaciones formales (Pregunta MU.1 y MU.3) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.10). Entregado en Informe de Avance 1.

Para finalizar, se debe tener en cuenta que la mayor demanda social es por la generación de espacios de participación ciudadana y de incidencia de las juntas de vecinos y organizaciones funcionales en las decisiones que tiene que ver con el desarrollo local. En este sentido, se demanda mayor participación en los instrumentos de planificación, y la constitución del CESCO como espacio consultivo.

3.5 Índice de capital ciudadano

Considerando todos los antecedentes expuestos, el índice de capital ciudadana graficado a continuación, pone de manifiesto que la comunidad de Curicó tiene mayores fortalezas en sus dinámicas de trabajo colaborativo, que en relación con la asunción de una postura de ciudadanía activa frente al municipio. En efecto, el asociacionismo formal es importante en esta comuna, existe una incipiente articulación de redes que es reactiva a problemas específicos, y existe un capital comunitario de tendiente a la articulación social y recreativa importante. Sin embargo, la comunidad es altamente demandante del municipio, sin capacidad de autogestión, existe un reducido acceso a los canales de información y participación, y por último, en el discurso social prevalece una noción de participación ciudadana orientada a la pertenencia a grupos y acceso a redes de apoyo.



IV.- SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

4.1 Orientación general: potenciar la dimensión participativa de la comunidad como factor coadyuvante a la modernización de la gestión municipal.

En este caso, la tesis es simple: la participación es la expresión del canal de comunicación entre la comunidad organizada y su municipio y ese es el eje sobre el cual se desliza toda la relación entre ambos. De hecho el vínculo está dado por los beneficios públicos y tras esa demanda concurren la oferta municipal y la información de la demanda comunitaria organizada.

Este modelo permite que el propio municipio alimente la visión de estar al mando de una comunidad inerte, pasiva y meramente reactiva, sin enjuiciar su responsabilidad en dicha situación, ni la diferencia que se presenta entre las organizaciones funcionales y aquellas territoriales que muestran un mayor dinamismo.

La situación se refuerza como expresión institucional al interior del municipio, donde el grueso de los funcionarios se autoperceben como engranajes de una instancia burocrática, donde la tramitación es el norte de su labor y no el desarrollo de las personas a las que sirven. La precariedad de las instancias internas dedicadas a guiar, potenciar o estimular la participación es mero correlato de esta visión reduccionista.

Aún así, existe conformidad en sus autoridades y funcionarios, los que sienten que cumpliendo mínimamente con las obligaciones legales y en algún caso programáticas, se dan por satisfechos, incluso paradójicamente amparados en la pocas manifestaciones de demandas ciudadanas. Lo que esto no tiene

en cuenta es justamente que dicha inactividad social es fomentada, en parte, por la inercia municipal, las que configuran la articulación ritualista que detecta este informe.

La integración ciudadana en el PLADECO y el Plan Regulador es ejemplo, quizás justamente porque direccionan la participación en las fases de diagnóstico, donde es la demanda el fuerte de dicha participación y en ningún caso la co-ejecución o la evaluación.

Incluso hay otro elemento que se adiciona, y que no es menor, y es la tendencia a cristalizar la representación en las organizaciones formales ya constituidas y que por ende son funcionales al esquema implementado. En este arreglo, las estructuras emergentes o con visos de extra sistema, no son integradas bajo el supuesto que no serán capaces de presionar en medida que logren de facto su posicionamiento. La inexistencia de CESCO aparece lógica en este paisaje social.

El resto de mecanismos de participación se implementa de acuerdo a la tesis desarrollada de la participación justa y contenida. Numéricamente puede parecer interesante, pero cualitativamente no se orienta a propiciar mayores niveles y dimensiones en el proceso participativo; en otras palabras, no intenta generar nuevos espacios, no pretende seducir nuevos actores, en el fondo es una propuesta conformista.

Este es nuevamente un municipio donde existe mucho por hacer, pero siempre empezando por lograr que sus autoridades visualicen que la participación es una dimensión que no hay que temer, ni menos menospreciar, sino que potenciar más allá de propósitos de gestión, sino derechamente en el ámbito del posicionamiento político de sus autoridades

4.2 Recomendaciones específicas.

- Realizar un proceso participativo de formulación de algunos planes territoriales en cualquiera de las aristas temáticas, deportivo, de seguridad, de igualdad de oportunidades, de desarrollo productivo, etc. La convocatoria debiera ser inclusiva de los sectores no organizados, y considerar en el diseño metodológico algunas fases de seguimiento y evaluación participativos, que coresponsabilice a la comunidad por el éxito o no logro de las metas a plantear.
- En el marco de la inminente aprobación de la Ley de asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, desplegar un trabajo de formación de líderes a fin de constituir en el corto plazo un Consejo de Sociedad Civil con base identitaria. Este proceso formativo debiera habilitar a los líderes de las diversas expresiones asociativas locales en el funcionamiento de la gestión municipal, los derroteros del desarrollo local y algunos contenidos básicos de negociación, manejo de conflictos y liderazgos para la democracia participativa.

SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL:
ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES
COMUNA DE MAULE



I.- CONTEXTO DE LA COMUNA

1.1 Caracterización territorial

POBLACIÓN (1)		% COMUNAL DE POBREZA (1)	DENSIDAD POBLACIONAL(1)
Total	19.493	16,82%	81,83 hab/km ²
Mujeres	9.453		
Hombres	10.040		
% Rural	49,96%		

Notas: (1) Fuente: SINIM, en base a estadísticas poblacionales 2006 del INE

1.2 Institucionalidad Local

RECURSOS HUMANOS (1)		RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS (2)	
Grado alcalde	6	Ingresos totales	M\$ 1.234.088
Total personal de planta	28	Presupuesto municipal por habitante	M\$ 63,31
Total personal a contrata	10	% Ingresos Propios en ingreso total	23,98%
Total personal a honorarios	5	% dependencia del FCM	68,73%
% de profesionales (planta y contrata)	18,4%	% de gastos en servicios a la comunidad sobre gastos corrientes	14,97%

Notas:

(1) Fuente: SINIM, en base Encuesta municipal

(2) Fuente: SINIM, en base a BEP Municipal

1.3 Caracterización política del Gobierno Local

ALCALDE (1)		CONCEJO MUNICIPAL (1)	
Nombre	Fresia Faúndez Cáceres	Pacto Político	Nº de concejales
Filiación política	Democracia Cristiana	Alianza por Chile	3
		Concertación por la democracia	2
		Juntos Podemos	1

Notas: Fuente: SINIM, en base a Datos SERVEL.

II.- CARACTERIZACIÓN DE INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL

2.1 Noción de participación ciudadana

- Concepto

Existen dos concepciones en torno a la participación ciudadana en la gestión municipal. Por una parte, se la entiende como una práctica masiva de asistencia a eventos de convocatoria pública. En segundo lugar, se la entiende como la escucha de las necesidades y demandas de la población, frente a la que el municipio ofrece respuestas efectivas. Más allá de esta noción instrumental, no se asocia la participación, con el plano de las decisiones públicas.

▪ **Importancia estratégica**

La participación de la comunidad, en el sentido antes mencionado tiene una importancia táctica. Su importancia radica en su funcionalidad a la identificación de necesidades de focalización de los escasos recursos municipales. En este sentido, se la entiende como un buen complemento a la gestión, por cuanto el municipio carece de competencias técnicas y de un presupuesto adecuado para solventar todas las necesidades territoriales, frente a lo cual la cooperación de la comunidad permite rentabilizar el escaso presupuesto municipal para el desarrollo local.

Asimismo, se percibe que el contacto con la comunidad es necesario para una buena gestión municipal, así como un factor importante para mantener la legitimidad del gobierno local; sin embargo, no hay una convicción que exceda la función instrumental de la participación y la vincule con procesos políticos y de gobernabilidad democrática.

▪ **Rol asignado a la ciudadanía**

En congruencia con la importancia estratégica que presenta la participación de la comunidad para el municipio, la comunidad es vista como un apoyo en la tarea de gestionar los recursos locales. Esta visión se reduce no obstante, a su importancia en cuanto portador de información.

Bajo esta óptica receptiva de información acerca de las demandas de la comunidad, el municipio procesa las demandas de la población en la formulación de proyectos de inversión en infraestructura (lo que no supera el 3% del presupuesto municipal), sin embargo no existiría un mecanismo sistemático para integrar la información de las necesidades y prioridades comunitarias. Por el contrario, es a través del contacto individual entre miembros de la comunidad y los funcionarios en terreno o con la Alcaldesa (en instancias de audiencia), donde los primeros manifiestan sus necesidades particulares en forma de demanda que el municipio debe atender.

▪ **Inclusión en el ciclo de gestión local**

En materia de participación en la planificación territorial, recientemente se está desarrollando el proceso de actualización del PLADECO, con la participación de algunas comunidades, específicamente urbanas, pero dicho proceso no ha concluido y aún no se cuenta con el instrumento acabado. Junto a ello, se incorporó participación de la comunidad en los siguientes instrumentos de planificación territorial en el último año:

- PADEM (año 2007)
- Plan de salud consultorios
- Plan de fomento productivo

Fuera de estas experiencias ya consolidadas, la mayor parte de la información que se obtiene de la comunidad, alimenta los diagnósticos de manera inorgánica y asistemática.

2.2 Enfoque de trabajo con la comunidad

▪ **Rasgo predominante en el vínculo con la comunidad**

El municipio se vincula con la comunidad casi exclusivamente para dar soluciones a problemáticas sociales y proporcionar recursos y beneficios. Ello se ha realizado desde una óptica básicamente asistencialista con un claro rol de proveedor por parte del municipio y de receptor pasivo, por parte de la comunidad. En otras palabras, el vínculo entre el municipio y la comunidad opera tan solo en el plano del auxilio social y la asistencia, por lo que no es posible hablar ni de cooperación, ni conflicto.

Por otra parte, la comunidad está muy desarticulada y tiene una fuerte dependencia frente al municipio, lo que la sitúa en un estadio de gran pasividad ante éste. Dados los bajos niveles de asociatividad local y debilidad de las organizaciones existentes, el vínculo con la comunidad opera básicamente a través de tratos individualizados, lo que en cierta forma ha impedido que se asiente una relación clientelista con las organizaciones.

En términos colectivos, se dan espacios masivos de interacción a propósito de la realización de eventos masivos de información (cuentas públicas) y de conmemoración local (aniversario comuna).

▪ **Grupos prioritarios**

No existen grupos prioritarios para trabajar. La focalización de apoyo a la comunidad y contribución al mejoramiento de su calidad de vida no responde a planteamientos y formulaciones institucionales estratégicas, sino que se regula mediante las demandas sociales.

▪ **Representación de intereses**

Las demandas sociales se transmiten a través del contacto directo entre la comunidad y los funcionarios municipales. Frente a éstas, cuya naturaleza está vinculada al mejoramiento de condiciones socioeconómicas y de infraestructura urbana, se reconoce que el municipio tiene poca capacidad de dar soluciones, por el déficit presupuestario y de personas con habilidades en el desarrollo de programas de impacto social. En este sentido, el municipio está condicionado a factores estructurales como el presupuesto, para poder dar respuesta a las demandas de la comunidad.

▪ **Acciones de fortalecimiento hacia las organizaciones**

Existe un escaso vínculo con las organizaciones, en comparación al vínculo con los vecinos y familias. Sin embargo, en el estrecho margen de interacción con las agrupaciones locales, el vínculo se sustenta en la entrega de beneficios.

En general, se percibe que el municipio ha reforzado el círculo vicioso de la dependencia de las organizaciones y la comunidad, así como su pasividad. Se percibe un vínculo muy asistencialista y poco sustentable.

Desde el año 2005 a la fecha el apoyo exclusivamente dirigido a las organizaciones con personalidad jurídica es la transferencia de recursos mediante fondos concursables, así como la disponibilidad de subsidios para éstas. Para todas las organizaciones formales e informales el municipio dispone de la siguiente oferta:

- Realización de cursos y talleres de capacitación
- Formación de nuevos líderes
- Asesoría
- Oficina de atención a organizaciones
- Transferencia directa e indirecta de recursos
- Aportes no monetarios
- Colaboración y patrocinio

En todos estos servicios se estima una inversión anual entre \$5.000.001 - \$10.000.000

2.3 Implementación de de instrumentos legales

- En Maule no se ha constituido el CESCO, ni se ha aprobado la ordenanza de participación
- No cuenta con OIRS
- Durante el último año, se han realizado más de 21 audiencias las que tuvieron un uso meramente informativo. Se destaca que el mecanismo de audiencia se haya flexibilizado en la comuna, debiendo ser solicitadas con 1 semana de anticipación. En ellas participan:
 - vecinos no organizados
 - organizaciones territoriales y funcionales
 - organizaciones de trabajadores

2.4 Incorporación de mecanismos de consulta e instancias de decisión ciudadana

Dado el enfoque de trabajo con la comunidad, el municipio promueve mayormente instrumentos de información y de conocimiento de demandas de la comunidad. Sin embargo se destaca la realización de algunas actividades de consulta con la comunidad, tales como la consulta para los planes ya mencionados, así como cabildos o diálogos ciudadanos.

Se han realizado 2 Cartas Ciudadanas, proceso en el que la comunidad opinó sobre los contenidos sugeridos por el municipio. Los temas abordados son:

- Educación y Salud
- Actividades productivas

▪ Razones de no uso de algunos instrumentos

Se manifiesta como causal de la no implementación de instrumentos el tamaño y recursos del municipio, resaltando el alto grado de desconocimiento de sus funcionarios respecto de éstos, así como estimar que nivel de participación que presenta la comunidad no amerita un esfuerzo en este sentido.

2.5 Información y transparencia

Dado el contexto de un alto grado de dispersión y diversidad sociocultural de la población comunal, el municipio se hace cargo de ello, desplegando acciones de acercamiento de las autoridades y funcionarios hacia las localidades, fundamentalmente con un fin informativo, pero también de contacto y escucha activa. Asimismo, se han dispuesto días especiales para audiencias y atención de la población que no reside en la cabecera comunal, Maule.

En materia de información, se cuenta con un programa radial diario en radio de Talca para favorecer el amplio acceso de las comunidades que se habitan muy dispersos en el territorio. Asimismo, se cuenta con página web (www.comunademaule.cl), pero se reconoce su baja accesibilidad, habida cuenta de los bajos niveles de escolaridad y de conectividad en los sectores rurales, especialmente. Este sitio recibe menos de 3.000 visitas al año y sus principales contenidos son:

- Información del municipio: datos alcaldesa, nombres de las jefaturas de departamentos y principales administrativos y sus correos para contacto, fotogramas de actividades municipales
- Formulario de contacto on-line con el municipio
- Sección para organizaciones comunitarias que permite descargar el registro municipal.

- Cuenta pública (solo 2004)
- Noticias locales
- Estadísticas demográficas y socioeconómicas de la comuna
- Webmail para los funcionarios

Por otra parte, existen algunos ejemplos de transparencia democrática dignos de rescatar. En primer lugar, el Concejo Municipal realiza sesiones públicas en las que las organizaciones pueden plantear necesidades y demandas. En segundo lugar, en cumplimiento de la normativa respectiva, se han realizado 3 cuentas públicas desde el año 2005, incluyendo el balance presupuestario municipal. La última se difundió a través de medios virtuales, actos públicos y una publicación.

2.6 Recursos institucionales y demandas

▪ Base institucional de operación

La interlocución más orgánica y sistemática se produce a través de las audiencias ante el Concejo y la Alcadesa. No existe con claridad la función de atención ciudadana o de organizaciones sociales institucionalizada en el municipio, no obstante se cuenta con una oficina de atención ciudadana y otra oficina sucursal en un lugar distinto del edificio municipal.

Para reforzar la gestión en materia de participación ciudadana, la municipalidad de Maule ha recurrido a diversos organismos en solicitud de apoyo técnico y metodológico. Entre estas se encuentra: SUBDERE, MINSAL, MINEDUC, Gobierno regional, Gobernación provincial, Universidades y la Asociación de municipalidades

▪ Déficit y demandas de apoyo del área funcional

Dado el escaso presupuesto del municipio, se trata de una institución con una planta reducida de personal con bajas calificaciones. En este sentido, el personal existente tiene enormes sobrecargas laborales, que impiden desarrollar un mayor número de actividades. Por otra parte, se percibe que la sobre exigencia al municipio se ha incrementado en los últimos años, debido a una fuerte migración de población que ha robustecido el nivel de demandas.

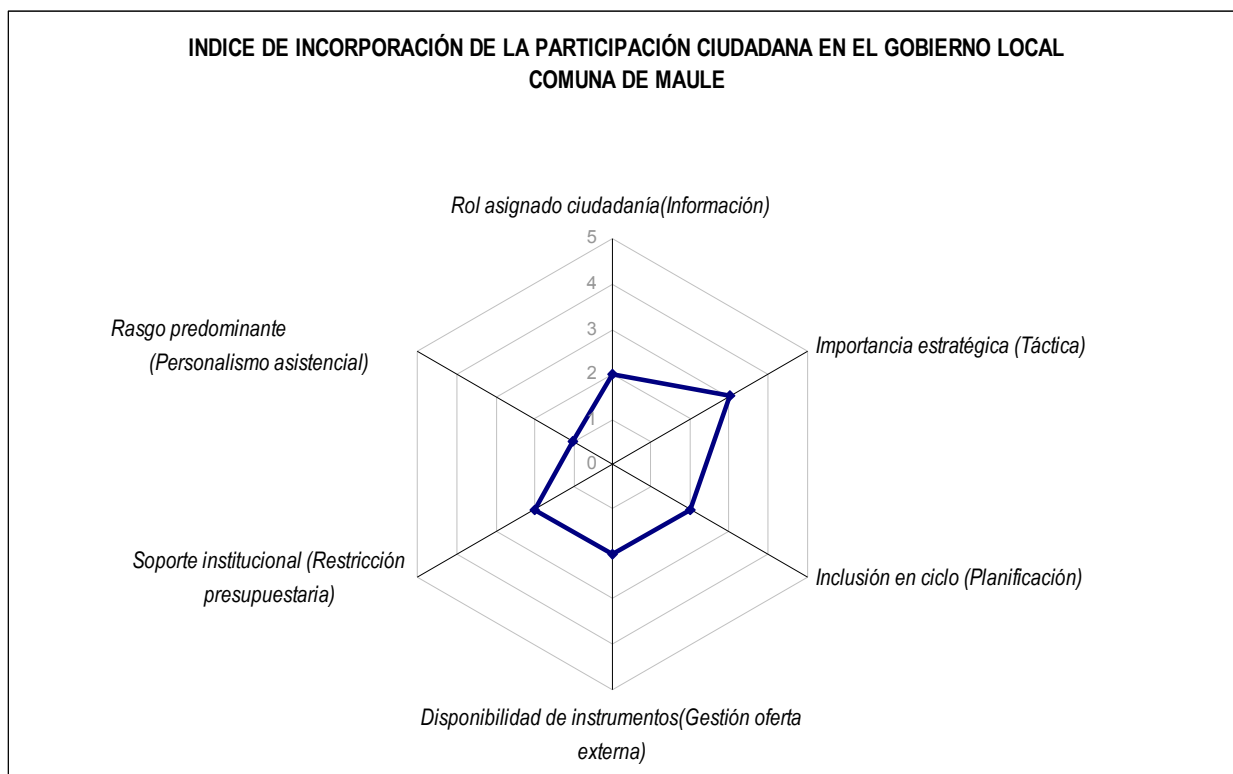
Por otra parte, se percibe que las autoridades como Concejales, no tiene directrices claras respecto de la promoción de la participación ciudadana y el contacto con la ciudadanía.

En este escenario, se detecta la necesidad de desarrollar y formular un programa de trabajo con organizaciones comunitarias, de forma tal que se establezcan compromisos y se realice un seguimiento posterior. Ello se complementa con la necesidad e contar con un buen diagnóstico de las organizaciones, un catastro e información de sus vigencias y grado de actividad. Adicionalmente, se estima necesario concluir la actualización del PLADECO, a fin de contar con una carta de navegación explícita y orientadora

2.7 Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

Todos los antecedentes expuestos derivan en la elaboración del índice de incorporación de la participación ciudadana, el cual puede ser observado en la gráfica que a continuación se exhibe. En síntesis este índice da cuenta de un municipio que remite la participación ciudadana a una dimensión táctica y funcional circunscrita a intentar hacer coincidir la oferta pública con la demanda y necesidades sociales, ello en un escenario municipal adverso en términos de recursos presupuestarios, capacidades institucionales y

profesionales. Los viejos patrones de una comuna rural, pobre y dependiente, no logran en tal escenario ser desarraigados, por el contrario pareciera que exacerbaban el asistencialismo de la autoridad y aun cuando los discursos de modernizadores los rocen y permitan abrir espacios de mayor comunicación y transparencia.



III.- CARACTERIZACIÓN DEL CAPITAL CIUDADANO

3.1 Contexto asociativo comunal

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES FORMALES			
Total de organizaciones (1)	281	Tipos predominantes (1)	- Junta de vecinos: 43 (15,3%) - Club deportivo: 38 (13,5%) - Comité de pavimentación: 25 (8,9%)
Porcentaje del total de 15 municipios (1)	4,3%	Orientación de las organizaciones (1)	- Tradicionales: 246 (92,5%) - Emergentes: 20 (7,5%)
Organizaciones x 10.000 hbts (2)	88,5	Participación de mujeres (4)	- 44,7% organizaciones con mujer presidenta
Organizaciones x 10.000 hbts. PNUD (3)	56	Redes de asociaciones (1)	- 8 org. de segundo nivel (2,8%)

Notas:

(1) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2)

(2) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2), Estimación poblacional 2006, INE

(3) Mapa Nacional de Asociatividad 2000, PNUD

(4) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2) calculado en base a la proporción de mujeres que figuran en la última directiva declarada a la Secretaría Municipal. Los datos corresponden a un subconjunto de los registros de organizaciones donde figuraba la información.

3.2 Principales características y dinámicas de participación en las organizaciones comunitarias

▪ **Redes**

La comuna de Maule presenta el tejido asociativo más denso, en términos de cantidad de organizaciones por habitantes. Se han catastrado 88,5 organizaciones por 10.000 habitantes, muy por sobre el valor de 56, del PNUD para el total del país en el 2000. Desde el punto de vista de la diversidad de expresiones asociativas, la comuna tiene una vocación notoriamente de corte tradicional. En efecto, hay predominio de juntas de vecinos (15,3%) y clubes deportivos (13,5%), y una reducida gama de organizaciones dedicadas a temáticas emergentes (sólo un 7,5%).

Pese a esta amplitud en términos organizativos, los dirigentes sociales consultados complementan este análisis indicando que el gran número de organizaciones son muy débiles en términos de movilización y de activismo. Adicionalmente, pese a que existen 8 organizaciones de segundo nivel (uniones comunales de juntas de vecinos, adultos mayores, comités de agua potable rural, jóvenes, discapacidad y 3 asociaciones deportivas) éstas funcionan con mucha pasividad. Lo anterior, se explica por un deficiente recambio de las dirigencias, lo que sumado a una falta de efectividad y de resolución de demandas por parte del municipio, se traduce en un agotamiento de sus dirigentes y de las bases. Sin embargo, algo diferente ocurre entre las organizaciones emerentes. En este caso existiría una mayor capacidad de articular redes estables entre organizaciones funcionales y territoriales, lo que específicamente se ha verificado con la creación de la Corporación de Desarrollo de la localidad de Colín.

En relación con la capacidad de articularse en experiencias colaborativas puntuales, las organizaciones demuestran bastante recurrencia y diversidad de temáticas que convocan la concertación. En efecto, el subíndice respectivo, señala un nivel sobre la media. Asimismo, se observa que las distintas actividades frente a las que se les solicitó a los dirigentes informar sus lazos con otras organizaciones, todas ellas concitan el trabajo cooperativo, especialmente en lo que dice relación con la exigibilidad de derechos. Al respecto, los dirigentes indicaron que un tema altamente convocante para la articulación de la comunidad es el mejoramiento ambiental y de las condiciones sanitarias de vida. Producto de ello, la comuna exhibe una fuerte organización medioambientalista que ha manifestado un fuerte poder de presión e interpelación a las autoridades regionales y nacionales.

▪ **Confianza**

Se perciben niveles básicos de confianza que posibilita la articulación de redes puntuales de colaboración. Sin embargo, se percibe que al interior de las propias organizaciones, las bases sienten desconfianza hacia los dirigentes y no existe un respaldo de los primeros hacia sus líderes.

▪ **Problemas internos**

En lo relativo al funcionamiento de las organizaciones de base, se perciben altos grados de inorganicidad, así como un distanciamiento entre las bases y los dirigentes. En sus discursos se autodescriben actuando en solitario, sin el apoyo permanente de los miembros de las organizaciones que representan.

Asimismo, en el habla social de los consultados, se identifica una baja capacidad de autocrítica y con estilos dirigenciales altamente personalistas y algo autoritarios.

- **Orientación de las organizaciones hacia lo público**

En general los miembros de las organizaciones y sus dirigentes están muy orientados hacia el interés propio. Por otra parte existe una autocrítica por parte de los propios dirigentes, de reconocerse como muy orientados a problemas puntuales y no hacia procesos vinculados con el desarrollo de la comunidad.

Lo mismo ocurre con las organizaciones y dirigentes emergentes, quienes tienen una marcada orientación hacia sus intereses personales. Sin embargo, es posible constatar la gestación de movimientos asociativos que apuntan en la dirección del bienestar de la colectividad mayor, como el caso de la agrupación medioambientalista que ha expandido su campo de acción al desarrollo de una Casa de la Cultura en su territorio.

Desde otra perspectiva, en la comunidad se ha comenzado a gestar una mayor conciencia de que el ejercicio de la ciudadanía implica una actitud demandante del respeto de los derechos, pero también de una responsabilidad ciudadana frente a los deberes.

- **Relaciones de poder entre organizaciones**

Las agrupaciones cercanas al municipio, tanto desde el punto de vista del dogma religioso como político, tendrían un notorio mayor acceso a los recursos y beneficios que éste ofrece. Asimismo, la dispersión geográfica de la comuna, ha generado una fuerte exclusión de los espacios de poder e incidencia a muchas organizaciones, por el hecho de residir en localidades muy alejadas de la cabecera comunal.

- **Autonomía y autogestión de las organizaciones**

El discurso de la comunidad organizada, sin bien apela al municipio desde la demanda y la dependencia, presenta una veta de autonomía importante. Existe, en este sentido, una importante crítica a la forma de generar dependencia por parte del municipio para con las organizaciones, pues el primero reduce su apoyo a la entrega de subvenciones que no potencian la actoría de la comunidad.

- **Liderazgos y género en las organizaciones**

Las mujeres tienen una importante presencia en las directivas de las organizaciones sociales (44,7% organizaciones con mujer presidenta). Sin embargo, su participación aparece algo sectorializada, puesto que existen ámbitos donde están excluidas y se encuentran íntegramente ocupados por hombres, como los Clubes Deportivos.

Como contrapartida, existen tipos de organizaciones donde tiene una elevada presencia de mujeres ocupando los cargos presidenciales. Al respecto, el mapa de asociatividad comunal muestran que no hay una marcada preferencia por tipos de organizaciones, pero sí se observa que las temáticas de éstas trascienden las modalidades tradicionales de inserción femenina. Un 14,8% son presidentas de comités habitacionales y un 11,5% de juntas de vecinos. Asimismo, al revisar los antecedentes de aquellos tipos de organizaciones que están completamente feminizados, se mantiene la hipótesis de una diversificación de inserción femenina. Centros de padres y apoderados, coordinadoras de desarrollo local, y organizaciones productivas, se suman a los centros de madres, talleres laborales y organizaciones de mujeres, como espacios donde el 100% de las dirigencias y probablemente, los miembros, son mujeres.

En relación a los estilos de liderazgo, los relatos de mujeres dirigentes indican que éstas tendrían una forma de liderazgo más democrática que la de los hombres. Al respecto, son explícitas en indicar que su poder y rol de dirigente se avala sobre todo en el reconocimiento y consideración de los intereses de los miembros de la agrupación y no en los discursos y percepciones individuales del dirigente. Asimismo, se

autoperciben con un estilo de liderazgo más constante y proactivo que el de sus pares hombres. De tal forma, se comparte la visión que las organizaciones lideradas por mujeres tendrían mayor continuidad que otras lideradas por varones.

Finalmente, el principal obstáculo que deben enfrentar y que las sitúa en situación de menores oportunidades, es la conciliación de la vida familiar y pública, donde la primera impone ritmos y tareas que deben ser compatibilizadas con mucho esfuerzo con la inserción en organizaciones, y mucho más para dirigir las. Se percibe además que las mujeres deben superar mayores filtros y obstáculos para ser reconocidas como dirigentes, comenzando por alcanzar el reconocimiento de su entorno familiar que no valora su gestión pública a lo que luego se suma la difícil tarea de conseguir el respaldo y legitimación de las bases de sus organizaciones. En este sentido, las mayores dificultades las tendrían las mujeres jefas de hogar sin parejas, puesto que en sus casos no existe ningún tipo de apoyo. Sin embargo, estas brechas de acceso al poder no cristalizan en un discurso o en una demanda pública de mayores y mejores oportunidades de participación en la vida pública.

3.3 Formas de participación no formales de la comunidad

La comunidad de Maule tiene una alta inserción en grupos informales (65%), lo que es aún más significativo entre los que ya se desempeñan dentro de organizaciones formales. Al mismo tiempo, la actividad colectiva por fines puntuales y específicos, es aún más convocante y fundamentalmente con fines solidarios y de auxilio a personas necesitadas o vulnerables de la comunidad, aunque es importante mencionar la alta ocurrencia de actividades de carácter más político y reivindicativo, como las protestas, que alcanzan valores altos en comparación con el conjunto de comunas estudiadas.

	PARTICIPACIÓN EN AGRUPACIONES INFORMALES (1)	ADHESIÓN A CAUSAS COLECTIVAS (2)				
		ALGÚN TIPO DE ACTIVIDADES COLECTIVAS	ACTIVIDADES RECREATIVAS	ACTIVIDADES SOLIDARIAS	ACTIVIDADES DE MEJORA	MOVILIZACIONES - PROTESTAS
Comunidad en organizaciones formales	84,6%	92,3%	27,9%	27,9%	23,3%	20,9%
Comunidad que no participa en organizaciones formales	56,7%	76,7%	20,9%	41,9%	7%	4,7%
Total comunidad encuestada	65,1%	81,4%	48,8%	69,8%	30,2%	25,6%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.2) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.4). Entregado en Informe de Avance 1

(2) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.6) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.7)

El significado que tiene para los miembros de la comunidad la participación ciudadana, está mayormente asociado con la pertenencia a un grupo y secundariamente, con la colaboración y cooperación. En este sentido, se evidencia un rasgo comunitarista de esta noción. Secundariamente se establecerían sentidos relacionados con una noción más idealista y expresiva de las opiniones y dogmas personales. En base a dichos antecedentes, podemos sugerir que se trata de una noción funcional, en tanto se relaciona con los medios más que con la expresión de fines, valores o creencias.

	SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN (RESPUESTA EN PRIMER LUGAR) (1)		
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Pertenecer a un grupo	26,7%	15,4%	23,3%
Ayudar, colaborar, cooperar	23,3%	15,4%	20,9%
Expresarse, dar a conocer ideas u adhesiones	10%	23,1%	14,0%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.8) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.8). Entregado en Informe de Avance 1

3.4 Valoración social de los instrumentos y mecanismos municipales de participación ciudadana

Desde los dirigentes sociales, existe una fuerte crítica a la falta de una política sistemática y planificada por proveer la participación ciudadana por parte del municipio. Específicamente, se critica la orientación ritualista y personalista, indicando que los espacios de escucha implementados son meramente para la legitimación política de las autoridades, pero se reciente que no existen espacios consultivos en áreas relevantes para el desarrollo (tales como Consejos de Salud, Consejos Escolares, Comités de seguridad Ciudadana que en la comuna no funcionan).

Esta crítica va aparejada de un cuestionamiento general a la falta de organicidad y de planificación territorial por parte del municipio, el que se caracterizaría por un alto grado de improvisación en todo orden de cosas. Se señala al respecto, que la planificación local responde a demandas puntuales, y no a definiciones estratégicas de largo o mediano plazo que involucren la consulta a las organizaciones y sus dirigentes.

Asimismo, se critica la autoreferencia del municipio en la planificación de actividades destinadas a interactuar con los dirigentes, puesto que éstas se planifican en horarios de baja concurrencia, pero acordes a los horarios de trabajo del personal edilicio. Finalmente, se percibe que el municipio con la falta de eficacia resolutoria ha debilitado el asociacionismo, muy centrado en la consecución de mejoras concretas en la calidad de vida

Por todo lo anterior, se devela una fuerte desconfianza para con el Municipio. Esta desconfianza se sostiene en base a dos fenómenos. Por una parte, la falta de meritocracia en la asignación del personal responsables de funciones clave para el desarrollo, la que es reemplazada por criterios de cuoteo político. Por otra parte, el explícito favoritismo e inequidad de acceso de las organizaciones a los recursos municipales, en función de una mayor o menor cercanía política y dogmática con éste. Al respecto, los datos de la encuesta ciudadana son elocuentes al señalar que un 80% de los consultados opinan que el municipio toma decisiones sin considerar las posturas de la comunidad.

Ello estaría a la base de la nula legitimidad que tiene el ente municipal como agente promotor del desarrollo. En efecto, sólo un 7% de la población consultada señaló que la municipalidad contribuye mucho al desarrollo de la comunidad, frente a lo cual las organizaciones y la propia comunidad se autopercebe con altos niveles de responsabilización.

OPINIÓN RESPECTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD (1)							
¿En qué medida contribuyen los siguientes actores al desarrollo de su comunidad, barrio o sector?				¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?			
	El municipio	Los vecinos	Las organizaciones comunitarias		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Nada	23.3%	7.0%	4.7%	Nada	56.7%	41.7%	52.4%
Poco	30.2%	16.3%	20.9%	Poco	30.0%	25.0%	28.6%
Algo	39.5%	32.6%	32.6%	Algo	6.7%	16.7%	9.5%
Mucho	7.0%	44.2%	41.9%	Bastante	6.7%	8.3%	7.1%
Total	100%	100%	100%	No sabe	--	8.3%	2.4%
				Total	100%	100%	100%

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta CO.1) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.9). Entregado en Informe de Avance 1.

Para finalizar se debe señalar que existe un conocimiento medio de los canales de información y participación que el municipio dispone, especialmente aquellos de carácter masivo como las cuentas públicas (un 72% declara saber que el alcalde da cuentas públicas y un 39% para el caso de las audiencias). En efecto, los dirigentes sociales valoran las audiencias públicas que brinda el Concejo, a las que pueden acceder las organizaciones a plantear sus necesidades y demandas. Sin embargo, este instrumento es valorado por su capacidad de aminorar conflictos y transmitir cierta tranquilidad a las organizaciones, pero se sabe de su bajo grado de incidencia.

Son también estos dos instrumentos mencionados los más utilizados por la comunidad organizada básicamente. En este sentido, es importante mencionar la demanda fuertemente sentida por los dirigentes sociales por espacios de consulta más sistemáticos. Específicamente, se anhela la constitución de consejos consultivos en áreas del desarrollo relevantes. Asimismo se demanda la creación de una oficina de organizaciones comunitarias que operen con regularidad y eficacia.

CONOCIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE SABEN QUE FUNCIONA
Cuentas públicas del Alcalde	72.1%
Audiencias públicas del alcalde	39.5%
Pladeco	19.0%
Cartas ciudadanas	16.7%
Cabildos o diálogos con autoridades	11.6%
Entrevistas directas con alcalde o autoridades	25.6%
FONDEVE	7.7%**
Capacitación	30.8%**
(*) Solo los conocen los dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde sólo a la comunidad no organizada	
Promedio de conocimiento de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio, un 27,9% de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio	

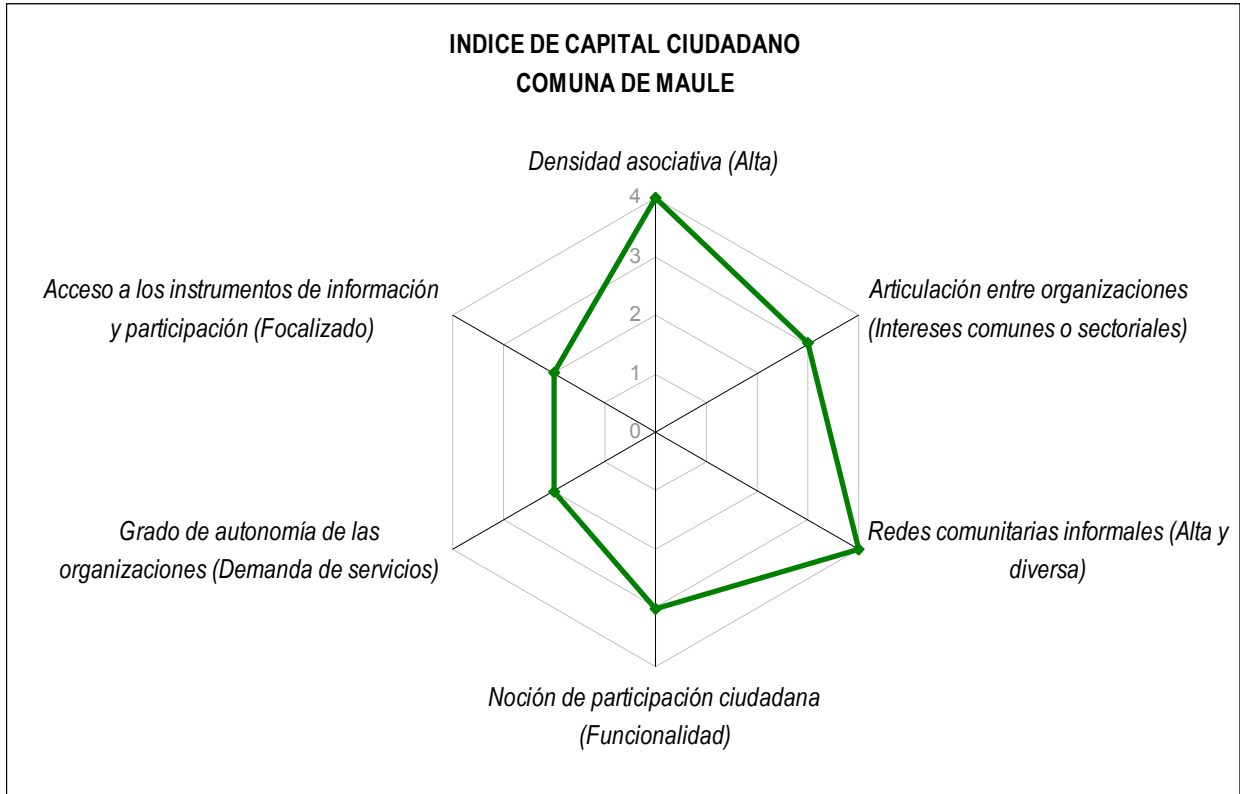
Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta MU.1 y MU.3) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.10). Entregado en Informe de Avance 1.

USO DE LOS CANALES E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
Cuentas públicas del Alcalde	9.3%*
Pladeco	0%
Audiencias públicas del alcalde	4.7%*
Cabildos o diálogos con autoridades	0%
Entrevistas directas con alcalde	9.3%
FONDEVE	0%**
Capacitación	7.7%**
Página web	3.3***
Radio comunal	33.3***
(*) Solo han participado dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde solo a comunidad no integrante de organizaciones	
Promedio de uso de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio un 7,5% de las personas, han utilizado los instrumentos	

3.5 Índice de capital ciudadano

La gráfica muestra un capital ciudadano bastante desarrollado en la comuna de Maule. En efecto, se trata de una comunidad con un alto capital social tanto en lo relativo a redes formales (tiene alta densidad asociativa y colaboración interorganizaciones), como en las relaciones informales sociocomunitarias de apoyo e interés público. Sus debilidades, se observan en el espacio de interrelación con el municipio en el plano de la participación ciudadana. En tal sentido, se aprecia que pese a reconocer un importante número de instrumentos y canales de información y participación, el uso restringido y focalizado denota o falta de interés social o deslegitimidad de estos espacios.



IV.- SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

4.1 Orientación general: Institucionalizar algunos criterios para fomentar la participación ciudadana.

Siendo un municipio de pequeño tamaño, con un esquema de administración relativamente simple, con directrices fáciles de identificar, aún así el tema de participación ciudadana aparece con rasgos complejos al interior de la gestión del municipio.

La percepción que parece guiar su accionar apunta a elementos tan básicos como la mera recepción de inquietudes y prácticas asistencialistas. Esta actitud tiende a justificarse en la medida que se está ante un municipio pobre en recursos de todo tipo, con una población también estructuralmente pobre y donde las expectativas y exigencias de la comunidad son por ende de bajísimo alcance.

En ese panorama, una parte del municipio ve en la participación el mecanismo para la focalización de los precarios beneficios y apoyos que se puedan entregar, es decir aquellos segmentos de la población que se manifiesten, estarán configurando el primer factor de elegibilidad en la asignación de los recursos. Esto refuerza el principio de que no existen grupos prioritarios, sino capacidad de visualización de la demanda, con lo cual se enfatiza la tendencia a no promocionar una participación orgánica y ésta sea reemplazada por la demanda circunstancial y asistémica, aquella que muchas veces se genera a partir del contacto directo con una autoridad y no necesita de intermediación, ni filtro organizacional alguno.

Así el asistencialismo es un tipo de relación consolidada, de dependencia aceptada como normal por ambas partes. En este cuadro la participación es más un gesto y en ningún caso un proceso colectivo elaborado.

Esto mismo explica que los pocos actos masivos o bien de orden protocolar, son los exclusivos espacios de presencia organizacional mayor, en cambio el trabajo cotidiano que es el que efectivamente pesa en esta dimensión, se hace exclusivamente con individuos, por ello el “trato directo” da cuenta de una suerte de clientelismo individual. Esto es así, al punto que si se quiere detectar los intereses de la comunidad, generalmente se termina identificando agrupaciones de demandas individuales, que pesan en la medida que coinciden en sus intereses.

Aún así, desde el municipio hay la intención de lograr mayor cobertura en la información y la recolección de información y demandas, pero estos esfuerzos en la medida que son efectivos en la recolección y agregación de demanda, dejan al desnudo la baja capacidad de respuesta del municipio, lo que genera la mecánica retracción del municipio.

En lo comunicacional aparecen esfuerzos loables para usar algunos instrumentos de participación, también por lograr cobertura territorial y transparencia en la información, pero ello choca con la dificultad de lograr buenos resultados en las fases posteriores.

También existen instancias institucionales nominales dedicadas a trabajar directamente el tema de la participación en el seno del municipio, pero son débiles en cuanto a sus capacidades (en el marco de una planta profesional escasa) e inmersos en una estructura de servicios marcada por la sobrecarga laboral.

Con este cuadro, es claro que la satisfacción de la demanda depende de la calidad de esta, de la calidad de la infraestructura municipal, de la capacidad profesional de sus funcionarios y sobretodo de la disponibilidad presupuestaria del municipio.

Por todo lo expuesto, para mejorar la gestión municipal en la dimensión participativa de la comunidad es necesario explicitar una política local en el tema, allegar recursos, generar y fortalecer una capa dirigenal, profesionalizar las capacidades dedicadas al tratamiento de este ámbito y dar contenido a un discurso que hoy no pasa del asistencialismo más básico en esta materia.

4.2 Recomendaciones específicas

- Empezar una estrategia de capacitación integral dirigida principalmente a los funcionarios del área social y otros directivos, en materias de gestión municipal participativa, articulación de redes sociales y manejo de temáticas emergentes en la gestión local (sustentabilidad del medio ambiente, equidad de género, integración de minorías, etc.). Ello en la idea de formar cuadros que a futuro potencien la asociatividad y permitan conducir a colectividades según intereses agregados, pero siempre con respeto a su autonomía y desarrollo.
- Realizar un diagnóstico interno y generar un diseño institucional para la participación ciudadana, que establezca los objetivos estratégicos, estructura orgánica y principales funciones y procedimientos para el relacionamiento con la comunidad y el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Con este horizonte, vincularse con entidades públicas que cuentan con oferta de formación de competencias laborales municipales, u otras similares.

SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL:
ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES
COMUNA DE CORONEL



I.- CONTEXTO DE LA COMUNA

1.1 Caracterización territorial

POBLACIÓN (1)		% COMUNAL DE POBREZA(1)	DENSIDAD POBLACIONAL(1)
Total	104.253	19,38%	373,13hbt/km ²
Mujeres	52.919		
Hombres	51.334		
% Rural	5,02%		

Notas: (1) Fuente: SINIM, en base a estadísticas poblacionales 2006 del INE

1.2 Institucionalidad Local

RECURSOS HUMANOS(1)		RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS(2)	
Grado alcalde	4	Ingresos totales	M\$ 7.956.815
Total personal de planta	146	Presupuesto municipal por habitante	M\$ 76,32
Total personal a contrata	52	% Ingresos Propios en ingreso total	24,49%
Total personal a honorarios	45	% dependencia del FCM	60,18%
% de profesionales (planta y contrata)	21,21%	% de gastos en servicios a la comunidad sobre gastos corrientes	38,16%

Notas:

(1) Fuente: SINIM, en base Encuesta municipal

(2) Fuente: SINIM, en base a BEP Municipal

1.3 Caracterización política del Gobierno Local

ALCALDE(1)		CONCEJO MUNICIPAL(1)	
Nombre	René Carvajal Zuñiga	Pacto Político	Nº de concejales
		Alianza por Chile	1
Filiación política	PS-Concertación	Concertación por la democracia	4
		Juntos Podemos	1

Notas: Fuente: SINIM, en base a Datos SERVEL.

2.1 Noción de participación ciudadana

▪ Concepto

El discurso directo de la autoridad municipal apunta a considerar la participación ciudadana como un mecanismo ineludible e importante en los diferentes procesos de desarrollo de su comunidad. Se le adjudica el valor de dar legitimidad a la toma de decisiones, por cuanto da sostenibilidad a las soluciones de los diversos barrios y sectores de la comuna, ya que en la medida que la comunidad participa desde el comienzo de las intervenciones o proyectos, éstos serán apropiados por las diferentes comunidades o sectores. Ello como contrapunto a una postura tecnocrática, la gestión participativa se prefiere pese a ser más lenta y complejo el ponerse de acuerdo.

De ello, dan cuenta las reiteradas menciones sobre la responsabilización de los vecinos y las organizaciones sociales en la formulación y ejecución de proyectos y la participación en programas públicos, e incluso los mecanismos de consultas y opiniones ciudadanas, tanto en las actividades en terreno como en las intervenciones abierta de los vecinos en el programa radial, tienen por función develar las necesidades y demandas comunitarias de los diversos sectores poblacionales o barrios.

En este marco de referencia, si bien no se advierte que el municipio esté cediendo espacios de poder significativos o reconocer en el otro (la comunidad u organizaciones) la capacidad para tomar un rol de iguales en las decisiones del desarrollo comunal, al menos proyecta el involucramiento de la ciudadanía en los temas de identidad cultural y la vocación productiva de la comuna, y paulatinamente su co responsabilidad en decisiones mayores de estos ámbitos.

▪ Importancia estratégica

El lugar de la participación ciudadana se circunscribe todavía más bien a una cuestión funcional en el plano de la praxis, pero estratégica en el plano político (lograr legitimidad). En efecto, se declara que la participación ciudadana contribuye al desarrollo de la comuna, y por ello hoy el municipio impulsa a que las organizaciones desarrollen proyectos de mejoramiento de los barrios o sectores.

Asimismo se menciona a los comités de desarrollo local y la confirmación de la positiva recepción que tuviera entre los dirigentes comunitarios el participar en la selección de los directivos de los establecimientos educacionales. Refuerza lo anterior, el antecedente respecto de la iniciativa del programa radial.

Según las referencias municipales éste permite recoger la opinión de la comunidad y a la vez entregar información de la gestión del municipio. Se precisa que a través de este medio, el municipio conoce las necesidades sociales (independientemente de la forma; petición, reclamo, crítica, o queja) y, por otra la comunidad se informa de los proyectos e iniciativas que este órgano está o llevará a cabo a favor de la población.

Bajo este encuadre se considera fundamental, por parte del municipio, tanto facilitar el acceso a la información pública por parte de la población, a través de sus organizaciones, como disponer de información social de la propia fuente, aunque ello signifique costos en términos técnicos (tiempos - efectividad) y políticos (estigma de utilizar a las organizaciones).

Con base a tales antecedentes se puede concebir que la actual administración municipal, es proclive a la participación ciudadana, aun cuando no ha explorado ámbitos de mayor desafío en materia de gestión participativa local.

- **Rol asignado a la ciudadanía**

Los relatos no remiten a destacar espacios o instancias de decisión o diálogo sobre las grandes cuestiones del desarrollo comunal. Las excepciones en este sentido, son por una parte la redefinición de la vocación productiva una vez que decayó la actividad minera de la extracción del carbón, aunque se debe tener presente que este proceso fue una intervención de las entidades públicas nacionales y que incluyó la consulta a la población de Coronel. Y por otra, el surgimiento de diferentes grupos o agrupaciones que colectivamente persiguen fines de diferente índole, incluido temas emergentes como los ecológicos, derechos de la mujer y culturales que ha logrado redireccionar el quehacer municipal, en la medida que superan las condiciones objetivas de pobreza.

Al mismo tiempo, el discurso municipal plantea implícitamente, que a la fecha ni la comunidad, ni sus organizaciones son capaces de percibir la comuna como un todo. Si bien algunas organizaciones comunitarias o sectores logran involucrarse y exhiben capacidades de autogestión, e incluso en determinadas ocasiones participan de la ejecución de las soluciones, la mayoría tiende a trabajar en pos de las demandas propias y centradas en la obtención de beneficios públicos para la subsistencia, en correlato a las carencias económicas de la zona. Esta percepción respecto a la capacidad de la comunidad para responsabilizarse en el desarrollo local, resume en la idea que solo algunas organizaciones asumen un rol en este aspecto, aportando temas en el cual enfocar el trabajo local, en cambio la mayoría, más allá de un compromiso con los agrupaciones realiza acciones muy al alero de la municipalidad.

En razón de la situación descrita es posible verificar a un municipio que circunscribe más bien a consultar y a identificar las demandas sociales que ameritan urgentes respuestas.

- **Inclusión en el ciclo de gestión local**

La mayor parte de los antecedentes permiten concluir que la participación ciudadana remite a la etapa de planificación. Se considera que la participación ciudadana es necesaria porque, por una parte permite al municipio conocer los problemas que afectan a las diferentes comunidades y, a la vez éstas se involucran en la solución de los mismos a partir del desarrollo de proyectos.

Es por lo mismo que las referencias indican que el municipio privilegia la vinculación con las organizaciones sociales, e incluso impulsa su conformación, de modo que éstas además de cumplir el rol de la agregación de demandas, realicen acciones para su propio bienestar y desarrollo, empleando la oferta pública.

2.2 Enfoque de trabajo con la comunidad

- **Rasgo predominante en el vínculo con la comunidad**

La tendencia develada en el discurso municipal es hacia la cooperación y el apoyo a las organizaciones comunales, incluso se indica que pese a existir muchos motivos para una mayor conflictividad, la situación es equilibrada y de armónica convivencia.

Sin embargo, el determinismo de la precariedad socioeconómica y el rasgo cultural de dependencia y asistencialidad conllevaría al municipio a establecer un vínculo que resulta en un semiclientelismo, toda vez que éste debe otorgar una mayor asistencia a aquellas organizaciones con menores capacidades de gestión y mayor inclinación hacia la subsistencia material de sus miembros o entornos de habitabilidad, las que en la comuna representan una alta proporción. Según se indica por los actores municipales, lo favorable es que esta asistencia se traduce en acciones de capacitación, apoyo técnico en la formulación de proyectos o inscripción en programas públicos y obtención de subsidios.

Sin embargo, ello encierra riesgos y a la vista de ciertos dirigentes consultados esta protección y asistencia del municipio se estaría centrando en ciertos grupos favorables al color político de las autoridades municipales y que la competencia afectaría a la confianza entre las organizaciones comunitarias.

▪ **Grupos prioritarios y representación de intereses**

El discurso enfatiza la intención de favorecer e integrar a todos los grupos y actores de la comunidad, sin exclusión, pero a la vez se declara que la opción ha sido fortalecer una mayor vinculación con las organizaciones comunitarias. En efecto se reconoce la opción de dar preferencia a una relación con la población a través de las organizaciones, en vez de establecer relaciones individuales. La única instancia mencionada de contacto personal son las audiencias, pero que son menos proporcionalmente a las audiencias para colectividades.

Adicionalmente, se manifiesta desde el municipio la integración a las áreas de trabajo municipal a aquellos sectores que representan renovados temas de interés, tales como los grupos culturales, ecológicos, organizaciones de jóvenes, etc. Lo mismo ocurre con la dimensión territorial, donde las localidades más alejadas de la comuna (Isla Santa María) se les visita periódicamente.

Más allá de lo anterior, existen ciertas evidencias de concentrar una relación más frecuentes en ciertos sectores urbanos y barrios, a partir de la utilización de programas públicos nacionales, entre los cuales se destaca al programa Quiero mi Barrio.

▪ **Acciones de fortalecimiento hacia las organizaciones**

Las acciones de fortalecimiento enunciadas hacen referencia a la formación, educación y capacitación, con el objetivo de contribuir a la generación de un capital social en la comuna. El discurso observado es el de promover la autonomía de las organizaciones, disminuir el rol paternalista que tradicionalmente identifica a las municipalidades en comunas con grandes indicadores de pobreza. Este objetivo, se entraba con un tema histórico y cultural que caracteriza a Coronel, de ser una comuna de origen minero de más de 150 años. En el cual los patrones o dueños de las minas generaron fuertes vínculos de dependencia y de paternalismo.

Desde el municipio se estima que en la medida que la comunidad esté más organizada, el grado de dependencia hacia la municipalidad, tenderá a disminuir. En este sentido, se indica además que se promueve el incremento del nivel de asociatividad comunal entre organizaciones de un mismo tipo, específicamente apoyando la conformación de uniones comunales de adulto mayor, de juntas de vecinos, entre otras.

De otro lado se declara la apertura a la formación de organizaciones emergentes, la asistencia técnica y la gestión pública para lograr recursos que les permitan alcanzar sus objetivos de evitar la discriminación social en general, y en particular el respeto por los derechos de las mujeres, niños y niñas.

Todos estos antecedentes permiten inferir que el municipio cuenta con una oferta que integra los programas públicos y recursos propios, pero a la vez gestiona la adaptación de los programas públicos que se canalizan al territorio comunal en función de las características y necesidades planteadas principalmente por las organizaciones y sus dirigentes.

- En este marco, se indica que la inversión en el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias supera los 20 millones de pesos, pero no excede los 40, anualmente. Además se sabe que desde el año 2005 el municipio brinda apoyo a las organizaciones con o sin personalidad jurídica mediante:
 - Realización de cursos y talleres de capacitación
 - Oficina atención de dirigentes
 - Asesoría a organizaciones
 - Aportes no monetarios
 - Transferencia directa e indirecta de recursos
 - Fondeve u otro fondo

2.3 Implementación de de instrumentos legales

Los antecedentes remitidos por la Dirección de Desarrollo Comunitario dan cuenta que:

- En la comuna de Coronel ha existido la voluntad municipal de formar el **CESCO**, el cual no se ha constituido principalmente por que no se expresa interés de parte de las organizaciones
- La **ordenanza de participación** se decreta en noviembre de 1999, y regulariza la base institucional y el área responsable de la participación y el desarrollo de las organizaciones sociales.
- Durante el último año, se han realizado más de 21 audiencias públicas, su implementación permitió al municipio involucrarse y tomar decisiones en su ámbito de competencias. Este mecanismo ha sido difundido hacia la comunidad y sus principales usuarios han sido:
 - vecinos no organizados
 - organizaciones territoriales y funcionales
 - organizaciones productivas, empresas, cooperativas
 - organizaciones de trabajadores
- Los **plebiscitos** no han sido implementados por el municipio.
- La OIRS, no se ha implementado, en forma centralizada según se acota, una por cada unidad o departamento municipal, que complementa la interacción de las autoridades con la comunidad.

2.4 Incorporación de mecanismos de consulta e instancias de decisión ciudadana

De acuerdo a los antecedentes proporcionados por los actores municipales consultados se tiene que:

- Desde el año 2005 no se realizan consultas ciudadanas, por estimarse que el programa radial sustituye estos mecanismos. Se argumenta que este espacio se produce una interacción directa del Alcalde con los vecinos, donde la gente propone acciones y soluciones, o bien denuncia problemas.

- El **PLADECO** se actualizó en el año 2007, proceso en el cual la comunidad fue consultada sobre sus necesidades. Del mismo modo se incorporó participación de la comunidad en los siguientes instrumentos de planificación territorial en el último año:
 - PADEM
 - Plan de salud consultorios
 - Plan de seguridad vecinal
 - Plan desarrollo deportivo

- **Razones de no uso de algunos instrumentos**

Se explicita que la no implementación de algunos instrumentos de participación se debe a que se pretende evitar el populismo como modalidad de gestión municipal, mediante la utilización política de la participación ciudadana. Se aclara que ello a la postre puede significar un mayor costo en cuanto a credibilidad del municipio y por tanto se emplean aquellos que la autoridad considera más pertinentes o que por lo menos no creen confusión (Cartas Ciudadana, Plebiscitos). Sin embargo, se dice que hoy se está entrenando al personal municipal en la ejecución de presupuestos participativos.

2.5 Información y transparencia

El discurso de los actores municipales tiende a identificar una alta adhesión y valoración de la transparencia pública y en particular la de nivel local. Se percibe la existencia de una estrategia municipal de integrar a las organizaciones sociales e informarlas de la oferta pública y beneficios sociales que gestiona el municipio y de informar a la comunidad local, utilizando medios masivos (radio, tv cable, web.)

A su vez se destaca la posibilidad que tienen las organizaciones a través de sus dirigentes para asistir a las sesiones del concejo municipal. Del mismo modo, la implementación de pequeñas oficinas de reclamos y sugerencias (OIRS), en algunas de las dependencias municipales que complementan la interacción con la comunidad.

Entre los mecanismos más destacados se mencionan:

- El sitio web, el cual es difundido a la comunidad y recibe entre 30.000 y 60.000 visitas anuales. Además de acceder a información le permite a la comunidad enviar consultas para tomar contacto con el municipio y descargar formularios o documentos, siendo sus principales contenidos:
 - Información municipal: datos concejeros y alcalde, datos de todos los departamentos, funciones y contacto, datos de servicios municipales.
 - Guía de trámites municipales
 - Documentos públicos para descargar: ordenanzas (3), PLADECO,
 - Transparencia: listado de deudas trimestrales,
 - Sistema de información territorial: información socioeconómica georeferenciada
 - Informes de zonas de seguridad en Coronel
 - Información sobre establecimientos educacionales municipales
 - Formularios descargables para postular FONDEVE
 - Antecedentes para postulación a proyectos productivos municipales y gubernamentales
 - Información turística e histórica

- A la fecha se han realizado 3 cuentas públicas, las que incluyeron el balance presupuestario municipal, difundándose a través de medios virtuales, medios de comunicación escrito, actos públicos y una publicación.
- El municipio cuenta con un programa radial, desde el 1995 y actualmente este se complementa con un programa que se trasmite por tv cable. Su principal objetivo es informar la gestión de las autoridades y a la vez recoger la opinión de la comunidad.
- También el municipio financia un infocentro.

2.6 Recursos institucionales y demandas

▪ Base institucional de operación

El municipio cuenta con un departamento integrado por algunos profesionales y técnicos dedicados a las tareas de desarrollo comunitario y de fortalecimiento de las organizaciones sociales. El estilo del Alcalde de ir y estar en terreno, ha sido un sello que se ha intentado traspasar al resto de los directivos de la institución municipal

El área funcional, cumple las tareas convencionales de registro, asistencia jurídica y promoción para el uso de fondos concursables propios o, bien la gestión de programas gubernamentales que promueven el desarrollo comunitarios y que requieren el concurso de los vecinos. En otras palabras se está en presencia de una burocracia estable, que provee servicios regularmente a su público, tanto en las oficinas como en el terreno. Se destaca las actividades de reconocimiento a la dirigencia social.

▪ Déficit y demandas de apoyo al área funcional

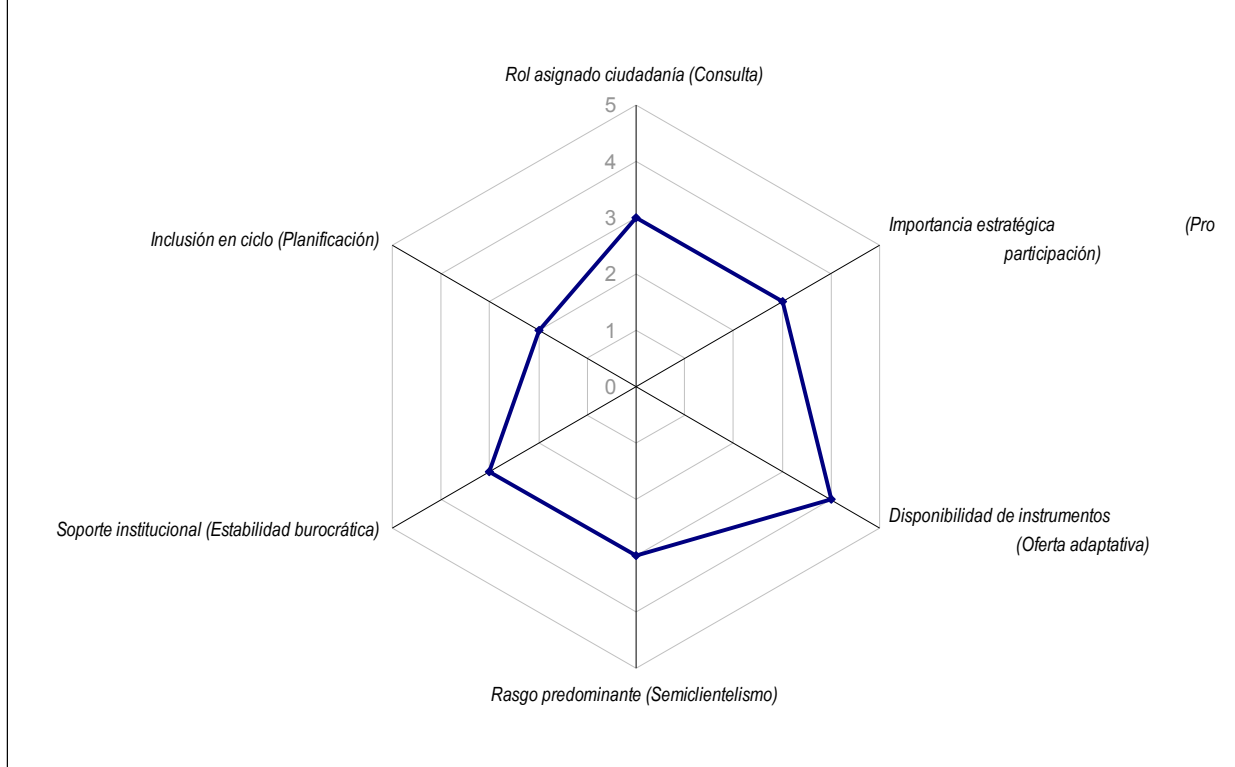
Los déficit referidos por los consultados, se relacionan con que el municipio y sus diferentes entidades deberían desarrollar acciones más integradas internamente y en el plano externo seguir incrementando un forma de trabajo que incluya la opinión hasta el involucramiento de la comunidad en la soluciones, eso implica destecnificar aun más los procesos. Se piensa que para que estos objetivos sean realidad se debe lograr que los funcionarios y directivos estén en más contacto, en terreno trabajando con la gente y para ello es necesario disponer mayores recursos para traslado.

Un aspecto que condiciona el trabajo de la municipalidad con la comunidad, es el centralismo, esto es; trabajar con programas prediseñados para otras realidades, que obligan a relacionarse con estamentos del nivel central, que generan un gran desgaste.

2.7 Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

Todos los antecedentes expuestos derivan en la elaboración del índice de incorporación de la participación ciudadana, el cual puede ser observado en la gráfica que a continuación se exhibe. En ella es posible visualizar a un municipio, que si bien es proclive a la participación de la comunidad en la gestión local, solo ha logrado incorporarla en la fase de consulta y planificación del desarrollo. Las pequeñas amplitudes decisionales, actúan como incentivo en los dirigentes y por tanto deberían explorarse esas áreas con mayor intensidad, probablemente cuando se comience a ejecutar el presupuesto participativo.

**INDICE DE INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL
COMUNA DE CORONEL**



III.- CARACTERIZACIÓN DEL CAPITAL CIUDADANO

3.1 Contexto asociativo comunal

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES FORMALES			
Total de organizaciones (1)	441	Tipos predominantes (1)	- Comité habitacional: 69 (15,6%) - Club deportivo: 68 (15,4%) - Junta de vecinos: 58 (13,2%)
Porcentaje del total de 15 municipios (1)	6,7%	Orientación de las organizaciones (1)	- Tradicionales: 388 (88%) - Emergentes: 53 (12%)
Organizaciones x 10.000 hbts (2)	42,3	Participación de mujeres (4)	- 46,7% organizaciones con mujer presidenta - Promedio de 54,2% de cargos en las directivas son ocupados por mujeres
Organizaciones x 10.000 hbts. PNUD (3)	56	Redes de asociaciones (1)	- 6 org. de segundo nivel (1,4%)

Notas:

(1) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2)

(2) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2), Estimación poblacional 2006, INE

(3) Mapa Nacional de Asociatividad 2000, PNUD

(4) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2) calculado en base a la proporción de mujeres que figuran en la última directiva declarada a la Secretaría Municipal. Los datos corresponden a un subconjunto de los registros de organizaciones donde figuraba la información.

3.2 Principales características y dinámicas de participación en las organizaciones comunitarias

▪ Redes

La asociatividad formal en Coronel tiene una densidad muy leve. Si bien se contabiliza un elevado número de organizaciones comunitarias vigentes en los registros municipales (441), en relación a la población comunal está muy por debajo del valor nacional de organizaciones por 10.000 habitantes a nivel nacional elaborado por el PNUD en el año 2000 (42,3 en Coronel versus 56 a nivel nacional).

Por otra parte, existe un importante número de organizaciones de segundo nivel (6), entre las que destacan dos uniones comunales de juntas de vecinos, las de centros de madres, deportivas y de adultos mayores. Todas ellas de carácter tradicional.

Una de las principales debilidades de las organizaciones sociales de la comuna de Coronel está relacionada con una participación, que en sus diversas formas asociativas es baja en cuanto al establecimiento de redes, lo que limita la movilización y cohesión social y aumenta la desvinculación. A su vez en los relatos no se aprecia la composición de una red social, sino más bien un vínculo sutil y que se reduce a situaciones funcionales y de corto plazo. Por otra parte, predomina la resolución de necesidades económicas de subsistencia por parte de cada organización por separado, situación que limita las posibilidades de asociacionismo interorganizaciones, especialmente cuando deben competir por recursos escasos a través de los proyectos.

Se diría que las organizaciones están viviendo un proceso de *cocooning* (encapullamiento), puesto que la tendencia es interactuar poco con otras organizaciones; en otras palabras, hay un retraimiento hacia dentro de las organizaciones, lo que se manifiesta tanto en las formas como operan (especialmente aisladas, solas), y en el sentimiento de desconfianza respecto de que otras organizaciones pudiesen actuar conforme a intereses comunes que beneficien a todos. No obstante todo lo anterior, existe una expectativa básica de unión y de asociatividad entre organizaciones, y ello es indicativo de una integración posible. En este sentido, la constitución de una base unificada de organizaciones tiene un sentido simbólico para evitar el aislamiento, favorecer la integración social y se sostiene en la memoria histórica de movilización social que reprodujo por el cierre de las minas de carbón

▪ Confianza

El patrón comunal de desconfianza social y la falta de una cultura participativa que prevalece en el discurso, probablemente por extensión esté filtrándose a nivel de las organizaciones y por otro lado explique la escasa asociatividad entre éstas. Se explicita que existe una escasa comunicación e integración entre organizaciones, al mismo tiempo que se denuncia un trato diferenciado del municipio dependiendo de la organización que se trate.

Simbólicamente este fenómeno, desde la percepción de los consultados implicaría la instalación de un sistema de privilegios que, a su vez influiría en la desconfianza entre organizaciones.

En síntesis el nivel de confianza entre las organizaciones se estima, en general, que es relativamente baja y estaría reflejado en la desvinculación entre éstas, debido a la falta de intereses comunes o compartidos y por el incipiente desarrollo del capital social. Pero, a la vez se es conciente que la articulación es necesaria y por tanto se deben vencer las desconfianzas.

Los antecedentes del discurso y en particular la existencia de dos uniones comunales de JJVV, identifican cierta desconfianza entre las organizaciones y la incapacidad de unificar intereses a la hora de emprender una acción conjunta. Es probable que el débil vínculo inter organizacional, sea consecuencia de la modalidad instalada de la competencia y la individualidad, cobrando expresión en cuánto podría ganar una organización por sobre otra.

Sin embargo, a nivel intraorganizacional, se aprecia el discurso que los miembros de la organización creen y confían en sus dirigentes.

▪ **Problemas internos**

Se identifica un grado de desconfianza importante, explicado por los recrecientes niveles de interacción en los barrios, por cierto nivel de individualismo que se ha instalado y basado en la sospecha que las acciones que emprenden los dirigentes sólo benefician a ciertos grupos al interior de los barrios. A su vez este el conflicto de intereses entre miembros de un mismo grupo genera desconfianza social, sumándose a ello, ciertas prácticas dirigenciales de instrumentalización que actúan desincentivando la participación de la comunidad sobre todo dentro de organizaciones.

En general se denuncia la falta de compañerismo y la soledad de los dirigentes en la conducción de las organizaciones, debilitando la imagen de las mismas frente a la comunidad, y potenciando el círculo vicioso de la sospecha, la desconfianza social y la baja participación de los ciudadanos, salvo los asuntos sociales circunscritos a determinados territorios (localidades, sectores, etc.) que se movilizan por valores solidarios u organizaciones que realizan una labor sistemática, visible y permanente.

▪ **Orientación de las organizaciones hacia lo público**

La tendencia predominante en las organizaciones es su orientación hacia fines particulares, principalmente entre las organizaciones de tipo tradicional. En el caso de las organizaciones emergentes, los fines están relacionados con los diversos problemas sociales presentes en la comuna, en grupos vulnerables, e consumo de droga juvenil, personas con problemas mentales, discapacitados, niños, etc.

El panorama general descrito a través de los relatos de los dirigentes en la comuna de Coronel, señala que su trabajo está orientado a hacer un puente entre las necesidades de la comunidad y la satisfacción de ellas. Por tal motivo, gran parte de su actividad como representantes de organizaciones está concentrada en acciones tendientes a capturar de recursos municipales o públicos para la satisfacción de sus necesidades.

De manera muy sutil, surge un discurso que apunta a la autoresponsabilización de los actores sociales con respecto a problemas transversales o de mayor alcance en la comuna. Pero, su concreción requiere, en primer lugar su empoderamiento, capacidades de gestión, autonomía, la conquista de espacios y la dedicación/formación de la dirigencia.

▪ **Relaciones de poder entre organizaciones**

Solo en algunas organizaciones de carácter emergentes se ha construido un discurso sobre las inequidades y diferenciales de acceso al poder y recursos. Prevalece la idea que no todas las organizaciones sociales tienen igualdad de acceso o niveles de influencia. Esta percepción tiene como origen dos probables causas. La primera se produce en la propia pasividad de los líderes quienes no demuestran capacidades para constituirse en sujetos de desarrollo y autónomos. La segunda se refiere a

un trato preferencial del municipio con algunas agrupaciones que comparten la postura política de sus autoridades.

En síntesis, se puede concluir que dada la centralidad de los temas de subsistencia social con que trabaja el municipio, las organizaciones que tiene objetivos que escapan de las esferas de la educación, salud, vivienda, empleo; quedan sin respaldo institucional puesto que al respecto existe un completo vacío de oferta y estrategia de trabajo

▪ **Autonomía y autogestión de las organizaciones**

En primer lugar, en el caso de las organizaciones tradicionales la centralidad del municipio para configurar su actuar se expresa en el significado que tiene para éstos, la participación ciudadana. Esta noción es muy reduccionista y equivale a estar “enlistado” o “ser tomados en cuenta” o “hacer acto de presencia” o “ser invitado” a alguna actividad o reunión. Ello dista mucho de la noción en que el vínculo con la autoridad incluye la demanda por espacios de mayor incidencia ciudadana y toma de decisiones.

Por otra parte, algunas emergentes de tipo cultural y juvenil, propugnan mayores interacciones con otras entidades y movilizan recursos de la propia comunidad, o tiene una impronta interrelativa frente a las negativas municipales. Sin embargo, este discurso de autonomía y autogestión no logra constituirse en una tendencia en base organizativa de la comuna, además de no superar la necesidad de contar con el apoyo y financiamiento municipal para cumplir con sus fines organizacionales.

De allí que se desprenda que más bien el vínculo con el municipio es de dependencia, especialmente por el rol que se le atribuye al ente municipal como el principal asignador de recursos financieros en el nivel local.

▪ **Liderazgos y género en las organizaciones**

Los datos del mapa asociativo comunal señalan que las organizaciones tienen una mediana presencia femenina. En el 46,7% de los registros una mujer ocupa el cargo de presidenta y por su parte, el 54,2% de los cargos directivos están ocupados por mujeres, en promedio. Estos dos antecedentes, señalan que los hombres tendrían levemente mayor acceso a los espacios de poder, y, en cambio las mujeres tendrían una mayor participación en las directivas, pero no en los puestos máximos.

Si analizamos los tipos de organizaciones donde se insertan las mujeres, encontramos rasgos muy tradicionales en su inserción. El 22,9% de las presidencias femeninas se concentran en comités habitacionales, un 16% en talleres laborales y un 15% en clubes de adulto mayor. Complementariamente podemos indicar que los sectores feminizados también son de tipo absolutamente tradicional, como los centros de madres, talleres laborales, organizaciones de mujeres, en todas las cuales el 100% de las máximas dirigencias son mujeres. Positivamente, también destaca la presencia femenina en sectores vinculados a la vivienda, como los comités habitacionales, y de allegados donde un 68% y 75% de los presidentes son mujeres, respectivamente.

El discurso plantea que la forma que adquiere la participación de las mujeres en la comuna de Coronel, es una participación de características limitadas y circunscrita a actividades comunitarias, recreativas, sociales y solidarias, que no logra extenderse a las esferas de toma de decisiones. Se manifiesta una participación sin empoderamiento colectivo, ya que éstas no toman decisiones sobre cuáles son las mejores alternativas para satisfacer sus necesidades prácticas o intereses estratégicos desde una perspectiva de género, puesto que esta reflexión no tiene cabida en sus discursos. La excepción a esto último son casos

específicos de manifestaciones de protesta ilegal (no autorizada), donde se vivencia un liderazgo con exposición pública y sin miedo por las consecuencias.

Los ámbitos donde principalmente se insertan las mujeres son aquellos orientados a reunir las con la finalidad de aprender algún tipo de técnica (manualidades como pintura en madera, moda, repostería, entre otros), que como tales reproducen los roles históricos atribuidos a las mujeres en tanto madres, esposas, dueña de casa. De ahí que uno de los motores de movilización sea reunir recursos para el funcionamiento del taller (materiales, realizar actividades, paseos, etc.), derivación de los centros de madres que potencian el rol reproductivo de las mujeres. Otro ámbito reconocido donde la mujer ejerce su participación son los comités de vivienda y otras agrupaciones, donde el fin es la obtención de beneficios para la economía familiar y el barrio. Así sus prácticas dirigenciales se abocan a la consecución de proyectos, postulaciones a programas de viviendas, terrenos, entre otros.

De los antecedentes reunidos en el diálogo libre, se extrae que para las mujeres dirigentas, su liderazgo atiende el interés y las capacidades de los demás, y tiene mayores capacidades para generar un clima de confianza al interior de las organizaciones. Por último se pone énfasis al carácter humanista de su liderazgo, con valores reproducibles a nivel comunitario como lo son la solidaridad, la cooperación y el respeto.

Las diferencias percibidas con los liderazgos masculinos se circunscriben principalmente a rasgos psicológicos o conductuales atribuidos a condiciones de género. Ejemplo de ello es la identificación de que los hombres están más habituados a la esfera pública, por lo que según el discurso de ellas, tienen más experiencia y conocimiento, son más rudos al enfrentar a una autoridad, son más agresivos, más fuertes.

Por otro lado, se evidencia que los obstáculos que las mujeres identifican en el ejercicio de su liderazgo, provienen son de dos tipos: Uno que refiere a su ámbito privado y que dice relación con sus propias familias y a sobrecarga que implica la compatibilización del rol dirigencial con el cumplimiento de los roles en la esfera del hogar. El segundo tipo de obstáculo proviene de la esfera pública y que no se basa en condiciones de género, específicamente se trata de la falta de respaldo y desafección de los miembros de organizaciones.

Con todo ello, hay indicios en el discurso que se estructura, de un auto-reconocimiento a las conquistas propias que han alcanzado para reducir los signos de machismo y lograr apoyos familiares y externos. Entre estos últimos, se destacan el apoyo de las propias organizaciones, de la población o comunidad en general y de la institucionalidad.

3.3 Formas de participación no formales de la comunidad

En el espectro más informal de la participación ciudadana, vale decir aquella que se verifica en grupos comunitarios sin una orgánica y formalidad definida, se aprecia que la comuna de Coronel presenta una adhesión media a esta modalidad participativa, destacándose que la totalidad de los dirigentes que perteneciendo a una organización formal adscriben a estas otras formas asociativas. En contrapartida, existe una fuerte actividad colectiva por motivos específicos y esporádicos (59%). Este tipo de actuaciones tendrían una leve inclinación hacia las actividades solidarias y de auxilio a grupos necesitados, principalmente entre la comunidad no organizadas.

Importante es destacar que la población no organizada presenta una mayor propensión a coordinarse con los miembros de su comunidad para exigir derechos y realizar movilizaciones de carácter más político.

	PARTICIPACIÓN EN AGRUAPACIONES INFORMALES (1)	ADHESIÓN A CAUSAS COLECTIVAS (2)				
		ALGÚN TIPO DE ACTIVIDADES COLECTIVAS	ACTIVIDADES RECREATIVAS	ACTIVIDADES SOLIDARIAS	ACTIVIDADES DE MEJORA	MOVILIZACIONES - PROTESTAS
Comunidad en organizaciones formales	100%	100%	15,2%	19%	8,6%	8,6%
Comunidad que no participa en organizaciones formales	22,4%	49,4%	24,8%	23,8%	5,7%	14,3%
Total comunidad encuestada	37,1%	59%	40%	42,9%	14,3%	22,9%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas in integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.2) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.4). Entregado en Informe de Avance 1

(2) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas in integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.6) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.7)

El significado que se le asigna a la participación ciudadana parece consistente con las formas de actuación colectiva que tiene la comunidad de coronel, la que no tiene una marcada orientación hacia la entretención e inclusión en espacios de intercambio afectivo con otras personas, a las cuales se las puede ayudar o cooperar, siendo más fuerte en la población no organizada formalmente. En efecto, se asocia el concepto con la pertenencia pasiva a un grupo, sin importar los objetivos de dicha vinculación, reforzando lo planteado hasta aquí, en la medida que la participación se relaciona con la integración personal a comunidades afectivas y redes de apoyo social.

	SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN (RESPUESTA EN PRIMER LUGAR) (1)		
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Entretenerse, pasar buenos momentos con otras personas	20.0%	5.0%	17.1%
Ayudar, colaborar, cooperar	18.8%	10.0%	17.1%
Pertenecer a un grupo	10.6%	5.0%	9.5%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas in integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.8) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.8). Entregado en Informe de Avance 1

3.4 Valoración social de los instrumentos y mecanismos municipales de participación ciudadana

Se percibe desde la comunidad que los instrumentos y canales de participación ciudadana son limitados y refieren específicamente al aporte en recursos técnicos, económicos, humanos que se obtienen para la postulación a financiamiento de proyectos, la existencia de fondos concursables, apoyo al desempeño de la función dirigencial. Recursos que además se distribuyen sin equidad y equilibrio, beneficiando a algunos grupos por sobre otros.

Por otro lado, los datos de la encuesta aplicada indican que se tiene un grado de conocimiento mediano de los instrumentos y canales de participación y de información dispuestos por la municipalidad, tal es así que más de 2 tercios de los instrumentos que fueron consultados en la encuesta aplicada, son conocidos por 1 de cada tres personas encuestadas. Entre éstos, destaca que la comunidad maneja información sobre las cuentas públicas (34%), las audiencias públicas que las autoridades realizan (57%); y por parte de los representantes de organizaciones existe un elevado conocimiento de la existencia de FONDEVE y de cursos de capacitación.

CONOCIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE SABEN QUE FUNCIONA
Cuentas públicas del Alcalde	34.0%
Ordenanza de Participación	10.7%
Audiencias públicas del alcalde	57.1%
Pladeco	10.7%
Entrevistas directas con alcalde o autoridades	14.3%
FONDEVE	55.0%**
Capacitación	70.0%**
(*) Solo los conocen los dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde sólo a la comunidad no organizada	
Promedio de conocimiento de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio, un 35,9% de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio	

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta MU.1 y MU.3) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.10). Entregado en Informe de Avance 1.

USO DE LOS CANALES E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
Cuentas públicas del Alcalde	6.7%*
Pladeco	2.9%*
Audiencias públicas del alcalde	4.8%
Entrevistas directas con alcalde	4.8%
FONDEVE	20.0%**
Capacitación	25.0%**
Página web	4.7***
Radio local	28.2***
(*) Solo han participado dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde sólo a comunidad no integrante de organizaciones	
Promedio de uso de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio un 12,1% de las personas, han utilizado los instrumentos	

Desde el punto de vista del uso de los espacios de participación y acceso a los circuitos de información municipal, se diría que existe un uso de parte de los miembros de organizaciones principalmente. Ellos tendrían más acceso e interés por utilizar los espacios de contacto directo con las autoridades y capacitación, preferentemente. La excepción a ello es el programa radial que logra un importante grado de utilización por la población no organizada (28%).

Este bajo grado de participación de la comunidad no organizada en los espacios e instrumentos dispuestos para estos efectos, se correlaciona con la baja legitimidad que el municipio tiene frente a ésta, en efecto, un 55% de las personas consultadas indicó que siente que el municipio no toma en cuenta para nada las

opiniones de la ciudadanía, situación que mejora en el caso de los dirigentes sociales, ya que un 50% de éstos indica que en algo el municipio considera sus opiniones.

OPINIÓN RESPECTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD (1)							
¿En qué medida contribuyen los siguientes actores al desarrollo de su comunidad, barrio o sector?				¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?			
	El municipio	Los vecinos	Las organizaciones comunitarias		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Nada	27.5%	23.3%	31.3%	Nada	55.3%	11.1%	47.6%
Poco	26.5%	24.3%	16.2%	Poco	18.8%	16.7%	18.4%
Algo	24.5%	28.2%	25.3%	Algo	7.1%	50%	14.6%
Mucho	20.6%	21.4%	24.2%	Bastante	7.1%	11.1%	7.8%
No sabe	1.0%	2.9%	3.0%	No sabe	11.8%	11.1%	11.7%
Total	100%	100%	100%	Total	100%	100%	100%

Notas:

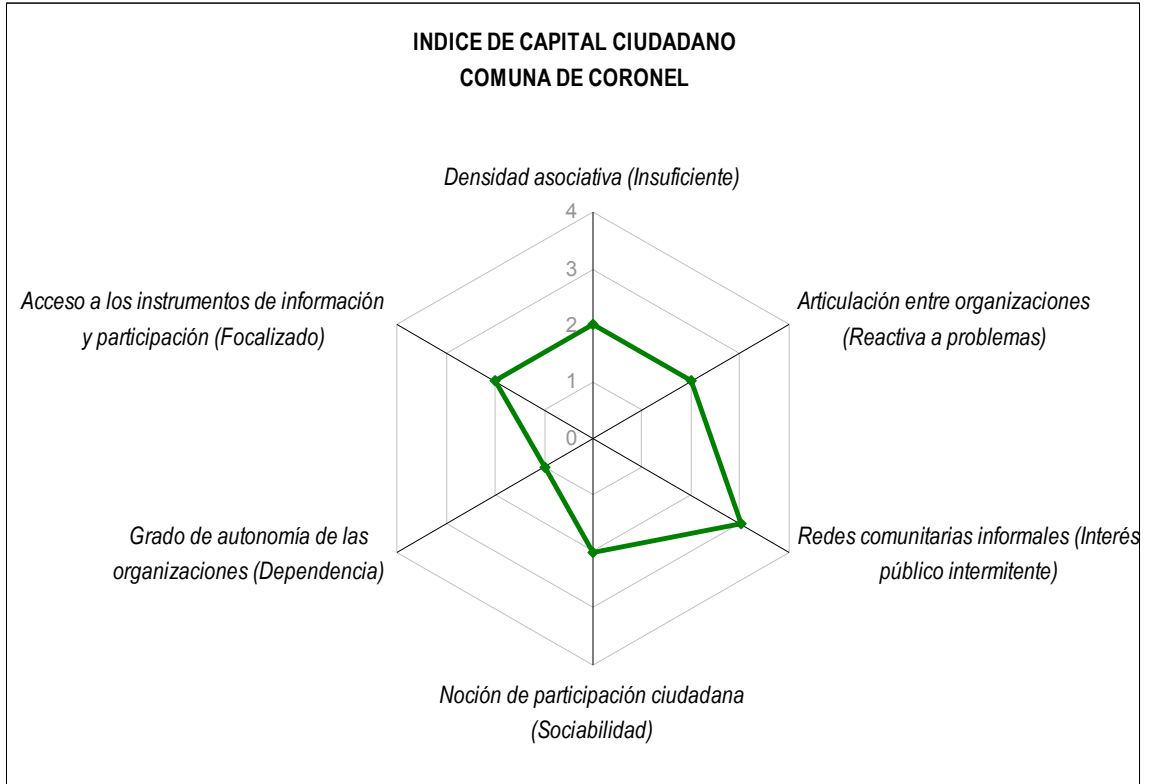
(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta CO.1) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.9). Entregado en Informe de Avance 1.

Frente a la percepción de baja apertura del municipio a la participación ciudadana, coexiste una percepción de la comunidad respecto de su eficacia en el desarrollo de localidad bastante equilibrada entre quienes valoran su capacidad de aportar al desarrollo (45% señala que aporta algo y mucho) y aquellos que opinan lo contrario (54% indica que el municipio aporta poco y nada).

En contrapartida de lo que podría considerarse una debilidad en términos de proyección de una gestión municipal participativa, la comunidad tiene una valoración equilibrada de su aporte y responsabilidad frente al desarrollo local. Un 24% de los consultados opinan que las organizaciones comunitarias tienen mucho que aportar al desarrollo local (casi un 4% más que lo que se le atribuye al ente municipal), si ello se suma su propio aporte como vecinos (21%), dan cuenta de la desvalorización de la gestión municipal en relación con el desarrollo de los diversos sectores de la comuna.

3.5 Índice de capital ciudadano

La gráfica es clarificadora al mostrar una comuna con relativa debilidad en cuanto a sus capacidades y activos para la participación ciudadana. Si bien solo en relación con su dependencia al municipio, exhibe los niveles mínimos, en los restantes aspectos analizados su situación no pasa de condiciones mínimas que en conjunto, denotan una comunidad pasiva y que requiere fortalecimiento como contrapartida ciudadana de cualquier estrategia participativa a nivel de la gestión municipal. En efecto, presenta una asociatividad formal insuficiente, la colaboración entre las organizaciones es solo funcional a problemas y necesidades específicas, la participación aparece muy vinculada al intercambio afectivo y de apoyo entre los miembros de una comunidad, y existe un uso y conocimiento de la oferta municipal en materia de información y participación, focalizada solo en los dirigentes. Por último, se debe rescatar que a nivel de las redes informales de colaboración barrial, existe una propensión a realizar actividades que trascienden en beneficio individual, ligada a la solidaridad e incluso a la protesta contra derechos vulnerados.



IV.- SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

4.1 Orientación general: ampliar la base social para la gestión participativa del desarrollo local.

El caso de esta comuna hay que entenderlo desde el determinismo geográfico al ser parte de la “cuenca del carbón”, y por ende se ve afectada por la decisión de las autoridades centrales de terminar con el apoyo a esta actividad extractiva, lo que implicó desarrollar un plan de reconversión productivo que generó un conjunto de iniciativas, hasta el día de hoy cuestionadas en sus resultados.

Lo anterior ha agudizado la situación de precariedad original que viven sus habitantes y por ende sus necesidades de apoyo estatal, los que generalmente son entregados por las instancias centrales sectoriales y regionales a través del municipio, en un papel muchas veces ingrato e injusto para éste, por el nivel de presiones que recibe.

Pero esta misma historia agrega otro elemento a considerar, dado por su origen de campamento minero. Desde mancomunales, hasta juntas de vecinos, pasando por mutuales, sindicatos, partidos políticos, etc., han tenido expresión en esta comuna en lo que fue una rica tradición de participación y de movilización social, pero que si se revisan los datos arrojados por este informe, hoy exhibe una disminución de la misma.

De su parte, el municipio ha apostado por una ocupación ordenada de los espacios institucionales, aún entendiendo que no siempre redundará en eficiencia en los resultados, tratando de cristalizar el discurso

casi ideológico de la responsabilidad social de la participación ciudadana. Ello pese a la distancia con una comunidad, que hoy se presenta como menos participativa.

En términos de participación en proyectos, es clara la presencia comunitaria en las etapas de planificación, no tanto ejecución, aún cuando se intenta cada vez más que la ciudadanía se comprometa también en las fases de coejecución.

Entendiendo esta incorporación ordenada, es que se privilegia la articulación vía las organizaciones formales, evitando vinculaciones informales o individuales, so riesgo de generar mecánicas de semiclientelismo por parte de las organizaciones precarias, o de manipulación política que terminen complicando el control político que hoy tienen sus autoridades. Aún así, la propia condición de pobreza de sus habitantes, hace difícil no congeniar con los sectores informales.

De todas formas, la estrategia municipal parece tener éxito, ya que configura un esquema inclusivo e integrador en un contexto que pudiese ser favorable a una intención cooptadora. De hecho, eso explica la preferente atención a segmentos sociales marginales y a territorios precarios o aislados (comunidades e islas). Reafirma esta opción, la decisión de transparentar la acción municipal, con todos los mecanismos que le parecen pertinentes y colocar a disposición del trabajo comunitario un conjunto estable de profesionales que representan responsablemente el respeto que el municipio tiene por esta dimensión de su gestión.

El cuadro descrito, parece a contrapelo de las típicas situaciones de demanda social confrontada por la resistencia del municipio por integrarlas como parte de su gestión. Ello resulta en que la participación es asumida aún como funcional, transitando lentamente a ser componente valórico del sistema, por lo cual el municipio –al margen del tema de reconversión zonal- maneja la parcialización de los intereses y sólo esporádicamente aparecen tratamientos integrales al desarrollo, puestos a la discusión con los actores.

Adicionalmente, las intervenciones de las autoridades regionales y centrales en el territorio, en lo general tienden a colocar en interdicción las competencias y capacidades locales.

Todo lo anterior, conlleva a plantear la necesidad de potenciar a las organizaciones existentes, así como a sus cuadros directivos para desarrollar en éstos una visión de integralidad territorial, sobre la base de un equipo municipal robustecido y una mayor dotación de recursos nuevos para programas.

Asimismo se considera clave promover el incremento de la asociatividad que permita fortalecer el tejido social, aunque ello signifique el riesgo de debilitar la actual dependencia con el municipio.

4.2 Recomendaciones específicas.

- Aprovechar el escenario de la preparación del Presupuesto Participativo, para intencionar un fuerte proceso de formación y habilitación de los dirigentes y miembros de organizaciones, que apunte a fortalecer su corresponsabilidad ciudadana en los temas del desarrollo comunal.
- Empezar una estrategia de capacitación integral dirigida principalmente a los funcionarios del área social y otros directivos, en materias de gestión municipal participativa, articulación de redes sociales y manejo de temáticas emergentes en la gestión local (sustentabilidad del medio ambiente, equidad de género, integración de minorías, etc.)

SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL:
ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES
COMUNA DE VILLARRICA



I.- CONTEXTO DE LA COMUNA

1.1 Caracterización territorial

POBLACIÓN (1)		% COMUNAL DE POBREZA (1)	DENSIDAD POBLACIONAL (1)
Total	52.934	16,76%	41hab/km ²
Mujeres	26.495		
Hombres	26.439		
% Rural	34,73%		

Notas: (1) Fuente: SINIM, en base a estadísticas poblacionales 2006 del INE

1.2 Institucionalidad Local

RECURSOS HUMANOS (1)		RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS (2)	
Grado alcalde	4	Ingresos totales	M\$ 2.886.355
Total personal de planta	70	Presupuesto municipal por habitante	M\$ 54,53
Total personal a contrata	4	% Ingresos Propios en ingreso total	39,73%
Total personal a honorarios	44	% dependencia del FCM	39,67%
% de profesionales (planta y contrata)	20,62%	% de gastos en servicios a la comunidad sobre gastos corrientes	24,65%

Notas:

(1) Fuente: SINIM, en base Encuesta municipal

(2) Fuente: SINIM, en base a BEP Municipal

1.3 Caracterización política del Gobierno Local

ALCALDE (1)		CONCEJO MUNICIPAL (1)	
Nombre	Ingrid Prams Klocker	Pacto Político	Nº de concejales
		Alianza por Chile	4
Filiación política	PDC-Concertación	Concertación por la Democracia	2
		Juntos Podemos	-

Notas: Fuente: SINIM, en base a Datos SERVEL.

II.- CARACTERIZACIÓN DE INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL

2.1 Noción de participación ciudadana

▪ Concepto

El discurso de autoridades y funcionarios municipales, indica que la participación es un mecanismo necesario que permite priorizar demandas y organizar los presupuestos en función de éstas. En este sentido, se tiene claridad que si bien la participación social impone desafíos a la organización interna del municipio y estar expuesto a críticas, siempre es preferible para lograr una mayor legitimidad de las decisiones y democratizar la gestión. Además se ve positivo considerar la opinión ciudadana en la gestión

municipal, e incluso se proyecta que ésta debería estar presente en las decisiones de los grandes proyectos comunales.

- **Importancia estratégica**

Se connota que la aspiración del municipio sea lograr que la participación ciudadana forme parte de la gestión municipal de manera sustantiva y no instrumental. En este marco, los actores municipales consultados se permiten criticar la homogeneidad de los instrumentos que se promueven desde el nivel central, sin reparar en las particularidades socioculturales y territoriales de las comunas en este ámbito.

Actualmente se indica que el municipio está en un proceso de transversalizar la temática a toda la gestión institucional, sin embargo se tiene claridad que no se está preparado del todo para su plena incorporación y por tanto es lógico entenderlo como un proceso de aprendizaje, de ensayo y error. La apuesta consiste en desarrollar una estrategia de información amplia, para luego consultar a los sectores poblacionales a través de la vinculación especialmente con las organizaciones formales. A este último respecto, se tiene conciencia que ciertos grupos, como los jóvenes, se resisten a esta modalidad más legal y por tanto obliga al municipio a buscar otras estrategias.

Tanto los funcionarios y autoridades consultados declaran expresamente la intención de modificar las antiguas y arraigadas prácticas municipales en términos de su relación con las colectividades (clientelismo). Por tal motivo se indica que actualmente se está empeñado en que la comunidad, particularmente la organizada conozca la oferta pública y municipal para obtener beneficios tanto para la materialización de sus fines como para participar de programas que les proporcionen herramientas y así fortalecer sus capacidades de autogestión.

De este modo se tiene un municipio centrado en la eficacia con una base participativa, contribuyendo a que las organizaciones comunitarias usen la oferta de capacitación y se integren a programas cuyos beneficios pueden ser extendidos a las diferentes comunidades que estas representan.

- **Rol asignado a la ciudadanía**

El relato más reiterado dice relación con lograr que los grupos o sectores organizados desarrollen sus propios proyectos y sean partícipes en la solución de sus necesidades, superando así la relación asistencial municipio - comunidad, que fuera la norma en las actuaciones de las anteriores administraciones. No obstante, existe la percepción que ello toma tiempo y energías para su erradicación.

Por lo mismo, el municipio ha optado por concentrarse en la consulta como una manera de involucrar a la población en los asuntos que les inquietan y de ahí motivar u orientar su interés en asuntos de mayor envergadura. En este sentido, la consulta ciudadana se ha constituido en el instrumento fundamental de intervención, aunque por el momento se advierte estar focalizada experimental y preferentemente en el sector urbano.

En este marco se destaca la iniciativa denominada Municipio en tu Barrio, que es un trabajo que se realiza en terreno con los diferentes servicios municipales y los vecinos, el cual se inicia con un diagnóstico del sector (barrios urbanos) y luego se priorizan algunas necesidades. En esta instancia se escuchan opiniones, se entrega información acerca de la gestión municipal y finalmente se establece un compromiso de incorporar estas demandas en el plan de gestión del año siguiente. Formalmente es la SECPLAC la encargada de implementar este plan y darle seguimiento al cumplimiento de los compromisos municipales en estos barrios.

▪ **Inclusión en el ciclo de gestión local**

De acuerdo a los antecedentes colectados y a la etapa de la estrategia municipal en materia de participación se puede inferir, que el municipio sólo ha logrado incorporar a la ciudadanía en la fase de planificación de su gestión.

2.2 Enfoque de trabajo con la comunidad

▪ **Rasgo predominante en el vínculo con la comunidad**

En este sentido, se declara que la misión municipal es erradicar la tradicional y arraigada forma de relación asistencial del municipio con las diferentes colectividades. Como correlato a este objetivo, se indica que se promueve una mayor apertura institucional a la participación, especialmente a partir de su relación con las organizaciones comunitarias y a través de un trabajo conjunto. Éste incluye la capacitación/formación y la asistencia técnica hacia éstas, de manera lograr que especialmente las organizaciones comunitarias se revitalicen y que sus dirigentes adquieran destrezas para conquistar su autonomía y la autogestión.

Los relatos respecto de la vinculación con la comunidad no organizada, se señala que ésta descansa en una estrategia comunicacional, que cobra materialidad en los diferentes canales de difusión e información empleados, los cuales han sido estudiados para llegar a segmentos diferenciados de la población (incluidas las organizaciones), considerando el nivel socio económico y particularmente el nivel educacional de las personas. Confirmaría esta estrategia municipal los diferentes instrumentos de comunicación e información que fueron reconocidos por la población consultada en este estudio, entre ellos las audiencias, los informativos, la web y las visitas a terreno.

▪ **Grupos prioritarios y representación de intereses**

Si bien se declara no existir discriminación hacia ninguna colectividad en particular, se rechaza la politización de ciertas organizaciones por estimarse que ensucian la relación con el municipio y la consecución de los fines que éstas persiguen. Por otro lado, se transparenta que la relación municipio - comunidades mapuches está en un proceso de conocimiento y diálogo, sin embargo se tiene identificado que el problema municipal en este plano es no disponer de las herramientas (conocimiento, experiencia) necesarias para abordar adecuadamente (con mayor seguridad) este proceso. Adicionalmente se plantea que este déficit ha significado no establecer una relación de cooperación y entendimiento con las comunidades mapuches más ortodoxas.

Por otra parte se manifiesta que la preocupación municipal por las comunidades rurales trasunta en visitas frecuentes por parte de las autoridades locales, haciéndose operativos sociales conjuntos con otros servicios públicos en los ámbitos de salud, fomento productivo y asistencia jurídica. En contraposición, si bien con los sectores urbanos se ha iniciado el proceso de consulta, se visualiza un cierto grado de tensión, en algunos casos, debido a un estilo más agresivo que éstas emplean en su reclamación de servicios.

En este marco se observa a un municipio que enfoca su gestión considerando a la comuna en su globalidad, apoyándose en el PLADECO, los planes sociales (consulta a sectores urbanos y trabajados por SECPLAC) y en información que se recoge en el trabajo cercano con la comunidad. Así, se evidencia una modalidad de gestión que valida técnicamente la representación de intereses

▪ **Acciones de fortalecimiento hacia las organizaciones**

La estrategia informativa radial y de prensa que difunde la oferta pública y municipal, es considerada como un mecanismo que contribuye a un acceso igualitario para que todas las organizaciones comunitarias que requieren postular sus proyectos o participar de programas que proporcionan recursos para la satisfacción de las necesidades grupales. Junto a ello se destaca el esfuerzo municipal por proveer asistencia técnica para la formulación de proyectos.

Asimismo se resalta la implementación de cursos de capacitación destinados a dirigentes en materias de liderazgo, trabajo en equipo, comunicación efectiva, entre otras. Todos éstos con el propósito tanto de fortalecer su liderazgo social y comunitario, como de contribuir con mayores herramientas a los logros de los fines organizacionales y el bienestar de los miembros de éstas. Finalmente se destaca el reconocimiento municipal a la labor dirigencial, lo cual fue connotado por el dirigente que es miembro de 6 organizaciones sociales y recibiera la distinción de este año.

Todos estos antecedentes permiten inferir que el municipio cuenta con una oferta que integra los programas públicos y recursos, pero que a la vez la adapta a las características y necesidades planteadas por los dirigentes y vecinos.

En este marco, se indica que desde el año 2005 el municipio invierte entre \$10.000.001 - \$20.000.000 anualmente en apoyo a las organizaciones comunitarias con y sin personalidad jurídica mediante:

- Realización de cursos y talleres de capacitación
- Formación de nuevos líderes
- FONDEVE u otros fondos
- Transferencia directa e indirecta de recurso
- Colaboración y patrocinio
- Oficina atención de dirigentes
- Asesoría
- Aportes no monetarios

2.3 Implementación de de instrumentos legales

- El **CESCO** sesiona mensualmente y está compuesto por:
 - 4 JJVV
 - 4 Organizaciones funcionales
 - 2 productivas
 - 4 otras

A juicio de los actores municipales consultados, su rol ha sido predominantemente de solicitud y entrega de información para las siguientes funciones del municipio:

- Presupuesto municipal
- PLADECO
- Plan regulador
- Entrega de programas y servicios municipales

En relación con la administración y gestión de programas gubernamentales canalizados por la municipalidad, se le considera un ente pasivo. Desde el municipio se declara como una conquista el haberlo constituido, aunque muchas veces implique críticas a éste.

- Durante el último año, se han realizado más de 21 audiencias públicas, siendo los participantes de éstas exclusivamente, los vecinos no organizados. Su implementación permitió al municipio recibir información para diagnósticos. Este mecanismo ha sido difundido hacia la comunidad.
- La **OIRS** existe desde el año 2001, y está a cargo de 2 funcionarios. El volumen de recepciones fue inferior a 100 en el año 2006 distribuidas aproximadamente en: Consultas 50%; Reclamos 30%; Sugerencias 20%. Sus usuarios más frecuentes son las organizaciones comunitarias, según lo indicado por el municipio.
- Los **plebiscitos** no han sido implementados por el municipio.

2.4 Incorporación de mecanismos de consulta e instancias de decisión ciudadana

Los antecedentes proporcionados por los actores municipales consultados señalan que:

- Durante el año 2005 se llevó a efecto una **Carta Ciudadana** sobre el tema turismo y en ese mismo año se logró actualizar el PLADECO, proceso en el cual la comunidad propuso temas y contenidos que fueron incluidos en el Plan. Asimismo, se incorporó la participación de la comunidad en los siguientes instrumentos de planificación territorial en el último año:
 - PADEM
 - Plan de salud consultorios
 - Plan de seguridad vecinal
 - Plan social de Villarrica (en proceso), que en su primera etapa ha consultado a las JJVV urbanas, sobre sus demandas, para luego evaluar su inclusión en el presupuesto municipal.
- Desde el 2005 se han realizado diversos cabildos o diálogos con la comunidad y en el año 2006 comenzó a desarrollar el programa “Municipio en mi Barrio”, que permite consultar a los diferentes sectores sobre sus necesidades, al menos en el ámbito urbano.
- Finalmente destacan las mesas de trabajo con comunidades mapuches.

▪ Razones de no uso de algunos instrumentos

Los otros instrumentos no se han empleado básicamente por razones de una cierta incapacidad institucional (recursos, personal, metodología, preparación, entrenamiento, competencias), que ha implicado optar por una estrategia menos ambiciosa y que centra su partida en la información y la comunicación entre las comunidades y el municipio.

Si bien se señala no tener presupuestos participativos (por un tema de tamaño) se considera en el presupuesto de inversiones, los requerimientos de las comunidades levantados en procesos de consulta. De otra parte se indica que no todos los instrumentos sugeridos por el nivel central son adecuados o pertinentes a la realidad comunal.

2.5 Información y transparencia

El programa municipio en mi barrio, la frecuencia de las audiencias públicas y la implementación participativa del PLADECO, son expresiones de una decidida apuesta por involucrar a las comunidades y sectores en la definición de sus demandas e incentivarlas a que formulen proyectos para superar dichas necesidades.

Asimismo, la opción municipal de transparentar y concurrir con un informe de avance de los compromisos con los sectores, especialmente ante las JJVV, retroalimenta e impulsa una reacción positiva de las organizaciones y sus bases.

Otros antecedentes aportados por los informantes municipales dicen relación con que:

- El municipio dispone de un sitio web, que si bien no se difunde explícitamente a la comunidad, recibe entre 3.000 y 8.000 visitas anuales. Además de acceder a información le permite a la comunidad descargar formularios o documentos de interés, siendo sus principales contenidos:
 - Datos municipalidad: alcaldesa, concejales, departamentos municipales; todos con teléfonos y datos de contacto
 - Guía de trámites
 - Descripción breve de programas sociales estatales administrados por el Municipio
 - Transparencia pública: resumen de los acuerdos del Concejo, listado de licitaciones (desactualizado al 2005), cuenta pública 2006 extendida, informes mensuales de gastos
 - Documentos descargables: ordenanzas (7)
 - Noticias municipales
 - Información turística
- El municipio cuenta con un medio escrito de difusión mensual, cuyo principal objetivo es brindar orientaciones sobre programas y servicios públicos, pero a la vez dar cuenta de la gestión municipal y lo que se está haciendo o hará en un futuro cercano.

Todos estos antecedentes permiten evidenciar a un municipio que se inclina por transparencia pública.

2.6 Recursos institucionales y demandas

▪ Base institucional de operación

La actitud favorable con la incorporación de la participación de la ciudadanía de la Alcaldesa ha ido paulatinamente traspasado a los principales directivos municipales y cambiando su forma de trabajo, la cual se ha sido volcando en establecer una relación más cercana con las diferentes comunidades de la comuna. A su vez se observa que el área funcional que promueve la participación y el trabajo con organizaciones está compuesta por un conjunto de profesionales y técnicos, que transfieren su información hacia otras unidades de la organización (SECPLAC – Departamento Social – Dirección de Obras) de manera que se cubran las demandas o se entregue una respuesta.

En este escenario se destaca la cantidad de instrumentos y acciones de promoción que se dispone para las organizaciones comunitarias, así como el esfuerzo para realizar cursos en temáticas relevantes y pertinentes a las necesidades y desafíos que se han impuesto. Por dichos motivos, se evidencia a un

municipio que proyecta la promoción de la participación, más allá del desarrollo comunitario, logrando paulatinamente una gestión más inclusiva y con la participación de los ciudadanos en la resolución de sus problemas o aspiraciones.

▪ **Déficit y demandas de apoyo del área funcional**

La actitud municipal abierta a escuchar, tanto de la autoridad y funcionarios, tiene limitaciones diversas. Sin embargo, esta conciencia es un signo positivo a la hora de su superación.

Las principales limitaciones detectadas se relacionan con la atención que se proporciona a la población especialmente en los niveles no directivos, debido a las escasas competencias y el lenguaje que emplean. Asimismo se transparenta que el municipio no logra articular toda la demanda, ni dar respuesta a cada consulta o reclamo con la rapidez que se quisiera. Tampoco se logra sistematicidad en la atención de la comunidad.

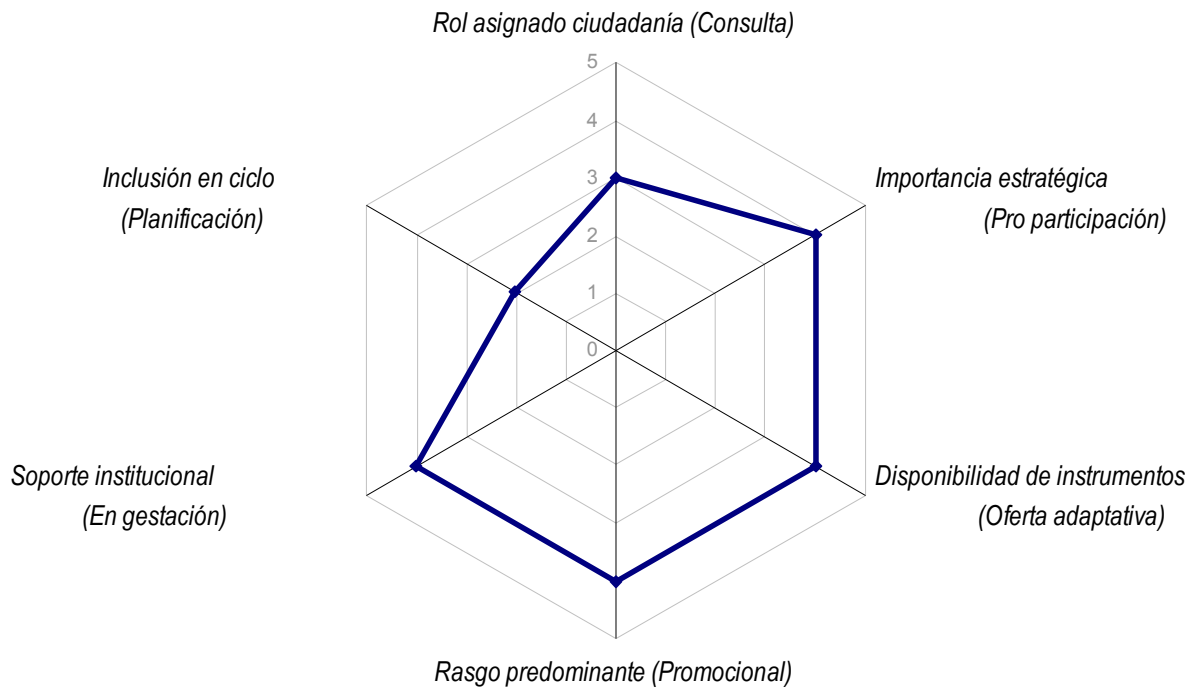
Otro aspecto destacado por el propio municipio, es la falta de herramientas y conocimiento para la interlocución con el mundo mapuche y sus demandas. En este caso, también se interpela a los organismos públicos con competencias en la temática, la transferencia metodológica y de información del trabajo en la comuna.

Por último, se declara la necesidad de mayor difusión interna y la capacitación sobre gestión municipal con participación. Junto a ello, mayor dotación con especialización en el área. A este respecto se visualiza que una solución es mejorar los grados funcionarios y aumentar la planta de personal.

2.7 Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

De acuerdo a lo expresado anteriormente, el índice de incorporación de la participación ciudadana (ver gráfica siguiente), muestra a un municipio proclive a la inclusión de la ciudadanía en los asuntos locales, pero que su motivación y los arreglos institucionales logrados a la fecha aun deben consolidarse. En este sentido, se debe superar la etapa de la planificación y responsabilizar a la comunidad en otras tareas de mayor envergadura, tal como se hizo con la constitución del CESCO.

**INDICE DE INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL
COMUNA DE VILLARRICA**



III.- CARACTERIZACIÓN DEL CAPITAL CIUDADANO

3.1 Contexto asociativo comunal

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES FORMALES			
Total de organizaciones (1)	415	Tipos predominantes (1)	- Grupo Asociación Indígena: 79 (19%) - Junta de Vecinos: 37 (8,9%) - Clubes Deportivos: 37 (8,9%)
Porcentaje del total de 15 municipios (1)	6,3%	Orientación de las organizaciones (1)	- Tradicionales: 323 (77,8%) - Emergentes: 92 (22,2%)
Organizaciones x 10.000 hab. (2)	22,4	Participación de mujeres (4)	- 44,9% organizaciones con mujer presidenta - Promedio de 52,3% de cargos directivos ocupados por mujeres
Organizaciones x 10.000 hab. PNUD (3)	56	Redes de asociaciones (1)	- 7 org. de segundo nivel (1,2%)

Notas:

(1) Fuente: Mapa comunal de Asociatividad (Informe de Avance N° 2)

(2) Fuente: Mapa comunal de Asociatividad (Informe de Avance N° 2), Estimación poblacional 2006, INE

(3) Mapa Nacional de Asociatividad 2000, PNUD

(4) Fuente: Mapa comunal de Asociatividad (Informe de Avance N° 2) calculado en base a la proporción de mujeres que figuran en la última directiva declarada a la Secretaría Municipal. Los datos corresponden a un subconjunto de los registros de organizaciones donde figuraba la información.

3.2 Principales características y dinámicas de participación en las organizaciones comunitarias

▪ Redes

Si bien las organizaciones sociales y comunitarias en el territorio comunal llegan a sumar más de 400, esta asociatividad es bastante baja en relación a la población total (22,4 cada diez mil habitantes). Ahora bien, pese a esta debilidad de magnitud, presenta una importante riqueza en términos de diversidad, de hecho algo más que un quinto del mapa asociativo está conformado por organizaciones vinculadas a temáticas emergentes y se verifica un alto predominio de organizaciones y comunidades indígenas.

La conformación de redes interorganizaciones en términos numéricos aparece bastante pobre. Sólo existen 7 uniones comunales, entre las que se encuentran una Unión Comunal de Juntas de Vecinos urbana y otra rural; encontramos también agrupaciones agrícola y apícola, de adultos mayores y de rayuela.

Analizando el funcionamiento de las redes de colaboración informales que operan entre las organizaciones, el tejido social de Villarrica exhibe dos realidades, dependiendo si se trata de organizaciones tradicionales o de carácter emergente. En el primer caso, la existencia de las uniones comunales de juntas de vecinos y de adultos mayores, dan cuenta de un cierto nivel de asociatividad entre este tipo de organizaciones. Asimismo, el propio discurso de sus representantes valora positivamente su fortalecimiento, después de haber pasado un período de fragmentación.

De otra parte, las referencias indican que los dirigentes en general participan de al menos dos organizaciones a la vez. Asimismo se manifiesta la intención de lograr mayores encuentros entre diversas organizaciones para incentivar el cuidado del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida, ello a partir de la integración de los diferentes grupos que promueven ciertas acciones de beneficios social (prevención drogas, trabajo con niños, fomento productivo, desarrollo de la mujer, etc.)

En el caso de las organizaciones emergentes, existe una escasa o nula comunicación entre aquellas que son de diferente tipo, lo que implica incluso el desconocimiento de la existencia de algunas de ellas. Sin

embargo, existe al menos la visión que el establecimiento de redes o comunicaciones entre las organizaciones es una necesidad, sobre todo desde una perspectiva comunal, de tal modo que se propugna la realización de cabildos y diálogos entre organizaciones.

- **Confianza**

El discurso no remite a evidencias de importantes desconfianzas entre las organizaciones e incluso se connota la cooperación entre éstas a objeto de intercambiar y compartir conocimientos con otras agrupaciones. Sin embargo, se aprecia que las agrupaciones mapuches, por razones que los dirigentes consideran connaturales a su causa y cultura, expresan cierta desconfianza en los otros.

- **Problemas internos**

Los problemas relatados más bien apuntan a sindicarse a determinadas personas y dirigentes que han tendido a politizar las organizaciones, pero se aclara que dicha situación es marginal. Por otra parte, en relación con la sostenibilidad de las dirigencias, existe bajo interés de la población para asumir roles directivos en las organizaciones, en razón del esfuerzo que implica motivar a otros, y los costos personales que trae aparejado, tales como el gasto de recursos, tiempo, el alejamiento y sensación de abandono de la familia.

- **Orientación de las organizaciones hacia lo público**

Los relatos de los dirigentes sociales convocados permiten aseverar que la orientación hacia lo público no es un rasgo predominante en el accionar de las organizaciones, por el contrario, cada organización se centraría en sus propios intereses y desafíos.

Otro elemento que refuerza lo indicado es el proceso de superación del asistencialismo que está siendo impulsado por el municipio, lo que ha implicado que las organizaciones se estén reestructurando al nuevo estilo que elimina la gratuidad de los beneficios sociales y exige de un aporte social en las soluciones.

Sin embargo, los dirigentes destacan que la población comunal tiende a condicionar la participación según implique satisfacción de necesidades materiales, tales como caminos, vivienda, actividades productivas, por sobre derechos ciudadanos como la equidad, la igualdad, el desarrollo sustentable.

De otro lado, se destaca que las comunidades urbanas son menos participativas y condicionan su involucramiento a la obtención de un beneficio concreto e idealmente en el corto plazo el que de no estar presentes diluye la participación, en contraposición a las comunidades rurales, que son más comprometidas y solidarias.

- **Relaciones de poder entre organizaciones**

En términos generales, desde la percepción de las organizaciones no existen privilegios para ningún grupo en especial, sea por efecto de las decisiones públicas a nivel local, así como tampoco que haya grupos con mayor poder sobre otros. En parte las explicaciones tienden a consensuar que el nuevo estilo municipal eliminó ciertos sesgos de las administraciones anteriores y que en la actualidad lo que prima es el esfuerzo de cada organización como condición de acceso a beneficios, sea a través de postulación a fondos, proyectos, capacitación, etc.

Las nuevas reglas de juego reducen el favoritismo y el acceso gratuito a beneficios sociales. En este nuevo escenario, cada organización debe proponer y desarrollar sus propios proyectos, a excepción de algunas agrupaciones mapuches quienes perciben que ellos no son parte de las decisiones que les afectan.

▪ **Autonomía y autogestión de las organizaciones**

A través del discurso de la dirigencia de las organizaciones sociales comunitarias, se observa que comprenden las condiciones que el nuevo escenario municipal les propone; vale decir, se estarían rompiendo los patrones históricos de dependencia, clientelismo e instrumentalización política. Esto ha implicado una reconfiguración del vínculo con la institucionalidad y un proceso interno de formación para desarrollar habilidades de autogestión que se traducen en la capacidad para postular proyectos, e incluso competir en igualdad de condiciones.

El avance en este sentido todavía es incipiente, evidenciándose una situación en que la antigua dependencia política ahora es técnica (centrada en desarrollo de habilidades) y, por otra parte todavía centrada en la demanda de servicios. Sólo la experimentación de algunos grupos ha logrado pasar a estadios de proposición en el uso de la oferta pública local.

▪ **Liderazgo y género en las organizaciones**

Los datos del mapa asociativo comunal señalan que el 44,9% de organizaciones cuenta con una mujer en el cargo de presidente. Asimismo, el 52,3% de los cargos directivos están ocupados por mujeres, en promedio. Estos dos antecedentes, dan cuenta de una participación femenina en los cargos de poder comunitario, aunque no de magnitudes tan disímiles con respecto a los hombres.

Al observar los tipos de organizaciones donde se insertan las mujeres, encontramos rasgos muy significativos. En primer lugar, no existe un tipo de organización que sea claramente más convocante en términos de presidencia. Un poco más de un 40% de las mujeres inscritas como presidentas, se desempeñan equitativamente en juntas de vecinos, clubes de adulto mayor, organizaciones de mujeres y comités habitacionales. Complementariamente, podemos indicar los tradicionales centros de madres, organizaciones de mujeres y talleres laborales son las únicas organizaciones con presencia total de mujeres, a diferencia de lo que ocurre en otras comunas estudiadas donde se perciben ciertos avances en materia de equidad de género en el acceso al poder. Hay dos tipos de organizaciones donde hay una mayoría de presidencia femenina, los centros de padres y apoderados (71,4%) y clubes de adulto mayor, 72% de los cuales tienen registrada una mujer en el cargo de presidente.

Sin embargo, a nivel de cargos secundarios, la participación femenina se ha extendido, incluso en aquellas que históricamente habían sido espacios exclusivos de los hombres (juntas de vecinos y clubes deportivos). En general se atribuye este fenómeno a un proceso global y externo que ha influido a que las mujeres conquisten espacios públicos, conciliando su rol en el hogar con la vida pública y venciendo la cultura del machismo.

Sin embargo, se indica que los factores que movilizan a la mujer a asumir cargos directivos no están centrados en el poder, sino más bien en el sentido de colaboración, solidaridad y protección hacia el otro.

La mayor parte de las referencias discursivas indican que actualmente hay menos diferencias entre el liderazgo ejercido por hombres y por mujeres a nivel local, al menos a nivel de dirigencia de las organizaciones sociales. A la vez se precisa que esta situación ha sido proceso que ha tomado un esfuerzo de años para revertir los obstáculos que los hombres les impusieron, refiriéndose tanto a los de conciliación de la vida pública con la familiar, como a aquellos que se vinculan con las organizaciones y su tradición cultural.

3.3 Formas de participación no formales de la comunidad

Tal como indican los datos para la comuna de Villarrica, un 41,2% de las personas consultadas son miembros de alguna agrupación que funciona regularmente, pero sin personalidad jurídica, evidenciándose una asociatividad informal en grado medio. Por otro lado, un 69,1% de la población encuestada indica que durante el último año realizó algún tipo de actividad conjunta con otros para concretar fines comunes, principalmente asociados a acciones solidarias. Finalmente, es importante indicar que estas tendencias son bastante similares entre los dirigentes sociales de organizaciones formales y la comunidad que no está inserta en dichas agrupaciones.

	PARTICIPACIÓN EN AGRUPACIONES INFORMALES (1)	PARTICIPACIÓN EN CAUSAS COLECTIVAS PUNTUALES (2)				
		ALGÚN TIPO DE ACTIVIDADES COLECTIVAS	ACTIVIDADES RECREATIVAS	ACTIVIDADES SOLIDARIAS	ACTIVIDADES DE MEJORA	MOVILIZACIONES - PROTESTAS
Comunidad que forma parte de organizaciones formales	61,1%	100%	19,1%	25%	8,8%	13,2%
Comunidad no inserta en organizaciones formales	34%	58%	19,1%	33,8%	4,4%	4,4%
Total comunidad encuestada	41,2%	69,1%	32,8%	58,8%	13,2%	17,6%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.2) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.4). Entregado en Informe de Avance 1

(2) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.6) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.7)

Existe una opinión compartida en la comunidad respecto de lo que significa participar, asociándose a la idea de expresarse, dar a conocer ideas o adhesiones, pero así también, pertenecer a un grupo. Esta última noción tiende a estar más presente entre las personas que forman parte de organizaciones formales, mientras que la comunidad que no participa formalmente, tiende a asociar el concepto con nociones más “idealistas” y menos concretas. A modo de síntesis se puede señalar que la tendencia general en la comunidad de Villarrica sitúa el concepto de participación como un ámbito que centra más en la funcionalidad, puesto que se relaciona con la inserción en redes de apoyo.

	SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN (RESPUESTA EN PRIMER LUGAR) (1)		
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Pertenecer a un grupo	14.0%	38.9%	20.6%
Expresarse, dar a conocer ideas u adhesiones	22.0%	16.7%	20.6%
Ayudar, colaborar, cooperar	18.0%	22.2%	19.1%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.8) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.8). Entregado en Informe de Avance 1

3.4 Valoración social de los instrumentos y mecanismos municipales de participación ciudadana

Los antecedentes del discurso refieren a una percepción casi unánime respecto que el municipio y su nueva administración, están empeñados en desarrollar una gestión más participativa, en la que estén incluidos activamente los diversos sectores en que se organiza la comunidad. En este contexto, se percibe la estrategia municipal de información, amplia y accesible a toda la comunidad.

En relación a esta última existe una notoria valoración por la estrategia de comunicación del municipio, que por una parte informa y otorga audiencias en forma equitativa a las diferentes comunidades y agrupaciones sociales. El PLADECO y “Municipio en tu Barrio”, por su parte concitan un alto reconocimiento y recordación por parte de los dirigentes comunitarios y sociales, como instrumentos que consideran las necesidades de los diferentes sectores poblacionales y permiten la toma de decisiones focalizadas por localidades o microespacios.

Asimismo, los medios de comunicación y particularmente el programa radial, es identificado como un espacio democrático que incentiva la igualdad en el acceso a la información sobre la oferta pública y municipal. El CESCO, también es mencionado como un mecanismo cuya constitución fue impulsada por el municipio, y de la cual hoy las organizaciones allí representadas se apropiaron de dicho espacio. Lo mismo ocurre con los fondos concursables para que las organizaciones postulen proyectos de mejoramiento barrial o vecinal.

Destaca que un 39,6% de los encuestados conoce la mayor parte de los instrumentos municipales de participación ciudadana, siendo la cuenta pública y las audiencias de la Alcaldesa los que tienen mayor reconocimiento. Ello denota un amplio conocimiento de éstos por parte de la población comunal.

En cuanto al uso de estos instrumentos, es interesante observar que más bien su utilización ha estado dada por las organizaciones y sus dirigentes. En este contexto, se resalta la capacitación, las cuentas públicas y el FONDEVE. Así todo, su utilización no sobrepasa al 10,5% de la población organizada, evidenciándose una escasa utilización de los instrumentos que el municipio dispone.

CONOCIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE SABEN QUE FUNCIONA
Cesco	29.2%
Cuentas públicas de la Alcaldesa	66.7%
Ordenanza de Participación	24.6%
Audiencias públicas de la Alcaldesa	64.2%
Cabildos o diálogos	5.9%*
Pladeco	28.6%
Entrevistas directas con Alcaldesa o autoridades	20.6%*
Fondeve	55.6%**
Capacitación	61.1%**

(*) Solo los conocen los dirigentes sociales
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados

Promedio de conocimiento de los instrumentos municipales de participación ciudadana
En promedio, un 39,6% de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio

USO DE LOS CANALES E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
Cuentas públicas de la Alcaldesa	14.7%*
Cabildos o diálogos	2.9%*
Pladeco	5.9%*
Audiencias públicas de la alcaldesa	8.8%*
Entrevistas directas con Alcaldesa	17.6%*
Fondeve	11.1%**
Capacitación	27.8%**
Página web	2%***
OIRS	4%***

* Solo han participado dirigentes sociales
**Corresponde solo a dirigentes encuestados
*** Corresponde solo a comunidad no integrante de organizaciones

Promedio de uso de los instrumentos municipales de participación ciudadana
En promedio un 10,5% de las personas, han utilizado los instrumentos

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta MU.1 y MU.3) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.10). Entregado en Informe de Avance 1.

Finalmente, respecto a la relación entre el municipio y la comunidad, casi la mitad de la población no organizada percibe que sus opiniones personales no son tomadas en cuenta por el municipio (64%). Por otra parte, se les asigna a las organizaciones comunitarias una mayor responsabilidad en el desarrollo las comunidades, superando al municipio y a los propios vecinos.

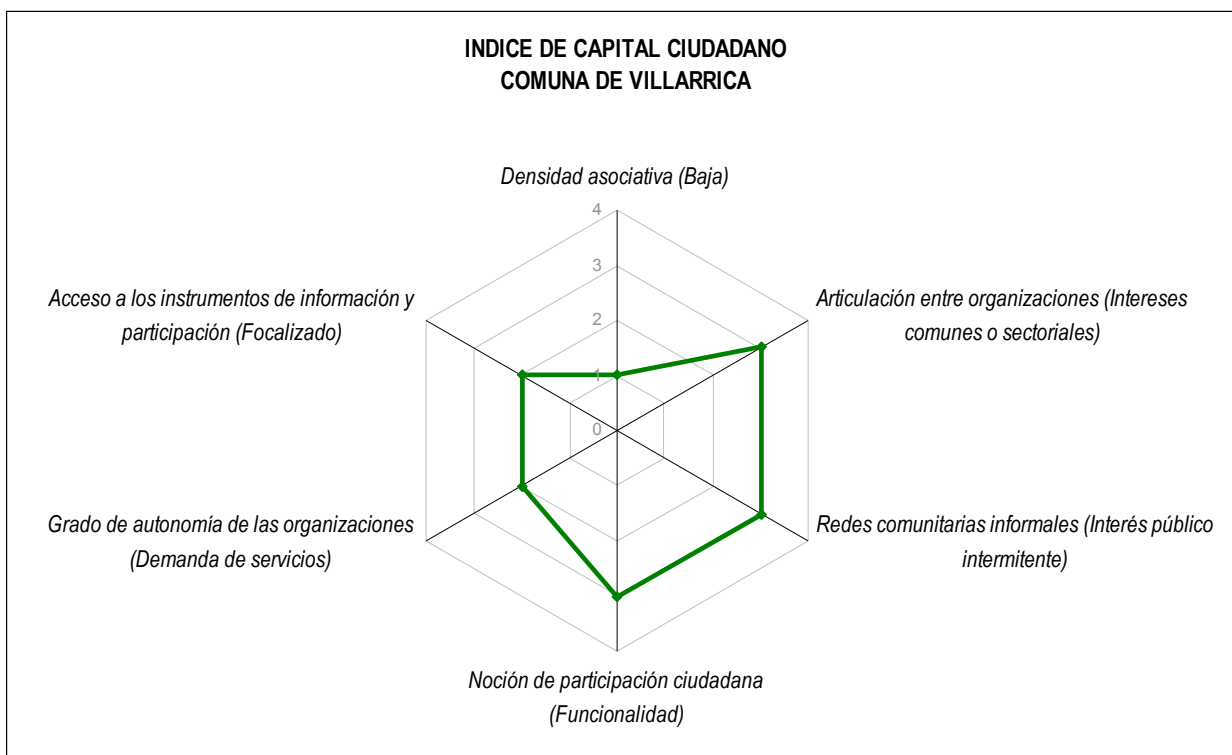
OPINIÓN RESPECTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD (1)							
¿En qué medida contribuyen los siguientes actores al desarrollo de su comunidad, barrio o sector?			¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?				
	El municipio	Los vecinos	Las organizaciones comunitarias		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Nada	23.9%	30.8%	29.2%	Nada	64.0%	-	47.1%
Poco	22.4%	30.8%	21.5%	Poco	16.0%	5.6%	13.2%
Algo	28.4%	27.7%	21.5%	Algo	14.0%	27.8%	17.6%
Mucho	25.4%	10.8%	27.7%	Bastante	2.0%	61.1%	17.6%
Total	100%	100%	100%	No sabe	4.0%	5.6%	4.4%
				Total	100%	100%	100%

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta CO.1) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.9). Entregado en Informe de Avance 1.

3.5 Índice de capital ciudadano

La comunidad de Villarrica evidencia que se encuentra en un estadio intermedio de desarrollo de sus capacidades ciudadanas. Si bien no se ha afianzado una noción de la participación en el plano de los derechos, y existe una actitud demandante hacia el municipio, desde el punto de vista del capital social, se trata de una comuna que ha desarrollado redes de colaboración formales e informales con incipiente orientación al interés público y de grupos más amplios que la propia organización o el interés individual, lo que vendría a compensar la debilidad exhibida en términos de densidad asociativa formal.



IV.- SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

4.1 Orientación general: consolidar un municipio participativo

El examen de los principales rasgos de Villarrica, evidencia que se está en presencia de un municipio que cree firmemente en el rol de la comunidad como parte de la gestión local y desarrolla un rol coherente con dicha premisa. Lo anterior resulta en una destacable congruencia de concepción, práctica y resultados en pos del respeto por la participación ciudadana.

En el contexto político y normativo del municipalismo chileno, y entendiendo los límites y dependencias de las organizaciones locales, pareciera factible consolidar el sesgo claramente participativo que se le ha impreso a este municipio, tanto en su estructura, gestión y relación con la comunidad.

Del análisis expuesto en las páginas anteriores, destaca positivamente el discurso municipal nítidamente simpatizante con la participación ciudadana como pilar de su gestión, así como un elemento que permite priorizar y decidir políticamente. Aquello se ve materializado en distintos esfuerzos por extender esta orientación a todas las facetas del quehacer municipal, permitiendo que los propios funcionarios se empeñen en superar el clientelismo patronal que en la zona, más que una forma de administración, es una impronta cultural.

Por otra parte, el municipio realiza una extensa y democrática difusión de la oferta pública de los beneficios y prestaciones sociales a la comunidad, usando para ello prácticamente todos los canales de información disponibles (desde reuniones hasta página web interactiva). Asimismo, se valora el esfuerzo por asistir técnicamente no solo los procesos de generación y presentación de proyectos, sino también apoyar las demandas de los más variados intereses, sin generar favoritismos excluyentes o relaciones clientelistas. El fortalecimiento de las organizaciones, tanto en sus fases de creación como el acompañamiento durante su gestión, es indicativo de un trabajo serio e integrador.

Ahora bien, se han de tener en cuenta algunas situaciones que deben ser potenciadas. Hasta el momento sólo se ha llegado a integrar a la comunidad en la fase de planificación de los proyectos, con lo cual no hay trabajo desarrollado en las fases posteriores de monitoreo y evaluación de los mismos; se ha evitado trabajar con ciertas organizaciones que puedan politizar sus demandas, situación que evidencia un discreto manejo de situaciones de potencial conflicto, y; no se ha logrado equilibrar el trabajo con los sectores urbanos y rurales, con los segmentos étnicos, grupos étnicos y mujeres. Por todo lo anterior, parece prudente concentrar los esfuerzos en esas áreas deficitarias.

Es adecuado aceptar que muchos cambios toman tiempo, y por ello insistir que un municipio que adopta la participación como eje de gestión implica que debe incluir sistémicamente mecanismos inclusivos y tolerantes con las diferentes realidades parciales. De allí que será importante profundizar el trabajo de inclusión de segmentos rurales, mujeres, jóvenes y niños para hacer escuela, consolidar la gestión y de paso, evitar retrocesos conductuales tanto por parte de la comunidad, como de posteriores autoridades edilicias.

Quizás, la implementación de una modalidad de presupuesto participativo puede ser el aliciente preciso para subir un peldaño en la gestión participativa de este municipio y de paso consolidar lo obrado hasta el momento.

4.2 Recomendaciones específicas

- Proporcionar capacitación especializada en el manejo de conflicto étnico, relaciones interculturales, y desarrollo de proyectos que promuevan el reconocimiento de la diversidad.
- Promover el intercambio de experiencias bajo la modalidad de pasantías, con otros municipios que se encuentren en fases avanzadas de implementación de experiencias de gestión municipal, a fin de que adquieran herramientas y metodologías concretas de trabajo con la comunidad a gran escala.
- Capacitar al personal municipal en metodologías de trabajo con la comunidad para incorporarlas en las etapas de seguimiento y evaluación, al menos de algunas inversiones o programas emblemáticos, como el PLADECO o el “Municipio en mi barrio”.
- Capitalizar la reciente aprobación de la Ley de asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, para preparar la constitución del Consejo de Sociedad Civil, lo que implicará un trabajo de

formación política de los segmentos dirigenciales involucrándolos en temáticas de mayor alcance relacionados con el desarrollo de la comuna en todos los aspectos.

- Sugerir al municipio la implementación de una escuela de mujeres líderes, a fin de potenciar su formación y empoderamiento en espacios de mayor deliberación y trascendencia comunal. Este encuentro debería contar la figura de la Alcaldesa, de manera de ejemplificar a través de su vivencia el posicionamiento en la vida pública y política de la mujer.

SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL:
ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES
COMUNA DE PANGUIPULLI



I.- CONTEXTO DE LA COMUNA

1.1 Caracterización territorial

POBLACIÓN (1)		% COMUNAL DE POBREZA(1)	DENSIDAD POBLACIONAL(1)
Total	34.360	24,75%	10,52hbte/km ²
Mujeres	17.018		
Hombres	17.622		
% Rural	46,53%		

Notas: (1) Fuente: SINIM, en base a estadísticas poblacionales 2006 del INE

1.2 Institucionalidad Local

RECURSOS HUMANOS(1)		RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS(2)	
Grado alcalde	4	Ingresos totales	M\$ 3.049.668
Total personal de planta	50	Presupuesto municipal por habitante	M\$ 88,04
Total personal a contrata	20	% Ingresos Propios en ingreso total	23,90%
Total personal a honorarios	104	% dependencia del FCM	57,18%
% de profesionales (planta y contrata)	25,71%	% de gastos en servicios a la comunidad sobre gastos corrientes	22,19%

Notas:

(1) Fuente: SINIM, en base Encuesta municipal

(2) Fuente: SINIM, en base a BEP Municipal

1.3 Caracterización política del Gobierno Local

ALCALDE(1)		CONCEJO MUNICIPAL(1)	
Nombre	Alejandro Kohler Vargas	Pacto Político	Nº de concejales
		Alianza por Chile	3
Filiación política	PS-Concertación	Concertación por la democracia	3
		Juntos Podemos	-

Notas: Fuente: SINIM, en base a Datos SERVEL.

2.1 Noción de participación ciudadana

▪ Concepto y rol asignado a la ciudadanía

Se evidencia un concepto de participación en un sentido amplio, que debe ser transversal y como tal, es inherente al ejercicio democrático, vale decir, con miras a la decisión de la comunidad y sus agrupaciones en los asuntos locales. Por lo mismo, la estrategia municipal busca en primer lugar, recomponer el tejido social y en segundo término, desarrollar liderazgos que sean capaces de instalar en sus organizaciones una participación conciente de sus derechos y deberes.

La modalidad adoptada para lograr estos propósitos, ha consistido en desarrollar un proceso de diálogo con las organizaciones, particularmente mujeres, micro-empresarios y comunidades mapuches. Para apoyar este proceso se han establecido una serie de mecanismos de participación como, consultas, asambleas, articulación asistida de organizaciones (uniones comunales) y mesas de trabajo. Esta última instancia si bien se ha concentrado con agrupaciones de mujeres y con los diferentes actores vinculados a la actividad turística, concreta un mecanismo donde dichos actores sociales participan de las decisiones de sus sectores.

▪ Importancia estratégica

El discurso municipal es enfático en establecer que el proceso de recomposición y revitalización de la comunidad organizada encuentra obstáculos en una historia reciente de desarticulación del tejido social y luego, en una dirigencia que no comparte los valores de la democracia y la participación. Pese a ello, tanto a nivel de autoridad política como entre los directivos municipales se expresa un alto grado de convicción respecto de la necesidad de fortalecer la participación de la comunidad en los distintos ámbitos, implementándose un proceso continuo de fortalecimiento de las organizaciones sociales, formación de nuevos liderazgos y diálogos con la mayor parte de los sectores poblacionales, incluido las agrupaciones mapuches y rurales.

En este marco de referencia del trabajo municipal para fortalecer las actorías sociales, se connota la convicción pro participación de los actores institucionales, propiciando una oferta local y la adaptación de programas gubernamentales en función de las necesidades y características de los sectores sociales y localidades. Se suma como evidencia a esta opción municipal, la atención permanente y diaria que otorga a la comunidad y a sus organizaciones, la agencia para que se integren a programas, se capaciten y logren desarrollar capacidades de autogestión.

▪ Inclusión en el ciclo de gestión local

De acuerdo a los antecedentes colectados y a la etapa de la estrategia municipal en materia de participación se puede inferir, que ciertos grupos (mujeres, microempresarios y mapuches) han logrado asumir roles y responsabilizarse en la ejecución de tareas colectivas para el desarrollo de sus propios sectores y con conciencia de su positiva externalidad en la comunidad toda. En efecto, la agrupación de mujeres ha configurado un semi movimiento social que brega por la concientización respecto de los derechos femeninos, a través de la realización de cursos de desarrollo personal, talleres sobre mecanismos de autoayuda o protección social ante la violencia intrafamiliar y capacitación técnica. Se articula esto, con su inserción en el ámbito productivo mediante el desarrollo de emprendimientos

individuales y colectivos, los que a la vez se plantean desde la valoración y rescate de la identidad cultural de la zona geográfica y étnica

En efecto en el caso de las comunidades mapuches, éstas han logrado desarrollar estrategias de desarrollo económico a través del rescate de actividades vinculadas a su identidad y tradición cultural. Lo mismo ha ocurrido con los empresarios (micros y pequeños) que se han articulado para desarrollar circuitos turísticos con encadenamientos productivos (artesanía, gastronomía, medicina natural, deporte, etc.).

2.2 Enfoque de trabajo con la comunidad

▪ Rasgo predominante en el vínculo con la comunidad

De acuerdo a lo señalado por los actores municipales su estrategia se ha orientado a establecer una relación de cooperación entre el municipio y las organizaciones. En tal sentido, las acciones de apoyo y fortalecimiento de las organizaciones que realiza el municipio privilegian la autonomía de las organizaciones en cuanto a su propia toma de decisiones y a sus procesos de desarrollo organizacional o sectorial.

En general, la relación que el municipio ha podido establecer con las organizaciones se inclina hacia la cooperación y la búsqueda de consensos. No obstante se menciona, que en el caso de las agrupaciones mapuches la pérdida de credibilidad hacia otras instancias del Estado, en ocasiones ha influido negativamente en esta relación local.

En este sentido, el municipio declara abiertamente su tensión con otros órganos del estado, tanto por la intromisión de éstos en el territorio comunal de manera inconsulta con las autoridades locales, por la diferencias de perspectivas con la cual son abordados los procesos sociales, así como también con la falta de pertinencia de algunos programas públicos, que son homogéneos para todo el país.

Con tales antecedentes y en virtud de las opiniones de los diferentes representantes de las organizaciones comunitarias, es posible identificar una relación municipio-comunidad que se ubica en el eje promocional, que se vuelca hacia las organizaciones y las diferentes comunidades que representa la población comunal.

▪ Grupos prioritarios y representación de intereses

Existe un reconocimiento que dadas las capacidades institucionales y la disponibilidad de recursos, se ha optado por desarrollar un trabajo participativo centrado fundamentalmente en el ámbito social: mujeres y comunidades mapuches, así como el campo de lo productivo; en los micro y pequeños empresarios. Esta opción selectiva, se dice encuentra justificación en las carencias socioeconómicas, vulnerabilidades y demandas mayormente expresadas.

En el caso del trabajo con mujeres, se menciona que las predominantes barreras culturales para la incorporación de la mujer en los espacios de participación, incentivó al municipio a desarrollar una política de apoyo a aquellos grupos que promovían la inclusión de la mujer en la vida social y económica de la zona. En razón de ello, se focalizó un trabajo articulando recursos y programas con otras entidades para favorecer tanto el desarrollo personal como la inserción de las mujeres en actividades productivas y de paso en los ámbitos sociales de la comuna. De manera similar se promovió un trabajo con las agrupaciones indígenas y empresariales, estableciendo mesas de trabajo, bipartito o tripartitos, para planificar y emprender acciones para el desarrollo de los diferentes sectores según ramas de la actividad.

No obstante, se destaca que relación municipal con la comunidad no organizada se sucede preferentemente en base a la atención individual y según demanda, abordada mediante la resolución de casos sociales y las audiencias públicas con el Alcalde.

Por su parte, se evidencia una representación de intereses colectivos que han sido priorizados en función de antecedentes y datos de la caracterización socioeconómica de la población comunal y al levantamiento de información primaria a partir de los encuentros en las localidades.

▪ **Acciones de fortalecimiento hacia las organizaciones**

La estrategia municipal busca la autonomía de las organizaciones a través de un proceso de formación de conciencia y gestión de sus derechos. Como consecuencia el trabajo de fortalecimiento abarca diversos mecanismos que se extienden desde la capacitación, la participación en seminarios nacionales, la adaptación de oferta gubernamental, la constitución de mesas tripartitas (municipio-comunidad-empresa), la formación de nuevos líderes, el reconocimiento a la dirigencia comunitaria, entre muchas otras.

Todos estos antecedentes permiten inferir que el municipio cuenta con una oferta que integra los programas públicos y recursos propios, pero a la vez gestiona la adaptación de los programas nacionales que se canalizan al territorio comunal en función de las características y necesidades planteadas por los dirigentes.

En este marco, se sabe que desde el año 2005 se apoya a las organizaciones comunitarias con y sin personalidad jurídica mediante:

- Realización de cursos y talleres de capacitación
- Formación de nuevos líderes
- FONDEVE u otro fondo
- Asesoría
- Transferencia directa e indirecta de recursos
- Aportes no monetarios
- Colaboración y patrocinio

Se destaca la línea de apoyo directo y preferencial a los grupos de mujeres (movimiento), con las comunidades y agrupaciones mapuches, así como los y las microempresarias. Asimismo las siguientes acciones:

- Cursos de formación y capacitación de líderes sociales y comunitarios, para hombres y mujeres.
- Facilitar la constitución y funcionamiento de las organizaciones a través de la designación de varios funcionarios para que actúen como ministros de fe.
- La articulación con otras entidades públicas de manera diversificar las fuentes a las que pueden postular las organizaciones.

La inversión propia en el fortalecimiento de las organizaciones fluctúa entre \$10.000.001 - \$20.000.000, anualmente.

2.3 Implementación de de instrumentos legales

Los antecedentes aportados por los informantes municipales sobre los instrumentos legales que promueven la participación ciudadana indican que

- Desde el municipio se ha realizado el intento de conformar el CESCO, sin embargo no ha habido la suficiente convocatoria para formalizarlo. No existe en el municipio la convicción que sea un instrumento realmente útil y de interés para la comunidad, esto por cuanto el municipio desarrolla un proceso de consulta con las organizaciones utilizando otros canales y medios, según su argumentación, con mayor vinculación a la realidad sociocultural.
- Las audiencias públicas suman más de 21 en el último año y su implementación ha permitido al municipio involucrarse y tomar decisiones en el ámbito de sus competencias. Este es un instrumento difundido y ha sido empleado desde los vecinos no organizados, pasando por la comunidad organizada, empresarios hasta las ONG que realizan intervenciones en el territorio comunal.
- La **ordenanza de participación** se decreta en agosto de 2007, y destaca que en su texto introductorio refiera a las singularidades de la comuna, especialmente los de tipo cultural (etnias), e innova en la definición de participación aludiendo a los habitantes y con un lenguaje con distinción de género. Se incluye como instrumento la agenda territorial del Alcalde.
- Los **plebiscitos** no han sido implementados por el municipio, así como una OIRS, y en sustituto de esta última se entrega información en forma directa o se reciben reclamos en las visitas a terreno.

2.4 Incorporación de mecanismos de consulta e instancias de decisión ciudadana

- Desde el 2005 se han realizado cabildos o diálogos con la comunidad y se ha implementado un proceso permanente de consultas y comunicación con las organizaciones, esto lo realiza tanto la propia autoridad política, como con los directores municipales vinculados a los temas sociales, económicos y de infraestructura. Destacan en este sentido, el proceso de diálogo y la realización de asambleas con las comunidades mapuches y las mesas de trabajo con las agrupaciones de mujeres y con los diferentes actores vinculados a la actividad turística.
- Desde el año 2005 se han promulgado 3 Cartas Ciudadanas, siendo sus temas: Género, Medio ambiente y el Desarrollo productivo. Sus contenidos fueron consensuados entre Municipio y la comunidad interesada.
- El PLADECO se actualizó en el año 2002, a juicio del municipio, fue un proceso en el cual la ciudadanía fue consultada sobre sus necesidades y además logró proponer temas y contenidos a la propuesta municipal preliminar.
- La participación de la comunidad ha estado presente en los siguientes instrumentos de planificación territorial en el último año:
 - PADEM
 - Plan de salud de consultorios
 - Plan de seguridad vecinal
 - Plan regulador
 - Plan fomento productivo
 - Plan de descontaminación
 - Plan de igualdad de oportunidades
 - Plan desarrollo deportivo

▪ Razones de no uso de algunos instrumentos

En cuanto a los instrumentos más formales de participación, como el CESCO y los presupuestos participativos, existe una opinión generalizada en el municipio que en el caso del primero es su carácter meramente consultivo el no incentiva a la comunidad a conformarlo y en el segundo caso, se estima que no son pertinentes a la realidad sociocultural de la comuna. Se argumenta además que corresponde en general a una estrategia de participación eminentemente funcional, contraria a la política que desea implementar el municipio, más sustancial, basada en la gestión de los derechos e intereses de las organizaciones y su posibilidad real de incidir en la toma de decisiones y el desarrollo territorial.

2.5 Información y transparencia

El esfuerzo del municipio de estar en terreno, atendiendo y agenciando recursos, particularmente el de la máxima autoridad local, es vista por los consultados como una característica que denota una vocación institucional por tratar de establecer una relación franca y transparente con la comunidad y sus organizaciones. Uno de los principales logros de acuerdo a su percepción, es que se ha logrado establecer una relación de confianza entre el municipio y la comunidad, a partir de visitas regulares a todas las localidades, Cabildos y encuentros sociales. Reflejo de este logro, agregan, es el reconocimiento otorgado al municipio de parte de las instituciones públicas al momento de relacionarse con las organizaciones, puesto que primeramente se les indica un establecer un acuerdo con el municipio antes que todo.

Asimismo, los actores municipales expresan satisfacción con la manera de relacionarse con los diferentes sectores de la comuna, particularmente con los operativos en terreno, donde lo que prevalece es la honestidad en cuanto al compromiso o inhibición de otorgar apoyos específicos. Se declara que se desea ser consistente con la idea de erradicar el asistencialismo y clientelismo histórico en la localidad, y por lo mismo el municipio ha sido incansable en su discurso en indicar la precariedad y la restricción presupuestaria de sus arcas.

En efecto, lo indicado anteriormente fue comprobado con las opiniones emitidas por los dirigentes consultados por el estudio, connotando la honestidad del municipio para no asistir con apoyos solicitados y su comprensión por la restricción presupuestaria municipal.

- El municipio dispone de un sitio web, el cual es difundido a la comunidad y recibe más de 60.000 visitas anuales. Además de acceder a información le permite a la comunidad descargar formularios, documentos y tomar contacto o consultar al municipio, siendo sus principales contenidos:
 - Información municipal: organigrama, miembros del Concejo,
 - Documentos públicos descargables: plano regulador, PLADECO 2000 – 2006, ordenanzas, reglamento CESCO,
 - Transparencia pública: actas del Concejo por año, informes financieros municipales por año, licitaciones en proceso, cuenta pública últimos 3 años,
 - Guía de trámites
 - Formulario para contacto con municipio
- A la fecha se han realizado 2 cuentas públicas, las que incluyeron el balance presupuestario municipal, difundiéndose a través de medios virtuales, medios de comunicación escrito, actos públicos y una publicación.

- El municipio no cuenta con medios ni escritos, ni audiovisuales, pero si financia un infocentro.

2.6 Recursos institucionales y demandas

▪ Base institucional de operación

El municipio cuenta con un departamento integrado por diversos profesionales y técnicos dedicados exclusivamente a las tareas de promoción y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias. Además de atender cotidianamente a la población tanto en sus oficinas como en terreno, éstos forman parte del staff permanente del Alcalde en las sesiones con el Concejo y transfieren sus aprendizajes e información sobre demandas sociales al resto de las unidades organizacionales del municipio.

La gran fortaleza radica en el conocimiento y experiencia la gestión comunitaria, que incluye metodologías de cómo trabajar el tema de la participación, principalmente en las áreas de desarrollo económico, turismo y desarrollo barrial o rural. Asimismo mantienen un trabajo continuo y permanente con las comunidades indígenas

▪ Déficit y demandas de apoyo del área funcional

A juicio del municipio, los déficit se relacionan con la capacidad institucional en términos de recursos humanos y financieros para movilizar a todas las organizaciones con la misma intensidad. Los mayores recursos financieros deberían otorgar mayor sostenibilidad a los procesos de participación, dado que ellos implican cambios culturales profundos, que solo pueden alcanzarse en el largo plazo.

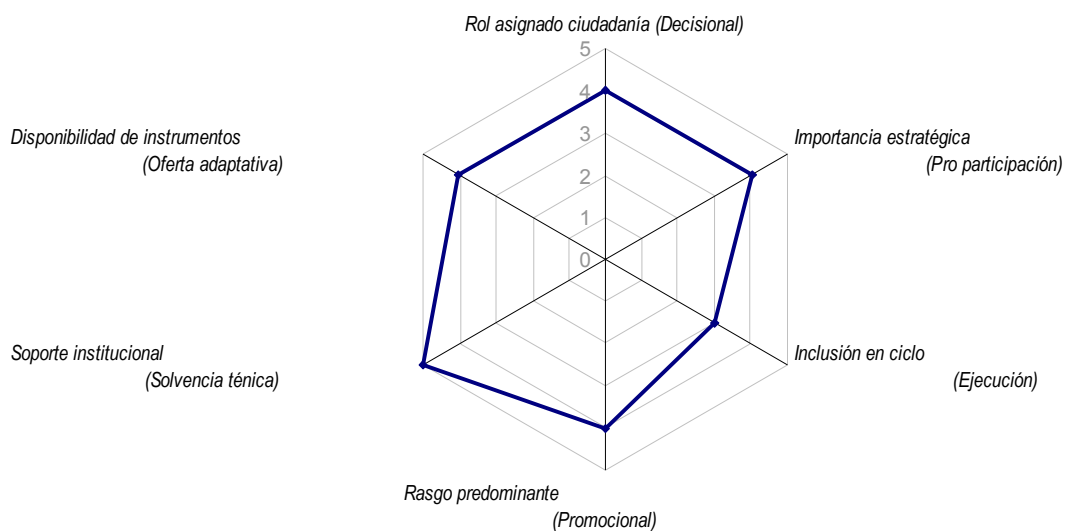
Se señala además que otro ámbito deficitario que obstaculiza en alguna medida los procesos de participación es la deficiente gestión de la información social y territorial del municipio. Si bien el área funcional canaliza las demandas sociales hacia otras unidades del municipio, no siempre logra una adecuada recepción o, bien trabajan sin aplicar la modalidades de escucha y diálogo.

Se plantea la necesidad de establecer un diálogo con instancias regionales y nacionales para abordar una estrategia de participación que no sea meramente instrumental, sino que permita un real empoderamiento de las organizaciones en el desarrollo de los territorios, con respeto a sus procesos y formas de organización.

2.7 Índice de la incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

La siguiente gráfica del índice exhibe a un municipio que ha logrado avanzar sustantivamente en la incorporación de la participación ciudadana en la gestión local del desarrollo. En efecto, el gran despliegue para recomponer el tejido social y levantar a organizaciones que se erigen con fuerza y cobertura en el territorio local (mujeres, micro empresarios, agrupaciones indígenas), y su participación en mesas de trabajo tripartitas. La capitalización y consolidación del avance no es tema menor, dada la fragilidad política y financiera que afecta a un gran número de municipios.

**INDICE DE INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL
COMUNA DE PANGUIPULLI**



III.- CARACTERIZACIÓN DEL CAPITAL CIUDADANO

3.1 Contexto asociativo comunal

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES FORMALES			
Total de organizaciones (1)	461	Tipos predominantes (1)	- Agrupación indígena: 171 (37,1%) - Club deportivo: 39 (8,5%) - Organización de mujeres: 30 (6,5%) - Comité habitacional: 30 (6,5%)
Porcentaje del total de 15 municipios (1)	7%	Orientación de las organizaciones (1)	- Tradicionales: 267 (57,9%) - Emergentes: 194 (42,1%)
Organizaciones x 10.000 hbts (2)	77,1	Participación de mujeres (4)	- 45,7% organizaciones con mujer presidenta - Promedio de 55% de cargos directivos ocupados por mujeres
Organizaciones x 10.000 hbts. PNUD (3)	56	Redes de asociaciones (1)	- 14 org. de segundo nivel (3%)

Notas:

(1) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2)

(2) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2), Estimación poblacional 2006, INE

(3) Mapa Nacional de Asociatividad 2000, PNUD

(4) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2) calculado en base a la proporción de mujeres que figuran en la última directiva declarada a la Secretaría Municipal. Los datos corresponden a un subconjunto de los registros de organizaciones donde figuraba la información.

3.2 Principales características y dinámicas de participación en las organizaciones comunitarias

▪ Redes

El tejido asociativo de esta comuna es altamente denso y diverso. En términos de la densidad se puede indicar que la tasa de organizaciones por 10.000 habitantes de Panguipulli (77,1) supera por mucho el valor nacional elaborada por el PNUD en el 2000. Por otra parte, existe un importante número de organizaciones de segundo nivel, entre las que destaca que además de las tradicionales uniones comunales de juntas de vecinos y de adulto mayor, se ha conformado una unión comunal de mujeres (Rayenliwen), así como 7 uniones comunales y asociaciones comunales de productores y empresarios productivos y 3 de carácter deportivo.

De otra parte, las organizaciones conformadas son de tipos bastante heterogéneas. Las temáticas más convocantes son el desarrollo indígena (37% de las organizaciones corresponden a comunidades o asociaciones), deporte y recreación (8,5%), desarrollo de la mujer y vivienda (6,5% en ambos casos). Además de estas formas clásicas de conformación de redes formales, se ha avanzado en constituir potros espacios de concertación asociativa, por ejemplo existe una mesa de trabajo de turismo que reúne a diferentes agrupaciones del tipo productivas (mapuches, artesanos, mujeres, etc.) y la unión comunal de mujeres que congrega a mujeres de diferentes organizaciones para enfrentar temas diversos como derechos de la mujer, violencia intrafamiliar, trabajo y capacitación dirigencial.

Las mesas de trabajo de turismo y mujer tiene como orientación el intercambio de información, la preparación de proyectos, identificar iniciativas de capacitación, planificar actividades conjuntas tales como ferias, seguimiento de organizaciones, identificar fuentes de financiamiento, entre otras. En el caso de la mesa de turismo, se privilegia la búsqueda de consensos para el desarrollo de la comuna a través de este sector social, económico y territorial, pero adicionalmente un rasgo distintivo de esta red es su intención de generar un poder de negociación que haga frente a las posturas institucionales responsables del sector. Ambos casos dan cuenta de la necesidad de aunar esfuerzos y distribuir tareas, que han de beneficiar a todas las organizaciones que integran las agrupaciones.

Por su parte las causas medioambientales, de rescate patrimonial y preservación de las culturas originarias, propenden a buscar respaldo y alianzas con este tipo de organizaciones. Sin embargo, se advierte que su mayor potencial de establecimiento de redes se extiende a entidades sociales de beneficio mutuo, como organizaciones de productivas y de subsistencia coincidentes con algunos de sus intereses (artesanía, cultivos especiales, producción no contaminante, etc.)

Por último se debe indicar que a la base de gran parte de estas redes, se encuentra la múltiple inserción organizacional de los dirigentes. Por tanto su presencia en ellas permite densificar el tejido de relaciones entre organizaciones.

▪ Confianza

No existen antecedentes que indiquen un ánimo de desconfianza entre las organizaciones, más bien se valora el aporte de éstas al desarrollo de las distintas comunidades y sectores. Se señala que al eliminarse la instrumentalización política de las organizaciones que prevalecía en anteriores administraciones municipales, la desconfianza disminuyó sustantivamente.

La cooperación aparece como una consigna válida entre las diversas organizaciones, las que a su vez muestran una alta tasa de participación e involucramiento de sus miembros, especialmente cuando ven concretadas sus expectativas a través de la obtención de beneficios.

Las desconfianzas se centran más bien en determinadas personas y dirigentes que han tendido a politizar las organizaciones en un sentido partidario, entre ellas las juntas de vecinos.

▪ **Problemas internos**

Los problemas relatados sindicados a determinadas personas y dirigentes que han tendido a instrumentalizar políticamente a las organizaciones en beneficio de determinado partido político o sacar beneficios personales, o simplemente que no han cumplido sus promesas, pero dicha situación es marginal como dinámica asociativa comunal.

Por otra parte, existe un bajo interés de la población para asumir la dirigencia de las organizaciones, en razón al esfuerzo que implica motivar a otros, y costos personales (recursos, tiempo, familia), todo lo que es percibido como atentatorio de la renovación de líderes.

▪ **Orientación de las organizaciones hacia lo público**

La realidad de la orgánica social comunal exhibe dos realidades, ligadas al tipo de organización del cual se trate. Por una parte, la tendencia predominante entre las organizaciones tradicionales es a centrar sus actuaciones hacia el bienestar material de sus miembros, por sobre un enfoque de derechos o reivindicaciones socioterritoriales o culturales. Lo que es consistente con la situación de pobreza, precariedad social y el componente de ruralidad que caracteriza a la comuna. De este modo, la actividad de las organizaciones se concentra en la satisfacción de los intereses del sector al que representan, aunque en este desafío despliegan acciones sobre distintos territorios o localidades de la comuna. Este accionar que involucra a una mayor cantidad de beneficiarios, es considerado una forma de aportar al desarrollo local, especialmente por los grupos mapuches y de mujeres.

Por otra parte, las organizaciones de carácter emergente como los de mujeres y mapuches, y en parte los ligados a la preservación del medio ambiente, tienden a centrarse en acciones de superación de pobreza y calidad de vida de las diferentes localidades, denotando una movilización a nivel comunal intensa y que comprende a la mayor parte del territorio.

▪ **Relaciones de poder entre organizaciones**

Existe la autopercepción de los dirigentes que todas las agrupaciones sociales tienen las mismas posibilidades de acceder a financiamientos para sus organizaciones, programas de capacitación o formación y proyectos de inversión. En este contexto se destaca la posibilidad que la actual administración les da para escuchar sus planteamientos y demandas, sin que medien condicionantes políticas o discriminaciones de cualquier índole. Por tal motivo, se insiste que la fortaleza de las organizaciones depende en gran medida de las destrezas de sus líderes, del compromiso de éstos y la comunicación entre bases y dirigentes.

La diferenciación de poder entre las organizaciones, se atribuye a la calidad de sus dirigentes y de las propias fortalezas de éstas. Es decir, el poder no es conceptualizado en la capacidad de incidir, si no más bien en la capacidad de conseguir beneficios o adjudicarse proyectos.

▪ **Autonomía y autogestión de las organizaciones**

Entre los dirigentes existe una clara comprensión respecto a la gestión política de la municipalidad, que intenta reducir el clientelismo y el asistencialismo, así como también han internalizado los problemas presupuestarios por los que atraviesa el municipio. Todo ello ha favorecido que ciertas organizaciones hayan desarrollado mayores capacidades de autogestión y autonomía, movilizándose y tratando de capturar recursos externos (regionales, nacionales o extranjeros), siendo propositivos en sus diferentes agrupaciones y en las asociaciones entre diversas redes.

Junto al anterior escenario, persiste otro grupo que aún requiere el apoyo y la asistencia técnica municipal para desarrollar sus proyectos o conectarse con la oferta programática. En efecto, existe un reconocimiento explícito al aporte de la capacitación tanto para dirigentes, como miembros de las organizaciones. Asimismo, la concesión de sedes sociales y el apoyo técnico para postular proyectos de inversión o programas de emprendimiento, resultan ser fundamentales para la operación y sostenibilidad de algunas organizaciones.

▪ **Liderazgos y género en las organizaciones**

Entre las organizaciones formales de la comuna un 45,7% tiene como presidente a una mujer. Asimismo, en promedio un 55% de los cargos directivos están ocupados por dirigentas. Todo ello da cuenta de una importante participación de las mujeres en cargos de responsabilidad que se visualiza en Panguipulli.

Es interesante ver que la inserción de las mujeres presidentas excede los tradicionalismos. En primer lugar un 22% de las presidentas, se desempeñan en organizaciones de mujeres (no centros de madres, ni talleres laborales), un 14,4% preside comités habitacionales y un 13,6%, centros de padres y apoderados. Complementariamente, además de las organizaciones de mujeres, otro sector altamente feminizados son las organizaciones estudiantiles, los comités habitacionales, los centros de padres y centros culturales.

Junto a lo anterior, la participación de las mujeres ha experimentado un notable crecimiento y diversificación, asumiendo incluso cargos en agrupaciones en que en algunos años atrás eran exclusivos para hombres, tales como clubes deportivos y de fútbol. El papel realizado y masividad alcanzado por el movimiento de mujeres, apoyado por el Alcalde, ha permitido la conquista de estos nuevos espacios, pese a la resistencia inicial de los hombres y a la cultura machista predominante en la comuna. No obstante, las protagonistas de este movimiento advierten que aún quedan instancias que cubrir, como lo es la esfera política. En este plano también se destaca la barreras que las mujeres mapuches han logrado derribar para ocupar cargo directivos, tradicionalmente ejercidos por los varones de sus comunidades.

Los atributos femeninos en nivel de la dirigencia social que aparecen relevados son particularmente, la persistencia, la capacidad emprendedora, la tenacidad, la paciencia, el esfuerzo, el instinto maternal y de protección a la familia, entre otras similares. En general se tiende a indicar que el varón es más concreto, más orgulloso, menos insistente y en consecuencia logra menor éxito en su gestión (menos proyectos, menos adhesión, menos participación), sólo su mayor carácter y capacidad de hablar en público, le sirve de escudo frente a funcionarios públicos autoritarios.

En forma unánime se identifica como negativo el contexto sociocultural de la comuna donde predomina el machismo y celo sobre la presencia de la mujer en actividades públicas. El arraigo de este rasgo se expresa en las diferentes zonas de interacción que las mujeres deben sortear para ejercer su liderazgo y participación social, comenzando con los miembros, particularmente los varones (marido, hijo, padres,

abuelos), de su propia familia, luego con los miembros y dirigentes de las organizaciones a las que pertenecen, así como también con los sectores políticos, institucionales y sociales que adscriben a un cierto conservadurismo.

Existe la conciencia que esas resistencias son esperables en un contexto cultural de una comuna pequeña, con altos índices de pobreza y bajo nivel educacional, pero que paulatinamente se van venciendo en la medida que más mujeres se pliegan a las actividades de las organizaciones y el movimiento se encarga de despejar las barreras socioculturales. Por lo mismo, la imposibilidad de reemplazo en los roles familiares, no constituye un impedimento puesto que la motivación es mayor y a partir de esa convicción inicial las mujeres concilian la vida familiar con la pública.

3.3 Formas de participación no formales de la comunidad

Al comparar las densas redes asociativas formales con los espacios de colaboración informal, vale decir aquella que se verifica en grupos comunitarios sin una orgánica y formalidad definida, se aprecia que la comunidad de Panguipulli tiene formas de participar más orgánicas. La participación permanente en agrupaciones no formales es baja (27,6%) tanto entre los dirigentes, como entre la comunidad no adscrita a organizaciones. En contrapartida, existe una fuerte actividad colectiva por motivos específicos y esporádicos (79,3%). Este tipo de actuaciones tendrían una mayor inclinación hacia las actividades solidarias y de auxilio a grupos necesitados, principalmente entre la comunidad no organizadas.

Importante es destacar que los dirigentes sociales tienen una importante propensión a coordinarse con los miembros de su comunidad para temáticas que movilizan bastante capital social, como el adelanto y mejoramiento barrial y de exigencia de derechos y movilizaciones de carácter más político.

	PARTICIPACIÓN EN AGRUAPACIONES INFORMALES (1)	ADHESIÓN A CAUSAS COLECTIVAS (2)				
		ALGÚN TIPO DE ACTIVIDADES COLECTIVAS	ACTIVIDADES RECREATIVAS	ACTIVIDADES SOLIDARIAS	ACTIVIDADES DE MEJORA	MOVILIZACIONES - PROTESTAS
Comunidad en organizaciones formales	28,6%	96,4%	19,1%	37,9%	32,8%	36,2%
Comunidad que no participa en organizaciones formales	26,7%	63,3%	19,1%	27,6%	0%	1,7%
Total comunidad encuestada	27,6%	79,3%	46,6%	65,5%	32,8%	37,9%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.2) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.4). Entregado en Informe de Avance 1

(2) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.6) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.7)

El significado que se le asigna a la participación ciudadana parece consistente con las formas de actuación colectiva que tiene la comunidad de Panguipulli, la que no tiene una marcada orientación hacia las relaciones de recreación e integración social. En efecto, predomina una noción de carácter expresivo; en otras palabras, la participación es un ejercicio de identificación, expresión y adhesión a causas e ideales personales o colectivos, como un ejercicio de derechos.

	SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN (RESPUESTA EN PRIMER LUGAR) (1)		
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Expresarse, dar a conocer ideas u adhesiones	20%	17,9%	19%
Apoyar una causa, luchar por un ideal	10%	28,6%	19%
Ayudar, colaborar, cooperar	6,7%	25%	15,5%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.8) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.8). Entregado en Informe de Avance 1

3.4 Valoración social de los instrumentos y mecanismos municipales de participación ciudadana

En forma expresa se indica la satisfacción con la ordenanza de participación por cuanto resulta ser un reconocimiento al aporte de las organizaciones y por lo mismo un impulso a la participación ciudadana. Por su parte la difusión de información sobre la oferta pública y municipal, sumada a la asistencia para constituirse como organizaciones son altamente apreciados por los distintos grupos.

Existe un significativo grado de conocimiento de los instrumentos y canales de participación y de información dispuestos por la municipalidad de Panguipulli, tal es así que más de 2 tercios de los instrumentos que fueron consultados en la encuesta aplicada, son conocidos por 1 de cada tres personas encuestadas. Entre éstos, destaca que la comunidad maneja información sobre las cuentas públicas (56%), las audiencias públicas que las autoridades realizan (51,7%); y por parte de los representantes de organizaciones existe un elevado conocimiento de la existencia de FONDEVE y de cursos de capacitación

CONOCIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE SABEN QUE FUNCIONA
Ordenanza de Participación	32.8%
Cuentas públicas del Alcalde	56.1%
Audiencias públicas de alcalde y autoridades	51.7%
Pladeco	19.0%
Cartas ciudadanas	6.9%
Cabildos o diálogos con autoridades	0%
Entrevistas directas con alcalde o autoridades	31.0%*
FONDEVE	46.4%**
Capacitación	67.9%**

(*) Solo los conocen los dirigentes sociales
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados

Promedio de conocimiento de los instrumentos municipales de participación ciudadana
En promedio, un 34,6% de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta MU.1 y MU.3) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.10). Entregado en Informe de Avance 1.

USO DE LOS CANALES E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
Cuentas públicas del Alcalde	12.1%*
Pladeco	1.7%*
Audiencias públicas del alcalde	13.8%*
Entrevistas directas con alcalde	15.5%*
Cabildos o diálogos con autoridades	0%
FONDEVE	10.7%**
Capacitación	25.0%**
Página web	3.3***

(*) Solo han participado dirigentes sociales
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados
(***) Corresponde solo a comunidad no integrante de organizaciones

Promedio de uso de los instrumentos municipales de participación ciudadana
En promedio un 10,3% de las personas, han utilizado los instrumentos

Desde el punto de vista del uso de los espacios de participación y acceso a los circuitos de información municipal, se diría que principalmente los miembros de organizaciones hacen uso de éstos. Ellos tendrían más acceso e interés por utilizar los espacios de contacto directo con las autoridades y capacitación, preferentemente.

Este bajo grado de participación de la comunidad no organizada en los espacios e instrumentos dispuestos para estos efectos, se correlaciona con la baja legitimidad que el municipio tiene frente a ésta. En efecto, un 80% de las personas consultadas indicó que siente que el municipio no toma en cuenta para nada las opiniones de la ciudadanía, lo que no ocurre en el caso de los dirigentes, quienes en general tienen una percepción positiva sobre la actual administración municipal y valoran la capacidad de diálogo y escucha, especialmente de parte del Alcalde y algunos funcionarios.

OPINIÓN RESPECTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD (1)							
¿En qué medida contribuyen los siguientes actores al desarrollo de su comunidad, barrio o sector?				¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?			
	El municipio	Los vecinos	Las organizaciones comunitarias		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Nada	28.6%	16.1%	14.3%	Nada	80.0%	14.3%	48.3%
Poco	23.2%	26.8%	19.6%	Poco	16.7%	32.1%	24.1%
Algo	23.2%	35.7%	33.9%	Algo	3.3%	28.6%	15.5%
Mucho	23.2%	21.4%	32.1%	Bastante	--	17.9%	8.6%
No sabe	1.8%	--	--	No sabe	--	7.1%	3.4%
Total	100%	100%	100%	Total	100%	100%	100%

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta CO.1) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.9). Entregado en Informe de Avance 1.

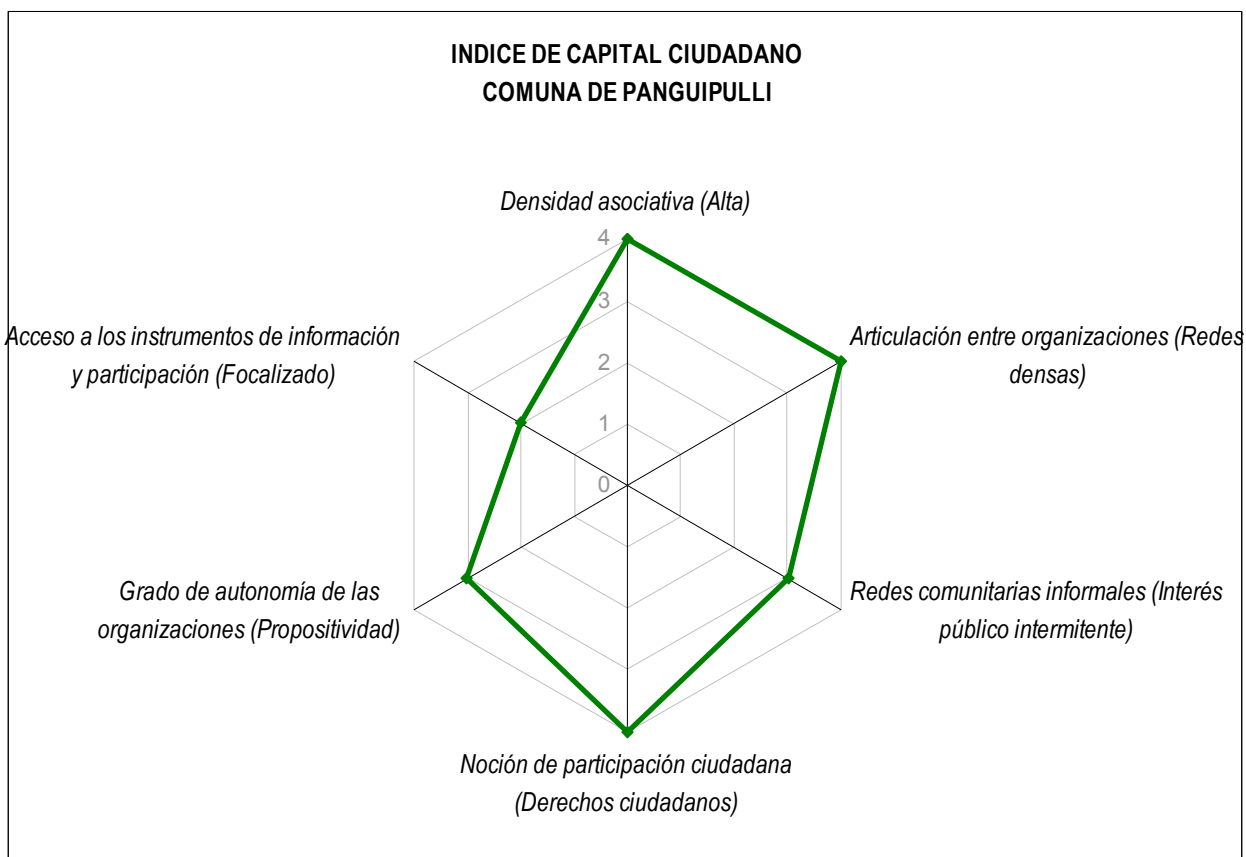
Frente a la percepción de baja apertura del municipio a la participación ciudadana, coexiste una percepción respecto de su eficacia en el desarrollo de localidad bastante equilibrada entre quienes valoran su capacidad de aportar al desarrollo (46,4% señala que aporta algo y mucho) y aquellos que opinan lo contrario (51,8% indica que el municipio aporta poco y nada).

En contrapartida de lo que podría considerarse una debilidad en términos de proyección de una gestión municipal participativa, la comunidad tiene una valoración equilibrada de su aporte y responsabilidad frente al desarrollo local. Un 32% de los consultados opinan que las organizaciones comunitarias tienen mucho que aportar al desarrollo local (casi un 10% más que en el caso municipal), y en relación con los vecinos en general, se valora su aporte al desarrollo un poco más que el que puede hacer la municipalidad (sólo un 42% indica que los vecinos aportan poco y nada al desarrollo, en contrapartida del 51,8% que opina eso del municipio). Todo lo anterior, no es sino una evidencia de las fortalezas de capital social de esta comuna, y el empoderamiento de sus comunidades y organizaciones.

3.5 Índice de capital ciudadano

Panguipulli presenta un gran capital ciudadano, tal como lo grafica el siguiente índice. En efecto, su principal fortaleza radica en el capital social que se compone de una alta tasa de organizaciones formales, redes interasociativas densas y pluriactorales, y una importante propensión a la colaboración y cooperación

comunitaria y barrial de carácter informal, esporádico y espontáneo. Junto a esto, se ha ido consolidando una noción de participación ciudadana como forma de expresión de derechos ciudadanos, lo que si bien puede ser fortalecido, es un tránsito notoriamente positivo desde las visiones típicamente instrumentales. Una de las áreas que deben ser fortalecidas, es el tipo de vínculo que establecen con la institucionalidad pública local. Por una parte, existe un uso de los instrumentos y espacios de comunicación muy focalizado en los dirigentes y miembros de organizaciones, y por otro, subsisten ciertas dependencias de la gestión municipal y sus recursos para construir las agendas sociocomunitarias.



IV.- SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

4.1 Orientación general: Consolidar mecanismos de democracia participativa.

Panguipulli es una de las comunas líderes en cuanto a concepción avanzada de la participación ciudadana presente en todo el discurso municipal. Su importancia apela a la necesidad de recomponer el tejido social que la reciente historia fragmentó, lo que se expresa en una declarada tendencia a promover en las organizaciones la autonomía social.

En la práctica, al margen del eje de este discurso, la sola motivación instrumental de conociendo de la demanda social y ajuste a la oferta pública ha propiciado que la gestión municipal cotidiana haya fortalecido y desarrollado de liderazgos temáticos y territoriales, lo que ha ido aparejado de una serie de actividades de fortalecimiento dirigencial. Este proceso de empoderamiento de los líderes locales, ha

redundado en un marcado proceso de participación de ciertos segmentos de mujeres, de grupos étnicos y de microempresarios, quienes se han situado como protagonistas claves de la planificación y co-ejecución de los proyectos que presentan. Esta misma tendencia permite un trabajo mancomunado entre funcionarios y dirigentes, generando lazos de confianza, que genera mayor afiatamiento en la gestión participativa.

De forma congruente, aparece un fuerte uso de las vías tecnológicas de la información al servicio de la gestión municipal, lo cual se refuerza al contar el municipio con una estructura legitimada en esta área y un conjunto de profesionales para la adecuada gestión del tema. Finalmente, en un espacio municipal que exhibe sólida intencionalidad participativa, contradictoriamente no funciona el CESCO.

Consecuentemente, la orientación general es que habiendo alcanzado cierto nivel de sofisticación ideológica acerca de la participación, llegando incluso a permear rudimentariamente a importantes segmentos de las organizaciones formales, lo lógico es potenciar estas actorías ciudadanas, involucrándola en procesos más complejos de democracia participativa, evitando que los avances en esta materia se personalicen en la figura del alcalde.

4.2 Recomendaciones específicas:

- Invitar al municipio a implementar un Presupuesto Participativo de manera de avanzar y consolidar los logros. Este proceso, debe ser paulatino y considerar un diseño de decisiones territoriales, pero también temáticas, dada la presencia de una importante población mapuche, problemas de manejo medioambiental y la puesta en agenda de la problemática de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Asimismo, dado el capital social comunitario fuerte, el modelo debiera contemplar reglamentos construidos con participación de la comunidad, la definición de un rol fiscalizador para esta y la total autonomía sobre las decisiones que involucren los recursos puestos a disposición de la asamblea deliberativa.
- Desarrollar como etapa inicial de preparación del Presupuesto Participativo, escuelas de formación para los funcionarios municipales, como también para las organizaciones y comunidades de base no adscritas a organizaciones, de modo que el proceso parta con una comunidad que tenga claridad sobre las reglas del juego y conozca los alcances decisorios de su accionar, tales como el ciclo de inversión local, rol del municipio en el desarrollo local, conocimiento de experiencias ya implementadas, intercambio de conocimiento y experiencia con consejeros de otras comunas.
- Otorgar un reconocimiento a los funcionarios municipales del área de participación, que en conjunto con un grupo de dirigentes comunales visiten una experiencia internacional, bajo la modalidad de una pasantía de estudios.

SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL:
ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES
COMUNA DE AYSÉN



I.- CONTEXTO DE LA COMUNA

1.1 Caracterización territorial

POBLACIÓN (1)		% COMUNAL DE POBREZA (1)	DENSIDAD POBLACIONAL(1)
Total	25.011	4,98%	0,8 hab/km ²
Mujeres	11.756		
Hombres	13.255		
% Rural	10.1%		

(1) Fuente: SINIM, en base a estadísticas poblacionales 2006 del INE

1.2 Institucionalidad Local

RECURSOS HUMANOS		RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS	
Grado alcalde	5	Ingresos totales	M\$ 1.945.391
Total personal de planta	47	Presupuesto municipal por habitante	M\$ 77,78
Total personal a contrata	16	% Ingresos Propios en ingreso total	35,62%
Total personal a honorarios	51	% dependencia del FCM	58,02%
% de profesionales (planta y contrata)	14,29%	% de gastos en servicios a la comunidad sobre gastos corrientes	19,49%

Notas:

(1) Fuente: SINIM, en base Encuesta municipal

(2) Fuente: SINIM, en base a BEP Municipal

1.3 Caracterización política del Gobierno Local

ALCALDE	CONCEJO MUNICIPAL		
	Pacto Político	Nº de concejales	
Nombre	Oscar Catalán	Alianza por Chile	3
Filiación política	UDI	Concertación por la democracia	3
Períodos alcaldicios		Juntos Podemos	-
Proyección permanencia			

Notas: Fuente: SINIM, en base a Datos SERVEL.

II.- CARACTERIZACIÓN DE INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL

2.1 Noción de participación ciudadana

▪ Concepto

Prevalece entre los funcionarios municipales una noción de participación ciudadana difusa, equivalente al conjunto de interacciones que se producen entre la comunidad y la institución, por tanto, que se asimila a la gestión regular del municipio. Ello incluiría tanto el nivel de beneficiario pasivo, como la demanda activa de beneficios que responden a intereses personales y materiales de la comunidad. No hay en esta noción una referencia a la participación como una forma de incidir en la toma de decisiones municipales o aquellas que redundan en el desarrollo local.

En este esquema se releva por parte de los actores municipales, la idea de la calidad atención al cliente que se les exige internamente en el desempeño como funcionarios.

▪ **Importancia estratégica**

La participación ciudadana, entendida como la explicitación de demandas por parte de la comunidad, es valorada en un sentido táctico, toda vez que equivale a un mecanismo para conocer las necesidades sociales, lo que permitiría mejorar la asignación de recursos, así como distribuir la inversión social de manera más pertinente a las necesidades e intereses de la comunidad.

Por otra parte, se observa que pese a una visión poco autocrítica de los actores municipales, se acepta la necesidad de implementar canales de participación ante una tendencia nacional que es irreversible. Sin embargo, no se es claro en señalar en qué dimensión de ésta y para qué fin.

▪ **Rol asignado a la ciudadanía**

De acuerdo a los antecedentes del discurso municipal, la comunidad es valorada como informante que ayuda a orientar la focalización y definiciones programáticas menores. Expresión de ello es que los adultos mayores y jóvenes, son convocados por el municipio para planificar conjuntamente la agenda anual de actividades de desarrollo en el ámbito de la recreación, cultura y entretenimiento, que se realiza como parte de la labor de las oficinas sociales del municipio.

Este rol poco protagónico, se condice con la percepción municipal que se tiene de la comunidad como actor social. Por una parte, las organizaciones comunitarias son vistas como centradas en la realización de proyectos de beneficio propio y la expresión de demandas en esta materia, pero no son activos en proponer formas para desarrollarlos. Asimismo, la comunidad en general se percibe desde el municipio como pasiva y poco interesada en incidir en la toma de decisiones o en el desarrollo local.

▪ **Inclusión en el ciclo de gestión local**

Se verifica que se ha consultado a la ciudadanía en la etapa de planificación de algunos instrumentos de gestión local. En efecto, el PLADECO se actualizó en el año 2002, proceso en el cual la ciudadanía fue consultada sobre sus necesidades y sobre una propuesta municipal; asimismo, ésta propuso temas y contenidos. También se manifiesta que la comunidad participó en los siguientes instrumentos de planificación territorial en el último año:

- PADEM
- Plan de seguridad vecinal
- Plan regulador

2.2 Enfoque de trabajo con la comunidad

▪ **Rasgo predominante en el vínculo con la comunidad**

Todos los relatos de los actores municipales consultados evidencian que lo que predomina es un trato directo, personalista y asistencial por parte del Municipio hacia la comunidad, encarnándose en la figura del Alcalde (“caudillo” local con la mayor votación nacional y reelecto por segundo período). Su trato personalista promueve la fidelidad de la comunidad, al margen de simpatías políticas. En este sentido, el manejo de demandas es personalista, administrado básicamente por el Alcalde, y se restringe a problemáticas relacionadas con recursos y condiciones materiales de vida, por lo que podría sintetizarse como personalista y asistencial.

Por su parte, con las organizaciones sociales se mantiene un vínculo basado en criterios similares; lo que trasunta en una relación de dependencia de las organizaciones y la comunidad, hacia el Municipio.

Específicamente en el caso de las organizaciones comunitarias el vínculo se restringe casi exclusivamente a la asesoría legal para la constitución y funcionamiento de las juntas de vecinos. Con los no organizados, opera más bien el trato directo y personal con diversos funcionarios, directivos municipales, e incluso el Alcalde en las audiencias personales.

▪ **Grupos prioritarios**

El discurso municipal es enfático en señalar que el trabajo con la comunidad se ha centrado en los segmentos etarios de adultos mayores y jóvenes. Los cuales son apoyados desde el área social del municipio, pero no dentro de una lógica de empoderamiento, sino de desarrollo personal e integración.

Asimismo, el mayor trabajo con organizaciones comunitarias se realiza preferentemente con juntas de vecinos y comités de vivienda. Éstos últimos constituyen el grupo más activo y con una mayor propensión a plantear sus demandas en términos de modificaciones a políticas públicas.

▪ **Representación de intereses**

El estilo de liderazgo de la autoridad alcaldicia, así como las formas de trabajo del personal con la comunidad, denotan un rasgo muy personalista en el tratamiento de las demandas ciudadanas y discrecional en la asignación de recursos y respaldos a iniciativas comunitarias. Sin embargo, pese a dicho personalismo, algunos grupos logran integrar sus demandas a la agenda pública municipal, por la vía de la presión social o el activismo, como es el caso de los comités de vivienda social. Por tales motivos la representación de intereses aparece condicionada a la cercanía política y personal de los actores comunitarios, y secundariamente a las presiones o demandas de grupos específicos.

▪ **Acciones de fortalecimiento hacia las organizaciones**

No existen acciones específicas diseñadas para fortalecer a las organizaciones comunitarias. Se realiza un trabajo asistemático de asesoría a organizaciones territoriales ligada al cumplimiento de requisitos legales para su gestión, estrictamente. En este contexto, la tarea de fortalecimiento se reduce a la asesoría de grupos específicos y la formulación de proyectos.

Esta estrategia es consistente con la percepción de los actores municipales respecto de las organizaciones, quienes presentarían fuertes debilidades en términos de gestión organizacional, específicamente en el área de planificación y gestión de proyectos.

Asimismo, se detecta una debilidad en este segmento en términos organizacionales, puesto que siempre requieren asesoría para gestionar sus proyectos.

- En este marco, si bien se desconoce el monto estimado de inversión para actividades de fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, se sabe que desde el año 2005 el municipio brinda apoyo a las organizaciones con y sin personalidad jurídica mediante,:
 - Oficina de atención de dirigentes
 - Asesoría
 - Aportes no monetarios
 - Colaboración y patrocinio

2.3 Implementación de instrumentos legales

- El **CESCO** no se ha constituido.
- La **ordenanza de participación** se decreta en agosto de 2007. Su estructura y contenidos adhiere en gran medida al formato de la ordenanza tipo en cuanto a concepto de participación, CESCO, Plebiscito y OIR, así como a la participación de las organizaciones comunitarias funcionales y territoriales. Junto con establecer que las opiniones de los vecinos serán consideradas, se precisa que éstas no son vinculantes y quedan a consideración de la municipalidad y la disponibilidad de recursos. Se reconoce la participación de grupos informales tales como adultos mayores, jóvenes, trabajadores, estudiantes y dueñas de casa, como también la que se da en los establecimientos educacionales y en los consejos de deporte. Se propone una innovación en relación con las audiencias públicas, reduciendo el número de firmas para solicitarla en consideración a la baja densidad poblacional.
- El canal de las **audiencias públicas** es difundido a la comunidad, y es valorado por el municipio como un medio para conocer la opinión ciudadana respecto de la gestión municipal. En el último año se han realizado más de 21 audiencias, cuyos participantes han sido:
 - vecinos no organizados
 - organizaciones territoriales y funcionales
 - organizaciones productivas, empresas, cooperativas
 - organizaciones de trabajadores
- Ni **OIRS**, ni **plebiscitos** han sido implementados por el municipio.

2.4 Incorporación de mecanismos de consulta e instancias de decisión ciudadana

En relación con espacios de involucramiento ciudadano, el municipio ha realizado algunos procesos consultivos que establece la Ley, como en el caso del Plano Regulador, Plan de educación, Plan de seguridad vecinal, y el Pladeco.

Asimismo, se declara que se producen espacios de consulta restringida. Los planes de trabajo con grupos específicos (adultos mayores y jóvenes) se planifican consultando a los beneficiarios, en lo relativo a intereses, aunque se trata de diseños programáticos que atienden a aspectos de desarrollo personal, no comunitario (clases, talleres, actividades recreacionales).

Finalmente, desde el año 2005 se han realizado encuestas ciudadanas, lo que ha permitido al municipio detectar necesidades para la planificación en el corto plazo.

▪ Razones de no uso de algunos instrumentos

No se proporcionan argumentos sólidos, ni claros sobre la no implementación de algunos instrumentos, develando desconocimiento y una escasa reflexión al respecto. Particularmente se connota el hecho que la ordenanza de participación recientemente decretada no fuera conocida por la DIDECO.

2.5 Información y transparencia

Con los antecedentes municipales proporcionados en materia de comunicación y proactividad municipal para acercar la información a la comunidad, es posible detectar varias deficiencias. Por una parte, se

verifica con bastante intensidad el contacto personal de la comunidad con el Alcalde para plantear demandas, las que luego son derivadas a las unidades pertinentes dentro del municipio; sin seguir procedimientos que garanticen el seguimiento de dichas solicitudes por parte de la comunidad. Asimismo, esta estrategia excluye a las comunidades que residen en sectores apartados. Finalmente, las estrategias de acercamiento de la información y servicios a las propias localidades, suceden esporádicamente, lo que se traduce en un aislamiento informacional de los asentamientos poblacionales más aislados.

A mismo efecto, los actores municipales destacan ue:

- Se han realizado 3 cuentas públicas desde el año 2005, incluyendo el balance presupuestario municipal. La última se difundió a través de medios virtuales, actos públicos y una publicación. Su principal fuente de difusión es la página web, donde se encuentra disponible durante todo el año, sin embargo se trata de un medio elitista y restringido, sobretodo por las características de conectividad precaria de la comuna.
- Por parte de los Concejales, se evidencia una importante iniciativa que apunta a favorecer la transparencia del gobierno local. Algunos de ellos participan en un programa radial una vez a la semana y se exponen los principales temas abordados en las sesiones, así como también se retroalimentan de las opiniones y expresiones ciudadanas en vivo.
- El municipio dispone de un sitio web (www.puertoaysen.cl) que recibió el Premio Internacional OX. El sitio recibe más de 70.000 visitas anuales, y es difundida a la comunidad. Además de acceder a información le permite a la comunidad descargar formularios o documentos, tomar contacto y consultar al municipio y realizar trámites on-line. Sus principales contenidos son:
 - Información municipal: organigrama, miembros del Concejo,
 - Documentos públicos descargables: ordenanza de participación ciudadana en banner primera página, plano regulador interactivo, PLADECO, ordenanzas, reglamento interno.
 - Secciones especiales: educación con descripción de colegios
 - Transparencia pública: actas del Concejo, licitaciones en proceso, presupuesto municipal, informe de gastos y pasivos, cuentas públicas últimos 3 años, convenios, contratos y concesiones,
 - Guía de trámites
 - Servicio de correo extensión @puertoaysen.cl
 - Información turística y antecedentes de la comuna
- Respecto de los instrumentos comunicacionales, el municipio no cuenta con medios de difusión propios, sean escritos o audiovisuales. Sin embargo, existe un fuerte énfasis mediático, por lo que se toma contacto diario con 3 a 4 medios escritos de la prensa local para informar de la gestión municipal. Asimismo, algunos concejales participan semanalmente en un programa radial donde dan cuenta de las sesiones.

2.6 Recursos institucionales y demandas

▪ Base institucional de operación

El municipio no es impulsor de oferta propia para promover la participación e información ciudadana. Por el contrario, su función al respecto consiste en gestionar oferta de otras agencias públicas que se desarrollan en la comuna. Esta gestión no tiene un asidero organizacional definido, y se desarrolla desde las diferentes unidades según la vinculación temática de los programas correspondientes.

Internamente, la DIDECO no tiene una función específica de promover la participación ciudadana; y dentro de este departamento, la Unidad de Organizaciones Comunitarias desempeña un rol administrativo de asesoría en materia de constitución jurídica de organizaciones y presta algún apoyo a la formulación de proyectos, aunque no cuenta con la solvencia técnica para aquello.

En general, el trabajo con la comunidad y sus organizaciones tiene un rasgo de improvisación, debido principalmente a la impronta alcaldía de atender necesidades y requerimientos de la población sin ajustarse a procedimientos conocidos por la base profesional y técnica que asume dichas tareas.

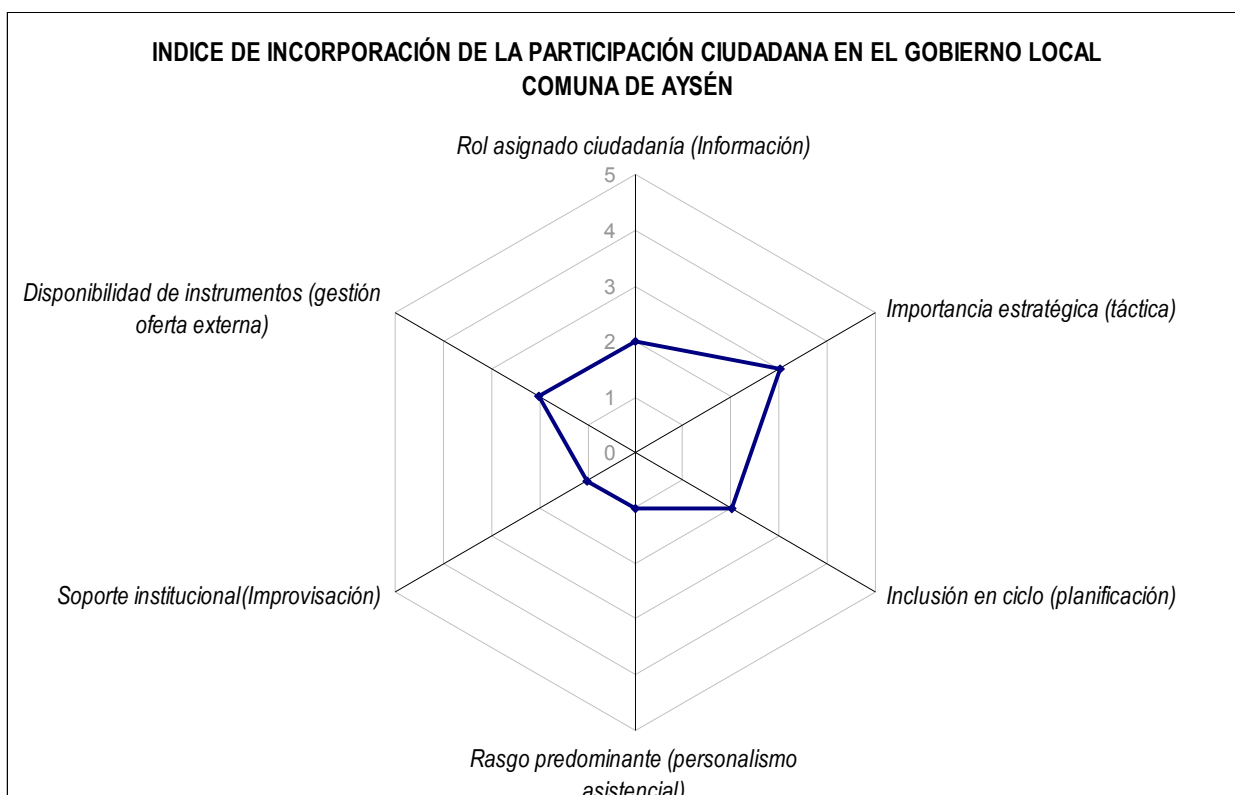
▪ **Déficit y demandas de apoyo del área funcional**

De acuerdo a los antecedentes del discurso municipal se observa que no hay una visión autocrítica respecto de falencias en la gestión municipal en relación con la participación de la comunidad. Por el contrario, se entienden las necesidades de mejoramiento en este ámbito como parte del proceso natural de toda institución.

Se observa con cierta resignación, las débiles condiciones e interés de la comunidad por involucrarse de manera más activa en las decisiones municipales, demandando información, consultando, etc.

2.7 Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

Todos los antecedentes expuestos derivan en la elaboración del índice de incorporación de la participación ciudadana, el cual puede ser observado en la gráfica que a continuación se exhibe. En síntesis este índice da cuenta de un municipio que remite la participación ciudadana a una dimensión táctica y funcional de intercambio de información, en términos de hacer coincidir la demanda social con la oferta en el ámbito de la asignación de recursos públicos. Sus mayores debilidades son su mínima e improvisada base institucional para proyectar un trabajo participativo con la comunidad, e incluso realizar las tareas cotidianas en materia de fortalecimiento de las organizaciones comunitarias.



III.- CARACTERIZACIÓN DEL CAPITAL CIUDADANO

3.1 Contexto asociativo comunal

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES FORMALES			
Total de organizaciones (1)	162	Tipos predominantes (1)	- Club deportivo: 42 (25,9%) - Junta de vecinos: 22 (13,6%) - Centro padres y apod.: 19 (11,7%) - Comité habitacional: 19 (11,7%)
Porcentaje del total de 15 municipios (1)	2,5%	Orientación de las organizaciones (1)	- Tradicionales: 152 (93,8%) - Emergentes: 10 (6,2%)
Organizaciones x 10.000 hbts (2)	64,77	Participación de mujeres (4)	- 42,6% organizaciones con mujer presidenta - Promedio de 52,1% de cargos directivos ocupados por mujeres
Organizaciones x 10.000 hbts. PNUD (3)	56	Redes de asociaciones (1)	- 6 org. de segundo nivel (3,7%)

Notas:

(1) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2)

(2) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2), Estimación poblacional 2006, INE

(3) Mapa Nacional de Asociatividad 2000, PNUD

(4) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2) calculado en base a la proporción de mujeres que figuran en la última directiva declarada a la Secretaría Municipal. Los datos corresponden a un subconjunto de los registros de organizaciones donde figuraba la información.

3.2 Principales características y dinámicas de participación en las organizaciones comunitarias

▪ Redes

Pese a tratarse de una localidad pequeña y con un número absoluto no muy elevado de organizaciones (162), se trata de una comuna con una alta densidad asociativa. En efecto, tiene una tasa de 64,8 organizaciones comunitarias formales por cada 10.000 habitantes, lo que supera al valor nacional del PNUD para nuestro país, en el 2000. En términos de su diversidad, se aprecia una tendencia hacia temáticas tradicionales y recreativas, no obstante existe un relevante 10% de agrupaciones en temáticas emergentes como el desarrollo cultural, la defensa de los derechos humanos y el medio ambiente, lo que es destacable en un contexto de aislamiento.

En relación a las capacidades de conformar redes colaborativas entre las organizaciones, se verifica que tanto aquellas de tipo tradicional, como las que se han formado motivadas por temáticas emergentes, tienen un actuar muy desarticulado y no presentan capacidades para trabajar en conjunto de manera sostenida por temas comunes convocantes, lo que se acompaña de una orientación del actuar organizativo muy centrado en los propios fines. Esta situación no ha permitido, por ejemplo que se constituyan redes formalizadas, como la unión comunal de Juntas de vecinos. De hecho, las organizaciones de segundo nivel que existen son predominantemente de tipo deportivo (4 asociaciones de prácticas deportivas), una cámara de comercio y la unión comunal de adultos mayores.

▪ Confianza

Entre las organizaciones se verifican bajos niveles de confianza, lo que se traduce en una visualización del “otro” como un posible competidor en la consecución de recursos públicos que se distribuyen sin mecanismos transparentes y asequibles equitativamente. En este escenario, se percibe un predominio del individualismo y la búsqueda de apoyo particular ante problemas, por sobre una actitud de cooperación y solidaridad entre las organizaciones. Este diagnóstico es compartido por los dirigentes de organizaciones tradicionales, como emergentes.

Por su parte, los relatos de las personas convocadas señalan que entre la comunidad en general también predomina una alta desconfianza social y un fuerte temor interpersonal, así como una falta de solidaridad para involucrarse en causas que ayuden a terceros.

▪ Problemas internos

Se perciben importantes grados de conflictividad al interior de las organizaciones, lo que se explica en la desconfianza y falta de compromiso colectivo de las bases sociales de organizaciones.

Por otra parte, se detecta que existe un grupo reducido de dirigentes, con poca preparación y un liderazgo desgastado por la poca renovación de las cúpulas dirigenciales; producto, en parte, por la falta de interés de las bases sociales por acceder a puestos de responsabilidad. En este contexto, existe una visión positiva de las posibilidades de cambio y de formación de líderes de generaciones jóvenes.

Como contrapartida de los liderazgos sin renovación, encontramos bases pasivas y dependientes de las dirigencias. En efecto, no existen prácticas de *accountability* al interior de las agrupaciones, sino un planteamiento sistemático de demandas ante necesidades territoriales o específicas. Esta situación deja a los dirigentes en posición de mucho poder y sin contrapartes que limiten su poder o les obliguen a desarrollar prácticas democráticas.

- **Orientación de las organizaciones hacia lo público**

Las organizaciones tienen una patente orientación hacia el interés mutuo y se orientan predominantemente hacia los problemas específicos de su ámbito territorial de actuación. En este sentido, tanto los problemas como la demanda de soluciones se acotan en los intereses de las propias organizaciones. Lo mismo ocurre con las organizaciones de tipo emergente, las cuales tienen poca capacidad de situar la problemática de sus organizaciones en un contexto mayor, que demande el involucramiento de un amplio grupo de actores y responsables.

La demanda organizacional se verifica siempre muy vertical e individual hacia el municipio y no se involucra a otras organizaciones como partes afectadas por las carencias o derechos vulnerados.

Por otra parte, las organizaciones no visualizan un rol protagónico en relación con temáticas tales como el control ciudadano o la incidencia en la toma de decisiones municipales. Expresión de ello es la desafección por participar en el CESCO que fue convocado una vez por el Municipio y que no tuvo respuesta en las organizaciones.

- **Relaciones de poder entre organizaciones**

No se identifica la existencia de élites de poder local. El acceso preferencial a recursos y beneficios que provee el Municipio, descansa en vínculos personales entre la dirigencia de organizaciones y las autoridades municipales y depende de su fortaleza.

Existen coincidencias entre los discursos de los dirigentes tradicionales y emergentes en cuanto a que el acceso a los recursos disponibles en el municipio, opera producto de contactos personales, no de pertenencia a organizaciones políticas o de otra índole, lo que se percibe como un acceso inorgánico y discrecional.

- **Autonomía y autogestión de las organizaciones**

Para los dirigentes sociales comunitarios, la participación ciudadana es equivalente al acceso a espacios de beneficio o a recursos que son recibidos contra demandas formuladas hacia el Municipio. En este sentido, la participación se sitúa en la interacción entre el Municipio y las organizaciones y no fuera de éste.

Por tales motivos, la participación es altamente dependiente de la gestión municipal. Las organizaciones no se perciben como actores autónomos que pueden emprender cursos de acción o proyectos políticos con independencia del apoyo que puedan percibir de la municipalidad. En efecto, cuando se trata de generar cambios sociales o exigir derechos que redundan en mejoras materiales, la comunidad y las organizaciones se manifiestan muy pasivas.

- **Liderazgos y género en las organizaciones**

Las mujeres ocupan una mayoría importante entre los segmentos dirigenciales en la comunidad y constituyen un grupo mucho más activo y comprometido. En efecto, el Mapa asociativo comunal señala que en promedio las mujeres ocupan el 52% de los cargos de las directivas y que el 42,6% de las organizaciones locales están presididas por mujeres.

A fijar la atención en algunos datos aportados por el mapa comunal de organizaciones en relación con las organizaciones donde se insertan, se tiene que del total de mujeres presidentas las mayores concentraciones de presidentas se dan en los comités habitacionales (23%), centros de padres y clubes

deportivos (el 22% de las mujeres es presidenta en este tipo de agrupaciones) y en tercer lugar, los clubes de adultos mayor. En complemento, podemos indicar que hay sectores asociativos altamente feminizados, aparte de los centros de madres, los talleres laborales, las organizaciones de mujeres. Es el caso de centros culturales, organizaciones de salud, uniones comunales, productivas y de comercialización y de adelanto, en donde el 100% de los presidentes registrados, son mujeres. Todo lo anterior, representa una importante evolución en términos de diversificación de las esferas públicas donde se inserta la mujer.

Entre las mujeres dirigentas de la comuna, se comparte la percepción que su liderazgo tiene rasgos más perseverantes y mayor compromiso con los fines que persiguen, en comparación con los hombres en iguales cargos. Por su parte, en relación con los ámbitos donde se ejercen sus liderazgos, parece haber una tendencia a insertarse en organizaciones relacionadas con temáticas de mejoramiento de calidad de vida, de la familia, asuntos vecinas, servicios comunitarios, etc. Ello por cuanto sus inquietudes y necesidades se relacionan más a la demanda de beneficios sociales, pero en el contexto de apoyo a un sector territorial, un barrio o una comunidad de vecinos.

Finalmente, una situación compartida por las mujeres dirigentas es el enfrentamiento de dificultades asociadas a la conciliación de roles familiares con políticos. En sus entornos domésticos, sus responsabilidades no compartidas les impiden asumir responsabilidades dirigenciales por períodos prolongados o a altos costos familiares y afectivos.

Si bien las mujeres perciben que sus familiares critican su actuación política y su protagonismo en la vida pública, estas brechas de acceso al poder no cristalizan en un discurso o en una demanda pública de mayores y mejores oportunidades de participación en la vida pública.

3.3 Formas de participación no formales de la comunidad

Tal como lo indica la tabla a continuación, un 42,9% de la comunidad consultada por el estudio, forma parte de al menos una agrupación informal de manera permanente. Sin embargo, esta tendencia es mucho más predominante entre quienes ocupan cargos de dirigentes en organizaciones formales. Asimismo, un 61,9% ha declarado realizar actividades en conjunto con otros miembros de su comunidad, situación en la que los dirigentes nuevamente, ocupan una posición predominante.

Las actividades colectivas que resultan más convocantes son las de índole conmemorativas, sociales y recreativas (50% las ha realizado) y fundamentalmente entre la comunidad que no participa en organizaciones formales; puesto que en el caso de los miembros de agrupaciones formales, hay una mayor tendencia a colaborar con otros en actividades de tipo solidario.

	PARTICIPACIÓN EN AGRUAPACIONES INFORMALES	ADHESIÓN A CAUSAS COLECTIVAS				
		ALGÚN TIPO DE ACTIVIDADES COLECTIVAS	ACTIVIDADES RECREATIVAS	ACTIVIDADES SOLIDARIAS	ACTIVIDADES DE MEJORA	MOVILIZACIONES - PROTESTAS
Comunidad en organizaciones formales	83,3%	100%	23,8%	28,6%	14,3%	14,3%
Comunidad que no participa en organizaciones formales	26,7%	26,7%	26,2%	7,1%	2,4%	2,4%
Total comunidad encuestada	42,9%	61,9%	50%	7,1%	16,7%	16,7%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.2) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.4). Entregado en Informe de Avance 1

(2) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.6) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.7)

Consultada la comunidad por el significado que tiene para ellos la participación ciudadana, hay una mayor asociación con las acciones de ayuda, colaboración y cooperación. En segundo lugar, se relaciona con la pertenencia a un grupo. Con ambos antecedentes, se puede precisar que prevalece una noción con un importante componente colectivo, tanto entre la comunidad organizada, como en aquella que no participa en agrupaciones formales.

	SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN (RESPUESTA EN PRIMER LUGAR)		
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Ayudar, colaborar, cooperar	43.3%	16.7%	35.7%
Pertenecer a un grupo	30.0%	16.7%	26.2%
Apoyar una causa, luchar por un ideal	13.3%	16.7%	14.3%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.8) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.8). Entregado en Informe de Avance 1

3.4 Valoración social de los instrumentos y mecanismos municipales de participación ciudadana

En general, los dirigentes sociales perciben que la gestión municipal es poco participativa y las decisiones en su mayoría se toman de espaldas a las necesidades de la comunidad. Para éstos, el énfasis de la municipalidad está puesto en la canalización de información hacia la comunidad y de otro lado, la promoción de información hacia la comunidad no opera como primera fase de un proceso participativo mayor, sino como una forma de legitimar las acciones y decisiones preconcebidas de los actores municipales.

En consonancia con lo anterior, se percibe que ante sucesos de relevancia o connotación social y mediática importantes, se convoca a las organizaciones para hacerlas partícipes. Sin embargo se trataría de una participación ritualista y pasiva y no en la toma de decisiones, ni en la planificación y gestión regular del municipio. Como contrapartida de esta falta de interés del municipio por involucrar a la comunidad, estaría una desafección ciudadana por participar en convocatorias municipales.

Para la comunidad consultada, no se han institucionalizado en el municipio, espacios y canales de participación ciudadana, y no estarían disponibles mecanismos para expresar opiniones. Por el contrario, sólo se podrían canalizar necesidades en espera de soluciones de apoyo social

En este sentido, los datos de la encuesta ciudadana son elocuentes por cuanto muestran que un 55% de las personas sienten que sus opiniones no se toman nada en cuenta en el quehacer de la comunidad. Esta percepción, sin bien es menos pronunciada entre los dirigentes que entre la comunidad no organizada (73,3%), en ambos grupos la tendencia mayoritaria es de poca apertura.

OPINIÓN RESPECTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD (1)							
¿En qué medida contribuyen los siguientes actores al desarrollo de su comunidad, barrio o sector?				¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?			
	El municipio	Los vecinos	Las organizaciones comunitarias		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Nada	15.0%	15.4%	17.9%	Nada	73.3%	--	55.0%
Poco	12.5%	10.3%	17.9%	Poco	16.7%	40.0%	22.5%
Algo	32.5%	41.0%	33.3%	Algo	3.3%	40.0%	12.5%
Mucho	40.0%	30.8%	30.8%	Bastante	--	20.0%	5.0%
No sabe	--	2.6%	--	No sabe	6.7%	--	5.0%
Total	100%	100%	100%	Total	100%	100%	100%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta CO.1) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.9). Entregado en Informe de Avance 1.

Por otra parte, la comunidad frente a este municipio poco receptivo y cerrado a la participación ciudadana, siente que tanto las organizaciones como los vecinos no organizados tiene alto grado (30,8%) de capacidad de influir en el desarrollo, en un grado bastante cercano a la responsabilidad que se le atribuye al municipio (40%).

En otro nivel de análisis, en cuanto al conocimiento y uso de los instrumentos de participación e información que el municipio se encuentra implementando, se puede señalar que existe un conocimiento medio, toda vez que aquellos de carácter masivo, son efectivamente conocidos por gran parte de los consultados, y aquellos de alcance más focalizado son igualmente conocidos por la comunidad organizada y no organizada. Sin embargo, el uso está restringido a los dirigentes sociales, quienes están más cercanos a los circuitos formales e informales de información.

En términos generales, existe un balance positivo de las cuentas públicas como mecanismo de difusión, aunque no se las reconoce como base para el ejercicio del control ciudadano. Asimismo, se reciente que su acceso esté condicionado a la baja conflictividad que pueda implicar para los intereses alcaldicios, por lo que se filtran demandas ciudadanas importantes. Por tanto, se trataría de un mecanismo que refuerza el personalismo de la gestión municipal y debilita su transparencia.

Por otra parte, se valora como mecanismo de transparencia el programa radial financiado por los Concejales que se transmite todas las semanas.

En segundo lugar, la Ordenanza de Participación Ciudadana no es conocida por parte importante de la comunidad (7.5% de los encuestados la conoce), así como tampoco se conocen sus contenidos específicos, ni su función institucional.

CONOCIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE SABEN QUE FUNCIONA
Cuentas públicas del Alcalde	73.8%
Ordenanza de Participación	7.5%
Audiencias públicas del alcalde	62.5%
Cabildos o diálogos	9.5%*
Pladeco	20.0%
Entrevistas directas con alcalde o autoridades	23.8%*

(*) Solo los conocen los dirigentes sociales
 (**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados

Promedio de conocimiento de los instrumentos municipales de participación ciudadana
 En promedio, un 32,9 % de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio

USO DE LOS CANALES E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
Cuentas públicas del Alcalde	14.3%*
Cabildos o diálogos	0%
Pladeco	4.8%*
Audiencias públicas del alcalde	4.8%*
Entrevistas directas con alcalde	9.5%*
Página web	6.7**

(*) Solo han participado dirigentes sociales
 (**) Corresponde solo a comunidad no integrante de organizaciones

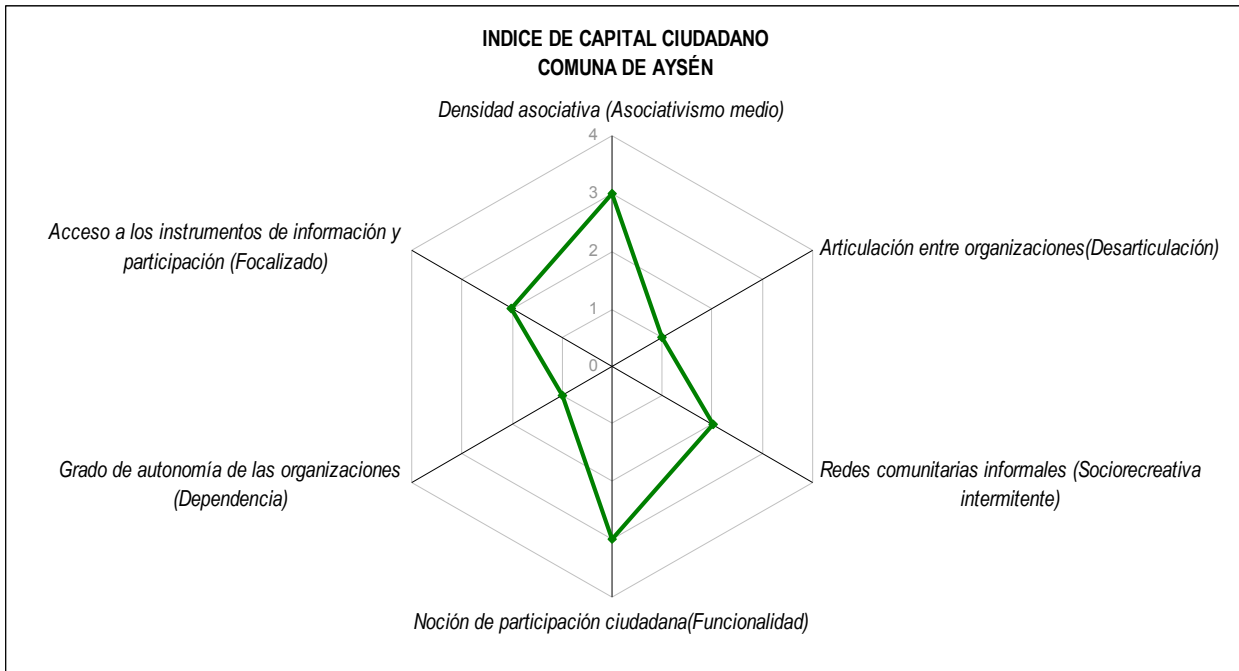
Promedio de uso de los instrumentos municipales de participación ciudadana
 En promedio un 6,7% de las personas, han utilizado los instrumentos

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta MU.1 y MU.3) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.10). Entregado en Informe de Avance 1.

3.5 Índice de capital ciudadano

El índice muestra una comuna bastante deficitaria en cuanto a su capital social y participación en la institucionalidad y espacios colectivos. Por una parte, existe un tejido asociativo voluminoso y medianamente denso, pero en contrapartida, estas organizaciones no han desarrollado capacidades mínimas de intercambio y articulación. Asimismo, si bien la comunidad con cierta recurrencia desarrolla actividades colaborativas, estas son de índole recreativo y social y en consonancia, no existen una noción de participación ciudadana como derecho, sino que se mueve en el ámbito de la funcionalidad de las redes de apoyo y colaboración.



IV.- SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

4.1 Orientación general: Promover la modernización de la gestión municipal con participación

Este municipio puede fácilmente representar un ícono e incluso un modelo de percepción y actividad de una organización que es funcional a la noción que su máxima autoridad tiene de la participación ciudadana en los asuntos propios de su gestión. Además, es un “sistema” eficaz desde el punto de vista electoral, ya que al margen de la evaluación acerca de los logros o déficit de la gestión de su Alcalde, claramente logra niveles de lealtad y adhesión suficientes para imponerse como primera mayoría.

El régimen de relacionamiento municipio-comunidad es puramente personalista, de allí que aflora nítidamente que los canales de articulación son mediante el trato directo, netamente asistencial y de sesgo patronal, mayormente típico de ambientes rurales del Chile Central, que de una ciudad capital provincial de más de 20.000 habitantes.

Ahora bien, el escenario generado podría llevar a suponer que en gran medida este circuito se ve avalado por la inexistencia de comunidad organizada o de que la existente no tiene noción de esta situación, pero, nada de eso, el promedio de participación organizada está por sobre el promedio nacional, y más de la mitad de su población (como proyección) declara tener plena conciencia de que el municipio no considera su participación en su gestión. Y aún así se regenera.

La ciudadanía es consultada en los espacios que la legalidad manda o su autoridad decide como margen de acción. En contraposición, esta ciudadanía es demandante de proyectos, pero a la vez no es gestora responsable de los mismos. Además la oferta puesta en juego, generalmente es la mediatización de la oferta pública sin aditamento municipal.

En suma, tendemos a pensar que estamos frente a una consumada relación utilitaria entre el municipio y sus organizaciones formales, con una representación municipal de intereses condicionada mutuos beneficios (nuevamente funcionalidad cruzada)

Quizás esto último explica la importante focalización que el municipio hace en JJ.VV. y Comités de Viviendas, en lo que dice relación a organizaciones; y en cuanto a grupos menos estructurados, importante énfasis en jóvenes y adultos mayores, coincidente con su tendencia a apoyar intereses individuales al interior del colectivo, pero no al colectivo.

La propia fortaleza de su autoridad, permite la posibilidad de que su Concejo aparezca tendiente a la transparencia en su accionar, y también el que el municipio como entidad utilice profusamente los medios comunicacionales a su alcance, ya que por esta vía mediatiza de forma excelente la vinculación ciudadana que no alcanza a la esfera del trato personal, y por otra parte le aprovecha de buena forma como medio de optimizar la gestión interna (trámites, consultas, etc.)

Finalmente, un último rasgo de este esquema de gestión con participación controlada y funcional a la autoridad, es que permite la focalización de sus intereses en el núcleo urbano, ya que es tradicional la solicitud de atención que hacen localidades aisladas, donde el caso más emblemático es de la comunidad de Islas Huichas, la cual persiste en una histórica demanda de comunalidad.

Por todo lo señalado, limita el campo de las sugerencias, ya que estamos ante un esquema que presenta muchísimas carencias desde el prisma de la participación ciudadana, pero sigue siendo claramente exitoso desde la fría mirada electoral. Sin embargo, una posibilidad es abrir las puertas con el discurso de la modernización a un gerente que requiere reconocimiento por su eficacia.

4.2 Recomendaciones específicas

- Desarrollar un proceso de estandarización de procedimientos para la asignación de recursos municipales destinados tanto a la ayuda social como para el desarrollo de proyectos de inversión que favorecen a las organizaciones comunitarias. Ello a fin de regularizar un trato equitativo con la comunidad, además de destensionar a los funcionarios responsables de cubrir las promesas municipales y velar por una sana y eficiente administración de los recursos.
- Aprovechar el escenario de la preparación del Presupuesto Participativo, procurando difundir la ordenanza de participación y acometer acciones de capacitación en la identificación y formulación de proyectos, en técnicas de negociación y compromiso social.

SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL:
ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES
COMUNA DE COLINA



I.- CONTEXTO DE LA COMUNA

1.1 Caracterización territorial

POBLACIÓN (1)		% COMUNAL DE POBREZA (1)	DENSIDAD POBLACIONAL (1)
Total	98.045	12,52%	100,95hbte/km ²
Mujeres	46.582		
Hombres	51.463		
% Rural	17,76%		

Notas: (1) Fuente: SINIM, en base a estadísticas poblacionales 2006 del INE

1.2 Institucionalidad Local

RECURSOS HUMANOS(1)		RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS (2)	
Grado alcalde	4	Ingresos totales	M\$12.996.422
Total personal de planta	72	Presupuesto municipal por habitante	M\$ 132,56
Total personal a contrata	28	% Ingresos Propios en ingreso total	56,71%
Total personal a honorarios	186	% dependencia del FCM	11,05%
% de profesionales (planta y contrata)	17,0%	% de gastos en servicios a la comunidad sobre gastos corrientes	21,25%

Notas:

(1) Fuente: SINIM, en base Encuesta municipal

(2) Fuente: SINIM, en base a BEP Municipal

1.3 Caracterización política del Gobierno Local

ALCALDE(1)		CONCEJO MUNICIPAL(1)	
Nombre	Mario Olavarría Rodríguez	Pacto Político	Nº de concejales
		Alianza por Chile	3
Filiación política	UDI-Alianza	Concertación por la democracia	3
		Juntos Podemos	-

Notas: Fuente: SINIM, en base a Datos SERVEL.

2.1 Noción de participación ciudadana

▪ **Concepto**

El discurso municipal apunta a una noción de participación ciudadana que se circunscribe a un mecanismo de retroalimentación y que opera fundamentalmente a partir de la acción de las organizaciones comunitarias. Por lo mismo el municipio incentiva la asociatividad y privilegia la relación con las organizaciones, a través del contacto directo con la comunidad, como una forma de sectorizar y agregar las demandas sociales. En este sentido se observa que este tipo de participación facilita u orienta la toma de decisiones que, a juicio, del municipio es prerrogativa de la máxima autoridad municipal.

▪ **Importancia estratégica**

De acuerdo a como el municipio concibe la participación ciudadana, ésta se constituye en un factor que refuerza y apoya la labor municipal en el ámbito del desarrollo local, toda vez que ésta permite focalizar especialmente las acciones de asistencia social. De este modo, el principal ámbito de la gestión municipal en que se desarrolla y cobra importancia la participación comunitaria es el de desarrollo social, incluida la subsistencia económica y la dotación de servicios para la población.

El determinismo de la necesidad material de un segmento de la población comunal, ha implicado que el municipio se concentre en los sectores carenciados socioeconómicamente y sean consideradas por éste o como áreas de focalización de la gestión municipal para la atención de demandas como lo son: el mejoramiento del entorno e infraestructura vecinal (juegos infantiles, sedes comunitarias, iluminación), la seguridad, la vivienda y el fomento productivo, a los cuales el municipio da respuesta a través de programas sociales propios o gestión de la oferta externa, de fondos concursables y el apoyo técnico.

Otro ámbito que se anexa al anterior es el artístico cultural, que se potencia con la asistencia de los vecinos y los miembros de organizaciones (los mayormente beneficiados). En este caso se trata de una oferta municipal en que se invita a la población a presenciar, gratuitamente, shows artísticos populares y masivos o, bien a participar de actividades recreacionales (paseos, viajes, vacaciones, celebraciones populares, aniversarios etc.). En el mejor de los casos se trata de actividades promovidas por las propias organizaciones, pero casi siempre bajo el (co) financiamiento del municipio.

Con tales antecedentes es posible concluir que la importancia estratégica de la participación de la comunidad para el municipio se ubica en una dimensión táctica para la asignación de recursos y beneficios, así como para la prestación de los servicios municipales.

▪ **Rol asignado a la ciudadanía**

De este encuadre conceptual e ideológico que el municipio atribuye a la participación de los ciudadanos, se interpreta que el municipio no reconoce la actoría social en la gestión del desarrollo local, más allá de su aporte en información como un insumo para el quehacer municipal. De esta forma, se remite la participación de los ciudadanos a la función de sensores del municipio para la detección y agregación de demandas sociales, para luego éste decida sobre su atención.

Pese al discurso literal sobre la participación, los relatos no dan más que referencia a cómo el municipio posibilita a las organizaciones comunitarias y a la comunidad la satisfacción de sus necesidades, a través

de la gestión de recursos propios o bien la gestión de programas públicos. Bajo este escenario se concibe a la comunidad como usuaria de prestaciones o bien como espectadores de eventos, y en el mejor de los casos como participantes de programas, cursos y encuentros con el Alcalde.

Es en este último ámbito, donde el discurso municipal se centra en señalar que la comunidad es capaz de postular y ejecutar proyectos financiados con los fondos concursables que el municipio ha dispuesto, connotándose que el esfuerzo y la competencia eliminan los perjuicios de un sistema de gratuidad o mero asistencialismo. Por lo mismo, el municipio valora el trabajo comunitario y el que los dirigentes asuman responsabilidades, especialmente en el ámbito de la gestión de proyectos de inversión social.

Sin embargo, no hay menciones que refieran a otros espacios de debate con la comunidad, ni menos de instancias de deliberación para identificar proyectos de desarrollo comunal.

▪ **Inclusión en el ciclo de gestión local**

De acuerdo a los antecedentes colectados, la incorporación de la comunidad ha estado presente en la procesos de planificación y circunscritos a ámbitos del desarrollo socio comunitario y la seguridad vecinal. Sin embargo, se presume que en ciertos corresponde a una participación formal/legal (plan regulador) y en otros impulsados por instituciones públicas distintas del municipio (MINEDUC- MINSAL).

2.2 Enfoque de trabajo con la comunidad

▪ **Rasgo predominante en el vínculo con la comunidad**

El discurso directo y literal de los actores municipales indica que se está en un proceso inverso al asistencialismo en su relación con la comunidad. Se señala que las dos herramientas empleadas para evitar esta mala práctica son la concursabilidad (para las organizaciones) y el establecimiento de un procedimiento interno para el otorgamiento de las ayudas sociales (para las personas).

No obstante, se debe destacar que la mayor parte de las menciones refieren a una frecuente interacción municipio – comunidad, en el ámbito de atención de las necesidades sociales y de cómo el municipio agencia la provisión servicios, beneficios y recursos para ésta. Aunque, la atenuante radica en el reconocimiento municipal que las organizaciones comunitarias no son pasivas y muchas veces opinan sobre el tipo de soluciones que requerirían y realizan trámites ante otras entidades públicas.

Con tales antecedentes, se presume que lo que se ha superado es el asistencialismo a nivel individual, pues la mayor parte de las organizaciones sociales de la comuna dependen en gran medida del municipio para la satisfacción de sus demandas o el cumplimiento de sus fines.

Es a este vínculo, lo que los actores municipales denominan una relación de cooperación, pero que en los relatos se evidencia un mecanismo semiclientelar que opera a nivel de organizaciones comunitarias, incubado por una dependencia ante la posibilidad de obtener beneficios para los miembros de dichas organizaciones y/o el cumplimiento de sus fines como agrupaciones. Rasgo que se confirma con las menciones que referencian el personalismo del Alcalde y su estilo de mantener una cercanía estrecha con la comunidad.

▪ **Grupos prioritarios y representación de intereses**

Explícitamente el municipio promueve una mayor relación con las organizaciones funcionales y territoriales, para las cuales están dirigidas la mayor parte de las actividades de desarrollo comunitario; los fondos

concurables y la gestión de programas gubernamentales que se canalizan hacia la comuna. Se señala que a partir del trabajo con éstas es posible satisfacer las necesidades de la comunidad (materiales esencialmente) tales como: el mejoramiento de su entorno, realizar actividades de recreación, adquirir insumos para manualidades, etc. Asimismo, se aclara que toda acción que signifique transferencia de recursos financieros la relación solo se establece con organizaciones con personalidad jurídica.

De otra parte se tiene conciencia que son las localidades más alejadas de la comuna con las que este vínculo es más débil, aunque se trata llegar a ellas a través de visitas a terreno por parte de la autoridad municipal y sus funcionarios.

Los antecedentes aportados destacan que la relación con la comunidad no organizada opera básicamente a través del contacto directo con el Alcalde en audiencias formales e informales.

En función de los antecedentes aportados, se evidencia una representación de intereses subordinada a lo social, entendida como las necesidades de la población en los ámbitos de la salud, la educación, la vivienda, la seguridad, entre otras.

▪ **Acciones de fortalecimiento hacia las organizaciones**

El municipio declara, que junto con promover una política de apertura hacia su comunidad y recoger sus requerimientos y necesidades, también ha intentado promover que la comunidad participe de las soluciones a sus demandas y planteamientos. En este sentido, se indica que cuando la comunidad presenta un problema en el municipio, ésta a la vez debe procurar identificar posibles soluciones, como una base para su procesamiento y consideración final.

De otra parte, también se mencionan acciones más concretas que permiten, especialmente a los dirigentes tener un mejor desempeño en la conducción de su organización. Sin embargo, en un examen más acucioso se identifica que la línea de capacitación en competencias dirigenciales sólo se remite al conocimiento de la ley, la administración y contabilidad básica de una organización, y actualmente se estarían orientando a financiar cursos de conducción, computación, entre otros que apuntan a la capacitación técnica del capital humano.

Para el caso de la comunidad no organizada la municipalidad motiva a integrarse a una organización de manera de aumentar sus posibilidades de acceso a los beneficios.

En síntesis se puede señalar que el municipio promueve una participación de la comunidad, que es funcional a su estilo de dirección, y que se sirve de recursos propios y de la gestión territorial de programas o fuentes de financiamiento gubernamental. Sin embargo, no implementa acciones para que las organizaciones logren autonomía y verdaderas capacidades de autogestión en la consecución de sus fines.

En este marco, desde el año 2005 el municipio brinda apoyo a las organizaciones con y sin personalidad jurídica mediante, una oficina de atención de dirigentes, asesorías y aportes no monetarios. Las tareas de apoyo a las organizaciones formales al año implican recursos propios que superan los 40 millones anuales y se concentran en:

- Realización de cursos y talleres de capacitación
- Formación de nuevos líderes
- Desarrollo de actividades de capacitación para dirigentes

- FONDEVE u otro fondo para mejoramiento barrial (plazas e implementación de juegos infantiles, recuperación de áreas verdes) y la seguridad vecinal
 - Transferencia directa e indirecta de recursos a organizaciones
 - Colaboración y patrocinio
- Se connota la implementación de acciones que fomentan la recreación y el esparcimiento de la población comunal.

2.3 Implementación de de instrumentos legales

- El **CESCO**, no se ha constituido, pese a los intentos por conformarlo.
- La **ordenanza de participación** se decretó en septiembre de 1999 y adhiere casi íntegramente a la formulación de la ordenanza tipo, sin agregar objetivos, ni articulados especiales a los mecanismos de participación. Las únicas excepciones son la eliminación del mecanismo CESCO y la omisión en las encuestas o sondeos ciudadano de una aplicación parcial o por sectores.
- **Plebiscitos**, ni **OIRS** no han sido implementados por el municipio.

2.4 Incorporación de mecanismos de consulta e instancias de decisión ciudadana

Las únicas referencias municipales sobre la participación ciudadana en la comuna resumen en que:

- Desde el 2005 no se ha realizado ningún tipo de consulta a la comunidad. En sustituto se realizan reuniones desayunos con todas las juntas de vecinos para informar de la gestión municipal y conocer su opinión.
- El PLADECO se actualizó en el año 2007, proceso en el cual la ciudadanía fue consultada sobre sus necesidades propuso temas y contenidos que fueron incluidos en el plan.
- La participación de la comunidad ha estado presente en los siguientes instrumentos de planificación en el último año:
 - PADEM
 - Plan de seguridad vecinal
 - Plan regulador
 - Plan de salud consultorios

▪ Razones de no uso de algunos instrumentos

Las declaraciones realizadas por los funcionarios señalan que el municipio de Colina ha respondido a las demandas que les ha impuesto la Ley Orgánica municipal, y argumentan que la razón para que no se haya constituido el CESCO responde al poco interés que ha despertado entre la comunidad y a su explícita decisión de no participar .

El discurso insiste en que la modalidad de contacto directo supera a cualquier otro mecanismo para la consulta y la opinión ciudadana. Según la percepción de los funcionarios, el éxito que han tenido las visitas a terreno del Alcalde y su interacción directa y fluida con la comunidad, permite recepcionar las necesidades y requerimientos de ésta última, y con ello se logra el propósito de la participación ciudadana

y por tanto este método no requiere de otros instrumentos. Ello porque desde el municipio se responde a las demandas específicas de los diversos sectores de la comuna, permitiéndole a los funcionarios y responsables de departamentos retroalimentarse de manera rápida y directa.

Se puntualiza además que este mecanismo de estar “en terreno”, incide en el presupuesto, que si bien no emplea el diseño de los presupuestos participativos es efectivo en cuanto a la satisfacción de las necesidades de los vecinos. Algo similar se plantea con respecto a las consultas ciudadanas, aunque se expresa que éstas no aplican en el contexto socio cultural de la comuna

Finalmente se puede interpretar que al no existir un cuestionamiento municipal sobre otras dimensiones del concepto de participación o ciudadanía, y junto a ello la política de evitar el disenso o el conflicto por parte de la actual administración local, no requería experimentar otras modalidades. Como atenuante, a esta autocomplacencia y forma de operar, se cuenta el escaso desarrollo de las organizaciones y su dirigencia, que tienden a concentrar su accionar en ámbitos de la subsistencia.

2.5 Información y transparencia

En primer lugar, se señala que los espacios de participación remiten a la interacción del municipio con las organizaciones y sus dirigentes, fomentándose instrumentos que favorezca esa relación corporativa. En tales instancias, se indica que se estimula la cercanía entre la autoridad y el mundo organizado, además de posibilitar el que los representantes propongan ideas. Este es el caso del PLADECO y las visitas en terreno. Además se acota que se propician todas las condiciones materiales para que todas las organizaciones y sus representantes por alejadas que estén puedan estar presentes (invitaciones personalizadas, transporte, etc.)

En segundo término, las referencias apuntan a una relación cercana del Alcalde con los vecinos no organizados, especialmente en las audiencias públicas que se conceden semanalmente, así como también en cualquier espacio o momento se puede interpellar la atención de esta autoridad por cualquier vecino. Sin embargo, los relatos no hacen referencia a la cómo se evita la exclusión o cómo podría darse una mayor participación en niveles que superen el condicionamiento (material o de dependencia) de ésta.

De acuerdo a los datos de carácter más estadístico se puntualizan las siguientes iniciativas:

- La realización de 3 cuentas públicas desde el año 2005, las que incluyeron el balance presupuestario municipal y fueron difundidas a través de medios virtuales, medios de comunicación escritos, actos públicos y una publicación.
- Existe un manual de procedimientos para reglamentar las ayudas sociales.
- Durante el último año, se han realizado más de 21 audiencias, cuya implementación permitió al municipio involucrarse y tomar decisiones en su esfera de competencias. Este mecanismo se difunde hacia la comunidad y tiene como principal protagonista al Alcalde, siendo regular su ejecución dos veces por semana. Los temas tratados en las audiencias se emplean en las visitas a terreno y sus participantes han sido principalmente:
 - vecinos no organizados
 - organizaciones territoriales
 - organizaciones funcionales

- organizaciones productivas, empresas, cooperativas
 - organizaciones de trabajadores
 - agrupación de organizaciones u ONG
- El municipio dispone de un sitio web. Se trata de un instrumento nuevo y básicamente en construcción, que no cuenta con información sobre el número de visitas anuales. Además de acceder a información le permite a la comunidad descargar formularios o documentos, tomar contacto y consultar al municipio y realizar trámites on-line. Sus principales contenidos son:
 - Noticias comunales
 - Información municipal: teléfonos de los departamentos y unidades y correo electrónico de contacto, información de algunos servicios municipales, concejales
 - Documentos públicos descargables: ordenanza municipal (1),
 - Guía de trámites y formulario descargable de solicitud de patente.
 - Formulario de contacto directo con municipio
 - La página web se difunde a la comunidad
 - EL municipio cuenta con un medio escrito de difusión comunal desde el año 2001, que se publica trimestralmente y se orienta a informar sobre servicios y programas públicos

Todos estos antecedentes permiten evidenciar a un municipio que además cumplir con la norma en términos de transparencia, difunde esta información. Pese a ello se confirma su escasa o nula reflexión sobre su responsabilización pública.

2.6 Recursos institucionales y demandas

▪ Base institucional de operación

El municipio cuenta con un departamento de desarrollo comunitario integrado por un número reducido de profesionales y algunos técnicos, los cuales se dedican a atender público, acompañar al Alcalde en sus visitas en terreno, asesorar la constitución de organizaciones y de postulación de proyectos, entre otras actividades convencionales a este tipo de instancias.

De acuerdo a lo observado, se evidencia una base institucional de estabilidad burocrática que se centra en el desarrollo comunitario por sobre la promoción de la participación ciudadana.

▪ Déficit y demandas de apoyo del área funcional

A juicio de los entrevistados se visualizan dos áreas deficitarias para generar una gestión municipal más participativa. El primero de ellos está vinculado con el desgaste de los equipos humanos del área de organizaciones comunitarias y de los directivos que adoptaron el estilo de mantener un contacto estrecho con la comunidad y sus organizaciones sociales, en temas que son sensibles para ellos como es la vivienda y la seguridad ciudadana. En este sentido la percepción de los funcionarios y directivos corresponde a que no existe una correlación entre la carga de trabajo que mantienen estas personas y sus sueldos.

El segundo aspecto identificado se encuentra relacionado con los medios de comunicación e información que son utilizados por el municipio respecto a la comunidad que no se encuentra organizada. Si bien el municipio valora altamente los canales de información e instrumentos que han sido implementados por

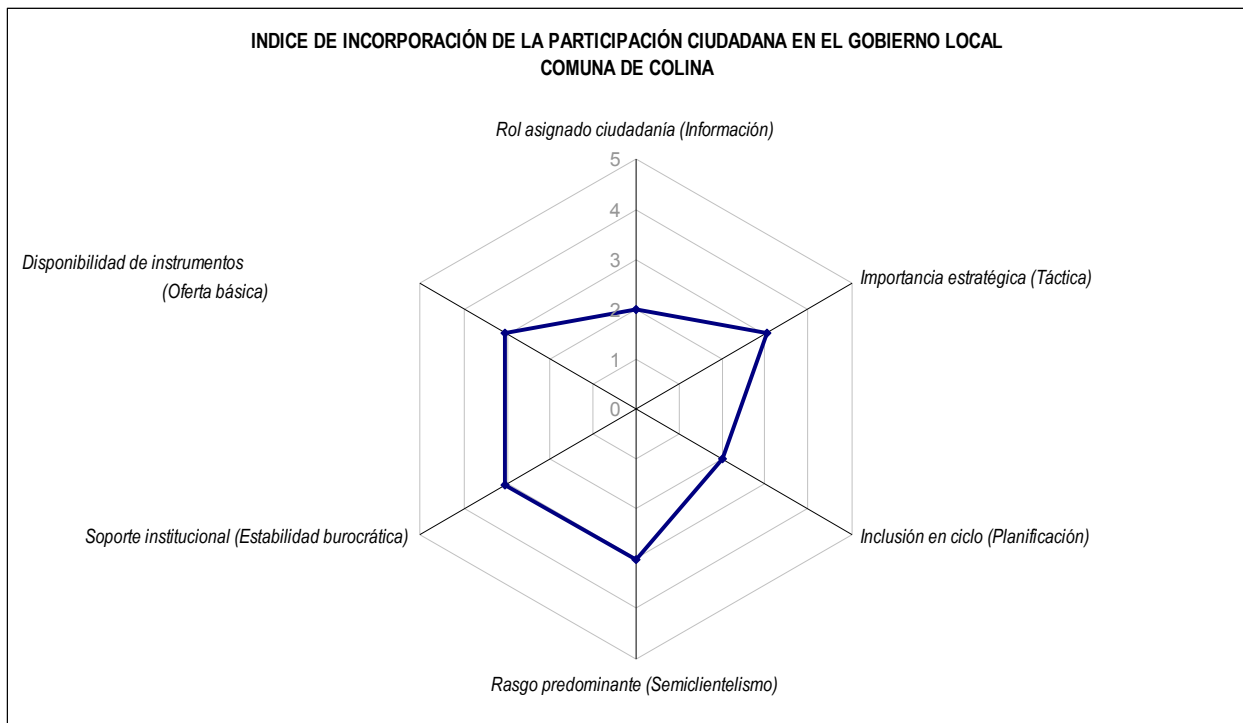
ellos y encuentran que los niveles de participación son altamente significativos, perciben algunas dificultades que se asocian a determinados grupos etáreos (jóvenes particularmente).

De acuerdo a lo manifestado la condición para el mejoramiento de los déficit, es por la vía de la infraestructura municipal disponible para los funcionarios. Sin embargo, se acota que esto está en proceso de solución.

En cuanto al tema de recursos humanos, se encuentran mejorando los cuadros directivos, ya que el mayor presupuesto con el que cuenta el municipio actualmente, les permite realizar nuevas tareas.

2.7 Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

Todos los antecedentes expuestos derivan en la elaboración del índice de incorporación de la participación ciudadana, el cual puede ser observado en la gráfica que a continuación se exhibe. En síntesis este índice da cuenta de un municipio que remite la participación ciudadana una dimensión funcional a la asignación de recursos y a la prestación de servicios municipales, particularmente vinculados con el desarrollo socio comunitario. De este modo, la comunidad cumple una función de informar de sus necesidades, y en ocasiones sobre las soluciones que identifica, a través de las instancias de carácter informal o burocrática, preferentemente y en procesos de planificación. Por tal razón que la relación que predomina en la relación comunidad –municipio es de carácter semiclientelar; la comunidad demanda, el municipio intenta dar soluciones.



III.- CARACTERIZACIÓN DEL CAPITAL CIUDADANO

3.1 Contexto asociativo comunal

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES FORMALES			
Total de organizaciones (1)	244	Tipos predominantes (1)	- Junta de vecinos: 92 (37,7%) - Club de adulto mayor: 68 (27,9%) - Organización de mujeres: 23 (9,4%)
Porcentaje del total de 15 municipios (1)	3,7%	Orientación de las organizaciones (1)	- Tradicionales: 229 (94,2%) - Emergentes: 14 (5,8%)
Organizaciones x 10.000 hbts (2)	24,9	Participación de mujeres (4)	- 75,1% organizaciones con mujer presidenta - En promedio el 77,1% de los cargos directivos están ocupados por mujeres
Organizaciones x 10.000 hbts. PNUD (3)	56	Redes de asociaciones (1)	- 3 org. de segundo nivel (1,2%)

Notas:

(1) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2)

(2) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2), Estimación poblacional 2006, INE

(3) Mapa Nacional de Asociatividad 2000, PNUD

(4) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2) calculado en base a la proporción de mujeres que figuran en la última directiva declarada a la Secretaría Municipal. Los datos corresponden a un subconjunto de los registros de organizaciones donde figuraba la información.

3.2 Principales características y dinámicas de participación en las organizaciones comunitarias

▪ Redes

El tejido social formal en la comuna de Colina es bastante bajo en comparación con los estándares nacionales. Se verifica que cada 10.000 habitantes existen 24,9 organizaciones formales, lo que es bastante inferior al valor de 56 que el PNUD señaló a nivel nacional en el año 2000. Por otra parte, se trata de una trama asociativa bastante tradicional y poco diversa. Las organizaciones más preponderantes son las juntas de vecinos, los clubes de adulto mayor y las organizaciones de mujeres, y existe un número muy reducido de organizaciones que se involucran en temas más emergentes y contemporáneos (sólo un 5,8%).

La principal fortaleza que exhibe la comuna es con relación a la capacidad de formalizar redes de cooperación, al menos entre las organizaciones más preponderantes, lo que se expresa en la conformación de tres uniones comunales que funcionan en la actualidad, juntas de vecinos, mujeres y adultos mayores.

En términos de articulación entre organizaciones, la comuna muestra dos realidades diferentes, según se trate de agrupaciones de tipo tradicional o emergente. Por una parte, los antecedentes del discurso de las organizaciones tradicionales no denotan una mayor integración entre los distintos tipos de organizaciones sociales, sino que ésta se produce entre organizaciones de un mismo tipo. Se señalan que se realizan actividades como organizaciones individuales o como uniones comunales, de manera de obtener los beneficios que entrega la Municipalidad, pero no es común que se agrupen distintas organizaciones para postular proyectos que pueden ser de beneficio colectivo.

En caso de las organizaciones emergentes, principalmente de tipo juvenil y cultural, la interrelación entre organizaciones de distinto tipo es escasa. Esta afirmación se basa en que los relatos se centran en el trabajo que ellas realizan en torno a sus propios objetivos e integrantes, sin identificar la necesidad de intercambio de experiencias, estrategias o aprendizajes con otras organizaciones. Es probable que

refuerce esta tendencia el hecho que el municipio sectorialice el trabajo con las organizaciones, a partir de su atención a través de departamentos específicos.

No obstante, actualmente está en pleno desarrollo la red provincial juvenil, que integra a la mayor parte de las organizaciones de jóvenes que desarrollan acciones de expresión artística cultural. Su movilización apuesta por dar soporte a cada organización, así como trabajar temas conjuntos de interés juvenil. A su vez, se señala que la debilidad de las organizaciones tiene su origen en la modalidad para constituir las, que por una parte surge de un planteamiento muy funcional de sus objetivos (satisfacer una necesidad en el corto plazo) y por otra, que generalmente esta conformación responde a un estímulo externo (ganarse o desarrollar un proyecto). Esta debilidad que está a la base de las propias organizaciones dificulta que se comprometan a trazar metas con otros grupos (del mismo o diferente tipo).

▪ **Confianza**

Los relatos señalan que no existe la confianza necesaria para generar una integración entre organizaciones, y tampoco se la cultiva a través de un trabajo conjunto entre las organizaciones. En este sentido, pareciera ser que las organizaciones en general trabajan de manera más individual, a excepción cuando las diversas Uniones Comunales agrupan a sus organizaciones para un beneficio en común.

La percepción social tiende a indicar que la desconfianza se encuentra vinculada más bien al rol que ejerce el municipio en relación a la entrega de beneficios o acceso a programas. Existe desconfianza, descrita como “celos” entre las organizaciones sociales, en la medida que los beneficios o atención por parte del municipio se concentra más en unas que en otras.

▪ **Problemas internos**

Se destaca que al no contar con el apoyo de la comunidad de base, las organizaciones pierden capacidad de gestión, pierden recursos y uno de los elementos más importantes, se genera un desgaste en el grupo de personas que integran las directivas, ya que hay una alta reiteración en las personas que asumen responsabilidades. Por otra parte, los antecedentes discursivos permiten establecer que la afiliación o participación de la comunidad y sus dirigentes siempre está condicionada a la posibilidad de obtener recursos o beneficios.

▪ **Orientación de las organizaciones hacia lo público**

Los antecedentes reunidos dan cuenta que las organizaciones tradicionales tiene una mayor orientación hacia intereses particulares y en torno a fines particulares de cada agrupación, sin embargo, desde su perspectiva el logro de los intereses organizativos particulares, por adición, contribuye al desarrollo local. No obstante se debe esclarecer que las organizaciones funcionales existentes abarcan el ámbito de la recreación y capacitación obteniendo efectos, primero a nivel personal de cada miembro y segundo, a nivel de la comunidad que logra irradiar. Por su parte, las organizaciones territoriales despliegan acciones que solo abarcan el ámbito del desarrollo de su territorio o barrio.

Desde su punto de vista, se declara que el trabajo dirigencial aporta al desarrollo de la comunidad, pues las actividades de los clubes de adulto mayor y de mujeres se orientan a una comunidad más sana y las juntas de vecinos, a un entorno grato y seguro.

Entre las organizaciones sociales de carácter emergente ocurre algo similar que en el caso anterior, se centran en el logro de sus propios intereses. La diferencia estriba en que sus objetivos son más idealistas. Tanto así que se señala que muchas de estas agrupaciones surgieron motivadas por el interés público de

rescatar a la juventud del abandono y el consumo de alcohol y drogas, mediante actividades artístico-culturales que les motivaran y generalmente encabezadas por líderes reconocidos. En la actualidad, sus líderes tienen la claridad de seguir contribuyendo a la motivación que les dio origen. Es este el nivel de conciencia que les permite continuar, aunque los apoyos externos dejen de estar presente o cambien las prioridades de intervención gubernamental en el territorio, e incluso no se sucumbe a las tentaciones de adherir a una colectividad política para lograr mayores beneficios para sus organizaciones.

▪ **Relaciones de poder entre organizaciones**

La diferenciación de poderes, en opinión de las organizaciones de corte tradicional, sólo podría darse cuando el ente municipal favorece a alguna organización por sobre otra en el acceso a recursos, aunque se estima que la actual administración tiene un trato equitativo para con todas. Por su parte, los relatos de las organizaciones emergentes, dan cuenta de una situación de asimetría en el acceso a recursos según la organización específica de que se trate. En particular, se señala que el mundo juvenil generalmente está excluido o representa una menor prioridad para el ente municipal.

Esta percepción de inequidad es analizada desde dos frentes. El primero, como deficiencia de las autoridades municipales y públicas por su déficit de representación. En este sentido, prevalece la idea de que los programas desarrollados por la municipalidad están destinados a la población votante de la comunidad, como las personas de tercera edad, las mujeres, entre otras. El segundo ámbito está circunscrito a la debilidad de las propias organizaciones que no han logrado contar con líderes fuertes, consolidar organizaciones masivas o emblemáticas, capaces de tensionar al actor municipal y con ello, conseguir acceso al financiamiento.

▪ **Autonomía y autogestión de las organizaciones**

A través del discurso de las organizaciones comunitarias de corte tradicional se observa que éstas no se ven así mismas sin tener como referencia al municipio, y en el ámbito exclusivamente del acceso a recursos y beneficios. Están ausentes de su discurso, menciones sobre su visión como agentes relevantes del desarrollo de la comunidad, la cual se ve reducida al ámbito social, pero no como parte de un cuerpo de reflexión y decisión.

La idea que prevalece es más bien la de ser receptor de beneficios que pueden permitir una mejor calidad de vida de las personas. Los logros municipales en el ámbito de la salud, la vivienda y el entorno, refuerzan el rol asignado por el municipio a las organizaciones, vale decir, de colaboradores que por una parte señalan focos de necesidades y por otra, desarrollan actividades para el bienestar de los vecinos.

La relación que se ha establecido entre las organizaciones sociales de la comuna de Colina y la autoridad máxima está más vinculada con una relación de dependencia, donde los actores tienen roles definidos: por una parte están las organizaciones que demandan recursos económicos, humanos y materiales para alcanzar sus objetivos; y por otro esta la Municipalidad que entrega dichos recursos. Esta relación con claros rasgos de jerarquía no genera mayores conflictos al interior de la comuna, pues la mayor parte de las organizaciones y sus integrantes no cuestionan o demandan otros niveles de participación.

Excepciones a la situación descrita, son las menciones de agrupaciones de jóvenes que perciben que deben abrirse mayores espacios para incluir nuevos temas, nuevos proyectos con identidad local, pero a la vez declaran no haber desarrollado esas competencias para interpelar al municipio y sólo se han remitido a buscar otras redes de apoyo o financiamiento. Además se señala que esta tendencia a buscar respaldos en otros espacios, ocurre como efecto de la discriminación y el clientelismo político.

▪ Liderazgos y género en las organizaciones

Los datos del mapa asociativo comunal señalan que las organizaciones tienen una elevada presencia femenina, dado que en el 75% de las organizaciones, son mujeres quienes detentan el cargo de presidenta. Esta cifra auspiciosa en términos globales, se condice con la diversidad de sectores donde ocupan los máximos cargos. En efecto, solo un 13,9% de las presidentas, ejercen su cargo en las tradicionales organizaciones de mujeres y un 10% en los centros de madres. Contrapuestamente, algo más de un tercio de las presidentas se insertan en juntas de vecinos, con una importante capacidad de influir en el desarrollo y adelanto barrial y lo que es más destacable, un 29,5%. Por otra parte, los sectores íntegramente feminizados además de los centros de madres, talleres laborales y organizaciones de mujeres, corresponden a uniones comunales, organizaciones de voluntariado y, curiosamente, clubes deportivos tradicionalmente integrados por hombres.

El contenido del discurso de las mujeres dirigentes, apunta a que no existe límites para su participación, se trate de organizaciones funcionales o territoriales, siendo ésta mayor a la de los dirigentes. Además se establece que hoy las mujeres también forman parte de las directivas, ocupando los puestos máximos en la mayoría de las organizaciones sociales presentes en la comuna. La percepción anterior se complementa con la identificación de los ámbitos del liderazgo de dirigentes y dirigidas, pues para ellas, la participación de los hombres se circunscribe a espacios referidos a las juntas de vecinos y los deportes como clubes de fútbol, observándose en su discurso una mayor limitación de los espacios de clubes deportivos para sí mismas.

A su vez, se señala que su participación les ha permitido obtener un crecimiento personal descubriendo nuevas capacidades en la medida que toman los puestos y realizan actividades, permitiéndoles además tomar conciencia de un mundo público al cual pueden acceder.

Sin embargo, las referencias discursivas denotan la complacencia de las mujeres con su participación vinculadas actividades sociales, que se contrapone con una minoritaria aspiración de una mayor participación que supere los ámbitos de recreación y de sociabilidad. En efecto, minoritariamente, se visualiza la necesidad de avanzar hacia los ámbitos políticos, en la toma de decisiones, lo que no implica necesariamente, una participación partidista.

Confirma lo anterior, la crítica que los ámbitos culturales, económicos y de decisión no se abren para las mujeres y esta restricción viene de ellas mismas, pues se sienten cómodas con el nivel de participación que tienen.

En una mirada transversal al discurso de las dirigentes, surgen elementos que apuntan a la importancia que tiene para las mujeres la formación de las organizaciones sociales y del rol que cumplen las dirigentes en ellas. Las organizaciones se han transformado en el puente entre la comunidad y las autoridades y sus dirigentes son las interlocutoras responsables de transmitir las necesidades de su grupo.

De otro lado, los relatos remiten a inexistencia de una percepción única respecto a las características de hombres y mujeres en su desenvolvimiento frente a los grupos y organizaciones. Sin embargo, en un nivel más profundo de las referencias discursivas, aparecen los rasgos y distinciones de género. En efecto, en los hombres se destaca su inclinación o motivación por el poder, mientras que en el caso de las mujeres por sus capacidades emocionales, su intuición y empatía.

El único obstáculo que visualizan las dirigentas sociales y comunitarias de la comuna para desarrollar su liderazgo y motivar a otras a participar, es el que remite al ámbito privado. Se puntualiza que éste se presenta más bien como un costo que tiene relación con su rol familiar, así la organización, planificación y el propio apoyo de la familia se transforman en elementos fundamentales para acceder a la vida pública. Su participación no es una tarea fácil pues nunca dejan de lado las responsabilidades en sus hogares, sin embargo, tienen la confianza de poder compatibilizar el mundo privado con el mundo público, porque en su condición de mujeres están acostumbradas a asumir más de un rol.

Este mismo rol histórico que han tenido las mujeres de responsabilidad en varios ámbitos se presenta como una ventaja frente al dirigente hombre, pues les permite organizarse para acceder a los espacios de participación. A esto también se suma el hecho que las mujeres que participan como dirigentas en la comuna de Colina se caracterizan por ser dueñas de casa, condición que les permitía salir de sus hogares a cualquier hora del día, según declararon.

Por último, las organizaciones mismas no son percibidas como obstaculizadoras, lo cual se sustenta en la alta participación que tienen las mujeres al interior de éstas y por sobre todo, dentro de sus directivas. A la vez, se releva que las críticas al quehacer dirigencial, de parte de la comunidad, se distribuyen de igual manera, independientemente de la condición de hombre o mujer.

3.3 Formas de participación no formales de la comunidad

Si observamos el capital social comunitario que se manifiesta en vínculos de cooperación informales, observamos que Colina, en general no tiene una propensión a establecer organizaciones permanentes de carácter informal, que se relacionan con temáticas emergentes y relaciones con las instituciones poco ortodoxas. Ello se condice con la tendencia al asociacionismo de tipo tradicional que presentamos más arriba.

No obstante dicha tendencia, la comunidad demuestra elevados niveles de cooperación por motivos puntuales y específicos, De hecho un 61% declara haber participado en el último año en actividades colectivas junto a otras personas de su barrio o comunidad. Este tipo de vinculaciones se producen mayormente, con finalidades de auxilio y solidaridad con personas o grupos en situación de vulnerabilidad o menoscabo. Dicho comportamiento está levemente más presente entre las personas que no están afiliadas a organizaciones formales, mientras que los dirigentes sociales mantendrían vínculos comunitarios preferentemente de tipo recreativo y de esparcimiento.

	PARTICIPACIÓN EN AGRUACIONES INFORMALES (1)	ADHESIÓN A CAUSAS COLECTIVAS (2)				
		ALGÚN TIPO DE ACTIVIDADES COLECTIVAS	ACTIVIDADES RECREATIVAS	ACTIVIDADES SOLIDARIAS	ACTIVIDADES DE MEJORA	MOVILIZACIONES - PROTESTAS
Comunidad en organizaciones formales	85,0%	90%	15,2%	13,3%	8,6%	5,7%
Comunidad que no participa en organizaciones formales	12,9%	54,1%	24,8%	37,1%	11,4%	2,9%
Total comunidad encuestada	26,7%	61,0%	40%	50,5%	20%	8,6%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.2) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.4). Entregado en Informe de Avance 1

(2) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.6) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.7)

Al revisar los significados que la participación ciudadana tiene en el habla social de los dirigentes y de los pobladores no adscritos a grupos formales, vemos que en ambos grupos de personas prevalece una noción de solidaridad fuertemente asociada. Secundariamente, la participación se relaciona con la integración social y afectiva a diversos grupos humanos. No está presente en este discurso social, una noción de ejercicio de derechos ciudadanos o de expresión de ideas y convicciones, en ningún caso.

	SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN (RESPUESTA EN PRIMER LUGAR) (1)		
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Ayudar, colaborar, cooperar	34,1%	30%	33,3%
Entretenerse, pasar buenos momentos con otras personas	25,9%	15%	23,8%
Pertenecer a un grupo	11,8%	25%	14,3%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.8) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.8). Entregado en Informe de Avance 1

3.4 Valoración social de los instrumentos y mecanismos municipales de participación ciudadana

La comunidad identifica algunos canales de participación que apuntan a la comunicación directa para el planteamiento de problemas, sean personales, de sectores o grupos, así como para el acceso a recursos institucionales, con el fin de llevar a cabo distintas actividades que pueden ser de recreación, capacitación, de mejoramiento del entorno, y artísticas.

De este modo, en una primera instancia se reconocen aquellos canales de participación que implican una relación cara a cara con el Alcalde, ya que éste dispone audiencias para la atención a la comunidad, así como el departamento de desarrollo comunitario. En una segunda instancia se encuentran los canales de acceso a información relevante, como por ejemplo acceso a fondos concursables, proyectos y seminarios temáticos. Estos son unos de los canales más valorados porque les permite a las organizaciones realizar actividades con un mínimo de costo económico para ellos y acceder a información confiable que puede ser

transmitida a los integrantes de sus organizaciones, facilitando los procesos de mejoramiento de la calidad de vida. Estas percepciones son consecuentes con los datos de la tabla siguiente, en la cual se indica que un 37% de los consultados conoce las cuentas públicas, un 44% las audiencias y más de un 75% de los dirigentes reconoce el FONDEVE y los cursos de capacitación.

Sin embargo las opiniones de los dirigentes de organizaciones emergentes, es opuesta a lo expresado anteriormente, por cuanto identifican problemas de trato, capacidades y vocación de los funcionarios municipales que deben asesorar a las organizaciones en la presentación de proyectos y trámites, a instancias de niveles educacionales y entrenamiento de los diferentes dirigentes que acuden a estos servicios. Asimismo, se plantea la necesidad de un espacio de debate para tratar los temas culturales y el arte en la comuna.

Como contrapartida al grado medio de conocimiento, existe regular interés focalizado en utilizar estos mecanismos de información y participación. En efecto, en todos los casos, alguna proporción de consultados declaró haber participado. Sin embargo, es importante tener en cuenta que se trata de mecanismos de tipo informativo y comunicacional, más que de consulta o de incidencia ciudadana.

CONOCIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE SABEN QUE FUNCIONA
Cuentas públicas del Alcalde	37,5%
Ordenanza de Participación	14,6%
Audiencias públicas del alcalde	44,8%
Pladeco actualizado	19%
Entrevistas directas con alcalde o autoridades	23,8%
FONDEVE	75%**
Capacitación	90%**
(*) Solo los conocen los dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde sólo a la comunidad no organizada	
Promedio de conocimiento de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio, un 43,5% de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio	

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta MU.1 y MU.3) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.10). Entregado en Informe de Avance 1.

USO DE LOS CANALES E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
Cuentas públicas del Alcalde	10,5%
Actualización del Pladeco	3,8%*
Audiencias públicas del alcalde	8,6%
Entrevistas directas con alcalde	14,3%
FONDEVE	20%**
Capacitación	25%**
Página web	7,1
(*) Solo han participado dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde solo a comunidad no integrante de organizaciones	
Promedio de uso de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio un 12,7% de las personas, han utilizado los instrumentos	

Habida cuenta del tipo de oferta disponible en el municipio que promueve una mayor información de la comunidad, y el uso deficitario de canales y medios consultivos o vinculantes para aquella, la percepción de los habitantes de la comuna delatan expectativas que van más allá de las estrategias implementadas por el actual gobierno local. Expresión de ello es que un 70% de las personas consultadas, indicaron que en el quehacer municipal se consideran poco y nada sus opiniones.

OPINIÓN RESPECTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD (1)							
¿En qué medida contribuyen los siguientes actores al desarrollo de su comunidad, barrio o sector?				¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?			
	El municipio	Los vecinos	Las organizaciones comunitarias		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Nada	18.1%	15.4%	13.6%	Nada	35.3%	21.1%	32.7%
Poco	12.4%	19.2%	28.2%	Poco	42.4%	21.1%	38.5%
Algo	50.5%	47.1%	39.8%	Algo	17.6%	10.5%	16.3%
Mucho	19.0%	18.3%	18.4%	Bastante	3.5%	47.4%	11.5%
Total	100%	100%	100%	No sabe	1.2%	--	1.0%
				Total	100%	100%	100%

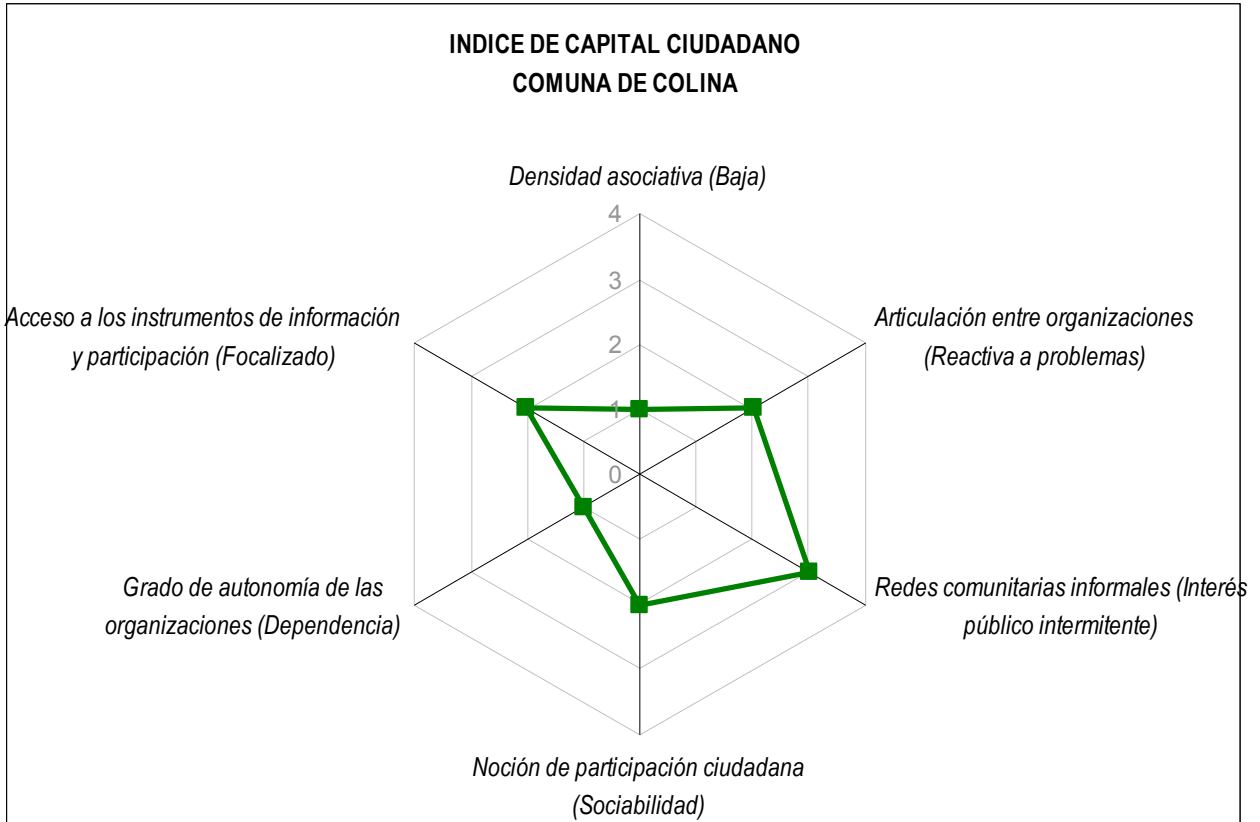
Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta CO.1) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.9). Entregado en Informe de Avance 1.

Sin embargo, esta falta de legitimidad en la gestión municipal en términos de participación ciudadana, no tiene un correlato en el descrédito de su capacidad de gestión en el desarrollo local. El municipio se percibe como un actor casi tan gravitante como los vecinos y las organizaciones comunitarias. Así lo indican los datos de un 69% de personas consultadas, para quienes el actor municipal contribuye algo y mucho al desarrollo de la comunidad y sector, un 67% para quienes las organizaciones serían actores gravitantes en el desenvolvimiento territorial y para el 65%, los vecinos. De modo que se verifica un cierto equilibrio, levemente a favor del municipio.

3.5 Índice de capital ciudadano

El índice de capital ciudadano releva que Colina corresponde a una comuna con importantes déficit en materia de competencias sociales y activos para la participación ciudadana. En efecto, el activo más importante con que cuentan, son las redes de apoyo informal a nivel de barrios y localidades, donde evidencian una cierta capacidad para articularse en pos de objetivos vinculados al beneficio de una comunidad mayor. Sin embargo, junto a este potencial convive una fuerte dependencia respecto del municipio, una pequeña presencia de organizaciones formales para el tamaño poblacional de la comuna, y una noción de participación circunscrita a la esfera de la sociabilidad.



IV.- SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

4.1 Orientación general: modernizar la gestión municipal, fortaleciendo el trabajo con la comunidad.

En este lugar salta claramente a la vista, la existencia de una concepción clásica y restringida de la relación municipio – comunidad, donde la participación tiene como propósito sistematizar demandas para luego ser procesadas y decididas por el municipio. En otras palabras, dado que éste concentra las demandas sociales para luego focalizar las prestaciones sociales, la participación permite el ajuste entre demanda y solución.

Es interesante la dualidad que se presenta cuando por un lado el municipio explicita su intención de superar prácticas clientelistas, pero al mismo tiempo, sus acciones siguen favoreciéndolas. En efecto, el municipio organiza la demanda detectada en áreas, jerarquizando la capacidad de respuesta que tiene en esas áreas, con lo que claramente la asistencialidad tiene mayor y más rápida respuesta, y donde lo “cultural” y el esparcimiento, es claramente un área prioritaria. Adicionalmente, la contradicción en relación al clientelismo, se verifica en la propia acción del alcalde, quien fomenta una relación uno a uno con personas y organizaciones, generando dependencia de su parte directamente de su persona, y secundariamente, respecto de alguna instancia municipal de forma permanente.

De allí se entiende la gran importancia que las autoridades le conceden a las denominadas “visitas a terreno”, al punto de ser no solo el barómetro de la situación de la comunidad, si no que paulatinamente han terminado reemplazando y superando a cualquier otro mecanismo de participación más sistemático y

sustantivo. En esta orientación institucional es que los funcionarios declaran que ellos se preparan para estas visitas periódicas con el propósito, entre otros, de recabar casos y líneas de actividad que luego realizan en sus puestos de trabajo.

Así es más fácil entender el bajo nivel de actividad ciudadana que se genera al margen de estas actividades oficiales, y sólo algunos dirigentes y segmentos comunitarios logran superar este esquema e imponer temas, generar proyectos y participar más allá del diseño de los mismos.

En cuanto a la dirigencia, estos tienen escasa evolución al igual que sus colectivos de base, lo cual lógicamente inhibe la posibilidad de que se consoliden, maduren y compitan por espacios de participación distintos de los netamente básicos. A ello se suma que la capacitación prestada por el municipio es precaria y dirigida a reforzar representaciones menores, como facilitador para acceder a concursos, fondos y subsidios. No se debe olvidar que la concursabilidad es clave, ya que es el medio por el cual obligar la canalización de la demanda ordenada, evitando la espontaneidad de la misma.

De forma coincidente, el municipio hace un uso limitado de los medios de comunicación, así como sesgada en los ámbitos de la difusión de agendas, beneficios y servicios, junto a la transparencia de los resultados derivados de la gestión ya realizada; pero evita generar espacios para madurar demandas potenciales o incentivar la proactividad ciudadana.

Este cuadro también se alimenta con la inexistencia no sólo de dirigentes comunitarios, sino también de recursos humanos municipales a la altura de los desafíos que ello involucra. Los actuales funcionarios en las esferas de contacto con la comunidad, son débiles y están desgastados y al mismo tiempo tienen poca motivación para cambiar su actitud y capacidad respecto al tema.

En suma, existe mucho por hacer. La concepción que guía el accionar de este municipio es congruente con la praxis que se mantiene y los recursos que se le dedican, por lo que una eventual intervención debe afrontar todos los frentes por igual; capacitación a funcionarios, a dirigentes, adopción de instrumentos, programas de vinculación a la ciudadanía, revisión de instancia institucional al interior del municipio, etc., y por sobretodo una fuerte ofensiva “ideológica” realzando la participación como un soporte valórico de la legitimidad y gestión de actividad municipal en el marco de la modernización y de la consolidación democrática.

4.2 Recomendaciones específicas.

- Reconocer la labor de los dirigentes de organizaciones territoriales y funcionales y con trayectoria, sino también a las expresiones emergentes que han desarrollado un importante trabajo en pos de erradicar la pobreza y la integración de sectores marginados del desarrollo. Este reconocimiento debiera estar respaldado por algunas acciones de empoderamiento técnico para estos líderes, tales como cursos en instituciones con trayectoria en formación de líderes.
- Implementar una línea sistemática de trabajo con organizaciones, a fin de fortalecer sus capacidades sociales más allá del entrenamiento para la formulación de proyectos, invitando a las organizaciones a una reflexión más integral sobre el desarrollo de la comuna y su corresponsabilidad en esta tarea.

- Incorporar a un grupo de autoridades, Concejales y Alcalde, y funcionarios de DIDECO y SECPLAC, en actividades de intercambio de experiencias chilenas, de modo que visualicen los réditos políticos y de gestión que tiene la modernización municipal con componente participativo.

SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL:
ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES
COMUNA DE PUENTE ALTO



I.- CONTEXTO DE LA COMUNA

1.1 Caracterización territorial

POBLACIÓN (1)		% COMUNAL DE POBREZA (1)	DENSIDAD POBLACIONAL(1)
Total	627.263	10,59%	7.111,83hab/km ²
Mujeres	319.708		
Hombres	307.555		
% Rural	0,00%		

Notas: (1) Fuente: SINIM, en base a estadísticas poblacionales 2006 del INE

1.2 Institucionalidad Local

RECURSOS HUMANOS (1)		RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS (2)	
Grado alcalde	2	Ingresos totales	M\$ 28.279.605
Total personal de planta	261	Presupuesto municipal por habitante	M\$ 45,08
Total personal a contrata	93	% Ingresos Propios en ingreso total	24,39%
Total personal a honorarios	1.006	% dependencia del FCM	71,69%
% de profesionales (planta y contrata)	24,58%	% de gastos en servicios a la comunidad sobre gastos corrientes	28,47%

Notas:

(1) Fuente: SINIM, en base Encuesta municipal

(2) Fuente: SINIM, en base a BEP Municipal

1.3 Caracterización política del Gobierno Local

ALCALDE (1)		CONCEJO MUNICIPAL (1)	
Nombre	Manuel Ossandón Irrarrázabal	Pacto Político	Nº de concejales
		Alianza por Chile	4
Filiación política	RN-Alianza	Concertación por la democracia	3
		Juntos Podemos	1

Notas: Fuente: SINIM, en base a Datos SERVEL.

II.- CARACTERIZACIÓN DE INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL

2.1 Noción de participación ciudadana

- Concepto

Se identifica una noción de participación ciudadana que se inscribe en una dimensión funcional y vinculada a la entrega de prestaciones municipales. Esta concepción cobra materialidad en diversas formas de contacto entre la comunidad y el municipio, así como en el acceso a servicios por parte de la población. De ahí que se otorgue gran importancia al proceso de modernización de los servicios municipales, como base para ese tipo de participación como usuaria o beneficiaria de beneficios sociales.

Se tiende a confundir la participación ciudadana en el desarrollo local, al considerar que la comunidad participa cuando es beneficiaria de un determinado progreso, pero el que a la vez es delimitado por la política municipal (incluida la decisión de actores institucionales) y no en la incorporación de ésta en la discusión del tipo de desarrollo que se espera para la comuna, la ciudad.

- **Rol asignado a la ciudadanía**

De acuerdo a los antecedentes del discurso municipal, se subraya que la comunidad está centrada en sus propios y particulares intereses, y marcada por un alto desconocimiento de las responsabilidades ciudadanas. De ello se desprende que esta entidad no le reconozca ninguna actoría a la comunidad en la gestión del desarrollo local y más aún cuando se la sindicó sin las capacidades para responsabilizarse por esta tarea.

Por lo mismo se enfatiza desde el municipio, que el principal ámbito donde la población puede participar se corresponde con la fase de diagnóstico de los proyectos y acciones programáticas impulsadas por éste, donde existe un espacio de consulta o información a la comunidad. Se puntualiza además, que este espacio se ha procurado con el objetivo de identificar las demandas sociales.

Sin embargo, la mayor parte de las menciones referidas por los consultados dan cuenta que las acciones municipales van dirigidas a proporcionar a la ciudadanía solo y exclusivamente información respecto de la gestión, condicionando su participación a los lineamientos y políticas municipales y, en consecuencia, bajo su concepción del desarrollo.

- **Importancia estratégica**

El discurso asume que la participación es fundamental para la gestión municipal, pero se la remite principalmente a la función de focalizar mejor los recursos municipales y al mismo tiempo cumple con el propósito de ser fuente de legitimidad de la gestión política del municipio. Sin embargo, no se refleja una convicción municipal clara respecto de la necesaria participación de la comunidad, más bien se transmite la idea de invertir incluyendo a todos los ciudadanos, pero no se indican instrumentos de participación ciudadana para aquello.

- **Inclusión en el ciclo de gestión local**

De acuerdo a los antecedentes colectados se visualiza que el municipio sólo incorpora la participación de la ciudadanía en la fase diagnóstica y orientada principalmente a la identificación y ejecución de proyectos de inversión social.

2.2 Enfoque de trabajo con la comunidad

- **Rasgo predominante en el vínculo con la comunidad**

El discurso revela que el asistencialismo es el rasgo que predomina en la relación municipio - comunidad, el cual se fundamenta en una demanda mediatizada por el interés en la recepción de beneficios por parte de la comunidad, especialmente aquella que habita en los sectores más carenciados de la comuna. Se evidencia que estos sectores son altamente dependientes del municipio y por ello, éste desarrolla una línea de apoyo al trabajo comunitario y al desempeño de sus líderes.

En complemento con lo anterior, el municipio se autopercebe como una entidad incluyente y representativa de los intereses de toda la comunidad, integrando además de los sectores pobres a la clase media de la comuna. Esta percepción se refuerza en la idea sobre la confianza depositada por la comunidad en sus

autoridades y en la concesión de que éstas la representen ante los servicios públicos nacionales que desarrollan programas en el territorio.

En este marco, se connota la alta preocupación del municipio por realizar un trabajo en terreno comprendiendo a los diferentes sectores. Se precisa que el Alcalde programa visita a las localidades al menos 2 a 3 veces al mes y lo mismo ocurre con los profesionales del área comunitaria, cuyas funciones se desarrollan en gran medida en los espacios locales.

▪ **Grupos prioritarios y representación de intereses**

La gran diversidad y segmentación territorial de la comunidad exige al municipio contar con dispositivos institucionales que garanticen la inclusión de los distintos sectores comunales. Ejemplo, de ello es la creación de dos oficinas de atención de las organizaciones uno para el sector oriente y otro para el poniente de la comuna.

El discurso de los funcionarios directamente vinculados a los temas comunitarios, es claro en manifestar que la mayor inversión municipal está orientada al ámbito de la ayuda social y de promoción de desarrollo de actividades deportivas con los grupos de jóvenes, adultos mayores y mujeres.

No obstante lo anterior, el concepto de desarrollo local enmarcado en la noción de ciudad, ha implicado al municipio inclinarse por los sectores socioeconómicos medios en las políticas municipales, revirtiendo la tendencia de las administraciones anteriores con marcada focalización en la comunidad más pobre.

▪ **Acciones de fortalecimiento hacia las organizaciones**

De acuerdo a los antecedentes aportados por los actores municipales, se entiende que el apoyo a las agrupaciones y colectividades sociales es de carácter convencional y centrado en el otorgamiento de beneficios, aunque de alguna manera (que no es explícita) se promueve cierto grado de responsabilidad de los receptores y la sostenabilidad de los beneficios percibidos. En efecto, el discurso es nítido en indicar que la baja capacidad de gestión y organización de la comunidad, por tanto remite a considerar a las organizaciones comunitarias como beneficiarias y dependientes del municipio.

En este contexto, se estima una inversión municipal que supera los \$40 millones de pesos anuales en el apoyo brindado a las organizaciones con y sin personalidad jurídica mediante lo siguiente:

- Oficina de atención de dirigentes separado para sectores oriente y poniente de la comuna.
- Realización de cursos y talleres de capacitación
- Asesoría
- Aportes no monetarios
- Colaboración y patrocinio

A modo de conclusión, la no mención de fondos concursables, las escasas referencias a tipos de capacitación, la ausencia de actividades de formación de líderes, dan cuenta de un municipio que no apuesta por la promoción social en forma decidida y sistemática.

2.3 Implementación de de instrumentos legales

Los antecedentes proporcionados por los directivos municipales consultados puntualizan que:

- El anterior **CESCO** expiró sus funciones en el actual período alcaldicio. Su no renovación, a juicio del municipio, responde a una responsabilidad ajena a la institución, de cómo y quién lo constituye.

Además se describen altos niveles de conflicto entre las organizaciones, atribuyéndoles baja autonomía, empoderamiento, y liderazgo, que afectan la constitución de este órgano.

- La **ordenanza de participación** se decreta en septiembre de 1999, con una estructura que es distinta de la ordenanza tipo, innovando en la definición de objetivos sugeridos y en plantear la sectorización de la comuna en unidades territoriales, paralelas a las unidades vecinales, con el fin de descentralizar. Asimismo, la forma de organizar el documento, reemplazando “los mecanismos de participación” por “instancias de participación”, los cuales incluyen solamente: audiencias públicas, CESCO y fondos concursables, para luego referirse en extenso a las audiencias públicas.
- Respecto de las **Audiencias públicas**, es una instancia connotada por los actores municipales consultados en la que el Alcalde dialoga con 100 miembros de la comunidad y con una ejecución bimensual. Se señala se difunde a la comunidad y que su implementación ha permitido al municipio involucrarse y tomar decisiones en su ámbito de competencias. Los participantes de las audiencias han sido:
 - Vecinos no organizados
 - organizaciones territoriales y funcionales
 - organizaciones productivas, empresas, cooperativas
 - organizaciones de trabajadores
 - agrupaciones de organizaciones, ONG
- Los **Plebiscitos**, no han sido implementados por el municipio.

2.4 Incorporación de mecanismos de consulta e instancias de decisión ciudadana

- Desde el 2005 no se ha realizado ningún tipo de consulta a la comunidad. En sustituto se entiende que las audiencias son un buen espacio de consulta social.
- El **PLADECO** se actualizó en el año 2000, proceso en el cual la ciudadanía fue consultada sobre sus necesidades, logrando proponer temas y contenidos. Además de este antiguo instrumento, no se ha incorporado la participación ciudadana en ningún instrumento de planificación comunal en el último año.

▪ Razones de no uso de algunos instrumentos

El discurso plantea un desconocimiento de algunos instrumentos de participación ciudadana (cartas ciudadanas, presupuestos participativos), dando por hecho que determinados instrumentos de participación, (cabildos y diálogos, particularmente) se incluyen en iniciativas que desarrolla el municipio. Del mismo queda de manifiesto la baja prioridad asignada a la temática en el municipio.

2.5 Información y transparencia

A nivel del discurso se enfatiza que el ejercicio de la transparencia y de la responsabilidad de las autoridades frente a la comunidad, alcanza un alto nivel. En este contexto se desarrolla la idea tanto del derecho como del deber de la ciudadanía a estar informada, así como la transparencia que debe brindar el municipio respecto de su gestión y servicios.

De acuerdo a los datos de carácter más estadístico, se puntualizan las siguientes iniciativas:

- Se han realizado 3 cuentas públicas desde el año 2005, las que incluyeron el balance presupuestario municipal y fueron difundidas a través de medios virtuales, medios de comunicación escrito, actos públicos y una publicación.
- El municipio dispone de un sitio web, que además de acceder a información permite a la comunidad tomar contacto y consultar al municipio, descargar formularios o documentos y realizar trámites on-line. No hay antecedentes sobre el número de visitas anuales que este sitio registra, aunque se señala que es un instrumento difundido a la población. Sus principales contenidos son:
 - Datos comunales
 - Antecedentes municipales: descripción de todas las unidades municipales,
 - Servicios en línea: aseo, patentes, permisos,
 - Guía de trámites y formularios descargables
 - Documentos públicos descargables: ordenanzas y plan regulador (excepto OPC)
 - Transparencia municipal: cuentas públicas últimos 6 años,
 - Sección especial de Corporación Municipal
 - Encuesta en línea
 - Buscador de direcciones, web mail funcionarios, catastro de obras municipales
- EL municipio no cuenta ni con **medios escritos**, ni con **programas audiovisuales**.
- Un **infocentro y foniconsulta** son financiados por el municipio y están a disposición de la comunidad.

Con todo ello es posible concebir a un municipio que requiere intensificar los mecanismos de información y comunicación de carácter más formal y sistemático, en consideración a la diversidad y amplitud social y cultural de su población.

2.6 Recursos institucionales y demandas

▪ Base institucional de operación

El municipio cuenta con una unidad en el área del desarrollo comunitario y social integrado por un número considerable de profesionales y técnicos, para proyectar un trabajo más interesante en materia de participación ciudadana respecto del actual. La organización sectorizada por departamentos (mujer, adulto mayor, pobreza, vivienda, cultura, jóvenes, mujeres) y las dos oficinas de atención a la comunidad, denotan una base institucional importante. Como contrapunto, se anota un bajo perfilamiento y desarrollo de un trabajo que fortalezca el capital social y promueva la participación de la comunidad en los asuntos locales concernientes al desarrollo. A este efecto, se presume que tal situación puede ser producto de la escasa importancia asignada al tema por la plana directiva.

De acuerdo a lo observado, se evidencia una base institucional de estabilidad burocrática en la promoción de la participación.

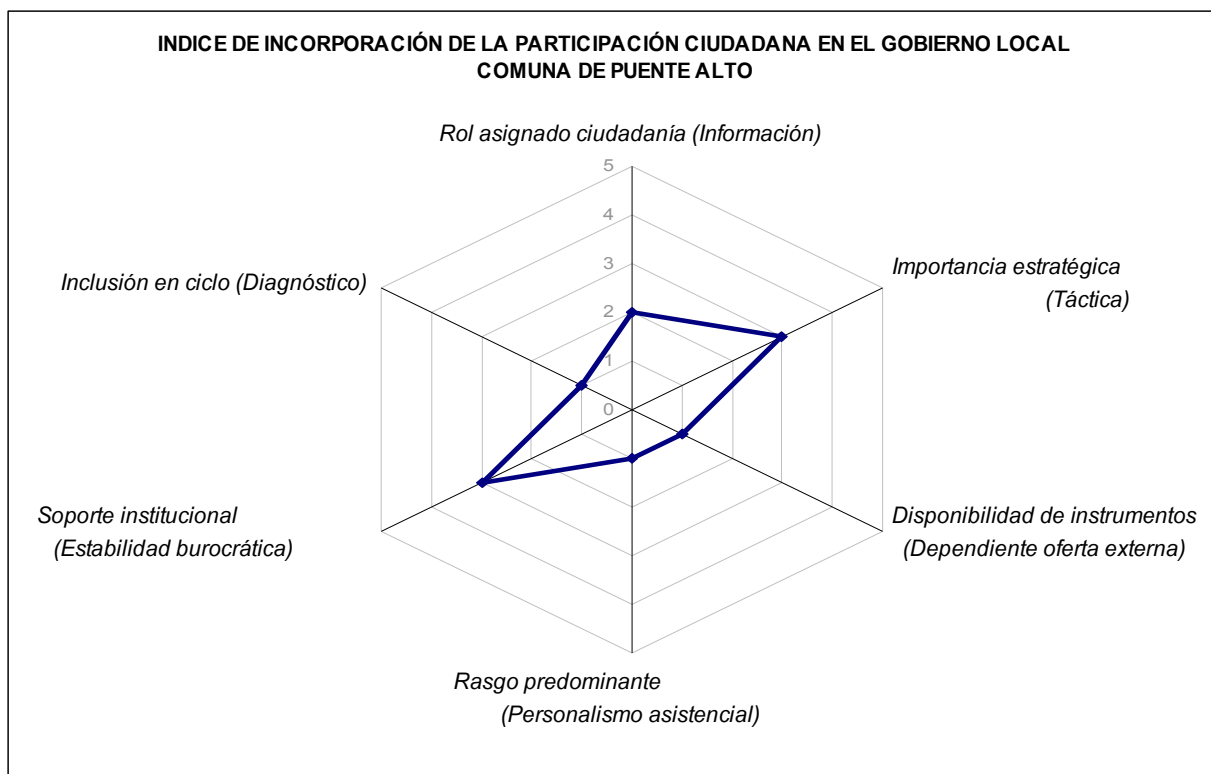
▪ Déficit y demandas de apoyo del área funcional

De acuerdo a la percepción de los actores municipales el principal déficit para incorporar la participación ciudadana, reside en un inacabado proceso de modernización de la gestión municipal. A este efecto, se subrayan necesidades en ámbitos de desarrollo de infraestructura tecnológica y mejoramiento de las competencias laborales de los funcionarios.

- Necesidad de escalar el desarrollo de la página web municipal
- Modernizar la oficina de partes.
- Generar vínculos con otros municipios, alianzas estratégicas e intercambio de experiencias.
- Capacitación al equipo comunitario en mejoramiento de sus competencias de diseño y gestión de proyectos.

2.7 Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

La gráfica del índice de incorporación de la participación ciudadana (de la figura siguiente), muestra a un municipio que si bien es eficiente (o intenta ser eficiente) en la dotación de servicios a la comunidad y contar con una base profesional importante en el área social, no ha considerado la participación de la ciudadanía en sus políticas y gestión, más allá de su condición de usuaria. Así lo demuestra, el que los canales de participación y la promoción social sean reducidos a una mínima expresión, predominando un vínculo municipio comunidad del tipo asistencial hacia los sectores más carenciados de la comunidad.



III.- CARACTERIZACIÓN DEL CAPITAL CIUDADANO

3.1 Contexto asociativo comunal

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES FORMALES			
Total de organizaciones (1)	1.751	Tipos predominantes (1)	- Club deportivo: 423 (24,2%) - Junta de vecinos: 240 (13,7%) - Comité de allegados: 302 (17,2%)
Porcentaje del total de 15 municipios (1)	26,7%	Orientación de las organizaciones (1)	- Tradicionales: 1590 (90,9%) - Emergentes: 160 (9,1%)
Organizaciones x 10.000 hab. (2)	27,91	Participación de mujeres (4)	- 54,8% organizaciones con mujer presidenta
Organizaciones x 10.000 hab. PNUD (3)	56	Redes de asociaciones (1)	- 9 org. de segundo nivel (0,5%)

Notas:

(1) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2)

(2) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2), Estimación poblacional 2006, INE

(3) Mapa Nacional de Asociatividad 2000, PNUD

(4) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2) calculado en base a la proporción de mujeres que figuran en la última directiva declarada a la Secretaría Municipal. Los datos corresponden a un subconjunto de los registros de organizaciones donde figuraba la información.

3.2 Principales características y dinámicas de participación en las organizaciones comunitarias

▪ Redes

La asociatividad formal en Puente Alto es poco densa. Si bien se contabiliza un elevado número de organizaciones comunitarias vigentes en los registros municipales (1.751) en relación a la población comunal, está muy por debajo del valor nacional de organizaciones por 10.000 habitantes a nivel nacional elaborado por el PNUD en el año 2000 (27,91 en Puente Alto versus 56 a nivel nacional).

Desde el punto de vista de las redes interorganizacionales, existe una articulación de carácter básico, formal y en temas muy específicos sin que se verifiquen objetivos colectivos más amplios que la mera agregación de fines individuales. Expresión de este rasgo básico es la existencia de pocas uniones comunales (9), cuatro de las cuales son deportivas, dos de adulto mayor, 1 de allegados, 1 de centros de padres y la de juntas de vecinos. Todas ellas tendrían cierta estabilidad y un nivel mínimo de actividad. Se destaca la mayor capacidad de consecución de recursos que ha mostrado la unión comunal de juntas de vecinos, lo que se explica por su cercanía política con el alcalde y no por la existencia de proyectos colectivos que convoquen a la comunidad.

Por otra parte, los relatos de los dirigentes sociales apuntan que existen experiencias de cooperación informal entre organizaciones funcionales y territoriales, las cuales se producen a propósito del desarrollo de proyectos vinculados a un mismo sector local. Por otra parte, entre las organizaciones de carácter emergentes vinculadas al desarrollo cultural y juvenil, hay un claro déficit de articulación en redes formales; aunque se señala la necesidad de conformar agrupaciones de segundo nivel, que potencien estratégicamente la capacidad de alcanzar los objetivos de dichas agrupaciones.

En términos generales, la cooperación entre organizaciones se produce a propósito del desarrollo de proyectos puntuales, mas no para el desarrollo de procesos de largo aliento e influencia en el desarrollo local. En este sentido, la unión comunal de juntas de vecinos, ha asumido un rol paternalista y de resolución de problemáticas muy específicas, sin un rol claro en la articulación de intereses colectivos entre organizaciones con base comunitaria.

▪ **Confianza**

A nivel de las organizaciones, se percibe que la confianza depende de la confiabilidad y trayectoria que irradian sus dirigentes, es decir la legitimidad y confianza está mediatizada por la capacidad de resolución de problemas por parte éstos.

Ahora bien, de parte de las organizaciones de herencia tradicional hay cierta resistencia para trabajar con y las organizaciones emergentes, por tratarse de organizaciones nuevas y con códigos de relacionamiento distintos a los tradicionales, así como formas de articulación interna mucho menos estructuradas.

Finalmente, entre la comunidad se percibe que se ha instalado una cierta desconfianza producto del tipo de crecimiento demográfico experimentado por la comuna, el cual se ha caracterizado por la fuerte migración de grandes volúmenes de población. Fenómeno que se ha traducido en un fuerte desarraigo y en la falta de interés en el otro de parte de la comunidad. .

▪ **Orientación de las organizaciones hacia lo público**

El discurso de los dirigentes sociales no revela una orientación hacia lo público, más bien hacia intereses individuales. En el relato de sus experiencias y proyecciones se manifiesta una clara tendencia a la cooperación con otros actores locales por motivos contingentes y problemas de grupos específicos que se relacionan más con problemas de subsistencia, que con asuntos de alcance comunal, tales como el crecimiento urbano, la sustentabilidad medioambiental y otras problemáticas propias de ciudades populosas como esta.

▪ **Relaciones de poder entre organizaciones**

Existe una percepción generalizada de que las organizaciones y personas más cercanas políticamente al municipio y alcalde, capitalizan mayores beneficios de parte de éstos. En este sentido, se percibe a la unión comunal con alto poder de acceso, dada la coincidencia de adscripción política de su presidenta (RN). Asimismo, se comparte la opinión respecto de que la cercanía política con el alcalde, asegura un mayor acceso a recursos para otro orden de cosas

Además de la unión comunal de juntas de vecinos, las agrupaciones de adultos mayores están en posición de mucha cercanía con la municipalidad. Ello se explica por la coincidencia de dos factores. Por una parte, el municipio tiene una política de promoción de integración y mejor calidad de vida para este segmento, y en tal sentido es un grupo prioritario; y por otro lado se trata de un tipo de organización con mucha presencia a nivel comunal y con importante capacidad de organización, tal que cuentan con 2 uniones comunales de adultos mayores.

▪ **Autonomía y autogestión de las organizaciones**

Las organizaciones plantean su accionar local en el marco del acceso a recursos y apoyo, proporcionados por el Municipio. Pese a que se presentan críticos frente a la falta de transparencia del municipio, su demanda de recursos para las organizaciones, viene a reforzar la dependencia a partir de la cual se paran frente a la autoridad local.

▪ **Liderazgo y género en las organizaciones**

En la comuna un 54,8% de las organizaciones cuentan con una presidenta mujer, así lo indican los registros actuales del municipio. Las organizaciones donde se encuentran mayormente las mujeres ejerciendo la presidencia son los comités de allegados (24,7% de las mujeres presidentas ejerce su cargo

en este tipo de agrupaciones), los clubes de adulto mayor (18%) y sólo un 12% de las presidentas ejercen su cargo en juntas de vecinos. Por su parte, los sectores con mayor presencia femenina en los cargos superiores son los centros de madres, los talleres laborales, los comités de adelanto, las organizaciones de voluntariado y las uniones comunales. En todas ellas el 100% de las organizaciones cuenta con una mujer presidenta, según los registros municipales vigentes. Por último, destaca también una alta inserción en los centros de padres y apoderados (83%).

En términos de membresía, las dirigentas consultadas indican que los ámbitos donde se insertan las mujeres son aquellos más convencionales como los centros de madres, adultos mayores y clubes deportivos, pero también se insertan masivamente en las juntas de vecinos.

En términos de trayectoria, se percibe que la participación de las mujeres en roles directivos se ha incrementado, producto de una mayor concientización del derecho a una inserción en la vida pública y no exclusivamente en la esfera reproductiva y privada. Sin embargo, pese a las mayores tasas de participación femenina en organizaciones comunitarias, los patrones culturales de las relaciones de género juegan en contra de una inserción en una esfera pública en igualdad de condiciones. En efecto, la percepción de una obligatoriedad de desempeñar el rol familiar de cuidado y atención de los miembros de sus hogares, continúa estando fuertemente presente como el principal obstáculo al ejercicio del liderazgo. Principalmente, dichos obstáculos se relacionan con una declarada dependencia de las mujeres a los tiempos y horarios en que sus parejas no demanden atención.

Por otra parte, se percibe que el acceso a los espacios de poder, en el caso de las mujeres, va aparejado de muchos filtros y obstáculos que ésta debe pasar. A diferencia del hombre, la mujer debe “demostrar” que cuenta con capacidades para ejercer el rol de dirigente, porque culturalmente la comunidad no confía en sus capacidades a priori, lo que sí sucede en el caso de los hombres.

3.3 Formas de participación no formales de la comunidad

En correlato con la baja densidad asociativa formal de la comuna, a nivel de las organizaciones informales, también se evidencia una baja participación. Es así que un 22% de las personas consultadas indicaron ser miembros permanentes de grupos sin personalidad jurídica. Por su parte, tampoco se evidencia un grado importante de colaboración para fines específicos y en torno a actividades puntuales, sólo un 43% ha realizado durante el último año, al menos alguna actividad en conjunto con otras personas de su barrio o localidad, y entre éstas, las que mayor ocurrencia han tenido son las de tipo recreativo, tales como paseos de verano, fiestas de navidad, campeonatos deportivos, actividades culturales, etc.

	PARTICIPACIÓN EN AGRUPACIONES INFORMALES (1)	ADHESIÓN A CAUSAS COLECTIVAS (2)				
		ALGÚN TIPO DE ACTIVIDADES COLECTIVAS	ACTIVIDADES RECREATIVAS	ACTIVIDADES SOLIDARIAS	ACTIVIDADES DE MEJORA	MOVILIZACIONES - PROTESTAS
Comunidad en organizaciones formales	89,5%	100%	8,7%	9,3%	3,3%	0%
Comunidad que no participa en organizaciones formales	12,2%	32,8%	15,3%	11,3%	4,7%	4%
Total comunidad encuestada	22%	41.3%	24%	20,7%	8%	4%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.2) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.4). Entregado en Informe de Avance 1

(2) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.6) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.7)

En relación con lo que significa participar, cerca de un quinto de las personas lo relaciona en primer lugar con la ayuda, colaboración y cooperación; y otro quinto, con la pertenencia a un grupo. En ambos casos, la alusión principal apunta hacia los medios y no hacia los fines de la participación, medios que además tienen que ver con el colectivo más cercano y las redes de cooperación. Además cerca de un 15% indica que la participación sería una actividad colectiva de entretenimiento y esparcimiento, es decir una experiencia en el plano de la sociabilidad.

	SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN (RESPUESTA EN PRIMER LUGAR) (1)		
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Ayudar, colaborar, cooperar	20.6%	26.3%	21.3%
Pertenecer a un grupo	19.1%	26.3%	20.0%
Entretenerse, pasar buenos momentos con otras personas	15.3%	15.8%	15.3%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.8) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.8). Entregado en Informe de Avance 1

3.4 Valoración social de los instrumentos y mecanismos municipales de participación ciudadana

El discurso de los dirigentes sociales deja de manifiesto una crítica a la gestión municipal en cuanto a su apertura a la participación ciudadana. Se percibe un retroceso en materia de promoción de la participación de la comunidad, que se expresa en la eliminación de instrumentos altamente valorados de fomento y consultivos (fondos participativos y del CESCO). Y en términos generales se percibe que la gestión municipal se caracteriza por su clausura a las demandas de la comunidad.

Sin embargo, se debe destacar que se reconoce en el alcalde Ossandón, un incipiente compromiso por promover el contacto y participación de la comunidad, pero que no permea a los Concejales y los funcionarios municipales, a quienes se los visualiza con bajos niveles de compromisos en promover mayor participación comunitaria.

Lo anterior se corresponde con las cifras obtenidas en la encuesta aplicada a dirigentes y personas no adscritas a organizaciones comunitarias. Según este instrumento un 75% de las personas consultadas percibirían que sus opiniones no son nada o poco consideradas por la municipalidad al tomar decisiones. Sine embargo, esta visión negativa respecto de la participación ciudadana no traspasa la esfera de valoración de la eficacia de su gestión en cuanto al aporte al desarrollo local. En efecto, el municipio es percibido en mayor medida como un actor que contribuye mucho al desarrollo de la comunidad (22,8%), superando la valoración del aporte de los vecinos (17,3%) y mucho más que las organizaciones (11,5%), todo lo que viene a reforzar lo planteado anteriormente, referido a la relación demandante de parte de las organizaciones hacia el municipio y a su baja capacidad propositiva y de generación de agendas propias.

OPINIÓN RESPECTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD (1)							
¿En qué medida contribuyen los siguientes actores al desarrollo de su comunidad, barrio o sector?				¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?			
	El municipio	Los vecinos	Las organizaciones comunitarias		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Nada	20,8%	39,3%	34,5%	Nada	56,2%	5,3%	49,7%
Poco	27,5%	26%	26,4%	Poco	22,3%	52,6%	26,2%
Algo	27,5%	15,3%	24,3%	Algo	12,3%	10,5%	12,1%
Mucho	22,8%	17,3%	11,5%	Bastante	4,6%	26,3%	7,4%
No sabe	1,3%	2%	3,4%	Total	100%	100%	100%
Total	100%	100%	100%				

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta CO.1) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.9). Entregado en Informe de Avance 1.

Si analizamos la percepción ciudadana respecto de la oferta específica y los instrumentos de información y participación que el municipio pone a disposición de la comunidad, un solo instrumento es valorado por los dirigentes, la audiencia pública, considerado única herramienta de interrelación con las autoridades. Asimismo, también en el plano de los espacios que favorecen el contacto directo entre la municipalidad y la comunidad y de canalización más efectiva de beneficios para ésta, se valora la creación de departamento de mujer y juventud.

Específicamente, en materia de fortalecimiento y apoyo a las organizaciones sociales, los dirigentes tradicionales y aquellos que organizaciones emergentes coinciden que se produjo un importante retroceso en esta materia, evidenciado principalmente por el cierre del CESCO, el término de fondos para las organizaciones y el término de iniciativas de capacitación y formación que se realizaban en el período alcaldicio anterior.

Finalmente, al verificar el efectivo conocimiento que la comunidad tiene respecto de los instrumentos de información y, en menor medida, de participación, es bastante menor la proporción de personas entrevistadas que declararon conocerlos. Principalmente, se maneja información de los mecanismos de contacto directo y de carácter masivo, como las cuentas y audiencias públicas. Frente a estos bajos niveles de conocimiento de una oferta también reducida, encontramos un mínimo grado de utilización de los mismos.

CONOCIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE SABEN QUE FUNCIONA
Cuentas públicas del Alcalde	27.3%
Ordenanza de participación ciudadana	9.7%
Audiencias públicas del alcalde	41.6%
Pladeco actualizado	6.1%
Entrevistas directas con alcalde o autoridades	10.0%
(*) Solo los conocen los dirigentes sociales (**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados (***) Corresponde sólo a la comunidad no organizada	
Promedio de conocimiento de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio, 18,9% un de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio	

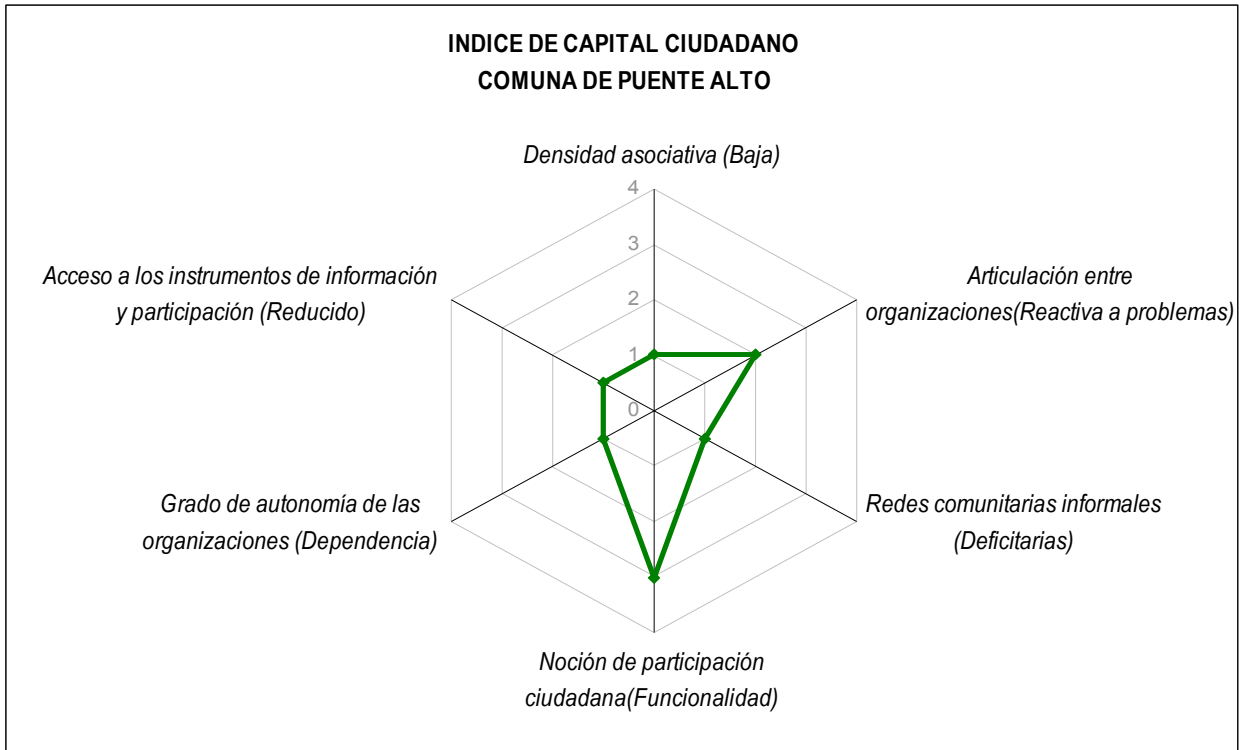
USO DE LOS CANALES E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
Cuentas públicas del Alcalde	2.7%
Audiencias públicas del alcalde	1.3%*
Pladeco	0%
Entrevistas directas con alcalde	3.3%
Página web	9.2***
OIRS	10.0***
(*) Solo han participado dirigentes sociales (**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados (***) Corresponde solo a comunidad no integrante de organizaciones	
Promedio de uso de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio un 4,4% de las personas, han utilizado los instrumentos	

Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta MU.1 y MU.3) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.10). Entregado en Informe de Avance 1.

3.5 Índice de capital ciudadano

Con base en lo anteriormente señalado, el índice de capacidades ciudadanas muestra pocas fortalezas. En efecto, la comunidad tiene un bajo desarrollo del capital social, puesto que hay un débil tejido asociativo formal e informal, y los vínculos de cooperación comunitaria apuntan a la resolución de problemáticas específicas de grupos particulares. Al mismo tiempo, se trata de una comunidad poco empoderada en relación con el municipio, frente al que son demandantes de servicios, y tiene bajos niveles de acceso a los espacios de información y comunicación.



IV.- SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

4.1 Orientación general: avanzar desde una comunidad consultada hacia una comunidad con decisión

Analizar la participación en una comuna de más de 600.000 habitantes es complicado, ya que la magnitud dificulta las percepciones y más aún, tratándose de un territorio con características poblacionales tan peculiares en cuanto a ser conurbación de la ciudad capital, y por ende una zona dormitorio en la que una importantísima proporción de la vida cívica de las personas se desarrolla en otras comunas de la región. A pesar de esta complicación se pueden aislar algunas características propias del municipio.

En este caso, el municipio entiende la participación como el proceso mediante el cual se encuentran el ciudadano y la entidad institucional con el fin de concordar la entrega y recepción de los servicios municipales. Esta concepción, visible en otros municipios, acá cobra mayor realce, ya que explícitamente supone la interdicción de la ciudadanía como capaz de lograr una mirada más altruista o integral, además de presumir su imposibilidad para superar la defensa de sus propios intereses. Ese papel claramente recae en lo que sus autoridades denominan el gobierno local, depositario tanto de la voluntad de la comunidad, como de los conocimientos técnicos para tomar las mejores decisiones acerca de su desarrollo.

De allí que pareciera lógico promover la tesis de que la mejor y más útil participación se logra en la fase de diagnóstico para identificar demandas, junto con el hecho de que los focos temáticos preferenciales lo representan la ayuda social y el deporte en grupos etéreos determinados. Así se configura un programa de apoyo convencional, pero siempre amparado en concepciones sobreprotectoras o paternalistas, con un discurso sobre el eje de la participación, pero limitado en la práctica del mismo.

El punto del discurso pone en evidencia cierta contradicción básica, ya que el propio municipio declama una percepción de su gestión, caracterizado por la inclusión y la integración de las voluntades comunitarias, pero enmarcado en la consolidación de un institución monopólica en las ideas, hegemónica de las decisiones y con un conjunto de condiciones que tienden a consagrar una mirada sospechosa de la participación progresiva, y resultan en delimitar sus expresiones o al menos controlar sus manifestaciones extrasistema.

Lo anterior se verifica a tal punto, que del examen de la batería de instrumentos de participación, se visualiza que sólo una parte se implementa, otra parte se desecha (suponiendo desconocimiento) y una no menos importante se modifica por entender que no se rescatan las características de la comuna o no cumplirían los objetivos propuestos.

Una modalidad de subsidio a esa no implementación está dada por el trabajo en terreno que despliegan sus autoridades, generando fuertes dependencias de parte de los beneficiados, además de tratar de asegurar el máximo de cobertura territorial mediante el expediente de oficinas zonales.

En compensación se podría alegar que existe un adecuado nivel de difusión de las actividades y de las oportunidades de acceso a la oferta gubernamental en materias de apoyo y subsidio, aún existiendo conciencia que esta cobertura mediática podría ser mayor y extenderse a otros ámbitos de la gestión. Como punto final, señalar que existe, desde el punto de vista orgánico, suficiente base institucional pero tremendamente menguada por el bajo perfilamiento de sus directivos y profesionales en el ámbito de del liderazgo social.

En suma, enfatizar trabajo en las áreas de modernización, infraestructura, recursos humanos, procedimientos, pero por sobretodo en lograr girar la concepción de corto alcance que se tiene sobre esta dimensión del quehacer municipal.

4.2 Recomendaciones específicas.

- Dado que el municipio cuenta con una adecuada base institucional, en términos de solvencia técnica y cantidad de recursos humanos, ésta debiera ser tecnificada en metodologías para la planificación participativa para los diferentes programas sectoriales que desarrolla el área social del municipio (Puente jóvenes, Puente mujer, Puente Adulto mayor). Específicamente, se debería promover un diseño metodológico que permita incluir a las organizaciones y parte de la comunidad en la discusión sobre el desarrollo social, el desarrollo urbano, la educación municipal y la salud. Este proceso debiera ser inclusivo de las organizaciones emergentes que tienen proyectos interesantes de desarrollo, y buscar el respaldo de las ONG y Corporaciones de desarrollo que existen en la comuna, principalmente en materia de formación comunitaria para participar en las decisiones. Y por otra parte, promover el intercambio de experiencias con otros municipios que hayan trabajado con metodologías participativas, tales como la elaboración de los planes de salud, fomento productivo y educación.
- Se recomienda respaldar un proceso de formación de dirigentes comunitarios desde el municipio, que apunte a transparentar aspectos de su gestión, así como a fortalecer las capacidades sociales de los segmentos dirigenciales. Ello porque las organizaciones demuestran elevados niveles de pasividad y una reducida cultura política y de participación a expensas del municipio. El proceso formativo podría

considerar aspectos tales como el ciclo de planificación municipal, inversión local, rol del municipio en el desarrollo local, entre otros.

- Para estimular la participación responsable de las organizaciones y lograr instalar en éstas, capacidades de autogestión se sugiere reactivar fondos de financiamiento para proyectos sociales, que sean complementados con asistencia técnica o entrenamiento tanto en su formulación, como en su ejecución física, presupuestaria y administrativa. En esta línea se recomienda que se dispongan recursos para los grupos sociales prioritarios y que a la vez se promueva una postulación consorciada entre éstos.

SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA A NIVEL LOCAL:
ANÁLISIS SOCIOMUNICIPAL Y
RECOMENDACIONES
COMUNA DE PUDAHUEL



I.- CONTEXTO DE LA COMUNA

1.1 Caracterización territorial

POBLACIÓN (1)		% COMUNAL DE POBREZA (1)	DENSIDAD POBLACIONAL (1)
Total	237.863	7,09%	10,52hbte/km ²
Mujeres	120.766		
Hombres	117.097		
% Rural	1,13%		

Notas: (1) Fuente: SINIM, en base a estadísticas poblacionales 2006 del INE

1.2 Institucionalidad Local

RECURSOS HUMANOS(1)		RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS (2)	
Grado alcalde	2	Ingresos totales	M\$ 13.007.560
Total personal de planta	240	Presupuesto municipal por habitante	M\$ 54,69
Total personal a contrata	65	% Ingresos Propios en ingreso total	44,93%
Total personal a honorarios	180	% dependencia del FCM	42,62%
% de profesionales (planta y contrata)	18,36%	% de gastos en servicios a la comunidad sobre gastos corrientes	23,30%

Notas:

(1) Fuente: SINIM, en base Encuesta municipal

(2) Fuente: SINIM, en base a BEP Municipal

1.3 Caracterización política del Gobierno Local

ALCALDE(1)		CONCEJO MUNICIPAL(1)	
Nombre	Johnny Carrasco Cerda	Pacto Político	Nº de concejales
		Alianza por Chile	2
Filiación política	PS-Concertación	Concertación por la democracia	5
		Juntos Podemos	1

Notas: Fuente: SINIM, en base a Datos SERVEL.

II.- CARACTERIZACIÓN DE INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL

2.1 Noción de participación ciudadana

- Concepto

El discurso municipal manifiesta una concepción de la participación ciudadana que se vincula a la capacidad básicamente de las organizaciones de la sociedad civil para representar intereses sociales ante la institucionalidad gobernante (en este caso el municipio), reconociéndole una actoría distinta y significativa. En este marco, estas organizaciones pueden instalar temáticas específicas que orientan la gestión municipal, e incluso modificar los derroteros del desarrollo comunal predefinido por el órgano municipal. Precisamente es este principio de acción es el que devela la vinculación entre participación ciudadana y la profundización democrática.

- **Rol asignado a la ciudadanía**

Los relatos municipales evidencian una alta valoración de la participación ciudadana en cuanto a la contribución al desarrollo local, incluso se es taxativo en señalar que ésta nunca constituye un obstáculo para este fin. Por el contrario, se declara que la población organizada por territorios aporta y gestiona su propio desarrollo, toda vez que por una parte informa (retroalimenta) de las problemáticas en que el municipio puede asistirlos o, bien se movilizan autónomamente pujando por la obtención de las soluciones y el desarrollo integral de sus sectores.

Se manifiesta un alto grado de convicción de la necesaria participación de la comunidad, argumentando incluso que los problemas se concentran en sectores en donde existen menos organizaciones. Por lo mismo es que el municipio incentiva la organización y la asociatividad de las personas.

Comprueba lo anterior, el reconocimiento municipal al rol que desarrollan los dirigentes sociales y comunitarios en la contribución al desarrollo comunitario o barrial, a la que se suman incluso vecinos no organizados formalmente, especialmente en problemáticas que pueden o afectan a la comuna. En este marco se connotan las campañas promovidas por Alcalde a las que se pliega la comunidad, pero a la vez aquellas que surgen del propio interés de los vecinos frente a problemas de contaminación, medioambiente o transporte.

En suma es posible identificar a un municipio que ve como favorable la corresponsabilidad ciudadana en los asuntos locales y en su propio desarrollo.

- **Importancia estratégica**

Los antecedentes del discurso referido por los actores municipales, indican que la participación tiene ámbitos de expresión diversa, dado el estilo de gestión municipal. En otras palabras, si bien no describe un ámbito puntual de trabajo municipal en donde ocurre la participación, más bien lo transversaliza a todos los ámbitos, pero se destaca que existe una especial preocupación por las organizaciones y su quehacer, lo cual se ve reflejado en la importancia que se le asigna a las peticiones del CESCO.

Se indica que siempre se intenciona un mayor contacto con los vecinos de los diferentes sectores de la comuna y, con ello, una mayor retroalimentación de las organizaciones y de la población respecto de sus problemas y demandas, las que no necesariamente se capturan en función de la oferta disponible, sino que es libre por cuanto la población es dinámica y se adelanta a ciertos fenómenos que pueden afectarlos en el futuro. De otro lado, se recaban antecedentes que indican que la participación de la comunidad está presente en importantes procesos de planificación tales como la elaboración del PLADECO y la discusión del Plano Regulador.

Complementa esta percepción, el reconocimiento que los mayores espacios de participación en la gestión municipal han implicado un mayor desafío para el personal y estar expuestos a una mayor tensión cotidianamente.

- **Inclusión en el ciclo de gestión local**

La mayor parte de los antecedentes permiten concluir que la participación ciudadana ha logrado en su punto máximo estar presente en la etapa de ejecución, y prontamente una vez que el presupuesto participativo se institucionalice, se proyecta pasará a la fase de seguimiento. Se considera que la participación ciudadana es necesaria no solo porque, por una parte permite al municipio conocer los problemas que afectan a las diferentes comunidades, sino que además posibilita que las personas y agrupaciones se involucren en la solución de los mismos.

2.2 Enfoque de trabajo con la comunidad

- **Rasgo predominante en el vínculo con la comunidad**

El discurso municipal describe una relación de cooperación entre el municipio y la comunidad, sin embargo advierte que este vínculo no está exento de tensiones a raíz de la incorporación de la misma comunidad en la gestión local. Aún así, se valora la diferenciación de roles y el aporte que la comunidad puede hacer a su propio desarrollo y bienestar.

Asimismo, se enfatiza que la estrategia municipal por estimular y provocar la asociatividad favorece la eliminación del clientelismo, el que era característico del vínculo entre el municipio y la comunidad antes del período democrático.

En este marco, ciertos acontecimientos contingentes e importantes para la comunidad toda ha reforzado esta relación de cooperación, estableciéndose alianzas para defender intereses y patrimonios locales. Además se declara la importancia que se le asigna a las audiencias en terreno y al trabajo de visitas a los diferentes territorios y sectores de la comuna.

De otro lado, si bien se manifiesta que en general no existen mayores conflictos, se deja entrever que el tema de seguridad ciudadana es por excelencia un ámbito de roces y divergencias, en especial en términos de cómo se conciben las soluciones. Por otra parte se indica que la mayor dificultad de la relación del municipio con la comunidad, se circunscribe a que esta última comprenda las limitaciones legales y de competencias (funciones y atribuciones) para desarrollar ciertas iniciativas.

Por último se declara que el municipio se vincula mayormente con las organizaciones formales, toda vez que existen restricciones legales para la transferencia de recursos. Sin embargo, igualmente se establecen comunicaciones y se orienta a colectividades informales, estimulándolas a formalizarse.

- **Grupos prioritarios y representación de intereses**

La mayor parte de las referencias indican que se favorece un amplio acceso de la comunidad a los espacios de participación, especialmente de la organizada, subrayándose que se incentiva que la participación sea en base a propuestas y no a demandas, exclusivamente. En este marco se trabaja en forma constante con los dirigentes de las agrupaciones organizadas principalmente con las juntas de vecinos y los adultos mayores, según sea, las características particulares de los territorios.

Respecto de la comunidad no organizada, se la trata de incentivar para que participe, si bien no formalmente en alguna organización, lo haga adhiriendo a campañas o acciones colectivas con algún grado de compromiso. Por tal motivo se han diseñado mecanismos y modalidades de gestión para incrementar la participación de la ciudadanía no organizada. Ejemplo de ello, son: i) los presupuestos participativos, donde se entregan volantes informativos para atraer el interés de los vecinos sobre las

decisiones de inversión en sus territorios; ii) el trabajo con jóvenes, que por su naturaleza no les es atractivo formalizarse y por tanto se les ofrece cupos para determinadas capacitaciones y espacios para sus reuniones; iii) el nombramiento de delegados de pasajes, en sectores de bajo nivel asociativo; iv) el funcionamiento de la radio comunal (para informar de los diferentes programas a los cuales la población puede acceder); etc.

▪ **Acciones de fortalecimiento hacia las organizaciones**

A través de todo el discurso se manifiesta la decisión por promover la asociatividad y el fortalecimiento y la participación de las organizaciones comunitarias. Se indica que se aspira a una mayor autonomía de las diferentes colectividades y agrupaciones, no solo como una forma de retroalimentar la gestión municipal, sino también como una posibilidad para la autogestión y el desarrollo endógeno de la comunidad y sus diferentes agrupaciones. En este último sentido, además se declara que esta concepción municipal implica incluso no ofrecer paquetes predeterminados, sin antes conocer el parecer de la población y en especial la que corresponde a dirigentes, sobre los cuales se tiene una alta valoración de sus capacidades y entrenamiento.

De otro lado se señala que este fortalecimiento dirigido a promover la asociatividad, implica evitar o desincentivar el clientelismo histórico que estaba enraizado en la antigua dirigencia social y comunitaria, como rasgo propio del período de gobierno autoritario.

- En este marco, el apoyo municipal solo se concentra en las organizaciones con personalidad jurídica, estimándose una inversión entre más de \$20.000.000 y menos de \$40.000.000, la cual se emplea en:
 - Cursos y talleres de capacitación
 - Formación de nuevos líderes
 - Oficina de atención de dirigentes
 - Asesoría
 - Aportes no monetarios
 - FONDEVE u otro fondo
 - Transferencia directa e indirecta de recursos a organizaciones
 - Colaboración y patrocinio

2.3 Implementación de de instrumentos legales

- En la comuna el **CESCO**, sesiona mensualmente y está compuesto por:
 - 10 JJVV
 - 10 Organizaciones funcionales
 - 2 de otro tipo

Su rol ha sido predominantemente de solicitud y entrega de información para las siguientes funciones del municipio:

- Iniciativas de participación ciudadana
- PLADECO
- Plan regulador
- Entrega de programas y servicios municipales
- Programas gubernamentales gestionados por el municipio

En relación con el presupuesto municipal, ha existido pasividad y más bien se concentra en canalizar demandas sociales.

- Los **plebiscitos** no han sido implementados por el municipio.
- La **OIRS** existe desde el año 1995, y trabajan 4 funcionarios a su cargo. Se estima que el volumen de consultas es superior a 1.000 en el 2006, distribuidas de la siguiente forma, aproximadamente: Consultas 80%; Reclamos 10% y Sugerencias 10%, que generalmente provienen de vecinos no organizados. El procesamiento de éstas es una sistematización y generación de estadísticas, las que se comparte con otras unidades organizacionales del municipio las estadísticas producidas, sin embargo, la sistematización descrita no ha servido al rediseño de procesos municipales.

2.4 Incorporación de mecanismos de consulta e instancias de decisión ciudadana

El discurso municipal describe instrumentos y canales de participación a partir de un diseño político territorial. Se subraya un nuevo ordenamiento territorial a partir del año 2000 para la gestión municipal, el que incluyó la creación de 8 territorios, cada uno con un funcionamiento autónomo a través de mesas territoriales y un encargado del territorio, quien representa al municipio en terreno. En este contexto se destacan las audiencias en terreno y los presupuestos participativos.

En relación a estos últimos se manifiesta que la incorporación de los presupuestos participativos, ha significado movilizar a la comunidad y valorizar la organización y sus propuestas, más allá de los montos de inversión por territorio.

A su vez se manifiesta la importancia del fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, destacándose la formulación y debate del PLADECO y el Plano regulador, así como acciones e instancias municipales, tales como La Casa de Todos, el programa radial y la atención permanente en los territorios. Todas iniciativas, que contribuyen a mejorar la comunicación, la incidencia en las decisiones comunales y el control social.

- Desde el año 2005 se han realizado cabildos o diálogos con la comunidad, lo que ha permitido orientar la planificación de largo plazo. La información sobre las demandas tienen su origen en las salidas a terreno, el CESCO, la interlocución con los dirigentes vecinales, y en la interacción con programas o postulación de proyectos sociales.
- El **PLADECO** se actualizó en el año 2006, proceso en el cual la ciudadanía fue consultada sobre sus necesidades. Permitió entregar herramientas y capacitación a los dirigentes para su participación. A partir de él, se divide a la comuna en 8 territorios para su planificación e intervención, con un encargado municipal y otro social en cada uno de ellos.
- Durante el último año no se incorporó participación de la comunidad en ningún instrumento de planificación comunal, pero antes se había hecho con el Plan Regulador.
- El **presupuesto participativo** ha contado con una participación entre 1.000 a 5.000 vecinos, y 60 a 100 organizaciones. Se financiaron proyectos de mejoramiento de infraestructura de los servicios comunitarios, invirtiéndose en total más de \$40.000.000

▪ Razones de no uso de algunos instrumentos

Se señala que plebiscitos y cartas ciudadanas no se corresponden con las modalidades consultar o relacionarse con la población.

2.5 Información y transparencia

Los relatos de los actores municipales no enfatizan mayormente los mecanismos de información y transparencia. Aunque de acuerdo a los antecedentes recabados sobre la OIRS municipal, esta instancia es muy dinámica y se configura en un dispositivo con grandes virtudes para informar, transparentar acciones y potencialmente para modificar atenciones o servicios municipales.

- A la fecha se han realizado 2 cuentas públicas, las que incluyeron el balance presupuestario municipal y fueron difundidas solo a través de medios de comunicación escritos.
- Los antecedentes cuantitativos indican que se realizan entre 6 a 7 audiencias públicas semanales para organizaciones y al menos 3 para personas naturales. Es el jefe de gabinete es quien asume la tarea de depurar y responder los requerimientos, tanto de las audiencias otorgadas en el edificio consistorial como aquellas que se realizan en terreno.
- El municipio dispone de un sitio web, el cual es difundido a la comunidad y recibe más de 60.000 visitas anuales. Además de acceder a información le permite a la comunidad descargar formularios o documentos y tomar contacto y consultar al municipio, siendo sus principales contenidos:
 - Información municipal: autoridades, organigrama, página del Sr. Alcalde, directorio de unidades y servicios de la corporación municipal.
 - Transparencia pública: link a adquisiciones municipales en chilecompra, cuenta pública 2004, balances contables y financieros año 2007,
 - Documentos públicos descargables: informe social del 2003, PLADECO, Plan regulador, ordenanzas locales,
 - Video call center con ejecutivos municipales
 - Formularios en línea: de contacto con el municipio, para envío de noticias, denuncias, solicitud de extracción de árboles, poca y retiro de escombros.
 - Guía de trámites.
 - Información de plan cuadrante.
 - Secciones especiales: cultura y jóvenes con cartelera de actividades comunales, blog sobre medio ambiente,
 - Antecedentes históricos y turísticos de la comuna
- El municipio no cuenta ni con medios escritos, ni programas audiovisuales propios.
- Con recursos municipales se financia un infocentro y un fono consulta

Todos estos antecedentes permiten evidenciar a un municipio que si bien utiliza algunos mecanismos de información, éstos implican para el usuario un acceso a través plataformas tecnológicas (teléfono e Internet) y en términos de transparencia está más a bajo que el promedio (2 de 3 cuentas públicas) por lo que le puede categorizar como un municipio que cumple en el límite con la norma.

2.6 Recursos institucionales y demandas

▪ Base institucional de operación

El municipio cuenta con un departamento integrado profesionales y técnicos dedicados a las tareas del desarrollo comunitario, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y la promoción de la participación. Se observa en general en ellos motivación y dedicación a las funciones delegadas y un alto grado de responsabilidad. El estilo del Alcalde de ir y estar en terreno, ha sido un sello que se ha intentado traspasar al resto de los directivos de la institución municipal

El área funcional, además de cumplir las tareas convencionales de registro, asistencia jurídica y promoción para el uso de fondos concursables propios o, bien la gestión de programas gubernamentales que promueven el desarrollo comunitario, asume tareas de carácter innovador como lo es la instalación de los presupuestos participativo en conjunto con otras unidades municipales.

▪ Déficit y demandas de apoyo al área funcional

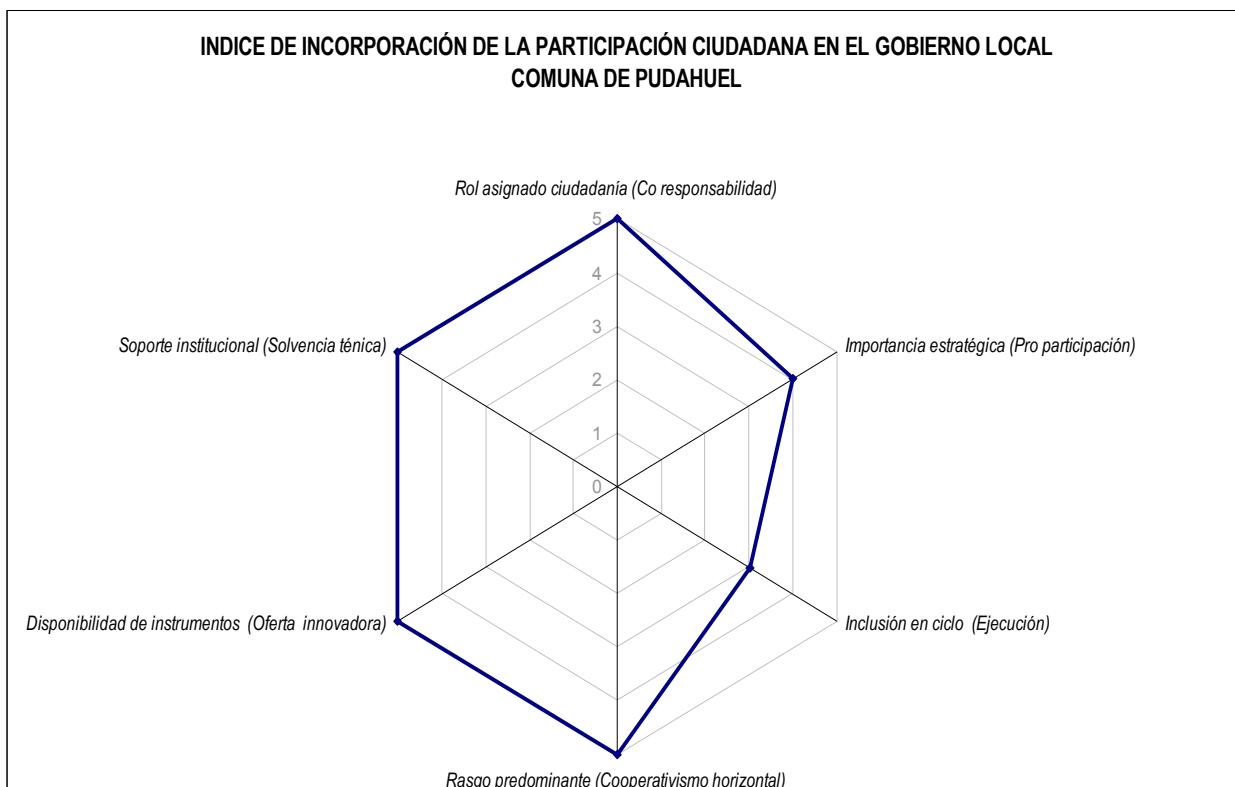
A través del discurso se plantean algunas áreas deficitarias en la gestión municipal para incorporar mayores espacios participativos. En éstos se priorizan: la comunicación efectiva; la formación deficitaria de los funcionarios en ámbitos de participación social; y, los aspectos programáticos relativos al diseño de la gestión interna y mecanismos de coordinación que redunden tanto en una gestión territorial integrada, como en la consolidación de proyectos de mediano plazo.

De otro lado, se anota como déficit del municipio el utilizar adecuadamente la consulta ciudadana, como un mecanismo que permita mejorar la calidad de los servicios municipales.

En el plano más práctico se menciona la infraestructura (incluidos los vehículos) y mayores medios de comunicación.

2.7 Índice de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local

De acuerdo a lo expresado anteriormente, el índice de incorporación de la participación ciudadana (ver gráfica siguiente), muestra a un municipio proclive a la inclusión de la ciudadanía en los asuntos locales, que e incluso respeta su independencia de agenda de ésta. La institucionalización de su incorporación se demuestra en asumir presupuestos participativos y en una nutrida y sostenida oferta para estimular la corresponsabilidad de la comunidad en el desarrollo local y la asociatividad.



III.- CARACTERIZACIÓN DEL CAPITAL CIUDADANO

3.1 Contexto asociativo comunal

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES SOCIALES FORMALES			
Total de organizaciones (1)	1.326	Tipos predominantes (1)	- Club deportivo: 264 (19,9%) - Centro cultural: 127 (9,6%) - Junta de vecinos: 123 (9,3%)
Porcentaje del total de 15 municipios (1)	20,2%	Orientación de las organizaciones (1)	- Tradicionales: 979 (73,8%) - Emergentes: 347 (26,2%)
Organizaciones x 10.000 hab. (2)	55,8	Participación de mujeres (4)	- 64,2% organizaciones con mujer presidenta
Organizaciones x 10.000 hab. PNUD (3)	56	Redes de asociaciones (1)	- 15 org. de segundo nivel (1,1%)

Notas:

(1) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2)

(2) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2), Estimación poblacional 2006, INE

(3) Mapa Nacional de Asociatividad 2000, PNUD

(4) Fuente: Mapa comunal de asociatividad (Informe de Avance N° 2) calculado en base a la proporción de mujeres que figuran en la última directiva declarada a la Secretaría Municipal. Los datos corresponden a un subconjunto de los registros de organizaciones donde figuraba la información.

3.2 Principales características y dinámicas de participación en las organizaciones comunitarias

▪ Redes

El tejido social formal en la comuna de Pudahuel alcanza un grado medio en comparación con los estándares nacionales. Se verifica que cada 10.000 habitantes existen 55,8 organizaciones formales, similar al valor de 56 que el PNUD señaló a nivel nacional en el año 2000. Asimismo, se trata de una trama

asociativa bastante amplia y diversa, destacándose que un 26% de total de organizaciones se involucran en temas más emergentes y contemporáneos.

Desde el punto de vista formal existe una articulación básica. Tomando en consideración los datos del registro de organizaciones de la municipalidad se evidencia un importante número (16) uniones comunales de organizaciones, no solo abarcando a las de corte tradicional, sino también a las de carácter voluntario y de interés público (centros de padres, discapacidad, seguridad ciudadana, etc.)

Analizando las relaciones informales, las diferentes referencias apuntan a la desarticulación entre las organizaciones sociales, que surge como respuesta natural a diversos fenómenos. Se señala que el principal factor se vincula al proceso de modernización cultural y el modelo de desarrollo que promueve conductas individualistas y que no favorece la comunicación entre las organizaciones, y por tanto atenta contra proyectos comunes que aborden temas sustantivos.

Si bien el discurso no da cuenta que actualmente la articulación y la complementación sea frecuente entre organizaciones comunitarias, las amenazas externas que afectan al patrimonio de la comuna, o de algunos de sus sectores, promueven la unión entre éstas o parte de éstas. Ejemplo de ello son los casos del año 2005 del basural y el aeropuerto, destacándose el trabajo conjunto de 45 juntas de vecinos para reducir la contaminación en la comuna.

De otra parte, se relata que la interacción entre organizaciones en la comuna se da más a nivel del debate o discusión de temas sociales y económicos de mayor connotación pública y que afectan a la sociedad chilena o comunal.

▪ **Confianza**

Las evidencias discursivas de las organizaciones tradicionales apuntan a indicar que hoy existe un alto nivel de desconfianza entre ellas, estimándose que ésta tiene su origen principalmente en temas político partidistas, y por el favoritismo que ejerce la autoridad municipal.

Por su parte las organizaciones de carácter emergentes, señalan que la desconfianza social entre las organizaciones es producto de la forma de proceder del municipio, y específicamente se apunta a la concursabilidad como factor que genera competencia. En el mismo sentido se plantea que las organizaciones con mayor experiencia se eternizan concentrando los beneficios, producto de la capacidad adquirida inicialmente.

▪ **Problemas internos**

Se identifica un grado de desconfianza hacia ciertos dirigentes y organizaciones del entorno, en razón de su alta figuración personal o politización extrema. Se considera que estas conductas enlodan el trabajo comunitario.

Algunas menciones plantean como problemas la falta de compañerismo y la soledad de los dirigentes en la conducción de sus organizaciones, mientras que otras connotan la alta adhesión de la comunidad y otros miembros de las organizaciones. Sin embargo, todos igualmente esperan un mayor reconocimiento de la labor dirigencial.

Por último, la complejidad de algunos temas, particularmente los vinculados a seguridad ciudadana y prevención de drogas, implican un alto desgaste psicológico de los dirigentes vinculados a comités barriales.

▪ **Orientación de las organizaciones hacia lo público**

La realidad comunal evidencia dos tendencias en cuanto a la orientación hacia lo público del quehacer organizacional, según se trate de organizaciones tradicionales o emergentes. Las diferentes menciones de las organizacionales de carácter tradicional relevan su trabajo en el ámbito del desarrollo urbano (pavimentación, colectores aguas lluvias), la prevención de drogas, el desarrollo de la mujer, entre otros, dando cuenta de una orientación hacia el bien común y el desarrollo de ciertos segmentos de la población comunal. Junto a ello se connota las causas emblemáticas de luchar contra la contaminación de la comuna y sus habitantes.

Por su parte las organizaciones más emergentes y nuevas, consistentemente orientan su trabajo hacia intereses e iniciativas individuales de éstas, para sí mismas y su consolidación. No obstante, se vislumbran ciertas proyecciones para desarrollar un trabajo a nivel extra organizacional para superar algunos obstáculos de su entorno sociocultural, aun no existiendo los recursos.

▪ **Relaciones de poder entre organizaciones**

Las posturas manifestadas a través del discurso son claramente dos. Una que indica que el poder que detentan las organizaciones depende fundamentalmente de sus dirigentes y la capacidad de estos de bregar y representar los intereses de sus socios. La otra que atribuye el desigual peso de las organizaciones, a los privilegios que otorga el Alcalde a algunas agrupaciones, especialmente a aquellas que comparten su tendencia política.

Los diferentes relatos remiten que la diferencia de poderes, capacidades y logros entre las organizaciones se vinculan con el fenómeno del oportunismo político y el personalismo de ciertos dirigentes. Todo ello avalado por la modalidad y proceder del municipio.

▪ **Autonomía y autogestión de las organizaciones**

En general se observa una dinámica asociativa que da cuenta de organizaciones con agendas independientes respecto al ente municipal. Específicamente, las organizaciones territoriales despliegan acciones de interés para sus barrios y la comuna en múltiples oportunidades. La experimentación y habilidades políticas de sus dirigentes, les permiten interpelar y demandar al alcalde, desde una posición de igualdad, e incluso denunciar públicamente lo que ellos consideran como conductas de favoritismo político de parte de la principal autoridad.

Son más bien las organizaciones nuevas en el tiempo, las que inicialmente dependen del apoyo y conducción del municipio en su proceso formativo. Sin embargo, esta dependencia no es política y se sabe que tampoco es de muy larga duración en razón del acceso a otras fuentes de información, asistencia técnica y recursos que concentra en la región metropolitana.

▪ **Liderazgos y género en las organizaciones**

Los datos del mapa asociativo comunal señalan que las organizaciones tienen una importancia presencia femenina. En el 64,2% de éstas, una mujer ocupa el cargo de presidenta. Por otra parte, al observar los tipos de organizaciones donde se insertan mayormente estas mujeres presidentas podemos ver si existe algún grado de segregación de los espacios organizacionales, amparadas en razones de género.

En efecto, podemos evidenciar que hay rasgos muy tradicionales en su inserción, sin embargo es bastante dispersa, sin verificarse sectores con predominio significativo. El 19% de las presidencias femeninas se concentran en organizaciones de mujeres y un 15,8% en clubes de adulto mayor. Complementariamente podemos indicar que los sectores feminizados también son mayoritariamente de tipo tradicional, como los talleres laborales, organizaciones de mujeres y organizaciones productivas, en todas las cuales el 100% de las máximas dirigencias son mujeres. Positivamente, también destaca la presencia femenina en sectores vinculados a la vivienda y adulto mayor, donde un 89% y 91% de los presidentes son mujeres, respectivamente.

En estos sectores donde mayoritariamente se insertan, el móvil del liderazgo es la subsistencia y la solidaridad. Por otra, se destaca el liderazgo de organizaciones donde la defensa de los derechos y el desarrollo integral de la mujer es el eje principal, entre éstas los talleres laborales o productivos y las agrupaciones de mujeres propiamente tal.

Si bien los relatos apuntan a señalar que las mujeres han alcanzado hoy cierta paridad con los hombres en materia de participación y cercanía a las autoridades, connotándose sus características de decisión y compromiso, igualmente se devela una cierta inequidad en el acceso a cargos de importancia. A esta toma de conciencia ha contribuido el desarrollo de programas por parte de ONG, que junto con apoyarlas financieramente aporta elementos concientizadores que se reflejan en los recursos lingüísticos de las mujeres dirigentes, y en la construcción de un discurso público sobre las relaciones de género en su medio social.

De otro lado, se destaca que el ejercicio del liderazgo femenino debe vencer dos tipos de obstáculos. El primero que se circunscribe en un plano externo a la mujer, específicamente el contexto socio cultural, donde se aloja el machismo. El segundo apunta a una debilidad de las propias mujeres, que trasunta en el miedo a enfrentar cargos con mayor exposición pública, que si bien puede estar influida por el contexto, también los es su propio prejuicio o bien la falta de autoconfianza o en el peor de los casos la traición de sus pares. En efecto, se subraya también el prejuicio cultural entre pares del sexo femenino.

3.3 Formas de participación no formales de la comunidad

En el ámbito más informal de la participación ciudadana, vale decir aquella que se verifica en grupos comunitarios sin una estructura y formalidad definida, se aprecia que la comuna de Pudahuel presenta una adhesión baja a esta modalidad participativa, lo que es más marcado en el caso de los dirigentes. En cambio cuando se trata de adherir a causas colectivas este porcentaje se eleva al 46%, aunque la colaboración barrial se concentra más bien en actividades de solidaridad y principalmente éstas son desarrolladas con apoyo en las bases organizativas de la comuna.

	PARTICIPACIÓN EN AGRUPACIONES INFORMALES (1)	ADHESIÓN A CAUSAS COLECTIVAS (2)				
		ALGÚN TIPO DE ACTIVIDADES COLECTIVAS	ACTIVIDADES RECREATIVAS	ACTIVIDADES SOLIDARIAS	ACTIVIDADES DE MEJORA	MOVILIZACIONES - PROTESTAS
Comunidad en organizaciones formales	72,7%	81,8%	3,6%	4,3%	1,4%	2,1%
Comunidad que no participa en organizaciones formales	16,3%	43,4%	15%	28,6%	7,9%	5%
Total comunidad encuestada	20,7%	46,4%	18,6%	32,9%	9,3%	7,1%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.2) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.4). Entregado en Informe de Avance 1

(2) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.6) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.7)

El significado que se le asigna a la participación ciudadana parece consistente con las formas de actuación colectiva que tiene la comunidad de Pudahuel, puesto que se advierte una marcada orientación hacia la ayuda y la colaboración, tendencia que diverge si se compara la opinión de los dirigentes y la comunidad no organizada, puesto que para los primeros, la participación ciudadana enmarca un concepto de expresión y adhesiones a causas más idealistas.

	SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN (RESPUESTA EN PRIMER LUGAR) (1)		
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Ayudar, colaborar, cooperar	24.8%	--	22.9%
Expresarse, dar a conocer ideas u adhesiones	12.4%	27.3%	13.6%
Entretenerse, pasar buenos momentos con otras personas	13.2%	--	12.1%

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta PA.8) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.8). Entregado en Informe de Avance 1

3.4 Valoración social de los instrumentos y mecanismos municipales de participación ciudadana

A través del discurso las únicas referencias a la labor municipal en materia de participación ciudadana son la inversión en programas, la concursabilidad a través de proyectos, la infraestructura social como La Casa de Todos, sede de encuentro y reunión para los diferentes grupos, y el CESCO. Aunque en este último caso, se indica que está atravesando por una crisis a causa del escaso valor que le asigna la principal autoridad comunal.

Respaldando lo anterior, los datos de la encuesta aplicada indican que la ciudadanía posee un bajo grado de reconocimiento de los instrumentos y canales de participación y de información dispuestos por la municipalidad, dentro de los que debe destacarse el conocimiento de los recién estrenados presupuestos participativos de parte de un tercio de los consultados.

CONOCIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE SABEN QUE FUNCIONA
Cuentas públicas del Alcalde	19.6%
CESCO	4.3%
Ordenanza de Participación	14.8%
Audiencias públicas del alcalde	36.5%
Pladeco actualizado	3.6%
Presupuesto participativo	31.9%
Cabildos y diálogos con las autoridades	1.4%*
Entrevistas directas con alcalde o autoridades	3.6%
FONDEVE	18.2%**
Capacitación	36.4%**
(*) Solo los conocen los dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde sólo a la comunidad no organizada	
Promedio de conocimiento de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio, un 17% de las personas conoce los instrumentos disponibles en el municipio	

Notas:

(1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta MU.1 y MU.3) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.10). Entregado en Informe de Avance 1.

USO DE LOS CANALES E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN (1)	
INSTRUMENTO DISPONIBLE EN LA COMUNA	% DE PERSONAS QUE HAN PARTICIPADO
Cuentas públicas del Alcalde	0%
Actualización del Pladeco	0%
Audiencias públicas del alcalde	0%
Entrevistas directas con alcalde	1.4%
Cabildos y diálogos con las autoridades	0%
FONDEVE	9.1%**
Capacitación	9.1%**
OIRS	14.0***
Página web	5.4***
(*) Solo han participado dirigentes sociales	
(**) Valor sobre el total de dirigentes encuestados	
(***) Corresponde solo a comunidad no integrante de organizaciones	
Promedio de uso de los instrumentos municipales de participación ciudadana	
En promedio un 4,3% de las personas, han utilizado los instrumentos	

Desde el punto de vista del uso de los espacios de participación y acceso a los circuitos de información municipal, se diría que existe un uso de parte de los miembros de organizaciones, casi exclusivamente. Ellos tendrían más acceso e interés por utilizar los espacios de contacto directo con las autoridades y capacitación, preferentemente. La excepción a ello es la OIRS que logra un importante grado de utilización por la población no organizada (14%).

Este bajo grado de participación de la comunidad no organizada en los espacios e instrumentos dispuestos para estos efectos, se correlaciona con la baja legitimidad que el municipio tiene frente a ésta, en efecto, un 69% de las personas consultadas indicó que siente que el municipio no toma en cuenta poco y nada las opiniones de la ciudadanía, situación que mejora en el caso de los dirigentes sociales puesto que un 27% de éstos indica que el municipio considera sus opiniones bastante.

OPINIÓN RESPECTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNIDAD (1)							
¿En qué medida contribuyen los siguientes actores al desarrollo de su comunidad, barrio o sector?				¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?			
	El municipio	Los vecinos	Las organizaciones comunitarias		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	Total
Nada	29,2%	38,8%	44,1%	Nada	52,3%	18,2%	49,6%
Poco	21,9%	35,1%	24,3%	Poco	20,3%	27,3%	20,9%
Algo	26,3%	16,4%	18,4%	Algo	18%	18,2%	18%
Mucho	16,8%	6,7%	7,4%	Bastante	3,9%	27,3%	5,8%
No sabe	5,8%	3,0%	5,9%	No sabe	5,5%	9,1%	5,8%
Total	100%	100%	100%	Total	100%	100%	100%

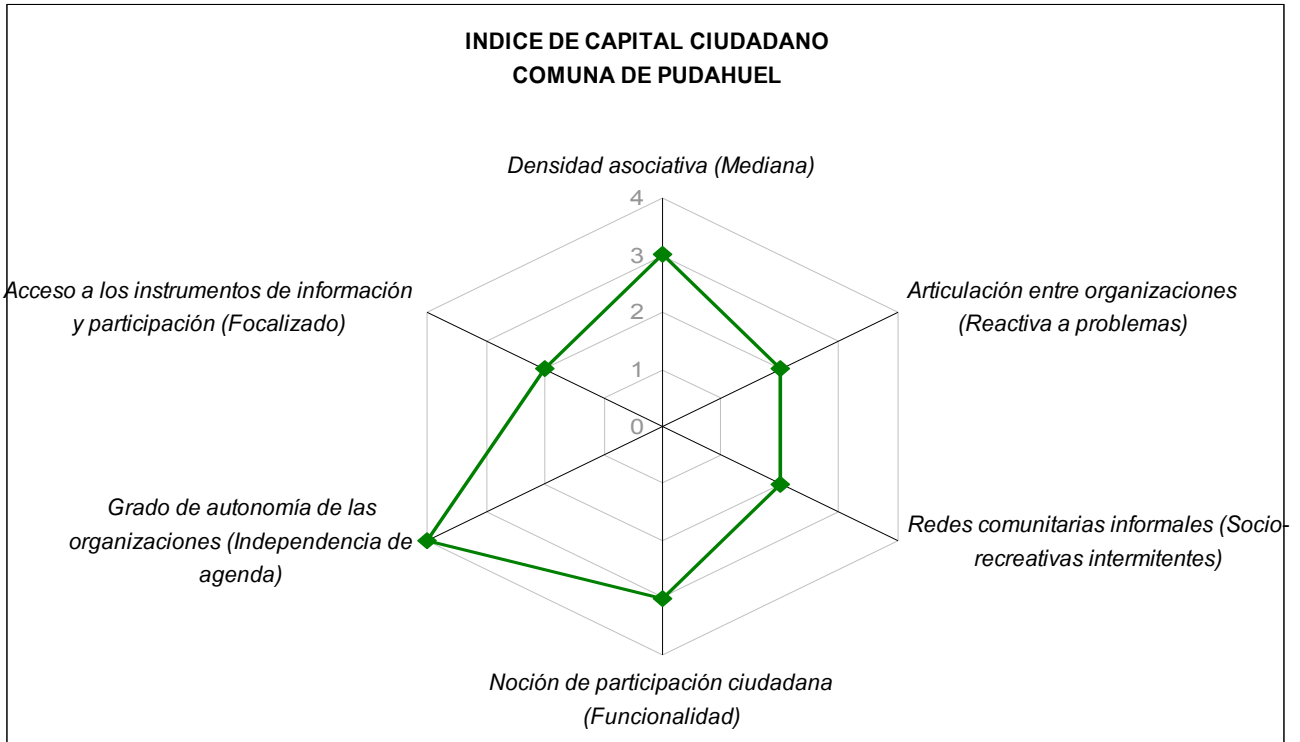
Notas:

- (1) Fuente: Encuesta ciudadana aplicada a personas integrantes de organizaciones formales (Pregunta CO.1) y Cuestionario autoaplicado a dirigentes sociales participantes en los grupos focales realizados (Pregunta P.9). Entregado en Informe de Avance 1.

Esta falta de legitimidad en la apertura municipal, es concomitante con la percepción del rol y capacidades municipales para contribuir al desarrollo local. Ello debe entenderse, eso sí, en el marco de una comuna altamente vulnerable. En efecto, un 51% de las personas consultadas indica que el municipio no contribuye en nada o poco al desarrollo local, lo que visto a la luz de las percepciones negativas respecto de la comunidad y las organizaciones, no es sino el reflejo de la complejidad social.

3.5 Índice de capital ciudadano

La comuna de Pudahuel evidencia fortalezas importantes en relación al concierto de comunas estudiadas. Principalmente destaca el grado de constitución de actores, tal que les ha permitido traspasar en algún grado la pasiva dependencia de la comunidad frente a las autoridades locales, desplegando agendas autónomas en ciertas temáticas, dejando de lado el uso de los instrumentos y espacios institucionales de información y participación. Ello, por cierto convive con altos niveles de asociatividad formal y patrones de inserción en redes comunitarias informales orientadas a la recreación y sociabilidad y estilos de cooperación entre organizaciones, muy reactiva a problemáticas específicas, sin planteamientos de proyectos colectivos.



IV. Síntesis y recomendaciones

4.1 Orientación general: Consolidar un gobierno local con eje en la democracia participativa

Este municipio es distinto en cuanto presenta un especial respeto por la participación ciudadana, de tal forma que el discurso y la praxis son coherentes. Esta última se expresa promoviendo la autogestión asistida de las organizaciones y la propia comunidad. Esto fomenta la participación en todas las fases de la gestión de proyectos, lo que se facilita por el uso recurrente de gran parte de los mecanismos de participación, pero siempre con claro acento en las organizaciones formales.

Es interesante, elaborada y sincera, la tesis de que para aminorar los problemas sociales debe fortalecerse el nivel de organización comunitaria, aún más con el agregado de que dicha participación horizontal las relaciones y evita la verticalización propia de los clientelismos. Así, se privilegia el contacto a través de la generación de propuestas, más que de absorción de demandas, las que de existir, son apoyadas para que cristalicen en soluciones, pero de la manera más informada posible.

Otro aspecto importante y peculiar es la estructura de su intervención, la que se desarrolla a través de la implementación de un programa de intervenciones sobre un ordenamiento de territorios de intervención de acuerdo a caracterizaciones socio-espaciales. Esto especializa el trabajo comunal.

Apoyo de lo anterior es el programa de fortalecimiento dirigido a empoderar y desarrollar a los dirigentes formales e informales, basado siempre, en el genuino respeto por su labor y representatividad. Con ello, es fácil entender que es de las pocas comunas donde funciona el CESCO con un importante nivel de actividad.

Además existe un excelente tratamiento de la dimensión institucional, colocando recursos, funcionarios, prácticas y actitudes al servicio de la causa participación.

En este cuadro pareciera no existir falencias, pero ciertamente las hay, aunque menores y pasan principalmente por profundizar la transversalización del tema en todas las esferas de la gestión municipal, descomprimir los requerimientos sobre los funcionarios municipales, y mejorar algunos aspectos comunicacionales de transparencia, que aparecen el más débiles, pero siempre en comparación con otras realidades.

En suma, este municipio se lleva las palmas en su concepción de la participación, al punto que se sitúa entre las experiencias más exitosas, pero no sólo como experiencia episódica, sino como sistema de gestión permanente y creciente. Quizás, se debe reforzar el conocimiento legal por parte de los dirigentes de las exactas esferas donde se puede dar la participación ciudadana. Todo un éxito.


4.2 Recomendaciones específicas:

- Avanzar en disponer mayores instrumentos que transparenten la gestión y las decisiones institucionales, y si es posible incluir hasta ámbitos de la administración interna de los servicios municipales, por ejemplo en el ámbito de las contrataciones de los directores de establecimientos educacionales, la organización de las atenciones en los consultorios de salud, entre otros.
- Consolidar la participación ciudadana, a partir de replicar la experiencia de presupuestos participativos, tornándolos más significativos y emblemáticos en cantidad de recursos, tipo de proyectos y envergadura de éstos.
- Financiar un programa de capacitación para un número importante de directivos municipales sobre gestión territorial integrada de nivel local. Ello a condición que los beneficiarios generen un plan de implementación en el municipio, conciliando las intervenciones sectoriales, sociales y empresariales en el territorio.


CAPÍTULO TERCERO
CARACTERIZACIÓN DE LAS FORMAS
DE PARTICIPACIÓN SOCIAL
EN 15 COMUNAS




FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA

 **Objetivos:** medir las formas de participación no organizada y/o a través de organizaciones no formales; caracterizar los perfiles de participantes y no participantes; y relacionar tipos de participación y perfiles de participantes con la gestión municipal participativa.

 **Técnica de investigación e instrumento de recolección de datos:** survey o encuesta social.

 **Universo:** población de 15 años y más, no participante en organizaciones formales, residente en las 15 comunas definidas por el estudio (Papudo, Pica, Huasco, Maule, Los Vilos, Panguipulli, San Vicente, Villarrica, Colina, Coronel, Curicó, Antofagasta, Puente Alto y Pudahuel).

 **Unidad de análisis:** población no participante referida.

 **Diseño muestral:** no probabilístico; encuesta cara a cara en punto fijo.



 **Tamaño y distribución muestral:** 1007 entrevistas estandarizadas (error referencial +/- 3.09). Afijación con tendencia proporcional a nivel de comunas.


TABLA N° 1.
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
MUESTRA LOGRADA

BASE: TOTAL DE POBLACIÓN NO PARTICIPANTE EN ORGANIZACIONES FORMALES

Válidos	Frecuencia
PICA	30
ANTOFAGASTA	137
HUASCO	30
LOS VILOS	30
PAPUDO	30
SAN VICENTE	50
CURICO	130
MAULE	30
CORONEL	85
VILLARRICA	50
PANGUIPULLI	30
AYSEN	30
COLINA	85
PUDAHUEL	129
PUENTE ALTO	131
Total	1007

 **Trabajo de campo:** la recolección de datos se ha realizado conforme a las normas habituales de un equipo de terreno adiestrado especialmente en las particularidades de la encuesta. Se ha supervisado en terreno y de manera telefónica

sistema mixto y proporcional- al 21% de las encuestas realizadas. Se ha testeado tanto a las características de identificación básicas –y los requisitos de aplicación- como al contenido temático de la encuesta.

 **Tratamiento estadístico:** El plan de análisis de los datos ha considerado procedimientos univariados y bivariados. Para estos efectos se ha utilizado el paquete estadístico SPSS/Windows 11.5.

 **Fecha de aplicación de la encuesta:** agosto y septiembre de 2007.


 **Participantes en organizaciones formales:** adicionalmente, se ha aplicado 230 encuestas entre los participantes de los focus groups (dirigentes de organizaciones sociales), a efectos de (a) complementar el análisis de la población organizada, y (b) comparar los niveles de participación de tipo no formal o no organizada, y comparar la relación y valoración por la gestión municipal, de los ciudadanos participantes y no participantes en organizaciones formales.

TABLA Nº 2.
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
TOTAL MUESTRA LOGRADA:
PARTICIPANTES Y NO PARTICIPANTES EN ORGANIZACIONES FORMALES
BASE: TOTAL DE POBLACIÓN

Comuna	Participación en organizaciones formales		Total
	No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	
PICA	30	11	41
ANTOFAGASTA	137	18	155
HUASCO	30	15	45
LOS VILOS	30	14	44
PAPUDO	30	14	44
SAN VICENTE	50	9	59
CURICO	130	8	138
MAULE	30	13	43
CORONEL	85	20	105
VILLARRICA	50	18	68
PANGUIPULLI	30	28	58
AYSEN	30	12	42
COLINA	85	20	105
PUDAHUEL	129	11	140
PUENTE ALTO	131	19	150
Total	1007	230	1237

LOS RESULTADOS

I. LA PARTICIPACIÓN: UNA MIRADA QUE TRASCIENDE A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL INSTITUCIONALIZADA

Existen formas de participación social y asociación colectiva fuera de las organizaciones altamente institucionalizadas, así como formas no colectivas, como la participación ciudadana o la electoral.

En este apartado, se centrará la atención en esta diversidad de formas de acción, basadas a veces en intereses concretos, temáticos y acotados en el tiempo, sin pretensiones de generalización más allá de su objetivo; y otras en intereses que se consolidan abriendo nuevos espacios permanentes.

I.1 PARTICIPACIÓN SOCIAL EN GRUPOS NO FORMALES PERMANENTES

En términos generales, la **participación en grupos no formales** –como los Grupos Vecinales, de Mujeres, Culturales o de Creación Artística, de Defensa del Medio Ambiente, etc.- **se presenta diseminada en distintos tipos y orientada a distintos objetivos:** de ayuda solidaria y autoayuda; definidos por el género; orientados al desarrollo personal o al desarrollo comunitario; etc.

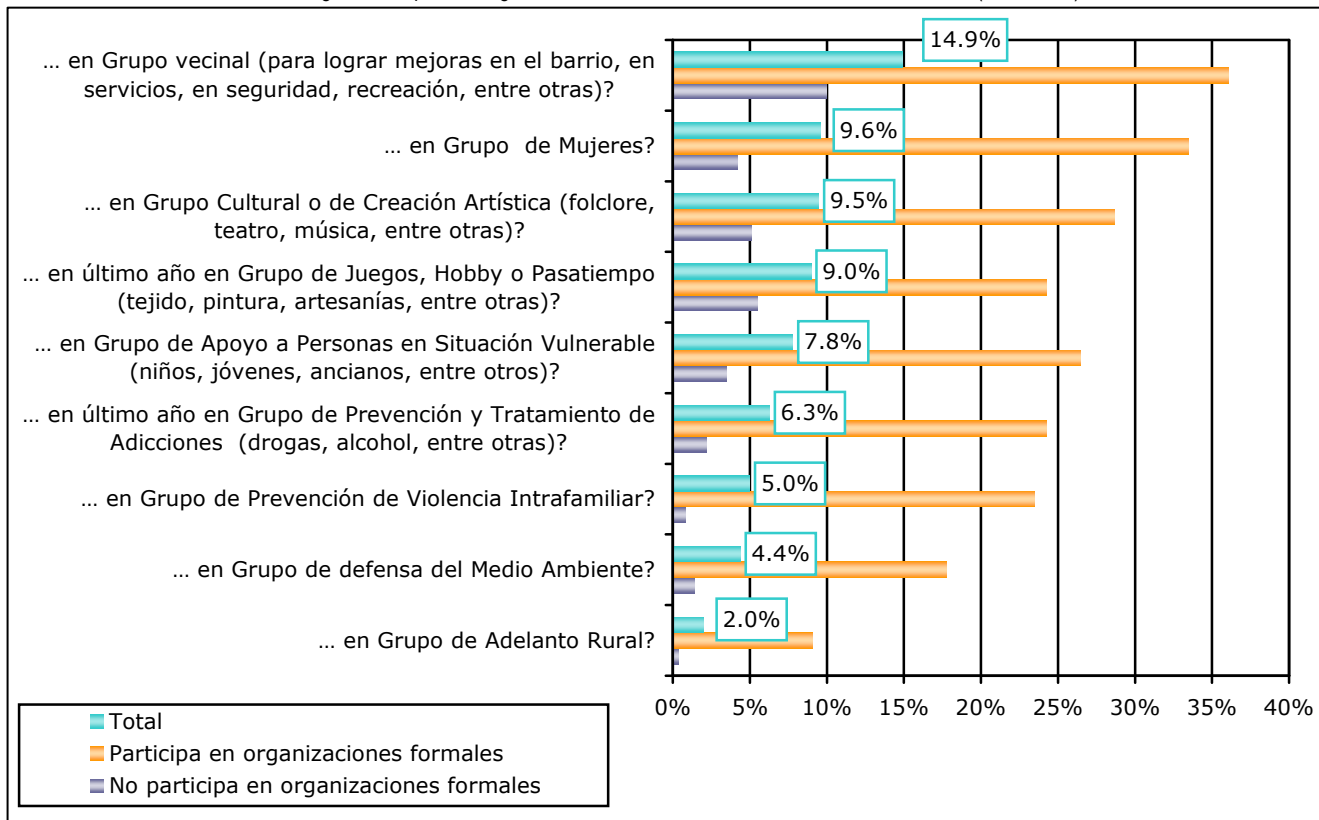
EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES ¿HA PARTICIPADO EN ALGUNO DE LOS SIGUIENTES GRUPOS INFORMALES (QUE NO TIENEN PERSONALIDAD JURÍDICA NI ESTRUCTURA JERÁRQUICA DEFINIDA) FORMANDO PARTE DE SUS ACTIVIDADES (NO COMO BENEFICIARIO)?

Encabezando el ranking, algo más del 14.9% de la muestra, participa o ha participado durante el último año en algún **grupo informal vecinal** (orientado a mejoras en el barrio, en servicios, en seguridad, recreación, etc.); participación mayoritaria tanto al interior del grupo de población participante en organizaciones formales (36.1%) como en el de no participantes (10.0%). Seguidamente y en proporciones casi idénticas, alrededor de un 9% declara participación en Grupos de Mujeres, Culturales o de Creación Artística, y de Juegos, Hobbys o Pasatiempos –respectivamente. Completando este cuadro que denota –se consignaba- diversidad de intereses y objetivos, le sigue la participación netamente solidaria y de cuidado del otro, canalizada a través de Grupos de Apoyo a Personas en Situación de Vulnerabilidad, de Prevención y Tratamiento de Adicciones, y de Prevención de Violencia Familiar.

Si bien el ranking se organiza de manera muy similar entre participantes de organizaciones formales y no participantes, claramente **los mayores niveles de participación no tradicional** o no altamente institucionalizada **se observan justamente en el grupo de participantes de organizaciones formales**. Ergo, son estos los decididamente ‘participantes’, aquellos que hacen uso en mayor medida de la pluralidad de canales de participación.

GRÁFICO N° 3.

ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
 ¿HA PARTICIPADO EN ALGUNO DE LOS SIGUIENTES GRUPOS INFORMALES FORMANDO PARTE DE SUS ACTIVIDADES? PORCENTAJE DE “PARTICIPA O HA PARTICIPADO EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES”
 Según Participación Organizaciones Formales - Base: Total de Entrevistados (N = 1.237)



De manera agregada, **más de un tercio de la muestra total** (1 de cada cuatro entre los no participantes y casi tres de cada cuatro entre los participantes en organizaciones formales) participa en algún **tipo de grupo social no formal y permanente** (Gráfico 4.A). Discriminando al interior de esta proporción, alrededor de un 21% lo hace en un sólo *tipo*, y el 13.3% restante en dos o más *tipos* de estos grupos (Gráfico 4.B).

GRÁFICO N° 4.A
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
PARTICIPACIÓN SOCIAL EN GRUPOS INFORMALES PERMANENTES (AGREGADA) – BASE: TOTAL DE ENTREVISTADOS

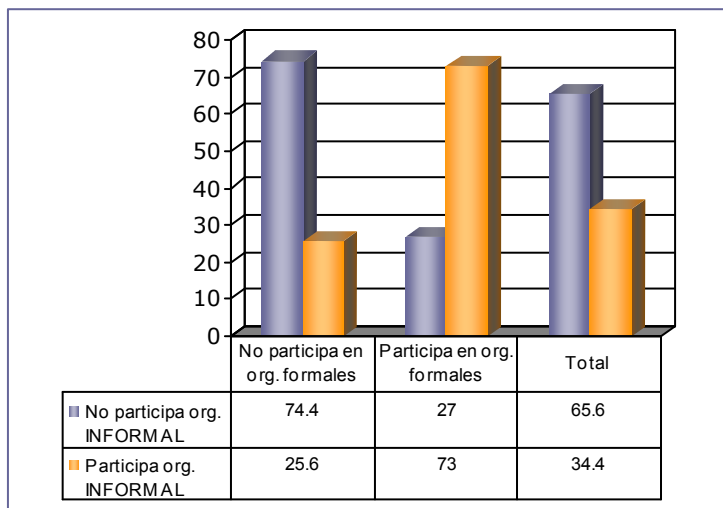
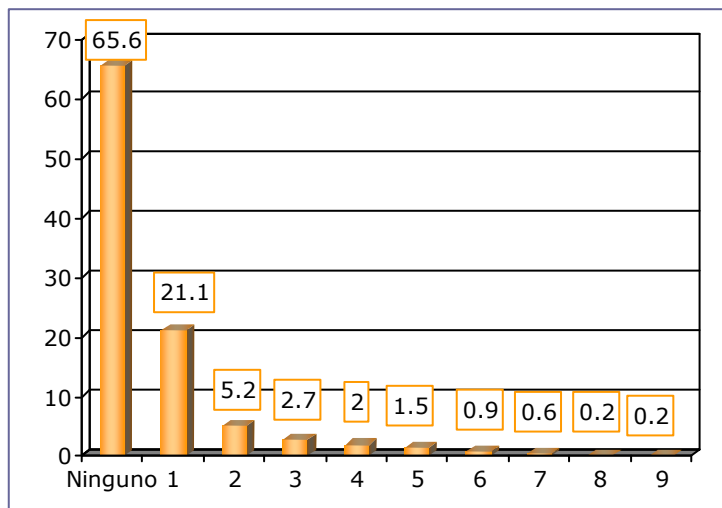


GRÁFICO N° 4.B
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
NÚMERO DE 'TIPOS' DE GRUPOS
BASE: TOTAL DE ENTREVISTADOS



Finalmente, segmentando el análisis de la participación social no formal y permanente –de manera agregada- por algunas variables sociodemográficas centrales, se observa:

- ☑ La participación femenina supera muy levemente a la masculina a nivel de la muestra, con una diferencia sin significación estadística; lo que implica que *no es factible concluir diferencias a nivel de sexo* en la población general. Con excepción de dos tipos de grupos por definición eminentemente femeninos: el grupo de mujeres y el de prevención de violencia intrafamiliar.
- ☑ Por **intervalos de edad**, *a medida que la edad avanza, crece concomitante y suavemente el nivel de participación en grupos no formales*; con una amplitud de rango de más de un 9.5% entre los extremos; y un salto más pronunciado en el grupo de mayor edad (crece de un 32,4% a un 39.6% en los de 60 años y más). A nivel de detalle, la tendencia se revierte sólo en relación al grupo cultural o de creación artística –que desciende junto con la edad; y –aún cuando más suavemente- en el grupo de prevención y tratamiento de las adicciones.
- ☑ En términos de **escolaridad**, nuevamente se detecta una relación lineal: *a medida que aumenta la escolaridad, crecen las proporciones de participación en grupos no formales*, con diferencias importantes en todos los tipos de grupos, y proporcionalmente destacables en los grupos de defensa del medio ambiente. Al reverso, es en relación a los grupos vecinales donde la participación resulta más estable.
- ☑ Otra vez por **nivel socioeconómico** se repite la asociación lineal directa –y suave- ya referida: a mayor posición socioeconómica, mayor participación. No obstante, al observar por tipo de grupo, las proporciones de participación muchas veces alcanzan su pick en el nivel socioeconómico medio, descendiendo en el medio alto.

I.2 PARTICIPACIÓN SOCIAL TEMPORAL EN ACTIVIDADES ESPECÍFICAS

La **participación acotada en actividades específicas se presenta de una manera más masiva**, concentrándose tanto en el ámbito del **desarrollo personal** -actividades recreativas, deportivas o culturales; tales como paseos de verano, fiestas de navidad, campeonatos deportivos, creación artística, etc.- como en el **área de desarrollo comunitario** –de bajo nivel de compromiso y del tipo “participación en colectas, completadas, entrega de ropa o alimentos, etc.”

Y EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES ¿HA PARTICIPADO EN ALGUNA DE LAS SIGUIENTES ACTIVIDADES EN COMPAÑÍA DE OTRAS PERSONAS DE SU COMUNIDAD, BARRIO O DESCONOCIDOS?

Se observa asimismo un destacable nivel de participación en **actividades sociales de mayor involucramiento**, con un 15,3% agregado entre actividades colectivas orientadas a mejorar el bienestar de la comunidad (ollas comunes, acciones de prevención o tratamiento de adicciones, de seguridad vecinal, habilitación de áreas verdes, etc.), y un 10.2% de **actividades de promoción o defensa de derechos** (ambientales, laborales, demanda de servicios, etc.).

De manera coincidente, el **ranking se organiza con casi idéntico orden entre participantes de organizaciones formales y no participantes**; pero otra vez, con **altísimas diferencias a favor de los participantes** en organizaciones altamente institucionalizadas. Destaca en este ámbito (Gráfico 5):

- La mayor distancia en relación a las actividades en defensa o promoción de derechos, con 6 participantes de organizaciones formales por cada no participante.
- Las actividades recreativas, deportivas o culturales –tales como paseos de verano, fiestas de navidad, campeonatos deportivos, creación artística, etc.- que concentran un nivel de participación casi total por parte de la población organizada formalmente, con más de un 82% de declaración de participación.
- Así como las actividades solidarias de bajo compromiso, tales como colectas o entrega de ropas o alimentos, mencionadas por el 80% de los participantes en organizaciones.

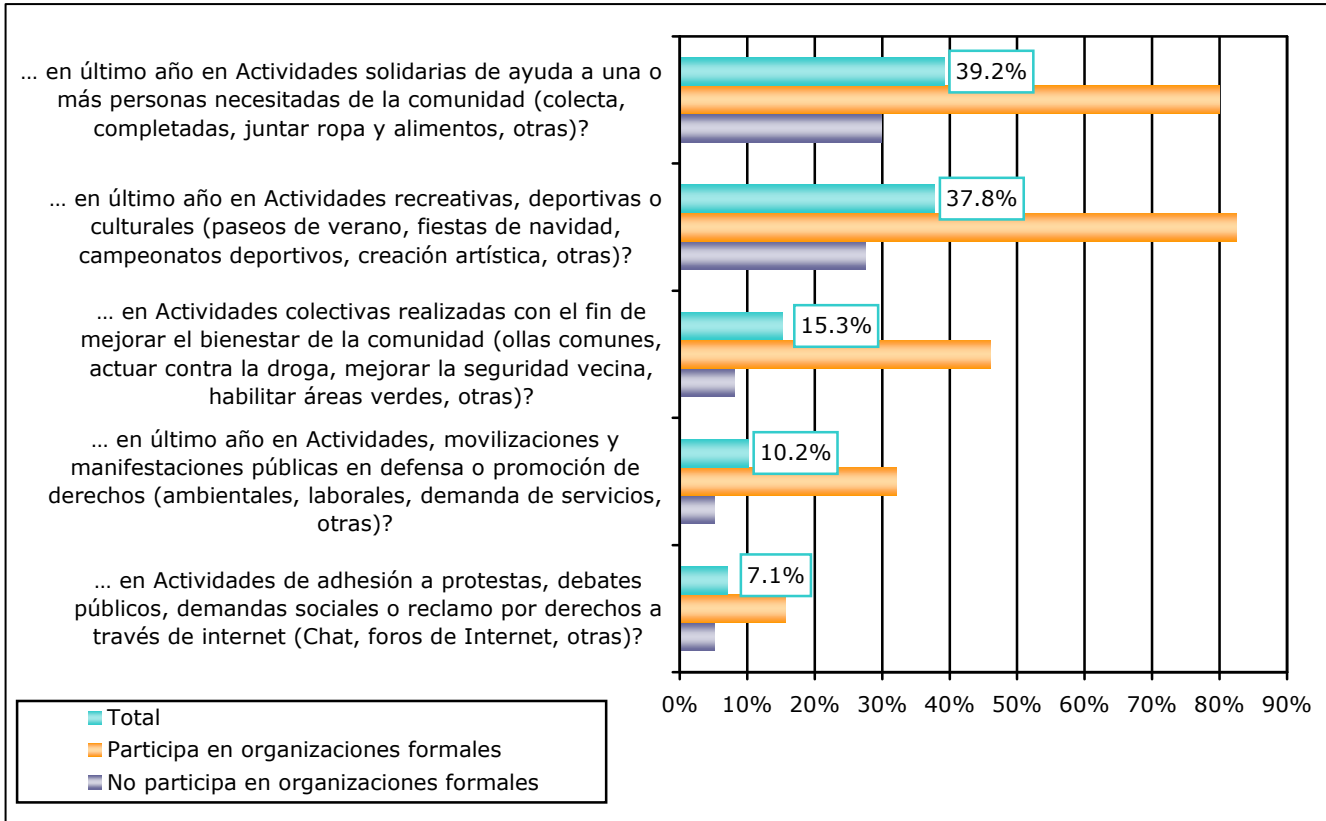
Además:

- De manera inversa al grupo organizado, el conjunto de no participantes en organizaciones formales privilegia la participación en actividades solidarias de ayuda –de bajo compromiso y que no requieren de una actitud preactiva- frente a las actividades de desarrollo personal, que sí implican una actitud activa o de mayor presencia.

GRÁFICO N° 5.

ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
 ¿HA PARTICIPADO EN ALGUNA DE LAS SIGUIENTES ACTIVIDADES EN COMPAÑÍA DE OTRAS PERSONAS DE SU COMUNIDAD,
 BARRIO O DESCONOCIDOS?

PORCENTAJE DE “PARTICIPA O HA PARTICIPADO EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES”
 Según Participación Organizaciones Formales - Base: Total de Entrevistados (N = 1.237)



De manera agregada, **casi el 60% de la muestra total** (casi el 100% de los participantes en organizaciones formales y algo más del 50% entre los no participantes) se involucra en algún **tipo de actividad específica** (Gráfico 6.A). Y la mitad de esta población total participante, lo hace en dos o más *tipos* de actividades en paralelo (Gráfico 6.B).

GRÁFICO N° 6.A
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
PARTICIPACIÓN SOCIAL NO PERMANENTE EN ACTIVIDADES ESPECÍFICAS (AGREGADA) –
BASE: TOTAL DE ENTREVISTADOS

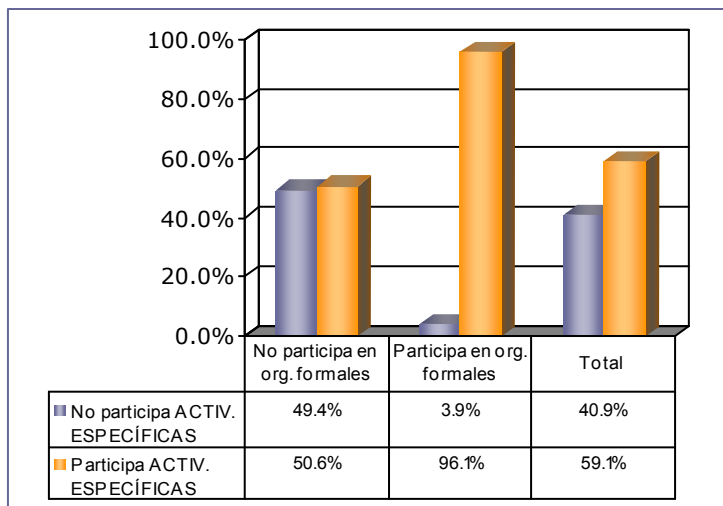
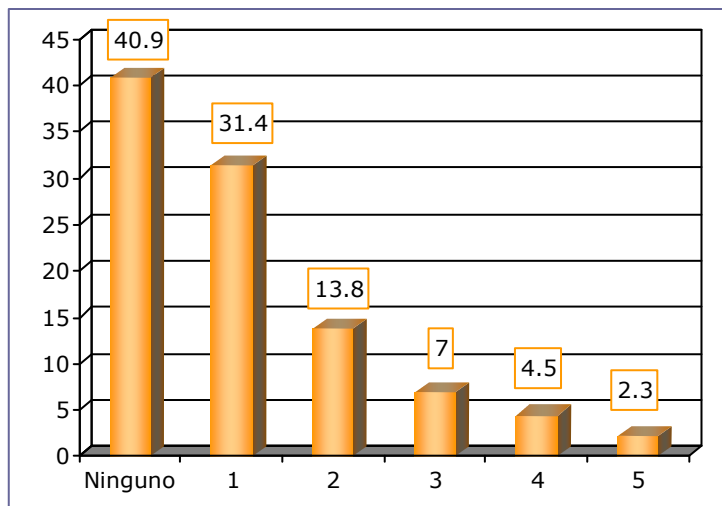


GRÁFICO N° 6.B
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
NÚMERO DE 'TIPOS' DE ACTIVIDADES
BASE: TOTAL DE ENTREVISTADOS



Centrando la atención en la caracterización de esta participación en actividades específicas, es posible observar:

- ☑ *No hay diferencias estadísticamente significativas* entre **hombres y mujeres** de manera agregada; y sólo destaca -con una importante brecha- la distancia relativa a “la realización de actividades solidarias de ayuda a una o más personas necesitadas de la comunidad”, donde el grupo de mujeres supera en alrededor de un 15% la declaración masculina.
- ☑ Por **intervalos de edad**, *no hay diferencias a nivel de conjunto*; y se constatan dos relaciones específicas: a mayor edad, mayor nivel de participación en actividades solidarias de bajo compromiso; y menor nivel de participación en actividades de adhesión a protestas, debates públicos y reclamo de derechos a través de Internet.
- ☑ En términos de **escolaridad**, emerge otra vez una relación lineal directa: *a medida que aumenta la escolaridad, crece la proporción de personas que declara la realización de actividades específicas*. Observando las actividades de manera diferenciada, el único caso que escapa a esta asociación es el de las actividades solidarias de bajo compromiso, donde se observa una suave relación inversa: a menor nivel de instrucción formal alcanzado, mayor nivel de participación.
- ☑ Finalmente en relación a este punto, *no hay diferenciación en el nivel de adhesión a actividades sociales específicas por nivel socioeconómico*; ni de manera agregada, ni de modo diferenciado por tipo de actividad.

I.3 PARTICIPACIÓN ELECTORAL

La **participación electoral** concentra **más de un 77% de inscritos** en los registros electorales, en el conjunto global de la muestra. Y otra vez es la población involucrada en organizaciones formales la que concentra las mayores proporciones de inscripción, con significación estadística (Gráfico 7A).

La efectiva participación en la última elección, desciende 6.1 puntos porcentuales, ubicándose en el 71.4% (estadígrafo similar al del parámetro poblacional). Focalizándose exclusivamente en el conjunto de inscritos, casi el 95% “votó en la última elección presidencial” (sin diferenciaciones entre la población organizada y no organizada) (Gráfico 7B).

AHORA LE QUIERO CONSULTAR POR OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN ¿USTED ESTÁ INSCRITO EN LOS REGISTROS ELECTORALES?

¿Y VOTÓ EN LA ÚLTIMA ELECCIÓN PRESIDENCIAL?

Se trata del más alto nivel de participación dentro del conjunto de población estudiada.

GRÁFICO N° 7.A
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
PARTICIPACIÓN ELECTORAL: INSCRIPCIÓN EN LOS REGISTROS
BASE: TOTAL DE ENTREVISTADOS

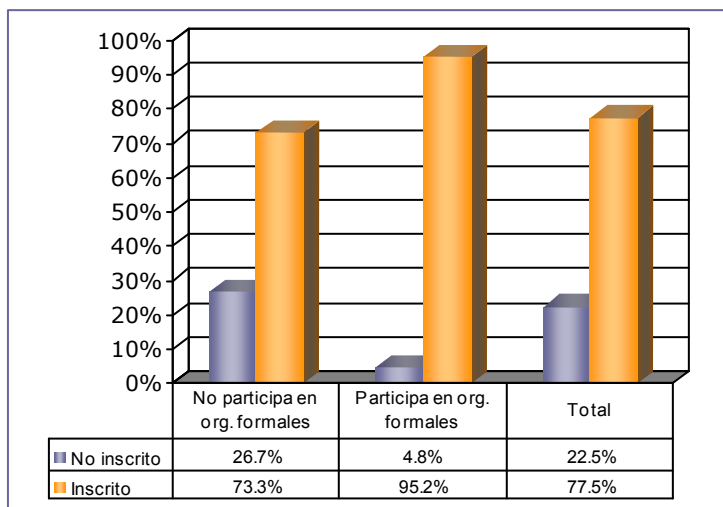
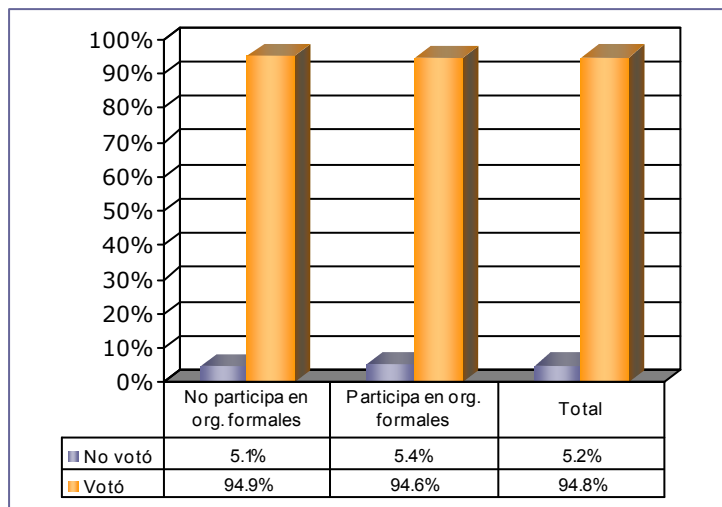


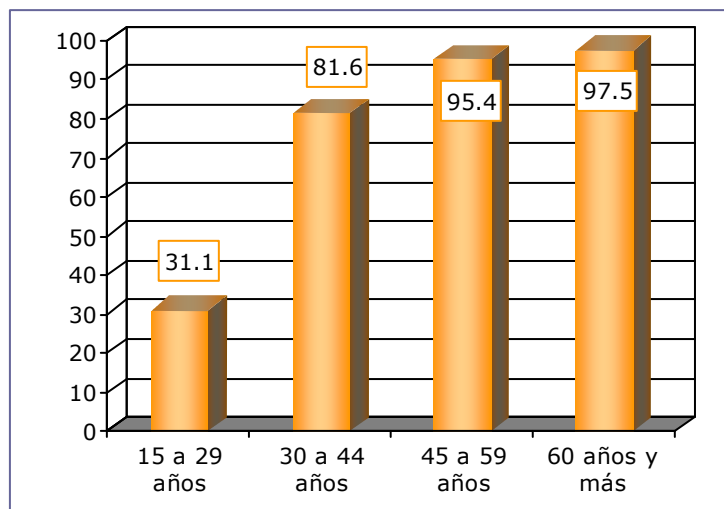
GRÁFICO N° 7.B
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
PARTICIPACIÓN ELECTORAL: PARTICIPACIÓN EN ÚLTIMA ELECCIÓN PRESIDENCIAL -
BASE: TOTAL DE ENTREVISTADOS



A nivel de variables de segmentación básicas:

- No hay diferencias significativas entre el grupo de **hombres y el de mujeres**.
- Por **intervalos de edad**, la relación lineal es clara: *a mayor edad, mayor participación electoral*. Destaca –no obstante- lo empinado de la brecha entre el grupo de jóvenes de hasta 29 años y el resto de la población, con sólo un 31.1% de mención de inscripción en los registros electorales entre los primeros, frente a un 81.6% al interior del grupo que le sigue:

GRÁFICO N° 8.
 ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
 ¿USTED ESTÁ INSCRITO EN LOS REGISTROS ELECTORALES?
 PORCENTAJE DE “SÍ, ESTOY INSCRITO”
 Según Intervalos de Edad - Base: Total de Entrevistados (N = 1.237)



- En términos de **escolaridad**, *no hay asociación* con la inscripción electoral a nivel de la muestra.
- Por **nivel socioeconómico**, *las proporciones de inscritos aumentan junto con la posesión de recursos* –aún cuando es el grupo más desfavorecido el que tiende a coincidir con el medio alto.

I.4 PARTICIPACIÓN OPINATIVA

La cuarta instancia de participación considerada, a saber, aquella que se canaliza a través de la opinión y el reclamo – consultada sólo entre la población no organizada- muestra al municipio como el interlocutor por excelencia frente a problemas concretos y necesidades de denuncia, corrección o solución.

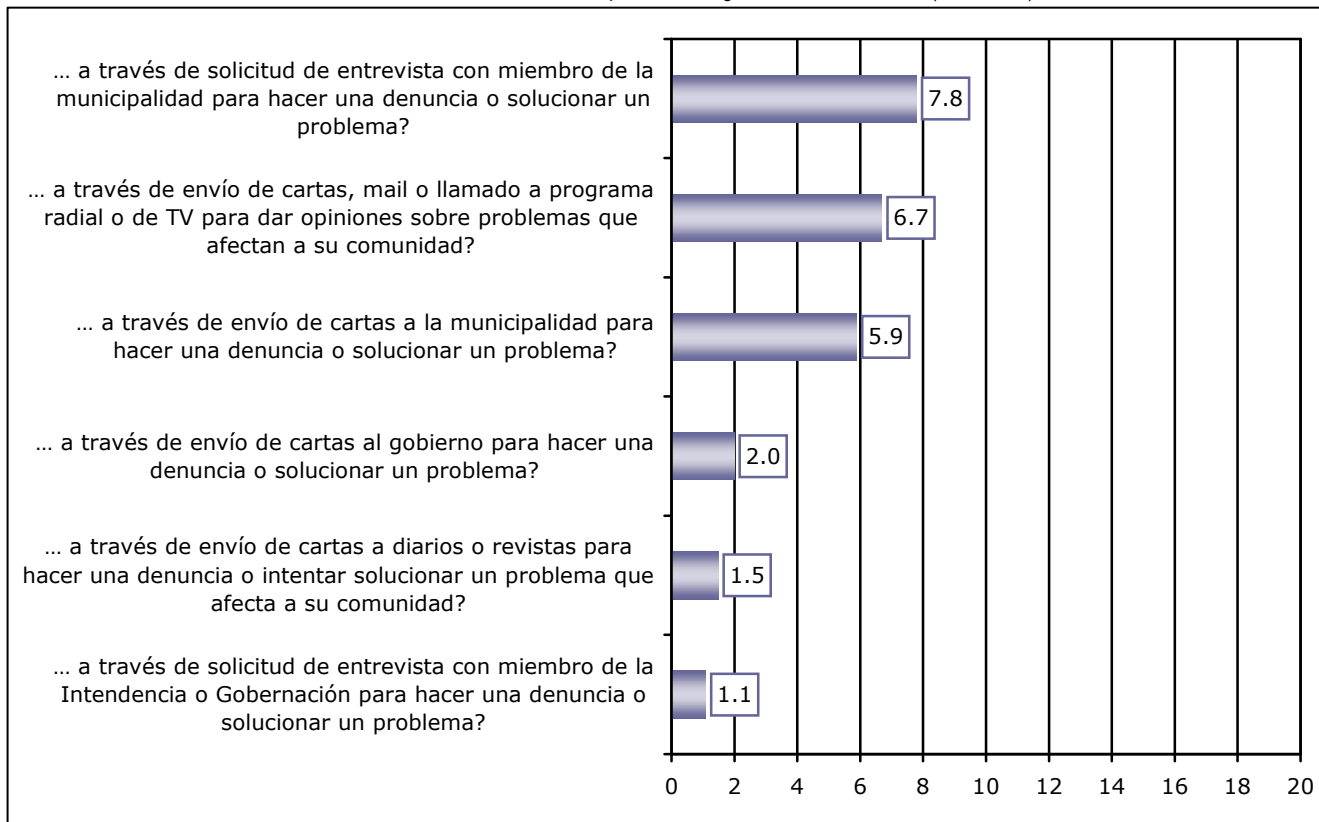
En términos de mecanismos, con proporciones similares se privilegia tanto a la petición formalizada a través de una carta, como el contacto directo a través de entrevistas personales.

Asimismo, los medios de comunicación no escritos –TV y radio- congregan las preferencias de cerca del 7% de la población no organizada.

¿HA ENTREGADO SU OPINIÓN O HA MANIFESTADO UN RECLAMO O DEMANDA A TRAVÉS DE ALGUNO DE ESTOS MEDIOS?

¿Y HA RECIBIDO UNA RESPUESTA POSITIVA?

GRÁFICO N° 9.
 ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
 ¿HA ENTREGADO SU OPINIÓN O HA MANIFESTADO UN RECLAMO O DEMANDA A TRAVÉS DE ALGUNO DE ESTOS MEDIOS?
 PORCENTAJE DE “SÍ, HA ENTREGADO SU OPINIÓN O RECLAMO”
 Base: Entrevistados No Participantes en Organizaciones Formales (N = 1.107)



De manera agregada, **algo más que el 17% de la población no organizada formalmente, declara participación opinativa.** Y no hay diferencias con sentido unívoco a nivel de sexo, ni intervalos etéreos, escolaridad o nivel socioeconómico.

A nivel de mayor detalle, **sólo se observan relaciones destacables entre la edad y la consideración del municipio como interlocutor:** así, *aumenta la proporción de personas que ha manifestado opinión o ha realizado reclamos tanto a través de cartas como a través de entrevistas personales al municipio, a medida que aumenta la edad.*

I.5 PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES Y ORGANIZACIONES NO FORMALES: LA MIRADA GLOBAL

Dentro de la población general de participantes y no participantes en organizaciones formales, el *'tipo'* de **participación mayoritaria** se concentra en la **inscripción en los registros electorales**, con casi un 75% de menciones (cerca de 3 puntos porcentuales por debajo de la proporción de inscritos a nivel total país).

En segundo lugar, más de la mitad participa en actividades dentro de grupos no permanentes (actividades recreativas, deportivas, culturales, solidarias, comunitarias, de promoción de derechos o adhesión a protestas, etc.).

Finalmente, considerando **todas las formas de participación no formal posibles**, algo más del 90% de la muestra global participa o ha participado durante el último año a través de alguno de los canales referidos.

GRÁFICO N° 10.
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES Y ORGANIZACIONES NO FORMALES:
LA MIRADA GLOBAL O AGREGADA - PORCENTAJE DE "PARTICIPA O HA PARTICIPADO"
Base: Total de Entrevistados⁷ (N = 1.237)

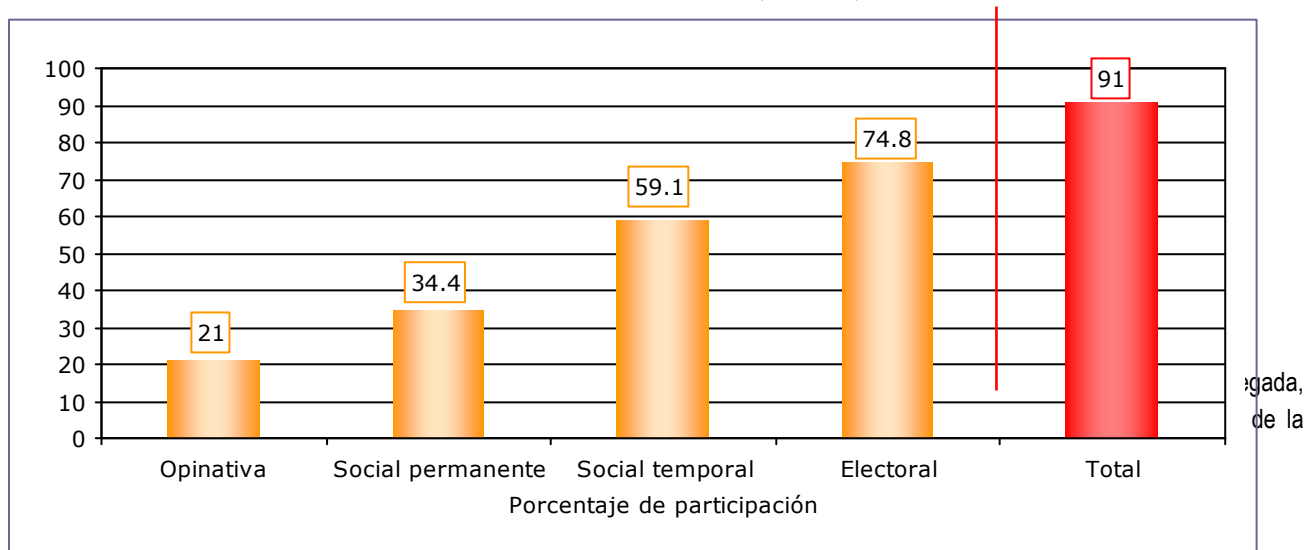
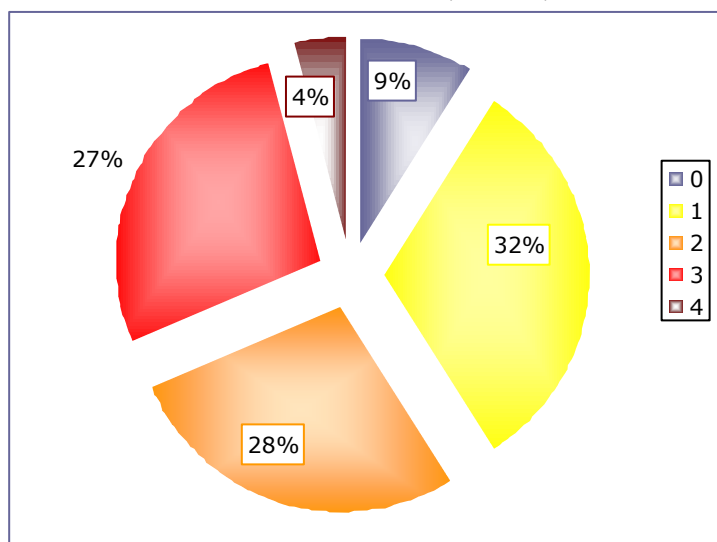


GRÁFICO N° 11.
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES Y ORGANIZACIONES NO FORMALES:
NÚMERO DE "TIPOS" EN LOS QUE PARTICIPA
Base: Total de Entrevistados (N = 1.237)



⁷ La participación opinativa ha sido consultada sólo entre la población de no participantes en organizaciones formales (Base: 1.007 entrevistados).

Por otro lado y en concordancia con lo planteado en relación a los distintos tipos hasta aquí abordados, si bien a nivel general resulta menos notorio –suavizadas las diferencias por la influencia de la participación electoral- la **diferencia en participación no formalizada** entre la población que participa en organizaciones formales y la que no, resulta siempre destacable: así, la distancia en los niveles de participación permanente en grupos no formales, y temporal en actividades específicas –entre ambos grupos referidos- se empina por sobre el 45%⁸ en cada caso. Lo que permite hipotetizar que **la participación no tradicional no constituye una alternativa a la participación organizada, sino que la complementa o la diversifica**; vale decir, ‘abre’ nuevos canales de expresión y acción a la población tradicionalmente asociada a la participación; e integra –aún cuando con menor fuerza- a los considerados previamente como ‘no organizados’.

En cuanto a los perfiles específicos asociados a estas formas de participación:

- No se observa diferencias destacables entre **hombres y mujeres** en ninguna de las formas o *tipos* observados; aún cuando la participación opinativa pareciera tener mayor fuerza entre la población masculina.
- Por **intervalos de edad**, hay una *asociación lineal directa entre la participación social permanente en grupos no formales y el tiempo biográfico* -a mayor edad, mayor participación-; así como una relación constatable entre la *edad y la participación general no formal* (social no formal, electoral y opinativa).
- Finalmente, a nivel agregado *tampoco se observa relaciones entre los niveles de participación no formal y la escolaridad o el nivel socioeconómico*. Pero sí se detecta estas asociaciones a nivel de la participación social (tanto permanente como específica) y escolaridad (a mayor escolaridad, mayor participación social); y sólo a nivel de participación en organizaciones permanentes, para nivel socioeconómico.

⁸ No se formulan conclusiones en relación a la participación a través de reclamos u opiniones, en tanto no fue medida ésta entre la población involucrada en organizaciones institucionalizadas.

CARACTERIZACIÓN COMUNAL

TABLA N° 12.
 ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
 FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES Y ORGANIZACIONES NO FORMALES:
 PORCENTAJE DE PERSONAS QUE PARTICIPA EN ... - SEGÚN COMUNA
 BASE: TOTAL DE ENTREVISTADOS (N = 1.237)

Porcentaje celda sobre total grupo		¿Participa o ha participado en el último año en ...?					TOTAL	
		Social Permanente	Social Temporal	Electoral	Opinativa	General no formal	%	N
		%	%	%	%	%		
Comuna	PICA	43.9%	58.5%	65.9%	22.0%	95.1%	100.0%	41
	ANTOFAGASTA	29.7%	57.4%	72.3%	11.6%	89.0%	100.0%	155
	HUASCO	71.1%	75.6%	88.9%	8.9%	100.0%	100.0%	45
	LOS VILOS	38.6%	77.3%	70.5%	15.9%	90.9%	100.0%	44
	PAPUDO	47.7%	77.3%	81.8%	18.2%	97.7%	100.0%	44
	SAN VICENTE	32.2%	59.3%	64.4%	27.1%	94.9%	100.0%	59
	CURICO	39.1%	53.6%	75.4%	32.6%	87.0%	100.0%	138
	MAULE	65.1%	81.4%	83.7%	16.3%	95.3%	100.0%	43
	CORONEL	37.1%	59.0%	71.4%	15.2%	89.5%	100.0%	105
	VILLARRICA	41.2%	69.1%	82.4%	19.1%	98.5%	100.0%	68
	PANGUIPULLI	27.6%	79.3%	82.8%	12.1%	94.8%	100.0%	58
	AYSEN	42.9%	61.9%	76.2%	7.1%	92.9%	100.0%	42
	COLINA	26.7%	61.0%	69.5%	1.9%	85.7%	100.0%	105
	PUDAHUEL	20.7%	46.4%	73.6%	18.6%	90.0%	100.0%	140
PUENTE ALTO	22.0%	41.3%	76.0%	20.0%	88.7%	100.0%	150	
TOTAL		34.4%	59.1%	74.8%	17.1%	91.0%	100.0%	1237

Si bien el tamaño de la muestra a nivel comunal sólo permite una observación de los datos no concluyente, es posible relevar algunos aspectos entendiéndolos como guías de análisis o tendencias provisorias.

En este contexto, es dable plantear que la **participación no formal** de manera adicionada, **no exhibe diferencias destacables a nivel comunal**, ubicándose en un rango que oscila entre casi el 86% y el 100% de participación declarada. Por tipo específico, el único caso que presenta una amplitud de rango absolutamente contundente es la participación social permanente, con alrededor de un 50% de diferencia entre Pudahuel (20.7%) y Huasco (71.1%); distancia que no se repite en ninguna de las otras formas de participación medidas.

II. PARTICIPACIÓN Y MOTIVACIONES

RAZONES DE NO PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES FORMALES O TRADICIONALES

TABLA N° 13.
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
PRINCIPAL MOTIVO DE NO PARTICIPACIÓN EN NINGUNA ORGANIZACIÓN FORMAL⁹
BASE: ENTREVISTADOS QUE NO PARTICIPAN EN ORGANIZACIONES FORMALES (N = 1.007)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Por falta de tiempo	368	29.7	36.5	36.5
	Por falta de interés	247	20.0	24.5	61.1
	Por falta de información	130	10.5	12.9	74.0
	Porque existe corrupción en las organizaciones sociales	44	3.6	4.4	78.4
	Porque tiene otras responsabilidades que considera más importantes	41	3.3	4.1	82.4
	Porque no tiene necesidad	40	3.2	4.0	86.4
	Otra	36	2.9	3.6	90.0
	Por falta de espacios y oportunidades para hacerlo	34	2.7	3.4	93.3
	Porque en las organizaciones o grupos no se logra nada	28	2.3	2.8	96.1
	Porque las organizaciones son cerradas (hay autoritarismo)	15	1.2	1.5	97.6
	Por temor (a perder el trabajo, da inseguridad, es peligroso)	9	.7	.9	98.5
	Por razones económicas o materiales	7	.6	.7	99.2
	Porque logra las cosas de manera individual	5	.4	.5	99.7
	Porque un familiar se opone (la pareja, los hijos, otros)	3	.2	.3	100.0
Total	1007	81.4	100.0		
Perdidos	No aplicable: participa en organizaciones formales	230	18.6		
Total		1237	100.0		

Al analizar los motivos de no participación en organizaciones formales, emerge con claridad un **'núcleo duro' y absolutamente reacio a la participación tradicional** que congrega a **más de un 37% de los 'no-participantes'** que, o bien reconoce una falta de interés genuino ("no tiene interés" o "tiene otras responsabilidades más importantes") o bien derechamente tiene una opinión adversa en relación a las organizaciones ("son autoritarias", "existe corrupción" o "no se logra nada"). Núcleo al que podría sumársele (restándolos a la población potencialmente participante) el conjunto de personas que no considera a la participación como un canal pertinente ("no tiene necesidad" o "logra las cosas de manera individual"). Ergo, es posible concluir que uno de cada cuatro no participantes, está absolutamente cerrado a las formas de participación tradicionales.

Por otra parte, una proporción cercana al tercio aduce **"falta de tiempo"**, lo que podría significar un modo 'elegante' de no negar de plano una posibilidad ciertamente no considerada, o un obstáculo real y modificable de acuerdo a las circunstancias; vale decir, se trata de un grupo del cual no cabe inferir con certeza *si será susceptible de eventual participación en nuevos escenarios*.

De manera inversa, **alrededor de un 17% muestra una actitud no concluyente hacia la participación en organizaciones formales**, pudiendo advertirse que eventualmente frente a algunos cambios de condiciones, pudieran integrarse.

⁹ Los colores orientan la agrupación de ítems en categorías latentes.

SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN

Para **un tercio** de la población entrevistada, la participación se relaciona con el **interés social y el compromiso con los ideales**. Paralelamente, la **función más netamente instrumental** agrupa a **casi otro tercio** de las respuestas – instrumentalidad orientada tanto a la obtención de ‘cosas’ personales, como de objetivos comunitarios (lo que la emparenta con la anterior), de control social o de expresión.

Por otro lado, para **uno de cada cinco**, la participación obedece a **necesidades internas de desarrollo**, como “pasarlos bien” o “pertenecer a un grupo”; aquí el fin se logra *en* la participación, el objetivo es intrínseco.

Finalmente, la posición pesimista de **‘no sirve’** concentra de manera agregada a **algo más de un 6%**.

TABLA N° 14.
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
¿QUÉ CREE QUE SIGNIFICA PARTICIPAR? PRIMERA Y SEGUNDA MENCIÓN AGREGADAS
BASE: TOTAL DE ENTREVISTADOS (N = 1.237)

		Participación en organizaciones formales		TOTAL
		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	
¿Qué significa participar?	Ayudar, colaborar, cooperar	21.3%	16.3%	20.4%
	Apoyar una causa, luchar por un ideal	12.4%	13.6%	12.7%
	Pertenecer a un grupo	11.4%	17.9%	12.6%
	Expresarse, dar a conocer ideas u adhesiones	10.9%	10.0%	10.7%
	Entretenerse, pasar buenos momentos con otras personas	10.6%	6.1%	9.8%
	Manifestar, reclamar por sus derechos o los derechos de las personas	6.2%	10.0%	6.9%
	Un medio para conseguir cosas que me parecen importantes (mejorar el ambiente, la ciudad)	5.7%	10.6%	6.6%
	Un medio para conseguir cosas que necesito (una vivienda, un mejor salario, un subsidio)	5.8%	7.2%	6.1%
	Informarse	5.0%	1.6%	4.4%
	Una pérdida de tiempo, porque no se logra nada	3.5%	.9%	3.0%
	Un medio para controlar o incidir en las decisiones y acciones del gobierno y el Estado	2.3%	3.6%	2.5%
	Una pérdida de tiempo, porque todo está arreglado	1.8%	.7%	1.6%
	Asumir problemas y conflictos innecesariamente	1.7%	.7%	1.5%
	Elegir a los representantes	1.0%	.9%	1.0%
	Otra	.3%		.3%
	No sabe	.1%		.1%
	TOTAL	%	100.0%	100.0%
	N	1007	230	1237

A nivel de participantes y no participantes en organizaciones formales, las mayores diferencias se asientan en el **sentido de pertenencia**, el **enfoque de derechos** y la perspectiva de **involucramiento/empoderado** (“cosas que me parecen importantes, como mejorar el ambiente, la ciudad...”), significados más pronunciados entre los participantes.

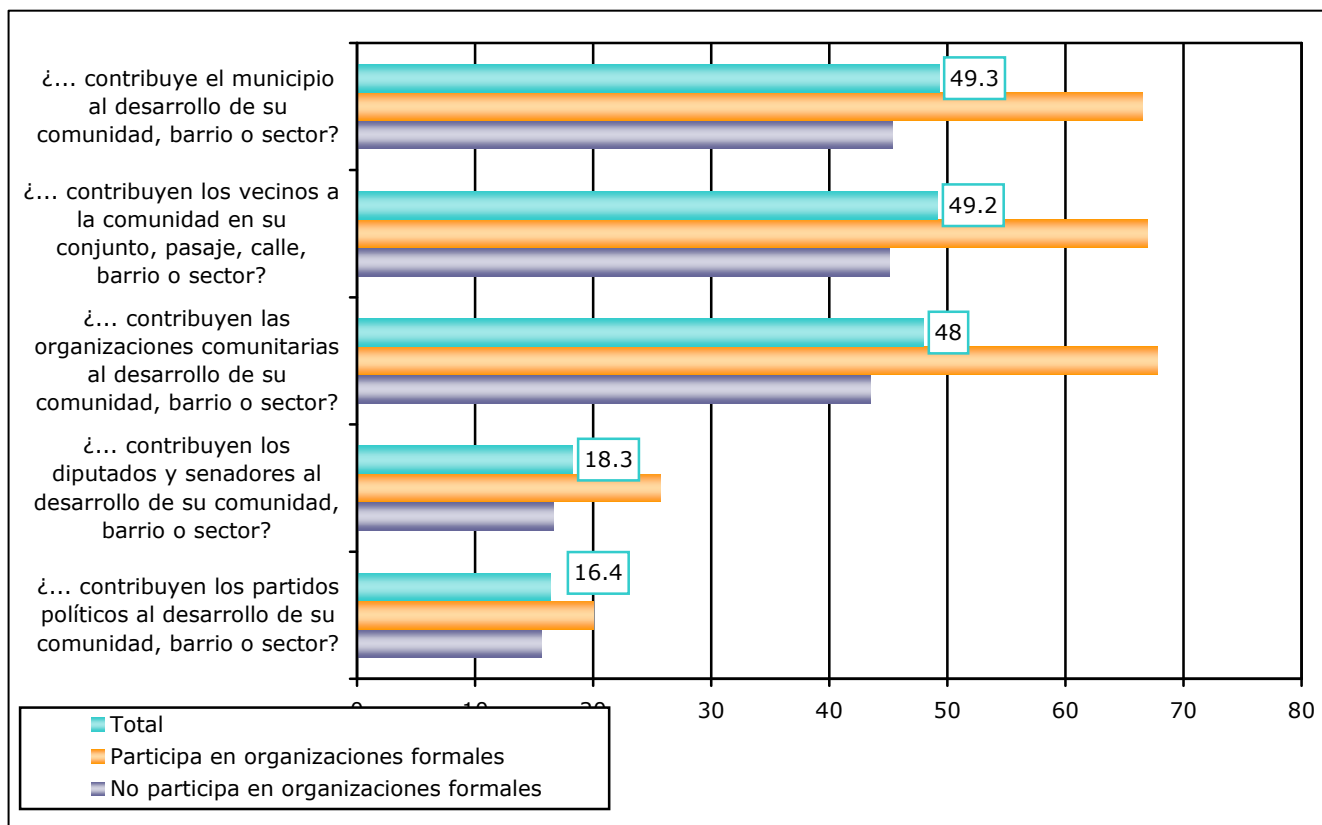
III. ACTORES Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD: CONFIANZA

Casi la mitad de los entrevistados, considera que tanto el municipio, como los vecinos y las organizaciones comunitarias, contribuyen “mucho” o “algo” al desarrollo de la propia comunidad. Confianza marcadamente mayor entre los participantes en las organizaciones formales (Gráfico 15), lo que denota que **la participación institucionalizada correlaciona con el desarrollo de la confianza en instituciones, personas y organizaciones.**

**EN SU OPINIÓN, LOS SIGUIENTES ACTORES
¿EN QUÉ MEDIDA CONTRIBUYEN AL
DESARROLLO DE SU COMUNIDAD, BARRIO O
SECTOR?**

Al reverso, la **ausencia de confianza en la contribución de los partidos políticos y sus representantes en el parlamento**, remite a dos posibilidades probablemente concatenadas: un déficit en la imagen pública del sistema partidario, y/o un reconocimiento apropiado de cuáles son los actores efectivamente orientados –por definición y función- al desarrollo comunal y local.

GRÁFICO N° 15.
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
CONTRIBUCIÓN DE LOS ACTORES AL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD, BARRIO O SECTOR
Según Participación Organizaciones Formales - Base: Total de Entrevistados (N = 1.237)



Observando la **percepción de confianza intercomunas**, Pudahuel y Puente Alto –comunidades netamente urbanas y de grandes conglomerados- detentan los mayores déficit de confianza en la propia comunidad y sus organizaciones de base. Huasco –como particularidad- muestra una relación inversa a la mayoritaria con baja confianza en las organizaciones comunitarias y confianza mayor –en términos relativos- hacia diputados y senadores. Finalmente, Pica es la comuna que detenta una visión más crítica al aporte del sistema político-partidario, con una mención positiva de sólo un 4.9% -en relación a los partidos políticos- y algo más de un 7% hacia diputados y senadores (Tabla 16).

TABLA N° 16.
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
CONTRIBUCIÓN DE LOS ACTORES AL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD, BARRIO O SECTOR
Según Comuna - Base: Total de Entrevistados (N = 1.237)

		Contribución de actores al desarrollo de comunidad, barrio o sector					TOTAL	
		Vecinos %	Organizac. comunitarias %	Partidos políticos %	Municipio %	Diputados y Senadores %	%	N
Comuna	PICA	51.2%	43.9%	4.9%	46.3%	7.3%	100.0%	41
	ANTOFAGASTA	44.5%	43.9%	12.9%	40.6%	14.8%	100.0%	155
	HUASCO	55.6%	33.3%	15.6%	48.9%	28.9%	100.0%	45
	LOS VILOS	47.7%	52.3%	15.9%	45.5%	11.4%	100.0%	44
	PAPUDO	65.9%	54.5%	18.2%	54.5%	22.7%	100.0%	44
	SAN VICENTE	66.1%	81.4%	16.9%	62.7%	18.6%	100.0%	59
	CURICO	63.0%	54.3%	21.0%	44.2%	13.8%	100.0%	138
	MAULE	76.7%	74.4%	14.0%	46.5%	25.6%	100.0%	43
	CORONEL	48.6%	46.7%	21.0%	43.8%	28.6%	100.0%	105
	VILLARRICA	36.8%	47.1%	23.5%	52.9%	35.3%	100.0%	68
	PANGUIPULLI	55.2%	63.8%	22.4%	44.8%	19.0%	100.0%	58
	AYSEN	66.7%	59.5%	23.8%	69.0%	28.6%	100.0%	42
	COLINA	64.8%	57.1%	15.2%	69.5%	13.3%	100.0%	105
	PUDAHUEL	22.1%	25.0%	8.6%	42.1%	12.9%	100.0%	140
PUENTE ALTO	32.7%	35.3%	16.7%	50.0%	14.7%	100.0%	150	
TOTAL	49.2%	48.0%	16.4%	49.3%	18.3%	100.0%	1237	

IV. GESTIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA

IV.1 PERCEPCIÓN DE EXISTENCIA Y FUNCIONAMIENTO DE INSTRUMENTOS LEGALES DE PARTICIPACIÓN MUNICIPAL

Al consultar por los **instrumentos de participación ciudadana en la gestión municipal**, los más ampliamente mencionados remiten a procesos que involucran a los alcaldes: así, Cuentas Públicas y Audiencias Públicas, son señalados por casi un 44% y un 42.6% respectivamente. Al reverso, los CESCO y las Cartas Ciudadanas no alcanzan el 10% de las menciones. Lo que se

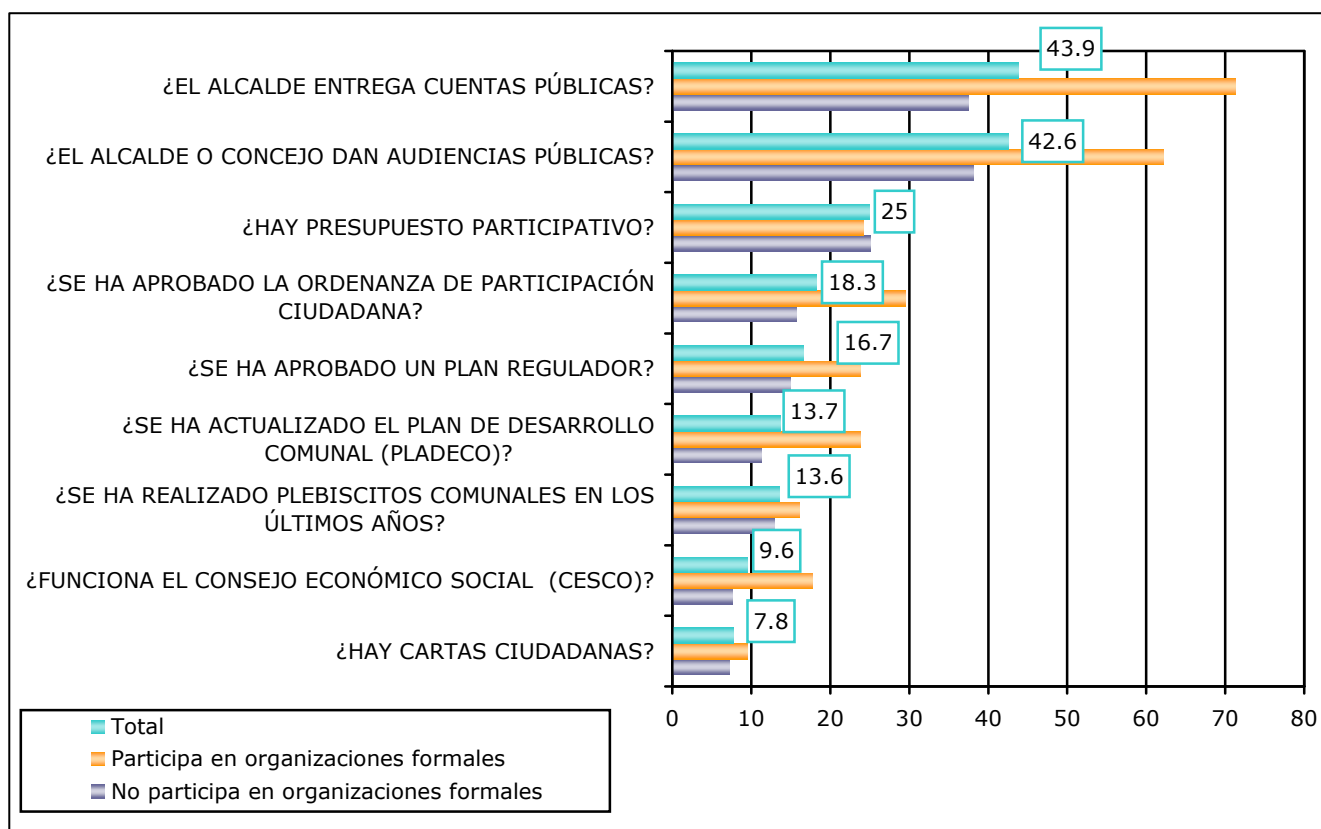
EN SU COMUNA ¿SABE USTED SI
FUNCIONA...?

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

corresponde con la efectiva presencia de los mecanismos en las comunas: masivos y generalizados –los dos primeros- y minoritarios –los dos últimos.

Por otro lado, las **brechas de percepción** entre participantes de organizaciones formales y no participantes **tienden a diluirse, con excepción de la entrega de Cuentas Públicas y Audiencias**, donde la respuesta positiva de los primeros supera en casi un 34% y un 24% respectivamente a la de los no participantes (Gráfico 17).

GRÁFICO N° 17.
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
CONOCIMIENTO DE INSTANCIAS MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN:
¿FUNCIONA EN SU COMUNA...?
Según Participación Organizaciones Formales - Base: Total de Entrevistados (N = 1.237)



En cuanto a la relación entre las **formas de participación no institucionalizada** ya referida, y la **percepción relativa a los distintos mecanismos de participación comunal**, se observa que:

- Participación permanente en grupos no formales:** de manera previsible, quienes participan en grupos permanentes no formales (vecinales, de mujeres, de juegos o pasatiempos, culturales, de defensa del medio ambiente, etc.), declaran un mayor conocimiento de los mecanismos de participación municipales. Las mayores brechas se observan –tal como se veía en relación a la participación organizada- en la alusión a la entrega de las Cuentas Públicas (24.3% de diferencia), de las Audiencias Públicas (13.4%) y la actualización del Plan de Desarrollo Comunal (12.7%).

- ☑ **Participación en actividades específicas:** la relación encontrada entre participación y conocimiento de entrega de Cuentas Públicas y Audiencias, tiende a repetirse en este caso.
- ☑ **Participación electoral:** con excepción de los Plebiscitos Comunales y las Cartas Ciudadanas (con presencia efectivamente menor en las comunas consultadas), los distintos instrumentos de participación son mencionados en mayor medida por el conjunto de inscritos. Nuevamente se observan las mayores distancias respecto a las Cuentas Públicas –siempre mayoritariamente reconocidas- y las Audiencias Públicas brindadas por el alcalde.
- ☑ **Participación Opinativa:** la brecha constante relativa a la mención a Audiencias Públicas se diluye casi totalmente al diferenciar por el tipo de participación a través de reclamos o difusión de opiniones; en cambio – exhibiendo un comportamiento distinto al hasta aquí tratado- es en relación al Presupuesto Participativo donde los participantes declaran su implementación en mucha más elevada proporción (20.4 puntos porcentuales más de declaración “sí”, aún cuando sólo en tres de las 15 comunas se ha implementado desde el año 2005).
- ☑ **Participación general en organizaciones no formales:** finalmente, agrupando los distintos tipos de participación no formal, claramente se constata una **correlación entre participación y percepción de presencia de instrumentos participativos municipales**. Las herramientas que en mayor medida denotan difusión entre la población de participantes no formales son –como se confirmara en el análisis parcial- las Cuentas Públicas y las Audiencias Públicas.

Por otro lado, en términos de **perfiles personales de ‘conocedores’**:

- ☑ El nivel de percepción de mecanismos entre **hombres y mujeres** no se distribuye con un sentido unívoco: las *diferencias son menores* y se presentan en una y otra dirección.
- ☑ Por **intervalos de edad**, tampoco se observa asociación, excepto en lo que concierne al conocimiento de la entrega de Audiencias Públicas y la aprobación de Ordenanzas de Participación, instrumentos que son reconocidos en mayor proporción a medida que aumenta la edad.
- ☑ El **nivel de escolaridad**, en cambio, sí exhibe diferencias: *a medida que crece la escolaridad, aumenta la proporción de personas que declara conocer el funcionamiento del CESCO, el PLADECO, el Plan Regulador, las Cuentas Públicas y el Presupuesto Participativo*. A la inversa, son quienes reconocen menor nivel de instrucción formal quienes en mayor medida afirman “sí, hay” en relación a las Audiencias Públicas brindadas por el alcalde.
- ☑ Para cerrar esta caracterización, una *relación lineal directa se observa entre el nivel socioeconómico y el conocimiento de la aprobación del Plan Regulador y la entrega de Cuentas Públicas*. Y otra vez como contracara, la alusión a las Audiencias Públicas aumenta a medida que disminuye el nivel de recursos de los entrevistados.

CARACTERIZACIÓN COMUNAL

TABLA N° 18.

ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
 PERCEPCIÓN DE FUNCIONAMIENTO DE MECANISMO MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN: PORCENTAJE QUE DECLARA EXISTENCIA, FUNCIONAMIENTO, IMPLEMENTACIÓN....
 Según Comuna - Base: Total de Entrevistados (N = 1.237)

		En su comuna ¿sabe usted si ...?¹⁰									TOTAL	
		¿EL CONSEJO ECONÓMICO SOCIAL (CESCO)?	¿PLAN DE DESARROLLO COMUNAL (PLADECO)?¹¹	¿APROBADO UN PLAN REGULADOR?	¿EL ALCALDE ENTREGA CUENTAS PÚBLICAS?	¿ORDENANZA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?	¿PLEBISCITOS COMUNALES EN LOS ÚLTIMOS AÑOS?	¿EL ALCALDE O CONCEJO DAN AUDIENCIAS PÚBLICAS?	¿HAY PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?	¿HAY CARTAS CIUDADANAS?	%	N
Comuna	PICA	14.6%	7.3%	12.2%	87.8%	12.2%	2.4%	53.7%	17.1%	7.3%	100%	41
	ANTOFAGASTA	5.8%	10.3%	9.7%	27.7%	9.7%	6.5%	23.9%	15.5%	5.2%	100%	155
	HUASCO	6.7%	20.0%	13.3%	71.1%	26.7%	17.8%	51.1%	24.4%	6.7%	100%	45
	LOS VILOS	13.6%	15.9%	27.3%	43.2%	11.4%	4.5%	56.8%	47.7%	6.8%	100%	44
	PAPUDO	11.4%	18.2%	22.7%	70.5%	4.5%	2.3%	65.9%	47.7%	4.5%	100%	44
	SAN VICENTE	10.2%	13.6%	10.2%	35.6%	13.6%	13.6%	49.2%	32.2%	13.6%	100%	59
	CURICO	13.8%	21.7%	33.3%	58.7%	48.6%	13.8%	20.3%	34.1%	6.5%	100%	138
	MAULE	9.3%	18.6%	25.6%	72.1%	34.9%	11.6%	39.5%	20.9%	16.3%	100%	43
	CORONEL	2.9%	10.5%	5.7%	33.3%	10.5%	14.3%	57.1%	23.8%	5.7%	100%	105
	VILLARRICA	27.9%	26.5%	29.4%	64.7%	22.1%	39.7%	63.2%	27.9%	16.2%	100%	68
	PANGUIPULLI	17.2%	19.0%	20.7%	55.2%	32.8%	13.8%	51.7%	13.8%	6.9%	100%	58
	AYSEN	7.1%	19.0%	14.3%	73.8%	7.1%	16.7%	59.5%	14.3%	2.4%	100%	42
	COLINA	11.4%	18.1%	18.1%	37.1%	14.3%	12.4%	44.8%	12.4%	7.6%	100%	105
	PUDAHUEL	4.3%	3.6%	5.7%	19.3%	14.3%	19.3%	35.7%	31.4%	5.7%	100%	140
PUENTE ALTO	5.3%	6.0%	16.0%	27.3%	9.3%	11.3%	41.3%	23.3%	10.0%	100%	150	
TOTAL	9.6%	13.7%	16.7%	43.9%	18.3%	13.6%	42.6%	25.0%	7.8%	100%	1237	

¹⁰ En azul se marcan las comunas donde efectivamente se ha implementado o actualizado el mecanismo de participación. Para Cuentas Públicas y Audiencias Públicas, se ha destacado todo el recuadro (todas las comunas entregan Cuentas y Audiencias).

¹¹ Para los PLADECO, se destaca en azul las actualizaciones 2006 y 2007.

En general, al detener la mirada en los resultados por comuna, **no se observa una correlación precisa entre los instrumentos legales efectivamente utilizados por el municipio para una gestión participativa, y la percepción respecto a su existencia**, funcionamiento o actualización. Así –por ejemplo- mientras las cartas de participación ciudadana se hallan efectivamente presentes en Papudo, Maule, Villarrica y Panguipulli, sólo alcanzan proporciones elevadas de menciones en Maule y Villarrica. O en Antofagasta, funcionando efectivamente el Consejo Económico y Social, el reconocimiento resulta minoritario.

IV.2 OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN BRINDADAS POR EL MUNICIPIO

Más de la mitad de los entrevistados considera que el municipio “brinda oportunidades de participación”

LA MUNICIPALIDAD ¿BRINDA OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN?

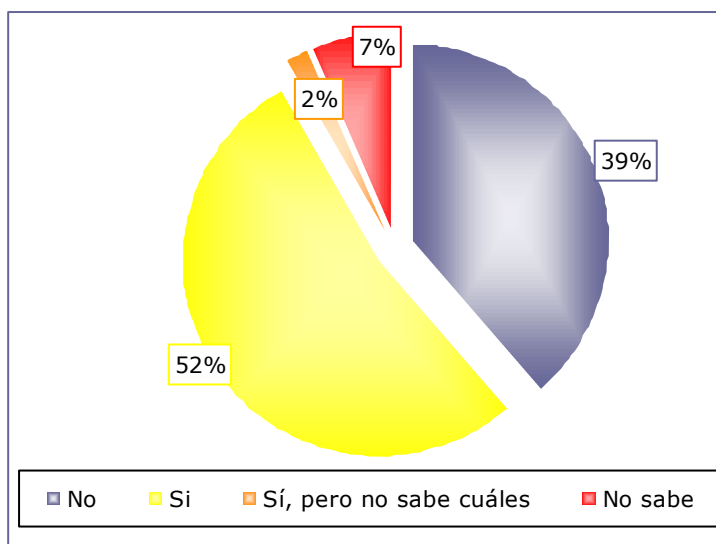
¿EN QUÉ O A TRAVÉS DE QUÉ PROGRAMAS, PROYECTOS O INSTANCIAS?

(Gráfico 19), con diferencias constantes de reporte mayor entre los participantes de distintos ‘tipos’ –con excepción de la electoral, donde la opinión no muestra diferencias.

En términos de ranking de distancias, la mayor se focaliza a favor de quienes declaran participación permanente en grupos no formales; seguidos de quienes han manifestado reclamos u opiniones; y de quienes –en tercer lugar- participan en

actividades específicas. Todo lo cual se corresponde con la idea intuitiva de que a mayor participación efectiva, mayor creencia en la disponibilidad de opciones (retroalimentándose).

GRÁFICO N° 19.
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
LA MUNICIPALIDAD ¿BRINDA POSIBILIDADES DE PARTICIPACIÓN?
Base: No participantes en Organizaciones Formales (N = 1.007)



En contraposición, no se observa asociación entre esta percepción y algunas variables de segmentación básicas como el sexo, la edad, la escolaridad o el nivel socioeconómico.

En cuanto a instancias concretas de participación ofertadas por el municipio, uno de cada cuatro entrevistados reconoce proyectos de pavimentación; y uno de cada cinco proyectos de vivienda social o actividades recreativas –

respectivamente. Muy de cerca, una proporción importante y superior al 17%, menciona proyectos y programas sociales, actividades culturales y proyectos relacionados con la capacitación y el empleo.

Claramente **la difusión se centra en los participantes de organizaciones institucionalizadas**, con diferencias sustantivas que en algunos casos –como la vivienda social, las entrevistas con el alcalde o la Cuenta Pública– superan los 50 puntos porcentuales (Tabla 20).

TABLA N° 20.
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
PROGRAMAS, PROYECTOS O INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN
RECONOCIDAS POR LA COMUNIDAD
Según Participación Organizaciones Formales - Base: Total de Entrevistados (N = 1.237)

			Participación en organizaciones formales		TOTAL
			No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	
Porcentaje que menciona que la municipalidad brinda posibilidades de participación en ...	¿En proyectos de vivienda social?	%	11.5	64.3	21.3
	¿En charlas informativas u otras (de vivienda, educación, loteo, etc.)?	%	5.6	44.8	12.9
	¿En proyectos de pavimentación?	%	19.6	51.7	25.5
	¿En el Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE)?	%	3.4	38.3	9.9
	¿En el Fondo Productivo?	%	1.9	33.9	7.8
	¿En Proyectos de capacitación?	%	9.6	50.9	17.3
	¿En Programas de empleo?	%	8.4	56.1	17.3
	¿En actividades culturales?	%	9.0	56.1	17.8
	¿En actividades recreativas?	%	12.3	55.2	20.3
	¿En proyectos y programas sociales (de juventud, adulto mayor, infancia en riesgo, mujer, etc.)?	%	11.6	57.8	20.2
	¿En Cuenta pública?	%	2.5	58.7	12.9
	¿En Cabildo o diálogos con las autoridades?	%	1.1	23.0	5.2
	¿En Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)?	%	2.1	33.5	7.9
	¿En Audiencia pública?	%	2.5	49.1	11.2
	¿En Entrevista directa con el alcalde u otra autoridad dentro del municipio?	%	3.6	59.6	14.0
	¿En otra instancia para participación?	%	8.2	3.5	7.4
TOTAL	%		100	100	100
	N		1007	230	1237

Por otra parte, con excepción de las actividades relacionadas con el empleo, **las personas reconocen justamente a aquellas instancias que utilizan con mayor frecuencia** (Tabla 21). Así, las actividades recreativas, culturales, la participación en programas de corte social y en los proyectos de pavimentación, encabezan el ranking de actividades desarrolladas.

Tabla N° 21.
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
PROGRAMAS, PROYECTOS O INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN
RECONOCIDAS POR LA COMUNIDAD
Según Participación Organizaciones Formales Base: Total de Entrevistados (N = 1.237)

			Participación en organizaciones formales		TOTAL
			No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	
Porcentaje que ha participado en instancias municipales...	Participa en actividades recreativas?	%	6.1	23.5	9.3
	Participa en proyectos y programas sociales (de juventud, adulto mayor, infancia en riesgo, mujer, etc.)?	%	4.1	21.7	7.4
	Participa en proyectos de pavimentación?	%	6.3	11.7	7.3
	Participa en actividades culturales?	%	3.7	22.2	7.1
	Participa en Entrevista directa con el alcalde u otra autoridad dentro del municipio?	%	1.9	27.4	6.6
	Participa en proyectos de vivienda social?	%	5.3	11.7	6.5
	Participa en Cuenta pública?	%	0.9	23.9	5.2
	Participa en charlas informativas u otras (de vivienda, educación, loteo, etc.)?	%	2.5	16.5	5.1
	Participa en Proyectos de capacitación?	%	1.9	17.0	4.7
	Participa en Programas de empleo?	%	2.3	15.2	4.7
	Participa en Audiencia pública?	%	0.9	17.8	4.0
	Participa en el Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE)?	%	1.2	11.3	3.1
	Participa en Cabildo o diálogos con las autoridades?	%	0.3	8.7	1.9
	Participa en el Fondo Productivo?	%	0.5	7.4	1.8
	Participa en Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)?	%	0.2	7.4	1.5
Participa en alguna otra instancia municipal?	%	1.7	0.9	1.5	
TOTAL	%		100	100	100
	N		1007	230	1237

Finalmente, la constatación recurrente de una **mayor participación no formal -e incluso como ‘usuario’ o ‘beneficiario’- de la población organizada institucionalmente**, emerge con potencia en relación a este punto. Además, resulta destacable la diversificación en la orientación del tipo de actividades, resultando presentes con similar intensidad tanto aquellas que implican participación ciudadana en términos de interlocución con el Estado (al menos como receptor de información); las orientadas al desarrollo personal; y aquellas de compromiso social con población vulnerable.

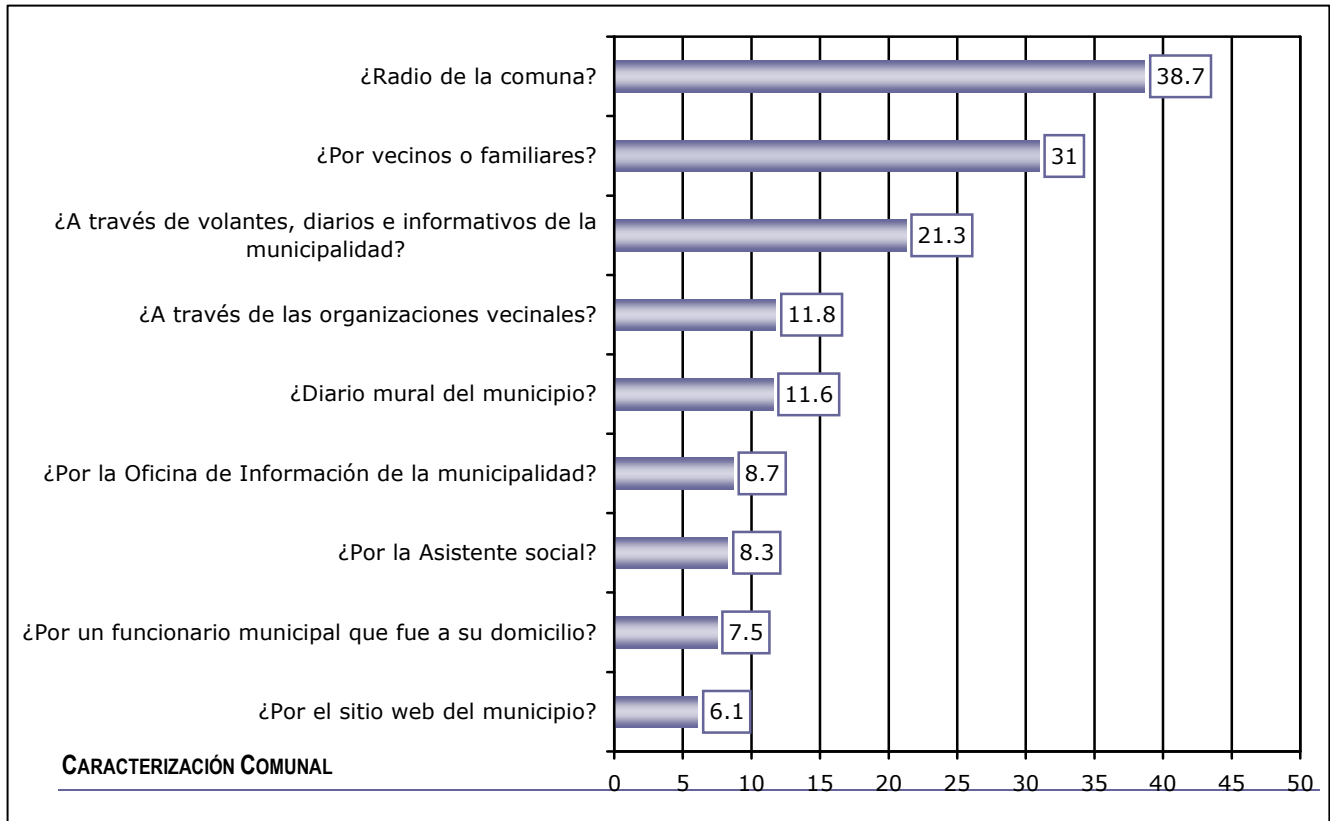
IV.3 MEDIOS DE INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN MUNICIPALES

El conjunto de población no participante en organizaciones formales (única consultada al respecto), se ha informado de las actividades desarrolladas por el municipio, básicamente a través de las **radios comunales** y, uno de cada tres, de la **conversación con familiares y amigos** (Gráfico 22). Vale decir, a través de dos tipos de medios ‘indirectos’. En tercer lugar, los

¿CUÁL O CUÁLES DE LOS SIGUIENTES MEDIOS HA UTILIZADO USTED EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES PARA INFORMARSE DE LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES?

medios directos y proactivos –como volantes, diarios e informativos- han impactado a uno de cada cuatro vecinos. Finalmente, destaca dentro de esta población no organizada formalmente, su contacto con organizaciones vecinales, que congrega casi un 12% de los medios utilizados.

GRÁFICO N° 22.
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
MEDIOS DE INFORMACIÓN UTILIZADOS PARA INFORMARSE DE ACTIVIDADES DEL MUNICIPIO
Base: Entrevistados No Participantes en Organizaciones Formales (N = 1.107)



Al observar en detalle la alusión a medios en cada comuna, destaca la **importancia de los radios comunales en comunas pequeñas, rurales o alejadas**: es el caso –por ejemplo- de Pica, Huasco, Villarrica y Aysén. La resonancia comunitaria, en conversaciones con amigos y vecinos, tiene asimismo un lugar destacado en este tipo de comunas, aún cuando aparece del mismo modo en otras netamente urbanas y populosas como Pudahuel (Gráfico 23).

TABLA N° 23.
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
MEDIOS DE INFORMACIÓN UTILIZADOS PARA INFORMARSE DE ACTIVIDADES DEL MUNICIPIO
SEGÚN COMUNA

Base: Entrevistados No Participantes en Organizaciones Formales (N = 1.107)

		Medios utilizados para informarse de actividades municipales									TOTAL	
		¿Radio de la comuna?	¿Diario mural del municipio?	¿Volantes, diarios e informativos de la municipalidad?	¿A través de las organizaciones vecinales?	¿Por vecinos o familiares?	¿Por la Oficina de Información de la municipalidad?	¿Por la Asistente social?	¿Por un funcionario municipal que fue a su domicilio?	¿Por el sitio web del municipio?	%	N
Comuna	PICA	65.9%	7.3%	19.5%	9.8%	39.0%	4.9%	2.4%	4.9%	2.4%	100%	30
	ANTOFAGASTA	37.4%	9.0%	16.1%	1.9%	20.6%	3.2%	3.2%	.6%	7.1%	100%	137
	HUASCO	64.4%	4.4%	22.2%	22.2%	44.4%	11.1%	2.2%	2.2%		100%	30
	LOS VILOS	56.8%	29.5%	25.0%	11.4%	36.4%	9.1%	25.0%	20.5%	2.3%	100%	30
	PAPUDO	38.6%	15.9%	11.4%	22.7%	43.2%	22.7%	27.3%	20.5%		100%	30
	SAN VICENTE	55.9%	20.3%	33.9%	16.9%	39.0%	15.3%	13.6%	13.6%	1.7%	100%	50
	CURICO	42.8%	10.9%	11.6%	4.3%	29.0%	15.9%	5.1%	.7%	19.6%	100%	130
	MAULE	23.3%	18.6%	18.6%	7.0%	32.6%	9.3%	2.3%	2.3%	2.3%	100%	30
	CORONEL	22.9%	4.8%	6.7%	5.7%	6.7%	5.7%	2.9%	2.9%	3.8%	100%	85
	VILLARRICA	63.2%	8.8%	14.7%	17.6%	47.1%	2.9%	23.5%	20.6%	1.5%	100%	50
	PANGUIPULLI	46.6%	1.7%	1.7%		31.0%	3.4%	6.9%	3.4%	1.7%	100%	30
	AYSEN	64.3%		2.4%		7.1%				4.8%	100%	30
	COLINA	61.0%	7.6%	26.7%	17.1%	27.6%	5.7%	4.8%	6.7%	5.7%	100%	85
	PUDAHUEL	15.0%	19.3%	40.7%	25.7%	50.0%	12.9%	15.0%	17.1%	5.0%	100%	129
	PUENTE ALTO	10.0%	14.7%	38.0%	15.3%	29.3%	8.7%	5.3%	7.3%	8.0%	100%	131
TOTAL		38.7%	11.6%	21.3%	11.8%	31.0%	8.7%	8.3%	7.5%	6.1%	100%	100%

IV.4 VIDA COMUNITARIA: PROBLEMAS E INGERENCIA EN LAS DECISIONES

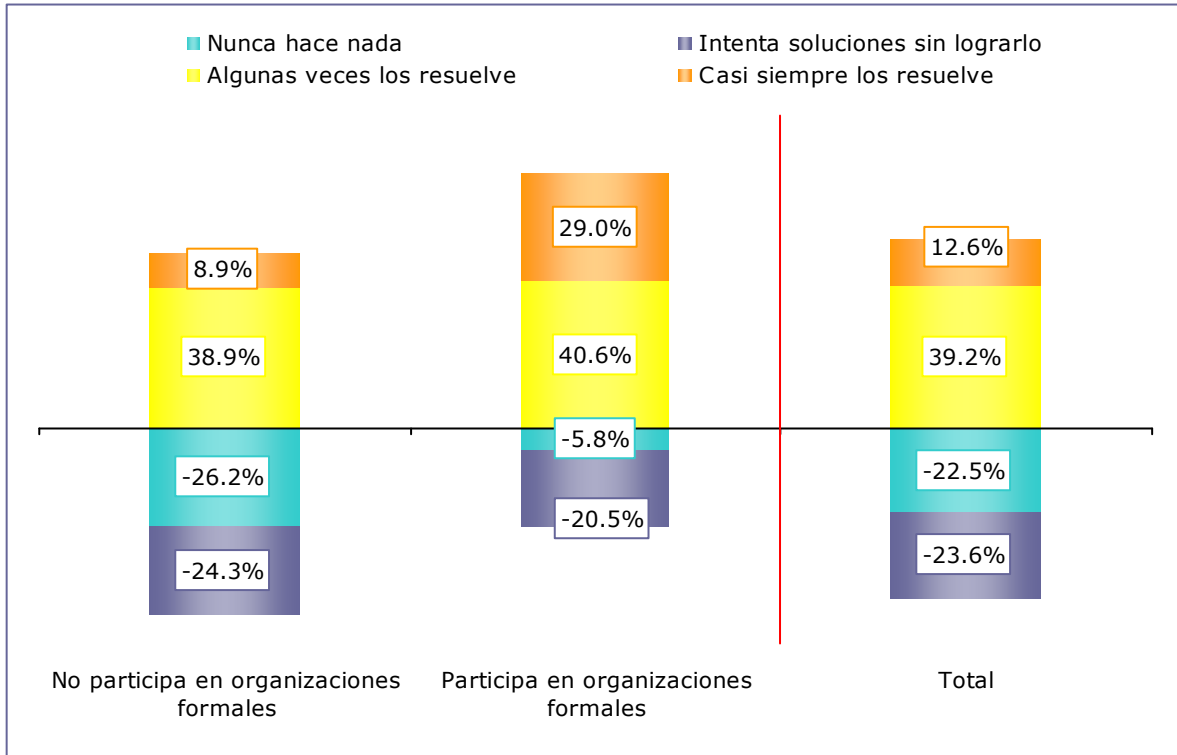
FRENTE A LOS PROBLEMAS DE SU BARRIO, LA MUNICIPALIDAD ¿QUÉ HACE?

FRENTE A UN PROBLEMA EN SU BARRIO, USTED ¿QUÉ HACE?

En términos tanto de involucramiento del municipio en la vida cotidiana como de su eficacia en relación a las problemáticas locales, una **proporción cercana a la mitad considera que “nunca hace nada” o bien “intenta soluciones sin lograrlo”**. Porcentaje decididamente alto de descrédito, asentado de manera preferencial entre la población que no participa en organizaciones formales. Resulta destacable cómo sólo algo menos que el 6% entre

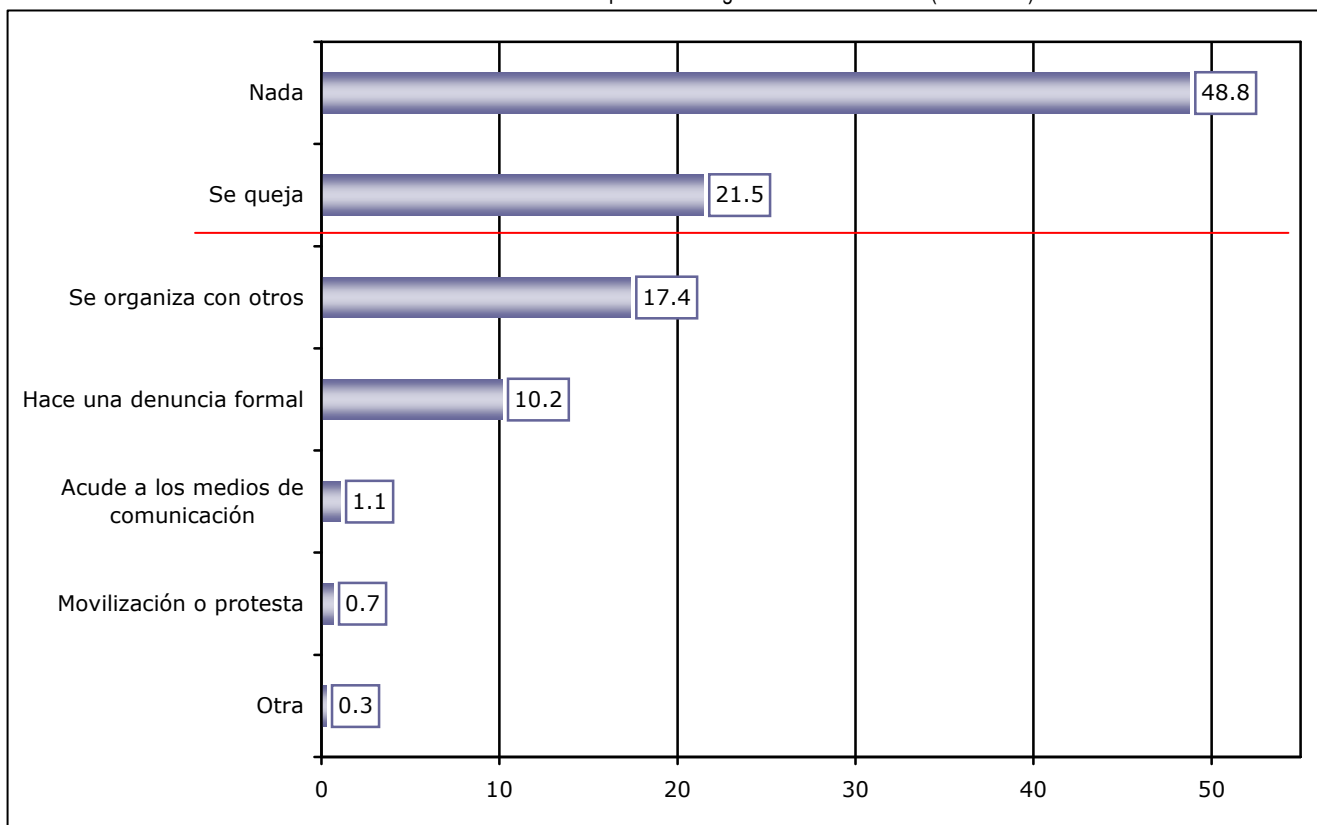
los participantes descarta el interés municipal (“nunca hace nada”), lo que sugiere una relación –coherente y esperable- entre la confianza en las instituciones y la utilización de los canales que las mismas ponen a disposición (Gráfico 24).

GRÁFICO Nº 24.
 ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
 PERCEPCIÓN DE ACCIONAR DEL MUNICIPIO ANTE LOS PROBLEMAS DE LA COMUNIDAD
 SEGÚN PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES FORMALES
 Base: total de entrevistados (N = 1.237)



Al reverso, desde la perspectiva del **accionar del propio ciudadano** –y consultado sólo entre los no participantes- la **posición mayoritaria** ante los problemas de la comunidad **es la inactividad**, y sólo una proporción cercana al 30% manifiesta una actitud activa de organización, renuncia o reclamo (Gráfico 25).

GRÁFICO N° 25.
 ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
 FRENTE A UN PROBLEMA EN SU BARRIO, USTED ¿QUÉ HACE?
 Base: Entrevistados No Participantes en Organizaciones Formales (N = 1.107)



Por último, en relación a la **propia ingerencia sobre las decisiones y el devenir de la vida comunitaria**, los entrevistados describen una **pérdida de influencia a medida que el 'objeto' tiende a institucionalizarse**: así, mientras casi un 25% agregado considera que se toman en cuenta "bastante" o "algo" sus opiniones entre las personas o vecinos de su barrio, la percepción de ingerencia desciende a casi un 18% en relación a las organizaciones, y a un 15% respecto al municipio.

Además, la participación en organizaciones formales aparece brindando sensación de empoderamiento a través de la implicación en el 'hacer'; en mayor medida que la participación no formalizada. De todos modos, **la pertenencia** – temporal o permanente- a grupos formales o informales, **y la posibilidad de expresar u opinar** a través de distintos canales, **brindan en todos los casos una percepción de mayor influencia** (Tabla 26).

TABLA N° 26.
ESTADO ACTUAL Y REQUERIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
PERCEPCIÓN DE INGERENCIA EN LAS DECISIONES
SEGÚN PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES FORMALES Y
PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES Y ORGANIZACIONES NO FORMALES
Base: total de entrevistados (N = 1.237)

		Participación en organizaciones formales		Participación general no formal (social no formal, electoral y opinativa)		TOTAL
		No participa en organizaciones formales	Participa en organizaciones formales	No participa	Participa	
¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hace la municipalidad?	Nada	51.5%	21.2%	50.5%	45.7%	46.1%
	Poco	25.6%	22.1%	27.9%	24.7%	25.0%
	Algo	12.4%	24.4%	8.1%	15.1%	14.5%
	Bastante	4.5%	25.8%	2.7%	8.8%	8.3%
	No sabe	6.0%	6.5%	10.8%	5.6%	6.1%
TOTAL		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hacen las organizaciones como las JVVV?	Nada	40.6%	10.6%	45.9%	34.4%	35.5%
	Poco	24.0%	20.3%	20.7%	23.6%	23.3%
	Algo	14.6%	29.5%	9.9%	17.9%	17.1%
	Bastante	7.1%	28.0%	5.4%	11.2%	10.7%
	No sabe	13.8%	11.6%	18.0%	12.9%	13.4%
TOTAL		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
¿Siente que se toman en cuenta sus opiniones en lo que hacen las personas o vecinos de su barrio, pasaje o villa?	Nada	35.6%	10.0%	43.2%	29.9%	31.2%
	Poco	24.2%	17.5%	17.1%	23.6%	23.0%
	Algo	23.1%	31.3%	20.7%	24.9%	24.5%
	Bastante	10.9%	33.6%	8.1%	15.5%	14.8%
	No sabe	6.3%	7.6%	10.8%	6.1%	6.5%
TOTAL		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
N		1007	230	111	1102	1237

BIBLIOGRAFÍA



Alvarez Puga, Edgardo “Gestión municipal y participación: pistas para su articulación”, PIIE, en página WEB de grupo ACCION, <http://www.sociedadcivil.cl>

Bobbio, Norberto “Liberalismo y democracia”, Ciudad de México, México, 1996

Boisier, Sergio y Silva, Verónica “Descentralización de Políticas Sociales y Descentralización Territorial: Puntos de Intersección para Investigación y Acción”, ILPES, Santiago, Chile, 1989

Bourdieu, Pierre, “Actas de la investigación de Ciencias Sociales”, París, Francia, 1980

Canto, Manuel, Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local, México.

Castell, Manuel y Borja, Jordi “Local y Global: La gestión de las ciudades en la era informática”, Madrid, España, 1997

CEPAL Capítulo “Equidad, igualdad compleja y ciudadanía”, en Informe “Equidad, desarrollo y ciudadanía”; Santiago, Chile, 2004

Coleman, James, “Social Capital in the creation of Human Capital”. En “Social Capital: A Multifaceted Perspective” World Bank, Washington, D.C., U.S.A., 2000

Cunill, Nuria “Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos”, CLAD, Caracas, Venezuela, 1991

Dahl, Robert “La Poliarquía. Participación y oposición”, Yale University, Madrid, España, 1989

Delamaza, Gonzalo; Margarita Fernández et al., “Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios”. Santiago: Programa de innovación y ciudadanía, 2004.

De Jasay, Anthony “El Estado. La lógica del poder político”, Madrid, España, 1993

De Sousa Santos, Boaventura (coord.), “Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa”, México, Fondo de Cultura Económica, 2004

Durston, John “El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes, escaleras,” CEPAL, Ciudad de México, México, 2002

Font, Joan (coord.), “Ciudadanos y decisiones públicas”, Barcelona, Ariel, 2001

Fukuyama, Francis, “Capital Social”, en “*La Cultura es lo que Importa*” de Huntington, Samuel y Harrison, Marvin, Buenos Aires, Argentina, 2001.

García Herrera, Luz Marina, “En torno a la Gobernanza, los Gobiernos Locales y la participación ciudadana”, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, España, 2007

García Rubio, Mónica “Una introducción al comunitarismo desde la perspectiva del Derecho Político” en Aposta, Revista de Ciencias Sociales, Valladolid, 2007

Goldfrank, Benjamín “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en Revista de Ciencia Política SCIELO, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2007

González Samohod, Alejandro “Las corporaciones privadas de desarrollo como instrumentos de participación y desarrollo regional en Chile”, CONARA, Santiago, Chile, 1980

Henrique Cardoso, Fernando, “Gobernanza y Sociedad Civil”, Documento no oficial de las Naciones Unidas, presentado a discusión el 2 y 3 de junio del 2004 en el Grupo de Alto Nivel de la ONU, Nueva York, U.S.A.

Hill, Dilys “Teoría democrática y régimen local”; Instituto de Administración Local, Madrid, España, 1980

Hirst, Paul “From statism to pluralism”, University College London, Londres, Inglaterra, 1997

HUERTA, María et al (2000), Descentralización, Municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala, Bogotá, Centro Editorial Javeriano CEJA

Jacobs, Jane, “La muerte y la vida de las grandes ciudades estadounidenses”, 1961

Kymlynska, Walter, “Filosofía política contemporánea. Una introducción”, Barcelona, España, 1995

MACPHERSON, C.B. (1994), La democracia liberal y su época, Madrid, Alianza Editorial

Marshall, Thomas Humphrey “Ciudadanía y clase social”, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Madrid, España, 1997

Matus, Christian “Participación y construcción de ciudadanía: Reflexiones desde la cultura de postdictadura”, Centro de Estudios Municipales Cordillera, en <http://www.sociedadcivil.cl>

Mayntz, Renate “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 21, 2001

Narayan, Deepa y Pritchett, Lant “Social Capital: Evidence and Implications” En “Social Capital: A Multifaceted Perspective” The World Bank, Washington, D.C., U.S.A., 2000.

Navarro Gómez, Carmen “Gobernanza en el ámbito local”, Documento presentado al VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, Octubre 2002

Nogueira, Humberto “El Gobierno Regional en Chile y la experiencia comparada”, UNAB, Santiago, Chile, 1993

Nozick, Robert “Estado, anarquía y utopía”, Ciudad de México, México, 1974

O'Donnell, Guillermo "Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización", Buenos Aires, Argentina, 1997

Oriol Prats, Joan, "El concepto y análisis de la gobernabilidad", Revista Instituciones y Desarrollo N°s 14 y 15, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, España, 2003.

Palma, Eduardo "La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad", ILPES, Santiago, Chile, 1985

Parraguez, Manuel Jacques "Modelo de participación por afección: un modelo para el desarrollo de la ciudadanía local." Revista Polis N° 5, Santiago, Chile.

Prieto Martin, Pedro "Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: Ejes conceptuales para su diseño", en <http://www.cibersociedad.net>

Putnam, Robert "Social Capital: Measurement and Consequences". Harvard University. Paper presented at Symposium on the Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well Being, Cánada, Quebec. 2000.

Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia "Descentralización. Nudos Críticos", CIEPLAN,/Asesorías para el Desarrollo, Santiago, Chile, 2001

Rawls, John "A theory of justice", New York, U.S.A. , 1972

República de Chile "Constitución Política de la República", Editorial Jurídica, Santiago, Chile, Edición 2006

República de Chile "Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional", Editorial Jurídica, Santiago, Chile, Edición 2006

República de Chile "Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades", Editorial Jurídica, Santiago, Chile, Edición 2006

Rhodes, Raw. "El institucionalismo. Teorías y Métodos de la Ciencia Política". Madrid, España, 1997 .

Sanchez Morón, Miguel "La participación del ciudadano en la administración pública", en Revista de Estudios de Administración, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1980.

Sartori, Giovanni "Teoría de la democracia. Volumen 2: Los problemas clásicos", Madrid, España, 1988

Serbin, Andrés "Globalización, gobernanza global y sociedad", Documento de Trabajo, facultad de estudios para graduados, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, Argentina, 2002

Serrano, Claudia "Participación social y ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo" Documento preparado para la División de Estudios de MIDEPLAN, 1998

Silva Jimenez, Ana María, "Hacia una democracia participativa (ii parte): Teoría participacionista de la democracia", en *Rev. derecho (Valdivia)*, dic. 1997, Vol. 8, No. 1, pp. 113-121. ISSN 0718-0950.

Solinís, Germán, "Introducción", *Gestión de las Transformaciones Sociales*, UNESCO, MOST, Documentos de debate N° 60, 2002

SUBDERE, División de Políticas, "El Chile descentralizado que queremos", Santiago, Chile, 2001

SUBDERE, División de Políticas, "Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico situación actual", Santiago, Chile, 1994

SUBDERE, División de Políticas, "Instrumentos legales de participación en el nivel comunal", Documento de trabajo, 2006.

Taylor, Charles, citado por Donoso Pacheco, Carlos, en "Charles Taylor: Una crítica comunitaria al liberalismo político", *Revista Polis*, Santiago, Chile

Taylor, Charles, "El multiculturalismo y la "política del reconocimiento", Ciudad de México, México, 1993

Vargas, Jorge "La descentralización: nueva articulación de los planes de gobierno para una democracia eficiente", Bogotá, Colombia, 1989