

DEL CLIENTELISMO POPULISTA A LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA LOCAL: LA OPCIÓN POLÍTICA Y DE GESTIÓN PÚBLICA DE PEÑALOLÉN

Claudio Orrego*

Resumen

El autor proporciona su punto de vista sobre el proceso de implementación de una cultura de participación ciudadana en la Comuna de Peñalolén. Luego de sistematizar desde la perspectiva teórica la participación, y de analizar el contexto sociopolítico de la comuna de Peñalolén, plantea un conjunto de estrategias de cambio dirigidas a avanzar hacia la participación y desde esa perspectiva se introduce en las dificultades prácticas que enfrentarán los directivos al tratar de llevar adelante procesos de cambio en contextos adversos.

Palabras clave: cultura de participación, participación ciudadana, estrategias de cambio.

Abstract

The author provides his points of view about the process of implementation of a culture of citizen participation in the Commune of Peñalolén. After a systematization of the topic, from the perspective of the theory of participation, and an analysis of the sociopolitical context of the Commune of Peñalolén, he presents a number of strategies of change aimed to advancing the participation and, from this perspective, he introduces the practical difficulties that public sector executives, who want to carry out processes of change in adverse contexts, will face.

Keywords:: culture of participation, citizen participation, strategies of change

* Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, Región Metropolitana, Chile.

Sin la suficiente distancia para mirar con perspectiva un proceso todavía en curso y del cual soy un actor directo, he accedido a escribir este ensayo sobre el proceso de implantación de una cultura de participación ciudadana en Peñalolén por tres razones fundamentales. Primero, porque los que somos actores políticos tenemos el deber ético y político de reflexionar y explicitar el sentido profundo de las mil y una iniciativas que emprendemos. Sólo así se clarifica el norte, se aprende de los errores y se rectifica el rumbo hacia el futuro. Segundo, porque creo que existe poquísimos debates sobre la importancia de la participación ciudadana en el proceso de consolidación democrática y de modernización de la gestión pública local. Si bien el tema abunda en todos los discursos (tanto a nivel nacional como local), es lamentable como la discusión sobre la dimensión participativa de nuestra democracia parece haberse agotado con el plebiscito del 1988 o bien simplemente circunscrito a uno que otro programa o mecanismo participativo (ej. Oficinas de Información y Reclamo, presupuestos participativos, etc.). Finalmente, porque luego de años de hacer clases y de tener diversas responsabilidades en distintos niveles de gestión pública y privada (de concejal a Ministro, y de Vicepresidente de una empresa tecnológica a alcalde), he llegado a la convicción de que junto con una profunda reflexión teórica sobre políticas públicas, lo que hoy más necesitan los actores del mundo de lo público es un recuento de las dificultades prácticas que enfrentarán al tratar de llevar adelante procesos de cambio en contextos adversos.

Resulta fundamental declarar desde el inicio la postura pro-participación que inspira estas reflexiones al igual que mi gestión municipal. Soy un convencido que la participación no puede nunca limitarse al voto, así como la buena gestión pública no puede circuncribirse al mero respeto a la ley. La democracia moderna, tanto en Chile como en el mundo, está sufriendo una creciente desafección ciudadana. Esto supone buscar medios concretos para revitalizarla. Una de las formas de hacerlo es re-inventar la participación a nivel local. Es en ese ámbito donde la democracia es suficientemente personal (“cara a cara”), como para que la política pueda volver a su histórico rol de sacar al ciudadano de su individualismo para vincularlo a su comunidad más inmediata. Esto no sólo permite darle sentido a miles de vidas cada día más apabulladas por una globalización y un desarrollo económico llenos de poderes fácticos, inseguridades e incertidumbres, sino que nos otorga una hebra fundamental para reconstruir (o construir) ese capital social sin el cual no tendremos éxito en la lucha contra muchos de los males sociales de nuestra sociedad moderna (delincuencia, droga, deterioro urbano, segregación social, anomia juvenil, calidad de educación, etc.).

De igual forma, este énfasis en la participación ciudadana, nos otorga una herramienta fundamental para la modernización de la gestión pública, especialmente la local. ¿Cómo instaurar una cultura de la calidad, del foco en el ciudadano, de la obligación ética y política de ser sensibles y responder a la demanda del vecino? Sin duda alguna ningún proceso de esta naturaleza será sustentable, por mucho que requiera y use herramientas tecnológicas y nuevas prácticas de gestión (planificación estratégica, capacitación, rediseño de procesos, etc.), sin una demanda ciudadana que lo haga

sustentable en el tiempo. Aún más, la participación es el único antídoto efectivo a los males de una tecnocracia que ha creído confundir los medios operativos para hacer más eficiente una gestión, con los fines políticos que todo gobierno define en función de la deliberación y decisión democrática de sus ciudadanos y ciudadanas.

Dicho lo anterior, llegamos por cierto al mayor de los desafíos: sin un gobierno que reconozca la importancia de la participación y la permita (con mecanismos y decisiones concretas), y sin una ciudadanía que la valore, exija y practique, no tendremos jamás los bienes que ella ha prometido por siglos: sentido colectivo y práctico de comunidad, como el único espacio vital que puede garantizar un desarrollo humano y democrático de verdad.

El presente texto presenta un breve marco teórico que ha servido de base para nuestro plan de trabajo en Peñalolén. Luego presentaremos el contexto sociopolítico y cultural de clientelismo populista en el cual hemos debido intervenir. Proseguiremos con la estrategia y mecanismos seguidos para implantar una cultura de participación ciudadana. Y finalmente terminaremos con una reflexión sobre las dificultades, obstáculos y lecciones positivas de lo que va del proceso. Espero que estas reflexiones hechas desde la trinchera de la gestión pública local, puedan ser un aporte para quienes enseñan e investigan con más calma sobre éste y otros temas relacionados con el desarrollo político de nuestro país.

I. MARCO TEÓRICO

Esta sección desarrolla el marco conceptual para comprender qué entendemos por participación ciudadana, qué niveles existen y cuáles son los factores críticos de éxito a nivel local¹.

a) Definición y clasificaciones:

Definición: En este trabajo entenderemos por participación ciudadana, las acciones mediante las cuales la ciudadanía influye en el funcionamiento y resultados de los servicios públicos y del gobierno en general, ya sea mediante el ejercicio de presión a través de organizaciones externas, o bien participando directamente en la planificación, toma de decisiones, gestión y/o evaluación de los programas y servicios públicos².

Esta definición adopta implícitamente la idea de participación ciudadana como un medio para institucionalizar la accountability³ y democratizar el poder, permitiendo al ciudadano tener un papel más fuerte y permanente en el resultado de sus demandas. En este contexto, algunos autores han definido participación ciudadana como sinónimo de poder ciudadano, esto es, como una forma de redistribución de poder que permita a los ciudadanos que no lo tienen (aquellos prácticamente excluidos de los procesos políticos y económicos) ser incluidos en la determinación de cómo se comparte la información, se definen las metas y las políticas, se destinan los recursos de los impuestos y, se distribuyen y administran los programas y beneficios (Arnstein, 1967). En este sentido, participación ciudadana supone algún grado de conflicto, tanto entre quienes la ejercen, como entre comunidades locales y los distintos niveles de gobierno⁴.

¹ Este marco teórico es tomado fundamentalmente del trabajo "ACCOUNTABILITY, PARTICIPACION CIUDADANA Y FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS EN CHILE, documento preparado por Claudio Orrego Larraín, Secretario Ejecutivo de la Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, por encargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 1995.

² Este documento hace una distinción (que en otro contexto sería artificial) entre expresiones de sociabilidad humana normales y no políticas, tales como clubes de fútbol, centros de madres y otras actividades comunitarias más enfocadas a los servicios de gobierno y su control. A fin de evitar malentendidos y un diagnóstico social equivocado, es importante reconocer la suerte de superficialidad de esta distinción para comprender lo complejo de la dinámica social. En realidad, la investigación social reciente se ha enfocado mucho en los poderosos y casi predictivos efectos que produce un conjunto muy diverso de grupos comunitarios y otras formas de sociedad civil en el desempeño de gobiernos representativos nacionales y locales, la construcción de sociedades democráticas fuertes e, incluso, desarrollo económico. Putnam (1993, 1995) se refiere a estos fenómenos como "capital social", entendiendo por tal, "aquellos aspectos de organización social que facilitan la coordinación y cooperación para el beneficio mutuo".

³ Se entiende por Accountability "Hacer que individuos y organizaciones sean responsables por su desempeño medido lo más objetivamente posible" Comité Fulton, Reino Unido (1966), en Paul (1990).

⁴ Este conflicto es básicamente lo que hace que los funcionarios del gobierno central teman que la participación ciudadana desordene y baje la eficiencia del proceso de toma de decisiones públicas. Este documento asume que hay poderosas razones (y ganancias) que justifican tener esta suerte de mayor intrusión de los ciudadanos. Primero, porque no existe ninguna superracionalidad en ningún proceso político democrático; segundo, porque legitima una forma pacífica de resolver conflictos; y tercero, porque provee a ciudadanos perjudicados de soluciones legítimas, lo que es una condición para la estabilidad y la legitimidad de todo gobierno democráticamente elegido. Con todo, este documento también reconoce que esa participación ciudadana no es siempre la mejor solución, en todas las áreas y a un nivel máximo. Los diseñadores de políticas tienen que decidir un nivel y grado específico de participación ciudadana intentando equilibrar costos y beneficios para cada caso.

Es por eso que una de las principales disyuntivas que toda autoridad debe resolver, es cuanta participación y correspondiente grado de conflicto puede tolerar cada comunidad en un proceso de cambio.

b) Clasificación de los Mecanismos de Participación Ciudadana:

Los mecanismos de participación ciudadana tienen diversas clasificaciones. Sin embargo, previo a ello hay que enfatizar que detrás de ellas subyacen preguntas claves para la democracia contemporánea: ¿cuánta representación y/o participación directa debería existir en los distintos niveles del gobierno; qué categorías de ciudadanos deberían participar y, en qué niveles y grados debería hacerlo cada uno?⁵.

Más que proponer una respuesta genérica a esta compleja discusión, se presentan dos categorías prácticas para diferenciar distintos mecanismos de participación ciudadana:

a) **Ubicación institucional del mecanismo participativo:** Los mecanismos de participación ciudadana pueden considerarse internos o externos, dependiendo de si la institución mediante la cual la ciudadanía hace ver su punto de vista, forma parte del municipio (interno) o es más bien una institución pública central o autónoma del municipio (externa).

b) **Niveles de participación ciudadana (Arnstein, 1967):** Esta tipología propone siete diferentes niveles de participación ciudadana en la planificación e implementación de programas públicos. Ellos varían según el grado en que los ciudadanos determinan el producto final de un proceso de definición de un programa público específico. Estos niveles son:

1. Manipulación: Aquí, el objetivo es solamente gestionar el apoyo de la comunidad, tomando la "participación nominal" sólo como un vehículo de relaciones públicas. Ej. comités consultivos meramente formales.

2. Información: Proveer información sobre derechos, responsabilidades y opciones puede ser un primer paso importante. Sin embargo, frecuentemente se pone el énfasis en un flujo de información unidireccional - de funcionarios a ciudadanos- en el que no existe posibilidad alguna de retroalimentación o negociación. Otro problema es cuando la información llega, pero lo hace en las últimas etapas de la planificación, donde ya es muy difícil hacer cambios. Ej.: cabildos, folletos, etc.

⁵ Ciertos autores también distinguen entre diferentes tipos de participantes (Windle et al., 1983). Si uno comprende la participación ciudadana como una expansión del poder al público, lejos del predominio de funcionarios elegidos y profesionales burócratas, podemos identificar los siguientes tipos de participantes 1) Consumidores: los receptores reales de los servicios; 2) Productores: privados (asociación de productores) o públicos (unión de empleados públicos); 3) ciudadano lego: aquellos que están libres de un interés personal (humanitario, personal, contribuyente) en la provisión del servicio particular. 4) Agrupaciones de Defensa: participantes motivados por un punto específico (ejemplo, medio ambiente); 5) La Comunidad como un todo: incluye las dos categorías superiores, más las organizaciones locales, ya sea territoriales, funcionales o externas (Ver Putnam 1993).

3. Consulta: Invitación a los ciudadanos a opinar. Sin embargo, si esto no se combina con otras formas de participación, este nivel no ofrece ninguna seguridad de que los intereses de los ciudadanos sean efectivamente tomados en cuenta. Ej.: encuestas, reuniones de vecinos y audiencias públicas.

4. Representación: Implica algún grado de influencia, principalmente a través de representantes ciudadanos en los órganos directivos (o consultivos) de organizaciones comunitarias, colegios y/o cuerpos de policía. Con todo, si estos representantes no tienen que dar cuenta de su labor a la comunidad, si carecen del apoyo técnico mínimo o si actúan en una absolutamente abrumadora mayoría de funcionarios, resulta un nivel muy débil.

5. Asociación: Este nivel consiste en la redistribución del poder mediante la negociación entre ciudadanos y autoridades. Esto también requiere una base de poder organizada en la comunidad, líderes responsables, dinero y asistencia técnica. Ejs. responsabilidades compartidas en la planificación y toma de decisiones en consejos, comités de planificación e instancias de medicación de conformación mixta.

6. Poder delegado: Los ciudadanos dominan el proceso de toma de decisiones o implementación sobre un programa particular.

7. Control Ciudadano: Los ciudadanos administran el programa o institución.

c) Factores Críticos para la Participación Ciudadana

Si la participación ciudadana es considerada una política central en la estrategia de descentralización y de fortalecimiento de la democracia y gestión pública local, entonces es importante tener presente cuáles son los factores que finalmente determinan su eficacia. Sólo entonces se podrá decidir cuáles de esos factores pueden ser influenciados y en qué sentido debieran serlo. Los factores más importantes son: 1) Educación e instrucción de los ciudadanos; 2) Asistencia técnica y recursos económicos; 3) El tipo de servicio público o función descentralizada de que se trate; 4) Derechos legales en términos de información y participación en algunos niveles políticos y mecanismos concretos (y simples) para hacerlos valer; 5) Interés de la gente y aceptación de las autoridades de informar al público, fomentar su participación y aceptar sus críticas y propuestas; 6) Entusiasmo y voluntad de políticos, planificadores y funcionarios públicos; 7) Existencia de medios concretos para canalizar la participación.

Es obvio, entonces, que un proceso de implantación de una cultura de participación ciudadana debe tomar en cuenta estos factores si quiere ser exitosa. Sin embargo, como veremos en el caso de Peñalolén, el contexto condiciona fuertemente las posibilidades de una estrategia de esta naturaleza.

II. CONTEXTO SOCIO- POLÍTICO

Siendo una comuna nueva (recién 22 años), Peñalolén tiene una larga vida de organización, de lucha y de esfuerzo. Conocidos son los movimientos sociales de fines de la década de los sesenta, hasta fines de los ochenta, incluso hasta nuestros días. Pobladores organizados tomándose terrenos, organizaciones religiosas, políticas, culturales, de estilo de vida, juveniles, deportivas, etc., la han caracterizado por décadas. Sin embargo, la comuna con la que yo me encontré recién asumido como alcalde era muy distinta. Si tuviera que resumirla en una frase diría que su capital social se había disminuido brutalmente. Indicadores de ello eran una comunidad privatizada, individualista, desconfiada y dependiente (y expectante) del favor de la autoridad. Con honrosas excepciones, para la mayoría de los Peñalolinos “participar” llegó a ser sinónimo de simplemente “pedir”. Pero pedir sin compromiso, sin organización y sobretodo sin comunidad. ¿Cuales son algunas de las expresiones de este capital social debilitado, de la completa ausencia de una cultura participativa y de la promoción abierta de un clientelismo asistencialista y populista? Veremos dichos rasgos en dos niveles:

a) En el ámbito de la gestión municipal:

Gestión Municipal con una lógica clientelista de relación con la comunidad. Esto se traducía en: ausencia de programas sociales con objetivos e indicadores de impacto, lo cual era reemplazado por partidas presupuestarias sin otra justificación que el ámbito de gasto; falta de procedimientos claros en la asignación de beneficios o bien abierta subordinación de estos al parecer de la autoridad política; ausencia de prácticas sobre responsabilidad compartida (ejemplo co-financiamiento o bien esfuerzo compartido), salvo en casos exigidos por un órgano externo (ejemplo: política de financiamiento tripartito por parte del Hogar de Cristo para mediaguas).

Planificación autoritaria y ausencia de instancias de consulta y diagnóstico a la comunidad, tanto en instrumentos de planificación (PLADECO, PADEM, Plan de Salud, Presupuesto, Plan regulador, etc.) como para la gestión cotidiana de instituciones y/o de programas (ej. Consultorios, colegios, etc.). Ejemplos a este respecto eran la elaboración de los instrumentos de planificación por un grupo pequeño de técnicos sin siquiera la participación de los demás profesionales municipales, cuanto menos de la comunidad. Asignación de recursos en base a la mera solicitud de organizaciones y al criterio político de la autoridad, no en base a diagnósticos (territoriales o sociales) y a una planificación del desarrollo, y mucho menos a un concurso abierto y transparente a toda la comunidad. Cero inversión en la formación y renovación de dirigentes sociales, y un uso indiscriminado de la “captura”, tanto por la vía del contrato laboral como por la vía de beneficios sociales “garantizados”, como manera de neutralizar el conflicto social y aumentar la base de sustentación política.

Ausencia completa de una política de recursos humanos destinada a garantizar el igualitario y meritocrático acceso a cargos públicos (en contraposición con el clientelismo ya mencionado), como también ausencia de capacitación para mejorar la calidad de servicio y los correspondientes mecanismos para consultar la opinión de los usuarios.

- Falta de una política sistemática y seria de accountability. Esto involucra desde el derecho a audiencias públicas con el alcalde y todas las autoridades directivas, como una política de respuesta de consulta, reclamos y sugerencias por todas las vías disponibles (fono, libro de reclamos y, más recientemente, mail), hasta el acceso libre a toda la información municipal.

b) En el ámbito organizacional:

- Crisis de legitimidad y representatividad de las organizaciones sociales. Más del 75% de las cerca de mil quinientas organizaciones de Peñalolén no estaban vigentes a Diciembre del 2004 (ver cuadro1). Y aún las vigentes, la mayoría tenía serias deficiencias en cuanto a la renovación democrática de sus dirigentes, tanto por la falta de elecciones o por la escasa participación vecinal en las mismas.
- Instancias formales como el CESCO (Consejo Económico y Social) de nula representatividad y operacionalidad.
- Falta de renovación de dirigentes. Salvo un par de excepciones, la mayoría de los dirigentes son mayores de 50 años y llevan más de 20 años como tales.
- Dirigencia social poco o nada integrada a la gestión territorial del municipio. En otras palabras, la práctica de gestión municipal no se vinculaba casi en nada con las organizaciones existente en cada territorio.
- Por cierto este negativo diagnóstico convivía con la existencia de pocas, pero buenas organizaciones, con dirigentes autónomos, empoderados y en algunos casos articulados a nivel comunal e incluso nacional.

ORGANIZACIÓN	VIGENTES	NO VIGENTES	TOTAL
Junta de Vecinos	51	65	116
Club Deportivos	80	315	395
Comité de Viviendas	44	160	204
Taller Laboral	09	36	45
Centro Juvenil	05	20	25
Centro Cultural	28	41	69
Centro Atención Adulto Mayor	68	29	97
Club Rehabilitador de Alcohólicos	03	13	16
Centro de Acción Social	09	08	17
Agrupación de Salud	17	12	29
Agrupación Folclórica	16	11	27
Unión Comunal de Junta de Vecinos	01	00	01
Unión Comunal Centro Adulto Mayor	02	00	02
Unión Comunal Agrupación Folclórica	01	00	01
Unión Comunal Club Deportivo	----	01	01
Unión Comunal Comité de Vivienda	----	01	01
Centro de Madres	09	41	50
Centro de Desarrollo	68	121	189
Asociación de Propietarios	25	42	67
Centro de Padres	32	29	61
Otras Organizaciones	19	38	57
TOTALES	487	983	1470

III. ESTRATEGIA DE CAMBIO HACIA UNA CULTURA DE LA PARTICIPACIÓN

Tal como se dijo en la introducción, la participación ciudadana pensada y practicada en forma seria, sistemática y responsable permite gatillar procesos de generación de capital social de enormes repercusiones para la calidad de vida de una comunidad (a nivel de barrio, de comuna, y también de país). Para que ello sea posible, sin embargo, se requiere de una política que apoye la consecución de al menos algunos objetivos más específicos. En el caso de Peñalolén éstos son:

- Creación de una sociedad civil organizada y empoderada que sea artífice de su propio desarrollo. Esto supone internalizar el sentido de la co-responsabilidad y la autonomía.
- Redes locales (con o sin intervención del Municipio) que permitan la formación de capital social (identidad y confianza).
- Ejercicio pleno de los derechos y (sobretudo) de deberes ciudadanos, individuales y colectivos.
- Organizaciones con claridad de objetivos que avancen hacia la sustentabilidad social y cultural. Esto supone la existencia de dirigentes activos, movilizadores, legitimados, representativos y con competencias.
- La existencia de un Municipio donde directivos y funcionarios valoran y estimulan las prácticas de participación (tanto individual como colectiva), tanto a nivel de la gestión cotidiana como a través de mecanismos especiales.

En el caso de Peñalolén esto se ha traducido en una estrategia para la construcción de una democracia participativa a nivel local. La premisa fundamental de esta estrategia es que este proyecto supone un cambio cultural de proporciones, tanto en la comunidad como en la gestión municipal. Y como todo cambio cultural, para ser exitoso debe cumplir con algunas características: a) Debe ser gradual (desinstalar una cultura clientelista y paternalista es de suyo complejo y supone no pocos costos políticos, y no pocos cambios de comportamiento); b) debe ser integral y diversa (incluye tanto mecanismos internos como externos, como la creación de mecanismos específicos para los distintos niveles de participación, como un trabajo en los distintos niveles del territorio); c) debe ser sistemática y coherente (tanto en el tiempo como en los distintos ámbitos de la gestión); y d) debe ser capaz de mostrar resultados concretos que la hagan creíble. En este sentido las primeras decisiones se tomaron pensando en generar un contexto que permitiera la conceptualización de una estrategia como la mencionada. Algunas de estas fueron:

- 1) Transformar el Departamento de Organismos Comunitarios (cuya principal misión era tomar los pedidos y hacer labor de notaría) en un departamento de gestión comunitaria (cuya principal labor es generar un plan de trabajo por barrio que permita revitalizar el tejido social y promover la cultura participativa esperada).
- 2) División de la comuna en 5 macro territorios y 56 barrios de intervención más específicos.

Aquí nuestra apuesta ha sido ir de lo macro a lo micro: “De la comuna al territorio, del territorio a la unidad vecinal y de ésta al barrio”

- 3) Creación de un Comité Técnico Social que integre a todas las unidades sociales del Municipio, tanto las propias como las compartidas (Oficina de la Infancia (con SENAME), Oficina de la Mujer (con SERNAM), Oficina Previene (con CONACE), Oficina Comuna Segura (con Interior). Esta instancia permite mejorar tanto la coordinación así como el diagnóstico e intervención a nivel del territorio.
- 4) Formalización de programas sociales, con objetivos y procedimientos conocidos y respetados, al igual que el inicio de una política de recursos humanos transparente, meritocrática y profesional (Peñalolén en dos años ha pasado de tener un cuerpo de funcionarios con sólo el 16% de técnicos y profesionales, a uno con un 26%).
- 5) Mapeo y evaluación de los niveles de organización por unidad vecinal (georeferenciación del capital social).
- 6) Creación de agendas de trabajo en áreas de interés común por unidad vecinal y barrios (mesas territoriales) y promoción del trabajo colaborativo.
- 7) Construcción (con ayuda de un Consejo Asesor Externo de expertos) de un modelo de intervención barrial y familiar.
- 8) Apertura incipiente y gradual de espacios de participación.

Ha sido este último ámbito de acción, probablemente donde hemos hecho más en menos tiempo. No es del caso detallarlos todos, pero sí al menos enunciarlos para dimensionar la envergadura del esfuerzo desplegado en menos de dos años de gestión.

NIVEL DE PARTICIPACIÓN	MECANISMO O INICIATIVA IMPULSADA
Información	<ol style="list-style-type: none"> 1) Página Web municipal con toda la información de gestión, eventos, concursos, etc. 2) Diario comunal (“todoterreno”) de publicación mensual, distribución casa a casa y de información general. 3) Boletines sectoriales para allegados (“todovivienda”), funcionarios (“Peñita”) y dirigentes (“tododirigente”). 4) Creación de OIRS (oficina de Información y reclamo) y política de respuesta a todo lo escrito en el libro. 5) Política de respuesta y seguimiento (no más de 15 días) de toda carta, llamado y correo electrónico. 6) Cuentas Públicas por barrio, con participación personal del alcalde e invitación de cada vecino.
Consulta *	<ol style="list-style-type: none"> 1) Política de audiencias públicas semanales y fijas del alcalde y todos sus directivos. 2) 11 Cabildos de diagnóstico, propuesta y compromiso por Unidad Vecinal (con invitación casa por casa) al igual que 8 sectoriales (discapacidad, cultura, deporte, medioambiente, solidaridad, niños, jóvenes, adulto mayor, pueblos originarios). 3) Proceso altamente participativo y de consulta para el diseño del Plan de desarrollo Comunal (PLADECO), Plan de Salud, Plan de Educación y nuevo

	Plan regulador. Esto ha supuesto tanto trabajo en comisiones, como jornadas abiertas y por invitación.
Representación*	<ol style="list-style-type: none"> 1) Restablecimiento del Consejo económico Social (CESCO), con activa participación del alcalde. Sus miembros participan por derecho propio en los Consejos Asesores de Expertos del Alcalde (Infancia, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Tecnologías, Salud, Educación, Deporte, Cultura, Seguridad Ciudadana y Desarrollo Urbano). 2) Financiamiento de Uniones Comunales de Adulto Mayor y Juntas de Vecinos, y del Consejo Local de Deportes. 3) Creación de Consejos Escolares (con participación de alumnos, profesores, administrativos), Consejos de Salud por consultorio, Consejo de Seguridad Ciudadana con participación de toda la comunidad.
Asociación*	<ol style="list-style-type: none"> 1) Creación de 11 Comités de Seguridad Ciudadana. 2) Programa de Recuperación Participativa de Espacios Públicos (aquí el trabajo y los recursos son compartidos). 3) Política de co-financiamiento de actividades recreativas (paseos, cursos, capacitaciones, etc.). La idea es que no hay nada gratis, pero siempre se ayuda a todos (especialmente si no hay recursos).
Poder Delegado*	<ol style="list-style-type: none"> 1) Creación de un Fondo Concursable para Iniciativas comunitarias. Monto del primer año fue 180 millones de pesos, con un promedio de proyecto (diseñado y presentado por organizaciones) de 1.3 millones. 2) Fomento y co-administración de los fondos comunales de: Comuna Segura y Previene. 3) Mesas de trabajo barrial, generadas para ser dirigidas por la misma comunidad a raíz de una visita del Alcalde (programa Alcalde en tu barrio) o bien por las coordinadoras cuando existen (caso de San Luis y Lo Hermida).
Control Ciudadano*	<ol style="list-style-type: none"> 1) su propia red de trabajo, con autonomía e independencia del Municipio.

* Estos niveles de participación demandan un mayor nivel de preparación de los dirigentes. Para eso el Municipio ha impulsado una política de capacitación y formación continua de nuevos y viejos dirigentes, al igual que una continua campaña de activación y regularización de organizaciones existentes, pero desactivadas.

Siendo ésta la enumeración más o menos completa de las distintas iniciativas y mecanismos participativos impulsados en un año y medio de gestión, no deja de ser una radiografía superficial. Baste sólo mencionar dos situaciones que también influyen en la estrategia de cambio cultural participativa en nuestra comuna:

1) Situación del uso de la fuerza y las tomas: A menos de una semana de haber llegado al Municipio una poblada de cerca de 500 personas llegó a mi oficina exigiendo ser recibidas en forma inmediata. Al informárseles que el Alcalde tenía un día y hora para recibir organizaciones y vecinos, procedieron a romper los vidrios, golpear funcionarios y generar un conflicto mayor. Con todo, no lograron que el Alcalde firmara nada bajo presión, y sólo lograron una audiencia un par de semanas después. Luego de ello, en este poco más

de año y medio, nuestra comuna ha vivido varias situaciones similares (tomas del Municipio, marchas, e intentos de tomas de terreno). Nuestro procedimiento siempre ha sido el mismo: todo el que quiere ser recibido por el alcalde debe pedirlo por escrito y en forma respetuosa, y una categórica afirmación de que nadie se salta la fila, que todo hay que hacerlo por los procedimientos pre-establecidos (que son públicos y respetados, al menos ahora) y que todo supone un esfuerzo. Estoy convencido que esta actitud firme y consistente (autoritaria e intransigente para otros) ha sido fundamental para hacer creíble nuestra política de participación y de co-responsabilidad.

2) Barrios criollos y concursos en general: Por segundo año consecutivo invitamos a los barrios a participar en el 18 de Septiembre, ornamentando cuadras, celebrando con vecinos y compitiendo sanamente con el resto de la comuna. En ambos casos los premios han sido interesantes (data show, computadores e Internet, amplificación), pero los resultados aún más. Este año más de 2000 vecinos participaron en la final en la media luna y cerca de 5000 en todo el proceso. Ya empieza a repetirse que lo importante fue lo que les pasó con sus vecinos: se conocieron, lo pasaron bien, consiguieron lo que querían (el premio), o bien conocieron al resto de la comunidad. Esta es sin duda una manera complementaria de fortalecer la estrategia de generar participación a todo nivel.

IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

La participación ciudadana es una dama siempre invitada, pero casi siempre ausente de la gestión pública local y de la práctica política a nivel nacional. En general, se la confunde con desorden, con ineficiencia, con desfocalización o falta de autoridad. Peor aún, en muchos casos se la mira como el resultado de una declaración, de una ordenanza o de un mecanismo puntual como puede ser un plebiscito. Ni lo uno ni lo otro.

La participación ciudadana es y debiera ser un componente central de la agenda nacional. Tanto desde la perspectiva de la profundización democrática como de la modernización de la gestión pública, generar una revalorización por participar significa apostar por ese camino lento, pero seguro que puede traer consigo uno de los capitales más escasos en cualquier sociedad contemporánea: el capital social.

Sin capital social no hay verdadero desarrollo humano, ni mucho menos político y económico. Sin embargo, no hay recetas ni atajos para conseguirlo. Mucho menos se puede hacer simplistamente apostando a mecanismos mediáticos o efectistas. Por el contrario. Esos caminos son la garantía del fracaso.

En nuestra experiencia todavía en proceso, hemos podido percibir tanto los beneficios como las dificultades. Entre los primeros están: movilización de recursos de la comunidad, empoderamiento del vecino medio, cambio de hábitos, transformación de la relación con la autoridad, orden, confianza, sentido de vida y mejoras concretas. Entre las dificultades: conflicto con los que pierden, sensación de estancamiento, ruidos políticos y confrontación fuerte de los que no terminan de aceptar eso de que “la ley pareja” puede privarlos de algún privilegio.

Así y todo, y aún con la incertidumbre del éxito de corto plazo de esta estrategia (próxima elección), reitero una y mil veces mi apuesta por este camino. Esto sin duda lo hago porque para mi tiene que ver más con mis convicciones que conveniencias, aunque en este caso estoy seguro que las segundas serán plenamente servidas por las primeras.

Bibliografía

Arnstein, S. (1967)

"A ladder of citizen participation", Journal of the American Planning Association.

Jeffrey M. Berry, Kent E. Portney y Ken Thomson (1993)

"The Rebirth of Urban Democracy", The Brookings Institution.

Orrego Claudio (1995)

"Accountability, Participación Ciudadana y Fortalecimiento de los Municipios en Chile", Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, por encargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.