

# **PARTICIPACIÓN, CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA LOCAL**

**Entrevistas a Dirigentes Sociales,  
Dirigentes de Juntas de Vecinos y  
Encargados de Desarrollo Comunitario**

**M. Angélica Rodríguez LL.  
Daniela Bello R.**

**Marzo 2001**

ECO, Educación y Comunicaciones  
Miguel Claro 2334, Ñuñoa  
Santiago de Chile  
Teléfono: (56/2) 269.82.11  
Fax: (56/2) 269.82.13  
E-mail: [eco@adsl.tie.cl](mailto:eco@adsl.tie.cl)

### **Edición**

M. Angélica Rodríguez LL.  
Mario Garcés D.

# Índice

Introducción .....	4
I. MARCO DE REFERENCIA.....	6
1.1. CIUDADANIA Y DEMOCRACIA: INICIANDO EL DEBATE .....	6
1.2. PARTICIPACIÓN, PODER Y DEMOCRACIA LOCAL .....	14
1.3. EL CASO CHILENO.....	17
II. PARTICIPACION Y PODER LOCAL .....	21
2.1. LOS DIRIGENTES SOCIALES MÁS ANTIGUOS .....	23
2.2. LOS DIRIGENTES DE JUNTAS DE VECINOS .....	32
2.3. LOS ENCARGADOS MUNICIPALES DE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS.....	41
III. SINTESIS Y CONCLUSIONES .....	45

## Introducción

El presente documento da cuenta de los resultados de una investigación realizada por el Equipo de Formación de ECO en el marco del Proyecto **“Formación de líderes en la formulación de propuestas para la democracia local”**, financiado por OXFAM-GB y CCFD<sup>1</sup>, entre los meses de abril y julio del año 2000.

Las razones fundamentales que nos motivaron a realizar dicho proyecto, tienen relación con un cuestionamiento, por parte de nuestro equipo, a la eficacia de las políticas sociales que se desarrollan en el nivel local, las que promueven un tipo de participación que segmenta a la población, no estimulan los lazos comunitarios y, además, se conciben como una práctica no política, sino técnicamente formulada -por expertos- para resolver los problemas de la población. La democracia local, a juicio nuestro, no es sólo un problema de gobernabilidad, descentralización de funciones y modernización de los servicios públicos, sino especialmente y, ante todo, un problema de participación social y ciudadana. Todos los avances que los municipios desarrollen en estos ámbitos, serán insuficientes y limitados si no encuentran un soporte sólido en la participación de las comunidades locales.

En este contexto, como ECO, nos planteamos la posibilidad de realizar una pequeña investigación exploratoria, que pudiera aportarnos elementos diagnósticos relativo a la situación actual de la participación social en algunas localidades urbanas de sectores populares de Santiago y que, al mismo tiempo, nos proporcionara insumos para nuestro trabajo formativo con dirigentes sociales. Nos interesaba, asimismo, conocer las nuevas prácticas y experiencias democráticas que se dan en el mundo popular y las relaciones que éstas establecen con los gobiernos locales.

La primera parte de esta investigación da cuenta de las reflexiones, tensiones y debates que, desde el campo de las ciencias sociales, se viene realizando respecto a las temáticas que orientan esta investigación: democracia, ciudadanía y participación en el espacio local.

De la misma manera, en la segunda parte, se incluyen los resultados de la investigación exploratoria, cuyo propósito fundamental fue indagar en el potencial democratizador de diversas experiencias de organización popular en 3 poblaciones emblemáticas de Santiago: Villa Francia (Estación Central), Nuevo Amanecer (La Florida) y La Legua (San Joaquín). Asimismo, nos pareció relevante incorporar en esta indagación la experiencia de dirigentes del

---

<sup>1</sup> Comité Católico contra el hambre y por el desarrollo, CCFD, Francia.

Campamento “La Voz de los sin casa” de Peñalolén, por el impacto y los aportes que ésta nos pudiera proporcionar en tanto práctica concreta de participación y autogestión popular.

La investigación, entonces, se orientó básicamente a conocer las prácticas actuales de participación social y ciudadana que existen en los territorios antes mencionados, las motivaciones y aspiraciones de cambio de sus dirigentes, así como las formas en que éstos conciben y practican la democracia y el poder en el ámbito local. Para el logro de este objetivo, se realizaron 11 entrevistas a dirigentes sociales, dirigentes de Juntas de Vecinos y encargados de los Departamentos de Organizaciones Comunitarias de los Municipios correspondientes a las poblaciones señaladas.

Dado que se trató de una investigación de carácter exploratorio, muy acotada en términos de tiempo y recursos, no nos planteamos un método que asegurara la representatividad de los entrevistados, así como tampoco de las localidades escogidas. Por lo mismo, se trata de poblaciones y dirigentes con los cuales ECO ha mantenido relaciones de larga data en el ámbito formativo o de acompañamiento, y que podían, con su vasta experiencia de participación social y política, aportarnos elementos de análisis importantes para comprender la situación actual de la participación en el mundo popular. Con el objeto de tener una mirada más amplia y completa acerca del tema, decidimos también incorporar la visión de dirigentes de Juntas de Vecinos y de encargados de organizaciones comunitarias de las diferentes localidades escogidas, de modo de tener un panorama más global respecto al estado actual de la participación social y ciudadana en el campo popular.

Aunque no se trata de una investigación acabada, sino de un intento por comprender los cambios que han tenido lugar en el mundo poblacional, desde los propios dirigentes sociales, esperamos que este documento aporte al necesario debate que debemos realizar para potenciar a los sectores populares organizados como un actor relevante en los procesos de democratización local.

# I. MARCO DE REFERENCIA

## 1.1. CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA: INICIANDO EL DEBATE

- **Algunos antecedentes del concepto de ciudadanía**

Al trabajar el tema de la ciudadanía, una de las primeras constataciones posibles de realizar es que no existe un concepto único al cual hacer referencia. Desde un contexto histórico, y para una mejor comprensión, es posible dar cuenta de tres momentos o debates coyunturales sobre la concepción de ciudadanía, tal como las presenta Sinesio López:

- a) Un primer momento tiene que ver con la oposición entre las concepciones de Estado moderno y Antiguo Régimen, lo que dio finalmente pie a las concepciones liberales y socialistas de la ciudadanía. Se perseguía aquí establecer las bases de la relación entre el hombre, la sociedad y el Estado Moderno que venía naciendo.
- b) En segundo lugar, a partir de 1950, surge el debate que da cuenta de la tensión existente entre capitalismo y democracia. Este debate estuvo en los orígenes del Estado de Bienestar, centrándose la discusión en las características de los derechos ciudadanos garantizados por los Estados democráticos.
- c) El debate más actual ha puesto nuevamente en cuestión el tema del sentido y la amplitud de los derechos ciudadanos, oponiendo las concepciones liberales y neoliberales a las concepciones comunitaristas de la ciudadanía y la política. Esta discusión es la que pone al descubierto dos nuevos temas que se dan en el contexto del mundo globalizado: la ciudadanía activa y las ciudadanía diferenciadas<sup>2</sup>.

Así, el concepto de ciudadanía ha estado en permanente cambio y es posible reconocer en él múltiples dimensiones. Una de las concepciones más tradicionales de ciudadanía se centra en el reconocimiento de derechos y deberes iguales, de libertades y restricciones iguales y también de iguales poderes y responsabilidades. Ciudadano es, entonces, aquel portador de esos derechos y de esas responsabilidades. Esto supone que los individuos son parte de una comunidad que se identifica con el estado-nación.

---

<sup>2</sup> López, Sinesio, Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú. Ediciones Instituto de Diálogos y Propuestas, Lima, 1997, pp.79-80.

La definición anterior se atribuye a T. H. Marshall, quien distingue tres elementos constitutivos de la ciudadanía:

- **Civil**, que incluye los derechos indispensables para la libertad individual.
- **Política**, que se refiere al derecho a elegir a quienes ejercerán el poder.
- **Social**, que es definida con mayor amplitud que los dos elementos anteriores y dice relación con *“todo el campo que va desde un mínimo bienestar y seguridad económica hasta el derecho a compartir en su totalidad la herencia social y vivir la vida social de un ser civilizado de acuerdo a los estándares prevalecientes en la sociedad”*<sup>3</sup>.

A partir de estas primeras aproximaciones, es posible comenzar una discusión sobre la concepción de ciudadano anteriormente mencionada. La primera crítica que se le hace a esta definición ortodoxa, es que supondría la construcción de la ciudadanía como un proceso evolutivo, que debiera pasar de una etapa a otra, en un orden lógico, y que, con ciertas variaciones, debiera ser similar en los distintos países. Basta revisar el caso chileno -que se desarrolla en las páginas que siguen- para darse cuenta que esta linealidad no siempre se cumple.

Por otra parte, se critica también que el estado-nación, como comunidad de referencia para definir la pertenencia ciudadana, se ha ido tensionando por las crecientes reivindicaciones de grupos étnicos en demanda de ciudadanía, los que no tienen como referente a dicho estado-nación. Asimismo, esta concepción tradicional se ve amenazada por reivindicaciones de derechos que surgen a partir de nuevas identidades que demandan el ejercicio real de los derechos ciudadanos a grupos sociales que sólo los poseen formalmente.

Estas reivindicaciones afectan el concepto tradicional de ciudadanía e introducen nuevas dimensiones necesarias de considerar, como el tema de la diferencia y la pluralidad. No es una novedad plantear que muchos grupos, (sean estos minorías étnicas o religiosas, homosexuales, etc.) se sienten excluidos de la sociedad, aun cuando comparten los mismos derechos ciudadanos que el resto. Esa exclusión surge, justamente, a partir de su diferencia. Aparece aquí la necesidad de reconocer la propia individualidad, es decir, el derecho a ser diferentes sin sufrir sanciones por ello. Para evitar esa injusticia social, se plantea que la diferencia, además de ser una realidad social, cultural o biológica, debe constituir un valor jurídico<sup>4</sup>. De esta manera, resulta posible suprimir el hecho que

---

<sup>3</sup> Marshall, T.H. Class, *Citizenship and Social Development*. A Doubleday Anchor Book, Capítulo IV: Citizenship and Social Class, New York, 1965.

<sup>4</sup> Centro de Análisis de Políticas Públicas, *Estado y Generación de Espacios Democráticos. Informe Final*, Universidad de Chile, año 2000.

las diferencias, de cualquier tipo, sean utilizadas para justificar situaciones de dominación, exclusión o marginación. Entonces, la forma de enfrentar necesidades claras que tienen los grupos excluidos, sólo sería posible a través de políticas diferenciadas. Y la forma de integrar a esos grupos a la cultura común, podría ser a través del concepto de ciudadanía fragmentada o diferenciada. Esto significa que estos grupos serían integrados a la sociedad no sólo en su calidad de individuos, sino también a través de sus grupos de pertenencia, que de cierta forma, también definirían sus derechos. Dicha concepción de ciudadanía constituye, en la actualidad, uno de los dos grandes debates que existen en torno a este concepto.

Según Kymlicka (1995:27-33), es posible distinguir tres tipos diferentes de derechos que atañen a la ciudadanía fragmentaria:

- Derechos especiales de representación
- Derechos multiculturales
- Derechos de autogobierno

Los derechos de representación y los derechos multiculturales constituyen una demanda de inclusión. Es decir, los grupos excluidos, quieren ser parte de la cultura mayor y lo que exigen es que sean reconocidos e integrados a esta cultura a partir de su diferencia. Los derechos de autogobierno, en cambio, buscan la autodeterminación, por lo que, muchas veces, el ejercicio es inverso; esto es, intentan ampliar la distancia entre ellos y la sociedad mayor.

Es necesario reconocer que estos tres tipos de derechos no son excluyentes y puede darse la situación de que un grupo excluido demande más de un tipo de derecho<sup>5</sup>.

El surgimiento de la ciudadanía fragmentaria no es la única ampliación del concepto de ciudadanía. A ésta, hay que sumar una nueva gama de derechos, como por ejemplo, el que tiene que ver con un medio ambiente sano, en torno al cual se ha ido constituyendo una nueva ciudadanía.

## • Ciudadanía y Estado

Desde otro ámbito, el debate también ha dado cuenta de los límites de la ciudadanía cuando ésta queda asociada sólo al Estado. Ello principalmente por la disociación entre las bases teóricas de la ciudadanía y el camino práctico llevado a cabo por las democracias latinoamericanas que dan paso a un acceso desigual

---

<sup>5</sup> López, Sinesio, *op.cit.* p.79-80.

a derechos, poderes y bienes. Resulta necesario explorar una concepción de ciudadanía más inclusiva, entendida como un conjunto de derechos y prácticas participativas que se ejercita y opera tanto en el ámbito de Estado como en el de sociedad civil y que otorga a los individuos una pertenencia real como miembros de una comunidad. En esta definición, apreciamos nuevamente una ampliación del concepto de ciudadanía, pues lo relevante aquí es que ésta no sólo designa pertenencia a un Estado (como sujeto de derecho), sino que también a múltiples formas de interacción social. De esta manera, se pretende desestatizar la noción de ciudadanía y transformarla en un espacio que ofrece oportunidades para la iniciativa y la participación<sup>6</sup>. Lo que se busca, entonces, es la construcción de una dimensión comunitaria de la ciudadanía. Esto es, que desde la sociedad civil se pueda contribuir al mejoramiento del orden colectivo.

Entendida así, la ciudadanía constituye entonces un espacio que abarca tanto la esfera institucional como la informal, donde los ciudadanos se sitúan en la acción común. En este sentido, tal como lo señala el Informe de Desarrollo Humano en Chile 2000, las acciones referidas justamente a este orden colectivo están situadas en la esfera de la ciudadanía social que, en el caso del PNUD, se sitúa como complemento de la ciudadanía política.

#### • Ciudadanía y la Cuestión Social

Ahora bien, en un marco más amplio, el tema de la ciudadanía se ubica también en el centro del debate de la cuestión social, esto es, en medio del desempleo y las nuevas formas de desigualdad. Si tal como se mencionó anteriormente, ser ciudadano representa la igualdad entre los seres humanos ¿Qué pasa con los socialmente excluidos? ¿Son ciudadanos incompletos?

Para poder discutir sobre este tema se hace necesario partir de la premisa que la ciudadanía se relaciona estrechamente con los tipos de democracia instalados, sobre todo en Latinoamérica. De esta manera, un concepto depende del otro.

Claramente, en una versión ideal, la democracia supone ciudadanos iguales, cuya pertenencia a la sociedad está fuera de duda. Sin embargo, en las sociedades democráticas de América Latina, y no sólo en ellas, existen ciudadanos nominales, es decir, ciudadanos que no pueden ejercer plenamente los derechos propios de su condición. Ello evidencia, por cierto, un conflicto manifiesto entre ciudadanía y riqueza o entre igualdad de derecho y desigualdad de hecho.

---

<sup>6</sup> Quiroga, Hugo, *Democracia. Ciudadanía y el sueño del orden justo*. En: Quiroga et al, compiladores, *Filosofía de la ciudadanía*, Ediciones Homo Sapiens, Rosario, Argentina, 1999, pp. 187 – 207.

El ciudadano representa un universo de igualdades abstractas. La ciudadanía es incompatible e impensable con el privilegio y la desigualdad de los iguales. En este sentido, el debate y la práctica de la ciudadanía actual, está situado en el contexto del cambio del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal. El cambio económico mundial ha sido acompañado de nuevas propuestas de organización política, situando la participación social y ciudadana como un componente de la democratización, en el sentido del ejercicio de la democracia representativa y la modernización de los servicios. Sin embargo, hay ciertos ámbitos que no han sido incluidos o que se dan por supuestos, como el ámbito de la participación económica o la ciudadanía con relación al modelo de desarrollo, ámbito que indiscutiblemente trae a colación el tema de la desigualdad social. Tampoco, desde esta perspectiva estatizante y dominante, se valoran otras formas de participación social y ciudadana, que dicen relación con movimientos sociales de mujeres, ecológicos, de derechos humanos, etc.

Es indudable que existen cambios estructurales en el sistema social y económico y que éstos han transformado las condiciones para la participación y organización social y ciudadana. Uno de los elementos destacables en esta materia, es el rol del Estado en las nuevas formas de reorganización democrática, consecuente siempre con el modelo de desarrollo. Se reconoce la participación como elemento sustancial de la redemocratización, siempre y cuando ésta no altere el orden y las bases del sistema económico y político imperantes en el país. Por otra parte, es necesario recordar que no porque el Estado juegue un rol relevante en los procesos de redemocratización, todas sus prácticas y propósitos son democráticos.

El Estado chileno, en este afán redemocratizador, ha puesto énfasis en el incremento del gasto social y en la puesta en marcha de diversos programas sociales, destinados especialmente a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad. El Estado, por una parte, potencia la participación de las personas de manera que éstas incidan en el mejoramiento de su calidad de vida y, por otra, readecua los mecanismos de organización de manera de facilitar la interlocución con la ciudadanía. Sin embargo, muchas de las políticas sociales que han operado en los espacios locales, no han establecido una relación siempre feliz con los municipios, los que manifiestan, en numerosas ocasiones, una débil cultura democrática. Además, variadas evaluaciones de los programas sociales ejecutados en el ámbito local, indican que éstos no generan espacios de autonomía y empoderamiento, no inciden en la toma de decisiones y no generan capacidades propias en la comunidad. La tendencia ha sido, más bien, una participación de tipo instrumental por parte de la comunidad, esto es, el uso de los programas sociales tal como vienen predefinidos desde los canales estatales.

De ahí el interesante debate que se ha generado para establecer propuestas que permitan entonces, enfrentar de manera efectiva el problema de la participación social y ciudadana. En un reciente seminario organizado por

OXFAM – GB con sus contrapartes chilenas, se propusieron tres puntos de vista para enfrentar el problema del fortalecimiento de la participación social y ciudadana<sup>7</sup>.

- a) **Compartir poder:** Según la socióloga Claudia Serrano, el principal problema radica en que ha sido necesario modificar el concepto de participación, ya que la tendencia dominante entre los operadores de programas sociales, en los inicios de la transición, fue que ella equivalía a acercar a la gente al sector público, para hacerlos partícipes de algún beneficio, o la manera en que el municipio podía entrar en contacto con su “beneficiarios”. No existía, en consecuencia, un concepto compartido en el sentido que la participación se relacionaba con “compartir poder”<sup>8</sup>. En este sentido, según la autora, no basta con incrementar programas empoderadores si no hay una fuerte voluntad política en el Estado y en el gobierno de abrirse hacia la sociedad civil.
- b) **Enfrentar el problema estratégico:** Para el historiador Gabriel Salazar, el problema de la participación se relaciona con el hecho que, en una democracia neoliberal, los problemas, a diferencia del pasado, “tienden a conceptualizarse no totalizando la mirada ni yendo a los objetivos estratégicos, sino más bien, quedándonos en conceptos particulares, restringidos, cuya interpretación global e implicancias estructurales quedan siempre en el espectro invisible de la discusión”<sup>9</sup>. Para este autor, existe una estrecha relación entre la incapacidad de un sistema para resolver los problemas que genera él mismo y el desarrollo de políticas sociales que tienden a paliar esos problemas, pero no resolverlos estructuralmente. El debate sobre la participación se ha dado dentro de la aplicación de políticas sociales neoliberales y, desde ese punto de vista, ésta se orienta a la gobernabilidad, mientras que en la lógica de un proyecto alternativo, la participación debiera orientarse a la construcción de un Estado democrático. Este constituye, para Salazar, el verdadero problema, ya que el Estado, en Chile, no ha sido construido por la ciudadanía, sino que es el subproducto de una intervención militar y de una Constitución Política autoritaria que resguarda principalmente los intereses del capital internacional. En consecuencia, para hablar de ciudadanía, debemos partir por reconocer que el Estado de 1980 es ilegítimo. Modificar la situación actual implica, para el historiador, desarrollar un proyecto político de cambio de esa Constitución, que permita hablar efectivamente de participación política en Chile.

---

<sup>7</sup> Seminario: *El estado de la participación ciudadana en Chile*, OXFAM-GB. Santiago de Chile, 24 y 25 de enero del 2000.

<sup>8</sup> Garcés, Mario y Valdés, Alejandra, *La participación social y ciudadana en Chile: ¿Dónde Actuar? ¿Cómo Actuar?* Estudio realizado para OXFAM Gran Bretaña, Santiago de Chile, Marzo del 2000, p. 10.

<sup>9</sup> Ibid

c) **Ciudadanía activa siendo parte de una comunidad política:** La socióloga Patricia Provoste, por su parte, plantea que la participación ciudadana, distinta de la participación social, sería la más política, la cara activa de la ciudadanía, mientras que la cara pasiva de ésta sería el mero acceso al uso de derechos<sup>10</sup>. La ciudadanía es, entonces, un compromiso activo de los pares en el ámbito público, más que el derecho a voto y el acceso a derechos. Para la autora, no se debe idealizar la ciudadanía, pues ella se encuentra en permanente construcción y porque se da sobre realidades concretas, que son realidades de conflicto y de desigualdades de poder. Otro aspecto de la participación ciudadana es la existencia de espacios públicos, lo más pluralistas y democrático posibles, en que los diversos sectores puedan debatir sus distintos puntos de vista. Es decir, según esta profesional, la ciudadanía tiene obligadamente como referencia al Estado, para demandarlo, criticarlo, interpelarlo, etc., porque ser ciudadano implica necesariamente ser parte de una comunidad política. Para lo anterior, es necesario situar el tema de la participación en el contexto de la transformación del Estado de Bienestar no sólo en Chile, sino también en toda América Latina. Los cambios que ha sufrido el Estado tienen que ver, por una parte, con la búsqueda de nuevas formas de financiamiento y, por otra, con la construcción de nuevas formas de articulación entre Estado y sociedad civil, todo lo anterior en un marco de globalización económica que exige una alta competitividad y que hace de la eficiencia un eje principal de funcionamiento. Las transformaciones han sido de tal magnitud que, para pensar en un proyecto ciudadano, previamente deberían analizarse todas las consecuencias de dichas transformaciones.

Por otra parte, desde los estudios realizados por el Centro de Análisis de Políticas Públicas, es posible suponer al menos tres miradas frente al objetivo de incorporar más plenamente a los actores sociales en los procesos ciudadanos, a partir de la mirada de la ciudadanía activa, que supone claramente la presencia protagónica de los interesados tanto en la reivindicación de sus derechos como en el cumplimiento de sus obligaciones<sup>11</sup>:

a) Enfasis en la dimensión comunitaria: esta dimensión se apoya en la tradición latinoamericana de que la constitución de sujetos políticos tiene un alto componente comunitario. Esta perspectiva es especialmente válida para el mundo popular, el que aparece como portador de tradiciones comunitarias que, al reforzarse en determinados contextos, dan pie a los sujetos políticos. Dado que esta dimensión comunitaria no es asumida, el Estado aparece desvinculado de la ciudadanía, y ésta sólo con un carácter pasivo.

---

<sup>10</sup> Garcés, Mario y Valdés, Alejandra, op.cit., p. 12.

<sup>11</sup> Centro de Análisis de Políticas Públicas, op.cit.

- b) Preferencia de las organizaciones comunitarias y no gubernamentales: Aquí, el énfasis está puesto en la organización ciudadana y no en el hecho de compartir una misma cultura local. En este espacio es posible incluir las organizaciones formales, como los sindicatos, la capacidad de muchas organizaciones no gubernamentales y las formas de asociación espontáneas que surgen en la sociedad civil.
- c) Otorgar importancia a una cultura cívica: desde esta perspectiva, si bien los derechos que otorga la ciudadanía a los miembros de la sociedad son fundamentales para la protección de la libertad, la igualdad y la estabilidad del sistema político, se hace necesario que los ciudadanos posean ciertas virtudes cívicas para ejercer con real eficacia esos derechos. La cultura cívica de cada nación es el resultado de una construcción progresiva a partir de su historia y cultura. Todas las culturas democráticas comparten tres ejes valóricos: el respeto y la aceptación de los derechos humanos; la tolerancia, la práctica de la deliberación conjunta y la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos; y finalmente, valores solidarios.

El objetivo de estas tres líneas de acción se orientan hacia el mismo horizonte, esto es, a incorporar más activamente a los actores sociales en los procesos ciudadanos.

Los elementos presentados en las páginas anteriores respecto a la discusión sobre la ciudadanía, están en directa relación con las democracias existentes, particularmente en nuestro continente. Tal como lo señala Hugo Quiroga: "la discusión sobre democracia incluye naturalmente la discusión sobre el concepto de ciudadanía y viceversa"<sup>12</sup>. En este sentido, y teniendo como elemento de partida el contexto histórico chileno, es posible dar cuenta de por lo menos dos tipos de dimensiones al respecto:

- Ciudadanía Republicana: es aquella que da cuenta de una ciudadanía delegativa, de la cual se hacen cargo los partidos políticos y donde el actor social está paralizado, pues lo social no logra alcanzar lo político.
- Ciudadanía Democrática: es de carácter más directo, pues da cuenta de la pertenencia a un proyecto sociopolítico común. No es representativa, sino por el contrario, une de alguna manera lo político con lo social.

Los cambios ocurridos en la última década en América Latina y, más ampliamente, los procesos de redemocratización en el Continente, han evidenciado interesantes experiencias que tienen que ver con el poder y la participación local. Tal como señala José Luis Rebellato, "no hay democracia

---

<sup>12</sup> Quiroga Hugo, op.cit. p.188.

auténtica sin la participación efectiva de la ciudadanía, en especial de los sectores populares y sus organizaciones”<sup>13</sup>.

Aun más, la ciudadanía, como construcción, pierde sentido si no está en relación justamente con una comunidad. Sólo dentro de un colectivo es posible pensar en su pleno desarrollo. Y esta comunidad es necesario pensarla desde dos dimensiones que no son excluyentes: una hace referencia al rescate de la memoria, historia y tradiciones de lo local, lo que permite a la comunidad reivindicar derechos en ese espacio; la segunda tiene que ver con la construcción de redes sociales que, al articular las distintas comunidades, constituyen tejidos sociales que participan en la toma de decisiones.

En Latinoamérica, la relación estado/comunidad/individuo adquiere gran importancia, puesto que el sujeto político se construye justamente a partir de la comunidad. En este sentido, la dimensión de ciudadanía también debiera hacer referencia a este componente. Desde el espacio comunitario, se abren además nuevas posibilidades de reconstruir la ciudadanía a nivel local, gracias a las crecientes demandas sociales, por ejemplo, de memoria histórica, sobre todo por parte de los sectores populares.

## 1.2. PARTICIPACIÓN, PODER Y DEMOCRACIA LOCAL

En América Latina, desde comienzos de la década del setenta, la referencia al Desarrollo Local ha sido una práctica reiterada. Ha estado presente en los discursos públicos de los gobiernos, ha sido materia priorizada en programas de desarrollo tanto nacionales como internacionales, tema de interés de las ONGs, Municipalidades y organismos privados, particularmente en la década del ochenta, así como también materia de discusión de los organismos financieros internacionales, sobre todo en la década recién pasada.

Circunstancias y actores diversos han contribuido a que las cuestiones del poder y la democracia local hayan adquirido importancia en los últimos años, tanto en nuestro país como en el continente. En primer lugar, podemos mencionar los procesos de transición a la democracia en el Cono Sur y, más ampliamente, los procesos de redemocratización. En efecto, mientras la discusión acerca de la participación ciudadana y el poder local no es nueva en el ámbito europeo, en el ámbito latinoamericano se plantea su revalorización a partir de los reordenamientos institucionales, jurídicos, etc., que surgen tras un largo período autoritario. Así, para las recientes democracias latinoamericanas, la participación

---

<sup>13</sup> Rebellato José Luis, *El aporte de la educación popular a los procesos de construcción de poder local*. En: Multidiversidad N° 6. Revista franciscana de América Latina, Montevideo, Uruguay, Diciembre de 1996.

ciudadana se constituye en una institución privilegiada para la consolidación del sistema democrático como modelo de convivencia pacífica.

Un segundo elemento que ha incidido en la instalación del tema de "lo local", dice relación con los programas de descentralización promovidos tanto por los Estados nacionales, así como por organismos internacionales. En efecto, hay quienes sostienen que para promover y consolidar la democracia, debe permitirse al ciudadano, de manera individual o a través de sus organizaciones, participar en la creación de gobierno. Ello requiere la creación de Estados complejos que articulen distintos niveles de gobierno y acerquen el Estado al ciudadano, redefiniendo la relación estado-sociedad como estructuras estrechamente interconectadas<sup>14</sup>. Según esta visión, la existencia de Estados excesivamente centralizados es, hoy en día, visto como un factor negativo, tanto desde un punto de vista democrático como en términos funcionales de eficiencia en la actividad estatal. En esta línea se encontraría inscrita la reforma radical que se ha experimentado en Chile, con el impulso a la regionalización administrativa y la devolución del carácter democrático de las autoridades locales, así como el establecimiento de competencias propias a dichas entidades. Dado que los municipios o gobiernos locales son la base de la estructura estatal y quienes se encuentran más próximos al ciudadano, serían el lugar privilegiado para intentar aproximarse a las experiencias participativas. En esta perspectiva se ubican valiosas experiencias de participación y democratización local implementadas en diferentes municipios de América Latina; en particular, aquellas promovidas por algunos partidos y movimientos de izquierda (Partido de los Trabajadores en varios municipios de Brasil, Frente Amplio en Montevideo, etc.).

Sin desconocer lo anterior, lo cierto es que la descentralización tiene también otra cara. Como bien señalan algunos autores, ésta puede hacerse con fines de democratización y participación, así como también con fines de perfeccionamiento de la racionalidad del mercado. En este marco se inscribe la crítica que realiza Gabriel Salazar cuando señala, con justa razón, que la nueva política para el desarrollo local no está al servicio de una democracia comunal participativa, sino de un modelo económico que, "para ser ortodoxamente liberal, necesita privatizar y localizar casi todas las atribuciones del omnívoro Estado Fordista"<sup>15</sup>. La descentralización, en este sentido, se ha transformado también en una imposición de los organismos internacionales, particularmente el FMI y el Banco Mundial, como un componente del nuevo Estado neoliberal. En efecto, como señala Garcés, "los cambios ocurridos en los modelos de desarrollo que ha vivido América Latina en las últimas décadas, corresponden sin duda al establecimiento de una nueva hegemonía de los grupos dominantes a nivel

---

<sup>14</sup> Camacho, Gladys, *La participación ciudadana en la administración local*, en Participación Local y Desarrollo de las organizaciones públicas y privadas, Escuela de Gobierno, Gestión pública y Ciencia política, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, 1996.

<sup>15</sup> Salazar Gabriel y Pinto, Julio, *Historia Contemporánea de Chile*, Tomo I. Estado, legitimidad, ciudadanía, LOM Ediciones, Santiago de Chile, Abril 1999.

continental y, más ampliamente, a nivel mundial”<sup>16</sup>. Los Estados, según esta perspectiva, se habrían hecho poco solventes para sostener la pesada carga de los Estados de Bienestar (o de compromiso, para el caso de América Latina) y habrían dejado de ser un soporte eficiente para el desarrollo, todo lo cual justificó la apertura e integración de las economías latinoamericanas al mercado mundial. La minimización del Estado, por la vía de la venta de activos públicos a las empresas transnacionales, los diversos estímulos a la inversión extranjera y la flexibilización del mercado laboral, entre otros, han convertido al mercado en la principal instancia reguladora de los equilibrios sociales y económicos de nuestras sociedades.

Si, por una parte, el Estado debe “pesar menos en la economía”, por la otra, debe ser capaz de asegurar la “governabilidad”, modernizando los servicios y descentralizando la gestión pública, garantizando el ejercicio de la democracia representativa y corrigiendo las distorsiones del modelo, es decir, las formas más extremas de desigualdad, a través de políticas compensatorias. A un “Estado mínimo” debe corresponder una “economía máxima”, es decir, el Estado debe asegurar las condiciones sociales y políticas que garanticen el desarrollo de un capitalismo libre, expansivo, dominante, sin fronteras, globalizado<sup>17</sup>.

Un tercer elemento que ha influido en que “lo local” haya adquirido tanta relevancia en la actualidad, dice relación justamente con lo mencionado en el párrafo anterior. En efecto, en el marco de una economía fuertemente regulada y de un Estado extremadamente minimizado, los gobiernos locales se han transformado en el espacio privilegiado para la aplicación de políticas sociales compensatorias; en particular, hacia los sectores de extrema pobreza que no logran beneficiarse del modelo. Como señala Salazar, refiriéndose al caso chileno, “el modelo neoliberal actual ha convertido los municipios en micro-ministerios sociales, a cargo de la salud, la educación y el progreso urbanístico de los pobres. La fragmentación de las políticas sociales y su focalización en bolsones de pobreza ha requerido de administradores focales, y éstos no podían ser otros que los municipios”<sup>18</sup>. Con todo, el autor reconoce que el proceso de descentralización, en Chile, parece conducir al fortalecimiento local de la sociedad civil y, a largo plazo, a una lenta pero segura reemergencia del sentido básico de ciudadanía.

Un cuarto elemento que ha influido para que “lo local” haya adquirido una importancia fundamental, tiene que ver con la revisión que las propias Ciencias

---

<sup>16</sup> Ver, Garcés, Mario y Valdés, Alejandra, *La configuración de una nueva hegemonía y el lugar de la participación en ella*, en *La participación social y ciudadana en Chile: ¿Dónde Actuar? ¿Cómo Actuar?*, *op.cit.* páginas 3 y siguientes.

<sup>17</sup> Garcés, Mario, *Proyecto Formación de Líderes en la formulación de propuestas para la democracia local*, ECO-OXFAM GB, Documento interno, ECO, Educación y Comunicaciones, Santiago de Chile, Abril del 2000.

<sup>18</sup> Salazar, Gabriel y Pinto, Julio, *op.cit.* p. 303.

Sociales comienzan a realizar respecto a la constitución de los sujetos, la vida colectiva, la configuración de identidades, etc. La crítica a las transformaciones sociales, concebidas exclusivamente como cambios radicales, rápidos, profundos y estructurales, es reemplazada por una visión que incorpora la particularidad de los sujetos; aquellos cambios en el diario vivir de los diferentes grupos sociales y que indican, justamente, la profundidad del desarrollo social. En cierta medida, como dice Lechner, los intelectuales abandonan el modo habitual de reflexionar el condicionamiento social y comienzan a incorporar la vivencia subjetiva de las condiciones estructurales como una línea de reflexión sobre la sociedad<sup>19</sup>. De allí la valiosa producción teórica que rescata la participación social local, a través de redes y organizaciones, como sentido fundante de la ciudadanía. Es en la profundidad cotidiana de la historia social, dice Salazar, que se funda de la experiencia de vivir en parejas, en grupos de camaradas, en bandas, en clubes de barrio, en familias extensivas, etc., donde es preciso descubrir las fuentes naturales y espontáneas del sentido real de la ciudadanía<sup>20</sup>.

En definitiva, e independientemente de las visiones más o menos críticas respecto a las transformaciones que ha experimentado América Latina en las últimas décadas, parece al menos existir acuerdo en que para el éxito de las políticas de desarrollo, se requiere el protagonismo real de las personas, la participación de los sujetos, la democratización de los espacios locales.

### 1.3. EL CASO CHILENO

- **El contexto político**

En el caso chileno, los cambios en el modelo de desarrollo y en el “Estado de compromiso”, los inició radicalmente el régimen militar, prácticamente sin contrapesos, en la medida que los cambios económicos y político-administrativos fueron acompañados de un férreo control social, a través de la represión. Sin embargo, la “obra militar” estaba incompleta si no era capaz de producir alguna forma de democracia representativa, que sólo fue posible de materializar en el contexto de una transición pactada a la democracia, a fines de los años ochenta. El triunfo de la oposición política al régimen militar en el plebiscito de 1988, las reformas a la constitución de 1989 y la constitución de la Concertación de Partidos por la Democracia, como alternativa de gobierno, permitieron entonces el retorno a la democracia. Sin embargo, esta coalición de Partidos, una vez en el gobierno, no puso en discusión el modelo de desarrollo, sino que más bien intencionó su acción en el sentido de la “modernización del Estado”, esto es, ejercicio de la democracia representativa, gobernabilidad, descentralización,

---

<sup>19</sup> Lechner, Norbert, *El estudio de la vida cotidiana*. Documento de Trabajo, FLACSO, N° 210, Santiago de Chile, Julio 1984.

<sup>20</sup> Salazar Gabriel y Pinto, Julio, *op.cit.* p. 309.

mayor eficacia de los servicios públicos y puesta en marcha de políticas sociales para la superación de la pobreza<sup>21</sup>.

La transición a la democracia fue acompañada, además, por una fase expansiva de la economía, al menos hasta 1998, con una tasa de crecimiento del orden del 7% promedio, control de la inflación, una baja tasa de desempleados y una alta inversión con relación al producto interno. Ello, sin duda, favoreció una suerte de “autocomplacencia” en la clase política y una convivencia relativamente armónica en los denominados “poderes de facto”, que se fortalecieron en la dictadura (los empresarios y las Fuerzas Armadas, entre los más relevantes). La “redemocratización” siguió, entonces, su curso más bien conservador - particularmente en el segundo gobierno de la Concertación-, en el sentido de no avanzar más allá que los acuerdos con la oposición permitían (la denominada “democracia de los acuerdos”), lo que limitó las posibilidades de reformas del sistema político y de hacer justicia con relación a la violación de los Derechos Humanos cometidos durante el régimen militar.

La transición a la democracia en Chile, de acuerdo a lo expuesto hasta ahora, se ha mostrado más eficiente en el ejercicio de la gobernabilidad y más precaria en su capacidad de producir democracia, pareciendo confirmar la hipótesis conservadora de que a mayor democracia menor es la gobernabilidad. En efecto, los logros democráticos de la transición, hasta ahora, se han mostrado extremadamente débiles en cuanto a producir reformas que permitan una efectiva democratización del sistema político (la Constitución política actual, heredada de los militares, pone variados límites para el ejercicio de la democracia) y peor aún, una débil voluntad política a favor de la participación social y ciudadana.

- **La descentralización y la democratización de los espacios locales**

La democratización de los espacios locales es un buen ejemplo de las limitaciones y del carácter contradictorio de nuestra transición o, más ampliamente, de nuestro proceso de re-democratización, en el sentido que la democratización de los espacios locales ha sido más la expresión de los procesos de modernización del Estado que el desarrollo de actores sociales y políticos capaces de dinamizar un proceso sustantivo de democratización de los territorios comunales: más hegemonía que contrahegemonía; más modernización de los servicios públicos que participación social y ciudadana; más proyectos de superación de la pobreza –en municipios pobres- que auténtica democracia local<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Garcés, Mario, Proyecto, op.cit., p.3.

<sup>22</sup> Ibid

Ello se explica, entre otras razones, porque el proceso de descentralización y municipalización fue iniciado y conducido políticamente por la dictadura militar. Fue en el gobierno más autoritario y personalista que ha tenido Chile, como dice el historiador Salazar, donde se realizó la reforma municipal que ha dado formalmente mayores atribuciones y recursos a los Municipios. Como bien señala este autor, dicho proceso fue realizado desde el poder central, sin mediar ninguna intervención soberana por parte de la ciudadanía, y fue más bien concebido como descentralización administrativa del Estado que como proceso de empoderamiento ciudadano o como instalación de una comuna autónoma<sup>23</sup>. Ello, sumado al hecho que la Ley Municipal no contempla instancias de participación real para las organizaciones sociales – éstas sólo tienen carácter consultivo, pero no resolutivo- dispuso, tal vez, negativamente, a los movimientos sociales con respecto a la denominada “municipalización” de la educación, la salud, etc. Como se señalaba anteriormente, el hecho también que los municipios se hayan transformado, en la práctica, en canales de implementación de las políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables de la población (mujeres jefas de hogar, adultos mayores, discapacitados, entre otros), no se ha traducido necesariamente en una mayor participación social, sino, en muchos casos, en el refuerzo de prácticas asistenciales o clientelistas. Como bien señala Salazar, la respuesta de la masa ciudadana a la municipalización no ha sido entusiasta, sino de apatía o de oportunismo puntual.

Este mismo autor sostiene que el proceso de descentralización neoliberal, en Chile, ha forzado la congregación de identidades múltiples: individuales, grupales y barriales, sin un sentido superior de colectividad. Se habrían debilitado las organizaciones sociales, gremiales y políticas que operaban nacionalmente con referencia a la identidad colectiva representada por el Estado (fordista), pero se habrían fortalecido las redes sociales y culturales que hoy operan como expresión directa de las identidades múltiples ante el impacto de la descentralización. Se ha debilitado el espacio público englobado en las esferas de lo estatal e institucional, dice Salazar<sup>24</sup>, pero se ha fortalecido el espacio privado vinculado a la informalidad de los grupos y comunidades locales.

Lo anterior, sin duda, no es del todo objetable. Aún cuando pudiera ser cuestionable la multiplicación de redes sociales en el mundo popular, con las características que señala Salazar, efectivamente conviven en el espacio local una multiplicidad de identidades, algunas emergentes; el problema es que ellas se encuentran fragmentadas, autoreferidas y debilitadas y no participan de un discurso común con relación a la democratización local.

Con todo, es cierto también que el proceso de descentralización en Chile, abre las puertas, a quienes participan y comparten el ideal democratizador, para

---

<sup>23</sup> Salazar Gabriel y Pinto, Julio, op.cit. p. 309.

<sup>24</sup> *Ibid*

iniciar o potenciar diversas iniciativas que favorezcan la participación y el protagonismo de los/as ciudadanos/as en la construcción de espacios locales más democráticos.

Sin embargo, y tal como se mencionó anteriormente, la construcción de espacios más democráticos pasa necesariamente por la forma en que se construye este actor ciudadano. En este sentido, cabe decir que el desarrollo del concepto en nuestro país no ha tenido un carácter evolutivo (como lo plantea de alguna manera la definición de Marshall ), sino que ha dependido de la situación histórica de un momento dado y de los actores y procesos relevantes en ese momento. Así, en la década de los 70, los derechos sociales ocupaban en Chile un lugar central, mientras que con la dictadura militar, el énfasis para el Movimiento Popular, estuvo colocado en los derechos políticos. Este tipo de ciudadanía política (que de alguna manera es la que se mantiene hasta hoy) es la que hace efectiva una ciudadanía meramente formal.

En Chile, el desarrollo de la ciudadanía se veía en estos momentos limitada por un estado tecnocrático, que desarrolla políticas sociales que no refuerzan el cuerpo social, sino que definen técnicamente quien es el beneficiario de sus programas, destruyendo de esta manera la dimensión comunitaria del ciudadano y los procesos de politización que inevitablemente acompañan a la misma.

Para cooperar en la democratización del espacio local, se hace necesario entonces, no tanto focalizar las políticas sociales (que transforman al ciudadano en cliente), sino reforzar el sentido comunitario del ciudadano.

## II. PARTICIPACION Y PODER LOCAL

Las reflexiones y debates que hemos presentado en las páginas anteriores sobre democracia, poder local y ciudadanía, han sido parte de un largo y enriquecedor proceso de discusiones internas al interior de ECO. Nuestra experiencia de trabajo con sectores populares nos muestra, muchas veces, un desencuentro importante entre la práctica y motivaciones de dichos sectores, la realidad de los gobiernos locales y la producción intelectual que se realiza en el nivel central sobre los procesos participativos locales. De ahí nuestro interés por realizar una indagación que pudiera incorporar en el debate la experiencia, opiniones y percepciones que los propios dirigentes sociales tienen sobre la democracia, el poder y la participación en sus respectivos territorios.

En esta segunda parte, entonces, entregaremos sistematizadamente el resultado de 11 entrevistas realizadas a dirigentes sociales y vecinales de Villa Francia (Estación Central), Nuevo Amanecer (La Florida), La Legua (San Joaquín) y el Campamento “La voz de los sin Casa” (Peñalolén), así como a los encargados de organizaciones comunitarias de los municipios correspondientes a las tres primeras localidades mencionadas.

La información se presenta consignando las visiones más importantes de los entrevistados acerca de la situación de participación actual en las distintas poblaciones señaladas, las motivaciones que impulsan hoy la participación popular, las estrategias que ellos/as estiman necesarias para reforzar dinámicas democráticas, así como la visión de éstos respecto a la articulación de las organizaciones comunitarias con las autoridades locales.

En cuanto a la metodología utilizada, las entrevistas se presentan de acuerdo al tipo de actores entrevistados. De esta manera, se consignan primeramente los resultados de las entrevistas a dirigentes sociales, luego las de los dirigentes de Juntas de Vecinos y, finalmente, aquellas realizadas a los encargados de organizaciones comunitarias de los respectivos municipios.

Por otra parte, las conclusiones del documento se ordenan de acuerdo a los principales temas tratados con los entrevistados, esto es, las prácticas actuales de participación social y ciudadana que existen en los espacios locales, las motivaciones y aspiraciones de cambio de sus dirigentes, así como las formas en que éstos conciben y practican la democracia y el poder en el ámbito local.

Los objetivos que se plantearon al momento de realizar las entrevistas fueron, por una lado, proporcionar nuevas líneas de reflexión que colaboren al enriquecimiento del debate acerca del poder, la democracia y la participación local, y por otra, contribuir a la discusión y el diálogo con actores de diversas

localidades populares de Santiago, a fin de generar insumos para la realización de talleres de formación de líderes para la democracia local y de potenciar las prácticas participativas de esos actores.

Específicamente, se perseguía conocer la percepción de dirigentes sociales, vecinales y de funcionarios municipales acerca de las prácticas participativas que actualmente se concretan en los territorios. Junto a eso, reconocer cuáles son las motivaciones que impulsan hoy día la participación de las personas y, finalmente, reflexionar conjuntamente con dirigentes sociales de diversas localidades de Santiago acerca del rol democratizador de las organizaciones populares en el espacio local.

En cuanto a las hipótesis de trabajo que nos planteamos al momento de iniciar la indagación, éstas fueron las siguientes:

- a) Los procesos de democratización de los espacios locales se han articulado, hasta ahora, en torno a la elección democrática de alcaldes y concejales, la administración y modernización de servicios públicos (salud y educación municipalizada) y la puesta en marcha de diversas políticas sociales.
- b) Los gobiernos locales, en articulación con el Estado central, están jugando un activo rol en la reconfiguración de la “sociedad civil” popular, especialmente a través de políticas sociales dirigidas a sectores sociales específicos: jóvenes, mujeres, adultos mayores, entre los más importantes.
- c) Las organizaciones sociales de base territorial carecen de articulaciones que las potencien como actor social relevante de la democratización local y participan, a su vez, de diversos discursos democratizadores: desde los que funcionalizan la práctica comunitaria con el municipio hasta los que rechazan todo vínculo con éstos, desconfían de su gestión y afirman discursos antiestatales.

## 2.1. LOS DIRIGENTES SOCIALES MÁS ANTIGUOS

El primer grupo de entrevistados estuvo constituido por 5 personas, todos/as los cuales tienen o han tenido una vasta trayectoria como dirigentes sociales o políticos. El objetivo principal de las entrevistas fue conocer la percepción que éstos/as dirigentes tienen acerca de la participación social en general, así como en sus respectivas localidades. Se eligieron personas con las cuales ECO había tenido alguna relación de trabajo y que pudieran aportar una perspectiva más política de análisis con relación a la situación del movimiento popular hoy. Las personas entrevistadas fueron: Fernando Parra y Esther Quintana de Villa Francia (comuna de Estación Central); Manuel Paiva de Nuevo Amanecer (comuna de La Florida); Rafael Silva de La Legua (comuna de San Joaquín) y Alexis Parada del Campamento La Voz de los Sin Casa (comuna de Peñalolén).

- **La participación social ha disminuido significativamente**

La percepción general de los dirigentes es bastante coincidente y, en este sentido, todos estuvieron de acuerdo en afirmar que el nivel de participación de las personas es bastante bajo. En términos comparativos, la opinión coincide en que los niveles de participación han ido bajando progresivamente con respecto a la década de los ochenta, aún cuando algunos detectan un mayor interés por organizarse en la actualidad. Una visión distinta en esta materia la tiene el dirigente de La Voz de Los Sin Casa, quien afirma que en su Campamento la participación ha sido muy activa:

*“Bueno, antes del campamento, cada persona estaba sola en su ex casa.....Hemos tenido hasta 150-170 personas participando en comisiones temáticas, más los delegados por sectores. Se ha desarrollado en la gente que participar es decidir. Están los presupuestos participativos, cada familia da \$2000 y se decide por cuadrante y a nivel general en qué se gasta la plata”. (Alexis, La Voz de los Sin Casa).*

En este sentido, es necesario precisar que las características de este campamento son radicalmente distintas a las otras tres poblaciones, las que son asentamientos tradicionales que cuentan con muchos años de existencia.

Además de lo anterior, otra de las afirmaciones que se repite dice relación con los espacios de participación. Los dirigentes entrevistados, en general, están de acuerdo en que no existen espacios de participación en los cuales las personas puedan desarrollar colectivamente sus inquietudes y demandas.

*“No existen espacios de participación a nivel de las Juntas de Vecinos, quizás porque son parte de la institucionalidad. Esta es una de las comunas donde menos espacios de participación se abren, con un alcalde tremendamente autoritario, con una municipalidad con puertas cerradas hacia la población y los gremios”. (Manuel, Nuevo Amanecer).*

- **Existen pocas organizaciones con sentido político**

En cuanto a los espacios donde las personas participan, éstos son coincidentes con los demás entrevistados. Esto es, dan cuenta de la existencia de Juntas de Vecinos, organizaciones deportivas y organizaciones de mujeres. Además, se mencionan grupos de iglesia, grupos culturales y una radio comunal. Por otra parte, una de las características que se mencionan de las organizaciones es que muchas de ellas no buscan y no tienen vínculos con la municipalidad. En ese sentido, muchas son organizaciones que quieren ser autónomas y no pretenden mantener vínculos con la institucionalidad. La opinión de los dirigentes es muy crítica con respecto a la gestión municipal e, incluso, muchos no quieren articularse con instancias municipales.

*“No hay organizaciones vinculadas a políticas del Estado, no prosperaron. Las organizaciones han disminuido: está la radio, el club deportivo Patria Libre y organizaciones culturales. Está también la Comunidad Cristiana, con contenidos diferentes, más religiosos... y eso suma más gente. Están las Juntas de Vecinos, clubes de abuelitos, un grupo de mujeres, pero más enfocadas al desarrollo personal, no a lo político” (Fernando, Villa Francia).*

*“La gente se cansó, han ido reapareciendo algunos, pero no para abrir organización, sino por las elecciones municipales. Están las cosas clásicas, la Junta de Vecinos, la aeróbica, cosas puntuales. Andan ahí otros trabajando con cabros chicos, pero yo siento que es fundamentalmente para agarrar proyectos municipales. Está el colectivo, pero el Boris no quiere nada con la institucionalidad. Están con muchos sueños: hacer teatro, murga, darle vida a la plaza, pero faltan instrumentos” (Manuel, Nuevo Amanecer).*

*“Las organizaciones antes eran más fuertes, a pesar que se hacía más a pulso, tenían más capacidad de convocatoria. (Rafael, La Legua).*

- **Las razones para participar son múltiples, desde la resistencia al sistema hasta la búsqueda de espacios recreativos y de sociabilidad**

Las motivaciones que llevan a las personas a participar son diversas. Claramente, están reconocidas las razones más recreativas, como es el caso de los grupos de gimnasia aeróbica, en que participan mujeres con fines recreativos y estéticos; o los clubes del adulto mayor, con fines de sociabilidad y encuentro.

*“Las viejas de la aeróbica se juntan porque quieren bajar de peso y los viejitos, porque quieren ser más felices juntos, porque en su casa están como la mona; total, la municipalidad los saca a pasear” (Manuel, Nuevo Amanecer).*

Sin embargo, se reconocen motivaciones más políticas, particularmente en aquellas organizaciones de carácter más histórico. Por otra parte, también hay un reconocimiento de nuevas inquietudes que mueven, sobre todo, a los jóvenes. En general, se reconocen las necesidades de espacio, de cambio y de recreación como agentes movilizadores.

*“Los sectores más avanzados están motivados por una visión política de cambio. Otros, por tener un lugar de encuentro y recreación (mujeres y abuelitos). Están también los más históricos, el Partido Comunista. Los jóvenes tienen una inserción menos efectiva, están un poco aquí, con un mural, y con otras organizaciones de Santiago”. (Fernando, Villa Francia).*

*“Hay como dos intereses. Está la gente antigua, que ya se motivan por ver que se haga algo, porque como las cosas no resultaban... y está la gente nueva, que la motivación tiene que ver con sus intereses inmediatos. Por ejemplo, las mujeres, porque a lo mejor es un espacio de conversación”. (Esther, Villa Francia).*

*“En el caso de los jóvenes, la motivación principal es la lucha contra el sistema pues, eso.... en contra de la Concertación, de la derecha...”. (Manuel, Nuevo Amanecer).*

*“Las organizaciones de ahora están buscando la autonomía, no quieren depender de un Estado, hay frustración con respecto a los discursos de los presidentes o de los dirigentes de la municipalidad, entonces quieren hacer ellos las cosas” (Rafael, La Legua).*

- **La democracia en las organizaciones es precaria, se debe luchar permanentemente para garantizarla**

Surge con fuerza el cuestionamiento a la representatividad de las Juntas de Vecinos, en la medida que la asistencia real a ese tipo de organizaciones es baja y que existe una cierta inamovilidad de sus dirigentes al interior de éstas.

*“Hay una ausencia de democracia en general en las organizaciones. Las Juntas de Vecinos se forman con tres personas y permanecen eternos en los cargos. En la misma radio ha habido que dar una pelea constante para que sea participativa y para participar en la toma de decisiones”.* (Fernando, Villa Francia).

*“No sé, uno podría decir que son democráticas en la medida que existe gente, pero no existe ni siquiera una asamblea. La Junta de Vecinos hace una reunión mensual de delegados de sectores, que van 4 o 5 personas y nada más”.* (Manuel, nuevo Amanecer).

Sin embargo, lo que sí queda de manifiesto, sobre todo en Peñalolén y Villa Francia, es que en las organizaciones no tradicionales hay un esfuerzo por mantener prácticas de participación democrática y de toma de decisiones, lo que se logra no sin esfuerzos.

*“Hemos intentado desarrollar el tipo de democracia más perfecta. Pasamos del asambleísmo, del votar sí o no, a consultar mucho más, preguntar y decidir. Hemos avanzado en desarrollar no una democracia bonita, sino una democracia de base”.* (Alexis, Peñalolén).

- **La democracia chilena es tutelada, delegativa y no incorpora al pueblo**

La opinión es generalizada al momento de dar cuenta de la falta de espacios democráticos existentes en el país. Hay un acuerdo en opinar que la democracia existente es poco representativa y tutelada. Incluso, algunos afirman que no existe democracia en el país. Salvo el dirigente de la toma de Peñalolén, que afirma que las organizaciones existentes en su población son democráticas, los demás están de acuerdo en señalar que, en general, las organizaciones como por ejemplo, las Juntas de Vecinos, carecen de espacios de opinión y participación.

*“A nivel de país, si los mismos dirigentes de la concertación dicen que estamos en transición, yo no podría hablar de democracia. Es una democracia protegida, tutelada, de sesgo autoritario. No existe democracia en definitiva. Una transición en serio debiera haber incorporado un protagonismo importante de las masas”.* (Fernando, Villa Francia).

*“Mi visión de la democracia a nivel del país es negativa. Lo que se está dando es una verticalidad en que los mandos superiores son los que van ordenando el país y el resto va acatando y esa cosa se va repitiendo. O sea, no hay una democracia en este país, no hay una participación....”* (Manuel, Nuevo Amanecer).

*“Yo creo que en Chile no existe una democracia real, todavía estamos en una dictadura; más solapada, más escondida, pero estamos en dictadura igual....”* (Rafael, La Legua).

*“La democracia del país es delegativa, la gente delega su poder en otro que hace las cosas por él. Eso provoca clientelismo. Jamás se le consulta sobre las decisiones”.* (Alexis, Peñalolén).

- **Para reforzar la participación, hay que partir de abajo, desde la base**

Para reforzar las dinámicas participativas, los dirigentes manifiestan la necesidad de reconocer el trabajo realizado por las organizaciones sociales desde la base. Hay una importante valoración a los pequeños grupos que generan efectivos espacios de participación y decisión. Asimismo, se constata la necesidad de buscar espacios de organización y de tomar en consideración las necesidades que plantean las personas. Algunos de los dirigentes plantean la necesidad de potenciar la formación de líderes y de reconocer el pasado y la historia local de cada uno de los espacios. Se observa, a su vez, la falta de un discurso propositivo.

*“Hay que partir de más abajo, es mucho mayor el esfuerzo (...), entonces hay que bajar un poco en nuestras estrategias, descubrir lo que la gente está pensando, descubrir las motivaciones profundas que tiene la gente”* (Fernando, Villa Francia).

*“Yo siento que el futuro está en los pequeños grupos, estos grupos que andan en búsqueda, en construir algo nuevo y que no son pocos, hay muchos, en distintos lugares”. Pero nos falta mucho, crear un discurso nuevo, un discurso de izquierda para la época, no de la izquierda de la época anterior”.* (Manuel, Nuevo Amanecer).

*“Hay que ser respetuosos, escuchar a la gente, ordenar el trabajo, sintetizar, preparar las reuniones. Son cosas tan elementales, ser puntuales. Hay que Cambiar los signos de muerte, hacer los espacios físicos más bonitos”.* (Esther, Villa Francia).

*“Primero que nada, reconocer nuestra propia historia local, tratar de buscar la unidad de los pobladores, juntarnos, capacitarnos”. (Rafael, La Legua).*

- **La articulación con el Municipio está marcada por dos visiones: el rechazo o la autonomía total y la colaboración o instrumentalización**

Existen diferentes visiones entre los dirigentes sociales de agrupaciones autónomas con relación a la articulación municipio-organizaciones sociales. Una primera tendencia es el rechazo a la institucionalidad o la afirmación de proyectos populares autónomos. Esta tendencia se expresa fundamentalmente en el testimonio del dirigente de la toma de Peñalolén “La voz de los sin casa” y, en alguna medida, en el dirigente de la Radio comunitaria de Villa Francia. El fundamento básico de esta tendencia es político: en la institucionalidad actual, la participación es una realidad más formal que real; los sectores populares no tienen ninguna posibilidad de incidir en las decisiones que los afectan, lo cual hace pensar que la solución es crear espacios paralelos o autónomos de participación real, desde la base. La democracia debe ejercerse en el hacer cotidiano, sin necesidad de intermediarios, particularmente de los partidos políticos. Así queda claro en este testimonio:

*“Bajo este sistema, la gente tiene que entender que no se va a lograr. No sacamos nada con lograr espacios autogestionados bonitos, el problema es para afuera. Entonces, cuando nos imaginamos la comuna, nos imaginamos reproducción de esta experiencia; con Juntas de Vecinos mucho más abiertas, con elementos de autonomía desde el punto de vista de la construcción de las viviendas. La autonomía es hacer lo que a la gente se le ocurre, no necesita para ello intermediarios ni sistema político. Me imagino presupuesto participativo; una comuna donde se discutan los problemas, desde los más simples a los más complejos, donde el problema de la seguridad pasa a la gente y no a los pacos; una comuna con una salud más preventiva que curativa, una comuna decidiendo sobre sus espacios locales. Esta institucionalidad está hecha justamente para lo contrario, para la antidemocracia, para la antiparticipación y no se puede cambiar desde adentro, hay que hacerlo en forma paralela” (Alexis, La Voz de los sin casa).*

La tensión entre la autonomía de las organizaciones populares y la integración al modelo de participación propuesto por el Estado, es identificada también por el dirigente de Villa Francia: *“Una vía es rearticular organizaciones en función de las necesidades de la gente, pero que sean funcionales al Estado, que no se entorpezcan y resolver en conjunto con el Municipio ciertos problemas. En ese sentido, es ponernos un poco a la cola del aparato estatal. Otra vía es que la resolución de los problemas las hagan las organizaciones, desarrollando un poder local que les permita enfrentar contingencias y problemas con autonomía del*

*Estado. Yo no estoy por una relación funcional al aparato del Estado, estoy por una confrontación y también por el encuentro".(Fernando, Villa Francia).*

Una segunda tendencia presente en el discurso de los entrevistados, más instrumental tal vez, es no desconocer que el Estado tiene una presencia activa en las localidades y que se pueden establecer relaciones de colaboración para el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores populares, pero siempre conservando la autonomía de las organizaciones sociales. Hay quienes postulan, incluso, que el gobierno local debe ser asumido por los propios pobladores. En esta tendencia se agrupan 3 de nuestros entrevistados:

*"Si la articulación le sirve a la organización, yo creo que decir que no porque no, es poco hábil, poco inteligente. La cosa es cómo manejas esa relación" (Esther, Villa Francia).*

*"La Junta de Vecinos cumple un papel complementario al de los grupos alternativos. No se debe dejar de lado, porque ellos hacen cosas que los otros no hacen... Yo creo que hay que abrir espacios, crear áreas de participación en torno a los diversos temas que aquejan a la población: educación, expresión artística, seguridad ciudadana... conocer los CESCOS, crear un departamento a cargo de las organizaciones comunitarias más efectivo que el de ahora" (Manuel, Nuevo Amanecer).*

*"Para nosotros, el Municipio era un enemigo; nunca nos preocupábamos de que el Municipio es una instancia que, presionándola un poco, puede responder a nuestras peticiones, a nuestros derechos. Ahora tenemos un trato más directo con la Red, nos respetan bastante, pero igual tuvimos que ejercer presión..... La Gente que trabaje en el Municipio debiera ser de San Joaquín, pobladores de la comuna, porque dominan más el sistema y lo conocen". (Rafael, La Legua).*

- **Lo local: instancia para las reivindicaciones de la comunidad ante el municipio y posibilidad de resolver colectiva y organizadamente los problemas**

Es interesante constatar que en los dirigentes entrevistados existe conciencia de que la comunidad tiene una responsabilidad fundamental en la resolución de sus problemas. De todas formas, lo local sigue siempre presente en el discurso como espacio para exigir las reivindicaciones y demandas de la comunidad organizada, aún cuando se está consciente que estamos frente a un actor local debilitado en sus recursos.

*"Las organizaciones deben dar cuenta de las necesidades de la gente, deben autoresolver los problemas, pero también deben demandar*

*reivindicaciones, al mismo tiempo que hacer sujetos pensantes” (Fernando, Villa Francia).*

*“Hay organizaciones y dirigentes que tienen problemas con el Municipio porque quieren que éste les dé todo y el Municipio también exige... porque el Municipio tampoco tiene tanta plata”. (Rafael, La Legua).*

*“Mira, nosotros no desconocemos que existe el Municipio y el Estado, hay que ver cómo te relacionas con ellos. Hemos hecho dos movilizaciones chicas, por los subsidios, pero no nos interesa legitimar lo de ellos como válido”. (Alexis, Campamento la Voz de los sin casa, Peñalolén).*

- **El poder popular está debilitado. Este se debe ejercer de múltiples formas y en la vida cotidiana de la localidad**

Los entrevistados se dan cuenta que las redes sociales populares están debilitadas y fragmentadas. Salvo excepciones –la población La Legua- no existen redes formales que coordinen organizaciones populares ni que ejerzan poder efectivo en la localidad. La experiencia del Campamento “La voz de los sin casa de Peñalolén” constituye una excepción, por cuanto en ella es posible visualizar elementos de autonomía y construcción colectiva –aislada e incipiente aún- de poder local en ámbitos fundamentales de la vida de sus habitantes. Su debilidad, según uno de sus propios dirigentes, está justamente en las dificultades que han tenido para transmitir y compartir la experiencia al mundo popular, lo que la hace tremendamente vulnerable desde el punto de vista político.

*“Hemos construido poder en el plano de la seguridad, del territorio. El gran tema es cómo la gente entiende que es capaz de solucionar sus problemas; que si tenemos un delincuente, lo echamos entre todos. Aquí la gente entiende conscientemente que lo que está construyendo es poder, un poder incipiente, embrionario, porque el poder se va a demostrar cuando se enfrente con el otro poder. El poder deseable sería relacionar esta experiencia con otras que también apunten a la construcción de poder popular. Si estamos solos nos pueden barrer, entonces hay que ir ampliando nuestra visión hacia otros sectores”. (Alexis, Peñalolén).*

El resto de las experiencias reconoce su debilidad en el plano del ejercicio del poder local; sin embargo, reconocen algunos elementos que serían constitutivos de ese poder en la localidad, lo cual es fundamental a la hora de pensar en los desafíos del mundo popular.

*“Ninguno, nada, o sea no conozco Juntas de Vecinos que ejerzan poder local, salvo administrar bienes, los locales, las llaves, tener un timbre... en eso se*

*mueven.. el poder local yo lo asimilo a lo que es el barrio y la participación de los vecinos en el ámbito barrial; estoy hablando de crear una cultura en torno al barrio, o sea, que la gente aprenda a querer el lugar donde vive, su pasaje, su plaza, sus volaos y que ese querer te impulse a desarrollar otras actividades por el bienestar de la gente que está con más problemas, es decir, lo que tiene que ver con la seguridad” (Manuel, Nuevo Amanecer).*

*“Ejercemos poder a través de la convocatoria. Todavía actuamos por reacción, por combos que nos pegan, pero el poder se va notando cuando convocamos sin pelear, sin reclamar algo, o con lo del libro. Falta dar a conocer nuestro trabajo, nuestro poder hacia fuera, pero para eso nos hace falta más capacitación” (Rafael, La Legua).*

*“Se ejercerá poder local no porque las organizaciones se lo planteen, sino por el avance que éstas tengan en el desarrollo de sus tareas, en el nivel de conciencia de los problemas. El poder local se va a ejercer, por ejemplo, cuando pasemos de la reflexión en el problema de las drogas a decir: ¡te fuiste, anda a vender drogas a otro lado! (Fernando, Villa Francia).*

*“Poder local sería ser protagonista, en sus espacios, de la vida de esos espacios. Las organizaciones tienen que ir construyendo poder, pero eso no pasa necesariamente por insertarse en lo oficial”. (Esther, Villa Francia).*

## 2.2. LOS DIRIGENTES DE JUNTAS DE VECINOS

Una visión más completa de la participación en el ámbito local debía incluir, sin duda alguna, las percepciones de aquellos/as que, de alguna manera, constituyen el nexo entre las autoridades comunales y los pobladores propiamente tales. Nos referimos fundamentalmente a dirigentes de Juntas de Vecinos.

Para estos efectos se realizaron tres entrevistas: (1) Señora Eliana Arancibia, Tesorera de la Junta de Vecinos de la Población La Legua, Comuna de San Joaquín; (2) Señoras Mireya Manso y Virginia Weis, dirigentas de la Junta de Vecinos de la Población Nuevo Amanecer, Comuna de La Florida, y (3) Señora María Contreras, dirigente de una de las Juntas de Vecinos de Villa Francia e integrante de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de la Comuna de Estación Central.

Una observación que resalta a primera vista, es que se trata en su totalidad de dirigentas mujeres, lo cual reafirma lo señalado por diversas investigaciones, en el sentido que son principalmente las mujeres quienes están involucradas en programas de desarrollo local o de mejoramiento de la calidad de vida a nivel poblacional en toda América Latina.

- **La participación a nivel comunal está debilitada**

La percepción de las dirigentas de Juntas de Vecinos con relación al tema de la participación social en la actualidad, es similar. Todas coinciden en señalar que existe apatía, desmotivación, fragmentación y una clara disminución de las organizaciones sociales y de la participación social, particularmente con respecto al período histórico de la dictadura militar.

*“Yo, por el lado mío, veo las cosas bien mal. Soy tesorera de la J. de Vecinos y veo que nadie nos ayuda, nadie, los socios no se acercan”* (Sra. Eliana, La Legua).

*“Bueno, yo diría que es bastante mala, es muy poquita”* (Sra. Mireya, Nuevo Amanecer).

*“En la Villa, digamos de la efervescencia que teníamos anterior, en el gobierno militar, cambió abruptamente”* (Sra. María, Villa Francia).

Las razones que explican la debilitada participación comunitaria difieren entre una entrevistada y otra. Mientras que para la dirigente de la Junta de

Vecinos de La Legua, ella se explica por la falta de voluntad y de un plan de trabajo colectivo: *“La gente no se une, antes se hacían cosas, se celebraban aniversarios, ahora como que murió La Legua, está dormida..”*; para una de las dirigentas de la población Nuevo Amanecer la falta de participación se debe al oportunismo de los pobladores: *“Mire, aquí la gente es medio oportunista, desgraciadamente, porque cuando hay beneficios, cosas que a ellos les interesan, todos participan. Por ejemplo, para la fiesta de los niños, todos aparecen, todos son socios, pero cuando hay asamblea general, la gente no viene, encuentra todo malo, que no hay beneficios, que no hay oportunidades...”*. Esta opinión es profundizada por la otra dirigente, quien intenta explicarse el fenómeno de otra manera, considerando más bien variables históricas: *“Hemos hecho montones de cosas para que la gente salga de este encierro, pero no lo hemos podido lograr. La gente está en sus cuatro paredes y no ve lo que sucede a su alrededor... yo no sé si porque no quiere ver o porque tiene miedo... no sé...”*.

Quien profundiza más ampliamente en las causas de la debilitada participación comunitaria es la dirigente de la Villa Francia. A juicio de ella, el “bajón” de las organizaciones se debe a varias razones, siendo la fundamental, la falta de consideración de los sectores populares en la toma de decisiones que los afectan, es decir, la falta de democracia efectiva. Ello se expresa, en primer lugar, en el hecho que las organizaciones sociales no han contado con sus propios recursos: *“nosotros hemos tenido, con nuestros propios recursos, que invertir en la Villa. Yo no sé qué ha desmotivado a las autoridades a dejar abandonada la Villa Francia, pero los recursos de desarrollo local no llegan”*. Un segundo intento de explicación de este fenómeno es que los sectores populares, a través de sus dirigentes, no son tomados en cuenta por las autoridades locales: *“Por ejemplo, los sitios que estaban destinados a la Junta de Vecinos se lotearon a particulares, nadie nos consultó y eso ha producido otro bajón”*. Un tercer elemento se relaciona con la labor de dirigencia social propiamente tal y con la Ley de Juntas de Vecinos actualmente existente: *“Bueno, además que el cargo que tú ocupas es ad honorem; nadie, ni el gobierno, te da a ti una pequeña subvención para pagar gastos comunes (de la Sede Vecinal), entonces tú terminas por hacerlo. Además, la cantidad de Juntas de Vecinos que hay atomiza a las organizaciones..”*. Un cuarto elemento diagnóstico dice relación con los propios procesos de desarrollo que ha vivido la Villa, así como con las necesidades que motivan la participación de las personas: *“Mira, en el pasado hubo mucha participación, no sólo por el Gobierno Militar, sino que cuando nosotros llegamos aquí, llegamos a un sitio pelado, un pedazo de terreno, no había luz, no había agua, ni alcantarillado ni nada... entonces, fue una lucha por el agua, por el cierre de los sitios.... en fin, era toda una comunidad entera que estaba con la misma necesidad. Después que se tuvo todo, tu casa cerrada, edificada... los hijos se fueron casando y se fueron, quedaron los mayores... al no haber necesidad de pelear por un bien común, la organización se termina..”*. Finalmente, un quinto elemento de diagnóstico, dice relación con los cambios políticos y económicos ocurridos en el país y que, sin duda alguna, influyen en el debilitamiento de la participación comunitaria, aún

cuando tampoco la explican del todo: *“Hay poca gente participando en las organizaciones comunitarias porque, en la realidad actual, la madre tiene que salir a trabajar, la mujer no tiene tiempo para participar en organizaciones; el que puede participar es el adulto mayor”.... “Los dirigentes son pocos, no porque no quieran participar, sino porque primero está la sobrevivencia y tienen que trabajar en algún trabajo. Los niños están abandonados, por lo mismo, la mayoría son madres jefas de hogar y tienen que dejar a sus niños en un centro abierto, y como no hay capacidad para todos, quedan a cargo de sus hermanos mayores o a la voluntad de Dios. Los jóvenes, viendo la necesidad en sus hogares, se ven obligados a trabajar en trabajos temporeros o a ir al supermercado, o andar pidiendo o entrar en la delincuencia para robar y llevar algo a sus casas. Se ve mucho joven parado en las esquinas...”*.

- **Participan mayoritariamente mujeres y adultos mayores, con fines de sociabilidad y recreación**

El tipo de organizaciones sociales que tienen una vida activa, según las entrevistadas, corresponde fundamentalmente a aquellas promovidas de una u otra manera por el Estado, ya sea vía programas municipales (proyectos o fondos concursables) o bien a través de políticas sociales descentralizadas cuya implementación corresponde a los municipios.

En general, las dirigentas de Juntas de Vecinos desconocen la existencia de organizaciones sociales autónomas, es decir, aquellas que trabajan sobre la base de sus propios recursos y, normalmente, sin relación con las autoridades locales.

En el caso de la Población La Legua, funcionan en la Junta de Vecinos tres organizaciones que ha promovido el personal del Consultorio de Salud Primaria de la Población: Un Club de diabéticos, un Club de Hipertensos y un Club de Esquizofrénicos. Además de las anteriores, funciona también un Club del Adulto Mayor. Estos clubes agrupan fundamentalmente a personas de la tercera edad, cuya motivación básica para organizarse es la necesidad de contar con espacios de sociabilidad y recreación.

*“Bueno, los diabéticos e hipertensos vienen porque tienen una enfermedad crónica. El Consultorio manda gente al Club para que la gente se distraiga, para que no se preocupe tanto de su enfermedad... se cuida no más. La mayoría de los grupos se juntan por entretenerse, el Club del Adulto Mayor también... les hacen desayuno, hacen sus cositas, las muestran en exposiciones... y a veces las venden”* (Sra. Eliana).

Además de los anteriormente mencionados, funcionan en esta sede un Club Deportivo, el "Victoria de Chile", y un grupo de Gimnasia Aeróbica. En el caso del primero, la principal motivación es la deportiva, aún cuando sus actividades se extienden a todo el grupo familiar (rifas, juegos, paseos, etc.) con fines recreativos y de integración. En lo que respecta al grupo de Aeróbica, sus integrantes, todas mujeres, tienen una participación de tipo instrumental; pagan a una monitora que les conduce las clases y luego, cada una se retira a su casa. La motivación principal de estas mujeres es básicamente la estética corporal: *"Las que van a la aeróbica?... bueno, a hacer ejercicios para en el verano estar en buena forma, pa' bajar la pancita, pa' ponerse el traje de baño..."* (Sra. Eliana).

No existen organizaciones juveniles que participen en la Junta de Vecinos de la Población La Legua: *"De jóvenes no hay nada, nada. Aquí la gente de la Junta de Vecinos es muy negativa, no acogen a la juventud. Lo único que quieren es plata, plata... y la juventud no tiene plata... los lolos no tienen con qué pagar la sede, pero también porque no confían..."* (Sra. Eliana).

En la Población Nuevo Amanecer, la realidad no es tan diferente. Las dirigentas de la Junta de Vecinos se encuentran empeñadas en dar a conocer a los habitantes de la Población su trabajo, pero se encuentran con la barrera de la falta de entusiasmo. En la actualidad, se encuentran entregando, a través de monitoras del PRODEMU, cursos de manualidades dirigidos a mujeres. El objetivo de estos cursos es que las mujeres eleven su calidad de vida y tomen un rol activo en la sociedad. Aún cuando tienen mujeres jóvenes ya inscritas, todavía no han podido completar los cupos existentes.

Además de lo anterior, funcionan en la sede vecinal dos clubes de adultos mayores, uno de los cuales agrupa a hipertensos. Las razones que explican la formación de estos grupos, según las dirigentas, son:

*"Los adultos mayores se motivan por compartir, por no sentirse solos. Hacen gimnasia, intercambian ideas, de todo... porque hay mucha gente que se siente sola y aprender otras cositas, tener otra conversación, les ayuda..."*; .... *"Los hipertensos se juntaron a raíz de sus enfermedades, se organizaron y formaron su club... se juntan, conversan, se ayudan..."* (Sra. Mireya).

Con relación a la participación juvenil, la realidad es similar a la Población La Legua. Aún cuando en esta Junta de Vecinos participa un grupo juvenil ecológico, que organiza colonias urbanas para los niños durante las vacaciones de verano, además de charlas sobre la drogadicción y el alcoholismo, la percepción de las entrevistadas es que la participación juvenil es mínima.

Una de las actividades que genera más motivación en los pobladores de Nuevo Amanecer, según las dirigentas de su Junta de Vecinos, son las deportivas, particularmente el fútbol, tanto para hombres como para mujeres.

En la Villa Francia, por su parte, la participación está francamente debilitada. La dirigente reconoce la existencia de grupos que funcionan bajo el alero de las Iglesias –Católica y Protestantes-, pero considera que éstos están encerrados en sí mismos. Sabe también de la existencia de una Radio comunitaria, pero no mantiene contacto con sus organizadores. En su Junta de Vecinos, las organizaciones comunitarias que funcionan permanentemente se reducen a tres clubes del Adulto Mayor.

- **Para reforzar prácticas participativas, los/as dirigentes/as requieren apoyo y creatividad**

Las cuatro dirigentes entrevistadas manifiestan sus dudas e incertidumbres con relación a lo que puede motivar la participación comunitaria. En el caso de la población Nuevo Amanecer, sus dirigentes lo manifiestan abiertamente: *“Hemos hecho montones de cosas para que la gente salga de este encierro, pero no lo hemos podido lograr”*. La dirigente de Villa Francia, por su parte, piensa que lo primero es que las leyes tengan respaldo económico: *“Los dirigentes vecinales deben tener al menos una subvención para los gastos comunes, digamos, para tener un techo donde cobijarnos”*. Quien más profundiza en sus reflexiones es la dirigente de la población La Legua. Aún cuando su trayectoria de participación social es de reciente data, ella considera fundamental rescatar la experiencia de trabajo que realizaron con la ONG ECO para motivar la participación vecinal: *“Así como lo hicimos con ECO, que trabajáramos, buscar a la gente, hacíamos que la gente escribiera sus historias, que contara sus inquietudes; cuando estuvo ECO llenábamos la plaza de gente, los espacios eran de todos... no sé, ECO juntó gente, a las organizaciones y empezó a moverlas, la gente tenía más entretención, se sintieron bien acogidos..”*.

- **La visión de la democracia es diversa: se vive al interior de las organizaciones, parcialmente en las Juntas de vecinos, y escasamente a nivel local y nacional**

La visión de las dirigentes con relación a la democracia a nivel de sus organizaciones sociales es positiva. La totalidad considera que, en su interior, se ejerce y se vive la democracia. Al contrario, la percepción respecto al ejercicio democrático en los municipios y, más ampliamente, en el país, es más bien negativa.

Así queda claro en el testimonio de la Señora Eliana, dirigente de la Junta de Vecinos de la población La Legua: *“¿La Junta de Vecinos? No, no es democrática, no es para nada... cobran todo, no dejan a la gente participar, alejan a la gente... la gente opina que la Junta de Vecinos es una mugre, que no sirve*

*para nada, que el presidente no hace nada... El resto de las organizaciones, esas sí, todos opinan, se llevan bien... y en el país? No veo na' la democracia en el país... no, no la veo... no encuentro democrático que estemos tan mal como estamos y lo que pasa con Pinochet... que yo pienso que jamás van a hacerle nada..”.*

Las dirigentas de la Junta de Vecinos de la Población Nuevo Amanecer, por su parte, consideran que la estructura organizativa de su Junta es democrática, pero que los pobladores, por oportunismo, no ejercen su derecho a participar: *“Bueno, nosotros hablamos de todo, de las inquietudes; hay delegados por sectores, cada delegado le transmite a su gente los acuerdos y nos reunimos una vez al mes con los dirigentes de cada sector, les informamos los beneficios que se van a dar para que ellos los transmitan a su gente... en fin... la democracia cada uno la interpreta a su manera... participar es también una democracia... la democracia es la amplitud de cosas que uno puede hacer donde está, donde hablar, donde decir, donde tener diferencia de opiniones y eso se da en la organización...”.*

Es la dirigente vecinal de Villa Francia quien tiene una opinión más negativa de la democracia a nivel local: *“La Villa Francia siempre se identificó con la democracia... ahora nosotros estamos practicando nuestra democracia, pero las autoridades no están cumpliendo su rol, no bajan a terreno, dictan desde sus oficinas las cosas y eso queda un mal precedente...aquí, el Gobierno atiende a sus militantes políticos... . si la localidad, digamos, es adversa al gobierno de turno, acá no va a llegar nunca un goteo de desarrollo local. El gobierno local es político, cada uno tiene su parcela, le dan sus puestos, está esa cosa del cuoteo....”.*

- **La relación con el gobierno local: el Municipio de percibe distante y lejano e impera la lógica de los proyectos concursables**

En general, salvo las dirigentas de la población Nuevo Amanecer, la percepción que existe acerca del Municipio es negativa. Las autoridades se perciben lejanas, distantes., los dirigentes sociales no son tomados en cuenta.

En el caso de la población La Legua, esto se manifiesta en la siguiente expresión: *“La gente no se une, pero la Municipalidad tampoco pone de su parte. Si el Alcalde no une a la gente, nunca viene a las cosas que hacemos, nunca nos ha recibido, de ahí empieza la desmotivación”.*

Lo mismo afirma la dirigente vecinal de Villa Francia: *“Aquí el gobierno atiende a sus militantes políticos... las organizaciones sociales no son consideradas, el dirigente es mirado en menos, no se le atiende, tú pides un*

*documento, no te lo entregan..... las autoridades no están cumpliendo su rol, no bajan a terreno, dictan desde su oficina las cosas y eso deja un mal precedente...”*

Sólo las dirigentas vecinales de la población Nuevo Amanecer tienen una visión más positiva de su relación con las autoridades comunales, aunque reconocen que los habitantes de la población las sienten distantes de su realidad: *“Tenemos una relación permanente con el Municipio... tenemos un coordinador; bueno, ahora lo cambiaron, pero con él teníamos una buena comunicación...yo diría que la relación, en general, es buena, pero eso es en lo personal.... la gente yo creo que para algunas cosas siente que la Municipalidad es buena, pero no están conformes... el Alcalde fue pifiado en una actividad del sector... a mi me dio una vergüenza...”*

La relación con el gobierno local, por otro lado, está fuertemente marcada por la lógica de los proyectos o fondos concursables, más que por una relación permanente de trabajo para el desarrollo de las localidades.

En algunos casos, los proyectos presentados parecen no haber involucrado a la comunidad y ésta, por lo tanto, no se hace responsable de su ejecución. En otros, la propia comunidad no se compromete con el seguimiento de los mismos: *“Bueno, aquí las organizaciones presentan proyectos a la Municipalidad... por ser, llegó un proyecto que pusieron juegos y ahí están....los cuidadores son flojos, no abren nunca, yo no puedo ir a abrir todos los días, yo tengo mis cosas que hacer...¿qué sacamos entonces con pedir cosas si después no se ocupan?”*

La dirigente vecinal de Villa Francia, por su parte, profundiza la idea de que participar en proyectos o fondos concursables no significa necesariamente hablar de una gestión democrática. Además, para ella, existen desigualdades en esta materia: *“Tenemos que andar participando en proyectos, concursos y hay un tremendo desnivel, porque si una ONG presenta un proyecto, son profesionales, lo van a saber todo y te van a presentar un buen documento, mientras que un dirigente social va a hacer las cosas más de sentimiento, no de manera técnica. Los concursos para organizaciones son muy técnicos... si las autoridades saben que la gente necesita, no tienen para qué entonces entrar a concurso.. tienen que llegar los recursos que están definidos. El dinero, además, se va en puros gastos administrativos, a la localidad no llega siquiera una gota..”*

En el caso de la población Nuevo Amanecer, sus dirigentas tienen una visión más positiva: *“También está lo de los proyectos, hemos tenido bastantes logros... no siempre las respuestas son satisfactorias, otras quedan en el aire, pero las que se pueden lograr se han logrado... así ve usted, por ejemplo, esta cancha, áreas verdes, que se han hecho un montón, todo eso se ha hecho desde el Municipio”*.

- **Se espera más apoyo y presencia del Municipio; los vecinos no siempre asumen su responsabilidad en el desarrollo de la población**

Las dirigentas, enfrentadas a la pregunta del desafío que tienen las organizaciones comunitarias en el desarrollo de la localidad, tienden a transferir la responsabilidad al Municipio. Sólo las pobladoras de Nuevo Amanecer hacen una crítica a la poca involucración de los propios vecinos en el desarrollo de la población, como quedó bien claro anteriormente.

En el caso de la dirigente vecinal de la población La Legua, es posible apreciar un doble discurso. Por una parte, reclama una relación digna de la autoridad hacia las organizaciones: *“Las organizaciones debieran pedir más presencia del Alcalde, pero no como a un cabro chico que si tiene hambre le tiran un pedazo de pan o un dulce para que se quede callado...”*; pero por otra, a la hora de pensar una solución, la respuesta es de carácter más bien paternalista: *“el municipio debiera exigir a las organizaciones que se unieran, pero ellos también prestar apoyo para que éstas se puedan juntar. El Municipio debería acoger a las organizaciones, no sé, como apadrinarlas y estar pendiente de ellas, no dejarlas huachitas no más”*.

Quien hace una alusión diferente al rol de las organizaciones sociales en el desarrollo de la localidad es la dirigente vecinal de Villa Francia. Para ella, los problemas se resuelven si los recursos se entregan directamente a las Juntas de Vecinos, sin mediación de las autoridades. Es más, frente al protagonismo que han tenido históricamente los habitantes de la Villa para sacar adelante su población, tiene una doble actitud: por un lado, de orgullo y, por otro, de un cierto resentimiento: *“Ninguna autoridad dijo: vamos a pavimentar calles, o hacer una multicancha, vamos a hacer plazas... no, todo nos ha costado a nosotros: los pilones de agua, la iluminación, todo”*.

- **Las organizaciones sociales no ejercen real poder a nivel local**

Si hay un punto en el cual las dirigentas vecinales convergen, es con relación al ejercicio del poder local por parte de las organizaciones comunitarias. Para la totalidad de las entrevistadas, los sectores populares están lejos de influir en las decisiones que les atañen como localidad.

En el caso de la población La Legua, -única en cuanto a la existencia de una Red que agrupa a más de 20 Organizaciones Sociales-, la dirigente vecinal entrevistada tiene una visión crítica: *“La Red no ejerce poder, nada. No hay poder aquí, no nada... no sé qué se puede hacer para tener más poder, no le veo futuro a la Red. Si yo supiera lo que tienen que hacer se los diría, pero yo no le encuentro ni pies ni cabeza a la Red”*.

Similar percepción tiene una de las dirigentas de la población Nuevo Amanecer: *¿La Junta de Vecinos? No, no ejercen poder sobre la comunidad... las Juntas de Vecinos como que están perdiendo toda su capacidad de trabajo..*". La otra, en cambio, tiene incluso una visión negativa del poder: *"A ver, yo no hablaría de poder, el poder para mi es como aplastar, ya? Es como dominar y nosotros queremos comunicación, poder no me gusta... yo prefiero hablar de participación"*.

La representante de la Villa Francia, por su parte, manifiesta coordinarse con otras organizaciones sociales del sector, no necesariamente vinculadas a la Junta de Vecinos que dirige, pero cree que hace falta mucho todavía para hablar de desarrollo local: *"Nosotros dijimos que cuando la democracia llegara a nuestro país, a nuestro barrio, nosotros íbamos a ser colaboradores de una democracia, no queremos llamar la atención con la violencia... pero no somos consideradas, no tenemos poder, somos mirados en menos... estamos lejos entonces de un verdadero desarrollo local"*.

### **2.3. LOS ENCARGADOS MUNICIPALES DE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS**

Además de la información recogida a través de dirigentes sociales y de representantes de Juntas de Vecinos, como ECO vimos la necesidad de incorporar la visión de la participación y la democracia local desde el punto de vista de la institucionalidad o del Estado. Para ello, se realizaron entrevistas a tres funcionarios/as, encargados/as de Departamentos de organizaciones comunitarias, de las Municipalidades de Estación Central (Sr. Ricardo Hidalgo), La Florida (Sra. Ximena González) y San Joaquín (Sr. Javier Cornejo), por cuanto constituyen las comunas en las cuales hemos centrado preferentemente nuestra indagación. Un resumen general de las apreciaciones que ellos/as manifestaron, se entrega en las siguientes páginas.

- **La cantidad de organizaciones existentes no guarda necesaria relación con la participación de las personas**

La opinión general en el tema de la participación es que, a pesar de la gran cantidad de organizaciones existentes y la cantidad de personalidades jurídicas otorgadas al año, la participación de las personas ha decaído en los últimos años. Por otra parte, también se cuestiona la representatividad de las organizaciones comunitarias, sobre todo, las de carácter territorial. En este sentido, a pesar de la cantidad de Juntas de Vecinos inscritas y la cantidad de socios existentes en las nóminas, el porcentaje de los que efectivamente participan es bajo. Otra de las afirmaciones de los funcionarios tiene que ver con la capacidad de organizarse en torno a una problemática común. Es esta capacidad la que se ha ido perdiendo en la comunidad. Sin embargo, uno de los funcionarios supone que debido a la presencia de la comunidad en los actos masivos de la municipalidad, es posible evaluar positivamente la participación de las personas en su comunidad.

- **Las organizaciones más numerosas son las Juntas de Vecinos, Clubes Deportivos, Clubes del Adulto Mayor y organizaciones de Mujeres**

Con relación al tipo de organización en que está participando la gente, hay una realidad similar en las tres comunas señaladas. Por una parte, están las Juntas de Vecinos, como una organización típica. Por otro lado, hay abundancia de Clubes Deportivos, Clubes de Adultos Mayores y de grupos de mujeres. También han surgido organizaciones en torno a la seguridad ciudadana. En cuanto a las organizaciones juveniles, a pesar de que éstas existen, no mantienen

relación con los municipios. Para la institucionalidad, por su parte, este segmento tampoco reporta beneficios desde el punto de vista político:

*“Mira, aquí un alto funcionario dijo una vez que los jóvenes son un chanco que no da manteca y esa manteca es el voto, porque no votan, no se inscriben en los registros electorales, entonces es preferible invertir en los viejitos”. (Ricardo Hidalgo, Estación Central).*

Con referencia a las motivaciones que llevan a las personas a participar, las respuestas de los entrevistados fueron variadas. Sin embargo, hay una coincidencia en cuanto a que éstas tienen un carácter más personal, es decir, tienen que ver con un espacio más íntimo. Esta sería la razón de los clubes de adultos mayores y de la aeróbica de las mujeres. Teniendo esto en cuenta, también se reconoce una motivación más general que tiene que ver con la posibilidad de solucionar los problemas concretos a los que puede estar enfrentada una comunidad. Asimismo, se señala que ha habido un aprendizaje en torno a los motivos que originaron la organización. De esta manera, luego de solucionar sus problemas concretos, las organizaciones permanecen reunidas, recuperando su protagonismo:

*“... lo habitual era que se reunían o se organizaban para tener un taller (...), para compartir un espacio, pero también y sobre todo el año pasado, empezaron a entender esta lógica de participar más allá de hacerlo como un grupo cerrado, sino dentro del lugar donde están ellos insertos”. (Ximena González, La Florida).*

- **El carácter democrático de las organizaciones es mucho más evidente en las organizaciones funcionales que en las Juntas de Vecinos**

En cuanto a la capacidad democrática de las organizaciones, la opinión es bastante coincidente en cuanto a que las organizaciones no tradicionales (funcionales) han recuperado el carácter democrático. Ello, a menudo, no sucede en las Juntas de Vecinos, donde sobre todo el tema de las elecciones vecinales es un tema no resuelto:

*“... encuentras personas que no hay caso que entiendan que sus períodos como dirigentes duran dos años y, por tanto, que tienen que llamar a elecciones..... y que debe renovarse el directorio, independientemente que vuelvan a repostularse..... hay algunos casos que están apenados como 4, 6 u 8 años, en que no ceden espacios y tampoco abren, no convocan, (...) en algunos casos ha sido un proceso muy democrático y, en otras, claramente, de pequeñas dictaduras”. (Ximena González, La Florida).*

*“...Entonces, por ejemplo, tenemos una dirigente como ella que ha generado más rechazo, más anticuerpos que nada (...). Yo tengo cartas, por ejemplo, firmadas por 200 vecinos contra ella y fíjate que llamó a elección de la Junta de Vecinos, votaron 70 personas y por ella votaron 29 y con eso salió elegida presidenta nuevamente. Hubo un problema que no informó a la comunidad, o sea, hay varios elementos que ensucian la elección...”. (Ricardo Hidalgo, Estación Central).*

*“...O sea, el ejercicio de la democracia, como forma de vida cotidiana, yo creo que hay un vacío respecto de lo que es la palabra y de lo que debe ser, o sea, qué es ser democrático.....porque, sin duda, no hay democracia en esos niveles, porque nosotros tenemos el paradigma democrático por arriba no más, lo electoral, pero no se ejerce la democracia en toda su área.....”. (Javier Cornejo, San Joaquín).*

- **La articulación entre el municipio y las organizaciones sociales depende en gran medida del tipo de organización, así como de la voluntad institucional**

El tema de la articulación entre las organizaciones y el municipio es heterogéneo. Debido a la heterogeneidad de organizaciones existentes, las relaciones que se establecen son diversas. Según las personas entrevistadas, se generan espacios para que esta relación se torne cada vez más fluida, teniendo claro que hay ciertas organizaciones que mantienen una relación muy estrecha con el municipio, donde hay colaboración, pero también con una actitud muy demandante, y otras cuya postura es bastante crítica de la gestión municipal. Otro elemento que menciona uno de los entrevistados tiene que ver con la voluntad que demuestra la institución para ser más efectiva esta articulación.

En cuanto a la forma en que se articula esa relación, es claro que cada municipio posee ciertos instrumentos que conducen a ese proceso. Así, hay una variada lista de instancias como, por ejemplo, el Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco de La Florida), y el Fondo Común Vecinal de San Joaquín. Todos estos espacios tienen en común el distribuir de manera más democrática los fondos municipales destinados a las organizaciones comunitarias y a proyectos comunitarios, como también abrir espacios de debate al interior de la comuna.

Uno de los temas mencionados por las personas entrevistadas tiene que ver con la ordenanza de participación ciudadana. Sin embargo, hay claras discrepancias en su apreciación. Es posible verla como una herramienta útil para potenciar la participación, pero a su vez, resulta poco conveniente normar la participación de las personas a través de una ordenanza municipal.

Finalmente, en cuanto a la existencia de redes al interior de la comuna, todos reconocen su presencia, aún cuando no queda claro el potencial que de ellas emerge.

### III. SINTESIS Y CONCLUSIONES

Al concluir este proceso indagatorio respecto a la situación de la participación social en 4 localidades urbanas de Santiago, surgen una serie de reflexiones que exponemos a continuación.

En primer lugar, uno de los aspectos que nos resultó más obvio, dice relación con la enorme distancia existente entre los discursos teóricos acerca de la democracia local y la ciudadanía, por un lado, y la realidad concreta que vivencian cotidianamente los sectores populares, por otro. En efecto, desde el nivel gubernamental central –también desde el mundo no gubernamental y académico- existe una importante producción intelectual acerca de la ciudadanía, la participación y el desarrollo local, así como una clara conciencia respecto a la necesidad de articular a los más diversos actores (sociales, empresariales, etc.) para el desarrollo social y económico del país. Sin embargo, desde los sectores populares, existe una visión crítica y negativa acerca de la forma en que se operacionalizan estas ideas en la realidad, puesto que las prácticas concretas muchas veces no guardan relación alguna con los discursos.

Desde el Estado central, el municipio es concebido como un socio estratégico. Dado que constituye la expresión del Estado más cercano a la gente, se espera que éste pueda responder eficiente y rápidamente a los problemas de la población. En este nivel, intermedio entre el gobierno central y los ciudadanos propiamente tales, se produce ya un considerable desfase entre la elaboración teórica y la práctica concreta. Otro tanto existe entre el discurso y la práctica del propio gobierno local con relación a la ciudadanía.

A pesar que, en los últimos años, las políticas sociales que lleva a cabo el gobierno han asumido la necesidad de aumentar la participación ciudadana en la implementación de distintos programas sociales, lo que ha significado un manejo teórico y un desarrollo conceptual, ese manejo y esa información no logra ser traspasada al gobierno local, así como tampoco a las acciones que éste emprende en la comunidad.

Así, como es posible apreciar en las entrevistas, los propios encargados de los Departamentos de Organizaciones Comunitarias de los Municipios, salvo excepciones, no comparten una visión respecto a lo que significa la construcción de un actor ciudadano en el espacio local, ni tampoco cómo hacer efectiva una mayor participación de la comunidad. Esta realidad probablemente se extiende hacia otros funcionarios municipales.

Este desfase no obedece únicamente a la mayor o menor voluntad democratizadora de los Alcaldes, aspecto que ciertamente influye, sino también a

las importantes limitaciones que tienen los municipios. Entre ellas, quizás las más importantes dicen relación con las carencias presupuestarias que éstos enfrentan para resolver los problemas de la población, así como las limitaciones de la propia Ley de Municipalidades, promulgada en el período dictatorial.

En efecto, para el caso de los municipios donde se concentra una cantidad importante de personas en situación de pobreza, incidir en la superación de las desigualdades estructurales, como el acceso a la educación y la salud, sobrepasa la capacidad de respuesta de estos organismos. Si bien es cierto, el municipio no puede responder a todas las demandas de los ciudadanos ni resolver las raíces estructurales de la inequidad<sup>25</sup>, sí puede actuar con transparencia ante la comunidad, involucrándola en las decisiones sobre la solución a sus demandas con un carácter realista y democrático. Ello significaría redefinir el rol del Concejo Municipal, otorgar poder real de decisión a los Consejos Económico Sociales Comunales (CESCOS) y establecer mecanismos democráticos de participación de la comunidad en la gestión comunal.

La realidad nos muestra que, cuando esto no se realiza, las personas castigan electoralmente a sus autoridades locales. Ello ha ocurrido con varios municipios que estaban en poder de la Concertación de Partidos por la Democracia. Sin embargo, quien ha capitalizado el descontento popular ha sido la derecha política. A través de discursos populistas, basados en la eficiencia y en promesas de cambio, la derecha ha logrado conquistar un número significativo de municipios pobres. Sin ir más lejos, al momento de redactar este documento, se realizaron elecciones municipales en todo Chile, perdiendo la Concertación los municipios de La Florida y Estación Central, en los cuales centramos parte de nuestra investigación. Ello nos demuestra que la visión negativa de los entrevistados con relación a la participación y la democracia local en dichos territorios, no está lejos del sentir mayoritario de las personas que habitan en dichas comunas. En ambos casos, los municipios quedaron en poder de alcaldes de derecha, específicamente de la UDI.

Donde sí es posible encontrar una coincidencia entre lo teórico y lo empírico es en la visión tanto de la democracia existente como de la participación popular. De esta manera, todos coinciden en señalar que, en la actualidad, la democracia existente es más bien formal que real. Así, por ejemplo, los propios encargados de organizaciones comunitarias reconocen la ausencia de canales participación y comunicación expeditos con la comunidad. Las acciones que se emprenden a través de los programas sociales, por otra parte, están centradas en el individuo y no en la comunidad a la que ese actor pertenece<sup>26</sup>. De esta manera,

---

<sup>25</sup> Ver, Temas Sociales N° 3, *Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales*. SUR Profesionales, Agosto del 2000.

<sup>26</sup> Para una mayor discusión sobre el tema, ver: Centro de Análisis de Políticas Públicas, *Estado y Generación de Espacios Democráticos. Informe Final*. Taller: Historia y Ciudadanía, pp. 58-67.

a pesar de que los municipios son entidades descentralizadas, que cuentan con recursos propios, no tienen como orientación política central el propiciar una gestión participativa y ciudadana en el espacio que les toca actuar.

- **Con relación a la participación social**

En primer lugar, todos los entrevistados reconocen que la participación social ha disminuido significativamente, en comparación con otras épocas históricas. Existen organizaciones sociales que funcionan regularmente, pero éstas se encuentran fragmentadas y nacen fundamentalmente a partir de políticas sociales que el Estado ha implementado en los últimos años, vía programas municipales. Ello confirma nuestra hipótesis de trabajo con relación a que los gobiernos locales, en articulación con el Estado central, están jugando un rol importante en la reconfiguración de la sociedad civil popular, a través de sus políticas sociales compensatorias, lo que no significa, sin embargo, que éstas estimulen una participación que posibilite un mayor control ciudadano. Por el contrario, se trata de una *participación de tipo instrumental*, que surge de programas orientados a sectores sociales específicos de la población - denominados también "grupos vulnerables"- (Adultos Mayores, Mujeres Jefas de Hogar, Jóvenes, Discapacitados, entre los más importantes). Estos programas, si bien le permiten a sectores de la población organizarse en torno a una problemática común, provocan al mismo tiempo una fragmentación y atomización de las organizaciones populares, lo que dificulta la conformación de una identidad colectiva barrial y la posibilidad de incidir en la democratización de las relaciones de poder a nivel local.

La cantidad de organizaciones existentes, por otra parte, no guarda relación con la participación efectiva de las personas. Ello es particularmente cierto para el caso de las Juntas de Vecinos, en cuyos listados aparecen inscritos una gran cantidad de socios que, en la práctica, no tienen una participación activa en las acciones que éstas desarrollan ni en su gestión cotidiana.

En lo que respecta a organizaciones de carácter más autónomo o del tipo que existían en la época de dictadura, con un acento más político, los dirigentes sociales constatan la disminución progresiva de este tipo de organizaciones, así como la falta de espacios de participación donde las personas puedan desarrollar colectivamente sus demandas e inquietudes.

Las razones que esgrimen los entrevistados para explicarse este fenómeno son diversas. Por un lado, algunos mencionan el oportunismo de los pobladores y, por otro, la falta de voluntad efectiva de éstos para participar en las instancias existentes. Una razón más profunda que explica este fenómeno, y más compartida por la totalidad de los entrevistados, dice relación con la desconfianza

que los pobladores tienen hacia el sistema democrático existente, particularmente hacia las instancias y autoridades comunales municipales. Estos sienten que los sectores populares *no son tomados en cuenta en la toma de decisiones*, son utilizados políticamente con fines electorales y tampoco existe una legislación que potencie la unidad de las organizaciones populares. De la misma manera, los cambios y los propios procesos de desarrollo de las poblaciones serían otro factor que explica la disminución de las organizaciones sociales. Las motivaciones iniciales que inspiran la formación de grupos tiende a desaparecer cuando las necesidades básicas se suponen satisfechas. Lo mismo ocurrió con el advenimiento de la democracia: el derrocamiento de la dictadura dejó sin justificación la existencia de organizaciones cuyo fin era el término de la dictadura. Finalmente, los entrevistados reconocen en los cambios políticos y económicos otra razón más que justifica la actual situación de participación social. El ritmo laboral, la inestabilidad económica, la lucha por la sobrevivencia, no permiten incorporarse de manera más activa en las organizaciones sociales.

En todos los entrevistados existe acuerdo respecto a los cambios que ha experimentado la participación juvenil en la última década. Se afirma que no existe participación de los jóvenes según las formas organizativas tradicionales y se reconoce incapacidad para llegar al segmento juvenil y comprender sus formas actuales de expresividad.

- **Las motivaciones para participar**

Las razones que explican la debilitada participación social existente a nivel local van desde la lucha o resistencia al sistema hasta la búsqueda de espacios de sociabilidad y recreación. En la primera categoría se identifican principalmente las prácticas y variadas formas de expresividad juvenil, así como organizaciones autónomas que conservan todavía motivaciones de carácter más político y reivindicativo. Este tipo de organizaciones se encuentra fuertemente debilitada y carecen de articulaciones entre sí. Participan, por lo general, de un discurso antiestatal y desconfían de la gestión de los gobiernos locales, así como del sistema institucional, calificado de poco democrático.

Las organizaciones con fines recreativos y de sociabilidad (Clubes del Adulto Mayor, grupos de Aeróbica, Clubes Deportivos, etc.), por su parte, son aquellas que agrupan la mayor cantidad de personas a nivel poblacional y constituyen un tipo de asociatividad cuya motivación principal es el encuentro con otros sobre la base de una problemática común que no trasciende el espacio íntimo o privado de sus asociados. Desde la lógica más colectiva de transformación o democratización del espacio local, estas organizaciones no se orientan a buscar cambios significativos en sus localidades. Sin embargo, cumplen la importante función de reforzar los lazos de sociabilidad local.

En cuanto a las organizaciones más políticas, a pesar de ser más críticas al modelo institucional que impera en el país y en el ámbito local, no desarrollan tampoco acciones alternativas que propicien un cambio en las relaciones de poder entre las instituciones del espacio local y las organizaciones que con ellas deben dialogar. Incluso, muchas de ellas proponen crear espacios de autonomía, que permitan de alguna manera prescindir de los espacios institucionales formales. En este sentido, podría haber un punto de comparación con las formas de participación juvenil que también orientan sus actividades al margen de la autoridad local. En ambas instancias, las críticas no conducen a un cambio de las estructuras de poder a nivel local, sino a la creación de espacios alternativos en el ámbito local.

- **Líneas para reforzar prácticas participativas**

En general, las personas entrevistadas manifiestan dificultades para entregar elementos propositivos que apunten a reforzar dinámicas participativas en sus localidades. En este sentido, queda de manifiesto la capacidad de las organizaciones para realizar un diagnóstico crítico de la realidad participativa en su entorno, pero también la carencia de espacios de formación colectivos para comprender y transformar esa realidad.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, los entrevistados insinúan tres líneas de acción que podrían colaborar con el objetivo de reforzar dinámicas participativas en los espacios locales. En primer lugar, la realización de actividades culturales centradas en la *recuperación de la memoria social popular* (por ejemplo, la elaboración colectiva de la historia de la localidad) como instrumento que puede colaborar en la animación de la comunidad, en el reconocimiento de capacidades y debilidades organizativas, en el procesamiento de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en la dictadura militar, en el fortalecimiento de una identidad local, etc. Una segunda línea de acción dice relación con el *fortalecimiento de los sentidos de pertenencia* de los pobladores con relación a sus territorios y a sus habitantes. Ello implica, en palabras de uno de los entrevistados, crear una cultura en torno al barrio; involucrarse con el lugar donde se vive; trabajar colectivamente por el desarrollo del territorio, así como reconocer y recrear el entorno desde una perspectiva solidaria que impulsa el bienestar común. Finalmente, una tercera línea de acción se relaciona con favorecer la *participación de la comunidad en la toma de decisiones*. Lo anterior hace necesario, entre otras cosas, redefinir las relaciones entre el gobierno local y la comunidad y transformar el rol otorgado a las organizaciones sociales en la Ley municipal, en el sentido de otorgarles poder real de decisión y no sólo un carácter consultivo.

- **La democracia y el poder en el espacio local**

La visión que los entrevistados tienen acerca de la democracia en sus organizaciones es diversa. Por un lado, existe consenso que las Juntas de Vecinos constituyen espacios poco representativos en los cuales no se practica la democracia. Ello se ve reforzado por el hecho que los propios vecinos no ejercen su derecho a participar, no sólo en las elecciones de dirigentes, sino tampoco en la gestión cotidiana de éstas. Sin embargo, en las organizaciones funcionales, se reconocen esfuerzos por mantener prácticas de participación democráticas.

La percepción de la democracia con relación al actor institucional (municipio y Estado, en general) es negativa. Esta se percibe como una *democracia tutelada, delegada y que no incorpora al pueblo*. En efecto, hay una coincidencia en señalar que los municipios, como órganos centrales del poder local, carecen todavía de una tradición democrática sólida de tipo institucional en el ámbito local.

Lo anterior nos obliga a plantearnos la pregunta acerca de ¿Qué prácticas podrían profundizar una cultura municipal más democrática? Aunque dejamos la pregunta abierta, podemos señalar que diversas experiencias latinoamericanas – particularmente del Partido de los Trabajadores en Brasil, así como del Frente Amplio en Montevideo-, nos demuestran que la comunidad puede ejercer un rol activo y protagónico en los procesos de desarrollo local cuando se abren canales institucionales efectivos para la participación. Ella puede no sólo discutir y decidir con las autoridades la distribución del presupuesto municipal, sino también incidir en las políticas locales de educación, cultura, salud, seguridad ciudadana, etc. Si se tiene en cuenta la tradición centralista del Estado chileno, ello implica, en realidad, una modificación sustantiva de nuestra cultura política y de la concepción de la propia democracia, como un sistema de participación ciudadana.

- **La articulación con el actor institucional**

A nivel de dirigentes sociales, la articulación con el municipio está marcada por dos visiones: el rechazo o la autonomía total y la instrumentalización o colaboración. Quienes sostienen la primera postura, son aquellos dirigentes que mantienen una actitud crítica permanente hacia la gestión municipal. No se confía en el sistema institucional, considerado poco democrático, pues la participación para incidir en la solución de los problemas es más formal que real. Lo anterior les permite afirmarse en la necesidad de crear proyectos paralelos autónomos de participación real y no formal. Por otra parte, en aquellas organizaciones que mantienen una articulación permanente con el municipio, existe también una visión crítica de la gestión municipal. Los municipios se perciben distantes, lejanos, oportunistas, discriminadores, electoralistas, un espacio de perpetuación

en el poder. Los menos señalan experiencias de trabajo exitosas entre municipio y comunidad, aún cuando dichas experiencias no signifiquen un trabajo conjunto y mancomunado en la gestión comunal.

Las formas de participación de la comunidad a través de fondos concursables, también son criticadas por los dirigentes. Se señala, al respecto, que la formulación de proyectos implica un nivel de conocimientos que no existe en los pobladores, lo que provoca malestar y frustración.

En segundo término, a nivel propiamente estatal, los municipios carecen de un proyecto de comuna o de una visión más amplia de gobierno o poder local. Se limitan principalmente a la administración y modernización de los recursos y servicios públicos que ofrecen a sus habitantes, pero no generan vínculos ni instancias efectivas de participación de la comunidad en la gestión comunal. Independientemente de las voluntades de cada municipio por democratizar el espacio comunal, existe una visión negativa de las organizaciones sociales en torno a los esfuerzos realizados para lograr ese proceso. En efecto, no se desconocen los avances que algunas autoridades han efectuado para democratizar la distribución de recursos, pero existe claridad que ello no significa necesariamente participar en la toma de decisiones de aquellos temas relevantes para la comunidad. Uno de los elementos coincidentes entre los entrevistados dice relación con que los cambios conducentes a una mayor participación ciudadana no tienen necesariamente que ver con las políticas gubernamentales, sino con una mera voluntad personal. De esta manera, si a la autoridad le parece pertinente, abrirá espacios para que las organizaciones cumplan un rol protagónico en el gobierno local. Si no, la capacidad de empoderamiento y las acciones realizadas tanto por los municipios como por las organizaciones populares quedan enmarcadas en la creatividad de cada cual, lo que, hasta el momento, no ha dado resultados satisfactorios, sobre todo para los dirigentes populares, quienes efectivamente carecen de espacios reales para la acción autónoma y protagónica.

Lo anterior, sin duda, tiene que ver también con la propia debilidad de las organizaciones populares. Existe coincidencia en que no se ejerce poder local, pues se carece de redes sociales populares, así como tampoco existe un proyecto político ni discursos comunes frente a la democratización local. Desde este punto de vista, se hace más notoria la carencia de una identidad comunal o barrial de las organizaciones populares y, por ende, la necesidad de construirla o reconstruirla desde la base.

El cuestionamiento mayor que surge, sin embargo, tiene que ver con cuáles son las formas más adecuadas de las instituciones locales y las organizaciones, para compartir el espacio local y las acciones que en ese contexto emprende cada una de ellas. Queda claro que estas acciones van desde el trabajo mancomunado con la institucionalidad hasta la autonomía, sobre todo

de las organizaciones más independientes y críticas a la gestión del gobierno local, lo que ya se había adelantado de alguna manera en las hipótesis que se plantearon al iniciar la ronda de entrevistas.

En este sentido, uno de los mayores desafíos es seguir explorando alternativas y formas de participación popular en el espacio local y cómo éstas desarrollan prácticas democráticas que permitan ejercer el poder local en su comuna o barrio. La pregunta entonces es, de qué manera es posible potenciar, desde el espacio local al sujeto popular para que éste se transforme verdaderamente en un agente relevante de las prácticas democráticas del espacio local, y cómo, desde ahí, se puede pensar en un ciudadano activo, democrático, comprometido con un cambio social aun mayor.

Tal vez, como se mencionó anteriormente, iniciativas culturales centradas en la memoria, el fortalecimiento de sentidos de pertenencia y, sobre todo, favorecer la participación de la comunidad en la toma de decisiones, sean nuevos derroteros que colaboren con el empoderamiento de los ciudadanos en el espacio local.