

Presupuestos participativos en la comuna de San Pedro de la Paz.

Un análisis reflexivo de la metodología participativa impulsada por el gobierno local.

Abarca D., Héctor. Departamento de Ciencias Sociales UCSC- Chile (habarca@ucsc.cl)

Bustamante D., Fernando. Departamento de Ciencias Sociales UCSC- Chile (fbustamante@ucsc.cl)

Riquelme N., Claudio. Departamento de Ciencias Sociales UCSC- Chile (claudioriquelme@ucsc.cl)

Stevens B., Sonia. Departamento de Ciencias Sociales UCSC- Chile (sstevens@ucsc.cl)

Contextualización

Al igual que en Europa y América Latina, Chile ha sido testigo del llamado de sus autoridades a facilitar el acceso a la participación de la ciudadanía en la gestión local y el ejercicio del control en los gastos de la actividad en las instituciones públicas, basando esta intencionalidad en el diálogo y el establecimiento de herramientas y normativas propiciadas desde el sistema institucional tradicional, para la generación de confianza y adherencia de la población a una experiencia democrática más próxima a su realidad cotidiana, todo lo cual ha estado marcado por un desencanto y descredito hacia la política y la clase que la sostiene a nivel nacional.

El presente trabajo, se enmarca dentro de un acuerdo de colaboración entre el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica de la Santísima Concepción y la Municipalidad de San Pedro de la Paz, ubicada en la provincia de Concepción, de la región del Bío-Bío en Chile. Dicho acuerdo, se establece por la necesidad, expresada desde el municipio, para reflexionar e investigar el desarrollo de las estrategias y acciones implementadas con el fin de generar un mayor nivel de participación ciudadana en los habitantes de la comuna.

Como un primer paso hacia el desafío planteado en este compromiso, se realizó una revisión documental de los registros e informes que la Dirección de Desarrollo Comunitario del municipio (en adelante DIDECO), estaba generando en torno a la implementación de los Presupuestos Participativos (en adelante PP), lo cual fue complementado con entrevistas en profundidad semiestructuradas, que se realizaron a la directora de la DIDECO y algunos integrantes del equipo técnico que coordina los trabajos territoriales de las acciones participativas que se han ejecutado.

Con ello, se ha pretendido establecer la base para desarrollar un proyecto de investigación que explore los aspectos que permitan analizar el impacto de la estrategia de promoción de la participación municipal, en los ciudadanos de la comuna.

En el contexto de esta revisión, los PP se muestran como el mecanismo más estructurado y más desarrollado para responder a este fin. En consecuencia, este trabajo pretende describir la implementación de esta estrategia en San Pedro de la Paz, identificando los principales aprendizajes y desafíos que se desprenden de esta experiencia, desde la mirada de los profesionales que coordinan el proceso, con miras a aportar a un mayor volumen e intensidad de la participación ciudadana en la comuna, considerando los elementos que aporta la ley 20.500 para su gestión.

Participación ciudadana en San Pedro de la Paz

Desde la década del '90, tanto en latinoamérica como en Europa, se comenzó a potenciar el desarrollo local como una estrategia de fortalecimiento de la ciudadanía y de fomento de la autonomía de las regiones y sus comunas, empleándose para ello procesos de consulta, con los que se aspira a la conformación de capital social, al empoderamiento del tercer sector y a la consolidación de la democracia y la participación ciudadana (Putnam, 1993). En este contexto, a partir del año 2008, el municipio comenzó a sentar las bases de una política de gestión centrada en la participación de dirigentes y vecinos/as, a través del establecimiento de vínculos colaborativos y de confianza con sus vecinos y las organizaciones sociales que conforman, reconociéndose sus anhelos y expectativas, desde un aprendizaje colaborativo y asociativo, tanto horizontal como vertical (Fukuyama, 1995), cuya primera materialización se expresa en la invitación a integrarse a los procesos de actualización del Plan Regulador Comunal (2009) y del Plan de Desarrollo Comunal (2010), entre otros hitos relevantes que sentaron las bases y consensos para el trabajo venidero.

La idea de instaurar la participación se construye, a través, de una campaña electoral en la que el alcalde electo declara, como uno de sus ejes, el promover que los habitantes de la comuna tengan mayor injerencia en las decisiones del municipio, señalando a los dirigentes “ustedes serán mis alcaldes chicos”. De esta manera, la promesa se va convirtiendo en una responsabilidad que debe cumplirse y comienza a exigirse desde la ciudadanía, a pesar de no tener un conocimiento técnico acabado sobre las implicancias políticas y administrativas de la participación social, ya que necesita transformarse la interacción entre actores estratégicos

que le darán sustento, acogiendo las necesidades, deseos y expectativas de población y sus organizaciones, en paralelo a la generación de las condiciones administrativas y normativas que puedan movilizar las capacidades técnicas del gobierno local. Abrir espacios de diálogo y una interacción más cercana, si bien genera mayor disposición y representatividad de la ciudadanía, exige también, estar preparados para facilitar la implementación de las decisiones colectivas, a través de políticas, mecanismos e instrumentos que las validen, proyecten y generen un real intercambio bidireccional.

Movidos por cumplir esta promesa, el comienzo, a juicio del equipo directivo y técnico que lo encabeza, fue absolutamente intuitivo y centrado en un par de personas que se involucraron, formándose y dando cuerpo a la idea que se movilizó a partir de la promesa del alcalde. La primera acción que se toma, es convocar a un cabildo abierto a la comunidad, cuyo foco es preguntar a los vecinos “qué es lo que querían”. La respuesta reconocida por el municipio fue “que nos escuchen”. Si bien la respuesta denota una convicción en la ciudadanía, también es posible apreciar un elemento común al que están afectas la mayor parte de las iniciativas participativas que se inician con una consulta tan amplia como la anterior, la dificultad de delimitación, ya sea por criterios territoriales, sanitarios, ambientales, de infraestructura y equipamiento u otros (Font, 2007).

Junto a ello, se elabora un diagnóstico de la situación municipal, el cual revela que hay una alta subvención municipal a iniciativas concentradas en grupos que se repetían año tras año, y que la asignación de recursos se hacía de manera discrecional por parte del alcalde o del consejo municipal, quizás como una manera de resguardo de la relación clientelar con la que se acostumbraba a distribuir el financiamiento dada la influencia que los distintos sectores políticos del municipio mantenían con las comunidades de base (sus propios electores). De esta manera, la definición o intención política de la autoridad local se abre a la idea de canalizar las inquietudes de los ciudadanos y, por ende, de financiar sus iniciativas, a través de un nuevo mecanismo decisorio en el que la propia comunidad esté implicada, ampliando las oportunidades de participar, sin embargo, los instrumentos e incentivos tradicionales, no eran suficientes para dar cabida a la deliberación y toma de decisiones colectivas.

A partir de esto, se generan una serie de acciones participativas como reuniones periódicas con las organizaciones comunitarias, reuniones con vecinos en los barrios, difusión para la postulación a fondos de desarrollo y se crea oficina de inversión social. Además, como un acto significativo, se asume el desafío de contestar todas las cartas y correos que llegaban al

municipio. En este escenario, se presentan dos complejidades, por un lado, el conocer la diversidad creciente de temáticas, que conlleva a darles respuestas (medianamente satisfactorias) en coherencia con el espacio que se abre y con el sustento ideológico desde el cual se sitúa y, por otro, definir a los responsables técnicos y civiles de la toma de decisiones, en los distintos niveles (gobierno, administración y ejecución).

La mayor parte de estas iniciativas, son fomentadas y organizadas por personas claves del municipio, entusiasmadas y comprometidas con la idea de hacer participar a la ciudadanía, quienes debieron enfrentar resistencias al interior del municipio, por parte de aquellos que veían de manera negativa estas iniciativas argumentándose, entre otras cosas que: “la gente empieza a saber mucho y pide cosas”. En ese entendido, es de suponer, que mientras más actores e instancias de participación se instauren, menor es la certeza de estabilidad, de quienes están acostumbrados a la política y administración más tradicional, ya que el ejercicio participativo, no solo implica la redistribución de recursos locales, sino también, “cuotas de poder”.

El equipo de organizaciones comunitarias, dependiente de la DIDECO del Municipio, visualiza la necesidad de capacitarse y asisten a un seminario de Presupuestos Participativos (PP). Esta instancia permitió al equipo reconocer nuevas formas de trabajo con las comunidades, que en esencia promovían la participación y que habían sido implementadas con éxito en otras comunas del país. A partir de ahí, surge la idea de incorporar los presupuestos participativos como una herramienta que acerque al gobierno local con la ciudadanía.

A partir de la valoración anterior, los técnicos a cargo de esta apuesta se dieron cuenta de lo que hasta ese momento se había realizado en la comuna, lo que apuntaba fundamentalmente a una participación consultiva e informativa. Por lo que implementar los PP aparecía como un desafío que les permitiría cambiar de nivel y profundizar el desarrollo de la participación.

En este contexto, la administración edilicia resolvió una de las dificultades antes mencionadas, encomendando a la Dirección de Desarrollo Comunitario liderar el proceso de instalación de PP, para el año 2011, dándoles la posibilidad de dibujar las condiciones institucionales y políticas bajo las que se desarrollaría la experiencia. Esta instalación se gestó de la siguiente manera:

Primeramente, la oficina de organizaciones comunitarias incluye a toda la comuna dividiéndola en cuadrantes, liderados por un encargado territorial (profesional dependiente de

esa unidad) apoyado por estudiantes de Trabajo Social de distintas Casas de Estudios de la zona, quienes trabajaron la implementación de los PP con dirigentes vecinales, con la expectativa de que estos fueran capaces de levantar proyectos desde las necesidades sentidas de sus barrios. Los proyectos que se presentaron fueron socializados por los dirigentes, para luego implementar los más votados dentro de un proceso abierto en el que cualquier vecino de la comuna podía votar por la diversidad de alternativas propuestas. Así, esta primera experiencia fue positivamente evaluada, por la cantidad de iniciativas y votantes involucrados.

La relevancia de esta prueba para el equipo técnico que la lideró, no solo les permitió evaluar su capacidad técnica y operativa para movilizar a la comuna, sino además, develar las necesidades sentidas de la población para incorporarlas, conscientemente en su planificación, rescatando además, la diversidad de ideas y proyectos que a su juicio, probablemente, nunca se les habrían ocurrido o no las habrían valorado como significativas.

Bajo el convencimiento político y técnico de replicar e ir perfeccionando el desarrollo y puesta en marcha de los PP en la comuna, se hace imperiosa la capacitación de sus equipos profesionales y técnicos, por lo que desde ese mismo año, invitaron a varios especialistas para que les formaran, incluyendo a directores de las otras reparticiones municipales para inducirlos y sensibilizarlos en temáticas de participación social y PP. Como resultado de aquello, se empieza a hablar en un lenguaje y códigos comunes, llegando al concepto de corresponsabilidad como un elemento central dentro de la idea de participación que se estaba intentando plasmar.

Como la participación de la ciudadanía en el proceso de los PP generó una respuesta que superó las expectativas iniciales del equipo técnico y la autoridad política, el mecanismo se va afinando, incorporándose como herramienta deliberativa a las mesas barriales, facilitándose así la interacción del aparato administrativo y técnico con la dirigencia vecinal, pudiendo llegar , también, de manera más expedita a establecer un intercambio más fluido con sus representados, enriqueciéndose las ideas y concitando mayor apoyo. De esta manera el municipio va reforzando la democracia, en un ejercicio que intenta equilibrar la representatividad y deliberación, pero sin que se defina o decida con claridad la real aspiración política que el gobierno local quiere plasmar o busca conseguir tras la democratización y participación ciudadana en ciertos aspectos de la gestión municipal. Lo que claramente se aprecia es la mayor interacción de la diversidad de actores políticos, administrativos y vecinales, en discusiones informadas y reflexionadas, moviéndose de la

pasividad a la actividad, pero en ciertos hitos e instancias, que a la fecha no han logrado consolidar la participación ciudadana más intensa y sistemática (Font, 2007).

Por otra parte, siguiendo la lógica de otras experiencias nacionales, la autoridad adopta la decisión de reducir los fondos destinados a las subvenciones municipales para priorizar e incrementar aquellos que permitan dar mejor cobertura a las demandas derivadas de los PP. Así mismo, se comienza a gestionar la obtención de recursos externos, por medio de postulaciones a fondos concursables o donaciones a nivel de gobierno, embajadas y universidades, principalmente. Para concretar esto, desde al año 2012 se realizan escuelas de formulación de proyectos, dictadas por personal municipal a las organizaciones sociales, brindando capacitación a la ciudadanía para que postule nuevos recursos. Entre las razones que avalan esta línea de acción, está la formación de capital social y, sobre todo, el rescate de ideas presentadas en proyectos más acotados que postularon al concurso de PP, pero que no adjudicaron por convocatoria suficiente, porque no eran de interés general o escapaban a las prioridades de la institucionalidad municipal.

A partir de estas capacitaciones, apoyadas por la asociación técnica y colaborativa con universidades de la zona, se empieza a reconocer, conceptualmente, lo que se ha venido gestando, lo que ahora facilita la asignación de una denominación específica a las distintas iniciativas. Como consecuencia de esto, la participación social se establece como una línea estratégica dentro del municipio, sostenido en el apoyo del alcalde que es materializado por la DIDECO (“respaldo político del alcalde es clave para permitir el desarrollo de la participación a nivel del municipio”, Directora DIDECO). Sin embargo, a pesar de estos buenos augurios, aún persiste cierto letargo en la comunidad, que se expresa más bien expectante y reactiva a la oferta del municipio a participar (Montencinos, 2011). Por su parte, las resistencias que inicialmente manifestaron otras unidades municipales se van allanando y comienzan a visualizar el impacto y la utilidad de los PP, aunque no logran convencerse de promover la participación ciudadana en su oferta programática como una idea transversal. Esto puede obedecer a la falta de recursos para su implementación, a que no se haya logrado demostrar la eficiencia de los mismos en estos procesos participativos, o también puede ser porque es más fácil sumarse a algo ya echo que funciona y no abrir la puerta a cosas que no están definidas aún, más si hablamos de profesionales que no manejan o se comprometen a cabalidad con la idea de la participación.

Frente a esta divergencia al interior del municipio, se aprecia como una solución política y técnica, la necesidad de consensuar la idea de participación con el que se seguiría trabajando y con ello, el alcance de democracia que se está aspirando para la comuna, vale decir, delimitar en qué tipo de áreas o temas de la gestión municipal tendrán realmente injerencias los vecinos. Desde la DIDECO se entiende la participación como la promoción de una actuación corresponsable con los ciudadanos, abierta y empoderada, es decir, a una transformación, que responda a necesidades diversas, facilitando la posibilidad de que puedan influir en procesos de toma de decisiones, en todos los ámbitos de la participación social y de sus instituciones. Se reconoce, con ello que la participación requiere como condición canalizar los esfuerzos para organizar e incrementar el control de recursos por parte de la ciudadanía, en este caso locales, cuya distribución es determinada por el Alcalde y el Concejo Municipal, por tanto, el informar y formar capital social en la población y sus organizaciones, resulta vital para construir la participación y democracia a la que se aspira.

Paralelamente, la DIDECO ha generado incentivos laborales, asociados a beneficios (como asignación de tiempos, prioridad a la hora de capacitar, entre otras) para los profesionales o funcionarios administrativos que deseen sumarse al equipo a cargo de la implementación de iniciativas participativas, a fin de permitir una vinculación más próxima a la gente, desde sus propios sectores o barrios, rompiéndose con la concepción tradicional de atención desde la oficina. Pero a pesar de esto, no logran generar cambios que involucren de manera decidida y permanente a todos los estamentos de la organización municipal.

Quizás influenciados por la dificultad para delimitar el nivel de la participación y, por ende, establecerse expectativas poco conectadas con las reales necesidades o demandas ciudadanas, desde el equipo técnico y directivo del municipio se levanta un juicio negativo respecto de la labor de los dirigentes comunitarios, pues se considera que, tal y como se está ejerciendo, su gestión obedece a una visión más obsoleta y alejada de los objetivos participativos que se están persiguiendo, pues se tiene a un grupo importante de organizaciones lideradas por dirigentes antiguos, algunos de ellos anquilosados en sus cargos, con una mirada autoritaria de su rol y poco promotores de la participación dentro de sus comunidades probablemente porque ello diluye sus cuotas de influencia y poder. Lo anterior, hace muy difícil avanzar en una participación más amplia ya que el resto de los vecinos, ya sea por evitar conflictos o no querer involucrarse, sostiene una respuesta más bien apática hacia sus figuras. El común denominador, tanto en las experiencias nacionales como internacionales, demuestra que en la medida que se va captando la atención de la ciudadanía, esta comienza a presionar hacia un

cambio de sus liderazgos, que a su vez generan otras condiciones y respuestas desde las autoridades y técnicos (Montecinos, 2011)

Pese a la presencia de algunas dificultades, los PP se siguen fortaleciendo con el paso del tiempo, incrementándose el presupuesto asignado, creándose además, un banco de proyectos que incluye iniciativas que no obtuvieron financiamiento, a las que se les brinda movilidad y respaldo. Hoy, la comuna de San Pedro de la Paz, destaca por sostener un mecanismo de participación ciudadana que, desde el año 2017, se amplía con PP infantiles y juveniles, lo que posibilita el desarrollo de instancias de formación de capital social que fomentan el compromiso cívico y el adecuado ejercicio de la ciudadanía, desde más temprano. Esto responde también a la inquietud que ha generado el reconocer como un aspecto negativo de la implementación de los PP, la competencia que se genera entre la ciudadanía adulta, por la obtención de fondos.

Por otra parte, se han ido ejecutando y consolidando nuevas herramientas participativas, que se han obtenido de otras experiencias similares, que han permitido una mejor respuesta, tanto desde una perspectiva consultiva como deliberativa, las que precisan de respuestas claras y oportunas por parte del gobierno local, construyéndose nuevas relaciones de confianza, basadas en intercambios más enriquecedores, lo que estimula una mayor retroalimentación a los vecinos. Se destaca, por ejemplo, que el alcalde toma la decisión de incorporar el término ciudadano dentro de la documentación oficial y sacar los de beneficiarios, clientes u otros, que se estaban utilizando y que se referían de manera más despectiva al vecino o vecina.

Si bien en esta presentación, se hace referencia a ciertos aspectos e hitos de la implementación del mecanismo y sus herramientas asociadas, se han querido resaltar los avances notables que se han conseguido, ello ya que desde la contrastación académica y teórica, creemos que un socio estratégico como el municipio de San Pedro de la Paz, debe ser acompañado en el proceso de consolidación de la participación y en los desafíos venideros, dado que el desarrollo social que está generándose a raíz de esta apuesta debe ser considerado como ejemplo de gestión y convivencia social.

Para situarnos en este terreno, queremos sintetizar algunos de los desafíos que se visualizan a partir del relato de los actores municipales involucrados:

- Los PP han logrado consolidar un nivel de participación estable en torno a los proyectos que año a año se presentan, pero sigue siendo un desafío permanente el lograr aumentar el número de personas que se involucran (intensidad) participando en

la elaboración y el proceso de deliberación que conlleva este proceso, los proyectos presentados y la participación medida a través del número de votantes. En general, se observa un patrón utilitario o funcional de los PP, por parte de los ciudadanos que parecen involucrarse sólo en la medida que reconocen algún tipo de beneficio directo (porque son parte de la propuesta o genera un beneficio al sector donde viven). Si bien los PP han llegado a movilizar más de 16 mil votantes, sólo 2.196 han participado de manera continua de esta instancia.

- Se requiere involucrar plenamente a toda la estructura municipal en la gestión de la participación, puesto que la demanda es creciente y se reciente cuando las personas encuentran lógicas distintas de abordaje sobre las posibilidades de participación según la unidad con la cual se relacionan.
- Existe tensión entre los trabajadores municipales, respecto de las necesidades emanadas de las actividades que promueven el desarrollo de la participación y la alta carga de tareas administrativas que en ocasiones quitan tiempo para desarrollar dichas actividades.
- La relación con los dirigentes comunitarios, que ha sido parte central del proceso desarrollado por el municipio, no es suficiente para vincularse con todos los ciudadanos. Falta de representatividad, problemas de convocatoria, estilos de liderazgo poco participativos, entre otras razones, explican las dificultades que se reconocen para poder acercarse a toda la comunidad y que han provocado que el municipio no tenga total claridad respecto de las razones que subyacen a los problemas que se han identificado durante el proceso de implementación de los PP o de la participación ciudadana en general. Esta falta de certeza de la representatividad real de los intereses por parte de la ciudadanía y de la amplitud e intensidad de los procesos deliberativos que terminan en consolidar dichas iniciativas, expresión de la tensión y/o contradicción entre la actividad y pasividad de los habitantes de la comuna, permite evidenciar un gran desafío por delante en el desarrollo de la participación ciudadana. A pesar de la constancia que existe en los distintos medios de verificación, respecto de que los proyectos son socializados por los dirigentes en sus comunidades, el ejercicio de la votación sigue siendo el hito reconocido por los distintos involucrados, como el más relevante de todo el proceso, con una

participación que está muy lejos de la que se puede certificar en el proceso deliberativo de generación de las propuestas.

- El municipio no cuenta con una estructura de gestión administrativa de la participación, que dé garantías de que el proceso está instalado y puede sostenerse más allá de la actual administración. La responsabilidad del desarrollo de la participación ciudadana se concentra en un grupo de funcionarios de la DIDECO y todos los entrevistados coinciden en manifestar su preocupación por la continuidad del proceso una vez que ellos o el alcalde ya no estén. Esta preocupación, parece ser reflejo de que no se ha logrado trasuntar a una política que instituya tanto el proceso como el tipo de democracia y participación a la que se aspira en la comuna y, al parecer, tampoco ha permeado las resistencias de otras reparticiones y actores políticos, que aseguren su sistematicidad y consolidación (Montecinos, 2011). Resolver esta deficiencia, ayudaría a resolver el cuestionamiento respecto a la intensidad con la que las personas se involucran en los procesos, pero también generará un intercambio de expectativas basadas en certezas y límites (Ganuza, 2010). Probablemente entonces, abordar esta deficiencia aportará al desarrollo de la participación no sólo a nivel de la institucionalidad municipal sino que también a nivel de la relación de ésta con la ciudadanía.

Referencias

- Allegretti, G., García, P., Paño; P.2011. Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes. Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA). Andalucía, España.

- Boaventura De, S. (2004). “Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre”. Ediciones Abya-yala. Quito, Ecuador.
- Font, J. 2007. Ciudadanos y decisiones públicas. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.
- Ganuza, E. 2004. Democracia y participación. Ganuza Fernandez, E. y Álvarez de Sotomayor, C. (coords). Atrapasueños. Edit. y Univ. Pablo de Olavide. Sevilla, España.
- Ganuza, E. 2010. Nuevos instrumentos de participación: entre la participación y la deliberación. En Moreira da Silva, E and Schettini Martins, E (eds.). Sao Paulo UFMG (19-40).
- Montecinos, E. 2011. Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?. Revista de Ciencia Política, Vol. 31, N°1. 63-89.
- Sintomer, I. 2005. Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 31.
- Villasante, T. 2012. Construyendo democracias y metodologías participativas desde el Sur. LOM ediciones. Santiago, Chile