

RESUMEN EJECUTIVO

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES SOCIALES DE LA REGIÓN DE LOS RÍOS

Marco Teórico

I. Presentación

El propósito y desafío de este proyecto es iniciar un proceso de fortalecimiento de las organizaciones vecinales de la Región de los Ríos, tanto de sus Uniones Comunales como de sus Juntas de Vecinos. Este proceso debemos entenderlo, necesariamente, dentro de uno mayor de instalación de estructuras y dinámicas sociales y políticas vinculadas a la creación de una nueva región. Esto es particularmente importante por cuanto el fortalecimiento de la sociedad civil se realizará a la par de un conjunto de tareas gubernamentales que requieren de contrapartes ciudadanas para ser no solo eficientes, sino también legitimadas, en este sentido, la tarea que se nos presenta debe apuntar en la dirección de fortalecer **actores con capacidad para participar activamente en la maduración político – técnica de un proyecto de región**¹.

Lo anterior implica que las organizaciones que buscamos fortalecer se transformen en actores ciudadanos capaces de cumplir un rol de intermediación entre los Sistemas Funcionales y los mundos de la vida o en otros términos, se instalen en el espacio que articula las Políticas Públicas y las subjetividades del mundo social (Habermas, Jürgen, 1994; Díaz – Tendero, Eolo 2008). Como veremos más adelante, este es un desafío central en el fortalecimiento de la sociedad civil y sus organizaciones, desafío que de acuerdo a nuestra experiencia importa al menos tres dimensiones fundamentales: i) el desarrollo de competencias de liderazgo democrático al interior de las organizaciones y en especial en sus estructuras dirigenciales, ii) el desarrollo de prácticas de gestión que reconozcan los procesos de actuación de la política pública y sus circuitos político – técnicos y iii) la ampliación de capacidades analíticas en torno a la relación actual entre Estado, Sociedad Civil y Mercado y por tanto la apropiación de una perspectiva de ciudadanía activa para vincularse con los temas actuales de la agenda pública².

Estas tres dimensiones apuntan a lograr que las organizaciones sociales sean capaces de **construir, visibilizar y gestionar sus propias agendas**, tanto a nivel comunitario como territorial cuestión a la que se enfoca sustantivamente este proyecto.

A continuación, examinaremos con más detenimiento el contexto en que se dan los procesos de construcción de agenda ciudadana, abordando especialmente los desafíos que estos tienen en las organizaciones a las que está dirigido este proyecto.

¹ Aquí es relevante considerar que el desarrollo regional requiere que la región misma se transforme en sujeto colectivo de acción (Amtmann, 1997; Boisier, 2000)

² Escuela de Líderes de Ciudad 2003- 2009

II. Contexto Socio – Político

A. Chile moderno y desigual

Chile es presentado y visto hoy en día como un modelo de desarrollo a imitar. Después de una traumática y prolongada experiencia de dictadura militar, en el país se estarían verificando los dos componentes centrales de la noción más aceptada del desarrollo: crecimiento económico, por una parte, y por otra parte, ejercicio de la democracia representativa, que asegura gobernabilidad.

A partir de los años 90 los gobiernos de la Concertación buscaron otorgar un rol más activo al Estado en cuanto a la superación de la pobreza y a la puesta en práctica de políticas sociales. El balance que se puede realizar es complejo y ambivalente, ya que por una parte, se han logrado avances significativos en cuanto a la disminución de la pobreza –al menos con relación a indicadores, como la de la línea de pobreza- pero no así en cuanto a las desigualdades, que hacen que el 20% más rico concentre el 55% del ingreso mientras que el 20% más pobre, el 4.6% de éste (Chile, junto a Brasil y Colombia está entre los tres países más desiguales del continente).

No obstante el panorama relativamente auspicioso, dos problemas generan malestar entre los chilenos: por una parte, la **desigualdad social**, que se configura como un dato estructural, y por otra, las **débiles prácticas de participación social** que se derivan de un “pacto de transición” relativamente excluyente de la sociedad civil y de los movimientos sociales y ciudadanos.

B. Ciudadanía y Política: una relación distante

El malestar de los ciudadanos fue reconocido tempranamente por los estudios de Desarrollo Humano de Naciones Unidas. En efecto, el Informe del PNUD de 1998, reconoció un cierto malestar en la sociedad chilena, un sentimiento que podía explicarse “por situaciones de inseguridad e incertidumbre” los que atribuyó a una **“asincronía entre modernización y subjetividad”**, o si se prefiere, “entre sistemas y sujetos” y más concretamente al hecho que el país avanza, pero la Seguridad Humana “no tiene un nivel satisfactorio y, además se encuentra distribuida de manera desigual”³. Hay factores de inseguridad e incertidumbre que provienen del predominio casi sin contrapeso de la lógica del mercado (individualismo, competencia, déficit de solidaridad, debilitamiento de los sistemas de seguridad social, etc.) así como también de la situación de desigualdad estructural que muestra hoy la sociedad chilena⁴. Pero, además, hay otros factores que influyen en la subjetividad vulnerada y que se relacionan con la **distancia que toman los ciudadanos de la sociedad política** (Lechner, 2006), es decir, del Estado, Gobierno, partidos políticos y políticos profesionales, y con los modos en que participan de la gestión de las políticas públicas, de como se reconocen y generan sentidos de pertenencia social y política.

³ Informe de Desarrollo Humano en Chile –Año 1998. Las paradojas de la modernización. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Los informes se pueden consultar en www.desarrollohumano.cl.

⁴ Según los datos de la Encuesta Casen, del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), la distribución del ingreso en Chile, en términos promedios en los últimos 15 años, tiende a asignar un 55% del ingreso al quintil más rico y un 4,6% al quintil más pobre. Si la comparación se realiza con relación al decil más rico, este alcanza al 40% del ingreso mientras que el decil más pobre sólo alcanza al 1,7% del ingreso.

Los informes del PNUD -años 2000 y 2004- volvieron a situar en el debate público un cuestionamiento sobre la *densidad* de la sociedad civil chilena y de las condiciones para establecer un nuevo contrato social entre el Estado y la ciudadanía, como principal vía para concluir el proceso de redemocratización en Chile.

II. Los desafíos para la ciudadanía y la construcción de nuevas agendas

A. Nueva agenda democratizadora, nuevos temas ciudadanos y viejas Agenda Sociales

En el contexto actual de la relación entre Sociedad Civil – Estado visualizamos tres transformaciones centrales: i) una nueva agenda democratizadora, ii) la emergencia de nuevos temas y actores y iii) la búsqueda de formas más representativas de planificación comunal y regional. Revisemos cada una por separado.

Nueva Agenda Democratizadora: las demandas por mayor incorporación de la ciudadanía en los asuntos públicos o por un nuevo trato Estado – Sociedad Civil, han tenido durante el último gobierno una expresión más concreta. La agenda democratizadora ha sido parte de la discusión pública y política con algunos resultados interesantes. La Agenda Pro Participación Ciudadana ha sido un primer paso, al que se suman el Instructivo de Participación Ciudadana, la Ley de Acceso a la Información Pública, la discusión sobre la Ley de Participación, sobre el Defensor de las personas y sobre la Ley de no discriminación y la introducción de cambios al sistema electoral (la inscripción automática y el voto voluntario, la elección directa de consejeros regionales, entre otros).

Esta Agenda, que sin duda no recoge el conjunto de las demandas de la Sociedad Civil, va configurando un nuevo escenario para la práctica de la participación y el ejercicio de los derechos ciudadanos, para decirlo de otro modo, se abren con ella ventanas que oxigenan el ambiente y tensionan la administración del Estado para hacerla más receptiva a la demanda ciudadana.

Nuevos temas y actores: Por otro lado, un nuevo conjunto de temas (o una nueva forma de tratar temas antiguos) se está abriendo camino en el debate público, impactando las políticas y programas del Estado: en medioambiente, en calidad de vida urbana, en asuntos de discriminación y tolerancia, en educación y salud, derechos de los consumidores, entre otros⁵. Estos temas, que ayer no eran objeto problematización ciudadana, hoy están cada vez más en las conversaciones cotidianas de nuestros hogares, de nuestras calles y cafés. A si mismo, vemos como nuevos actores sociales han surgido y han ido consolidando su presencia en el espacio público, solo por mencionar algunos: estudiantes secundarios, organizaciones de consumidores, organizaciones de minorías sexuales, organizaciones de defensa de la calidad de vida urbana, entre otros.

Innovaciones en la planificación local y regional: Durante los últimos años hemos visto surgir, por todo el territorio nacional, diversas experiencias que buscan

⁵ Un aspecto especialmente relevante en el tratamiento de los temas es la cuestión del rol de Estado y el resguardo del interés público respecto al interés privado.

incorporar a los ciudadanos en los circuitos político – técnicos de planificación e inversión. A nivel comunal, por ejemplo, encontramos la estrategia de presupuestos participativos, cabildos y plebiscitos, a la vez adquieren mayor importancia (y son más demandadas) herramientas de participación existentes en diversos instrumentos de planificación como Planes Regulares, PLADECOS, PADEM, entre otros. A nivel regional, aunque en menor medida que a nivel local, numerosos programas han incluido la variable participación dentro de su desarrollo.

El problema que observamos, es que ni la nueva Agenda Democratizadora, ni los nuevos temas de discusión pública, ni las experiencias de innovación local y regional, están suficientemente apropiados por las organizaciones sociales tradicionales, entre ellas, las Juntas de Vecinos y sus Uniones Comunales. Por otro lado, es común ver en diversas poblaciones de nuestro país, cómo los Centros Culturales, los grupos Juveniles o de Adulto Mayor, los Grupos Habitaciones, entre otros, van desplazando a las Juntas de Vecinos y teniendo mayor capacidad de convocatoria y trabajo colectivo.

Al mismo tiempo y sobre todo en las ciudades⁶, organizaciones temáticas que ejercen una ciudadanía de tipo sectorial, es decir, en un ámbito de las políticas públicas específico (Díaz - Tendero y otros, 2005), tales como Centros de Padres, Organizaciones vinculadas al medio ambiente, al patrimonio, agrupaciones de ciclistas, de mujeres, de consumidores, entre otras, son las que construyen las agendas ciudadanas, en las que la participación de las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos es marginal.

Las Juntas de Vecinos y sus Uniones Comunales, en síntesis, han perdido parte importante de su capacidad para traducir las incomodidades y demandas subjetivas de los ciudadanos⁷. Los jóvenes, los ciclistas, los artesanos, los adultos mayores, los consumidores, los apoderados, los microempresarios, no encuentran un espacio en ellas para procesar sus aspiraciones.

Pero no solo hay dificultad para elaborar el malestar o el interés ciudadano, también la hay para poner en la esfera pública demandas y problemáticas, es decir, para incidir en temas de interés público. De este modo, vemos comúnmente que mientras que una Junta de Vecinos se preocupa de la luminaria rota (preocupación legítima por cierto), al borde de la misma población, se construye un carretera cuya inversión, de miles de millones de pesos, es un asunto en el cual la Junta de Vecinos no tiene ingerencia ni, en ocasiones, intención de tenerla.

¿Cómo construir nuevas agendas?

Como hemos visto, se evidencia una asincronía entre el contexto actual de la relación Sociedad Civil – Estado y la capacidad de acción colectiva y producción de discurso de

⁶ Los actuales conflictos urbanos están surgiendo de proyectos urbanos públicos o privados que son percibidos por la población como acciones que afectan su calidad de vida, la de sus barrios o de su ciudad. En estas circunstancias, grupos de ciudadanos se organizan para hacer oír sus puntos de vista frente a esos proyectos, presentar alternativas, intentar mediaciones, protestas o, en último término, interponer demandas legales para cautelar sus intereses. Se trata de conflictos que poco a poco van logrando ser reconocidos socialmente.

⁷ Hay que hacer mención aquí que una situación particular se produce en los sectores rurales, donde la fuerza de las Juntas de Vecinos y de sus Uniones Comunales es mayor, cuestión que no significa mayor capacidad de incidencia en los asuntos públicos. Sin embargo, aquí la evidencia indica que una de las necesidades subjetivas más relevantes de los habitantes de la ruralidad, la de reconocimiento simbólico, no está incorporada en los discursos de la organizaciones del mundo rural. (PNUD, 2008)

las organizaciones territoriales tradicionales. Esta asincronía presenta una doble tensión/desafío para ellas. Primero, el convivir, motivar y representar a ciudadanos cada vez más individualizados, exigentes e informados, a la vez que cada día (paradójicamente) menos interesados en participar concretamente en el abordaje de los asuntos comunes. El desafío aquí consiste en afinar la capacidad de procesar los intereses y malestares de los ciudadanos y en generar o fortalecer el capital social interno de la comunidad, cuestión que si bien es un proceso complejo y diferente en cada caso, tiene algunas implicancias generalizables, por ejemplo, consolidar un equipo de trabajo mínimo, conocer el territorio y su composición social y humana, crear canales innovadores para comunicarse con los ciudadanos, generar espacios para la convivencia y el encuentro y por supuesto, construir agendas de trabajo representativas, realistas, acotadas y convocantes y vincularse activamente con otras organizaciones territoriales y temáticas.

El esfuerzo en este primer nivel apunta a recomponer o profundizar la **representatividad de la organización social en un territorio** y por tanto, a revincular a los ciudadanos con los asuntos comunes que les afectan cotidianamente (Escuela de Líderes de Ciudad 2003-2009).

En segundo lugar, está la cuestión de cómo estas organizaciones vecinales, que han estado trabajando para procesar los intereses y demandas de un grupo de ciudadanos, se conectan con las problemáticas u oportunidades comunales, en otras palabras, cómo las Juntas de Vecinos llevan y traen problemas, propuestas y soluciones desde y hacia su espacio territorial.

En este nivel aparecen dos cuestiones relevantes. En primer término, está el hecho que en la mayoría de los casos los problemas no se originan o solucionan en una unidad vecinal, sino que en un territorio de la ciudad o comuna. Esta situación obliga a pensar la pertinencia de estructuras subcomunales (o territoriales) en que un grupo de Juntas de Vecinos pueda tomar acciones conjuntas ante problemas compartidos. En segundo término, está el nivel comunal, en el cual los problemas y asuntos se acercan cada vez más a la interacción e intersección entre los niveles comunales, regionales y sectoriales (nacionales) de política, decisión e inversión. Las Uniones Comunales son, en este sentido, las organizaciones que representan los intereses y demandas de los ciudadanos en un nivel distinto de incidencia. Si, por ejemplo, una Junta de Vecinos se está ocupando de solicitar que el Ministerio de Vivienda exponga la intervención urbana que planifica en un sector determinado y a estimular la participación de su comunidad en la jornada, la Unión Comunal de Junta de Vecinos, en tanto, deberá preocuparse de que el instructivo de participación ciudadana de la SEREMI de Vivienda contemple mecanismos adecuados para canalizar la inquietud de los vecinos respecto a las intervenciones urbanas presentes y futuras en toda la comuna. Deberá, en el mismo sentido, movilizar a la municipalidad a que resguarde el interés de los vecinos ante la intervención del Ministerio y por último deberá acompañar y ayudar las Juntas de Vecinos, buscando apoyo con otras instituciones comunales y regionales especializadas, en el proceso de seguimiento de los acuerdos alcanzados para el desarrollo de la intervención. Si la Junta de Vecinos se preocupó en este caso de representar una preocupación colectiva, pero focalizada, respecto a una intervención pública, la Unión Comunal, concentrará su atención en **demandar y promover**

mecanismos de participación real en la implementación global de la inversión pública. (Escuela de Líderes de Ciudad 2003-2009)

Para el fortalecimiento de la organización vecinal se requiere entonces, mejorar, tanto la capacidad para recoger desde los ciudadanos sus preocupaciones e intereses, como de representarlos adecuadamente en el espacio público y en los espacios de decisión. Al mismo tiempo, el fortalecimiento pasa no solo por “escuchar” a los ciudadanos allí donde habitan, sino también por proponerles a estos ciudadanos temas seductores a los cuales adherir y respecto de los cuales se sientan convocados.

En torno a estos desafíos entendemos que las organizaciones no han estado, ni están, en una situación de pasividad⁸. Nuestra experiencia indica que de uno u otro modo, estas están permanentemente buscando formas de revincularse con sus representados y con el Estado, sin embargo, es evidente que esta búsqueda precisa de orientaciones y “claves” que las organizaciones no tienen porque conocer y que este proyecto apunta a entregar.

Agenda Social y Agenda Ciudadana

Cuando pasamos desde la esfera barrial a la comunal, estamos haciendo a la vez un tránsito entre dos formas de participación: la social y la ciudadana. En la Junta de Vecinos encontramos muchos espacios en que se propicia la participación social, aquella que se vincula con el fortalecimiento comunitario y su capital social interno. La participación social es fundamental para crear vínculos y confianzas en una organización o en un barrio, pero no puede ser la única forma de participación. Aunque en menor medida, en un barrio también debe promoverse la participación ciudadana, es decir, aquella que busca un diálogo con la política pública. En el caso de las Juntas de Vecinos lo que se da tradicionalmente es una participación ciudadana de coyuntura, es decir, focalizada sobre algún aspecto específico de la aplicación de la política pública.

Cuando pasamos al ámbito comunal, ya no es la participación ciudadana la fundamental sino la ciudadana. Sin embargo, en este ámbito y especialmente las Uniones Comunales, no pueden concentrar su acción exclusivamente en el ámbito de la participación ciudadana coyuntural, más bien, deben propiciar una participación ciudadana sistemática, caracterizada por establecer un diálogo político – ciudadano permanente con el Estado o al menos, continuo durante un tiempo que permita, por ejemplo, acompañar procesos de diseño de política comunal o regional o hacer control sobre su implementación.

El paso de la Participación Social a la Ciudadana exige de un esfuerzo muy importante por conocer y comprender el contenido y sentido de la política pública y de sus formas de operacionalización (circuitos político técnicos de inversión). Este esfuerzo no puede hacerse de manera autónoma y requiere de la complementariedad entre organizaciones de nivel territorial y temático, incluso requiere el concurso de otras organizaciones regionales como ONG, Centros de Estudio y Universidades. El ámbito de la participación ciudadana no es en ningún caso patrimonio de las Uniones

⁸ Es sintomático al respecto que una enorme cantidad de proyectos que este año se han presentando al fondo de asociatividad tengan relación con fortalecer la participación al interior de la organización y la incidencia hacia el entorno. En el caso de las Juntas de Vecinos y Uniones Comunales (y particularmente en la Región de los Ríos), esta tendencia existe pero es menor.

Comunales de Juntas de Vecinos, estas son una más de las organizaciones que comparten el espacio de público de debate. En esta dirección, preguntas fundamentales que deben hacerse las Uniones Comunales son ¿Cómo estamos actuando en el ámbito del diálogo con las políticas públicas? y ¿Cómo traducimos las preocupaciones de nuestras juntas de vecinos al ámbito de la política pública?

III. Bibliografía

Amtman, Carlos (1997), Identidad Regional y Articulación de los actores sociales en procesos de desarrollo. Universidad Austral de Chile.

Boisier, Sergio 2004. Desarrollo Territorial y Descentralización

Díaz - Tendero y otros (2005), Capacidades Estatales y la configuración de Ciudadanía Sectorial: Estudio de casos para Chile. INAP

Díaz – Tendero, Eolo (2008), Iluminismo democrático versus Ciudadanía Sectorial: la nueva matriz social chilena y los desajustes de la acción política institucional

Escuela de Líderes de Ciudad (2003-2009), SUR Corporación – Centro de Estudios SURMAULE. Documentos de trabajo de producción propia, <http://elci.sitiosur.cl>

Habermas, Jürgen, (1994), “Conocimiento e interés”, en: Ciencia y técnica como ideología, Madrid, Editorial Tecnos

Lechner, Norbert (2006). LOM Ediciones, Santiago de Chile

PNUD 2008, Informe de Desarrollo Humano en Chile, Desarrollo Humano en Chile Rural **Los informes se pueden consultar en** www.desarrollohumano.cl

PNUD 1998, Informe de Desarrollo Humano en Chile, Las Paradojas de la Modernización

A) OBJETIVOS

Objetivo General

Contribuir al fortalecimiento organizacional de las Uniones comunales de Juntas de vecinos y organizaciones asociadas de la Región de Los Ríos, reforzando los procesos internos de gestión, fomentando los canales internos de participación en ellas y construyendo Agendas⁹ para la acción ciudadana.

Objetivos Específicos

- Fortalecer las competencias de auto gestión participativa y democrática de las organizaciones sociales.
- Facilitar la construcción de redes sociales y ciudadanas entre organizaciones sociales, sus dirigentes y líderes.
- Propiciar un vínculo democrático entre los actores gubernamentales regionales, gobiernos comunales y las organizaciones ciudadanas.
- Sistematizar, difundir e impulsar iniciativas ciudadanas de interés público generadas desde los Planes de desarrollo¹⁰ de las organizaciones sociales y sus agendas.

Grupo Objetivo

Dirigentes, líderes y asociado(a) s de las 12 Uniones Comunales de Juntas de vecinos de la Región de Los Ríos.

De la Provincia de Valdivia, las Uniones Comunales de:

- Valdivia
- Mariquina
- Lanco
- Los Lagos
- Corral
- Máfil
- Panguipulli
- Paillaco

De la Provincia de Ranco, las Uniones Comunales de:

- Futrono
- La Unión
- Río Bueno
- Lago Ranco

⁹ Las Agendas corresponden a un conjunto de propuestas y desafíos en temas de interés público que movilizan a un colectivo y que requieren de interlocución y trabajo conjunto con instituciones públicas y/o privadas para su gestión.

¹⁰ Los Planes de desarrollo se entenderán como planes estratégicos, instrumentos de planificación tendientes a fortalecer la gestión de las organizaciones en sus procesos internos y en su vinculación con el entorno.

Orientación metodológica de la Intervención

Para efectos de análisis e intervención, situaremos a las Uniones Comunales en relación a dos roles complementarios; por un lado, deben actuar como *traductoras y facilitadoras* en las tareas de construcción de planes, temas prioritarios y en definitiva de la construcción de la “Agenda” de las diversas Juntas de Vecinos que representan y convocan, y por otro, como “Agentes” que deben contar con herramientas, capacidades técnicas y miradas amplias e integrales, que les permitan relacionarse e interlocutar con instituciones públicas y privadas, poniendo los temas que les preocupan y ocupan en la Agenda Pública.

De este modo se visualiza el rol de las Uniones Comunales, como actores sociales, traductores e interlocutores que deben intermediar y comunicar desde las bases hasta las entidades públicas y viceversa, debiendo contar con competencias que faciliten esta función. De allí la relevancia de otorgar a dichos actores una serie de conocimientos y herramientas técnicas dirigidas a mejorar su propia gestión y la de sus organizaciones asociadas, y a la vez potenciar una serie de habilidades y destrezas que permitan realizar procesos de traducción e interlocución exitosos con otros organismos, ya sea públicos o privados.