

Juegos en el poder municipal: Una aproximación etnográfica¹

Daniel Flores Cáceres *

César Pagliai Fuentes **

Andrés Lagarrigue Ibáñez ***

Eileen Leyton Faúndez ****

Chile

Fecha recepción: 15/07/2011

Fecha aceptación: 30/08/2011

Resumen

El escrito que se presenta aborda el problema de la constitución de la representación política y realización de la democracia, en los distintos sistemas políticos locales del Chile de hoy. Para esto se propone describir el mapa de los actores políticos de nivel local y las formas en que estos se relacionan, para poder, luego, explicar analítica y evaluativamente el sistema democrático bajo el cual funcionan. El intento de este estudio es, por tanto, comprender la forma en que las subjetividades políticas de nivel local comprenden y hacen praxis de la idea de democracia. Por eso, dos son sus conceptos centrales (que son en definitiva uno y el mismo): la idea de participación, entendida como realización de la democracia en el nivel local, y la propia idea de democracia.

Palabras clave: Municipalidad, sistemas políticos locales, representación política, ciudadanía, participación, actores políticos locales, democracia.

Game playing for municipal power: an ethnographic approach

Abstract

The focus of this study is how political representation is constructed and how democracy is practiced in the local political system of contemporary Chile. A mapping of local political actors and their relationships is provided in order to analyze and evaluate the democratic system in which they operate. The intention is to thereby understand the ways in which local level politicians understand democracy and how

¹ La presente investigación se desarrolló durante los años 2007 y 2008, a cargo del equipo de autores y autoras que aquí se describen. Los resultados que se publican son un ensayo-síntesis de sus principales observaciones y conclusiones en terreno.

they put it into practice. Two central concepts are employed (which are ultimately one and the same thing), namely citizen participation (understood as the practice of democracy at local level) and the very idea of democracy itself.

Key words: municipality, local political system, political representation, citizenship, participation, local political actors, democracy

Jogos no poder Municipal: Uma aproximação Etnográfica²

Resumo

A escrita apresentada irá abranger o problema da constituição da representação política e a realização da democracia nos diferentes sistemas políticos locais do Chile atual. Para isso é proposto descrever o mapa dos atores políticos de nível local e as formas nos quais os mesmos se relacionam, para depois, poder explicar de forma analítica e avaliadora o sistema democrático sob o qual funcionam. O objetivo desse estudo é, portanto, entender a forma na qual as subjetividades políticas de nível local compreendem e fazem práxis da ideia de democracia. Por isso, são dos os seus conceitos centrais (que são em definitiva um e o mesmo), a ideia de participação, entendida como realização da democracia em nível local, e a própria ideia de democracia.

Palavras-Chave: Municipalidade, sistemas políticos locais, representação política, cidadania, participação, atores políticos locais, democracia

* Antropólogo y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile, y alumno tesista del doctorado en Sociología de la Universidad de Leiden. Posee postítulos en Análisis del Discurso y Sistemas de Información Geográfica en la Universidad de Chile. danielflorescaceres@gmail.com.

** Licenciado en Antropología Social de la Universidad de Chile, Magíster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile. cesarpagliai@yahoo.es

*** Licenciado en Antropología Social de la Universidad de Chile. Actualmente es alumno del Magíster en Desarrollo Rural de la Universidad Austral de Chile, becado por CONICYT. lagarrigue@gmail.com

**** Antropóloga Social de la Universidad de Chile, y Diplomada en Políticas Sociales de la Universidad Alberto Hurtado. eileenleyton@gmail.com

² A presente pesquisa foi desenvolvida durante os anos 2007 e 2008 pela equipe de autores e autoras que estão aqui descritos. Os resultados publicados são um ensaio-síntese de suas principias observações e conclusões em campo.

Introducción

Esta investigación se sostiene sobre la base del siguiente hallazgo: el espacio público político del Estado en el nivel local, que es el Municipio, no integra a la ciudadanía. Y no lo hace no por miedo al conflicto –que le es propio- sino que por miedo a dialogar con nuevas subjetividades y necesidades de representación; por miedo a la aparición de la carga subjetiva de un Otro que busca también otras representaciones y otros espacios públicos. Sirvan las siguientes tres citas como una aproximación empírica inicial a las reflexiones que se desarrollarán a lo largo del estudio: la primera, de un técnico municipal encargado de planificación social; la segunda, de una presidenta de una Junta de vecinos, y la tercera, de una dirigente de una organización vecinal local.

“...las autoridades no dejan que la gente participe, porque le tienen miedo al conflicto, tienen un miedo instalado al conflicto.” (Técnico Municipal)

“No dejan a la gente participar porque dicen que hay mucha pelea y no se ponen de acuerdo.” (Presidenta de Junta de Vecinos)

“Los concejales y el Alcalde siempre se pelean en público, en pleno Concejo, da pena cómo se pelean.” (Dirigente de Organización Informal)

Estas citas nos informan sobre dos ámbitos contradictorios. Por un lado, vienen a plantear que no existe integración de esta ciudadanía peleadora en el nivel político local, porque estos niveles de autoridad le tienen miedo al conflicto. Pero, por otro, paradójicamente, como se lee en la última cita, nos dicen que en los escenarios políticos locales actuales -como el Concejo Municipal- el conflicto es un mecanismo de acción cotidiano. La siguiente pregunta de Norbert Lechner (2007: 229), que surge cuando se enfrenta a la relación entre política y racionalidad, nos parece iluminadora:

“¿En base a qué criterios denunciamos una política como ‘irracional’ o postulamos un ‘manejo racional de la economía’? Suele predominar un criterio de eficiencia, basado en el cálculo formal de medio-fin. (...) El Otro es ‘tomado en cuenta’ en tanto ‘variable de cálculo’ y ‘factor de poder’. En la medida en que no es controlable, que sus acciones y reacciones (su imaginación, creatividad, voluntad) no son calculables, el Otro es un constante riesgo que hay que eliminar o sujetar a expectativas probables. El sujeto es reducido a objeto.”

Y siguiendo con las citas argumentales: “Ella es como una mamá pa’ nosotros. Ella no mete política para nada...” Dijo una señora, en declaraciones tomadas por una periodista del Canal 13 de Chile para el noticiero matinal, el 29 de julio de 2008, en defensa de una alcaldesa que había sido cuestionada por la obtención apresurada de su licencia de educación media. “Yo tengo una opinión mucho menos política de esta elección”, dijo el 1 de agosto de ese mismo año, en medio de un debate por la radio Universidad de Santiago, uno de los candidatos a alcalde por Estación Central.

¿Por qué la política se ha convertido en un arte vergonzoso? Tal vez, como el otro es un riesgo que hay que sujetar a expectativas probables (Lechner, 2007), la política hoy solamente puede mostrarse con su cara egoísta, referida solamente a la construcción del orden, la ejecución del poder y la repartija de recursos. Y no por su lado más amable y ciudadano, dialogante y humano, que es el que mide su eficiencia de acuerdo al sentido que la propia gente entrega -o le podría entregar- a las decisiones públicas (hacer lo que “la gente” más o menos quiere que se haga, en ese limitado e indirecto gobierno del pueblo con que todo estudio sobre democracia siempre comienza). La política como un espacio de diálogo con sentidos emergentes. En el nivel local, esta maquiavélica operatoria se vive densamente en las relaciones que estructuran entre sí los dirigentes de organizaciones vecinales tradicionales y emergentes, en la ciudadanía, en los alcaldes, los concejales, las ONG’s, etc.

Las que siguen, son algunas notas de campo y relatos etnográficos de los sistemas políticos locales (ver descripción metodológica al final del texto)

Relato etnográfico I. Dirigentes vecinales y ONG’s, en el caso de los *Comités Ecológicos*, una experiencia de vida y eutanasia, agosto de 2004.

El trabajo tradicional de una ONG durante el período 2000-2004, en el ámbito de la intervención espacial ambiental urbana (de la que este estudio fue testigo privilegiado), tenía como objetivo, de acuerdo al mandato de los fondos nacionales e internacionales que la financiaban, la creación de áreas verdes en terrenos baldíos de sectores urbanos populares, a través del trabajo participativo de la ciudadanía de las poblaciones seleccionadas para la intervención. Las consignas metodológicas usadas por la ONG eran el aprender haciendo y el empoderamiento ciudadano aprehendido en el hacer. Este proceso de empoderamiento ciudadano se realizaba a través de metodologías de formación de organizaciones conscientes y a cargo de administrar los espacios públicos habilitados por el proyecto como áreas verdes. Los vecinos, que pasaban luego a formar parte de éstos comités ecológicos, se transformaban también en cuidadores y padrinos de las plazas construidas, capacitándose en educación ambiental y en formación de liderazgo.

Si la eficacia del proyecto fuese medida sólo por el verdor de los paños de las plazas construidas, éste tendría un resultado medianamente positivo. Algunas plazas de aquéllas construidas por la ciudadanía y la ONG en esta población del sur de Santiago, están a la fecha (2009) bien cuidadas y regadas.

Sin embargo, cuando la evaluación del proyecto se realiza por el perfil ciudadano, los resultados son, ahora sí, totalmente negativos. El ejemplo más plausible, y del que damos cuenta a continuación es el de la “señora María” (una novela empírica):

En un peladero ubicado en una unidad vecinal de esta población. En ese lugar, inútil de árboles y desteñido de polvo, la ONG y los vecinos decidieron construir una plaza. Así, los habitantes contiguos a la hoy plaza “El Reencuentro”, vivieron el proceso de diseño, autoconstrucción, educación ambiental, formación

de liderazgos, y formación de comité ecológico que el proyecto de la ONG estipulaba. El ex-peladero se transformó rápidamente en una plaza reluciente de juegos y explayada en bucólicos paños de pasto, flores y árboles. Para el resguardo de este lugar se formó el Comité Ecológico “El Reencuentro”, a cargo de la señora María y de otras vecinas, entre ellas, de la señora Ximena.

Luego de un año de concluido ese trabajo, se realizó un diagnóstico acerca de la efectividad de estas intervenciones. En una medición que debía enfocar no tan solo lo referido a la mantención de los paños verdes instalados (tal vez, lo menos significativo de la intervención), sino que sobre todo en los resultados de la formación en educación ambiental y empoderamiento ciudadano entregado. Los resultados de esta sistematización fueron significativos: Primero, el comité ecológico creado para la plaza, dirigido por la señora María, la más entusiasta de las vecinas, se constituye definitivamente al mismo momento de concluir los trabajos en la plaza. Segundo, este comité, como todos los demás, decide como objetivo institucional mantener el área verde construida en perfecto estado. Y entonces, al mismo tiempo en que se concluían los paños verdes y se instalaban los juegos de la plaza, el comité ecológico alcanza su misión, perdiendo al instante por tanto su razón de ser. En el primer día de su funcionamiento, los miembros del comité no tienen nada más que hacer, sino ver la tarea terminada. Dos meses después sólo quedaba esperar la autodestrucción de la plaza. Un año después, la única integrante activa del comité ecológico “El Reencuentro” era la señora María.

Ahora bien, incluso este proceso de autodestrucción, que hubiese permitido rearmar el grupo con algún mínimo de sentido, se tornó imposible, porque la plaza se mantenía impoluta e inexpugnable al paso del tiempo gracias a la efectiva acción de la señora María. Es innegable el éxito de las capacitaciones en ella depositadas sobre liderazgo y educación ambiental. Se debe hacer notar, eso sí, que la dirigente en cuestión participó más de 5 veces en jornadas de capacitación en liderazgo, debido a las múltiples invitaciones que le hiciera la ONG para sortear lo difícil que es conseguir el número de participantes por curso comprometidos en el proyecto. El problema es que la capacitación y efectividad de los talleres de liderazgos hicieron que la señora María, lejos de concebir el espacio urbano como un lugar de convivencia, lo empezara a ver como un lugar de adversidad humana. La codificación extrema de los comités provocaba entender al hombre como una interrupción del paisaje, como un accidente de existencia antinatural, como mero desorden. Antes que un corazón ecologista, la señora María ha alcanzado un estado casi de Robocop de la plaza, dispuesta a reaccionar ante la presencia intrusa de cualquier actividad humana, alerta, fascismo ecológico mediante, para impedir la destrucción (ensuciar, desgastar) de la plaza. Al primer corazón dibujado en una banca, ella pinta y los borra; si hay niños jugando en el pasto, el pasto es mojado; si son niños jugando a la pelota, en vez de cancha ella plantará árboles. Ximena, otra de las vecinas entusiastas, originarias de la fundación y cierre del comité ecoló-

gico, hoy no participa del mismo, y nos habla de la frustración ante su intento de hacer del espacio construido un lugar de recreación para niños, porque, al decir de la señora María “dejan todo sucio y rompen”; prefiere, entonces, salir a caminar a otras plazas.

La señora María se constituye hasta el día de hoy como la dirigente que está en permanente relación con el municipio y como voz medioambiental representativa de la Unidad Vecinal. La señora Ximena en cambio, ocupa otras plazas para hacer esporádicas actividades con los niños de la cuadra. Sin más afán que, como ella misma dice “la sonrisa de los niños y conversar con los vecinos”. Tan vecinas y tan distintas. Ambas son dirigentes y líderes del nivel político local de la misma unidad vecinal.

Relato etnográfico 2. La entrevista con el alcalde, julio de 2007.

Habiendo concertado una entrevista, llego a la oficina del Alcalde. Lo primero que constato es la gran cantidad de gente agolpada frente al escritorio de la secretaria, y de los muchos otros tantos sentados en ese reducido espacio que es el despacho, a la espera de ser atendidos. Pacientemente yo también espero la descongestión del lugar. El proceso era más bien mecánico y predecible.

La secretaria, ahora haciéndolas de jefa de gabinete, batalla con hidalguía:

- Buenos días ¿a qué viene? Mire, para eso usted no tiene que hablar con el Alcalde, debe dirigirse a la oficina que está arriba, sí, al fondo del pasillo.

- ¿Y usted, a qué viene? ¿No le facilitaron la sede? No se preocupe, déjeme aquí que yo se lo resuelvo. No, no, el Alcalde no lo podrá atender hoy, está ocupadísimo.

- ¿Sabe señora?... el municipio no puede seguir entregándole plata, le aconsejo ir a la gobernación.

- Mire don José, si quiere esperar, espere. Pero le digo que el Alcalde no lo va a poder atender hoy.

- ¡Pero mire, oiga! Para nosotros poder ayudarla, necesitamos que usted también ponga un poco de su parte. Para eso tiene que solicitar una audiencia...

Petición tras petición, la secretaria, magistralmente, uno a uno, logra persuadir a las personas, defendiendo la integridad de la agenda edilicia. Sólo los más obstinados –me incluyo– éramos derivados a una sala de espera, para lograr, con algo de suerte, ser atendidos por el Alcalde.

- ¿A qué me dijiste que veníai?... (Dice la secretaria, asomando la cabeza por la puerta) ¡Ah! La entrevista, ¿A qué hora era?... ¡Chuta! Hace rato te tenía que atender el Alcalde, aguántame un chico... (SIC) La secretaria se asoma entonces a la oficina del Alcalde y por el entrejunto se puede ver que él está conversando con dos personas de voz grave, acento paltón y de elegantes colleras con broches dorados en sus mangas.

- El Alcalde dice que entres.

El Alcalde me jala fuertemente en el apretón de manos al saludarme, al mismo tiempo que despide a los elegantes, mencionándoles algo sobre hacer la movida en el ministerio. La oficina era amplia y prepotente en imágenes, con muchos diplomas, certificados de cursos y fotos familiares y de grandes personalidades.

- ¡Uf! Qué cansancio, ¡perdón por la demora!... ¡Ah, qué bueno! ¿Te parece que salgamos a fumarnos un pucho mientras me haces la entrevista? ¿Fumas? ¿No? ¡Ah, no! Por ahí no podemos salir, están todas la viejas – como les digo yo, es de cariño eso sí– y si me agarran no nos sueltan más. Ven, vamos, mejor salgamos por acá...

Relato Etnográfico 3. Las cerradas puertas abiertas de una sesión de concejo municipal, julio de 2007.

16.00 horas, cita a concejo municipal extraordinario, abierto. Es la hora a la que se había citado al Concejo. “Ojalá no peleemos mucho hoy”, me comenta una concejala mientras caminábamos en dirección a la Sala de Concejo. Al interior, sólo cuatro auditores, uno que otro concejal se asoma, pero sólo saludan y se van. Poco a poco van ingresando más auditores (ciudadanos espectadores de la sesión) y concejales, que entre temas banales comentan con evidente ironía los atrasos de sus colegas y la necesidad de comprar micrófonos para poder escuchar atentamente al Alcalde, que se atropella al hablar.

16.25 horas. Entra acelerado el Alcalde, junto a su secretaria y 3 concejales. Se sienta en la cabecera, toca la campana, y sin mucha amabilidad solicita que se retiren los auditores durante la primera parte porque va a ser privada, y hace llamar a los concejales que faltaban. Los cerca de 15 asistentes esperamos parados en el hall central de la concejalía, dispuestos en pequeños grupos y conversando de temas variopintos.

Luego de un rato, las personas que están en el hall comienzan a alegar por la actitud del Alcalde:

- “debería haber avisado antes”, “cree que nosotros no tenemos nada que hacer”, “pero ha pasado demasiado rato”, “vamos a entrar y se va a terminar la sesión”, “debería haber hecho reuniones con horarios distintos”, “pero es que es un desordenado mental, disperso y acelerado”... comenta la concurrencia.

De fondo se escucha cada vez más fuerte la discusión desde el interior de la sala. Una concejala, muy enojada, sale y entra un par de veces del salón del Concejo. Al quedar la puerta abierta, un señor que estaba a mi lado asoma la cabeza hacia dentro de la sala e inmediatamente le gritan ¡que cierre!

Al rato, un silencio inunda el otro lado de la puerta cerrada del Concejo. Una valiente señora se asoma a preguntar si se había acabado y todos le indican con su dedo que no.

17:25 horas. Se abre la puerta y sale rápidamente el Alcalde. Unas personas lo intentan detener, él les dice “no puedo, tengo que hacer mi trabajo”, y los deja hablando con su asesor mientras se retira casi corriendo. Entre el desorden, el movimiento, el bullicio y la ausencia de algunos concejales, la gente comienza a entrar a la sala. Un concejal se sienta en la cabecera, toca la campana y reinicia la sesión. Dice:

- primer punto de la tabla, saldado -toca la campana-; segundo punto, permiso para venta de alcoholes. Los concejales levantan sus manos aprobando la petición y se toca la campana.

- tercer punto... otro permiso para venta de alcoholes. Los concejales levantan sus manos y se toca la campana.

17:32 horas. Se da por cerrada la sesión. Algunos de los y las asistentes –entre ellas yo– se quejan por la falta de respeto y lo corto de la sesión; otros se quedan sentados adentro, un poco sorprendidos, y otros le dicen a algunos concejales que no pudieron plantear sus temas. “Dejémoslo para el miércoles”, les respondieron.

En conclusión, una hora y treinta y dos minutos de espera para siete minutos de concejo público.

Descripción y tipo de actores políticos locales: de alcaldes, concejales y dirigentes

Los antecedentes etnográficos presentados (las citas iniciales y los 3 relatos etnográficos recién vistos), hablan de dirigentes vecinales sin apoyo popular pero anquilosados en el poder; de dirigentes vecinales con base ciudadana pero que han fracasado en sus intentos de generar organizaciones vecinales viables y obtención de recursos; de alcaldes como decisores absolutos de los espacios públicos; de la discrecionalidad de personajes que uno imaginaría baladíes en el nivel político local, como la secretaria del segundo relato; y de la futilidad del Concejo Municipal como espacio público ciudadano. ¿Son estas pistas etnográficas meras anécdotas? ¿O son relatos de lo común del día a día municipal?

Sobre Alcaldes

La publicación del Informe de Desarrollo Humano en Chile Rural - 2008 puede, desde sus capítulos dedicados a la relación entre elites locales, provinciales y nacionales, arrojarnos algunas luces. A partir de una encuesta aplicada a las elites del nivel local y provincial³, el Informe nos presenta un Poderómetro (mapa del poder).

³ En esta encuesta, la muestra consideró como elites locales, el nivel dirigenal territorial del campo político, vale decir, presidentes de juntas de vecinos, comités, directores y profesores de escuelas, etc., y como elites provinciales,

En éste, se describe la evaluación que las elites hacen de los demás actores del campo político en el que se mueven (cuadro siguiente).

Cuadro I: Poderómetro

	Influencia	Contacto	Conflicto	Demasiado Poder
Alcaldes	8,11	90,80%	21,70%	34,20%
Concejales	5,35	82,50%	14,20%	4,60%
Gobernadores	6,18	61,30%	5,80%	7,50%
Intendentes	6,83	47,50%	7,50%	19,20%
Diputados	6,07	56,70%	9,20%	21,70%
Senadores	5,77	44,20%	8,30%	24,20%

Fuente: Elaboración propia, realizada desde la encuesta de elites realizada por el Informe de Desarrollo Humano en Chile Rural - 2008.

Los alcaldes en la encuesta aparecen como los personajes preponderantes dentro de la trama política territorial, pues, al mismo tiempo son los que tienen más influencia, mayores vínculos con los demás actores, son calificados como los más conflictivos y en más ocasiones mencionados como con demasiado poder. En otras palabras, el alcalde se involucra densamente con todos y entra en tensión con muchos de ellos.

“Su protagonismo – que se expresa en el centralismo de las decisiones y la discrecionalidad con que se desenvuelve en los territorios- sería el producto ambivalente de la crisis de representación de las organizaciones y de los espacios públicos en el nivel local, así como del centralismo político en el nivel nacional. Estos aspectos lo configurarían como una imagen política total, como la figura fundamental a la hora de repartir y entregar los recursos: el alcalde es definitivamente el encargado de las decisiones en el nivel local, y todas las representaciones pasan por él.” (PNUD, 2008: 161).

Al revés de los alcaldes, los concejales –como puede leerse también en el Poderómetro del cuadro anterior- se caracterizan por su alto contacto con la elite, y sin embargo, su evaluación de influencia es considerada más baja que la de aquellos actores políticos con los cuales la elite dice tener poca relación.

al nivel político y administrativo de los niveles regionales y provinciales, por ejemplo, SEREMI's, CORE's, funcionarios regionales de Servicios públicos de alto nivel, etc.

“A pesar de las últimas modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades y otros cuerpos legales atingentes, la labor del concejal sigue siendo irrelevante. En primer lugar, no tiene asesoría profesional independiente de las facultades del alcalde; en segundo lugar, no tiene el estatus necesario para ejercer sus escasas facultades ya que ellas deben hacerse de acuerdo a la voluntad de la primera autoridad.” (Concejal)

Mientras el alcalde es la figura querencial del nivel local, el concejal es, por excelencia, el actor más subestimado. Esto nos obliga a comprender cuál es el afán de los representantes locales (¿el “gobierno del pueblo?”) y cómo llegan estos a Ser (el rango de su representación).

Abordemos estos puntos. El análisis de los datos cualitativos permite esbozar algunas categorías sobre el recorrido caminado por los actores hasta constituirse en representantes políticos.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, para llegar a ser alcaldes, estos han andado al menos por dos grandes caminos, que redundarán también en dos formas distintas de gobernar:

- a) *El camino territorial.* Es el camino de los alcaldes que ascienden como líderes locales dentro de una comunidad. Su intención fundamental es la política del nivel territorial, y su medio de acción es eminentemente localizado. No buscan figurar más allá de las fronteras de su jurisdicción, razón por la cual limitan sus estrategias de marketing político al interior de sus territorios. Generalmente, son alcaldes de comunas pequeñas y con poca visibilidad mediática. “yo soy mucho menos conocido hacia fuera, tengo una figura menos mediática... lo que yo quiero es devolver a la comunidad (...) lo que me ha dado.” (Concejal, candidato a Alcalde, en debate radial para las elecciones de 2008)

A pesar de lo anterior, y equilibrados los escenarios políticos eleccionarios, estos alcaldes deben contar con la venia y apoyo de algún partido político. En síntesis:

Cuadro 2 – Síntesis del camino territorial

Alcalde - Camino territorial	
Medio de acción	Territorial–local (marketing interno a límites comunales)
Medio de legitimación	Liderazgo local ascendente, pero mediado por un partido
Objetivos futuros	La reelección

Fuente: elaboración propia.

- b) *El camino de cúpulas.* Estos alcaldes son aquellos que provienen de las elites políticas de los partidos. Sus objetivos son más bien temáticos-nacionales-partidarios

que territoriales-locales, y su medio de acción no está sólo en las fronteras comunales, sino más bien en los espacios partidarios donde pretenden hacer carrera.

“Bueno, la verdad es que yo nací dentro de la política, me crié dentro de ella, imagínate que toda mi familia ha estado involucrada en la política. Mi padre fue tres períodos alcalde, mis tíos también fueron alcaldes, en general todos han sido políticos. Entonces, por razones casi obvias, esta comuna está muy arraigada tradicionalmente a mi familia.” (Alcalde)

Su recorrido político eleccionario comienza cuando son seleccionados y fogueados en elecciones para concejal y alcalde en comunas pequeñas, para luego ir participando en otras elecciones por comunas cada vez más grandes. Es por esta razón que sus campañas de marketing suelen enfocarse hacia fuera de la comuna, en distritos territoriales de mayor amplitud. Su objetivo es, en general, posicionarse como figura pública nacional con capacidad eleccionaria en niveles políticos superiores.

“Hay casos de alcaldes que usan el cargo como trampolín, pero creo que cometen un profundo error; porque hoy es más importante ser alcalde que diputado. Los alcaldes tienen recursos, deciden cosas y los parlamentarios la verdad que no. El problema es que cuando su interés es simplemente hacer del municipio un trampolín para otras cosas, van a desempeñarse mal. Ser alcalde significa una motivación que si no existe ese fuego interno, obviamente que va a cumplir mal el trabajo.” (Candidato a Alcalde)

Cuadro 3 – Síntesis del camino de las cúpulas

Alcalde - Camino de cúpulas	
Medio de acción	Temático-nacional-partidario (marketing enfocado extraterritorialmente)
Medio de legitimación	Cúpulas partidarias
Objetivos futuros	Hacer carrera política, lograr otros cupos políticos en comunas más grandes u otros cargos

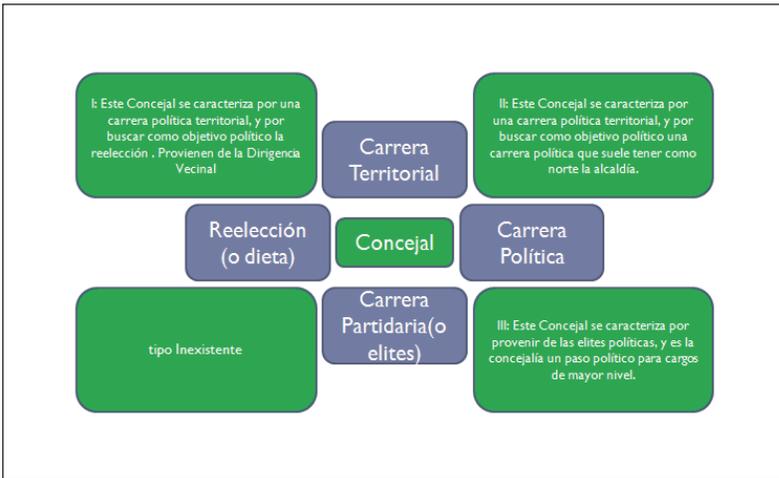
Fuente: elaboración propia.

Sobre los Concejales

Los concejales, por su parte, se encuentran con diferentes opciones en su recorrido de realización política. A veces, porque se ubican en un punto intermedio entre alcaldes y dirigentes; otras, porque sus historias los colocan dentro de las elites

políticas del país o los territorios; o también, porque además para cada caso, pueden existir motivaciones heterogéneas: para algunos es la reelección, para otros la dieta, y para otros un peldaño a superar (con paciencia y/o dedicación) hacia el logro de objetivos políticos mayores. Valga la siguiente matriz cruzada para explicar mejor este juego de historias personales, trabajo político y motivaciones.

Cuadro 3 - Tipología cruzada de Concejales según carrera y motivación



Fuente: *Elaboración Propia*

Tipo I (en el cuadro 3). Este concejal o dirigente vecinal plus ultra, se caracteriza por haber realizado una carrera política muy ligada a las bases y al territorio (las motivaciones políticas y los diferentes tipos de dirigentes de acuerdo a esto, serán estudiadas en el apartado siguiente). Suelen establecer una suerte de apadrinamiento de sus territorios y se vuelven sus representantes dentro del Concejo, razón por la cual, su objetivo político suele ser la reelección en el cargo.

“En el caso de mi comuna, la mayoría de los concejales tienen una trayectoria: tanto los de ahora como los que han estado anteriormente, han tenido una trayectoria como líderes locales. Sea en diversos ámbitos, como la educación, en el ámbito vecinal, en el desarrollo social de la comuna, en el mismo municipio, son todas mayoritariamente personas que han venido del mundo municipal o del entorno comunal.” (Concejal)

Al igual que los alcaldes, necesitan, en general, contar con la venia y legitimidad partidaria para contar con alguna chance de ser electos.

Tipo II. Este concejal se caracteriza también por haber realizado una carrera política territorial, pero con vínculos partidarios y aspiraciones políticas mayores al tipo anterior. Su meta mayor es, en general, la alcaldía de la comuna, razón por la cual se caracterizan por estar en terreno y por un trabajo de atención a los vecinos fuerte.

“Hay alcaldes, que son líderes locales, que a veces empiezan trabajando con la junta de vecinos y después postulan a concejales, y de concejales saltan a la palestra más grande que es ser alcalde. Ese debiera ser el camino: líder comunal, concejal y después alcalde.” (Concejal)

Tipo III. Este concejal proviene directamente de los partidos políticos y de las elites. Buscan, a) hacer una carrera política, o la dieta que el trabajo de concejal implica; lo cual les permite tener, al mismo tiempo que una plataforma dentro del partido, tiempo para la realización de carreras académicas; o b) hacer una carrera como alcalde en la comuna, por lo cual hacen más trabajo de terreno, están presentes en el local municipal, atienden a la gente y, en definitiva, se involucran fuertemente en sus labores de concejal.

“Llegué a ser concejal el año 2000, cuando mi partido me dio la posibilidad de ir en un cupo, postulando a concejal en aquella época. Yo en ese tiempo (...) tenía un liderazgo bastante importante al interior de RN y a nivel nacional y afortunadamente muchos vecinos confiaron en mi persona, me dieron su voto y me convertí en concejal”. (Concejal)

“Hay alcaldes que usan el cargo como trampolín. Los alcaldes de la comuna de Santiago son personas que después pasan a otros cargos más grandes y muchas veces son gente que postula hasta para el cargo de Presidente de la República, por ejemplo.” (Alcalde)

Siempre, sin embargo, para alcanzar el puesto, se requiere del apoyo de los partidos. Es muy excepcional el logro de cargos políticos municipales (y de cualquier orden) sin el apoyo de estos. “*Los concejales que llegaron a ser electos, lo hicieron con el apoyo de los partidos, porque el apoyo ciudadano sólo se necesita en el proceso electoral.*” (Concejal)

Sobre los Dirigentes vecinales

Cuando analizamos el trayecto de los dirigentes en su realización, podemos distinguir, de acuerdo a sus intenciones políticas y a sus estrategias de medios de acción, a tres tipos:

- a) *Los Dirigentes Profesionales.* Un segmento de los dirigentes ha profesionalizado su trabajo como líderes comunales locales y hacen de su rol estratégico su forma de vida, perpetuándose en el cargo. De éste obtienen los recursos económicos que le permiten vivir y, por lo mismo, siempre saben cómo, dónde y cuándo hablar con el Alcalde, con las demás figuras políticas y, también, cómo, dónde y cuánto pedir.

“Tenís (SIC) dirigentes que han profesionalizado su cargo, que son dirigentes las 24 horas del día y que, en definitiva, al poner su tiempo a disposición, eso significa que ellos reciben un beneficio. Nadie te va a decir esto, pero es una realidad: han elegido la dirigencia como un método de subsistencia. Eso les permite darle (SIC) comida a su familia, y es una realidad: dirigentes que ganan plata siendo dirigentes a través de los proyectos, de beneficios sociales que han logrado para la comunidad (...) Éste lo que quiere es proyecto, proyecto, proyecto, o sea recursos (...), si no, no se entiende. Altruismo, ¿hasta dónde?” (Experto en trabajo municipal)

Valga destacar en este punto, lo que se señala es solo una situación descriptiva. Este estudio no puede decir nada acerca del dilema valórico que enfrenta la representatividad y la política local en este punto. Esto porque, en sí mismo, obtener recursos con un puesto dirigenal, no tiene nada malo. El problema surgiría más bien, a propósito de la no transparencia de tal situación, lo que podría acarrear problemas de clientelismo. Sin embargo, el debate es de una dimensión tal que excede el espacio de esta publicación.

- b) *Los Dirigentes Partidarios.* Otro tipo de dirigente es el que está relacionado con los partidos políticos. Son líderes territoriales; sin embargo, su medio de acción no se acaba en su organización, sino que buscan ascender en las máquinas partidarias y en los cargos políticos territoriales. Al igual que los profesionales, este tipo de dirigentes entiende muy bien el mecanismo de asistencia de los municipios, y es capaz de utilizarlo de manera eficiente en beneficio de su territorio.

“Hay otros que, definitivamente, están apenados, que les gusta el asunto del poder, del juego del poder y que no van a hacer nada por dejarlo; y se quejan siempre del cargo, y siempre dicen que esta es la última vez que se van a presentar, pero tú sabís (SIC) que tienen un cuento como de poder, que es difícil para ellos renunciar.” (Profesional de ONG)

“Tienes al dirigente politizado o que tiene aspiraciones de ser concejal o que tiene una posición política más importante dentro de la comuna, o que está monitoreado o titireado por un partido político (...) Lo que éste quiere es influencia, capacidad de decidir, capacidad de participar en el proceso de toma de decisiones.” (Experto en trabajo municipal)

Valga aclarar que este estudio no pretende hacer valoraciones de ningún tipo. Todo lo contrario, expresa como legítima la ambición política de las dirigencias sociales en el nivel local de la política. Se pretende levantar acá, simplemente, este aspecto como uno de los incentivos movilizadores de cierto tipo de dirigentes. Incentivos que obviamente son complejos en cada persona, cada una puede ser movilizada por estos que se describen y muchos otros, al mismo tiempo. El afán de este texto es la comprensión de la realidad política en el nivel local.

- c) Los *Dirigentes "Inocentes"*. Son aquellos dirigentes que trabajan por hacer el bien a la comunidad y que destinan su tiempo libre en beneficio de lograr objetivos comunitarios. "¿Porque te dedicas a esto? ... la verdad yo hago esto por ver la sonrisa de los niños cuando hacen teatro." (Dirigente)

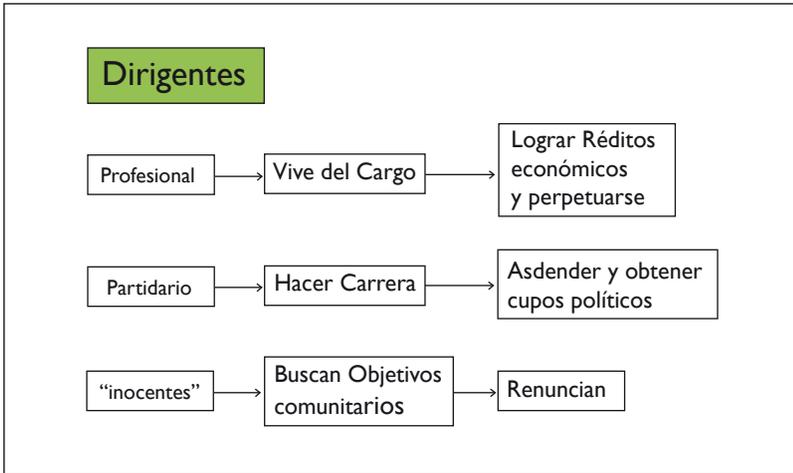
Sin embargo, en este proceso, este tipo de dirigentes se resienten por la ineficiencia de sus mecanismos de gestión participativa, por las capturas del Municipio por parte de otras organizaciones y dirigentes de los tipos anteriormente señalados⁴, por la "ingratitude" de las bases sociales que dirigen y a veces, simplemente, porque se ponen viejos y es mucho el tiempo y el trabajo. Terminan entonces, generalmente, renunciando y alejándose del trabajo social comunitario.

"Hay algunos, más inocentes podríamos decir, que están recién como enamorados del tema, los que están recién empezando, que tienen toda la energía, todas las ganas, pero que no tienen mucha experiencia. Entonces meten las patas, se equivocan y sufren con el cuento... pero tienen ganas y eso los mueve." (Profesional de ONG)

"Y después tienes los otros dirigentes que no son ni chicha ni limonada, que están ahí porque quieren hacer un bien a la comunidad, que no están disponibles a tiempo completo, que trabajan. Algunos de ellos se aburren con el tiempo, dejan botada la organización." (Experto en trabajo municipal)

⁴ Este punto lo retomaremos con mayor profundidad más adelante.

Cuadro 4: Tipos de Dirigentes vecinales



Fuente: Elaboración propia

Si usamos la nomenclatura de dirigentes tradicionales y emergentes de la Dirección de Organizaciones Sociales (DOS), (2001), y desde propios estudios anteriores (Pagliai y Flores, 2007), podemos aventurar el siguiente cruce para el mundo dirigencial local:

El *dirigente tradicional* depende directamente de la aprobación de los actores de su entorno para el éxito de sus gestiones. La comunidad lo reelegirá sólo si percibe la inmediata consecución de resultados, que dependen de la consecución de recursos, eslabones de éxito que requieren mantener buenas relaciones con el alcalde de turno.

“Es un poco como ir a solicitar caridad, entonces el cuento es: no me vaya a poner yo en mala con... porque si no, no voy a recibir los beneficios (...) no voy a discutir mucho porque me puedo quedar sin proyecto, y entonces no voy a valer nada como dirigente, si no soy capaz de captar recursos para mi sector (...) entonces mi labor como dirigente depende de yo estar bien con las autoridades.” (Profesional ONG)

De esta manera, la legitimidad del dirigente tradicional está dada por las instituciones que componen su entorno organizacional, desde donde puede obtener recursos que permitan el hacer y su próxima reelección. Es por tanto una legitimidad que desciende desde las autoridades municipales y otras organizaciones de este nivel.

“Les gusta ser reconocidos, aunque sea a lo mejor pa’ (SIC) criticarlos, pero ser reconocidos por la comunidad, ser invitados por el Municipio a las reuniones, o por la ONG a las reuniones... tener cierta cuota de poder en el fondo.” (Profesional ONG)

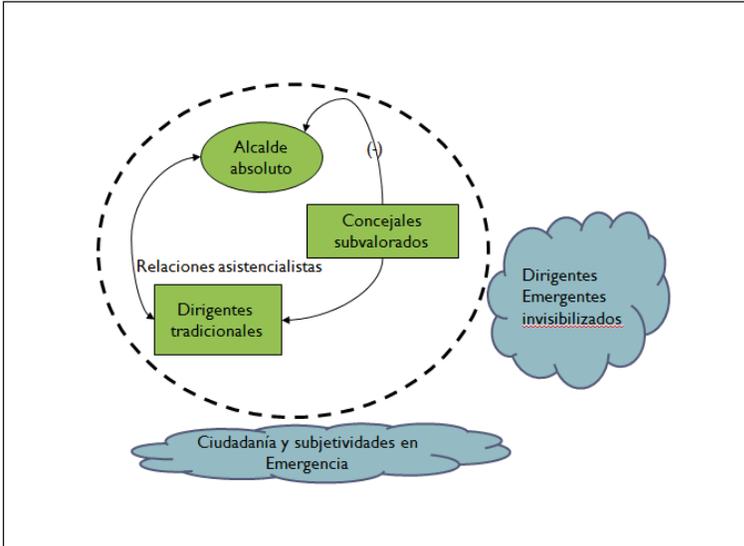
Los dirigentes emergentes, en cambio, buscan su legitimidad en el respaldo de la participación de la comunidad y en la posibilidad de lograr cosas, en una relación directa con ésta. Tienen una necesidad permanente y declarada de ser representativos de la comunidad.

“Yo creo que es súper amplio, es súper diverso el papel de los dirigentes vecinales o de una organización vecinal, porque parte de las necesidades de la gente y de no perder el horizonte de las necesidades, y eso es parte de un diálogo permanente con las personas donde tú vives (...) Yo creo que uno nunca debe perder el horizonte de que uno sigue siendo un vecino.” (Dirigente emergente)

“Hacer que las mismas personas vean sus necesidades, que ellas mismas quizá solucionen sus propios problemas, que a veces son tan pequeños. Un problema de seguridad ciudadana es un problema netamente de convivencia, y el Municipio lo abarca por otro sentido, no ve desde su propia perspectiva, no se centra en las necesidades de los mismos vecinos.” (Dirigente emergente)

El campo político, entonces, se articula del siguiente modo: los alcaldes supervalorados (absolutos) y los concejales subvalorados, no tienen una relación política sino que asistencialista con los dirigentes tradicionales los que, a su vez, taponan la entrada de dirigentes emergentes, volviendo invisibles las nuevas subjetividades políticas en los espacios públicos del nivel local. Así, se tiene un espacio político local ordenado, naturalizado – pues da la impresión de que siempre ha sido así, y que seguirá siendo así porque es parte del orden natural que así sea- y anquilosado, que ha logrado eternizarse pero que no es “ciudadanamente eficiente” en tanto no logra escuchar, discutir o proyectar, desde la voluntad o deseos de las personas.

Cuadro 5 - Modelo de relaciones políticas en el nivel local (Naturalización del sistema político formal)



Fuente: *Elaboración Propia*

Sociedad y municipio: los juegos de decisión y participación en el nivel local

“Sé qué es cuando no me preguntan”, dijo San Agustín reflexionando sobre el tiempo. Esa es la mejor respuesta cuando se habla de participación. Fundamentalmente, porque pareciera que existen tantas definiciones de participación ciudadana como personas que quieren responder y trabajar en torno a esa pregunta. A este comodín verbal (o significado flotante) que encontramos en la palabra participación se dedican las siguientes páginas, y desde ellas levantamos una tipología empírica-etnográfica que intentará reducir la complejidad del concepto.

Cuando las autoridades, los técnicos o los propios dirigentes responden sobre el tema, la participación adquiere un significado y una práctica de acuerdo a la consideración que se tiene del ciudadano –del sujeto- que participa, que va a participar o que está participando en alguna actividad.

Desde este punto de vista, los entrevistados en este estudio suelen distinguir a los “participantes” como personas que *no saben y no pueden y/o*, como personas que *saben pero no pueden*.

- a) El participante lego: no sabe y no puede. Este sujeto es definido por las autoridades y técnicos como un actor limitado y, por tanto, incapaz de priorizar los

lineamientos básicos y las necesidades para la construcción de proyectos y el direccionamiento de la comuna.

“La comunidad debe participar en la elaboración del Plan, pero tú no le puedes pedir a un compadre que a duras penas –hueón (SIC), no es cierto- sabe leer el letrero de la calle donde vive, que vaya a cachar (SIC) que es importante la educación Técnico - Profesional. Por favor... ¡ubiquémonos!” (Alcalde)

“Yo creo que hay una instancia previa, de carácter -aunque parezca medio tecnócrata- no es cierto, más caído al nivel de lo técnico... de mediciones más serias, de estadísticas más válidas, que nos definan los quehaceres donde se deben abarcar ciertas prioridades, y dentro de esas prioridades, participe la gente, y vea cuál es la prioridad de la prioridad...” (Alcalde)

En este modelo, los ciudadanos deben ser guiados hacia el lugar correcto de la mejor decisión para el desarrollo de la comuna.

“...porque la gente puede tener poco nivel educacional, y entonces saber cómo participar. Pero en general, tu tenís (SIC) que hacer esta especie como de cedazo previo, pa’ (SIC) que la gallá’ (SIC) empiece a cachar pa’ (SIC) dónde va el mono... porque ahí se sube y empieza a acompañar al mono. Perdona que sea tan así, pero... y esa participación, después del cedazo que le hacemos, la veo entonces, muy activa.” (Alcalde)

Y por lo tanto, el mecanismo de gestión de la participación, o dicho de otro modo, la operatoria de la realización de la participación -para esta concepción que entiende como hemos descrito al sujeto que participa- será la priorización técnica de los problemas. En este modo, los técnicos, las autoridades o la consultora contratada para el caso, realizarán un diagnóstico de la situación comunal y generarán una sistematización y selección de los principales problemas. Luego de esta definición técnica, los ciudadanos serán informados y se les pedirá que seleccionen o prioricen desde los resultados de estos estudios técnicos realizados. Priorización que puede hacerse mediante consultas comunales por lo general no vinculantes, encuestas o *focus group*.

b) *El “participante” como insumo técnico*: sabe, pero no puede. Los actores políticos de nivel local, cuando hablan de participación, hacen también referencia al “participante” como una persona que conoce y vive los problemas fundamentales de la comuna y los direccionamientos que debería tener el territorio, pero que es al mismo tiempo incapaz de llevar de manera inteligible esta sabiduría a ideas transformables en proyectos, programas y/o directrices comunales.

“Yo creo que, en un nivel de diseño, la gente puede aportar... en términos de ideas. Pero, eso tiene que tener un cedazo posterior desde el punto de vista técnico, porque el tema de estos municipios es que las necesidades son ilimitadas y las capacidades son limitadas.” (Técnico Municipal)

Emergen, de este modo, dos posibles mecanismos de gestión (u operacionización de la participación), desde esta idea de sujeto y de participación. Primero, el participante como muestra: en este punto, los técnicos, las autoridades o una consultora encargada por el Municipio levantan la opinión de la ciudadanía frente a los principales problemas mediante encuestas, entrevistas y focus group, para luego realizar una propuesta técnica que la ciudadanía acota, informa o rechaza. Este enfoque, al considerar la “incapacidad discursiva” de este tipo de sujeto, se mecaniza a través de metodologías útiles para la recolección de información y para la construcción técnica de los proyectos, donde se atiende al ciudadano como parte de un muestreo representativo de la realidad comunal.

“... y por más que nosotros, en esas reuniones sí dimos a conocer nuestro pensar, sabemos que no sirvió de nada, porque ya estaba desarrollado y (...) elaborado”. “...sacar dos o tres personas o entes de diferentes partes para decir: sí, trabajaron, planificaron, ellos hicieron un aporte... la idea es que fue mera información...”. (Dirigente)

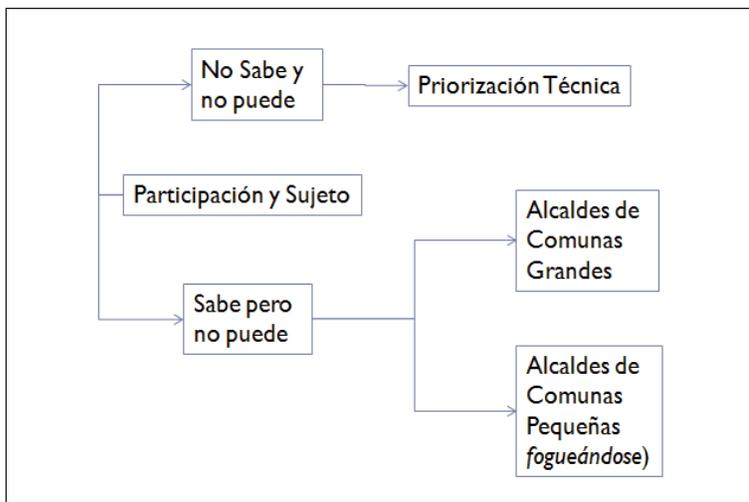
“...en el fondo, fue meramente para decir: sí, participaron dirigentes, participaron personas que las sacamos de aquí, de allá y participaron, pero en la realidad, nadie participó en la elaboración del (Plan de Desarrollo Comunal) Pladeco.” (Dirigente)

“Cuando El Municipio debe realizar un Pladeco o un Plan Regulador, con este fin contrata una empresa consultora, seleccionada -con todas las de la ley- a través de un concurso licitado en (el sistema) Chile Compra. Una vez adjudicado el trabajo, la empresa realiza paralelamente un levantamiento técnico de la información que sustentará la planificación, y un trabajo de “participación ciudadana” que consiste, nuevamente, en un levantamiento técnico, ahora sobre “lo que quiere la comunidad”, y que realiza, generalmente, a través de entrevistas y grupos focales. Para conseguir los entrevistados o los participantes de los grupos, el Municipio entrega a la empresa consultora una lista de dirigentes de las organizaciones más importantes de la comunidad, con direcciones y teléfonos, desde donde esta realiza la selección. El dirigente exitoso es el que logra meterse en este listado y provocar que lo inviten a esos *focus* de las consultoras.” (Experto en planificación comunal)

En este tipo de trabajos participativos, las consultoras externas recogen las opiniones significativas de una muestra de individuos, pero no las subjetividades expuestas en espacios públicos de deliberación ciudadana. Vale decir, el ejercicio participativo en este modo, se refiere a un gesto sociológico “muestral” de levantamiento cualitativo de la información.

Otro mecanismo de gestión es el del participante en la lógica de proyectos. Mediante este mecanismo de gestión se asume la sabiduría territorial que manejan los sujetos ciudadanos, al tiempo que se reconoce en ellos la señalada y descrita “incapacidad” de transformar en proyectos las ideas que tienen sobre sus territorios. Por esta razón, este enfoque intenta operar la participación enseñando a los ciudadanos a armar sus ideas y capacitándolos en “formulación de proyectos”. Para ello se construyen concursos públicos, a los que la ciudadanía postula mediante bases, para que puedan hablar postulando a los recursos públicos municipales de manera directa. Este proceso incluye, generalmente, períodos de capacitación en Formulación de Proyectos y el manejo de las Bases que los propios técnicos o equipos de ONG’s presentes en los territorios entregan a los dirigentes vecinales interesados en participar. El fin se refiere a entrenar a los ciudadanos para que aprendan el lenguaje de las bases y de los proyectos, formándose en este lenguaje técnico; y, como relata el siguiente trozo etnográfico, los ciudadanos se obliguen a decir –en un incentivo perverso- lo que los técnicos y las autoridades quieren oír, y de este modo ganarse el proyecto. (Ver recuadro siguiente)

Cuadro 6: Participación y sujeto



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, los discursos de los actores políticos locales, cuando hablan de participación, también aluden a las formas en que se legitiman los dirigentes en el proceso de toma de decisiones de sus organizaciones. Desde este enfoque del discurso encontramos entonces dos tipos de participación

- a) *La participación como captura del Municipio.* Este modo de realización de la participación corresponde fundamentalmente a la lógica de las organizaciones tradicionales y de los dirigentes históricos de la comuna, quienes actúan permanentemente como representantes de la ciudadanía en el levantamiento de proyectos de participación y repartición de recursos públicos. Son estas organizaciones y dirigentes las que permanentemente están presentes en las listas de nombres desde donde los técnicos o consultoras arman las muestras para realizar los focus y entrevistas, con el objeto de hacer los diagnósticos de problemas y los planes de desarrollo comunal.

“El Secplac pasa lista a la consultora externa, y esta selecciona para un focus.”
(Dirigente)

“Es la Participación dudosa de dirigentes en el diagnóstico del Pladeco.” (Técnico Municipal)

O son aquellas organizaciones y dirigentes que siempre son convocados a las capacitaciones para la postulación de proyectos o a las cuentas públicas municipales.

“Ha disminuido la participación, siempre llegan los mismos.” (Dirigente)

“La representatividad de esas personas es dudosa, ya que las elige el (director de desarrollo comunitario) Dideco entre los clientes frecuentes.”
(Técnico Municipal)

Como vemos, los niveles tipológicos se componen de manera cruzada en “lo real”. Digamos, en definitiva, que las organizaciones que comprenden de este modo la participación, no arman sus medios de acción y legitimación hacia las bases, sino que lo hacen poniendo referentes externos a sus organizaciones.

“EL Pladeco es elaborado por el Secplac sin contenido y con participación. No es válido, no guía para la acción, no tiene permanente participación.” (Técnico Municipal)

“El discurso de las Juntas de Vecinos es el discurso del (Consejo Económico y Social Comunal) Cesco.” (Concejal)

“Se busca la participación comunal a partir de instituciones supracomunales.”
(Dirigente)

“Los proyectos municipales son informados por el Gobierno Regional.” (Dirigente)

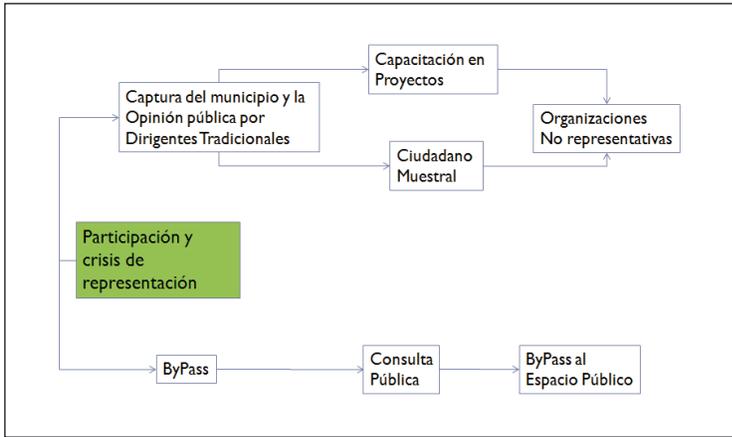
Si bien estas no son las únicas ni las mayoritarias, entre las organizaciones del nivel local, si podemos decir que son estas organizaciones las que más se relacionan institucional y formalmente con el Municipio. Otros estudios (Flores, 2003; Pagliai y Flores, 2007) permiten comprender que existen también otras esferas organizacionales donde la representatividad y legitimidad se encuentra en las bases, pero cuya institucionalidad está fuera de los marcos del reconocimiento municipal.

b) *La participación desde el supuesto-ciudadano.* Este es un enfoque que el estudio ha encontrado presente, fundamentalmente, en el discurso de técnicos y alcaldes; entre quienes, varios de ellos suponen un tipo de ciudadano que no tiene las posibilidades de acceder a los espacios públicos locales. Este ciudadano -supuesto, oculto por el formato representativo arriba descrito (la captura del municipio) por parte de las organizaciones tradicionales, existiría por tanto para ellos como más allá de las “organizaciones tradicionales”.

La operatoria de las personas que sostienen este enfoque es, por lo tanto, la de by- pasear a las organizaciones tradicionales, generando consultas o diagnósticos –técnicos, no políticos- con los habitantes de sus comunas. Se contactan con ellos entonces de manera individualizada, fundamentalmente a través de encuestas y consultas, para saber de sus necesidades o requerimientos.

“...Es que están esas institucionales, tú los conoces, sabes de las que estoy hablando, todos las conocemos... las organizaciones comunitarias, las asociaciones de propietarios, los sindicatos... todo lo que tú quieras, pero hay un 90 %, como te decía yo anteriormente... un 80 % de la gente que no tiene una cabida institucional, no pueden entrar en las organizaciones estas, para participar, para poder manifestarse, y es ahí donde yo creo que hay un rol, de parte de la autoridad y de las instancias municipales en este caso, para generar mecanismos de consulta válidos, donde podamos llegar a esa gente que no entra a las organizaciones de este tipo.” (Alcalde)

Cuadro 7: - Participación municipal y crisis de representación



Fuente: elaboración propia

Quando se enfoca el tema de la participación desde la gestión que la operacionaliza, o la forma en que se desenvuelve, se puede ver que en los discursos aparecen dos tipos fundamentales:

a) La participación como hito democrático.

“...a ellos (los ciudadanos) se les consulta solamente la opinión, pero no están involucrados permanentemente en el proceso, ni menos en cuanto a construir objetivos y metas donde ellos también estén involucrados. No, yo diría, casi un barniz de participación.” (Técnico Municipal)

Los discursos de este tipo entienden la participación como eventos masivos donde se rinde cuentas o se informa a la comunidad sobre los procesos, decisiones y formas de inversión que toman las autoridades. Son los momentos culminantes de la participación que entienden al ciudadano como muestra o como sujeto a ser informado. El sujeto -en el marco de la crisis de representación o de las consultas precjudadanas- es considerado e informado mediante este mecanismo de gestión y participación.

b) La participación como proceso. Hay dos significados de participación para este mecanismo de gestión, pero en ambos es fundamental el involucramiento permanente de la ciudadanía.

b.1 Participación ideologizada. Acá, el discurso es el que entiende en la participación el fin del ejercicio democrático y no un mecanismo de gestión. Por lo tanto, les exige a los ciudadanos grandes esfuerzos y costos de tiempo en

su involucramiento en los espacios públicos municipales y demás ejercicios políticos. Suelen responder mejor a este formato y a las organizaciones que lo patrocinan, las personas que se han profesionalizado como dirigentes. Estos incentivos y concepción de participación suelen ser enarbolados por ONG's, fundaciones interesadas en este asunto, y por las elites políticas y técnicas de las municipalidades. Valgan de ejemplo las siguientes citas:

“Cuesta la convocatoria... porque la gente, según mi percepción, es como más inmediata. Siempre se está moviendo por lo inmediato, no quieren trabajar para lograr las cosas. Y para lograr las cosas hay que esforzarse... y hartó.”
(Profesional ONG)

“Yo creo que al Municipio le corresponde incentivar, y de hecho, hay una ordenanza municipal, se supone, que tiene que ver con privilegiar mecanismos y canales expeditos para la participación ciudadana. Por otro lado, la ciudadanía tiene la obligación de participar en lo que pasa en su comuna, en su territorio, en su barrio. Pero hoy día estamos enfrentados a un problema potente de contextos muy adversos para la participación de la gente.” (Profesional ONG)

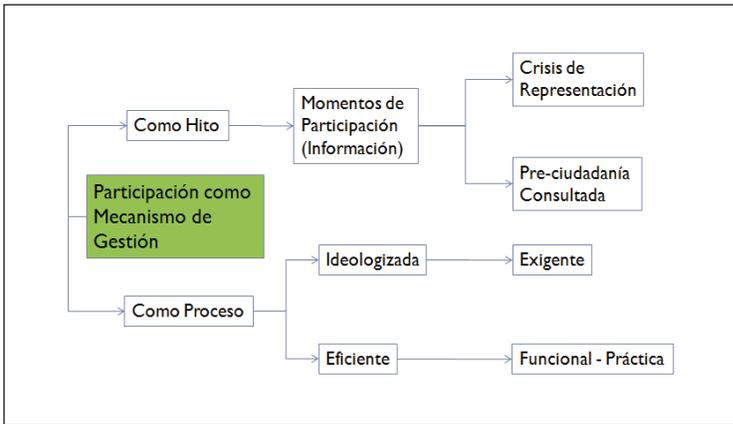
“Somos responsables, las directivas, en esta desmotivación de las personas, yo creo que porque no se veían los resultados y ellos creen que porque uno tiene una organización, tiene que ver resultados inmediatamente, y estas cosas no son tan rápidas, son bastante largas.” (Dirigente emergente)

b.2 Participación eficiente. Acá, si bien el discurso considera que la ciudadanía debe involucrarse en un proceso permanente en la gestión de los recursos públicos, se opone a la ideologizada en tanto entiende que este involucramiento debe ser eminentemente práctico para el ciudadano. Debe, usando los menores costos de tiempo y de recursos, lograr los máximos resultados, directamente relacionados con los objetivos de las personas que participan.

“...En hacer cosas, que se vean las cosas. Que no sacamos nada con tener la plata del presupuesto si no tenemos las cosas, las cosas se tienen que ver.”
(Dirigente tradicional)

Podríamos aventurar que los dirigentes tradicionales entienden mucho mejor la dinámica práctica de la participación como mecanismo de gestión, que los dirigentes emergentes, que ven en ella un fin, más que el medio para la consecución de “cosas”.

Cuadro 8: Participación como mecanismo de gestión



Fuente: elaboración propia

Juegos y procesos en el poder municipal: análisis y conclusiones

-Y ahí te quedá' como mosquita muerta... Cualquiera te cree la carita... Si me contaron el numerito que hicieron el otro día con tus amigos, oye. Yo te he dicho otras veces: si vienen esos wueones (de la Municipalidad) a ofrecernos algo, tenemos que decir que sí. Si nos ofrecen pasto, pasto queremos; bicicleta, bicicleta le queremos; Citroneta, Citroneta le queremos. Ni wueones que fuéramos.

Escena de la Película El Nikki: (Caluga o Menta), Justiniano, Chile, 1990.

Varios alcaldes dijeron (confesaron) no confiar en la representación de las juntas de vecinos y de las organizaciones de base porque, según sus propios cálculos, estas no representaban “ni el 10% de lo que pensaba” (SIC) o quería la comunidad y que, por lo tanto, preferían hacer consultas masivas a la gente sobre los proyectos y decisiones que el Municipio iba a tomar. Sobre lo dicho retomemos una cita recién señalada:

“...Es que están esas institucionales, tú los conoces, sabes de las que estoy hablando, todos las conocemos... las organizaciones comunitarias, las asociaciones de propietarios, los sindicatos... todo lo que tú quieras, pero hay un 90 %, como te decía yo anteriormente... un 80 % de la gente que no tiene una cabida institucional, no pueden entrar en las organizaciones estas, para participar, para poder manifestarse, y es ahí donde yo creo que hay un rol, de parte de la autoridad y de las instancias municipales en este caso, para generar

mecanismos de consulta válidos, donde podamos llegar a esa gente que no entra a las organizaciones de este tipo.” (Alcalde)

Dos cosas podríamos sacar en limpio de una cita como esta: o el alcalde no está interesado en la participación y, por lo tanto, se excusa en la baja representación de las organizaciones tradicionales para “saltárselas” y poder de ese modo preguntar directamente a la desorganizada ciudadanía, o se puede pensar que en él hay un legítimo interés de participación ciudadana que choca con la imposibilidad del propio sistema político local municipal, porque las organizaciones tradicionales, efectivamente, no son representativas.

El ejercicio etnográfico-científico nos invita a reflexionar, mejor, sobre la segunda opción (la primera, no nos lleva al dogma), e inmediatamente aparecen las preguntas: ¿Por qué un alcalde con voluntad política de participación ciudadana, no encuentra resultados en las organizaciones formalizadas para aquello? ¿En qué terminan los proyectos participativos realizados a través de organizaciones vecinales formales? El problema de la calidad democrática en los niveles locales municipales, ¿es sólo culpa del empedrado? ¿Cuáles son los vicios democráticos, representativos y organizacionales, que caracterizan el campo de lo político municipal?

Aparece en los discursos recogidos una suerte de obsolescencia de las organizaciones tradicionales, fundamentado esto por las siguientes tres sentencias derivadas del análisis arriba presentado: uno, no hay capacidad de representación en las organizaciones tradicionales porque los socios no asisten a las reuniones, porque sus llamados no convocan, porque no catalizan en sí lo que sus bases quieren; dos, a la ciudadanía le conviene la existencia de las organizaciones y dirigentes no representativos, porque en su profesionalización “consiguen cosas”; tres, la ciudadanía es convocada en el nivel local por otras formas menos visibles -aunque ruidosas en todos los términos- de organización.

El astuto alcalde arriba señalado -que quiere generar instancias de participación y que es consciente de que las organizaciones que están en su entorno visible, para él no son representativas de la comunidad- intenta “saltarse” al dirigente tradicional y a su organización, y se empuja para encontrar, más allá del bosque, individuos que, supone, tienen ganas de participar para incluirlos en el sistema político municipal. Sin embargo, este intento es infructuoso, porque sólo logra vincularse con una masa difusa de individuos que van a opinar a través de consultas ciudadanas sobre opciones ya dispuestas por el propio municipio (alcaldes y técnicos).

Pero, estas consultas ciudadanas obedecen a la lógica prec ciudadana de participación que es más cercana a la opinión del consumidor, o al *people meter* de la eferescencia comunitaria, que a la idea de ciudadano. Por lo menos esto es así desde la lógica de Hannah Arendt, quien define al ciudadano como “propiamente tal”, solamente cuando este forma parte y permite que se realice, un espacio público completo, vale decir, reconociéndose como individuo al mismo tiempo que, en el encuentro comunicativo con otros ciudadanos, se reconoce como diferencia. (Arendt, 2005)

Bajo la concepción “preciudadana” los técnicos y alcaldes entienden el rol político de la ciudadanía limitada fundamentalmente a opciones ya tomadas.

“...lo básico y lo más importante, es que la gente opine. No creo que estemos todavía en la fase en que se tomen decisiones colectivas. Porque incluso las consultas siempre son dirigidas, entonces se le pide a la gente que diga sí o no, respecto de algo que se le está proponiendo...” (Concejal)

“...estos no son proyectos, son, yo diría, ideas con las que mantenemos contenta a la gente, son las famosas migajas que se tiran a los pollitos para quitarles el hambre. Aquí no hay proyectos definidos, no hay proyectos a largo plazo. (Dirigente Tradicional)

Principio Dormitivo Participativo

Gregory Bateson (1972), ejemplifica algunos vicios del “pensamiento científico” con la famosa escena del Médico a Palos de Molière, en la que una comisión de tesis le pregunta a un candidato a Doctor la “causa y razón” por la que el opio hace dormir, a lo que el candidato responde, luego de un instante de cavilación, que el opio hace dormir porque tiene “*Virtus dormitiva*”, o sea, porque tiene un “Principio dormitivo”.

Lo mismo pasa con la idea de participación, que cual leguleya muletilla, aparece permanentemente como un “querer ser” entre los entrevistados; sin embargo, la forma en que el concepto es asumido por cada uno de ellos, dista de Pedro a Pedro, con intenciones y contenidos muy distintos en cada uno. Las volatilidades del contenido demuestran, o por lo menos insinúan, lo central de los vicios democráticos y organizacionales del nivel local municipal, que en el capítulo de “tipologías de participación” les fueran presentados.

En otras palabras, todo el mundo sabe lo que es participación, pero nadie está hablando de lo mismo cuando la menciona. Todos les asignan valor, sin embargo cuando se pregunta, hasta cuánto se está dispuesto a poner en juego para que se realice ese valor, hay una distancia enorme en las respuestas. Para algunos, se juega en la información; para otros, en la deliberación; para otros, en las asambleas de cuentas públicas; por nombrar algunas posibilidades. Lo único claro es que para todos es lo más importante, y para todos, los procesos de gestión municipal son participativos porque tienen, justamente, participación. Diremos, porque tienen principio participativo.

Los técnicos municipales, por ejemplo, entienden en la participación una necesidad fundamental, un requerimiento central para la instalación de los proyectos y políticas públicas del nivel municipal. Sin embargo, hacen dos salvedades al entendimiento de esta lógica: uno, que la participación es muy difícil de realizar, ya sea por falta de recursos o por voluntad política; y dos, que la idea de la realización de la participación es fundamental, pero que siempre es necesario que exista una priorización técnica de lo que debe ser abordado en los territorios.

La primera salvedad nos interesa, porque describe la forma en que los técnicos se colocan por fuera de la política, más allá de ella, y por tanto también, impolutos ante el mal y el bien. La segunda salvedad nos interesa porque desde ella se puede concluir que, para los técnicos, la participación es buena pero cuando no es “tan” participativa. Porque su posición, general, en vista y considerando “los infinitos problemas de los territorios”, primero debe hacerse una jerarquización y una argumentación técnica desde la cual el ciudadano pueda priorizar.

En los territorios, como se menciona más arriba, la primera palabra es técnica, y luego ciudadana, lo que deja un margen de decisión bajo o nulo al ciudadano, al mismo tiempo que sitúa al técnico como un actor fundamental en las decisiones que construyen futuro y modos de vida en los territorios. En este proceso, el diseñador técnico decide que desde sus conocimientos puede analizar mejor las necesidades del ciudadano, alejando el futuro del territorio de lo que el ciudadano asume como propio, o de lo que realmente quiere o necesita.

Por lo tanto, la participación ciudadana, para el ciudadano, se hace desde una decisión que ya está tomada, porque, tal como en el ejemplo de participación que se menciona más arriba, a este se le pregunta si prefiere priorizar entre mejorar la educación, mejorar la seguridad ciudadana, o mejorar la infraestructura, pero nunca con la oportunidad de comprender su modo de vida o sus deseos de futuro territorial.

Los dirigentes: No hay participación de primera mano

“Yo pienso que lo ideal es desarrollar este tipo de consultas, pero de manera permanente. Que exista siempre un equipo técnico para que lo desarrolle y luego lo devuelva a la base. Porque es muy difícil que toda la gente tenga las mismas capacidades, pero, por lo mismo, tenemos que ver después cómo lo hacemos técnicamente. Tenemos que consultarle primero que todo y a cada rato a las bases, si están de acuerdo con esa priorización.” (Dirigente de organización tradicional)

“Yo creo que una dueña de casa no puede tener la misma capacidad que un empresario para poder formular planes o estrategias, ¿no es cierto? Pero el solo hecho de ser escuchados y transmitidas las inquietudes de cada una de las personas a un equipo técnico que puede desarrollar esas inquietudes, yo creo que hay posibilidades de hacer proyectos bastante específicos para solucionar esa problemática.” (Dirigente de organización tradicional)

“Yo creo que hay que creer, de hecho tener conciencia, y los políticos en general deben empezar a creer que la gente que está en la base social también es

inteligente, como ellos. Que no son ciudadanos de segunda clase. Porque aquí ellos son los ciudadanos de primera, que son los capaces de hacer las cosas y los otros son de segunda, los otros solamente tienen derecho a votar por ellos. Nada más.” (Dirigente de organización tradicional)

Las palabras de estos dirigentes (todos de una misma comuna de la ciudad capital) nos permiten comprender la inexistencia de la “participación de primera mano”. Y que la participación que hay, cuando la hay, es ad post de las priorizaciones territoriales que han hecho técnicos y autoridades. Los dirigentes, entonces, entienden que no hay una completa democracia en el nivel local, sino que hay una deslegitimación de las propias necesidades del ciudadano y que este no está capacitado para saber lo que necesita. La forma de reaccionar es la más lógica. Según este contexto: acata las consultas, trata de poner sus temas de alguna u otra forma y conseguir “lo más que se pueda” para su unidad vecinal, pero sin mirar o fijar su intención en lo que realmente quiere o sueña.

“Es un poco como ir a solicitar caridad de repente, entonces el cuento es: no me vaya a poner yo en mala con el caballero o con el Alcalde, no voy a discutir mucho porque me puedo quedar sin proyecto, y entonces no voy a valer nada como dirigente (...)” (Profesional ONG)

“Yo creo que es por miedo, en todas partes, cierto, hay un color político, en todo eso, lo que es la alcaldía, todo, entonces lo que le da miedo a muchos dirigentes es decirle que no al Alcalde, porque no le van a resultar los proyectos, a uno no le van a dar las platas.” (Técnico Municipal)

A modo de colofón

El estudio nos ha permitido caracterizar y explicar, desde las observaciones y discursos levantados en terreno, las tramas que tejen y conforman los sistemas políticos de nivel local.

El foco de atención del estudio se centró en las subjetividades y en cómo estas comprendían y se comportaban a la hora de tener que reaccionar políticamente.

Los antecedentes secundarios nos pusieron en cuenta del complejo contexto que enfrenta la democracia en los países latinoamericanos. Primero, porque son sistemas relativamente novedosos, en tanto, recién a fines de los años 80, la democracia comienza a caracterizar la política del continente, y por tanto lleva solamente veinte años resolviendo las herencias y mochilas autoritarias de los regímenes que administraron a sus países. Segundo, porque Latinoamérica debe construir sus democracias

en situaciones extremas de pobreza e inequidad, y por lo tanto, sus sistemas de decisiones políticas deben considerar y solucionar rezagos como las desigualdades en el acceso a las instancias de toma de decisión, al mismo tiempo que la “elitización” y cierre de los grupos de poder (partidos), en todos los niveles. No solamente en la relación ciudadano – parlamentarios vía democracia electoral, sino que también en la relación ciudadanos – dirigentes, vía democracia participativa (en definitiva, dos caras de la misma moneda).

Nota metodológica

Este estudio se realizó usando como estrategia fundamental la Etnografía, que ocupó las técnicas de observación participante, entrevistas semiestructurales a actores claves y expertos en terreno. Las comunas estudiadas fueron Pudahuel, La Pintana, San Ramón, Santiago, La Florida y María Pinto. En ellas se describieron, durante el período de investigación, situaciones de la vida diaria del municipio, y también, las cuentas públicas y concejos municipales ocurridos durante el período de observación. Se realizaron entrevistas a concejales, dirigentes sociales, técnicos municipales y alcaldes. Las conclusiones no pretenden describir la generalidad de las situaciones de los municipios chilenos, sino que, solamente, los tipos de discurso y significados que pueden ser usados para comprender los comportamientos sociopolíticos de los actores y organizaciones de nivel local.

Síntesis Metodológica

	Técnicos	Autoridades	Dirigentes	Concejos	Observación Participante
La Florida	4	3	5	3: Mayo, junio, julio	Mayo 2007
La Pintana	3	3	6	3: Mayo, junio, julio	Junio-Julio 2007
Pudahuel	3	2	5	3: Agosto, Septiembre, Octubre, junio, julio	Julio 2007
San Ramón	4	3	5	3: Junio, Agosto, Septiembre	Julio-Agosto 2007
Santiago	-	3	3	-	Agosto-Septiembre 2007
Expertos	Se entrevistaron a 9 “expertos en trabajo político-territorial”. Estos fueron: 2 miembros de gabinetes de alcalde, y 7 profesionales de ONG’s que se desempeñaban, a la fecha del estudio, trabajando en terreno, con dirigentes sociales y concejales, de las diferentes comunas estudiadas.				
Datos etnográficos anteriores	Además de las entrevistas levantadas durante este período, sirvieron como datos etnográficos anteriores, las entrevistas y observaciones realizadas durante los años 2004 y 2005, asociados a trabajos territoriales de ONG’s. Estas conversaciones se registraron en las comunas de La Bandera y La Florida, y fueron utilizadas, básicamente, en uno de los relatos etnográficos integrados al texto.				

Bibliografía

- Arendt, Hannah (2005). *La Condición Humana*. Barcelona: Paidós.
- Bateson, Gregory (1972). *Pasos hacia una ecología de la mente*. Buenos Aires: Ediciones Carlos Lohlé.
- Delamaza, Gonzalo (2004). *Municipio, Espacio Local y Ciudadanía*. En *Innovación y Ciudadanía en la Gestión: El Rol de los Municipios*. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Local.
- (2009). *Estado actual y desafíos para la institucionalización de la Participación Ciudadana en Chile*. En Delamaza y Flores, compiladores, *Gestión Municipal Participativa: construyendo democracia cotidiana*. Santiago: LOM Ediciones.
- Durston, John (1999). *Construyendo Capital Social Comunitario*. Revista de la CEPAL, N° 69, pp. 103- 118. Santiago: CEPAL.
- Flores, Daniel (2003). *Apropiación de Espacios Públicos y Empoderamiento Ciudadano*. Tesis de Antropología, Universidad de Chile. Santiago: Universidad de Chile.
- (2010). *Participación y democracia: la trama de representaciones políticas en el nivel local*. Tesis para el Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile.
- Habermas, Jürgen (1999). *La Inclusión del Otro*. Estudios de Teoría Política. Barcelona: Paidós.
- Lechner, Norbert (2007). *¿Qué significa hacer política?* En (1982) *Obras Escogidas 2*. Santiago: LOM Ediciones.
- Pagliai, César y Flores, Daniel (2007). *Avatares de la Participación Ciudadana en la Micropolítica Local: Un reporte etnográfico*. En *Documentos de Antropología*, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Central. Santiago de Chile: Universidad Central.
- PNUD (2008). *Informe de Desarrollo Humano de Chile Rural: Seis millones por nuevos caminos*. Santiago de Chile: PNUD.
- (2002). *Informe Desarrollo Humano en Chile: Nosotros los Chilenos: un desafío cultural*. Santiago de Chile: PNUD.
- Silva, Patricio (2006). *Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente*. En *Revista de Ciencia Política*. Vol. 26. N° 2. Santiago.