

LA DEMOCRACIA COMUNAL QUE ANHELAN LAS PERSONAS Y COMUNIDADES

Rodolfo Fortunatti

1/ INTRODUCCIÓN

Durante el último trimestre de 2011, catorce centros de estudios¹ realizaron un ciclo de cuatro encuentros con alcaldes, concejales y dirigentes de organizaciones sociales y comunitarias de la Región Metropolitana de Santiago. En estos encuentros, que tuvieron lugar en Pudahuel, Maipú, Pedro Aguirre Cerda y Melipilla, quienes concurrieron deliberaron sobre cuatro aspectos fundamentales de la política municipal: a) la democratización y la participación; b) la calidad de vida; c) el espacio territorial; y d) el desarrollo productivo local.

Del diálogo resultante, surgieron numerosas propuestas relativas al mejoramiento de la participación de los ciudadanos en el diseño, elaboración y ejecución de la política municipal. En lo que sigue, se presentan algunas de las propuestas más relevantes sobre democratización y participación comunal y que, probablemente, en los meses sucesivos, formarán parte de la demanda municipal que se someterá a escrutinio público en la elección de alcaldes y concejales de octubre.

2/ CONTEXTO

La comunidad observa que el Municipio carece de facultades y competencias para gestionar los servicios sociales, y que las personas y sus asociaciones no tienen suficiente influencia en las decisiones que se toman en la comuna sobre la prestación de tales servicios.

El proceso de descentralización y desconcentración es visto como un cambio lento y de baja intensidad. Esto se advierte principalmente en los ámbitos de la vivienda, la salud y la educación. Políticas habitacionales segregadoras y centralmente planificadas, barrios con deficiente suministro de agua potable y defectuoso retiro de desechos,

¹ Estas instituciones son: Chile 21, Fundación Democracia y Desarrollo, Fundación Democracia y Comunidad, Instituto Desarrollo y Participación, Fundación Dialoga, Instituto Jorge Ahumada, Instituto Igualdad, Corporación Uno Piensa, Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz, Cenda, Cegades, Ciso, Corporación Proyectamérica.

contaminación de riberas de canales en localidades rurales, uso indiscriminado de transgénicos y pesticidas en la agroindustria, carencia de recursos para financiar programas contra la drogadicción y la prostitución de jóvenes, dan cuenta de municipios con escaso margen de autonomía para responder adecuadamente a las necesidades de sus habitantes.

Esta estructura centralista se reproduce a nivel municipal a través de instituciones de representación y de rendición de cuentas que no cumplen eficazmente su cometido de escuchar y hacer oír la voz del ciudadano. Los concejos municipales, no obstante detentar facultades fiscalizadoras, no consiguen operar con la eficacia requerida para el buen cumplimiento de las políticas sociales y de los presupuestos aprobados. Los consejos económicos sociales, reemplazados mediante la **Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública**, por los *consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil*, funcionan como órganos consultivos cuyas resoluciones no tienen carácter vinculante para el municipio y, las cuentas públicas sobre el uso de los recursos municipales, no siempre son exigibles. En general, la dirigencia social, otrora principal activo de la democratización municipal, se encuentra desmembrada, y muchos de sus más destacados liderazgos han pasado a engrosar la población insatisfecha con la actividad política.

Esto genera barreras entre la gestión municipal y las necesidades y demandas reales de la comuna. La comunidad siente que sus necesidades y peticiones no son conocidas por el municipio. Siente que sus organizaciones no influyen en las decisiones, porque tampoco disponen ni tienen acceso a recursos que les permitan emprender iniciativas vecinales. Siente que ha perdido control sobre la marcha de la administración municipal. Se queja del maltrato en los consultorios, de la distorsión que funcionarios *ad hoc* hacen de sus solicitudes, y del bloqueo de los canales de comunicación directa con el alcalde. Por todo esto, exige un municipio cercano a la gente, de fácil acceso a la autoridad, y con dirigentes sociales involucrados en los problemas y soluciones de todos los vecinos y, además, socialmente responsables ante la comunidad. La comunidad considera que sólo así el municipio podrá asegurar espacios dignos, limpios y habitables, con mejores estándares de calidad de vida para la salud y seguridad de sus vecinos.

3/PROPUESTAS

Se requieren cambios políticos e institucionales que, con la finalidad de brindar mayor bienestar a las personas y comunidades, doten a los municipios de mayores facultades y atribuciones para la generación y asignación de los recursos. En este sentido, una reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades debería contemplar la autonomía de gestión indispensable para ejecutar políticas públicas en barrios y sectores

sociales específicos. Mejoras en obras y alumbrado públicos, o en educación, salud y vivienda. En algunos casos, como en la gestión de la salud y de la educación, cuando sea menester garantizar la equidad social y territorial del proceso de descentralización, se precisaría una mayor injerencia de la administración central, que no debe prescindir de la acción subsidiaria del municipio en el ámbito propio de sus funciones.

Desde el punto de vista político, es aconsejable introducir un mayor equilibrio entre las facultades del Alcalde, del Consejo Comunal, y del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, a fin asegurar una mejor representación, participación y control de los ciudadanos en las decisiones del municipio.

Las personas esperan que los alcaldes se vinculen más estrechamente con sus organizaciones comunitarias, especialmente, con las juntas de vecinos. Desean que los concejales sean activos facilitadores del poder deliberativo de las comunidades, y que tomen a su cargo áreas temáticas respecto de las cuales se abran a la opinión y a la participación de los vecinos. Anhelan que las opiniones de los consejeros de la sociedad civil, que expresan a las fuerzas vivas del tejido asociativo de la comuna, tengan mayor gravitación sobre la política municipal. En suma, esperan que los vecinos y sus organizaciones incidan en la toma de decisiones, que sea posible superar los escollos burocráticos, y que la democracia comunal sea genuinamente representativa, participativa e integradora.

Para alcanzar estas metas, se requieren desde cambios en los procedimientos acostumbrados de funcionamiento, a saber, que las reuniones de los concejos no se realicen sólo en las casas consistoriales sino también en las unidades vecinales, o que, además de las clásicas modalidades de consulta a los vecinos, se convoque a plebiscitos vinculantes, donde la ciudadanía decida acerca de la gestión local; hasta cambios en la normativa prevaleciente, esto es, la fijación de límites a la reelección de alcaldes y concejales, o la elección directa de los consejeros regionales.

Sin duda, la clave de lo que adviene está en la participación de la comunidad organizada y, en subsidio —o en complemento de ésta—, en los plebiscitos vinculantes. Porque, si para algunas comunas la participación es un instrumento de mejoramiento de la gestión municipal, para otras, ha pasado a constituirse en un soporte estratégico de la cohesión y de la integración de su espacio social. En Pedro Aguirre Cerda, cuya geografía está dibujada sobre retazos territoriales, impulsar una política de participación fuerte es la condición sin la cual no es posible configurar una identidad comunal entre sus habitantes. Ahí, la recuperación y el diseño participativo de los espacios urbanos, es la vía para la apropiación de un territorio que realmente merezca llamarse comuna. Y claro, el Plan Regulador es la herramienta de ordenación por excelencia del espacio

comunal. En su elaboración, el diálogo y la participación por sectores, es una forma de deliberación que permite resolver las diferencias directamente con las organizaciones y sus representantes. En último término, el plebiscito vinculante siempre estará disponible como recurso persuasivo —o concluyente—, cuando se vuelva imperativo zanjar eventuales conflictos irresolubles de interés, nada extraños en regiones de vertiginoso crecimiento como Santiago.

La participación opera también como medio para mantener la seguridad y la paz de los vecindarios. Ninguna política nacional de seguridad ciudadana tendría efectos reales sin la colaboración de la comunidad organizada. Por ello, es necesario no sólo asignar fondos públicos a iniciativas barriales y de cooperación entre comunas, sino que, asimismo, reconocerles a los dirigentes sociales un rol más significativo en la gestión de los programas que la pura tarea de avisar a la policía o interponer denuncias. Los ciudadanos quieren líderes sociales empoderados, con capacidad para conducir, para relacionarse con la autoridad, y para resolver conflictos. De esta aspiración nace la propuesta de idear programas preventivos de formación en la educación pública para, de este modo, comprometer a la escuela y generar alianzas entre los vecinos, los centros de padres y apoderados, y la comunidad escolar.

La participación de los ciudadanos en las decisiones que tienen por objeto crear fuentes de trabajo, especialmente en el sector del turismo, reviste una importante contribución a la gestión municipal que, para ello, puede valerse de los llamados presupuestos participativos. De esta manera se fortalecerían la organización y la coordinación de las redes de apoyo mutuo. Igual procedimiento vale para estimular la articulación entre el municipio y las asociaciones deportivas de la comuna. Estas deben democratizarse e incorporar a su conducción a los jóvenes liderazgos emergentes.

De cualquier modo —a la luz de las nuevas expectativas ciudadanas—, todo indica que el municipio debe invertir en organización social. Debe poner en ejecución programas de educación para la organización y representación de los intereses comunitarios, sociales y sectoriales. Porque se requieren dirigentes facultados para colaborar en la construcción de la comuna. Dirigentes capacitados para resolver tensiones en el barrio, en la comuna y en la región. Y porque también se requieren ciudadanos conscientes y disponibles para ejercer sus derechos y deberes en materias de seguridad, salud, educación, medio ambiente o fomento productivo.

En cuanto a los cambios administrativos y de gestión que demanda la ciudadanía, los más relevantes, en un momento de transición como el actual, son los relativos a la salud, la educación y las políticas de juventud del municipio. Esta exigencia apunta sobre todo a impulsar un conjunto de reformas políticas e institucionales que garanticen acceso a la

educación y a la salud de todos los chilenos, con independencia de la comuna en que se otorgan estas prestaciones, lo que comporta una redistribución equitativa de los recursos entre los municipios. Incluidos los fondos para obras de infraestructura y equipamiento en zonas densamente pobladas, como Pudahuel, donde los vecinos persisten en su antigua aspiración de contar con un hospital.

Los municipios de menores ingresos deben ver mejorada la calidad de sus prestaciones de salud y educación, lo cual comporta un incremento sustantivo de sus actuales ingresos. Ello debe ir acompañado de una mayor transparencia en la asignación de los recursos disponibles, particularmente, de los destinados a la educación municipal, que es donde se observan las zonas más oscuras. La gente desea saber cómo votan los proyectos de desarrollo los alcaldes y concejales, y propone que dicha información sea pública y periódica. Este fortalecimiento de los servicios, debe ir sobre todo asociado a un genuino control de la ciudadanía respecto a la forma en que se genera, ejecuta y fiscaliza el presupuesto municipal y, como contraparte, una urgente recalificación de los funcionarios municipales sobre los derechos de los usuarios de servicios, y de los dirigentes sociales, sobre cómo sus representados pueden ejercerlos a plenitud. No sólo se necesita de personas especializadas y que se desempeñen con idoneidad en la atención de la salud primaria, sino también que uno de sus principales usuarios, los adultos mayores, puedan organizarse para exigir más cobertura y mejor atención de salud.

Los jóvenes emergen como un actor decisivo de los cambios, y serán cada vez más influyentes en las políticas municipales de la década que se inicia. Serán, más que un problema de adaptación social, un actor con fisonomía, intereses y estilos propios. Esto obligará a impulsar proyectos y programas públicos orientados a su incorporación social, económica, política y cultural. Desde luego, el municipio debe dar un vuelco en sus políticas de juventud, para constituirse en el espacio de realización y representación de las nuevas generaciones de emprendedores.