

CHILE 97

FLACSO - DIBUJADA

ANÁLISIS Y OPINIONES

Nueva Serie Flacso

Chile 97. Análisis y opiniones

Las opiniones que los trabajos presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

302
FSA 26
1022

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation y la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, a través del apoyo a los diversos programas de la Institución.

322(83) FLACSO-Chile
F572 Chile 97. Análisis y opiniones. Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1998
420p. Nueva Serie FLACSO
ISBN: 956-205-117-X

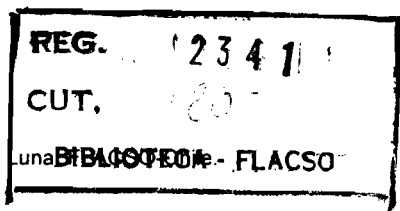
1. POLITICA SOCIAL
2. POLITICAS PUBLICAS
3. POLITICA EXTERIOR
4. DESCENTRALIZACION
5. INTEGRACION ECONOMICA
6. PARTICIPACION CIUDADANA
7. RELACIONES CIVICO MILITARES
8. MUJERES
9. JUVENTUD
10. POLITICA CULTURAL
11. CHILE

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N°105.006. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 9655 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marisa Weinstein
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez y Antonieta
Diseño portada: Osvaldo Aguiló
Impresión: AGD Impresores



INDICE

Presentación

| | |
|--------------------------------------|---|
| <i>Francisco Rojas Aravena</i> | 5 |
|--------------------------------------|---|

AMERICA LATINA

Condiciones de gobernabilidad democrática en América Latina

| | |
|------------------------------|---|
| <i>Norbert Lechner</i> | 9 |
|------------------------------|---|

América Latina en 1997

| | |
|-----------------------------|----|
| <i>Gabriel Gaspar</i> | 25 |
|-----------------------------|----|

Visiones latinoamericanas sobre economía y democracia

| | |
|--------------------------|----|
| <i>Marta Lagos</i> | 41 |
|--------------------------|----|

POLITICA

Tendencias de participación electoral en Chile en 1997

| | |
|-----------------------------|----|
| <i>Patricio Navia</i> | 61 |
|-----------------------------|----|

Aproximaciones a la participación ciudadana

| | |
|--|----|
| <i>Marcela Noé, Patricia Correa, Soledad Jaña, Luis Vial</i> | 87 |
|--|----|

Las mujeres en 1997: ciudadanía e invisibilidad

| | |
|----------------------------|-----|
| <i>Teresa Valdés</i> | 103 |
|----------------------------|-----|

Relaciones civil-militares en 1997: otro hito en el complejo proceso de normalización

| | |
|-----------------------------|-----|
| <i>José Luis Díaz</i> | 127 |
|-----------------------------|-----|

ECONOMIA

La economía chilena en 1997

| | |
|--------------------------|-----|
| <i>Oscar Muñoz</i> | 139 |
|--------------------------|-----|

RELACIONES EXTERIORES

La política exterior chilena en el 97: los desafíos en la reinsertión

| | |
|------------------------|-----|
| <i>Paz Milet</i> | 161 |
|------------------------|-----|

Reunión PECC en Chile

| | |
|----------------------------|-----|
| <i>Andrés Angulo</i> | 169 |
|----------------------------|-----|

PROCESOS DE INTEGRACION

Integración hemisférica, EE.UU. y MERCOSUR: el escenario actual visto desde Chile

Alicia Frohmann 179

Chile y Argentina: hacia una política de complementación binacional y subregional

Francisco Rojas Aravena 189

Construyendo confianza: las relaciones chileno- argentino durante 1997

Carlos Martin y Beatriz Calderón 213

POLITICAS SOCIALES

FOSIS: políticas sociales y sus perspectivas

Sergio Gómez 241

El proceso de cambio curricular en la educación media

Cristián Cox 259

JOVENES

Los jóvenes de sectores populares: nuevas preguntas de investigación

José Olavarría, Cristina Benavente y Patricio Mellado 287

Crisis, conflictos y soluciones parciales en las universidades chilenas

Manuel Antonio Garretón 325

Jóvenes universitarios en los noventa: la visión de los dirigentes estudiantiles

Marcela Pérez de Arce 339

CULTURA Y COMUNICACIONES

La industria de las comunicaciones y el mercado de mensajes durante 1997

José Joaquín Brunner 361

Los evangélicos en Chile hacia el año 2000

José Miguel Sandoval, Juan Allende y Hugo Castillo 391

Información televisiva y opinión pública en 1997

Giselle Munizaga 413

Autores 420

Aproximaciones a la participación ciudadana

Marcela Noé

Patricia Correa

Soledad Jaña

Luis Vial

La participación ciudadana es un término en uso en el ámbito político nacional, con el cual, sin mayor elaboración conceptual, se suele hacer referencia principalmente a dos grandes temas o problemas del estado y su relación con la sociedad: la profundización de la democracia, especialmente con referencia al sistema político, y la reforma de la administración del estado o de la gestión pública, con especial énfasis en aumentar su eficacia. En un año de elecciones parlamentarias es natural que el debate sobre la participación ciudadana se haya concentrado en el sistema político. Como se sabe, en toda democracia el derecho político más básico es el de elegir y ser elegido y el ejercicio de la ciudadanía tradicionalmente se asimila con la periódica aprobación o desaprobación de la gestión de las autoridades políticas en los tiempos de renovación de éstas. No es de extrañar, entonces, haya despertado preocupación, la tendencia cada vez más marcada a la abstención de la población del ejercicio de este derecho político elemental, que se observó como uno de los resultados de dicho proceso electoral. Esta abstención se expresa entre otras formas, a través de la no inscripción en el registro electoral o de la emisión de votos en blanco por parte de aquellos ciudadanos inscritos, que cumplen con la obligación legal de votar, pero mantienen su indiferencia frente a la elección de los

candidatos. Este comportamiento puede interpretarse como señal de rechazo a la forma de designación o de selección de los representantes de la ciudadanía o más profundamente, como una voluntad de manifestar desinterés, no adhesión, o separación, de esa esfera de decisión política, la cual siendo determinante para el interés general, se estima que opera con móviles e intereses que no representan a los electores.

En torno a las elecciones, se avivó el debate sobre la crisis de representatividad de la institucionalidad democrática actualmente vigente. Se volvió a poner en cuestión el sistema electoral, la forma de constitución del Congreso, el papel y grado de poder de éste dentro del actual régimen exacerbadamente presidencialista, al igual que la calidad del desempeño de los parlamentarios como mediadores entre la ciudadanía y el estado. La mirada crítica se ha extendido hacia al sistema de partidos políticos, porque no ha reconstituido lazos sólidos de vinculación con la sociedad. Los partidos, por esto, han perdido credibilidad como órganos de articulación y representación de los intereses de la ciudadanía.

En la literatura sobre el tema se señala que esta crisis de representatividad es un fenómeno de ocurrencia común en las democracias actuales, dado que el estado como eje del sistema político, se sustenta en instituciones arcaicas e inflexibles frente a la velocidad de los cambios de la sociedad, provocados por los procesos de globalización del conocimiento, la economía, la comunicación y la cultura. Mientras la sociedad se diversifica y segmenta, la coordinación de la vida social contemporánea plantea exigencias crecientes de dinamismo, frente a las cuales, la institucionalidad política estatal no logra responder.

El reconocimiento del estado como "comunidad política" se ha debilitado, en la medida en que no se ve representado en él a la diversidad de valores, pensamientos e intereses de la sociedad civil. Por otra parte, la institucionalidad política no tiene la apertura y flexibilidad suficientes para hacer posible que los diversos sectores participen en la definición y proyección de lo que se considera como bien común o interés general de la sociedad.

Ante los problemas presentes del estado se enfatiza el otro eje de la relación estado-sociedad. Aquí, se alude a la participación ciudadana a través del fortalecimiento de la sociedad civil como campo de construcción de lo público, de la ciudadanía. Sin embargo, la sociedad civil también presenta grandes dificultades

como concepto orientador de la acción política, ya que engloba espacios de interacción entre actores sociales tan diversos, que pueden ir desde la familia, el barrio o vecindad, la escuela, el trabajo, los negocios, las corporaciones, las iglesias, las instancias de desarrollo de las ciencias y las artes, las asociaciones sociales voluntarias, hasta el conjunto indiferenciado de las agrupaciones sociales que dan vida a la sociedad contemporánea. De este modo, pareciera que el elemento de identidad común entre tan diversas organizaciones y procesos, sólo termina por definirse en forma negativa por su carácter de no-estado. Otro rasgo común es la precariedad de las organizaciones o la breve permanencia y estabilidad de su acción, lo que aparece más débil a la sociedad civil frente a la fuerza o poder de la intervención estatal en la sociedad.

Hasta aquí, se ha asociado participación ciudadana con la concepción más estricta de ciudadanía política como inclusión en el estado democrático. Otro sentido de ciudadanía se asimila con el derecho al uso de la administración estatal y los servicios públicos y aquí, la vinculación se establece con el estado en cuanto aparato de administración pública y su capacidad de gestionar con eficacia el desarrollo del país. En este contexto, el debate acerca de la reforma o modernización de la gestión estatal se dirige hacia dos temas principales: el de los papeles del estado y las responsabilidades de la ciudadanía en el desarrollo del país y el de la transformación de los estilos de gestión pública, en vistas de una acción estatal eficiente y eficaz, orientada a la optimización de sus resultados, los que deben traducirse en mayor bienestar para la ciudadanía.

Durante el año pasado el discurso "modernizador" del gobierno, enfatizó dos aspectos. Primero, el tema de la calidad de los servicios y segundo, el de la centralidad del usuario o del ciudadano que recurre o es provisto de servicios o de productos por parte del sector público.

Como se afirma al comienzo de este texto, sin que exista un concepto muy elaborado sobre participación ciudadana, en distintos sectores del gobierno se mencionan distintas modalidades de ésta, que van en una gradación desde: información, consulta, incorporación en la toma de decisiones, asociación o negociación, delegación de parte de la gestión, hasta transferencia total de la gestión. En general, hay más oferta de participación

en el discurso político del gobierno y en los enunciados de políticas sectoriales, que en la ejecución de ellas. Es decir, a partir del discurso político del gobierno pueden abrirse expectativas de proyecciones y orientaciones en favor de la participación, sin embargo estas se ven frustradas ante la falta de actitudes o predisposición a abrir espacios efectivos para que ésta se realice en los niveles de gestión operativa de las instituciones públicas, específicamente en su relación con la ciudadanía.

Potenciar la ciudadanía es hacer efectiva la calidad de sujetos de derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos, lo cual no es una gracia otorgada por la burocracia pública, sino un derecho por construir. El campo de la formación de las políticas públicas, entendido como un proceso continuo desde la formulación hasta la evaluación de las políticas, puede ser un campo intermedio adecuado para avanzar en el proceso de construcción y fortalecimiento de la ciudadanía. Pero para ello, se requiere dar lugar a una participación mayor y más sustantiva de la ciudadanía en el debate donde se definen los asuntos de fondo sobre las políticas públicas del país. Sin embargo, este concepto de ciudadanía activa involucra reconocer que es una acción en el campo del poder, y que reflejará las luchas acerca de quiénes podrán decidir qué problemas se abordarán en la agenda pública y cuáles son los que se priorizan, tanto en referencia a los problemas comunes como a los problemas más particulares.

La actualización de esta concepción de participación ciudadana activa no es simple, plantea problemas para la gobernabilidad y el debido resguardo del interés general. Obliga a reconocer y manejar los conflictos de poder, en la medida que implica la apertura del estado a la intervención directa de los ciudadanos, lo que puede hacer más difícil la acción pública oportuna, porque hace más lento y complicado el proceso de decisión. Por otra parte, permite o puede abrir puertas y ventanas a la participación de intereses privados colectivos de la sociedad civil en la administración del estado o la gestión pública, lo que puede entrar en contradicción con la participación política en su sentido más estricto. Es decir, la apertura del estado en la formación de políticas públicas, también presenta problemas para la democracia representativa, porque puede hacer permeable el Estado a presiones corporativas, a presiones privadas, colectivas o particulares, las que pueden adquirir más peso en la decisión que

el interés general. Por otra parte, el cierre del estado y la estricta aplicación de la institucionalidad, esto es, el estricto apego al principio que la autoridad está elegida para mandar, para tomar decisión y para aplicarla, con el fin de salvaguardar precisamente el interés general, puede alejar al estado del control ciudadano y dar la impresión, entonces, de un estado hermético o burocrático.

La falta de un equilibrio adecuado entre apertura y cierre del estado ha contribuido a hacer perder la credibilidad en el sistema político, con los consiguientes fenómenos de apatía, retraimiento, desencanto de la participación ciudadana. Por otra parte, el proceso de modernización que podría ayudar a resolver en parte este tema, ha sido lento, contribuyendo a desprestigiar la administración estatal así como a desvirtuar su carácter de servicio público.

Luego de esta mirada general al tema de la participación ciudadana, haremos una breve aproximación a lo que hemos observado acerca de la participación en el ámbito del municipio, en el sector vivienda y urbanismo, para terminar con la seguridad ciudadana en el espacio local.

La participación ciudadana en el municipio

El tema de la participación ciudadana en el ámbito municipal ha sido recurrente desde que se inició el proceso de reforma del estado con la ley orgánica constitucional de municipalidades y las posteriores modificaciones a la misma. No obstante, se observa una discordancia entre el discurso oficial y la letra de la ley, que ponen énfasis en la participación, y las particularidades que se han producido en la puesta en práctica del proceso de participación.

En su definición, la reforma constitucional de 1991 especifica que las municipalidades son "corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna". La reforma a la Constitución, aprobada por el Congreso en 1997, amplía y flexibiliza las posibilidades de participación, a través de los artículos 107 y 109 nuevos, estableciendo que cada municipio podrá instituir modalidades y formas

propias para asumir la participación en las actividades locales y aportando nuevos elementos, como la ampliación del concepto de consulta. A la idea del plebiscito, como mecanismo de consulta popular, se agrega ahora un nuevo tipo de consulta, no vinculante.

Sin embargo, si bien se producen iniciativas de participación de variada índole, éstas no se corresponden con las definiciones o lecturas de la ley y más bien se ubican en cada territorio, dependiendo de los distintos énfasis que plantee la autoridad política. Por otra parte, una gran cantidad de iniciativas no se configura como un producto derivado de una interacción controlada o que corresponda a un patrón de demandas de participación por parte de la ciudadanía. Diversos factores concurren como condicionantes en la gestión de la participación ciudadana: la variedad del sistema municipal chileno; las diferencias entre las grandes comunas urbanas y las comunas rurales pequeñas; la estructura municipal, que tiene un diseño orgánico que no está en relación con las demandas de participación; y, el tamaño de las plantas de personal, así como el perfil profesional de los funcionarios.

Pese a ello, se puede establecer de modo general, que la participación se da en tres áreas de acción: Primero, en algunos aspectos de las políticas sociales, a través de proyectos concretos presentados a los fondos concursables. En segundo lugar, en los instrumentos de gestión propios de cada comuna, como Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador, Presupuesto, y en iniciativas de inversión social, donde se empiezan a desarrollar experiencias puntuales exitosas. En tercer lugar y más escasamente, a través de procesos de planificación, donde un tema ausente es el control y la evaluación de la gestión.

La necesidad de vincular los temas de planificación local con la participación es un asunto mencionado tanto por las organizaciones sociales locales como por los funcionarios y las autoridades municipales, porque es en el espacio de la planificación, en donde tiene una dimensión privilegiada el rol del ciudadano.

Mirada desde la sociedad civil, la participación en el nivel local puede ubicarse en cuatro ámbitos:

1. La participación que producen las organizaciones comunitarias territoriales, principalmente las juntas de vecinos, las cuales se rigen de acuerdo a la ley N° 18.893, que las define como aquellas cuyo objeto es promover el desarrollo de la comuna y de los intereses de sus representantes en el territorio respectivo, así

como colaborar con las autoridades del estado y de las municipalidades. En la práctica, las juntas de vecinos han asumido una dinámica propia, que puede tener o no relación con la intencionalidad municipal. Se han transformado en instancias de representación formal, sin una base social activa de sustentación, capaz de representar intereses locales y de viabilizar proyectos de adelanto local, pese a que el municipio pueda, en un determinado momento, generar los instrumentos adecuados para ello.

2. La participación generada por “movimientos” sociales emergentes, que se organizan por temáticas o en defensa de problemas locales, ecológicos, de deterioro del espacio, etc.

3. Los voluntariados con expresión local de movimientos que permanecen en el tiempo y que forman parte de un cuerpo social con tradición histórica, como los Bomberos, la Cruz Roja, los clubes de Rotarios y Leones. Estos se vinculan con el Municipio, fundamentalmente, a través de las donaciones que éste hace a este tipo de organizaciones.

4. La participación inducida por el municipio, a través de proyectos o acciones concretas para el desarrollo local, vía inversión, como los fondos concursables siguientes: los Fondos de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), la modalidad Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) del Fondo Solidario de Inversiones Sociales (FOSIS) y el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), el Programa de Mejoramiento de Barrios, los programas de vivienda y otros. Es en este tipo de participación donde se han dado los casos más exitosos y es el espacio donde las nuevas organizaciones emergentes se han superpuesto a las organizaciones comunitarias tradicionales.

Los actores sociales, sujetos de la participación, expresan una visión muy crítica de las políticas de participación ciudadana. Su discurso está sesgado por la “queja” hacia las políticas públicas del Estado, cuya representación local es identificada con la Municipalidad. Al mismo tiempo, la Municipalidad es percibida como el lugar donde van a pedir ayuda, es decir ven al Municipio como un otorgador de subsidios. Las críticas más frecuentes de los actores sociales, se refieren a los estilos burocráticos de la gestión, a la falta de interacción con las organizaciones sociales, a la debilidad de la propia estructura política y orgánica de la municipalidad. Esta visión es acompañada de una autocrítica, en relación a la falta de iniciativas de las propias organizaciones

sociales. Esta última, tiene que ver con la evolución de la participación en los últimos años con la frustración ante sus expectativas y con una percepción de discriminación por parte del municipio hacia uno u otro tipo de organizaciones.

Pese a que la capacidad propositiva es pobre, los propios actores plantean como posibles soluciones a los problemas de participación las siguientes: una mejor articulación entre los diferentes servicios públicos y las organizaciones sociales que responda a un conocimiento integrado de sus problemas a través de la definición de políticas y sistemas de participación que puedan interesar a diferentes grupos más allá de la participación por objetivos; lograr una participación ciudadana que permita potenciar las capacidades latentes de los diversos sectores sociales.

La participación en las políticas de vivienda y urbanismo

En el discurso oficial del sector de vivienda y urbanismo se plantea que la participación es uno de los pilares en el desarrollo de las políticas. Sin embargo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) no ha llevado a cabo un desarrollo conceptual de la participación sino más bien se ha perfilado un trabajo en el plano de lo práctico en el cual la participación es en general apreciada positivamente.

Los directivos del MINVU plantean la dificultad para definir un concepto de participación dentro del campo de acción del Ministerio pues estiman que es algo complejo y amplio. De hecho desde el inscribirse en un programa habitacional o urbano hasta diseñar y ejecutar un programa o proyecto se pueden interpretar como expresiones de la participación.

A pesar de lo anterior es posible encontrar connotaciones o énfasis en referencia a la participación en los gobiernos de la Concertación. Hoy en día es posible decir que si bien la participación dentro del discurso sectorial es relevante no tiene la prioridad que tenía en los primeros años de la vuelta a la democracia. En esos tiempos la participación era percibida como un elemento vital dentro del proceso de democratización como una estrategia fundamental para canalizar las altas demandas sociales y hacer más transparentes los procesos como también para

legitimar las diferentes instancias del MINVU. Es por eso que se creó la estrategia de “abrir las puertas” y “mostrar el rostro de las autoridades” del MINVU. Con este mismo fin se creó la Unidad de Difusión y Fomento de la Participación; se realizaron modificaciones a los programas existentes incorporando la dimensión participativa y se crearon programas nuevos con un fuerte elemento participativo. Por ejemplo, se creó la oficina de información del MINVU, cambiaron los sistemas de postulación, se creó la postulación grupal.

Actualmente la participación ha pasado a un segundo plano, intentándose sólo consolidar o mantener lo realizado en años anteriores y por lo tanto, dejando de ser una de las prioridades fundamentales del MINVU. Este grado menor de importancia al parecer, dice relación con dos temas, uno es la disminución del temor por el desborde de energías sociales que se preveía con la llegada de la democracia y el otro, simplemente porque hay nuevos temas en la agenda política, como por ejemplo, hacer más eficiente la política, seguir aumentando la cobertura de los programas e incorporar al sector privado.

Acorde con estos nuevos temas, la participación está adquiriendo un carácter más funcional, en términos de ser un eficaz medio para obtener buenos resultados. En la medida que los “beneficiarios” tengan grados más altos de intervención en la solución habitacional urbana, ellos sentirán como más propio el bien, logrando tener un compromiso mayor con éste, mejorándolo o manteniéndolo en mejores condiciones. Por lo tanto, se considera la participación como un recurso decisivo para el logro de mejores resultados y se comienza a perfilar al usuario como un “socio” más que un receptor de beneficios o subsidios. En este sentido, la participación es vista como una suma de recursos y capacidades de la gente, tanto en organización como en cofinanciamiento de las soluciones habitacionales y urbanas.

El Programa de Pavimentos Participativos (PPP) es uno de los programas del MINVU que ha sido destacado en el sector como uno de los más significativos en lo que se refiere a participación. Los principales actores involucrados en este Programa coinciden en que la participación es principalmente organizarse, en este caso en Comités de Pavimentación y cofinanciar la pavimentación. Si bien este Programa ha sufrido una serie de críticas, principalmente de los “sectorialistas” o

encargados municipales del PPP, ha logrado desencadenar procesos interesantes de motivación a la "movilización" de los sectores más pobres. En algunos casos el Comité de Pavimentación, creado para postular al PPP, se ha convertido en agente de proyectos, ya que terminado dicho Programa, se ha organizado para continuar mejorando el entorno poblacional, "movilizándose" por las "veredas participativas", por la construcción de espacios de recreación o proyectos de alumbrado público.

Los distintos actores involucrados en el proceso -directivos nacionales y regionales del Ministerio y del Servicio de Vivienda y Urbanismo, directivos y funcionarios municipales, organizaciones sociales locales -, plantean una serie de condiciones para el desarrollo de la participación, entre ellas se menciona: la importancia de fortalecer la credibilidad y la confianza en las instituciones públicas, como también la credibilidad al interior de las propias organizaciones sociales; la creación de mecanismos eficaces de comunicación e información tanto entre las instituciones públicas, como entre éstas y la ciudadanía; el fortalecimiento de las voluntades políticas (mayor "audacia" de éstas) en relación a incentivar estrategias de participación. Se piensa que son facilitadores de la participación los propios programas o proyectos con resultados visibles, que satisfacen necesidades sentidas por la población y que tienen resultado en el corto plazo.

En cuanto a obstaculizadores de la participación, los municipios critican el paternalismo y verticalismo en la toma de decisiones del gobierno central. Sin embargo, al mismo tiempo el municipio solicita mayor definición respecto del PPP de parte del MINVU, mientras que muchas veces es el propio sectorialista del municipio quien finalmente determina como se ejecuta el programa, justamente creando estrategias para superar los vacíos que no resuelve el gobierno central.

Por último, en lo que se refiere a la participación de los usuarios de estos programas sociales, se perciben dos situaciones paralelas: por un lado, se identifican como beneficiarios o receptores de beneficios, a la espera de lo que les ofrece el Estado; por otro, y al mismo tiempo, se dan cuenta que ya no se está en presencia de un Estado Benefactor y que deben asumir un protagonismo más real, constituyéndose en un actor local que sea capaz de "movilizarse" sin que siempre sea iniciativa del Estado el promover la participación.

Participación en seguridad ciudadana

Antes de abordar el tema de la seguridad ciudadana y los posibles avances de la participación en esta materia, habrá que hacer una breve referencia a la evolución de esta área de políticas públicas.

El tema de la seguridad ha ocupado un lugar importante en las preocupaciones de la ciudadanía desde el retorno a la democracia en 1990, así lo han demostrado las principales encuestas de opinión pública. Eso ha obligado al gobierno a buscar medidas que infundan tranquilidad en la población, de manera de reducir la percepción de inseguridad existente. Las primeras consecuencias visibles de la reacción del Estado frente al problema, fueron el aumento de los presupuestos en las instituciones encargadas de velar por el orden público, esto es Carabineros y la Policía de Investigaciones de Chile, de Gendarmería y los esfuerzos tendientes a promover la modernización del aparato judicial. Estas medidas se han orientado a aumentar la eficacia de la acción estatal en el control de la seguridad interior y sin embargo, hoy por hoy, no se han producido avances importantes en la disminución de la sensación de inseguridad. Se ha intentado implantar una concepción de la seguridad asociada a la democracia, amparada en las garantías constitucionales de los individuos, cuyo único objetivo sea el bien común. La seguridad en este esquema, es un medio para preservar una determinada calidad de vida y condiciones de desarrollo del país, de las personas y de vigencia de la institucionalidad.

En el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana de 1994, aprobado por el Presidente Aylwin, se planteaba la necesidad de crear al interior de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, del Ministerio del Interior, una unidad de prevención local del delito y asimismo, se sugería la conveniencia de que se crearan comisiones comunales de seguridad ciudadana. El Programa del gobierno del Presidente Frei sugiere la necesidad de crear dichas comisiones de seguridad ciudadana a nivel comunal y se han creado bastantes.

Se ha definido el ámbito local como el espacio privilegiado para el desarrollo de la seguridad, y en el cumplimiento de ese objetivo, se considera a la participación como una necesidad central. Se ha hecho hincapié que el impulso a este tipo de

acciones debe dirigirse substancialmente a la prevención. El Ministro del Interior, Carlos Figueroa entrega precedentes a considerar para la política de seguridad ciudadana: "En un sentido amplio entonces, la seguridad ciudadana es el conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana. Se trata en síntesis de garantizar una vida digna a todo ciudadano."¹

Por otro lado, se ha realizado el programa de seguridad vecinal, que cuenta con fondos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y que depende de la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior (SUBDERE). Pero, este es un programa dirigido principalmente a mejorar condiciones de infraestructura urbana. En la Dirección de Seguridad e Informaciones del Ministerio del Interior se piensa que esos fondos se podrían destinar a dotar de mayores recursos a los órganos del Estado encargados de la seguridad pública. Se ve el espacio local como un escenario propicio para la contribución participativa de la comunidad, y se plantea que un trabajo coordinado entre las autoridades municipales, los vecinos y las policías, es decisivo en la lucha contra la delincuencia y contra los demás factores generadores de inseguridad.

Desde el gobierno, se busca que la comunidad organizada concurse y presente proyectos para renovar y contribuir con recursos a las instituciones policiales, con el criterio de maximizar la eficiencia de estos órganos. Adicionalmente, se considera que para participar hay que capacitar a la población en la elaboración de proyectos y diagnósticos que determinen las necesidades en esta materia. Finalmente, se estima que no corresponde a las autoridades locales el decidir donde deben actuar las policías, porque no están preparadas para ello, no tienen elementos de realidad ni tampoco tienen las facultades para hacerlo.

Un tema especialmente relevante es la idea de participación que existe dentro de las instituciones policiales, la que está en estrecha relación con la historia reciente de nuestro país y de sus

1 Figueroa S., Carlos "Seguridad Ciudadana una tarea de Estado", en: Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Ministerio del Interior y Fundación Konrad Adenauer S., **Seguridad ciudadana, democracia y participación**. 1995.

instituciones armadas, de la relación entre el mundo civil y el mundo no-civil. Siguiendo la experiencia internacional, se puede decir que la principal arma de prevención para las policías es la "participación ciudadana", en especial, la generación de una fuerte interacción entre los municipios y las organizaciones sociales, entre la comunidad vecinal y Carabineros de Chile. Se trata de un proceso cuyos frutos se verán en el mediano y largo plazo, pues pasa indefectiblemente por establecer confianzas y reciprocidades, lo que implica reconocer no sólo a las juntas de vecinos como interlocutores válidos de la comunidad. Carabineros define que la participación de la comunidad en relación a la labor que desempeña su institución, debe ser indirecta, a través de la denuncia en la comisaría, el acercamiento de la comunidad a las patrullas y la vinculación de Carabineros con toda la organización municipal, especialmente las juntas de vecinos, con las cuáles se llevan a cabo reuniones semanal, quincenal o mensualmente.

En cuanto a la acción desarrollada por los municipios, ésta se ha concentrado fundamentalmente, en la entrega de donaciones a las policías y en aquellas comunas con menores recursos, se ha incorporado paulatinamente la "participación" ciudadana, como un elemento esencial para hacer más efectiva las políticas públicas de seguridad.

Se observan iniciativas dispersas y diversas que varían de municipio a municipio; la Intendencia de Santiago y la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, también han impulsado programas y reuniones de sensibilización con apoyo edilicio. Los resultados han sido mixtos, son tanto o más completos según la cantidad de recursos que maneje cada comuna. Los niveles de participación en estos programas comunales varían de acuerdo a la composición social de cada comuna, las de mayores ingresos recurren a la seguridad privada, en vez de la participación, para enfrentar la delincuencia. Las fiscalías antidelinuencia han funcionado con éxito desde 1993 en comunas como Las Condes, Vitacura, La Reina, Lo Barnechea y Ñuñoa, haciéndose parte en todos aquellos procesos donde han sido afectados sus vecinos.

Como podemos ver, respecto al tema de la seguridad ciudadana, los avances en términos de participación son poco novedosos, faltan iniciativas que incorporen a la población en los diagnósticos de su situación, así como en la evaluación de las

medidas que se implementan, y al mismo tiempo se requiere incorporar a organizaciones sociales menos tradicionales. Lo que se ha realizado hasta ahora, contribuye a enfrentar sólo una parte del problema, que tiene que ver con disminuir la sensación de inseguridad de la gente, lo cual ha tenido éxito sólo en aquellas comunas en las que se cuenta con los recursos apropiados. Se ha abordado el tema de la seguridad ciudadana sobretodo, en relación al tema delincuencia y al tema de los focos de consumo y tráfico de drogas, pero en estas materias cada municipio ha tenido que ir adecuando sus políticas a sus realidades comunales y a su capacidad de disponer recursos. Las dos grandes líneas de trabajo desarrolladas en las municipalidades han sido: primero, una línea de coordinación con las instituciones policiales de su territorio, las organizaciones comunitarias y la propia comunidad. La segunda línea de trabajo tiene que ver con la prevención, más que nada con proyectos de infraestructura para disminuir aquellas carencias que pudiesen generar mejores condiciones de seguridad.

Finalmente, podemos concluir que los problemas de la participación en seguridad ciudadana se vinculan estrechamente con el proceso de consolidación de la democracia municipal que aún no finaliza y con las dificultades que esto ha implicado. Un ejemplo de ello es la experiencia fallida de los CESCO o también la modalidad con que se enfrenta la participación en las juntas de vecinos. Estas últimas siguen operando con el mismo esquema que hace treinta años atrás, en términos de organización y de funcionamiento. Un esquema que no opera con plazos, ni con objetivos claros ni en función de la evaluación de acciones concretas en el tiempo. Frente a eso, si la gente no tiene claro para qué participa prefiere no hacer nada. En cambio, otras organizaciones menos permanentes que se han definido metas concretas, plazos específicos, y al término de sus plazos han sido capaces de evaluar, se han constituido como experiencias exitosas de participación. Por otro lado, el problema de seguridad ciudadana, sólo ha sido abordado desde una perspectiva de políticas criminales y antidelinquenciales, sin embargo, la otra parte del problema de seguridad está relacionado con el desarrollo social de aquellas comunas de menores recursos y por tanto, aunque sea de perogrullo, con la implementación de políticas sociales en forma coordinada desde el municipio. En este ámbito, cobra relevancia el hacer efectivos los instrumentos que ya

existen dentro de las instancias municipales, como son los PLADECO, que pueden permitir abordar el problema en forma integral, al igual que una mayor coordinación con las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC). De este modo se podría generar también condiciones de solución de conflictos en la comunidad de manera conjunta, enfrentando los temas del temor, de la apatía, de la infraestructura. Favorecer un mayor desarrollo de los barrios con problemas de hacinamiento, de familias allegadas. Dar respuestas que permitan mejorar las condiciones de vida del grupo familiar y del entorno, lo que ayudará a generar mejores condiciones de seguridad para las personas.

Como conclusión, podemos sostener que la participación ciudadana se aborda desde distintos ángulos y en general, es valorada positivamente por la gente; sin embargo, estamos lejos de alcanzar un proceso de apertura e instrumentación de espacios públicos en los que la ciudadanía ejercite y profundice sus derechos y se responsabilice por la construcción de su futuro

