

PAUTA

SISTEMATIZACIÓN DE APRENDIZAJES SURGIDOS DE PRÁCTICAS DESTACADAS

DATOS DE UBICACIÓN			
Nombre (descriptivo): Participación ciudadana en ejecución de obra pública territorialmente mayor (pavimentación camino Soruco-Manquehua, comunas de Combarbalá y Punitaqui Región de Coquimbo).			
Territorio: Limarí-Choapa			
Período en que se desarrolla la experiencia (rango): a contar de 2016			
Fecha elaboración ficha (aa/mm/dd)	16/08/20	Fecha actualización (aa/mm/aa)	06/09/2016
Datos de contacto: Pedro Ortiz Arancibia			
DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA			
<p>Los hechos: participación de las comunidades y organizaciones ciudadanas, y de autoridades locales (municipios) en la ejecución de la pavimentación de la ruta D-605 en el tramo Soruco-Manquehua (21,6 km). La pavimentación de este tramo fue viabilizada por aplicación del sistema de evaluación “costo-eficiencia”, tras haber sido incluida en el Plan Territorial. Una vez que su puesta en marcha fue confirmada (proyecto financiado, y adjudicada la ejecución de obras a la empresa que ganara la licitación), y a partir de del acuerdo de participación ciudadana con el Ministerio de Obras Públicas, se dio inicio a un proceso de preparación de las actividades de participación ciudadana junto con las comunidades. El proceso ha contado con un decidido impulso de la SRM de Obras Públicas, al que se ha sumado con proactivo apoyo la Dirección Regional de Vialidad.</p>			

Origen, desarrollo y resolución (o situación actual):

- El proyecto de pavimentación fue anunciado el 27 de mayo de 2014 por la Presidenta de la República, en el marco del lanzamiento del Programa de Zonas Rezagadas.
- Inclusión oficial del proyecto, largamente esperado por la comunidad territorial, en el primer Plan Territorial (2016 – 2018). Gracias a ello, se pudo evaluar bajo el sistema de “costo-eficiencia” y, en consecuencia, asignar los recursos públicos (sectoriales) para financiarlo.
- Licitación de la ejecución del proyecto, y posterior adjudicación a la empresa ganadora.
- Opción por impulsar un proceso de participación ciudadana en torno a los atributos de ejecución del proyecto (cuyo diseño, términos de referencia y condiciones de ejecución ya estaban definidos de antemano y no eran modificables sino en el margen).
- Proceso de promoción de la participación, impulsado y realizado por el Equipo Territorial y apoyo de la Secretaría Ejecutiva:
 - Información y promoción de la participación en torno al proyecto “que viene” con las comunidades y organizaciones en las áreas de influencia del proyecto,
 - Convocatoria y realización de una primera reunión con los/as interesados (14 abril 2016), para identificar principales inquietudes y oportunidades de interés ciudadano, y concordar criterios respecto de cómo plantearlos al MOP. Participantes asumen compromisos de levantar información detallada y precisa para siguiente reunión, así como convocar a actores y agentes de interés que no estuvieron en el primer encuentro.
 - Segunda reunión, a la que se incorporan nuevos actores y agentes antes faltantes, en que se sistematizan inquietudes y oportunidades, y se levanta una propuesta para el MOP de “ofertas ciudadanas condicionadas” (“si el MOP realiza XXX en torno al proyecto, o se compromete a que en él se incluya/excluya YYYY, entonces, la Comunidad se compromete aZZZZ.....” En esta reunión se elige un “Directorio” (conformado por representantes de los dos principales sectores que conectará el proyecto: Soruco y Manquehua), para dialogar oficialmente con el MOP y demás autoridades pertinentes. Dicho Directorio asume rol propio de participación y conducción.
- Jornadas de trabajo del “Directorio”, con apoyo del Equipo Territorial, preparando la presentación de la “oferta” que realizarán al MOP; incluyendo preparación del material audiovisual a utilizar, y ensayos de presentación.
- Encuentro oficial entre la comunidad de organizaciones y sectores locales concernidos, y autoridades regionales del MOP. El MOP presenta esquema del proyecto y su forma de ejecución a través del Inspector Técnico de Obras (ITO) respectivo; y la comunidad presenta sus

inquietudes y propuestas a través del “Directorio” previamente conformado. Activa acogida por parte de la Autoridad del MOP (SRM), dando orientaciones al respecto a la Dirección de Vialidad, así como indicaciones (instrucciones incluidas) al ITO. A petición de la Comunidad, la SRM “reconoce” oficialmente al “Directorio” como contraparte concernida, legitimando su existencia y rol; y se acuerda e instruye que debe establecerse un contacto regular, sistemático y permanente de comunicación entre el Directorio y el ITO, para asegurar el adecuado y oportuno cumplimiento de los acuerdos.

- A los pocos días, consecuencia de lo anterior, la aceptación por parte de Vialidad de las orientaciones de la SRM se transforma en adhesión. A contar del acuerdo de la Autoridad con la Comunidad, destaca la aplicación con que el Inspector Técnico de la Obra (ITO) ha desarrollado su labor, ejerciéndola de modo entusiasta, y tomando iniciativa en la fiscalización proactiva del trabajo de la empresa a cargo de las obras, para que la ejecución de éstas incorpore los contenidos acordados.

Hitos destacados que inciden en la experiencia:

- Duda y reflexión, territorial y regional sobre las posibilidades de participación ciudadana efectiva, para que la comunidad afectada por el proyecto pueda apropiarse del mismo y desarrollar al máximo las oportunidades que abrirá; considerando que no había existido previamente participación en su diseño y la ejecución ya estaba “lanzada” según condiciones y términos de referencia que no contemplaban mecanismos sustantivos en la materia. Consultas del Equipo Territorial y Secretaría Ejecutiva con la SRM de obras públicas, y de la Secretaría Ejecutiva con el MOP; y acuerdo de propiciar un proceso de participación ciudadana sustantiva, más allá incluso de los estándares del propio ministerio en la materia (Manual MOP de Participación Ciudadana) a partir de las condiciones existentes.
- Inclusión de criterios y metodologías orientadas para que el proceso de participación a impulsar se desarrollara como oferta de oportunidades de legitimación para los actores que serían afectados por dicho proceso (SRM MOP, Vialidad, Alcalde de comuna más concernida), y no como amenaza de demandas desmesuradas imposibles de acoger, entre ellas:
 - Convocatoria a identificar las ofertas que puede comprometer la comunidad concernida para mejorar el proyecto y su utilización y aprovechamiento, en caso de que la contraparte (en este caso el MOP) acoja las inquietudes identificadas (ej.: “si se incluye la canalización de aguas lluvias en los pasos históricos de aguas lluvias” (hasta entonces no incluidos en el proyecto), la Comunidad “se compromete a mantener la limpieza de los canales y cursos de agua”). Esto se planteó desde el inicio, y se sostuvo durante el proceso preparatorio hasta que el “Directorio” formado lo asumió en plenitud.
 - Incorporación al proceso de nuevos actores locales inicialmente no convocados, que pudieran

aportar diversidad y proactividad a las propuestas: no solo juntas vecinales y organizaciones locales tradicionales, sino también agentes quienes representan otros intereses (educativos, de seguridad vial y, especialmente, económico-productivos).

- Alta calidad de las presentaciones, con estándares “globales Siglo XXI”, y a la altura de la contraparte concernida (MOP); a fin de connotar “igualdad en dignidad” entre las partes, con el propósito de que lograr recíproco re-conocimiento del otro como un “otro legítimo”, de modo que la asimetría de poder entre las partes (que es real), no incida negativamente en contra de la parte con menos poder relativo (en este caso, la Comunidad local). Esto se expresó en la calidad del material audiovisual de la presentación, en lo criterioso de las propuestas (“moderación” de las inquietudes), y en la solvencia y dignidad de la presentación (que resultó de igual o mejor nivel que la realizada por el MOP).
- Proactiva gestión de relacionamiento con las autoridades públicas concernidas, para reducir los posibles “naturales” temores que el proceso de participación podría desatar en ellas, con el propósito de que lo percibieran y asumieran como oportunidad para mejorar el proyecto y sus resultados y, con ello, ganar en legitimidad ciudadana.
- Por una parte, el Equipo Territorial, con apoyo presencial de la Secretaría Ejecutiva, permanente y activo diálogo con la SRM del MOP y Direcciones Regionales concernidas de dicho ministerio; para que estuvieran permanentemente informadas del proceso y de la evolución de sus contenidos, y fueran percibiendo lo más tempranamente posible la dimensión de oportunidades para sí. Incluyó el que se percibiera que el proceso no amenazada siquiera la legitimidad del Manual de Participación Ciudadana, aunque este proceso de participación resulta más “avanzado” que el sistema oficial del Ministerio.
- Y por la otra parte, encuentro especial con Alcalde de la comuna más concernida con el proyecto, informándole en detalle de esto así como del proceso de participación en curso, y de lo que se contempla presentar al MOP; a fin de que esté informado, de recoger sus inquietudes y sugerencias para exponer al MOP; y lográndose adhesión y sintonía en torno al proceso iniciado.
- Posterior al acuerdo Comunidad-MOP, desarrollo de relaciones más finas y cotidianas entre el Directorio y el ITO, para desarrollar confianzas que faciliten la coordinación en función de los resultados del proyecto esperados y acordados.

Actores concernidos y conductas desarrolladas:

- **Locales:** inicialmente se convocó sólo a representantes de organizaciones territoriales y funcionales convencionales (juntas de vecinos y similares), invocando como fundamento de que este proceso se correspondía con la Mesa “Social” del Territorio y no las productivas. Se aceptó luego el enriquecimiento de la participación local, convocando a otros agentes hasta entonces no considerados como profesores, comunidades agrícolas, pequeños productores y comerciantes: ello se expresa en que N°6 de los 10 integrantes del “Directorio” creado, corresponden a estos

“nuevos” grupos o sectores de interés, trasladando dicha impronta a las orientaciones que terminara asumiendo este proceso y movimiento de participación. Entre los agentes que emergieron con liderazgo respecto de este proceso, se pueden destacar casos como los de miembros de las comunidades agrícolas que tomaron un liderazgo asumiendo compromisos, incluyendo demandas, y discutiendo nuevos temas. Junto con ellos los actores productivos dan una nueva perspectiva de beneficios que tiene el proyecto para la comunidad.

- La **SRM del MOP**, el responsable regional de **Participación Ciudadana** de dicha repartición, y el apoyo brindado al proceso desde la **Dirección Regional de Planeamiento MOP**; con quienes hubo que ir desarrollando confianzas para reducir algunos temores iniciales; y para lo cual la función de enlace facilitador por parte del **Equipo Territorial** fue determinante, así como gestiones de apoyo complementario con el mismo propósito desde la **Secretaría Ejecutiva**, y de ésta con **autoridades nacionales del MOP** para que éstas enviaran “señales” favorables a la Región. Posteriormente, como se señalara, se sumó la Dirección de Vialidad, y el Inspector Técnico de Obras (ITO).
- El **Alcalde** de la comuna más concernida, clave para “dar el pase” a la iniciativa y proceso, por disponer de poder suficiente para complicar el proceso en caso de que no lo compartiera. La iniciativa de ir a presentarles los avances y recoger sugerencias, fue determinante de los buenos resultados.
- **La Mesa Territorial** ha sido un actor no suficientemente presente, al menos al inicio del proceso; sea en cuanto instancia superior del Plan Territorial, o a través de algunos/as representantes privados y/o sociales de la Mesa Territorial o de las Mesas Temáticas (turismo, minería, agrícola, caprina, social); lo que posiblemente significó aprovechar insuficientemente la oportunidad de ligar este proceso al más general o estratégico del Plan Territorial, a través de su gobernanza de Mesa Territorial / Mesas Temáticas, instancia/a que puede haber quedado al menos parcialmente invisibilizada ante un protagonismo de una coordinación público-pública, en este caso, entre el Equipo del PZR y las autoridades y responsables regionales del MOP concernidos.

Conductas desarrolladas por Equipo Territorial del Programa:

- Desarrollar diálogo permanente con los actores involucrados en el proceso de participación, permitiendo bajar la ansiedad y los miedos iniciales, convirtiendo esa energía en un insumo de trabajo.
- Realizar el mapeo de actores concernidos con la iniciativa, más allá de los que pueden informar los respectivos municipios, para poder contar así con nuevos actores territoriales que permitan nutrir la visión de desarrollo del territorio.

- Apoyar la gestión de los nuevos o emergentes liderazgos que surjan del proceso (no solo los/as dirigentes convencionales o de larga data), aportando técnicas y métodos para facilitar al diseño y realización de las reuniones y actividades que permitan tener espacios efectivos de diálogo y avance en la tareas.

Resultados (positivos y negativos) de la experiencia (o avances/retrocesos al presente):

- Además de las mejoras en la calidad y funcionalidad del camino y las obras complementarias en beneficio de las comunidades locales afectadas por el proyecto; mejoramiento de la relación público-privada territorial, a nivel local y regional; y posibilidades que el tipo de prácticas de participación desarrolladas influya para que ellas se amplíen a otros ámbitos de la cooperación para el desarrollo territorial.
- Establecimiento de un precedente: es posible la participación ciudadana sustantiva, aunque esta se inicie “tardíamente”, sólo en la fase de ejecución, y a pesar que se trate de proyectos altamente estructurados o muy poco flexibles en principio como lo son, aparentemente, los de inversión en infraestructuras básicas públicas o de uso público. A la vez, es posible la participación sustantiva en la fase de ejecución, incluso de este tipo de proyectos, y no sólo en las etapas iniciales de estudio, formulación y/o diseño.
- La posibilidad de que dicho “precedente” se constituya en referente en la materia, no sólo en el Territorio y la Región, sino en las formas futuras de relacionamiento Sectorialidad Pública / Comunidad. Ello, sin embargo, no es algo automático, por lo que será necesario gestionar la puesta en valor de ésta y similares experiencias, para contar con argumentos y “pruebas” de que, además de necesaria, la participación es posible y genera bienes comunes que pueden beneficiar a la mayoría de los sectores concernidos, de unos y otros lados de la relación.
- Lo que **no** parece logrado, es que este tipo de prácticas y experiencias puede aparecer aún como algo aislado o tangencial al Plan Territorial, ya que su gobernanza no ha estado implicada centralmente en su origen y desarrollo. El que representantes de las “mesas” no hayan sido parte del proceso, limita la capitalización de la experiencia para aplicaciones similares en otras dimensiones, ejes o proyectos claves del Plan Territorial.

Factores explicativos de la experiencia y/o sus resultados:

- Conjunto de “apuestas” (políticas, estratégicas, metodológicas y operacionales) asumidas para incluir participación sustantiva, que habitualmente van a contrapelo de enfoques e ideologías predominantes que desconfían de la participación ciudadana, de las capacidades y buen criterio de

los/as ciudadanos, y de las posibilidades de ganancia de poder compartiendo poder (“ganar-ganar”). Los momentos de dudas y temores sobre si la apuesta llegaría a buen resultado, fueron enfrentados “hacia adelante”, trabajando más para que la apuesta “resultara”. Los apoyos brindados desde la Secretaría Ejecutiva (políticos, institucionales, metodológicos y de acompañamiento presencial), contribuyeron a que se persistiera en el rumbo iniciado.

- El rol de enlace para el diálogo asumido por el Equipo Territorial, dialogando separadamente con las partes antes de que se encontraran, para bajar los temores y desconfianzas recíprocas inicialmente “naturales” por falta de experiencia y prácticas previas; fue clave para que dichas partes llegaran a encontrarse en un clima positivo con interlocutores que ya era posible considerar, al menos en principio, como potenciales aliados.
- La disposición de las autoridades regionales del MOP (en especial, de la respectiva SRM, para realizar este ejercicio de participación con la seriedad y profundidad que merecía, incluido el no escudarse en los límites de participación formal que establecen o permiten los protocolos del mecanismo oficial del MOP en materia de participación ciudadana.

Sostenibilidad (lo que queda de la experiencia o de sus resultados, en favor o en contra del proceso de desarrollo territorial y/o de la participación de los actores territoriales en dicho proceso): La sostenibilidad es todavía limitada y, probablemente, aún incierta; porque

- Se trata de una experiencia aún muy reciente y en desarrollo, todavía no consolidada en sí misma.
- Todavía no se integra al “corazón” de la estrategia y metodología de trabajo y gobernanza del Plan Territorial.
- Aún no “escala” para transformarse un referente de lo que hay que hacer o replicar en otros ámbitos de intervención, o de lo que puede ser una nueva o mejorada política pública en la materia; debiendo trabajarse esta dimensión a multinivel (territorial, regional-sectorial y regional-político, y nacional-sectorial y nacional-político).
- La conformación de un Directorio Ciudadano, validado y empoderado para pensar y planear las acciones futuras, mirando la oportunidad que brinda la carretera para el desarrollo integral del sector.
- La instalación de protocolo de acuerdos y/o compromisos, lo que permite dar seguimiento a las tareas de cada una de las partes.

Otros actores, procesos o circunstancias que influyeron en la experiencia, sus resultados o sostenibilidad:

- La importancia de la concreción de la ruta Soruco – Manquehua, para la vinculación de los territorios del interior con los servicios y oportunidades que ofrecen los centros urbanos cercanos, mejorando de esta manera la calidad de vida de los habitantes; además de disminuyendo el polvo en suspensión, acortando los tiempos de viaje, y mejorando las posibilidades de puesta vitrina de venta de productos.
- La inclusión de nuevos actores territoriales en el proceso de participación, permitiendo incorporar diferentes visiones de los alcances del proyecto.
- La relación de trabajo con la SEREMI MOP, permitiendo avanzar en el trabajo, manteniendo informados a los encargados de participación del MOP a través de correos y reuniones formales de retroalimentación entre los equipos de trabajo.

APRENDIZAJES Y PROPOSICIONES QUE SURGEN DE LA EXPERIENCIA

Lecciones aprendidas localmente (por la Mesa, Actores y/o Equipo Territorial):

- Por parte del **Equipo Territorial**: la participación ciudadana en inversiones o acciones públicas mayores es posible, incluso en situaciones en que ello se hace posible sólo en fases “tardías” de ejecución, y respecto a iniciativas públicas cuyos titulares son entidades muy estructuradas, como el MOP.
- Por parte de las **Autoridades Regionales del MOP**: es posible la participación ciudadana sustantiva, incluso después que las inversiones u obras ya están definidas, diseñadas y adjudicada su ejecución. Y ello puede gestionarse de modo cooperativo (no conflictivo) con la comunidad concernida, si hay buena voluntad de las partes. Además de mejorar las obras y su ejecución, ello aporta legitimidad social a los SSPP concernidos, y mejora las relaciones de la institucionalidad pública (ministerio) con la ciudadanía.
- Por parte de la **Gobernanza del Plan** Territorial (Mesas Temáticas, y Mesa Territorial): dada su limitada participación, no es evidente que a dicho nivel se estén obteniendo aprendizajes desde esta experiencia, y capitalizándolos para el mejoramiento, ampliación y profundización del proceso de desarrollo territorial que se impulsa en el Territorio.

- Por parte de la **Secretaría Ejecutiva** del Programa: conveniencia de sistematizar experiencia, y promover la apropiación de aprendizajes surgidos de ella a través de los Equipos Territoriales de otras regiones. **Pendiente** puede estar el diseñar y realizar un plan orientado expresamente a la puesta en valor de la experiencia en el plano político-institucional (nacional), para que puedan asumirse como política o, al menos, orientación de política.

Aprendizajes que se estiman aplicables de modo general a procesos de desarrollo territorial:

- La participación sustantiva es deseable, posible y, llevada a cabo seriamente y en profundidad, solo puede traer aparejados beneficios para los procesos de desarrollo territorial protagonizados localmente. Mientras más “grande” es el proyecto o inversión pública asociada o más relevante para un determinado territorio, más importante es la participación sustantiva para que exista apropiación ciudadana territorial del mismo
- Conveniencia de considerar el enfoque, los criterios y los tipos de opciones asumidas en el caso de esta experiencia (ver más arriba), aplicando a la propia especificidad territorial los principios subyacentes a ello (y en ningún caso tratando de “copiar” la experiencia, replicando sus actividades, o reproduciendo sus procedimientos).

Proposiciones para mejorar estrategias y métodos de desarrollo territorial:

- Levantamiento inicial de actores relevantes, actuales y potenciales, del Territorio.
- Instalar competencias en el Territorio, que permitan continuar proceso de reuniones en el tiempo sin la presencia de profesionales.
- Propiciar espacios de conversación entre los actores locales, que permita abrir el abanico de opciones personales, construyendo aspiraciones colectivas del territorio.