



UMC  
UNIVERSIDAD  
MIGUEL DE CERVANTES



# DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

EDITOR  
**JORGE MALDONADO ROLDÁN**

**SERIE 7**  
**LIBRO III**



UMC  
UNIVERSIDAD  
MIGUEL DE CERVANTES

# **DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**

Editor  
Jorge Maldonado Roldán

UNA PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL  
Y COMUNAL (IDEC) DE LA UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES

**DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA  
EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**

ISBN N° 978-956-7803-25-5

ISBN N° 978-956-7803-26-2

EDITOR

JORGE MALDONADO ROLDÁN

**UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES**

Mac Iver 370

Santiago Centro

Fonos: 22 927 3401 - 22 927 3403

admission@umcervantes.cl

www.umcervantes.cl

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Gráfica Funny S.A.

grfunny@123.cl

CHILE 2020

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	5
<i>Gonzalo Duarte Leiva</i>	
<b>LAS NUEVAS TENDENCIAS GLOBALES EN LA GESTIÓN LOCAL</b>	9
<i>Gonzalo Duarte Leiva</i>	
<b>EL “ESTALLIDO SOCIAL” VISTO DESDE LAS COMUNAS Y REGIONES</b>	21
<i>Claudio Orrego Larraín</i>	
<b>COMPONENTES ÉTICOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL Y SUS EFECTOS EN LA DEMOCRACIA</b>	33
<i>Jorge Maldonado Roldán</i>	
<b>DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: DIMENSIONES, TRAYECTORIA E INCONVENIENTES DEL ACTUAL CENTRALISMO</b>	47
<i>Jorge Caro Fernández</i>	
<b>DESCENTRALIZACIÓN DESAFÍO PAÍS. UNA MIRADA GLOBAL: PROSPECTIVA Y TENDENCIAS EN LA PERSPECTIVA DE LO LOCAL</b>	61
<i>Víctor Maldonado R.</i>	
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS SOCIALES: UNA MIRADA DESDE LA GESTIÓN MUNICIPAL, DESAFÍO PARA CONSTRUIR COMUNIDAD</b>	73
<i>María Luisa España Le-Feuvre</i>	
<i>Carla Gómez Navarro</i>	
<b>LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD</b>	87
<i>Loreto Martínez Oyarce</i>	
<b>DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN: DOS MOMENTOS DE UN MISMO PROCESO EN LA PLANIFICACIÓN LOCAL</b>	97
<i>Leyla Padilla Jiménez</i>	
<b>DIAGNÓSTICOS DE SEGURIDAD A NIVEL LOCAL Y TÁCTICAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y VIOLENCIA. EL EQUILIBRIO ENTRE DIAGNOSTICAR Y LA URGENCIA DE INTERVENIR</b>	115
<i>Adolfo González Vargas</i>	



# Presentación

**GONZALO DUARTE LEIVA**

Director del IDEC-UMC

Esta publicación surge en momentos en que el mundo y Chile enfrentan tiempos de confrontación y desafíos. Un gran número de países durante el tiempo recién pasado se han visto convulsionados por protestas sociales y una crisis sanitaria de dimensiones planetarias.

El Instituto de Desarrollo Regional y Comunal (IDEC), de la Universidad Miguel de Cervantes, tiene dentro de sus funciones, acompañar la capacitación y formación ante los procesos sociales que se producen en el ámbito local y regional, por lo que constituye un orgullo, presentarles un nuevo aporte a esa reflexión colectiva sobre los desafíos que enfrentan los municipios de nuestro país.

A partir de algunas reflexiones sobre los desafíos de la gestión local en los tiempos presentes, hemos convocado a un conjunto de selectos profesionales a compartir sus miradas sobre las tareas del presente y del futuro de los actores de la realidad local en el ámbito del desarrollo social.

Es así como el “estallido social” es visto desde las comunas y regiones, mediante una interesante reflexión del profesor Claudio Orrego, donde nos invita a analizar la crisis social que vive Chile, desde la perspectiva territorial y de cómo ve las luces de salida, desde el territorio. Nos muestra la dimensión no económica de la desigualdad. Nos invita a mirar no solo la desigualdad social de ingreso, sino más bien, el acceso de otro tipo de oportunidades de capital cultural, de redes, de contactos, la desigualdad urbana y la del abuso y mal trato, que es evidente en nuestro país.

Por su parte, el profesor Jorge Maldonado, nos invita a reflexionar, sobre los componentes éticos de la gestión pública local y sus efectos en la democracia en tiempos en que la confianza y la desconfianza, son experiencias humanas cotidianas.

Hoy se habla de que existe una verdadera crisis de confianza, que parece afectar transversalmente a las personas y las sociedades en el actual contexto global. Obviamente esa misma reflexión es posible de aplicar a la esfera local y a la acción de los municipios.

Más allá de procurar demostrar o no la verdadera profundidad de esta crisis,

su impacto y sus efectos colaterales, interesa aquí observar su contenido ético y las implicancias generales que esto pudiera tener, especialmente en el marco del sistema democrático.

Es un lugar crecientemente compartido el que Chile requiere una mayor descentralización de nuestro país, esta materia es lo que abordan los profesores Jorge Caro y Víctor Maldonado, mediante su mirada sobre el proceso de progresivo avance de la descentralización que ha vivido el país. Sus análisis sobre la descentralización en Chile y sus dimensiones, trayectoria e inconvenientes ante el actual centralismo, nos permiten una mirada global de prospectiva y tendencias en la óptica de lo local.

El aporte de esta publicación, siguiendo la concepción de nuestra institución, busca entregar elementos y aportes a la formulación de políticas públicas a partir de los instrumentos de participación comunitaria. Creemos en el IDEC; que la Participación ciudadana, es un elemento que contribuye a unas políticas sociales más eficientes, para ello entregamos, a través de la presentación de la profesora María Luisa España, una posición desde la gestión municipal, como un aporte al desafío de construir comunidad.

La profesora España, nos permite mediante su análisis sobre los aportes de los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones y posterior implementación de políticas públicas, contribuir a perfeccionar la gestión local. Se trata de un estudio que aborda los principales elementos que contribuyen al desarrollo de las comunas en materia, de inclusión de la sociedad civil.

Para este objeto, la profesora Loreto Martínez nos ofrece un análisis en la gestión de las políticas sociales en la nueva institucionalidad, entregando elementos de información sobre el sistema de protección social, y su aplicación comunal, acompañado de una mirada sobre la evolución de la medición social local.

El texto que ponemos a disposición de los interesados en el desarrollo local tiene, además, la particularidad de combinar lo teórico con lo instrumental. Es así como la profesora Leyla Padilla entrega elementos que permitan un diagnóstico y evaluación en el proceso en la planificación local.

Hemos querido entregar contenidos, para fortalecer las capacidades del diagnóstico socio comunitario para conocer la realidad y transformarla, como poder la apreciación situacional y su aporte al diagnóstico local, cual es el proceso y los instrumentos, la evaluación social de proyectos en lo local, sus aspectos metodológicos, herramientas de monitoreo y seguimiento de proceso, tipos de evaluaciones según momento en que se realiza y la elaboración de indicadores en evaluación, son todos aspectos que se podrán encontrar en este texto.

De igual manera, queremos aportar a un tema de significativa preocupación, en las comunidades actuales. Para ello, entregamos a través del aporte

del investigador Adolfo González, elementos para abordar la seguridad ciudadana. Como formular un diagnóstico de seguridad a nivel local y como formular tácticas de prevención del delito y la violencia. Su escrito nos aporta elementos de contexto de la gestión municipal en seguridad, los pasos para desarrollar un diagnóstico operativo y como elaborar un plan de intervención.

Como Instituto esperamos con esta publicación, proporcionar un instrumento que permita a los municipios del país, estimular y desarrollar respuestas ante los desafíos que presenta la democracia y el desarrollo social, en la actualidad.

Para concluir esta presentación, quiero agradecer a nombre de nuestra universidad y del IDEC, a Miguel Ángel Gómez, Presidente de la Unión de Funcionarios Municipales de Chile (UFEMUCH) y a José Agustín Olavarría Jefe de la Academia de Capacitación Municipal y Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), por la confianza depositada en nosotros, que posibilitó el desarrollo del diplomado que da lugar a la presente publicación. Por nuestra parte, esperamos continuar el fructífero trabajo académico implementado con ambas entidades y con ello seguir contribuyendo con el continuo mejoramiento de la gestión municipal y la formación de sus autoridades, directivos y funcionarios en todo el país.



# **LAS NUEVAS TENDENCIAS GLOBALES EN LA GESTIÓN LOCAL**

**GONZALO DUARTE LEIVA\***

Sin duda cuando nos preguntamos sobre las grandes tendencias y desafíos que deberán enfrentar las instituciones de gestión local, inevitablemente nos sorprendemos por la tarea de transformación que tendrán que asumir los municipios en los próximos años.

Los cambios violentos y significativos han tensionado las estructuras municipales con una fuerza no imaginada. El envejecimiento de la población, la concentración urbana de la población, el desempleo generado por la automatización laboral, el desafío de la transformación tecnológica y de las comunicaciones, el cambio climático y la transformación de las estructuras familiar, están redefiniendo muchas de las cuestiones económicas, políticas y sociales del mundo que deberán asumir y colaborar a resolver los municipios.

## **1. EL DESAFÍO DEMOGRÁFICO**

Latinoamérica es la región, que está envejeciendo más rápido en el mundo. Entre el 2010 y el 2020, la población de más de 25 años creció casi 21%, mientras que la población menor a esta edad disminuirá 3.78%. Esto quiere decir que para el 2020 la población de más de 25 años en Latinoamérica alcanzará los 379 millones y la población menor a esta edad será de 264 millones, una diferencia de más de 100 millones.

La población en edad de trabajar (15 a 60 años) seguirá creciendo hasta el 2025, momento en el que comenzará a reducirse, lo que plantea extraordinarios desafíos para los sistemas de seguridad social.

El envejecimiento de la población también obligará a que los gobiernos destinen mayores recursos a los sistemas de salud. El desafío para la estructura sanitaria, que en el pasado tenían como foco principal de atención a la población infantil, ahora deberá mutar hacia la tarea de fortalecer todos los programas de carácter gerontocráticos.

Esto también hará que las prioridades políticas de los gobiernos y funcionarios, que en la actualidad se enfocan en la educación, cambien hacia las necesidades

---

\* Sociólogo de la Universidad de Chile. Ex Alcalde de La Florida. Ex Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades y Ex Diputado de la República.

de la población de más edad, como las atenciones a jubilados y sus servicios. Entre las consecuencias económicas que tendrá esta tendencia, está el que, aunque el consumo seguirá teniendo impulso, el crecimiento económico será lento de forma crónica.

Actualmente una de cada diez personas pertenece al grupo adulto mayor y se espera que para el año 2025 esta proporción sea de uno por cada cinco. Si esto se compara con la población menor de 15 años, los adultos mayores ascienden actualmente a uno por cada dos niños y niñas. Para el 2025, esta relación sería de 103 adultos mayores, por cada cien personas menores de 15 años.

En el proceso de transición al envejecimiento, Chile llegará a que su Índice de Dependencia Demográfica (IDD) evolucione desde 57,2 en el 2005 a 60,0 en el 2020.

Esto significa que, por cada cien personas potencialmente activas, habría 60 dependientes (menores de 15 y 60 años o más). Esta situación no será homogénea a nivel del territorio. En La Araucanía el índice era de 62,3 y en Coquimbo era de 61,0. Estas fueron las regiones con mayor índice de Dependencia Demográfica en la década pasada. Esta tendencia se mantendría en 2020 (64,1 y 63,3 respectivamente). Por el contrario, las regiones que presentan un menor índice son Antofagasta, con 54,3 en 2005 y 55,4 en 2020 y Magallanes con 52,6 y 56,6 respectivamente.

Por tanto, el desafío de servicios a nivel local para la población también presentará matices sobre todo entre las comunas urbanas y las comunas de mayor ruralidad y aislamiento que ven la temprana migración de su población joven.

Chile vive lo que se conoce como una transición demográfica avanzada, con una natalidad y mortalidad moderada o baja, lo que se traduce en un crecimiento natural bajo, del orden del 1%. Se caracteriza por una estructura con menos del 30% de su población en el grupo de edades menores.

Este proceso de transición provocará transformaciones socio demográficas en sus niveles de fecundidad, mortalidad y movilidad territorial que afectan directa e indirectamente a la familia y los sistemas de protección y bienestar social.

Este cambio demográfico va acompañado de la modificación de la esperanza de vida al nacer, la que ha aumentado considerablemente y en conjunto con la disminución de la tasa de fecundidad, ha incrementado las estructuras de edades de las poblaciones de la región.

Todo lo anterior provoca una necesaria modificación en los servicios municipales y los recursos humanos necesarios para atender la mayor dependencia de los adultos mayores.

Este constituye uno de los principales desafíos para las políticas públicas. A su vez, este proceso va acompañado por una significativa modificación de la estructura familiar.

Si bien aún la familia tradicional sigue siendo la estructura más común en las sociedades latinoamericanas, pues aún representa 61.6% de la población en América Latina, cada día se incrementan las personas que viven solas o las familias mono parentales y disminuyen las familias nucleares y las familias extendidas.

Las personas que viven solas o con amigos, conforman el 14.5% de la población total. Esto genera un requerimiento adicional en la atención de los adultos mayores, que progresivamente obligara a desarrollar hogares de larga acogida o espacios de acogida transitoria, para una población que en el pasado encontraba acogida en las familias extendidas.

El creciente número de personas que viven solas o con amigos está incrementando sus demandas sobre el actor público, sobre otros servicios, como la demanda de vivienda, consumo y su cuota de mercado, lo que está llevando a una expansión de una noción de individualismo cada vez mayor.

La tendencia hacia las metas individuales y no familiares, ha transformado la crisis económica experimentada en Latinoamérica, derivando en una crisis social que resulta insuficiente para dar respuesta a la demanda que presentan los grupos más vulnerables.

Todos estos cambios han tenido efectos en las familias latinoamericanas, en las cuales se han producido ciertas transformaciones.

Este proceso, en síntesis, se caracteriza por un nivel de fecundidad inferior al nivel de reemplazo, un incremento de la soltería en conjunto con un alargamiento de la etapa previa a la formación familiar, una postergación del primer hijo, la expansión de las uniones consensuales y un creciente número de nacimientos de hijos fuera de la estructura matrimonial, un aumento de la ruptura matrimonial, planificación familiar y diversificación de las modalidades de estructura familiar.

Esta modificación estructural de la organización social, generará cambios sustantivos en las demandas requeridas de servicios sociales deportivos y culturales que exige la población a los municipios.

Cómo adecuar las estructuras que estaban destinadas a atender a una población cuyo eje fundamental estaba en la crianza y la educación de los niños y niñas, ante una nueva demanda en que los abuelos y los adultos constituyen una demanda creciente, es uno de los nuevos desafíos de los municipios, que deberán adecuar de manera equilibrada, una progresiva evolución de sus servicios tradicionales a estas nuevas exigencias de la población.

## 2. LA CONCENTRACIÓN URBANA

Un segundo desafío que los municipios están enfrentando, es un proceso de concentración urbana que cambia y genera la emergencia de un conjunto de nuevos problemas y desafíos en el siglo XXI.

La población ha pasado de una localización rural a un modelo de asentamiento básicamente urbano. El 86% de la población vivirá en ciudades y urbanizaciones para el 2025. Un ejemplo de aquello, está en la zona metropolitana de México, es la mega ciudad más grande de Latinoamérica, con 24.6 millones habitantes. A esta realidad se suman ciudades que están acumulando a la mayoría de la población de sus respectivos países, como Lima y Santiago. Esto hace que la América Latina sea actualmente la región más urbanizada del planeta y para 2025, se espera que el 86% de su población, es decir, 567 millones de personas, vivirá en ciudades o mega ciudades.

La concentración urbana genera una demanda por trabajo, vivienda, educación, salud, transporte y seguridad, de una dimensión e intensidad creciente. Estas son tareas que exigen de los municipios respuestas para la creciente ciudadanía urbana, que emerge.

Así mismo, el consiguiente abandono del campo, ha obligado a millones de personas a desplazarse de sus lugares de origen en busca de mayores oportunidades de empleo y remuneración. Esto se expresa en un creciente proceso de migración que aumenta la competencia laboral dentro de las ciudades.

La migración es otra de las tendencias que ha experimentado la región desde hace varias décadas. Este fenómeno que se da en todo el continente americano ha afectado de forma importante a Latinoamérica. El peso de la migración externa se traduce en que, en el caso de Chile, más del 7% de la fuerza laboral, sea extranjera. El fenómeno migratorio obliga a los municipios a abordar el desafío de la diversidad cultural y lingüística en sus servicios municipales.

Esto se ve agravado por la transformación tecnología que empuja el desempleo en América Latina. En todo el mundo, las tecnologías están irrumpiendo en prácticamente todos los sectores, desde la producción hasta la comercialización y la vida cotidiana.

Si bien el uso y creación de tecnologías sin duda está dejando beneficios en la región, como el incremento de la riqueza, también es cierto que los avances científicos y tecnológicos causarán una mayor división social.

La automatización de muchos empleos dejará en el desempleo a millones de trabajadores, que sólo se estima que podrán incorporarse a ciertas áreas del sector servicios, con poca remuneración o bien subsistiendo en el sector informal.

Si bien existen tecnologías que están teniendo éxito como las energías renovables, las tecnologías de la información y la comunicación y el almacenamiento de energía, existen diversas tecnologías que sustituirán empleos, tales como la robótica, la inteligencia artificial, por citar dos casos en que sus efectos se sienten en la actualidad.

### **3. EL DESAFÍO DE LAS COMUNICACIONES**

Por otra parte un tercer desafío resulta de la transformación tecnológica de las comunicaciones, que genera un conjunto de nuevas formas de relacionarse y diversas actividades que constituyen también desafíos para el municipio actual.

¿Cómo relacionarse con los habitantes de sus comunidades?, ¿cuáles son los instrumentos que informan y forman la opinión pública local y nacional?

¿Cómo dialogar con los habitantes y sus necesidades y demandas?

Estas transformaciones constituyen un desafío adicional para los municipios actuales, frente a la proliferación de instrumentos y medios de comunicación a disposición de los ciudadanos.

Hoy existen 5,11 billones de usuarios de “móviles únicos” en el mundo, 100 millones más (2 por ciento) en el último año, Se estiman 4,39 billones de usuarios de sistemas de internet en 2019, con un aumento de 366 millones (9 por ciento) en comparación con enero de 2018.

Existen 3.48 mil millones de usuarios de redes sociales en 2019, con el total mundial creciendo en torno a 288 millones (9 por ciento) anual. En enero de 2019, 3.26 billones de personas utilizan las redes sociales en dispositivos móviles.

El estudio Digital News Reporte 2018 del Instituto de Reuters de la Universidad de Oxford<sup>1</sup>, realizado en 37 países, nos informa sobre el comportamiento de los consumidores a través del uso de redes sociales en Chile 2018.

De los casi 18 millones de chilenos, más del 77% tienen acceso a Internet, sin considerar otras investigaciones que apuntan cifras mucho mayores.

¿Cuáles fueron las redes favoritas de los chilenos? El estudio ya mencionado nos informa que Facebook encabezó la lista con un 82%, seguida de WhatsApp con un 78% y YouTube con el 74%.

---

1 Digital News Reporte 2018 del Instituto de Reuters de la Universidad de Oxford; <http://media.digitalnewsreport.org/wp-content/uploads/2018/06/digital-news-report-2018.pdf>

La televisión y las redes dominan las noticias. El consumo de noticias es liderado por los formatos digitales en un 89%, seguido por la televisión con un 75%, y otro 71% es representado por los usuarios que se apoyan en el uso de redes sociales en Chile 2018 como fuente informativa.

La mayoría consulta sus noticias en Emol.com (35%), Lun.com (32%) y BiobioChile online (29%), mientras que el 68% observa las noticias a través de Facebook, un 36% lo hace por medio de WhatsApp y el 27% utiliza YouTube como canal.

El año 2018 representó a nivel mundial un año de crisis para la confianza en las redes sociales. Los conocidos casos de intervención de las redes en USA, Brasil, Colombia entre otros y tras el escándalo de Cambridge Analytica y el público reconocimiento del mal uso de su información para influir indebidamente en la población, reconocido ante una audiencia en el Congreso norteamericano, Facebook se enfrentó a una presión sin precedentes por parte de los usuarios y reguladores para mejorar la seguridad y la transparencia de su gestión.

Mientras tanto, Twitter luchó contra las controversias sobre la proliferación sin restricciones de bots en su plataforma, eliminando millones de cuentas falsas.

En los últimos meses, consumidores, reguladores y observadores de medios de comunicación han cuestionado la privacidad, la precisión y la ética de casi todas las redes sociales. El resultado ha sido el siguiente: según el informe Trust Barometer 2018 de Edelman<sup>2</sup>, el 60% de las personas encuestadas ya no confía en las empresas de redes sociales. Mientras tanto, el Instituto Ponemon, una firma de investigación independiente que está especializada en la protección de datos y privacidad, afirma que la confianza en Facebook ha caído un 66%.

En un momento de escepticismo en las redes, las reglas del juego han cambiado. Los usuarios desconfían de muchos medios de comunicación e "influencers" cuyos seguidores, a menudo, son comprados o falsos. Según diversos estudios publicados por los medios de comunicación, la difusión de noticias falsas, compartidas por diversos sitios web, constituye una práctica recurrente que encuentra en los ciudadanos una audiencia receptiva.

Esto hace que los medios tradicionales ganen confianza. Pues la difusión de noticias falsas, hace que el 53% de los chilenos confíe en los medios tradicionales, y un 40% confíe en las noticias difundidas a través de las redes sociales.

Los smartphones son los equipos más utilizados. El 81% los eligió como su medio para ver noticias, mientras que el 47% usa su computador y el 14% una tableta, dejando a ambos con un descenso del 4%.

---

2 2019 Edelman Trust Barometer global report; [https://es.slideshare.net/mii\\_editor/edelman-trust-barometer-2018](https://es.slideshare.net/mii_editor/edelman-trust-barometer-2018)

Por tanto las páginas web de las municipalidades deben adecuar sus diseños para un uso creciente desde el teléfono. Este grado de inserción de la población en las tecnologías de comunicación, constituye un desafío, pero también una oportunidad, para las instituciones locales que incorporen su utilización, como herramienta de participación en la gestión local.

Se ha producido, pues, un giro significativo y la confianza vuelven a recaer principalmente en amigos, familiares y conocidos. Los usuarios también están regresando a los medios de comunicación tradicional y de confianza; y el 71% de las personas están de acuerdo en que las redes sociales deberían hacer más para apoyar el periodismo de alta calidad.

Se levantan voces prestigiosas que piden establecer regulaciones más estrictas para las redes sociales y su comportamiento. Surge una tendencia que demanda asumir ciertas orientaciones al desarrollo de las redes digitales.

La comunicación a través de las redes, deberán asumir la necesidad de reconstruir la confianza. Para ello deberán humanizar sus mensajes, enriquecer sus contenidos derivando al uso de las redes como instrumentos que cuentan historias que hagan sentido y tengan permanencia en el ciudadano.

Las redes institucionales deberán asumir una fuerte competencia con las redes privadas que además, utilizaran los anuncios de pago en las redes, esto requiere que los profesionales de las comunicaciones de las entidades locales mejoren sus estrategias.

Las plataformas de mensajería deberán responder a los usuarios que demandan mejores experiencias individuales en las redes.

Los nuevos formatos, los desafíos y las formas de participación, hacen de estos tiempos unos años desafiantes para que los municipios puedan trabajar en las redes sociales; lleno tanto de transformaciones, como de posibilidades.

#### **4. EL CAMBIO CLIMÁTICO UN NUEVO DESAFÍO**

Una nueva tarea a la que los municipios no se podrán restar, es la tarea de enfrentar y paliar los efectos del cambio climático que enfrentan sus territorios.

Chile es un país altamente vulnerable al impacto del cambio climático, de acuerdo a lo diagnosticado por la Convención Marco de Naciones Unidas por el Cambio Climático, Nuestro país presenta múltiples condiciones que lo hacen sensible a su impacto.

Nuestros municipios enfrentarán las consecuencias de estas transformaciones, al contar con amplios territorios de borde costero con baja altura, muy

propensas a sufrir inundaciones, zonas áridas y semiáridas que son propensas a la sequía y la desertificación y que están desarrollando procesos de déficit de agua, zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal. Todo ello refleja la existencia de riesgos permanentes de incendios forestales, zonas urbanas con problemas de contaminación atmosférica; y zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los sistemas montañosos.

Nuestro país está enfrentando desastres naturales con gran frecuencia y por esta razón, Chile ratificó en 1994 la Convención Marco ya mencionada y posteriormente se hizo parte del Protocolo de Kioto en 2002. Actualmente, es parte del Acuerdo de París en 2017 (sucesor del Protocolo de Kioto).

Esta es la respuesta institucional del Estado chileno, mientras se van acumulando pruebas científicas del calentamiento global y su impacto en el clima (reducción de glaciares y casquetes polares, elevación de la altura de las aguas, meteorología extrema, etc.). El consenso de la comunidad internacional sobre la urgencia de una acción coordinada para moderar el impacto del desarrollo económico en el clima, va en aumento (Acuerdos de París).

No es evidente que ese mayor consenso acabe en acuerdos efectivos, pero sin duda la problemática del cambio climático y su impacto en los ecosistemas globales nos seguirá acompañando en las siguientes décadas, afectando al desarrollo humano.

Frente a esta realidad, los municipios deben prepararse para continuar enfrentando las permanentes emergencias que esta transformación atmosférica ira implicando en el territorio y su población.

El incremento de la temperatura se expresa en las sequías, e inundaciones, los aluviones e incendios catastróficos. Un ejemplo reciente, es lo que el mundo pudo conocer en Australia, y Chile durante los últimos años, donde incendios forestales de intensidad desconocida fue seguida por inundaciones catastróficas.

Los municipios futuros deberán incorporar a sus estructuras administrativas, políticas de prevención de emergencias mucho más activas y así mismo deberán incorporar programas sistemáticos de evaluación territorial de riesgos, producto de los cambios climáticos.

Los planes de desarrollo comunal y los planos reguladores del territorio, deberán considerar la incorporación sistemática de estas consideraciones e incrementar los requisitos para autorizar asentamientos urbanos en las zonas costeras, modificar las regulaciones para la ocupación del territorio y sus diversas actividades.

Esto inevitablemente impactará el conjunto de la vida social, en que le toca contribuir y participar a los municipios.

## 5. EL DESAFÍO DE POLÍTICAS SOCIALES PARA UNA NUEVA CIUDADANÍA

La revolución tecnológica ha generado transformaciones de gran magnitud que son irreversibles. Sus consecuencias aún son impredecibles y serán sin duda cambios que deberán ser asumidos por los municipios, de manera simultánea a los problemas no resueltos en el terreno de la pobreza, de las desigualdades de toda índole, de falta de oportunidades, particularmente para los más jóvenes, y de la concentración de la riqueza en círculos cada vez más minoritarios.

Si observamos la realidad, Chile al igual que un conjunto de otros países, está enfrentando movimientos sociales cuya causa está en el descontento multisectorial que se expresa en movilizaciones masivas de protesta.

A Chile se le atribuía ser un país relativamente exitoso. La pobreza había pasado de un 42% en 1989 a un 8,7% el 2017; el Índice de Desarrollo Humanos es el más alto de América Latina, el PIB per cápita bordea los US\$ 26 mil dólares, las expectativas de vida superan los 80 años, etc. No obstante estos y otros indicadores positivos, como se ha señalado, aún subsisten desigualdades de variada naturaleza que afectan, incluso, la dignidad y esperanzas de las personas.

El movimiento social chileno y su malestar ocurren en otros países de América, de Europa, de Asia y de África. Sus demandas son muy similares: nuevos derechos, más igualdad, más dignidad, menos corrupción, superar la pobreza, garantizar la igualdad de oportunidades, de género, el acceso a la salud, a una pensión de jubilación justa y otros.

Nuestro presente está marcado en gran medida por el descontento. Los avances tecnológicos importantes que han impactado positivamente en la medicina, en la genética, en la industria, en la agricultura, en los hogares, en las comunicaciones y en tantos otros ámbitos, constituyen herramientas que destruyen las distancias y evidencian las desigualdades inaceptables para los ciudadanos.

Las demandas ciudadanas de mayores y mejores condiciones de vida, se muestran desafiantes para todas las instituciones democráticas. ¿Cómo lograr una efectiva representación de la voluntad ciudadana en un sistema de gobierno eminentemente centralista?

¿Cómo desarrollar las respuestas que los habitantes de nuestras comunidades demandan, asumiendo la velocidad del cambio y las transformaciones que generan las nuevas tecnologías y el crecimiento de las ciencias?

El modelo, que encuentra en el centro al Estado como forma de representación de la nación, está en crisis y esto demanda nuevas respuestas. Una manera

de asumir aquello, está básicamente estableciendo niveles crecientes de descentralización.

Solo fortaleciendo las estructuras más cercanas a la población, es lo que hará posible asumir el desarrollo de políticas sociales más flexibles y heterogéneas, que sean capaces de reconocer y reaccionar en tiempo y oportunidad a las exigencias ciudadanas.

Es necesario reconocer la emergencia de un nuevo paradigma que determina roles diferenciados y contrapuestos a los esquemas clásicos vigentes en las políticas sociales de nuestros gobiernos. Esto necesariamente debe ser así, considerando particularmente las diversas realidades de estructuración urbana por una parte, grandes comunidades metropolitanas, las comunidades intermedias básicamente urbanas y las municipalidades pequeñas, con orientación prioritariamente rural.

Para esta diversidad de asentamientos humanos las recetas uniformes no existen. Los gobiernos locales de las grandes urbes, están en condiciones de asumir el desafío de estructurar respuestas a la diversidad de tareas, con niveles de autonomía significativamente superiores. Esto involucra el desafío de la coordinación de políticas diversas, de varias autoridades locales en un área metropolitana, o –aunque no es un caso dominante– el de la compleja administración pública centrada en una gran ciudad, con un esquema unificado y relativamente centralizado a nivel metropolitano.

En cambio los gobiernos locales de las llamadas ciudades intermedias, presentan una diversidad de características que requieren contar con niveles crecientes de colaboración de los niveles de gestión central, cuya acción, particularmente en países con elevados niveles de desarrollo, puede involucrar desde la gestión de políticas públicas por parte de administraciones municipales, con un amplio margen de captación de recursos fiscales, como también la posibilidad de incluir la coordinación de actores de nivel provincial, o subnacional, y también de las agencias del orden central o nacional.

Por otra parte la realidad de los gobiernos locales en las pequeñas municipalidades en general en América Latina, se ubican como ejes de áreas rurales con economías campesinas y con lógicas y estructuras que requieren la cooperación. La mayoría carecen de autonomía fiscal, y por ello, son altamente sensibles a los esquemas de transferencias intergubernamentales, provenientes del nivel central.

Muchas de las políticas públicas, imputables a los gobiernos locales de menor tamaño en los modelos de estado centralizado, como es el caso de Chile, son acciones de cabildeo y de intermediación con las autoridades centrales y regionales, que poseen tanto el poder político como la soberanía territorial y fiscal, que les permiten la asignación de los recursos y las posibilidades de responder a las demandas ciudadanas o a la ejecución de los planes de desarrollo que se establezcan a nivel local.

Por tanto, asumir el desafío de modificar las políticas sociales para responder a las exigencias de esta nueva ciudadanía, más envejecida, más informada, más diversa y demandante, solo encontrara respuesta adecuada en un estado más descentralizado, flexible y diverso que lo que existe en la actualidad.



# EL "ESTALLIDO SOCIAL" VISTO DESDE LAS COMUNAS Y REGIONES

**CLAUDIO ORREGO LARRAÍN\***

Me centraré en cómo es posible analizar la crisis social que vive Chile, desde la perspectiva territorial y de cómo veo yo las luces de salida, desde el territorio, sea este local o regional.

Lo primero es que suscribo la idea de la necesidad de hacer estas reflexiones con un grado importante de humildad. No es que no se pudiera avizorar la crisis social que vive Chile, pero creo que ha sido tal la magnitud, tal la violencia, la pasividad de algunos, lo que ha durado, que estamos todos de alguna manera también revisando lo que hemos pensado y lo que hemos hecho (o dejado de hacer) estos años. Entonces, lo que uno propone como reflexión es más bien una reflexión preliminar.

La primera reflexión que quiero hacer, tiene que ver con la dimensión no económica de la desigualdad. Yo creo que hemos hablado muchísimo de la dimensión económica y se cita al Índice de Gini, cuyo significado por supuesto la ciudadanía no entiende, para tratar de explicarnos que esto tiene que ver con cómo se reparte el ingreso total del país en todas las personas. Es un hecho que Chile no es demasiado distinto en desigualdad que países más desarrollados antes de impuestos. Es después de impuestos donde se produce efectivamente la gran diferencia en esto que se llama la desigualdad económica.

De esto hemos escuchado muchísimo. Lo segundo que hemos escuchado, aunque en menor intensidad, es la desigualdad social. Aquí no nos referimos solamente al ingreso, sino más bien al acceso de otro tipo de oportunidades de capital cultural, de redes, de contactos, que es evidente en nuestro país.

Chile es un país profundamente clasista. Somos un país del "pituto", donde desde el más rico hasta el más pobre siempre creen que el uso de la amistad y el contacto para conseguir algo, es legítimo. Yo siempre recuerdo mi experiencia como alcalde. La gente venía a verme y me decía: "primero que

---

\* Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magister en Políticas Públicas de la Universidad de Harvard. Ex Ministro de Bienes Nacionales y Vivienda y Urbanismo. Ex Alcalde de Peñalolén y Ex Intendente de la Región Metropolitana.

nada le quiero decir don Claudio que yo voté por usted y somos 9 personas en la casa. Luego, "yo nunca he pedido nada". Para finalmente pedirme una pega para el hijo. Entonces lo del "pituto" es algo bastante universal en nuestro país. Los "pitutos" tienen distinta magnitud, dependiendo de la escala social, pero al final es parte de esta tremenda desigualdad social que tenemos. De todo esto yo creo que se ha hablado bastante.

Hay otras dos dimensiones adicionales de desigualdad, sobre las cuales nos falta mucho camino por recorrer: la desigualdad urbana y la del abuso y maltrato. Desde el punto de vista académico es necesario analizar cómo se conceptualizan y cómo se miden, ya que lo que no se mide no podemos mejorarlo.

Respecto a la desigualdad urbana, yo me he preguntado, ¿Cómo sería un Índice Gini de la ciudad? Actualmente estoy haciendo clases en el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica y se lo he planteado a mis colegas. Si ya tenemos más o menos claro cuánto pesa el Gini económico y tenemos alguna noción del social, la pregunta es cómo abordar un GINI Urbano. ¿Cómo se mediría? Aun cuando hay mucha literatura internacional al respecto, no existe una aproximación conceptual universalmente aceptada. Por eso mi aproximación es más bien desde la práctica.

Tengo en la mente poblaciones que me tocó conocer en Santiago. La Santo Tomás o el Castillo en La Pintana, Lo Espejo, La Legua, La Parinacota en Quilicura, Bajos de Mena en Puente Alto. ¿Cómo experimenta la desigualdad una persona que viene de un territorio como estos y que tiene "la suerte" de trabajar en un sector de la ciudad distinto al propio? El que trabaja, vive y nace en el mismo territorio probablemente tiene esa ceguera de la que hablábamos, de no tener la posibilidad de comparar. Pero ¿cómo vive la ciudad el que viene de la población Santo Tomás, donde durante años tuvo un basural indigno e insalubre en la esquina de la Av. La Serena, y tiene que saltar barricadas de basura para tomar la micro e ir a trabajar al oasis del sector alto de Santiago (Ej. El Golf con Apoquindo), donde existen muchos árboles, veredas de 15 mts de ancho, todo limpio, etc.? ¿Cómo experimenta ese "nosotros" de un país como Chile una persona que vive esa experiencia todos los días?

Entonces, yo creo que la desigualdad urbana tiene una dimensión mucho más brutal inclusive que la económica. La gente no sabe de verdad cuánto gana el otro, y si supiera que alguien gana veinte millones, probablemente no sabría calcular la diferencia porcentual basada solo en su experiencia particular. De hecho a muchos nos pasa esto, con los salarios de algunos ejecutivos y futbolistas. Uno como que pierde la noción. En cambio, la noción de la experiencia urbana no se pierde nunca. La inseguridad, el tiempo de traslado, las áreas verdes, las plazas, la limpieza, son cosas que son demasiado concretas y comparables.

Pienso que una de las herramientas más eficaces para generar sentido de justicia compartida en nuestra sociedad es la "justicia urbana". Cambiar el capital cultural de una familia, cambiar la red de contactos, cambiar la estructura de ingresos de un hogar, con todos los subsidios que sea posible, con las reformas de salud y de pensiones que son necesarias, demora décadas. Pero cambiar la experiencia de vida cotidiana de alguien, generando un metro, un parque, un entorno de servicios, una plaza en la esquina, es algo que cambia la vida inmediatamente, no en cuarenta años más.

Yo sé que esta desigualdad urbana está en el trasfondo de la discusión de la desigualdad general de Chile, sin embargo, no hemos ni hablado ni creado indicadores para medirla, ¿Cómo se mide la diferencia del que vive en Vitacura cerca del Parque Bicentenario y del que vive en la población El Castillo de la Pintana? ¿Cuántos niveles de desigualdad tenemos ahí?. Yo creo que ahí nos falta un trabajo conceptual. Si tuviéramos un Gini de la ciudad nos quedaríamos abrumados, y probablemente ese indicador nos movilizaría a la acción. Esa sería una herramienta adecuada para las autoridades locales, regionales y nacionales al momento de redistribuir recursos.

La segunda dimensión inexplorada de la desigualdad, es la que hemos llamado la cultura del maltrato, abuso e impunidad. Ahí tampoco tenemos un Gini para medirla, pero todos sospechamos lo profundidad de esta desigualdad. Cualquiera chileno que vio por televisión o por las redes sociales a ese ejecutivo que sacó a unas vecinas de la orilla del lago sureño que el reclamaba como de su propiedad, habrá sentido una legítima indignación. Lo importante es que esa persona, pasó a ser un símbolo de una dimensión de este tipo de desigualdad en nuestro país. "Ándate de mí lago", dijo. Es la misma imagen que vimos en La Dehesa, cuando alguien dijo "ándate de mí mall". Sólo falta que alguien diga "ándate de mi país". Estas parecen caricaturas tomadas de un panfleto, pero no, son parte de la desigualdad cultural de nuestro país.

Si bien la cultura del abuso tiene varios colores y grises, la prepotencia, el clasismo, la arrogancia de cierto sector de nuestra sociedad existe tan imponente como la cordillera de Los Andes. Se trata de otro tipo de violencia, aunque muchas veces pareciera invisible. Otros tipos de violencias son más fáciles de ver. La barricada, el saqueo, el enfrentamiento son visibles y físicas. Dejan huellas. Pero el abuso manifestado en la asesora del hogar que tiene que quedarse trabajando hasta la una de la mañana porque los patrones tienen una comida y al día siguiente se levanta a las 6:30 hrs, sin horas extraordinarias, es algo que queda en la experiencia del abusado pero nunca llega a un titular de diario.

Ahora, quien crea que estas experiencias de abuso son monopolio de un sector político se equivoca. Muchas veces alguien marcha por la justicia social y los derechos humanos un día, y abusa de sus trabajadores el siguiente. Hace muchos años me tocó hacer clases de Doctrina Social de la Iglesia a asesoras del hogar en Calama. El nivel de explotación de sus patrones era

increíble, y estos no eran precisamente los ejecutivos de Codelco, sino sus mismos trabajadores.

Esta otra dimensión de la desigualdad es brutal, y la impunidad viene a ser como la "guinda de la torta". Recuerdo la frase de la Ministra vocera de gobierno diciendo "estos niños que evaden el Metro son unos delincuentes", y yo pensaba, y los que evaden impuestos ¿qué es lo que son? Y esto ocurre de muchos modos, como es el caso de ir a un restaurant, cuando preguntan ¿factura o boleta?, aunque esté con mis hijos un día domingo. O sea, nuestro país legitimó la evasión de impuestos para un sector de la sociedad que tiene abogados expertos que le hacen los cálculos tributarios, Sin embargo, cuando un joven salta el metro sin pagar su boleta, es catalogado de delincuente.

Ese "doble estándar" en el tratamiento de la violación del estado de derecho, cualquiera que esta sea, genera un nivel de rabia muy comprensible. No me parece correcto evadir el pago del Metro, pero me parece infinitamente peor el poderoso que evade impuesto. Y, cómo si esto fuera poco, mientras a unos los condenan a asistir a clases de ética, a otros los mandan a la cárcel, como el caso de ese joven que falleció estando preso en San Miguel, por haber vendido CD pirateados.

En esta cultura del abuso también cabe un sector de nuestra clase política, algunos de los cuales fueron financiados por dineros privados. Lamentablemente, este hecho no afecta sólo a una persona o a un partido. Entonces también la impunidad se aplica al sector político, y esto explica en parte también, su desprestigio.

Ahora, si a esta cultura le sumamos la segregación socioespacial, terminamos con un país donde mucha gente puede hacer su vida cotidiana en un territorio donde simplemente no logra conocer a "los otros", y menos, "cómo viven". Y eso genera problemas agudos ara cualquier sociedad. El desconocimiento genera miedo y también falta de empatía. Lo primero para poder ponerse en los pies del otro es conocer a ese otro y saber cómo vive. Y si esa empatía no existe, no es posible un contrato social, del que todos se sientan parte.

No creo que el Ministro de Economía haya querido ofender a toda la gente que ya madruga y a quien él llamó a levantarse más temprano. Pero cuando él dice algo así, estoy seguro que no tenía en su cabeza la Claudia Hernández de la población Marta Brunett de Bajos de Mena, que recibe a su nieto todos los días a las cinco de la mañana, porque es la hora que su hija se lo deja para poder llegar al trabajo. ¿Qué sintió Claudia Hernández con esa declaración? Indignación y dolor por cierto, como si de verdad hubiera sido abofeteada. Cuando pienso en esa escena, me acuerdo del viejo dicho jurídico, que dice que la culpa grave se asimila al dolo. Es verdad que el Ministro seguramente no quiso causar daño, pero es grave que una persona que ha tenido tantas oportunidades no conozca la realidad de la mayoría del país.

Santiago es una de las ciudades más segregadas que existen, con comunas de ricos, clase media y pobres. Si las comunas fueran más integradas, donde pobres vivieran cerca de los ricos, sería menos probable que alguien eche a otro del mal, aduciendo que es suyo. Eso es precisamente lo que pasa en comunas como Peñalolén o Huechuraba, donde viví muchos años. No digo que en estas comunas no haya tensiones o problemas, pero es evidente que a mayor integración existe naturalmente mayor empatía.

Mi primera reflexión tiene que ver con cómo empezamos a medir estas otras desigualdades y las ponemos en el mismo nivel de la económica y social: la urbana y la de del abuso, impunidad y maltrato.

La segunda reflexión, tiene que ver con un problema de carácter más cultural. Creo que el "homo economicus" se nos metió en la piel a todos, y durante mucho tiempo hemos medido el desarrollo y el éxito sólo en base al dinero y el crecimiento económico. Es verdad que los economistas nos dicen que la manera de medir el desarrollo de un país es el Producto Interno Bruto. ¿Cuánto crece y después, cuánto es el per cápita?

Creo que uno de los problemas que nos ha generado ese "homo economicus", es que siempre se sustenta en una tiranía de los promedios. La tiranía de los promedios, consiste en que se mide una sociedad en función de los promedios de aquellos bienes y servicios que tiene. Cuando se dice, por ejemplo, que Santiago en promedio es un lugar adecuado, porque tiene ocho metros cuadrados de áreas verdes por habitante. En verdad lo que estoy ocultando, es el sufrimiento de todos aquellos que viven fuera de la desviación estándar, o si se quiere, que están lejos del promedio. Porque si bien el promedio de la pobreza es 8% en Chile, la experiencia del que vive en Alto Bío Bío (45% de pobreza) comparado con el que vive en Providencia (0%), es muy distinta.

El problema entonces, es que a fuerza de repetir que los promedios y el crecimiento económico son la medida del desarrollo, y adicionalmente que el dinero es la fuente última de la felicidad, lo que hemos hecho de alguna manera es invisibilizar otras dimensiones del desarrollo.

Países más audaces como Bután, han generado una reflexión mundial sobre si seguimos o no usando el concepto de Producto Interno Bruto para medir el desarrollo, o bien empezamos a hablar de la "Felicidad Interna Bruta", como una manera alternativa de medirla. Tenemos que empezar a mirar otras dimensiones del desarrollo que no solamente tienen que ver con el dinero, cómo la confianza interpersonal, la salud mental, el sentido de comunidad, el voluntariado, etc., que son otras dimensiones de la felicidad.

Este "homo economicus" nos ha inhibido ver otros problemas. Muchos sabíamos hace mucho rato que teníamos más de quinientos mil "nini" en Chile, esos jóvenes que ni trabajan ni estudian. Muchos también denunciábamos que había cerca de 200.000 desertores escolares, los cuales sumados a los "ninis". Esto es, sin lugar a dudas, una verdadera "bomba social".

Pero una cosa es decirlo, otra distinta es ver una bomba social estallar. Es obvio que debimos ser más enérgicos y categóricos. Todos tenemos que hacer alguna autocrítica. Las imágenes que hemos presenciado, dan cuenta de esa bomba explotando. Por cierto que no soy ingenuo en esto. Sé que hay grupos que están organizados tratando de maximizar la explosión. Pero no debemos confundir las chispas o los acelerantes, con el combustible social de este estallido. Como ha dicho Manuel Castells, esto no es sólo un movimiento social o un movimiento político. Aquí hubo un estallido. Por eso que es tan inorgánico, por eso es que nadie se puede arrojar quien está conduciendo esta manifestación.

¿Por qué no fuimos capaces de ver este estallido con claridad? ¿Por qué el sistema político no proceso todas las señales existentes? La verdad, esto se asimila a haber estado manejando un auto, pero solamente mirando un espejo: el del "homo economicus". Mientras los otros espejos (salud mental, integración, exclusión social, abuso, desigualdad urbana), simplemente eran ignorados por la cultura economicista reinante.

La tercera reflexión dice relación con la soberbia de la elite. La misma dirigente poblacional, Claudia Hernández, nos dio una lección cuando la invitamos al instituto estudios urbanos. Verla hablándole con pasión a 150 estudiantes y profesores, y todo el mundo tomando nota, me emocionó. Yo encontré que era como una metáfora de lo que nos falta como país. O sea, los que hemos tenido oportunidad de educarnos formalmente, nos encontrábamos aprendiendo de quienes se han educado en la universidad de la calle y la vida.

Una de las cosas que Claudia nos dijo ese día fue: "Ustedes creían que estábamos conformes, pero la verdad es que estábamos resignados". Muchos caímos también resignados ante la lógica económica que nos decía que las cosas iban bien, a pesar de ver los signos de las cosas que estaban mal. En ese sentido, es verdad que Chile despertó, y muchos han sentido de nuevo la necesidad de atreverse a soñar. También es cierto que ese sueño puede terminar en pesadilla si no somos capaces de canalizarlo de manera adecuada.

Lo segundo que dijo la Claudia ese día, también fue duro. "Que terrible es que se requiera tanta violencia para que la gente abra sus ojos". Y eso me llevo a una reflexión ya no moral ni sociológica, sino institucional.

¿Cómo puede ser que tanta gente haya marchado por tanto tiempo por algunas demandas sociales (ej reforma sistema previsional), y el sistema político haya sido tan impermeable como para no procesarlas oportunamente? Se puede pensar que esto tiene que ver con los enclaves autoritarios de la Constitución. Y es cierto que algo de eso hay. Tenemos que explicarle a la ciudadanía que durante el gobierno de la Presidenta Bachelet hubo un intento por darle un "pilar solidario" al tema pensiones, y también al de salud. Que también se intentó, con leyes que fueron aprobadas, darle más poder a los sindicatos que a los grupos negociadores en las empresas. Que también se reformó el

SERNAC para defender a los consumidores. Pero al final, todas estas reformas fueron declaradas inconstitucionales.

Es verdad la Constitución ha generado una camisa de fuerza para ciertas reformas. Pero dicho eso, no es sólo esta Constitución. La democracia representativa que hemos conocido durante gran parte del siglo XX, y que se ha ido expandiendo a lo largo del planeta, hoy día en el mundo de la desigualdad, de un capitalismo globalizado y de las redes sociales, pareciera no "dar el ancho" tal como fue formulada, para efectos de poder canalizar la demanda ciudadana.

En este contexto, no extraña nada que los que han salido "mejor parados" de esta crisis, hayan sido los alcaldes. No me extraña nada. Por dos razones. Primero porque a nivel municipal se tiene lo que hemos llamado, la política de la proximidad, de la cercanía, "donde la cabeza piensa donde están los pies", como suelo decir. Segundo, porque hay más flexibilidad. Los municipios finalmente innovan mucho. Mucho y muy rápido. Algunos hacen cosas buenas y otros malas, pero tienen una capacidad de innovar, muy superior a la del Estado. Y tercero, porque a nivel del barrio, todavía queda algo de capital social que a nivel macro, se ha perdido.

Hoy tenemos una oportunidad en la reflexión de la nueva Constitución, de lo que va a ser la experiencia de los nuevos gobiernos regionales. Con toda la precariedad institucional que trae esa Ley, es evidente que va a crear un dinamismo innovador que no hemos visto en Chile hace mucho tiempo.

En los últimos años ha cambiado radicalmente la forma de entregar servicios públicos, la forma de hacer negocios y la forma de comunicarnos, pero nuestra democracia es más o menos la misma de hace 30 años. Esto, no solamente en Chile. También en Francia, en Inglaterra, en EEUU. Tenemos que innovar en nuestras instituciones democráticas. No se trata de botar la democracia representativa y reemplazarla por una democracia directa en la que se plebiscita todo. No. Tampoco reemplazarla por una democracia digital que termina siendo manipulada por los "gran hermanos" estatales como en China. Tampoco. Yo estoy hablando de una democracia representativa 2.0, que tenga mecanismos que hoy día le den más ductilidad, más flexibilidad, más permeabilidad con las demandas ciudadanas.

Nuestra nueva Constitución, va a tener que recoger algo de eso. Es necesario que así sea. Nuestra democracia lo necesita. En ese sentido es importante mantener el involucramiento ciudadano durante el proceso constituyente. No podemos olvidarnos de la gente luego de plebiscito o la elección de constituyentes. ¿Queremos que la gente tome palco durante un año y medio? ¿O vamos a tener también mecanismos para que la gente continúe acompañando el proceso? El que crea que va a bastar con una elección tradicional de un grupo de 150 o 170 personas para hacer una Constitución, está equivocado. La gente va a querer tener un decir y vamos a tener que ser creativos. Espero que lo seamos.

Ahora, también se requiere en esta nueva Constitución, para que el Estado sea de verdad un instrumento al servicio del bien común, y la democracia sea más dúctil y permeable a lo que dice la gente. Debemos crear los fundamentos de un Estado distinto y moderno. Yo creo que necesitamos urgentemente un proceso de modernización del Estado. El nivel de incompetencia, de ineficacia, y también de captura, a veces por intereses privados, otras por intereses políticos, es muy importante. Esto ya no da para más. O sea, ni el mercado es la panacea de la creación de riqueza, ni el Estado es la panacea del servicio de calidad. Muchas veces la captura es interna, desde adentro del Estado, por lo gremios, quienes no siempre ponen el interés de la ciudadanía por sobre todo.

Una cuarta reflexión, tiene que ver con la cultura de los Derechos Humanos. Uno diría que por la reacción de indignación que hemos tenido como sociedad respecto de las violaciones a los Derechos Humanos de quienes protestan, particularmente los casos más graves de abusos sexuales en las comisarías o de pérdidas oculares, hoy tenemos una mejor cultura de los Derechos Humanos. Sin embargo, me surgen dudas. Si bien yo comparto la indignación ante el abuso de agentes del Estado, celebro lo que ha hecho el Instituto de Derechos Humanos, y creo que hoy están dadas las condiciones para que no haya impunidad. Quienes tienden a igualar la situación actual con la de la dictadura, de verdad cometen un gravísimo error de trivializar lo que es una dictadura. ¿Puede haber violación a los DD.HH en una democracia? Sí, si puede. La pregunta es qué hace la sociedad cuando eso ocurre. Existe la esperanza que de aquí van a haber sancionados, y que aquí no va a haber impunidad.

Más allá de la discusión conceptual sobre si un particular puede o no violar los DD.HH (en la teoría contemporánea se dice que los derechos humanos sólo pueden ser violados por agentes del Estado), la pregunta es qué pasa con aquellos DDHH que son violados por individuos (como por ejemplo, el de vivir en un medio ambiente libre de contaminación o el de no ser discriminado por raza o género). La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, y de la mujer diríamos hoy día, no se agota en aquellos derechos que puede vulnerar el Estado. Tanto es así, que si en algo hemos avanzado, es en los derechos de la mujer o de las minorías sexuales. En estos casos, en general, quien los viola no es necesariamente el Estado, son también los particulares.

El Estado no sólo tiene el deber de evitar que sus agentes abusen del poder monopólico que tienen y violen estos y otros derechos políticos, sino también de garantizar la vigencia de los derechos de todos, en todo el tiempo. O sea, el derecho a trabajar, el derecho a educarse, el derecho a expresarse sin temor a ser agredido, el derecho a poder transitar libremente, el derecho a poder gozar del fruto del trabajo, el derecho a la recreación, son todos derechos cuyo ejercicio el Estado también debe garantizar.

En el último tiempo esto ha quedado rezagado, y se ha planteado una disyuntiva falsa en virtud de la cual habría que optar por el respeto al derecho

de protesta y reunión a cualquier costo, aunque en su ejercicio se conculquen los derechos de otros ciudadanos, o bien optar por el orden público, aunque eso signifique violación de los derechos humanos de los que protestan. Yo pienso que esto es una falsa disyuntiva, una falacia. Un demócrata debe ser capaz de sostener ambas a la vez. Orden público, con respeto a los derechos humanos de quienes protestan pacíficamente.

No existe el derecho a protestar violentamente, sino que un derecho a protestar pacíficamente. El Estado tiene el derecho y el deber de usar proporcionalmente la fuerza para resguardar otros derechos, pero debe hacerlo con irrestricto apego a los derechos humanos. Si hoy estamos viviendo un momento tan crítico como país, es porque tenemos violación de derechos de distinto tipo, por parte del Estado y particulares, y la ciudadanía empieza a vivir un nivel de angustia e incertidumbre grande. ¿Cuál ha sido la emoción más predominante de las últimas dos semanas?, creo que ha sido una mezcla de angustia, miedo y también esperanza. En este contexto yo creo que tenemos que ser capaces de reconceptualizar nuestra visión del respeto de los derechos humanos en el sentido más amplio, rechazando la disyuntiva falsa de unos derechos por sobre otros.

Dos reflexiones finales. Una, respecto al déficit cívico. No hay democracia sin demócratas, así como no hay ciudad sin ciudadanos. Si se quiere una ciudad limpia, hay que ser capaces de tener prácticas limpias. Si se quiere tener una ciudad hermosa, hay que cuidar y valorar la belleza. Si se quiere respeto, hay que aprender a respetar.

Creo que el déficit cívico va más allá de la falta de educación cívica en los colegios. Las encuestas dicen que hoy día el 20% de la población valida la violencia como un método de cambio, de acción política. Eso es lo opuesto a la democracia. Como decía Norberto Bobbio, hay dos maneras de resolver los conflictos en una sociedad democrática y moderna: o contando cabezas o cortando cabezas. Si se escoge la violencia, se escoge cortar cabezas, y esa es la muerte de la democracia.

La democracia supone debate, diálogo, aceptar que el otro es un legítimo otro. El que un 40% de los jóvenes valide la violencia, da cuenta que estamos ante una generación violenta. Puede que venga de los videos juegos o la experiencia en la familia o el barrio. Pero el hecho es que muchos jóvenes hoy tienen un umbral de tolerancia a la violencia muy superior a los adultos. Cuando alguien considera normal tirar una bomba molotov, estamos en problemas. Si para alguien es legítimo hacer una "funa" a otra persona sólo por el hecho de discrepar con ella, estamos en problemas. La violencia y la intolerancia son como un tobogán con aceite. Se sabe dónde se parte, pero no donde se termina.

Es que hoy día para muchos parece legítimo que si se discrepa, se tiene el derecho a acallar al otro. Y, lamentablemente esto no ocurre sólo con jóvenes, sino también con académicos. Algunos dicen que porque no me gusta lo que

dice el rector, el rector no puede hablar. Algunos periodistas dicen que porque no les gusta lo que piensa tal persona, no se le puede entrevistar en la radio. Muchos se han olvidado del poema de Bertolt Brecht, donde dice que muchos se callan mientras los derechos pisoteados y las personas perseguidas son otras, pero que cuando les toca a ellos ya demasiado tarde.

Hoy tenemos un déficit cívico, pero la buena noticia es que la ciudad y el barrio pueden ser una tremenda escuela cívica. Ahí está el reciclaje, la limpieza, la tenencia responsable de mascotas, la convivencia entre los vecinos, el control del ruido, en fin, cosas cotidianas donde el bien común pasa por la corresponsabilidad. O sea, la ciudad y el barrio pueden ser nuestra gran escuela de democracia y responsabilidad cívica.

Por último, creo que estamos viviendo un tiempo donde coexisten la rabia, la pena, la incertidumbre, el miedo y la esperanza. Rabia, en el sentido más amplio de la palabra. Rabia por todas las injusticias que hemos mencionado, las antiguas y las nuevas. En este contexto, hoy resurge la urgente necesidad de la comunidad como antídoto al individualismo feroz del capitalismo.

Hoy conviven este "homo economicus" con el cual hemos todos sido inoculados, con aquella reserva de solidaridad y capital social que queremos y tuvimos. Resulta doloroso que no seamos capaces de entender que la única manera de romper esta lógica individualista feroz es con comunidad, y una comunidad en distintos niveles, en distintas formas, no solamente virtual. Y es que lo virtual ha generado un espejismo, el espejismo de una ciudad transparente de la que habla Byung-Chul Han (filósofo coreano). Hoy la virtualidad expresada en las redes sociales nos genera el espejismo de la proximidad, y de que somos mucho más comunidad de lo que verdaderamente somos. Una comunidad de verdad sigue necesitando que nos miremos a los ojos, que compartamos un abrazo y un destino común.

Hay un video de Dinamarca, que tiene que ver con el nosotros. Lo recomiendo. Pareciera que somos tan distintos, que no tenemos nada en común. Pero si se juntan a las mamás solteras, a los tipos que sufrieron bullying, a los que les gusta el deporte, etc., te das cuenta que existe espacio natural y diverso para comunidad. Si no recuperamos ese espacio de la comunidad, yo creo que las incertidumbres del futuro, las chilenas y las mundiales, las económicas y las existenciales, nos van a aplastar. Por eso no me extraña que autores como el francés Michel Houellebecq en su libro *Serotonina*, denuncie brutalmente la sociedad de la soledad y el sin sentido. Es decir, la ausencia misma de la comunidad.

Claudia Hernández, la pobladora de la población Marta Brunett en Bajos de Mena, decía: "a mí me han dicho que nos vayamos a un mejor barrio. Y yo les digo, si yo me voy de aquí de Bajos de Mena, aún con todos los problemas que yo he tenido, aunque me dieran una casa mejor a la que tengo. ¿Quién me va a cuidar cuando me enferme?". O sea, así como la gente está dispuesta a pagar una prima por la buena ubicación de su casa, también existe una

tremenda prima en la comunidad. Lamentablemente a veces no la vemos, sepultada detrás de este individualismo y el "homo economicus" que hoy nos domina. Lo interesante es que los territorios, por definición, permiten reconstruir el espíritu de barrio y comunidad de manera mucho más fecunda y más eficaz que las grandes políticas públicas nacionales.

Las políticas nacionales, terminan definiéndolas los técnicos y los parlamentarios. Mi barrio, mi comuna, mi ciudad y mi región, al final es algo todavía suficientemente próximo, en el cual la construcción de comunidad es más factible y en el cual se expresa de mejor manera el sentido del "nosotros".

Lo hermoso de ese video de Dinamarca es que el "nosotros" danés es la suma de muchos "subnosotros" más pequeños. Estoy convencido de que los "nosotros" más pequeños de la familia, del barrio, del club, de la región de La Araucanía, de la región del Bío Bío, nos van a ayudar a reconstruir el nosotros como país y no al revés. Nuestras diferencias no nos van a dividir. Yo creo que nos van a ayudar a unirnos.



# COMPONENTES ÉTICOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL Y SUS EFECTOS EN LA DEMOCRACIA

JORGE MALDONADO ROLDÁN\*

## 1. INTRODUCCIÓN: LA CRISIS DE CONFIANZA

La confianza y la desconfianza, son experiencias humanas cotidianas. Los seres humanos nos batimos con esta tensión todos los días y a cada momento.

Ambos conceptos no tienen *per se*, una carga ética determinada. Para hacer una interpretación ética, hay que analizar a los involucrados, poner una situación en contexto y una vez analizados los hechos y sus actores, emitir una opinión o realizar un juicio al respecto.

Si nos acercamos a una definición del término confianza, podemos señalar que se trata de una "esperanza firme en que algo sucederá". Hay un cierto acto de fe, en que alguien se comportará de un modo conocido o que un hecho se desarrollará de una forma previsible o bajo una lógica definida.

Hay entonces una apuesta respecto de una expectativa y no necesariamente de un hecho objetivamente determinable.

Así entonces, tener desconfianza sobre el resultado de un hecho específico, -signo de una prudencia necesaria o, *contrario sensu*, de una seguridad ciega-, puede representar un peligro inconmensurable.

Los análisis que pueden hacerse de la confianza en relación a una persona concreta, frente a una situación definida, puede trasladarse a las organizaciones, las sociedades y sus desafíos históricos.

Hoy se habla de que existe una verdadera crisis de confianza, que parece afectar transversalmente a las personas y las sociedades en el actual contexto global. Obviamente esa misma reflexión es posible de aplicar a la esfera local y a la acción de los municipios.

---

\* Profesor de Filosofía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master en Dirección y Gestión Pública Local de la Universidad Carlos III de Madrid-España. Vicerrector de Comunicaciones y Vinculación con el Medio de la Universidad Miguel de Cervantes.

Más allá de procurar demostrar o no la verdadera profundidad de esta crisis, su impacto y sus efectos colaterales, nos interesa aquí observar su contenido ético y las implicancias generales que esto pudiera tener, especialmente en el marco del sistema democrático. Estamos asumiendo, entonces, que la desconfianza, se trata de un hecho patente, que se ha instalado como una tendencia generalizada y que se muestra de modo muy evidente en las más diversas expresiones de nuestra sociedad actual en general y aquella que se visualiza desde el espacio local.

La cuestión entonces, dice relación al enfrentamiento de una creciente desconfianza en las instituciones democráticas y los riesgos que ello trae, en última instancia, a la posibilidad de instaurar una buena convivencia entre los seres humanos, orientarnos al bien común de la sociedad y la consolidación de una democracia robusta, que esté a la altura de los retos globales y locales más urgentes y acuciantes.

Como se aprecia, nuestro foco de interés es eminentemente ético.

## **2. HACIA UNA ÉTICA APLICADA A LOS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS**

Siguiendo las orientadoras reflexiones de la prolífica filósofa valenciana Adela Cortina, entendemos la ética como un tipo de saber que pretende orientar la acción humana en un sentido racional y en el conjunto de la vida. Se trata de forjar el carácter para vivir bien, buscar la felicidad personal y comunitaria, respetando los derechos humanos y la dignidad de las personas

Desgajemos este concepto. Lo primero, es que la ética no se trata de un mero ejercicio intelectual destinado a una suerte de pura satisfacción académica, para quien lo realiza. La gran pretensión de la ética, es servir de faro a la vida de las personas y contribuir con ello al “bien vivir”.

Claro, la pregunta siguiente siempre es: ¿y quién determina qué es “bien vivir”? Una tarea crucial de la ética es como escapar al individualismo absoluto, en que cada uno establece sus propios parámetros de felicidad, que pueden (o no) incluir, o al menos considerar, a los demás.

Hay en consecuencia, una búsqueda racional para trascender la pura inmanencia y encontrar sentido a aquello que llamamos el Bien Común, un bien, que en todo caso, no excluye el bienestar de las partes, y aspira a conciliarlo con el del todo.

Hemos sostenido nuestra convicción que el mundo se encamina hacia la necesidad imperiosa de concordar en lo que podemos llamar una ética mundial, al estilo de lo que el teólogo Suizo Hans Küng ha venido trabajando en las últimas décadas.

A ese respecto, podemos traer a colación un recordado discurso dado el año 2003 por el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, en la Universidad de Tubinga, cuando señalaba: *"Toda sociedad necesita la cohesión que proporcionan los valores comunes, de manera que los miembros sepan qué esperar unos de otros y tengan principios compartidos para resolver sus diferencias sin recurrir a la fuerza.... La globalización ha creado muchas oportunidades, pero también muchas presiones y dislocaciones. Hay una reacción en su contra, precisamente porque no la hemos manejado de acuerdo con los valores universales en que afirmamos creer... Decepcionados con la globalización, muchos se han refugiado en interpretaciones más estrechas de la comunidad, lo cual crea sistemas de valores en conflicto, que a su vez inducen a la gente a excluir a algunos de sus congéneres del ámbito de su compasión y solidaridad porque no comparten las mismas creencias religiosas o políticas o el mismo patrimonio cultural o incluso el mismo color de piel... Los valores no existen para servir a los filósofos o a los teólogos sino para ayudar a la gente a vivir su vida y organizar sus sociedades. Por lo tanto, en el plano internacional, necesitamos mecanismos de cooperación suficientemente fuertes para insistir en los valores universales y suficientemente flexibles para ayudar a la gente a realizarlos de una manera que pueda aplicarse efectivamente a sus circunstancias particulares..."*<sup>3</sup>

Para Küng, el proyecto de ética mundial, presentado en América Latina el año 2007, se origina en la pregunta:

*"¿es posible la supervivencia de la humanidad, de las naciones, sin una paz y una ética mundial? El problema es abordado por el autor mediante las siguientes tesis:*

- *No habrá paz entre las naciones sin paz entre las religiones.*
- *No habrá paz entre las religiones sin diálogo entre las religiones.*
- *No habrá diálogo entre las religiones sin estándares éticos globales.*
- *No habrá supervivencia de la paz y la justicia en nuestro mundo global sin un nuevo paradigma de las relaciones internacionales fundado en estándares éticos globales.*

*Según el autor, hay que partir del principio de humanidad, el cual se encuentra presente en casi todas las tradiciones éticas y religiosas del mundo, expuesto del siguiente modo: "todo ser humano ha de recibir un trato humano"... en el ámbito de las religiones, tal mandato se expresa mediante la llamada regla de Oro: "no hagas a los demás, lo que no quieres para ti".*

*En la práctica, de este principio se desprenden cuatro compromisos fundamentales:*

3 Annan, Kofi, Conferencia "¿Existen todavía valores universales?". Universidad de Tubinga, Alemania. 12 de diciembre de 2003. Se puede encontrar en [http://www.un.org/es/sg/annan\\_messages/2003/tubingen.htm](http://www.un.org/es/sg/annan_messages/2003/tubingen.htm)

1. *Compromiso con una cultura de la no-violencia y de respeto a toda vida: la antigua regla: "¡No matarás!" Dicho positivamente: "Respetar la vida".*
2. *Compromiso con una cultura de la solidaridad y con un orden económico justo: el antiguo mandamiento: "¡No robarás!" Dicho positivamente: "Obra con justicia y honradez".*
3. *Compromiso con una cultura de la tolerancia y con una vida en veracidad: la antigua exigencia: "¡No mentirás!". En otras palabras: "Habla y actúa desde la verdad".*
4. *Compromiso con una cultura de la igualdad de derechos y de camaradería entre hombre y mujer: la antigua máxima "¡No harás mal uso de la sexualidad!". En forma positiva: "Respetaos y amaos los unos a los otros".*

*En este sentido, la originalidad de Hans Küng consiste en su capacidad de enlazar la racionalidad de los principios con la práctica cotidiana, por medio del recurso a las grandes religiones del mundo. En éstas se encuentran operando una serie de valores vinculantes, en los que todas ellas coinciden, y que todas ellas anuncian y promueven. De este modo se puede esperar que la mayoría de los seres humanos, con independencia de sus creencias religiosas, y de sus formas de pensar y de vivir -entiéndase aquí también a los ateos y agnósticos- estarían dispuestos a aceptar tales principios, porque los comprenden y les resultan razonables... En otras palabras, estos criterios éticos, al otorgarles un cierto contenido a los principios de carácter universal por hallarse ya presentes en las grandes religiones del mundo, hacen posible la comunión entre la reflexión teórica y la vida concreta.*

*Y, por último, es igualmente una provocación al lector para que aborde él también los siguientes interrogantes: ¿Cómo puede ser posible en la economía, la ciencia, la religión, la política y la pedagogía, la idea de una ética mundial? ¿Es posible la supervivencia de la humanidad sin paz mundial? ¿Es posible la construcción mundial de un nuevo modelo económico justo? ¿Es posible la paz mundial sin justicia mundial? ¿Es posible la paz de las naciones sin la paz y la comunión de las religiones?""*

Dado el carácter personal y a la vez comunitario de la ética así entendida, surge una interpelación directa a la forma en que los sistemas democráticos, están aportando (o no) a la búsqueda de este acuerdo imperioso.

La prioridad de este asunto, radica en el sentido de urgencia que conlleva. Y aquí nos acercamos a esa llamada crisis de confianza institucional, al que hemos hecho referencia.

Sabemos que el ejercicio democrático presenta un grave retraso, respecto de la velocidad de los cambios, no solo aquellos puntuales, sino incluso a los otros que representan cambios paradigmáticos.

4 Rojas Claros, Armando. Ideas y Valores vol.57 no.137 Bogotá May/Aug. 2008. Se puede encontrar en [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-00622008000200009](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-00622008000200009)

En ese sentido, la ciudadanía parece haber perdido la paciencia y parece ya no estar dispuesta a conceder más tiempo, a aquellas demandas que le resultan prioritarias.

Pero, todo indica que esta situación no está referida a este o aquel problema en particular, sino a aquello que constituye probablemente, la principal promesa de la democracia: su capacidad de articular intereses individuales, en beneficio de un proyecto de bien común, con altos estándares éticos, para sus representantes.

Y es que ahí está uno de los asuntos cruciales. La clase política –y pido excusas por la generalización– ha decepcionado sistemáticamente a los ciudadanos representados. Y entonces, la gente ya no está disponible para entregar su cuota de poder a aquellos en quienes desconfía. Lo que hay que decir al respecto, es que esta cultura de la desconfianza, ha sido alimentada por mucha gente que se acostumbró a la indiferencia de los ciudadanos que le permitían una y otra vez, cometer todo tipo de faltas, abusos e incluso delitos. Esta suerte de impunidad reiterada, está dando paso a indignados activos, capaces de movilizarse, de levantar su voz y de actuar en concertación con los que sienten lo mismo.

Hay demasiados ejemplos de democracias concretas, desprestigiadas por un grupo de corruptos, cuyo peor pecado, no es solo el beneficiarse a sí mismos, sino corroer las bases de credibilidad de la democracia y su consecuente sentido humanizador.

### **Las raíces de la desconfianza y sus peores efectos**

Hoy, mucha gente está optando por la sospecha y una actitud aprehensiva frente al presente y futuro. Otros han preferido directamente la indignación.

Las utopías esperanzadoras, parecen carecer hoy de adhesión y respaldo en gente predispuesta a la credulidad. ¿Qué joven entrega su vida hoy por el Manifiesto Comunista, Mi Lucha, el Contrato Social o la Encíclica Rerum Novarum?. Pero esto, lejos de ser una expresión de desinterés o apatía, lo que revela es una distancia cada vez mayor, con aquellos proyectos colectivos que en otros tiempos justificaban, incluso, los motivos esenciales de mucha gente para seguir viviendo, trabajando y luchando por esos u otros ideales.

De hecho, uno de los últimos legados intelectuales de Zygmunt Bauman, fue el concepto de *retrotopía*, que consiste precisamente en la búsqueda de utopías en un pasado idealizado. Lo que Bauman señala con esto, es que, consecuente con su análisis de la modernidad líquida, la gente hoy ha perdido las esperanzas en un futuro cierto o su confianza en la posibilidad de construir un mundo mejor.

Bauman aprecia que la visión predominante, es aquella que concibe el pasado como lo único que es sólido, aprehensible e interpretable. Solo el pasado

está en la categoría de lo cierto y el porvenir se diluye en una incertidumbre absoluta. Esta suerte de vacío de sentido, nos enfrenta al miedo a perder calidad de vida, a ser reemplazado por robots, a enfrentarnos a la desaparición como especie como efecto del calentamiento global, a la autodestrucción por diferencias ideológicas o religiosas, a la amenaza de las migraciones y muchas otras posibilidades que se perciben como factibles.

Lo que describe Bauman, es el retorno a la tribu y a la ley de la selva, que Thomas Hobbes describía con su clásica frase "Homo homini lupus" (el hombre es un lobo para el hombre). En ese escenario, el refugio parece ser el cuidado de lo propio, el individualismo más radical y el afán por volver a divinizar la propiedad privada.

Resulta muy interesante visualizar los efectos que esta actitud conlleva, respecto del sentido y práctica de la democracia, con aquellos valores y atributos que hasta ahora le hemos procurado otorgar: su contribución al bien común y a la posibilidad de una convivencia razonable.

Sin perjuicio de lo señalado, las nuevas generaciones siguen dispuestas a jugarse la vida por aquello en que creen, lo que sucede es que las viejas generaciones no hemos sido capaces de proponerles algo que justifique esa entrega. Y a falta de motivos, los jóvenes abrazan experiencias arriesgadas, que los incentiven a vivenciar pasión por algo, lo que sea. Otros muchos ceden a los paradigmas aun dominantes, en que es el mercado el que establece los parámetros de lo correcto y lo bueno, como si la felicidad de las personas y de las comunidades humanas, fueran también un asunto de intercambio de bienes o de competencia reglada.

Cuando Stéphane Hessel, logra interpretar a los indignados de todo el mundo, en su breve manifiesto, señala: *"Nosotros, los veteranos de los movimientos de resistencia y de las fuerzas de combate de la Francia Libre, llamamos a la generación joven a vivir, transmitir, el legado de la Resistencia y sus ideales. Les decimos: ¡Tomen el relevo, indignense! Los responsables políticos, económicos, intelectuales y el conjunto de la sociedad, no deben renunciar, ni dejarse impresionar por la actual dictadura internacional de los mercados financieros que amenazan la paz y la democracia. Yo les deseo a todos, a cada uno de ustedes, que tengan un motivo de indignación. Es preciso"*<sup>5</sup>.

El fin de las utopías parece ser reemplazado por una indignación generalizada a todo aquello que pudiera representar un abuso o una afectación de los derechos de las personas, pero sin un proyecto claro a seguir. Es probable que el mejor ejemplo de esto, sea el éxito abrumador del "Indignate" de Hessel en el año 2010 y la tibieza editorial que recibió su texto "Comprometete" del año siguiente.

---

5 Hessel, Stéphane, "Indignez, Vous!". Indigène Editions, Octubre 2010. Se puede encontrar en file:///C:/Users/jorge/Documents/Jorge/Documents/UMC/Humanismo%20Social/2018/indignate.pdf

Es probable, que más que una actitud de indiferencia esencial por ser protagonistas de cambios profundos en la forma en que los seres humanos hemos habitado el mundo, lo que se manifiesta aquí, es una incapacidad por identificar los caminos precisos a seguir. Las personas pueden perder la paciencia o hasta indignarse frente al maltrato, pero de ahí a fijar un norte común, un destino consensuado y un ideal de sociedad colectivamente asumido, eso es otra cosa.

Entre las cuestiones más desafiantes hoy, no es solo el esfuerzo por responder a la pregunta de ¿en quién confío?, sino también ¿en qué confío?, esta última un asunto aún más amplio.

Lo que llamamos desconfianza institucional tiene como resultado, una actitud de cuestionamiento y también reproche a toda entidad pública, privada o de la sociedad civil, sin distinción. Lo que encontramos es entonces, una decepción generalizada.

Para la democracia esta situación es de la mayor complejidad. La predisposición que se manifiesta en mucha gente, es la de no querer delegar sus opiniones en los tradicionales representantes políticos. La decepción sobre el sistema de partidos es de tal envergadura, que la democracia representativa, está seriamente cuestionada.

En muchos lugares del mundo, los ciudadanos están optando por dejar de participar en las elecciones, aumentando con ello la abstención, al punto que muchos candidatos que resultan electos, parecen carecer de una efectiva legitimidad.

Esto parece ser una señal de que las personas están prefiriendo una democracia más directa y menos intermediada por actores, que ya no resultan confiables. En ese sentido, los avances de la tecnología, están abriendo la posibilidad de que los ciudadanos sean directamente consultados en aquellos temas que son de alto interés público.

Con todas las dificultades que aquello tendría, lo que queda en evidencia es la profundidad de la desconfianza en el sistema democrático y la necesidad de buscar alternativas que impliquen una mayor participación y deliberación ciudadana.

Esta democracia deliberativa, supone en la práctica, una consideración permanente de los ciudadanos en las principales decisiones que se adopten en una sociedad determinada, limitando de ese modo el poder de los representantes.

Sobre este y otros aspectos importantes, avanzaremos en la segunda parte de este artículo.

## 2. ¿QVO VADIS DEMOCRACIA?

La desconfianza en la democracia, está generando un acelerado cuestionamiento a su sentido, orientación y destino.

Esa desconfianza no es privativa de la democracia como sistema, es una actitud generalizada que permea hasta (o desde) las relaciones entre las personas.

Desde una mirada prospectiva y bajo una visión ciudadana, la democracia se enfrenta a una rápida evolución de la forma en que las personas están entendiéndose a sí mismas, sus vínculos sociales y su relación con “el poder”.

Si miramos la democracia en sí misma, sabemos que ella ha debido asumir los embates de este tiempo, con todos los efectos de la globalización y el individualismo imperante. Por otro lado, lo acelerado de los cambios no permite la disponibilidad de espacios de sosiego, que le den a la democracia el tiempo necesario para la autorreflexión, la autoevaluación y la rectificación de sus errores o incluso, la afirmación de sus virtudes.

También sabemos que la institucionalidad democrática, por su naturaleza eminentemente conservadora, que tiende a beneficiar prioritariamente la estabilidad, no se caracteriza precisamente por las respuestas rápidas. El diálogo, la búsqueda de consensos, la burocracia necesaria, los procesos legislativos y tantos otros aspectos que la democracia genera, supone la instalación de procedimientos que pretenden asegurar resultados perdurables.

Además, las democracias modernas, tratando de atender sus deberes en un mundo cambiante, producen normas, estructuras y nuevos marcos regulatorios que hacen cada vez más compleja la posibilidad de acompañar adecuadamente su instalación, evaluación y perfeccionamiento. Estar siempre en construcción, agota la factibilidad real de atender los requerimientos constantes de ese crecimiento.

Por su parte, los ciudadanos se empoderan<sup>6</sup> cada vez más de un modo distinto al que hemos conocido. Las nuevas capacidades que generan las tecnologías de la información y comunicación, generan un convencimiento de estar permanentemente “en línea”, participando de la vida social.

En consecuencia, no es que haya que pedir permiso para participar, la gente ya lo está haciendo. La consecuencia más lógica de esta situación, es que las personas comienzan a preguntarse, “si soy parte activa de la vida social, ¿Por qué debo delegar mi parecer a un representante que no me resulta confiable?”,

---

6 Según la RAE, empoderar (se), es el calco del inglés *to empower*, que se emplea en textos de sociología política con el sentido de ‘conceder poder [a un colectivo desfavorecido socioeconómicamente] para que, mediante su autogestión, mejore sus condiciones de vida’. En <http://lema.rae.es/dpd/srv/search?key=empoderar>

¿por qué debo escoger un interlocutor que hable por mí, si preferiría decir lo que pienso de modo directo?”.

Hasta no hace mucho tiempo, hablar de democracia directa, tenía el inconveniente de su impracticabilidad. Si miramos al futuro cercano, eso se parece cada vez más a una excusa. Aunque algunos quieran mantener la ilusión de que la democracia se sostiene sobre un sistema de representación inevitable, la verdad es que hay que comenzar a asumir que ese argumento es cada vez más débil. Y pronto será definitivamente obsoleto.

La obsolescencia del sistema de democracia representativa, no tiene que ver con una especie de falla estructural o de origen. Lejos de ello, este modelo decisional nos parece el más adecuado y coherente desde un punto de vista teórico y el más razonable desde un punto de vista práctico. Sin embargo, la representación supone varias condiciones para mantener su vigencia y su virtuosidad, a saber, la calidad ética de los representantes, el cuidado permanente por el bien común, el desarrollo de estructuras que cauteleen derechos y aseguren el cumplimiento de deberes, la disposición de un proyecto de largo plazo, que sea guía de inspiración de los miembros de una sociedad y el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Lo que estamos describiendo, es más que un cambio de escenario, es un cambio paradigmático. Los sistemas democráticos tendrán cada vez más dificultades para validarse ante las conciencias ciudadanas. Las exigencias serán cada vez mayores, especialmente en lo que se refiere a la fidelidad de los representantes a la “voluntad del pueblo”. Esa voluntad, tiene una expresión muy lejana de su comprensión tradicional, pues hoy se refiere más a personas que entienden su significado, a partir de su propia vivencia democrática, a sus decepciones y reconocimientos. Esta autorreferencia, cambia el foco desde donde es percibida la democracia, de tal manera que cada uno se transforma en la medida interpretativa de sus alcances y ya no, un estereotipo vago, genérico o teórico.

En consecuencia preguntar por el destino de la democracia, es una interrogante muy pertinente y necesaria. Todo indica que se está configurando una nueva democracia, distinta y que deberá adecuarse a los tiempos que corren. En este sentido, no hay certezas, sino más bien incertidumbre. Los éxitos pasados de la democracia, no garantizan nada y es muy probable que enfrentemos la tarea de generar nuevos sentidos y nuevos formatos, que se adapten a aquello que los ciudadanos reclaman y que en algún momento exigirán.

### **3. ¿CRISIS, MALESTAR, DESAFECCIÓN?**

Se escribe mucho sobre democracia, tratando de calificar su estado actual. Para calificar, primero hay que comprender y para comprender, hay que mirar la realidad de lo que está pasando.

Lo que la realidad advierte, es que la democracia actual vive un verdadero asedio desde muchos frentes. También se constata que existe una confusión y hasta una perplejidad sobre cómo interpretar la sumatoria de acontecimientos que la ponen en cuestión.

Hay por ejemplo, una evidente disociación entre las elites de poder y los ciudadanos "de a pié" o deberíamos decir con mayor justeza, ciudadanos con un teléfono móvil a su alcance, es decir, ciudadanos con mayores herramientas y capaces de influir en los acontecimientos.

Las viejas utopías o los llamados "mega relatos", han perdido su densidad y obviamente su adhesión. Antes, las personas optaban por depositar su confianza en sueños que se estimaban posibles, respecto de un mundo mejor. Así, adherir a un proyecto colectivo tenía sentido y daba razones para vivir y hasta para entregar la vida por ellos.

Estamos refiriéndonos a aquellas utopías que no transan en proponer una completa correspondencia entre medios y fines, que buscan bienes espirituales y principios superiores junto con aquellos otros materiales y que catalogan a sus líderes por su compromiso con las tareas de largo plazo y no solo con las conquistas inmediatas.

Esa visión hacía que esa confianza utópica, se transfiriera a personas que lograban encarnar ese sueño, dándole una cuota de realidad y concreción. Las ideas entonces, lograban hacerse tangibles, pues había alguien que lograba también verbalizar el sueño, tomar decisiones en la dirección que cada uno esperaba y hacer palpable la esperanza.

Aquellos líderes, muchas veces participantes del sistema de partidos políticos, lograban institucionalizar aquellas ideas, dándole a los sueños una dimensión formal, estructurada y con un proyecto inspirador de la acción.

Se lograba, en ese escenario, complementar una realidad problemática con una promesa de alcanzar el sueño y para mucha gente eso era suficiente. Eso bastaba para que una persona quisiera jugarse la vida por el líder, el partido y el proyecto. Allí se concentraban los más nobles ideales.

El problema es que esa confianza ciega, comenzó a contrastarse con los resultados y ahí comenzó una lenta pero progresiva decepción, a lo largo de muchas generaciones que fueron siendo testigos de que el sueño demoraba demasiado en hacerse visible y la mayor parte de las veces, nunca se llegaba.

La paciencia se fue agotando, no necesariamente por la pérdida de valor intrínseco de esas ideas transformadas en sueños, sino porque la democracia fue manifestando sus defectos, sus imperfecciones y sus vacíos. Y también porque algunos confiscaron la democracia y la exprimieron para sí mismos.

Entonces, hay que ser capaces de dimensionar la situación actual de la

democracia, para no equivocar el diagnóstico y tampoco las rectificaciones y cambios que ella requiere con urgencia. En efecto, el abordaje de este asunto no puede esperar más, porque aun sin pretenderlo, podemos encontrarlos de pronto en un escenario ya inmanejable.

Como es sabido, una vez detectado un problema, es tan importante definir el objetivo de solución, como la oportunidad en que este se implementará. El caso es que el tiempo escasea, pues la velocidad de avance del problema y su capacidad de transformación constante obliga a actuar con una mayor proactividad.

¿Crisis, malestar, desafección?, parece que todo junto designa la situación de la democracia. Manuel Castells decía que la democracia tal y como la conocíamos ha “estallado” en la mente de las personas. Lo que nos quiere decir Castells, es que los presupuestos, las expectativas y la experiencia efectiva de la democracia, ya no son consistentes para los ciudadanos y estos han comenzado a no permitirle a la democracia no ser lo que ha prometido ser.

No pretendemos decir con esto, que la democracia sea el estadio superior y perfecto de la convivencia social y de la administración del poder. De hecho, encontrar a lo largo de la historia una democracia absoluta y plenamente realizada, no es posible. Pero al menos, la gente le pide a su democracia que alcance los mínimos aceptables de aquellos principios que la definen. Uno de los mayores problemas, es probablemente que esos mínimos son cada vez más exigentes y más hondos en sus aspiraciones.

Tampoco podemos obviar las formas democráticas que existen y que sirven de comparación, respecto de lo que podemos estimar como una “buena democracia”. Para eso basta mirar nuestra América Latina.

Estudios y datos objetivos señalan que la democracia chilena, presenta ventajas respecto de otras, más cercanas a experiencias fallidas. Aunque esta sentencia da para una reflexión en sí misma, digamos por ahora que si solo consideramos los indicadores de respeto a los derechos humanos, la búsqueda de un desarrollo equitativo y el ejercicio de las libertades ciudadanas, resulta muy claro que nuestro sub continente tiene ejemplos que van de un extremo a otro. El juicio relativista de algunos que no ponderan del mismo modo a regímenes autoritarios, no resultan aceptables. Las dictaduras lo son en cualquier tiempo y lugar.

#### **4. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SOSPECHA: EL DEBILITAMIENTO DE LA AUTORIDAD, LOS VÍNCULOS HUMANOS Y LAS NUEVAS FORMAS DE PARTICIPAR**

Como lo sabemos bien, en América Latina existen “democracias” donde una de las pocas cosas verdaderamente institucionalizadas, es la corrupción. Resulta sorprendente, pero hay lugares donde aquello que funciona con

reglas socialmente conocidas, son aquellos sistemas no escritos pero que operan y que aceptan la trampa en las elecciones, los que funcionan para evitar la aplicación de justicia, los que permiten evadir los impuestos, los que posibilitan agilizar un trámite o los que simplemente permiten no pagar una multa de tránsito.

Hablamos de la corrupción porque no siendo la única causa de la desconfianza, sí corroe las bases de sustentación de la credibilidad en la democracia.

Cuando la experiencia de un ciudadano es que la ley no es más que una formalidad que funciona bajo criterios de discrecionalidad o directamente bajo la lógica del abuso y la arbitrariedad, lo que se asienta es la institucionalización de la sospecha.

La predisposición inicial de las personas parece ser creer que las cosas no funcionan con principios de objetividad y mucho menos de igualdad. Hay demasiados ejemplos de personas e instituciones que gozan de privilegios, que los exceptúan de cumplir con las normas generales, así como también de normas que directamente o no se aplican o se adaptan convenientemente según las circunstancias o los actores involucrados.

Uno de los efectos más dañinos de una cultura de la sospecha es que la autoridad pierde valor y dignidad. En democracia el respeto a la autoridades es un asunto fundamental, en el entendido que es la propia ciudadanía la que otorga esa autoridad, en un acto soberano. Las dificultades comienzan, cuando las personas deciden retirar esa asignación de autoridad, no necesariamente por capricho, sino por decepción reiterada.

Esta situación que emana de hechos específicos, luego se van instalando en la conciencia como una cierta verdad que comienza a actuar permanentemente. Cuando esto ocurre, se produce una actitud de resistencia a la autoridad y todo lo que ella representa. Las consecuencias de esto son previsibles.

Los ciudadanos deberían siempre tener el ánimo de supervigilar a sus autoridades, en una sana actitud de controlar el cumplimiento de sus compromisos fundamentales. Sin embargo, de aquella actitud a suponer que las autoridades pretenden perjudicar a las personas o que siempre buscan su propio interés, es un asunto bien distinto.

Si mi vínculo con las autoridades se vacía de confianza, entonces, ¿Qué puede ser confiable?, ¿en quién puedo creer?, ¿Quién garantiza que la sociedad en que vivo persigue el bien común y no solo el interés individual?.

Basta sumar a lo que hemos mencionado la incertidumbre frente al futuro y el cuadro que se dibuja para la democracia, resulta muy poco alentador. Todo se vuelve inestable e incierto y nadie puede dar garantías que entreguen solvencia y seguridad.

Por otro lado, el individualismo imperante, hace que la gente se conozca cada vez menos y se debiliten los vínculos humanos. Como señala Bauman, *"La no percepción de signos tempranos de que algo amenaza o anda mal en el compañerismo humano y la viabilidad de la comunidad humana, y de que si no se hace nada las cosas se podrán aun peor, significa que la noción de peligro se ha perdido de vista o se ha minimizado lo suficiente como para inutilizar las interacciones humanas como factores potenciales de autodefensa comunitaria, y los ha convertido en algo superfluo, somero, frágil y quebradizo"*.<sup>7</sup>

El debilitamiento de la autoridad y la de los propios vínculos humanos, derivan en una relación nueva y distinta de los ciudadanos con la institucionalidad democrática. De hecho, la participación de las personas tal y como está establecida, pierde valor y significación y se abren otras formas de expresión, que exigen injerencia en los procesos de toma de decisiones.

Hay que poner atención a este fenómeno. Los ciudadanos no es que no quieran participar, como ocurre con la clásica interpretación de la abstención electoral, lo que ocurre, es que ya no quieren utilizar las formas y los canales clásicos para ese fin, que se han desprestigiado a sus ojos.

La ciudadanía comienza a forzar a la institucionalidad establecida, para dar un rendimiento para la cual muy probablemente no esté ni preparada ni diseñada. Como hemos dicho, este requerimiento aun no es generalizado y evidente, pero avanza con rapidez, transformándose cada vez más en una suerte de tendencia.

La gente hoy tiene medios que le permiten ejercer formas de control y evaluación de las autoridades o instituciones democráticas que actúan con una eficiencia nunca antes vista. Una grabación, una fotografía o un video, son capaces de desencadenar un debate nacional o incluso internacional en pocos minutos.

Esas herramientas tecnológicas desafían cualquier intento de mantener en privado, actos eminentemente públicos, como lo son las actuaciones de las autoridades o los representantes del sistema democrático. La transparencia no se impone hoy necesariamente por la vía de las convicciones, sino por la imposición de una realidad brutal: todo puede ser expuesto, en virtud de un ciudadano armado de un celular.

Estas señales nos proponen un cambio radical del ejercicio de la democracia que hemos vivido hasta ahora.

Habrá que ponerse a la altura del problema.

---

7 Bauman, Zygmunt, *"Ceguera Moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida"*, PAIDOS, Estado y Sociedad, 2015. Pág. 24.



# DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: DIMENSIONES, TRAYECTORIA E INCONVENIENTES DEL ACTUAL CENTRALISMO

JORGE CARO FERNÁNDEZ\*

## INTRODUCCIÓN

Para empezar diré algunas cosas sobre el título de este artículo. Lo primero es que contiene dos afirmaciones que son contrarias y opuestas entre sí, como son afirmar inicialmente la "Descentralización de Chile", para terminar señalando "del actual centralismo"; esta aparente contradicción, es en verdad lo que mejor revela y describe la realidad, porque en este caso, como en casi todos los aspectos de la vida en realidad, no es como en las películas antiguas, escenas en blanco y negro, la realidad tiene colores y un sin fin de matices y espero, en el desarrollo que haremos de estas ideas, ir explicando y comprendiendo de mejor manera, esta realidad compleja y contradictoria que es la administración, el gobierno y Estado en Chile.

## **Historia: Dimensiones y trayectoria del proceso de descentralización de Chile**

En primer término, recurriré a algo que ha estado en debate el último tiempo, en cuanto a la pertinencia o no de su permanencia de manera obligatoria en los planes curriculares de nuestros alumnos, como es la historia. Yo puedo decir con absoluta certeza que para mí, siempre la historia ha sido útil para describir y mostrarme el pasado, pero más importante aún creo yo, para explicar el presente y proyectar el futuro. Nunca esta afirmación fue tan certera, como podrán apreciar más adelante, como en el caso referido al centralismo en Chile o al presente y futuro de la descentralización.

El Gobierno y la Administración del Chile colonial y de América Latina podemos agregar, fue siempre, aún y pese a la lejanía del centro del Gobierno en Madrid, una administración monárquica, jerárquica, centralista y organizada por necesidad, en la lógica de la desconcentración, esto es delegar autoridad y poder de gestión, sin perder el poder y la capacidad final de decidir lo

---

\* Magister en Administración Pública. Doctor en Gobierno y Administración.

importante o lo que es lo mismo, casi todo por parte del centro.

Un breve paréntesis para referirnos al término desconcentración, que pienso que es junto con el término regionalización, los que más confusión y daño ha provocado, junto la voluntad política de la elite, para entender e implementar la descentralización en nuestro país. Lo explicaremos.

Desconcentración, se refiere a una acción o decisión, que toma un centro cualquiera, para poder actuar de mejor forma, considerando la complejidad de un espacio y/o territorio, esto sin perder la esencia de su poder, es lo que llamamos modernamente una "desconcentración política administrativa", en el caso de la regionalización, estamos hablando simplemente de una división política administrativa del territorio, como puede ser y fue por mucho tiempo, la división política administrativa en provincias, como base territorial para la administración y realizar el gobierno correspondiente.

En el caso de la época colonial, esto se aplicaba de la siguiente manera: para grandes espacios o territorios geográficos, el Rey español nombraba un Virrey. Para el caso del sur de América, hubo dos virreinos, el del Perú y el de La Plata, este Virrey residía en Lima Perú y era la voz, ojos y voluntad del Rey y quién debía preocuparse y ocuparse para que todas las órdenes impartidas desde el centro, es decir en Madrid, se cumplieran. Esto era en materia de reglas de comercio, pago de impuesto, envío de mercancías, logística militar, nombramientos etc., y esto era válido para todas las provincias que era por decirlo así el segundo nivel jerárquico en las colonias. Chile era una provincia que partió siendo simplemente una Capitanía General, que era una división inferior a la de Provincia y que tenía una connotación de orden militar, esto quizás por ser uno de los territorios más pobres, beligerante y atrasados del Virreinato, estas provincias eran a su vez dirigidas por un Gobernador, este gobernador era nombrado por el Virrey, con la autorización expresa y escrita del Rey de España, este a su vez, podía nombrar otras autoridades territoriales y es así cómo surge la figura de los intendentes y ediles o alcaldes para la administración local. Todo esto matizado con el poder militar que a veces se juntaban en un mismo cargo o corría por cuerdas paralelas.

Producida la caída del Rey español Fernando VII y su detención por parte de José Napoleón, las Provincias españolas, se autoconvocan y se constituyen en Juntas de Gobierno con la finalidad de rechazar al usurpador de la corona y manifestar su fidelidad al rey Fernando. Este hecho histórico dio pie para el proceso de independencia de América que todos conocemos, la corona finalmente cayó y salió del territorio americano, pero no así su forma de organizar.

La independencia de los países de América, dio paso en primer término a la búsqueda de una forma de organizar y detentar el poder, en algunos países como Argentina que era había sido, el Virreinato del Río de la Plata, con múltiples caudillismos territoriales que se enfrentaron en luchas intestinas

interminables, que finalmente llegaron a un acuerdo que se llamó de las Provincias unidas de la Plata, que dio pie y origen a las bases para la constitución de un estado federal. En el caso de Chile, esta lucha de caudillos también se dio, pero casi la mayor parte de ellos pertenecían a una elite política, residentes en Santiago, su tendencia de autoridad fue más bien unipersonal, primero en la figura del Director Supremo, que daría pie al Estado unitario y al Presidencialismo que conocemos hasta hoy.

Sin embargo, lo anterior no fue tan simple o fácil y no estuvo exento de lucha y sangre, desde el intento de Juan Martínez de Rozas, mendocino residente en Concepción, miembro importante de la Primera Junta de Gobierno, por ubicar la capital de Chile en Concepción, el intento de José Miguel Infante por constituir una república federal; o los intentos de León Gallo en las provincias del norte. En el mismo sentido, que tuvo mucho apoyo y sustento local y que persistió la idea bien entrada el siglo 19, pero que en la inseguridad y un cierto caos reinante y mucho más después de su trágica muerte, triunfó la idea de una República Presidencialista y autoritaria, propuesta y diseñada por Diego Portales y plasmada en la Constitución de 1833.

Ese modelo de República, se modificó y se intentó atenuar recién con la Constitución de 1925, y encaminarla a un presidencialismo más democrático y menos centralista, quedando plasmado incluso en la propuesta de la creación de asambleas provinciales, pero que fue letra muerta y nunca se implementó.

Producido el golpe de Estado de 1973, el autoritarismo presidencial se agudizó al extremo, tomando como referente precisamente la figura y la idea portaliana. Sin embargo el centralismo tomó otra forma, se dio impulso muy fuerte a un proceso de organización geopolítica del territorio, plasmado en la creación de las 13 regiones, con una estructura jerárquica dual militar y política, ambas dirigidas por militares de alto rango, que respondían por separado a un solo mando que era a su vez el presidente de la Junta de Gobierno y su comandante en jefe y que dio origen a una desconcentración administrativa con Intendentes militares, gobernadores y alcaldes todos designados.

Se crearon también figuras de desconcentración de la autoridad ministerial, los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS), de carácter más políticos, ya que la administrativa técnica propiamente tal, siguió quedando en los Directores de Servicios. Desde el punto de vista de la provisión de los servicios públicos, se tomaron dos decisiones muy importantes, con un trasfondo ideológico neoliberal, que tendría repercusiones y consecuencias importantes para el futuro de la descentralización: el traspaso de educación y salud al nivel municipal. Las razones de porqué se hizo esto, son muy discutidas hasta hoy. Lo mismo con la forma del financiamiento regional y municipal, con la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Común Municipal FCM, pero allí quedaron ambas decisiones influyendo hasta hoy en él proceso.

Se plantea usualmente ese tiempo, como el inicio del proceso de

descentralización del Estado en Chile, sin embargo, es discutible y es difícil de encontrar una justa ponderación de lo realizado y su conducción real, a una mayor descentralización del país, pero ahí está para el análisis, procuraré entregar algunos elementos para ese análisis y las consecuencias que tiene para el avance del proceso en la actualidad.

Es importante consignar como antecedente, que nos permita identificar de mejor manera la naturaleza de los cambios realizados por la dictadura cívico militar lo siguiente, que tanto el decreto 573 y 575 de creación de las 13 Regiones y de la estructura de gobierno, de julio del 1974 o el decreto 527 de 1974, que dio origen a la Decreto ley 1.289 de diciembre del 1975, que fue la primera Ley de Municipalidades, se puede observar que son decisiones tomadas bien al principio del gobierno militar, habiendo como sabemos hoy, aún una lucha interna sin resolver, sobre el camino nacionalista o libremercadista del régimen. Nosotros sabemos que triunfaría esa segunda opción.

El decreto 573 referido al gobierno y la administración en lo que nos importa señala en sus considerandos iniciales:

***"Considerando:***

***1. Que el hecho de que el Estado de Chile sea unitario, constituido por una sola asociación política, no se contrapone con el de que su Gobierno se ejerza sobre la base de una organización interna que obedezca a un criterio de descentralización y desconcentración;"***

Es decir, primero se "considera" la idea de ejercer el gobierno territorial, de una manera descentralizada y desconcentrada, para luego en el cuerpo de la ley, terminar por definir de la siguiente manera:

***Artículo 1°. Para el Gobierno y la Administración Interiores del Estado, el territorio de la República se dividirá en regiones y las regiones en provincias. Para los efectos de la Administración Local, las provincias se dividirán en comunas.***

***Sin perjuicio de lo anterior, podrán establecerse Áreas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21.***

***Artículo 2°. La creación, modificación y supresión de las regiones, provincias y comunas, será materia de ley.***

Se establece de manera categórica, en el primer artículo, que la DPA en Regiones, Provincias y Comunas, es "para el Gobierno y la Administración Interiores del Estado" y señalando que esto se hará en detalle en otra ley, (el decreto ley 575). Señalando posteriormente:

***Artículo 4°. El Gobierno y la Administración superiores de cada Región residen en un Intendente Regional, quien los ejercerá con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Poder Ejecutivo, de quienes agente natural e inmediato en el territorio de***

***su jurisdicción, y permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza del Jefe Supremo de la Nación.***

***La ciudad capital de la Región será determinada por ley.***

***Artículo 5°. Corresponderá al Intendente Regional formular y llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado y promover la acción del sector privado que favorezca ese desarrollo; aprobar el presupuesto regional y establecer prioridades en los programas y proyectos específicos. La ley determinará la forma en que el Intendente Regional ejercerá estas facultades y la superior dirección que, para estos efectos, le corresponderá sobre todos los servicios de la Administración del Estado de carácter civil existentes en la Región. Le corresponderá, en todo caso, ejercer la supervigilancia y fiscalización de los mismos servicios, y velar por su debida coordinación. Este precepto no se aplicará a la Contraloría General de la República.***

***La ley determinará las demás atribuciones del Intendente Regional.***

En los artículos 4° y 5°, queda claro que la función del Intendente es solo desconcentrada y es representar al ejecutivo y jefe de gobierno, quien lo nombra, agregando en el artículo 5° otro aspecto interesante y (que nos indica que sector interno del gobierno estaba detrás de este decreto ley), que es señalar que su función no es solo "llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado" sino que además "promover la acción del sector privados que favorezca ese desarrollo".

Otro tanto ocurrirá en el mismo sentido con el Decreto 527 y posterior Decreto 1.289, en donde se señala en su artículo 1°:

## **TITULO I**

### ***Naturaleza, funciones y potestades del Municipio***

***Artículo 1°. Las Municipalidades son instituciones de Derecho Público, funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo objeto es administrar la comuna para satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo comunal. Forman parte del sistema de Administración Interior del Estado. Pueden actuar directamente o coordinando su acción con la de otras Municipalidades, con los demás servicios públicos y con las organizaciones del sector privado, dando participación en su acción a la propia comunidad.***

***Su personal se regirá por las normas estatutarias de los funcionarios públicos, en lo no previsto por esta ley.***

Señalando a continuación en el artículo 10°

***Artículo 10°. La autoridad superior, representativa de la Municipalidad es el Alcalde. Su designación se hará por el Presidente de la República, oyendo al Intendente Regional. Permanecerá en el***

***cargo mientras cuente con la confianza de aquél, sin perjuicio de las causales de cesación que establecen el Estatuto Administrativo y esta ley.***

***El Alcalde estará subordinado al Gobernador Provincial, salvo en materias estrictamente municipales. Tendrán este último carácter las privativas de la Municipalidad, mencionadas en el artículo 3º, letra A).***

Podemos observar claramente que hay designación del alcalde, dependiendo no sólo del Presidente quien lo nombra, sino que también del Intendente y el Gobernador, esto porque se considera al municipio como parte de la línea desconcentrada de gobierno interior, es decir no hay descentralización en ningún sentido, solo desconcentración.

Las disposiciones restantes, tanto como la creación del FNDR y FCM ratificarán esta tendencia.

Dicho todo lo anterior, con sus respectivos antecedentes históricos y legales, podemos afirmar y demostrar que la descentralización comienza con el retorno a la democracia.

Como todo proceso y decisiones históricas, ocurren dentro de un contexto y tiene sus razones de fondo o de trasfondo para ser más exactos, como vimos en los temas tratados anteriormente. Al volver el año 90 el país al cause democrático, las prioridades del Gobierno del Presidente Patricio Aylwin estaban claramente delineadas desde el principio: 1. Restaurar plenamente la democracia y su institucionalidad; 2. Combatir la pobreza y la extrema pobreza; 3. Enfrentar la reconciliación y los temas de violación a los DDHH y 4. Hacer crecer económicamente al país. Cada uno de estos objetivos se tradujo rápidamente en políticas, medidas o acciones. En el caso que estudiamos, se dio comienzo rápidamente a la labor de generar, la democratización de los municipios, lográndose que en 1992 se modificara la ley de Municipalidades, que implicó cambios a la Constitución y significó aprobar finalmente una Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en cuyos aspectos centrales podemos señalar los siguientes:

***Artículo 1º. La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad.***

***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 las respectivas comunas.***

***"Artículo 2º. Las municipalidades estarán constituidas por el alcalde, que será su máxima autoridad, y por el concejo. Cada municipalidad contará, además, con un consejo económico y social comunal de carácter consultivo.***

El cambio fundamental introducido en esta ley del año 1992 para la

descentralización, fue la de considerar al Municipio, una “corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios”, siendo estos elementos definitorios con que en la teoría política se reconoce una entidad auténticamente descentralizada, (autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio). Un apunte más sobre este artículo, definía una forma de participación de resabio corporativo anterior como era el Consejo Económico Social Comunal (CESCO).

Luego esta modificación legal aborda un conjunto de otros temas claves para la descentralización. Establece competencias privativas y compartidas, establece ingresos y patrimonio, personal administración, instrumentos para la planificación y otros elementos, que como señalara son propios de una entidad descentralizada. Pero con todo, uno de los cambios más fundamentales, que dio origen por lo demás a todo lo propuesto en la ley, era lo señalado en el artículo 102 que establecía, la elección democrática de las autoridades municipales y señalaba:

***Artículo 102. Será proclamado alcalde el candidato a concejal que, habiendo obtenido individualmente el mayor número de preferencias, cuente a lo menos con el treinta y cinco por ciento de los votos válidamente emitidos, excluidos los votos en blanco y los nulos, en la respectiva elección de concejales, siempre que integre la lista más votada, según lo determine el Tribunal Electoral Regional competente.***

***De no cumplirse los supuestos establecidos en el inciso anterior, el concejo elegirá al alcalde de entre sus miembros, en votación que se efectuará en su sesión constitutiva y por la mayoría absoluta de los concejales elegidos.***

***De no lograrse la mayoría señalada en el inciso precedente, el concejo repetirá la votación, circunscrita a los dos concejales que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas en la elección efectuada en el concejo, considerándose las preferencias ciudadanas individualmente obtenidas para dirimir los empates que se produjeran tanto en la primera como en la segunda mayoría relativa.***

***Si se produjere un empate en esta segunda votación, el cargo de alcalde se ejercerá por cada uno de los concejales empatados, en dos subperíodos de igual duración. El concejal que perteneciere a la lista que hubiere obtenido mayor votación ciudadana escogerá el período por ejercer.***

***En todo caso, el cargo de alcalde sólo podrá ser ejercido en cada subperíodo por el mismo concejal.***

***Cualquiera que sea la forma de elección del alcalde, su mandato será irrevocable, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 51.***

El procedimiento indirecto o sem-indirecto de elección del Alcalde, que se verificaba ya sea obteniendo como concejal más del 35% de los votos, con lo cual era proclamado alcalde directamente o menos de este guarismo, que

implicaba la elección por parte de los concejales electos. Lo engorroso y a la vez lo manipulable del procedimiento obligó a que pasada la primera elección, se modificara la ley quedando este aspecto de la siguiente manera:

***Artículo 57. El alcalde será elegido por sufragio universal, en votación conjunta y cédula separada de la de concejales, en conformidad con lo establecido en esta ley. Su mandato durará cuatro años y podrá ser reelegido.***

Al mismo tiempo y con una complejidad aun mayor se preparó e impulsó una nueva y completamente inédita en el país y que implicó también cambios a la Constitución, una ley de Gobierno y Administración Regional. Los rasgos más destacable desde el punto de vista del avance en descentralización que propició esta ley fueron: 1. La generación misma de los Gobiernos Regionales como instancias con personalidad jurídica y patrimonio propio; 2. El reconocimiento de una autoridad propia pero designada como el Intendente y una colegiada el Consejo Regional, esta segunda en una primera instancia electa de manera indirecta por los concejales comunales y 3. El reconocimiento de competencias, planta de personal, estructura orgánica, financiamiento y presupuesto. Estos elementos quedaron expresados en la ley N° 19.175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, aprobada por el Congreso Nacional el 11 de noviembre 1992.

***Artículo 13. La administración superior de cada región del país estará radicada en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella.***

***Para el ejercicio de sus funciones los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y estarán investidos de las atribuciones que esta ley les confiere.***

***Artículo 22. El gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional.***

***Artículo 23. Sin perjuicio de las facultades que le corresponden en virtud de lo dispuesto por el Título Primero, el intendente será el órgano ejecutivo del gobierno regional y presidirá el consejo regional.***

***El intendente ejercerá sus funciones con arreglo a la Constitución Política de la República, a las leyes, a los reglamentos supremos y a los reglamentos regionales.***

***Artículo 28. El consejo regional tendrá por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.***

***Artículo 29. El consejo regional estará integrado, además del***

***intendente, por consejeros que serán elegidos por los concejales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas, de acuerdo con la siguiente distribución....***

Más allá de los aspectos que ya he resaltado, esta ley ha seguido siendo perfeccionada y hoy cuenta con un Consejo elegido directamente por la ciudadanía y pronto lo será también su autoridad ejecutiva, denominándosele Gobernador Regional.

Con la perspectiva que nos permite la visión histórica, podemos afirmar que hemos transitado en esta materia desde un centralismo autoritario y absoluto a un modelo que se acerca mucho más a los estándares mundiales sobre descentralización de la función pública y más allá de reconocer mirando las leyes orgánicas tanto municipal como regional, que esta historia del proceso propiamente y genuinamente descentralizador, es relativamente reciente (1992) pero, que al parecer está en un camino de avance y no retorno, pero eso lo dirá la historia.

Hasta este momento hemos analizado dos elementos de nuestro título y propuesta inicial de clase, esto es, las dimensiones y trayectoria de nuestra descentralización o si lo prefieren de nuestro estado aún centralista, nos falta por tanto ver los inconvenientes, problemas o deficiencias que aún persisten.

### **Inconvenientes, problemas o deficiencias de nuestro actual modelo de descentralización**

La verdad es que aún tenemos, un conjunto importante de problemas o deficiencias de distinto tipo en nuestro "modelo de descentralización", pero que en beneficio del tiempo disponible y de la amable paciencia de los alumnos, debo acortar y concentrarme, en lo que yo pienso son los más importantes.

#### **El Municipio y el ámbito local**

El modo de análisis que usare será de abajo hacia arriba, es decir desde los municipios en lo institucional, pasando por los niveles intermedios provinciales y regionales hasta llegar al nivel central. Lo primero que me surge decir en este análisis, es que en una mirada auténticamente descentralizadora y democrática de la sociedad, bajo el principio de subsidiariedad y que nuestro ordenamiento y proceso carece o es muy escaso aún, es el referente al rol que le correspondería jugar a las organizaciones de base de nuestra sociedad partiendo por la propia familia. Esto tanto el rol de la participación como en la real y concreta toma de decisiones. Hay muchos aspectos que hoy se definen a nivel municipal, provincial, regional o nacional que deberían pasar a mano de estas organizaciones de base. Un ejemplo positivo de esto, es el rol que están jugando las Juntas de Vecinos en los certificados de residencia, que antes entregaba carabineros o la municipalidad.

Otro ejemplo positivo de esto, es la experiencia que han venido implementando

ya hace varios años algunos municipios, en definir al menos una parte de su presupuesto, en presupuestos participativos, donde la comunidad define proyectos y destino de recursos municipales. Claro hasta ahora, esto no tiene marco legal reconocido que le asigne el carácter de vinculante y obligatorio para todos los municipios. También en esta línea, se puede mencionar los consejos comunales de seguridad y los consejos regionales de participación, que cuentan con marco legal, pero con un inconveniente muy grande respecto de los medios necesarios para desarrollar por estas organizaciones y su real capacidad de convocatoria representativa de la comunidad, pero principalmente de recursos para funcionar adecuadamente y sin tanta asimetría de información con respecto al sector público como tienen hoy.

En el ámbito político, quisiera mencionar solo dos propuestas, la referida a la revocatoria de mandato, que permita que, ante el no cumplimiento de un programa de gobierno municipal, pasado un tiempo prudencial (2 años por ej.), pueda por iniciativa ciudadana iniciarse un proceso de revocatorio de mandato. La segunda, referida a la consideración obligatoria, (obviamente con un marco regulatorio), de iniciativas ciudadanas y de proyectos importantes para el desarrollo comunal.

En el plano electoral, también una buena manera de incentivar la participación ciudadana, sería incorporar junto con la elección de autoridades, una papeleta con opciones de iniciativas para el desarrollo territorial y destino de recursos que sea vinculante para las autoridades que asuman.

En el ámbito ya propiamente institucional aún persiste un municipio muy escaso de competencias propias, aún el desbalance entre competencias privativas o propias de los municipios y las compartidas es muy grande, lo que unido a la falta de recursos propios y permanentes, se hace mucho más difícil de equilibrar.

En el plano social, que veremos con mayor detalle en la siguiente clase, destacaremos algunas ideas. Aún existe, un conjunto muy amplio de recursos para fines sociales, que provienen principalmente del nivel central y son altamente condicionados, con propuestas técnicas de programas o políticas que no consideran la realidad local ni mucho menos sus particularidades entre unos y otros; estos recursos podrían destinarse directamente a los municipios, aun cuando su finalidad esté en principio determinada de manera general y sometida a evaluación de resultados.

Hay un avance importante en las modificaciones denominadas de fortalecimiento municipal actualmente en implementación, que permite la flexibilidad de las plantas de personal municipal y de un adecuado marco de selección, reclutamiento, carrera y otros, es un avance importante como señalo, pero hay que considerar adecuadamente, el apoyo a los municipios para su implementación.

Por último, poner una voz de alerta respecto de las competencias asignadas y

por asignar al ámbito del Gobierno Regional y que en muchos casos, pueden tener o tendrán un choque competencial, tanto con el nivel central, como con el nivel municipal que nos ocupa, para esto no se ha resuelto aún, un tribunal de lo contencioso administrativo o una instancia similar que resuelva, clave en las experiencias de países descentralizados.

Quiero también hacer un breve alcance respecto de la desmunicipalización de la educación, el costo mayor de una mala decisión, tomada con objetivos no muy claros en los años 80, ya estaba hecha por los municipios. Esta función o competencia municipal, pese a los dolores de cabeza para los municipios por su inadecuada y escasa financiación, era un vínculo real y muy potente con la ciudadanía y muy útil también a la hora de implementar iniciativas municipales, hoy este vínculo se ha cortado o está en ese proceso y todo parece indicar o por lo menos a mí me lo parece, que será una pérdida importante para los municipios, que aliviados por salir de una pesada carga no repararon, ni se opusieron a dicho cambio.

Con todo, el ámbito municipal parece el más consolidado en materia de descentralización.

### **El nivel Provincial**

Este nivel, que es parte de la División Política Administrativa, y pertenece al ámbito de gobierno, exclusivamente al nivel desconcentrado del Ministerio del Interior, con muy pocas facultades, funciones y recursos, en mi opinión, con una perspectiva de empeorar con la implementación de los delegados provinciales que no tienen una razón o justificación de ser, por lo menos desde el punto de vista administrativo y funcional del territorio. Y tal vez, su función pueda ser desarrollada por el municipio cabecera provincial. Pero al menos en el plano estrictamente del proceso de descentralización, no cumple ningún objetivo y en ámbito desconcentrado parece innecesario.

### **El Gobierno Regional**

En este nivel de Gobierno y aun considerando los avances producidos por las últimas modificaciones legales, los aspectos pendientes son muchos y de distinta naturaleza, partiremos por los más evidentes. Hasta hoy, la relación ejecutivo (Intendente) y Consejo Regional en general no ha sido muy bueno, principalmente porque existe un desbalance, una asimetría de poder y recursos muy claro en favor del ejecutivo, además por la falta de respeto, consideración y conocimiento de las facultades y competencias de los consejeros regionales por parte de los intendentes y la nula acción de la Contraloría General de la República, al menos del actual Contralor u otra instancia, en corregir esta situación.

En segundo término, la estructura orgánica y de personal, no se condice con la tarea y el volumen que le toca y le tocará desarrollar, esto es válido tanto para el ejecutivo del GORE, como para la secretaria ejecutiva órgano asesor

del Core.

La decisión de generar otras tres divisiones, para dar cuenta de todas las nuevas competencias que según señala la ley, podrán ser desempeñadas por los Gobiernos Regionales es insuficiente. Por razones económicas y de prejuicio ideológico respecto del tamaño de la administración pública, no se tomó la decisión que a mi juicio hubiera sido la más acertada, esto es crear los servicios públicos regionales, servicios que absorbieran, no solo la mayor cantidad de funciones y recursos de los servicios nacionales, sino también gran parte de su personal, esto hubiera significado más o menos, mantener el tamaño del estado y sus costos y dar las herramientas reales y efectivas para que estas competencias se desarrollaran adecuadamente en el nivel regional.

La decisión tomada, respecto de la creación de 3 nuevas Divisiones, con el escuálido personal que se les asignó, es ciertamente un peligro de fracaso, de mala implementación y desarrollo de las competencias asignadas a los GORE.

Por otra parte, la mantención en el Delegado Presidencial Regional de gran parte de las funciones y competencias del Intendente, auguran un tiempo extremadamente conflictivo, entre este y el Gobernador Regional electo, más aún si son de signo político diferente, como seguramente ocurrirá en un no menor número de casos. Pienso que de acuerdo a la experiencia de cómo ha evolucionado el proceso en Chile, si este factor se pondera adecuadamente y si es a favor de la descentralización, deberá hacer que se modifique la ley para corregir este factor en favor del nuevo Gobernador Regional.

Según mi opinión, existe también un sistema complejo y altamente discrecional, para la solicitud y aprobación de traspaso de competencias a los GORE, que de acuerdo a como vaya evolucionando, es decir si se concretan o no esos traspasos, será también necesario de observar y eventualmente modificar.

En último término quiero señalar que hasta ahora, no se ha abordado otro factor preponderante en un proceso de descentralización, como es el referente a la descentralización fiscal y las finanzas regionales. Está la promesa programática del Gobierno de hacerlo y el compromiso de una gran mayoría de parlamentarios de abordarlo adecuada y favorablemente para la profundización de la descentralización, pero mientras no se sepa que elementos contiene e ingrese efectivamente al Congreso, esto será un importante tema pendiente.

## **SÍNTESIS**

En resumen, de este artículo podemos concluir con lo siguiente:

1. Existe una larga historia de centralismo, autoritario y con falta de voluntad política por mejorarlo.
2. Que el proceso iniciado por el gobierno militar de reforma del Estado,

fue principalmente, de ordenamiento geopolítico y de División Político Administrativo, desconcentrado en algún sentido y casi sin elementos reales de descentralización.

3. Que el proceso de descentralización de Chile es relativamente reciente, a partir del año 1992 específicamente y con un énfasis principal en lo municipal y en lo referente a lo político y a la elección de autoridades.
4. Que se dio un paso muy importante e inédito en crear los Gobiernos Regionales, con estructura de definición descentralizadora, esto es; entidad de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
5. Que posteriormente a esto, se ha modificado la legislación referente tanto a Municipios, como a los Gobiernos Regionales, perfeccionando y profundizándolas en muchos aspectos. Por tanto, podemos afirmar que el avance descentralizador ha sido creciente y constante.
6. Por último, constatar que hay aún muchas áreas oscuras del proceso, que existe mucho campo para mejorar y profundizar nuestro modelo descentralizador y que existen aún aspectos que se deben evaluar, porque su implementación aun esta por desarrollarse.



# **DESCENTRALIZACIÓN DESAFÍO PAÍS. UNA MIRADA GLOBAL: PROSPECTIVA Y TENDENCIAS EN LA PERSPECTIVA DE LO LOCAL**

**VÍCTOR MALDONADO R\***

## **INTRODUCCIÓN: LOS ACTORES DEL PROCESO POLÍTICO Y SOCIAL**

Sin duda se está trasladando poder desde las tradicionales instituciones políticas hacia múltiples actores. El poder está menos concentrado, es más fácil de perder, las adhesiones permanentes son cosa del pasado y las fronteras políticas pueden ser traspasadas con rapidez y sin problemas.

Además, estamos a las puertas de un trasvasije de poder desde el Parlamento hacia el territorio, mediante la elección de gobernadores regionales. Ciertamente, las atribuciones de la que están dotados son vistas como insuficientes. Pero la generación de un poder político real y representativo no se detendrá en el marco mínimo de atribuciones y recursos con que se las ha dotado originalmente.

Sin embargo, y aunque los cambios políticos son notorios y profundos, lo más significativo ha sido el cambio de comportamiento ciudadano. Muy conscientes de su incidencia, haciendo uso de la tecnología y los canales de comunicación de todo tipo, están incidiendo notoriamente en la agenda nacional.

En un escenario de cambios acelerados, el acontecer local ha ganado en importancia, lo mismo que sus líderes. Por primera vez las encuestas señalan a tres alcaldes entre los personales mejor evaluados por la ciudadanía. Al mismo tiempo, se hace necesario entregar pistas para que cada uno de nosotros pueda guiarse en el conjunto de acontecimientos que amenazan por superar nuestra capacidad de comprensión. He aquí algunas pistas.

---

\* Sociólogo de la Universidad de Chile. Magister en Ciencia Política Ex Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo

## **I. LOS ACTORES POLÍTICOS**

### **El ciclo político y los poderes del Estado**

Los gobiernos tienen un ciclo corto y bien definido en nuestro país. Al durar un presidente cuatro años en su cargo, y sin poder reelegirse en el período inmediatamente siguiente, cada año tiene una característica que le es propia. Podría decirse que tiene un "biorritmo" que hay que identificar muy bien para no tener tropiezos de importancia. De hecho, si no se obtienen ciertos logros en el acotado espacio a disposición, quien ocupa La Moneda termina siendo derrotado en las elecciones.

El primer año de un gobierno es, de los cuatro, el clave para la gestión. Es cuando tiene que presentar sus proyectos más significativos y emblemáticos. Es en ese lapso, cuando tiene tiempo por delante y gran respaldo ciudadano, cuando tiene que conseguir apoyo para lo que le importa. En términos de discurso, puede quedarse todavía en el plazo de sus grandes propósitos, pero sin gestión política ira perdiendo terreno imperceptiblemente.

El segundo año tiene que ver aprobados sus principales reformas y perfilado las áreas de gestión donde se concentra el interés ciudadano. Aprobar no es imponer, menos en una situación como la chilena donde la oposición es mayoría en el Parlamento.

El tercer año es para mostrar logros en ejecución y beneficios palpables para los ciudadanos. Es un año electoral y, por lo mismo, es necesario respaldar a la coalición que llevó al poder a un presidente. El debate se vuelve mucho más polarizado y se cierra la posibilidad de lograr acuerdos y consensos.

El cuarto año es de cosecha de lo que se haya sembrado, Para bien y para mal. No es el momento para ponerse ingeniosos y solo queda demostrar que lo que se hizo y falta por hacer ha ido por la senda correcta.

En el caso de nuestro país, se puede advertir que el gobierno invirtió deficientemente su primer año. Al no tener mayoría en el Parlamento, hizo un llamado a alcanzar acuerdos nacionales mediante la convocatoria a comisiones conformadas a su gusto. Cinco comisiones en cinco áreas de interés entregaron resultados relevantes. Pero ello no significaba automáticamente conseguir acuerdos políticos con respaldo en el Congreso.

El problema es que esto retrasó la presentación de los cuerpos legales respectivos. Solo en el último tiempo se abrió una oportunidad de acuerdos para aprobar la idea de legislar, mediante un diálogo con la dirección del PDC. Pero este solo es el primer paso y el reloj sigue corriendo en contra.

### **Las coaliciones, los partidos y los líderes**

La gran fuerza de la derecha en el poder no ha sido los logros de gestión. El

bajo crecimiento económico no ido acompañado de una sobresaliente gestión política. Hay avances sectoriales importantes en algunas áreas, pero no en temas relacionadas con delincuencia, educación, salud y empleo, que son los que más le importan a la ciudadanía, según lo detectan todas las encuestas.

En cambio, es la derecha la que presenta una coalición política disciplinada que le ha entregado un respaldo permanente. Es este hecho el que le ha permitido, hasta ahora, sortear una permanente baja de adhesión ciudadana.

Por su parte, la oposición no ha realizado ningún intento serio de aglutinamiento comparable al que alcanzó cuando Piñera llegó al poder por primera vez. A estas alturas, ya se tenía una coordinación permanente, se había definido la ampliación a nuevos socios y se preparaba la elección municipal con un acuerdo que incluía la realización de primarias.

Nada de eso ha acontecido ahora. Aun cuando se dan coordinaciones en ambas Cámaras, también las diferencias de opinión han sido fuertes en la Cámara de Diputados, que es donde la estrategia DC de dialogo directo con el gobierno ha tenido mayor perfil.

Por lo demás, los partidos no parecen haber superado sus problemas y la elección del PS fue de larga y conflictiva conclusión, con lo cual este partido no ha jugado el papel aglutinante de anteriores ocasiones.

Es el Frente Amplio el que ha permanecido como un referente de continuidad desde la elección presidencial, milita en sus filas la líder mejor perfilada en las encuestas y pasará su segunda prueba de fuego en las elecciones municipales y regionales próximas.

En definitiva, el gobierno cae, pero la oposición no sube. Esto porque la gestión es mal evaluada pero el respaldo político no le falla. En cambio, nadie sabe ni siquiera como referirse a la oposición. Se usa para ello el nombre de lo que fue (una coalición llamada Nueva Mayoría), pero todavía no establece una coordinación mínima de partidos y bancadas.

En este escenario, los líderes priman para definir apoyo ciudadano. De momento, la alternativa populista más a la extrema derecha, con un líder reconocido en José Antonio Kast y agrupada en un nuevo partido, no ha tenido suficiente espacio de crecimiento. Es el alcalde Lavín es que está capitalizando apoyo a mucha distancia de cualquier otro en el oficialismo. Lo irónico es que ha conseguido esta posición alejándose de la agenda de gobierno y de su estilo, estableciendo su propia agenda centrada en la demanda de los vecinos y en una eficiente amplificación mediática de sus iniciativas.

### **La descentralización regional: etapa previa a la elección**

Un área en la que se puede percibir mejor la falta de proactividad política colectiva, partiendo por el Ejecutivo, se relaciona con los preparativos para

la próxima asunción, mediante elección democrática, de gobernadores regionales.

En circunstancias normales, la implementación de los reglamentos que fijan las condiciones del traspaso de competencias, así como la constitución del cuerpo administrativo de la nueva instancia debiera estar en la primera línea de la atención pública.

En vez de eso, la noticia más frecuente a este respecto ha sido la recurrente insinuación de postergación del proceso para más adelante. Pero, si la implementación deficiente de la reforma política más importante que tenemos por delante puede traer complicaciones, estas no serían menos importantes si, arbitrariamente y sin legitimidad social, se intentara su suspensión "por secretaría".

Tal vez una institucionalidad prestigiada y que hubiera puesto todo de su parte pudiera sugerir una medida como esa. Pero no estamos en condiciones ni remotamente habilitadoras de algo así. Además, ningún parlamentario podría soñar con ser aplaudido por dar respaldo a algo semejante.

El resultado práctico es una gran incógnita no despejada sobre el futuro de nuestro sistema político. En el peor escenario, la fragmentación del sistema de partidos, daría espacio para la aparición de alternativas populistas de nuevo corte y el triunfo de ellos en un número nada despreciable de regiones. Ahora contando con la legitimidad que entrega las urnas podría condicionar su apoyo, al año siguiente, a los distintos aspirantes presidenciales en segunda vuelta. Nadie sabe dónde podría parar todo aquello.

En el mejor escenario, la proximidad de esta inédita elección propicia el surgimiento de acuerdos que aglutine apoyo en candidaturas muy representativas, con personalidades que gocen de reconocido prestigio regional. Pero lo más significativo, a estas alturas, en que no sabemos qué terminará por ocurrir.

Por eso tiene mucha importancia que el 8 de julio del presente se dio inicio oficialmente a las sesiones de la mesa técnica que definirá el futuro de la primera elección popular de gobernadores regionales. Su misión es empezar a despejar los problemas existentes para destrabar la elección

La iniciativa reúne a la Subdere con profesionales propuestos por los partidos políticos del oficialismo y de la oposición. Ellos buscarán, como está de moda decir, los "mínimos comunes" en materias tan decisivas como la transferencia de competencias; la resolución de controversias o las contiendas de competencia entre la nueva autoridad y el delegado presidencial; la acusación constitucional y la unidad de control interno de los gobiernos regionales. Se dispone de un plazo de 60 días para entregar un informe final al Presidente Sebastián Piñera.

## II. LOS ACTORES SOCIALES Y LA NUEVA CULTURA CÍVICA

### Movimientos sociales

El reciente paro nacional del Magisterio nos ilustra acerca de la capacidad de los movimientos sociales de influir en la agenda pública. Lo que queda en evidencia en este caso es que una movilización social importante tiene dos momentos decisivos: la partida en base a la convocatoria y el término en base a los resultados. El Magisterio está a punto de coronar un despliegue nacional con un éxito en ambas dimensiones señaladas. Es de esperar que no desaproveche los logros en el último momento.

Respecto del gremio de los profesores se puede verificar que la movilización tuvo un gran comienzo y un sostenido despliegue de convocatoria. Las manifestaciones son las más numerosas del último tiempo.

Fue imposible para el gobierno desentenderse de lo que era, a todas luces, una movilización con amplio respaldo de los afiliados. Se comprobó que los métodos más empleados por los manifestantes (el humor, el ingenio, el uso eficiente de las redes sociales) le otorgaron un apoyo del público en general.

Claro, no todo en el movimiento tuvo las características descritas. Y si hubo una oportunidad en que se arriesgó el respaldo conseguido, fue con ocasión de la agresión verbal a la ministra de Educación de visita en el cementerio.

Pero partir bien no es sinónimo de terminar bien. Quienes dirigen un movimiento que tienen un límite al que pueden llegar, antes de que se produzca el inevitable desgaste. De hecho, la mejor oportunidad para llegar acuerdo es cuando los dirigentes perciben en inicio del repliegue de la acción colectiva, pero esta aún no se alcanza a captar desde fuera.

Si se llega a un acuerdo en ese instante, lo conseguido se percibe como un triunfo rotundo y la organización queda intacta, porque no se ha llegado a las recriminaciones mutuas que acompaña al desgaste prolongado.

Tras superar con creces los 40 días de conflicto, era un hecho comprobable que había empezado el repliegue y que ya se tenía que terminar la negociación habiendo conseguido lo posible. Desde este instante, toda demora favorece al gobierno.

Un empate es difícil de administrar, pero la consulta nacional se entendía mejor, pensándola no como una foto sino en secuencia. Lo que se tenía es un 50% en apoyo del paro y bajando, un 50% por deponer el paro y subiendo. Es a esta constatación a lo que había que darle salida para no perder todo lo ganado.

Pero el dicho "el que a hierro mata a hierro muere" no se inventó porque sí. Cuando el actual presidente del gremio era minoría, mostraba en ocasiones

similares al entonces líder del magisterio como un débil ante las autoridades. Ahora a él le tocaba recibir críticas similares, con los papeles invertidos. Eso lo obligó a retroceder, reunir al gremio y volver a la mesa de negociación.

Con el empate, el gobierno no necesitaba entregar más sino esperar. Sería ya demasiado pedir (sin objetivo adicional que obtener) que se mantenga la movilización hasta que cayera por extenuación.

Lo local más cerca de lo nacional

Uno de los aspectos que muestra más a las claras las diferencias con nuestro pasado reciente es comprobar que, entre los personajes que califican se encuentran ahora tres alcaldes: Joaquín Lavín de Las Condes, Daniel Jadue de Recoleta y Evelyn Matthei de Providencia. Por otra parte, no aparece ningún ministro de Estado entre los que mencionan los encuestados.

Hace mucho que los liderazgos políticos no se proyectan como en una escalera que iba del municipio al parlamento y de allí a La Moneda. No es que ahora existan los atajos, en el sentido que de que es más fácil figurar. Sino que ahora hay muchas vías disponibles.

El buen uso de los medios de comunicación, la implementación de iniciativas de interés ciudadano, una personalidad carismática, pueden posicionar personas de un modo más ágil que en el pasado.

### **III. RECUPERACIÓN LA CONFIANZA CIUDADANA: UN DESAFÍO PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES**

#### **Ciudadanos desconfiados y volatilidad del voto**

La identificación política es cada vez menor. Hoy en día se acerca al 60 por ciento los que no se identifican ni con la izquierda, el centro o la derecha. Hay que pensar que, según datos de la encuesta CEP, al momento de la recuperación de la democracia, el número de personas sin adscripción política no llegaba al 20 por ciento.

Muy probablemente esta tendencia no tenga vuelta atrás. Al fin y al cabo, son muchos cambios sociales han producido este fenómeno. El gran generador de cambios, la urbanización, sigue avanzando. En 2006, según cifras del Banco Mundial, solo el 13,2 por ciento de los chilenos era población rural. Hoy es solo el 12,5 por ciento.

Otro factor decisivo, la incorporación de la mujer al trabajo remunerado ha sido sostenido, pese a tener que vencer muchas barreras. En cualquier caso, en 2006, existía una mujer ocupada por cada 1.8 hombre ocupado laboralmente, mientras que ahora esa proporción bajo a 1.4.

Todo esto ha ido aparejado de un fuerte cambio cultural. No solo en el campo político la adscripción tradicional se debilita. Hacia 2007, el 68 por ciento de los encuestados por Latinobarómetro se declaraban católicos, 10 años después, es número había disminuido a 33 por ciento.

También somos un país más rico. Según la CEPAL, el PIB de Chile está cerca de doblar el promedio de América Latina y el Caribe (14,5 versus 8,8). Y, sin embargo, la mayor riqueza adquirida, nos encontramos con un país más desconfiado y enojado.

Según la última encuesta CERC-MORI (2019), ninguna institución llega a concitar confianza a más del 35% de los encuestados. Entre los menos prestigiados (menos del 10 por ciento de aprobación) se encuentran los partidos políticos, los parlamentarios y el Poder Judicial. En coincidencia, según la encuesta CADEM, los que más enojan a los chilenos son los políticos, la situación económica y la jubilación futura.

Para terminar de mencionar los elementos más importantes para los fines de esta exposición, habría que decir que, como se sabe, la mayoría de nuestros compatriotas se idéntica con la clase media. Dentro de esta amplia categoría, los grupos emergentes, aquellos con mayor movilidad, se caracterizan por tener un acceso mayor al consumo que en cualquier momento del pasado, atribuir su prosperidad al esfuerzo y al mérito, tener altas expectativas, estar más informados e hiperconectados. Al mismo tiempo, estos sectores están más endeudados que en el pasado y viven más estresados. Con todo, se sienten más empoderados, son más exigentes y pragmáticos.

#### **IV. INSTRUCCIONES PARA SOBREVIVIR A UNA ETAPA ELECTORAL**

Uno esperaría que, con tal cantidad de cambios en todas las áreas mencionadas, las campañas políticas, en una de las cuales nos adentraremos a poco andar, fueran muy distinta que aquellas que hemos conocido antes. En muchos sentidos eso es cierto, sobre todo, si lo miramos desde el prisma del uso de la más reciente tecnología.

Pero en otro sentido, tal vez más profundo, un cierto saber político se expresa en todas las épocas. Quinto Tulio Cicerón, hermano de Marco, uno de los políticos más conocidos y prestigiados de la antigüedad, escribió el año 64 a.C. un Breviario de Campaña Electoral.

En este manual, sale ya expresada la lección primera de una campaña para quien se presenta y que consiste simplemente en tomarse el esfuerzo completamente en serio. Se repite este consejo: "Piensa qué ciudad es, qué pretendes, quién eres. Casi a diario, cuando bajas al Foro, medita esto: Soy novel. Pretendo el consulado. Es Roma".

Cualquier político de hoy, podrá reconocer este tipo de consejo que ha recibido él mismo en estos días:

- No perder nunca de vista la ciudad. Reconciliar los diversos intereses y concitar un amplio consenso.
- Compensar la principal desventaja con la principal ventaja.
- Explotar todas las amistades.
- Parecer próximo a todos.
- Proyectar una imagen amable.
- Solicitar personalmente el voto a los ciudadanos.
- Conocer a los electores por su nombre.
- Rodearse de un número importante de seguidores que se acompañe a lo largo del día.

Por eso leer las páginas de este antiguo breviario no es para nada perder el tiempo. Lo mismo se puede decir de los estudios y ensayos políticos recientes, especialmente aquellos centrados en promover la democracia y precavernos de caer en el populismo, una tentación en la que tendemos a recaer en estos días.

Solo para incentivar la curiosidad, quisiera recomendar a Timothy Snyder en su libro *Sobre la tiranía. Veinte lecciones que aprender del siglo XX*, quien escribe (lo resumo en su planteamiento central) que pueden ser líderes las que antes han aprendido a:

- No obedecer por anticipado cuando le tocó ser dirigido.
- Defender las instituciones. "Las instituciones no se defienden a sí mismas".
- Asumir la responsabilidad por el aspecto del mundo que nos toca vivir. Si ves algo malo "no apartes la mirada ni te acostumbres".
- Desmarcarse del resto: encontrar nuestro modo de hacer las cosas, comprenderlas por ti misma.
- Cree en la verdad, no transar ni en lo que se ve ni en lo que se cree. "Renunciar a los hechos es renunciar a la verdad".
- Mira a los ojos y habla de cosas cotidianas. "Echar abajo las barreras sociales". "Sal a la calle". O el poder nos cambia o cambiamos el poder.

### **Estrategia y táctica política**

Las anteriores perspectivas son las propias de quienes participan de la actividad política o la estudian. Pero de la política y sus efectos no se libra nadie, incluidos los participantes de este curso. Funcionarios municipales y dirigentes sociales también se ven implicados por una campaña electoral de múltiples formas.

En una exposición tan breve, para que ustedes puedan orientarse en relación a los actores políticos con los que tomarán contacto en el desarrollo de una competencia electoral, es que lo más importante ante un político es reconocer

el concepto de poder práctico que maneja. A modo de recordatorio solo quiero mencionar los siguientes puntos importantes:

- El poder no es un cofre, porque mientras más se comparte, más se tiene.
- Cuando se escoge para dónde ir, se escoge para donde no ir.
- Se tiene que admirar en la líder alguna característica especial. Lo que no ha de faltar es la coherencia.
- Hay que estar cuando lo que hacemos nos produce alegría. Cuando todo es repetición hay que irse. La mayor prueba es saber cuándo los otros han crecido lo suficiente para que no seamos necesarios.

Finalmente, ustedes mismos pueden verse ante la posibilidad de decidir ser candidatos a elección popular. Es decir, pueden tener la necesidad de organizar su propia campaña. Si este es el caso, quisiera sugerirles que no se olvidaran de considerar, desde el inicio, algunos elementos importantes al momento de establecer una estrategia política local:

- Buscar el efecto demostración que quieras destacar a través de destacar algo de lo que ya realizas.
- Escoger enclaves territoriales donde expandir los que ya se tienen
- Detenerse en el diagnóstico y no partir con las acciones sin contar con uno afinado.
- Jugarse por dos o tres temas fundamentales. No muchos. Quien lo menciona todo no dice nada que se recuerde.
- Legitimar un punto de vista (identidad) que sea propio.
- Reconocer lo bueno de los adversarios y establecer el contrapunto solo cuando importa dirimir y distinguirse.
- Llegar a ser la segunda mejor opción colectiva para muchos, ganar una primera opción personal entre los más cercanos. No siempre se vota por el que más nos interpreta sino por el que menos nos desagrade.

### **Como trabajar con una autoridad local y no morir en el intento**

Pero tal vez el desafío mayor es hacerse parte de una gestión municipal que entre en un proceso de validación de lo hecho por parte de la comunidad local. El grado de involucramiento varía mucho, desde algo bien parecido a la indiferencia hasta una adhesión comprometida.

En cualquier caso, implica una relación muy especial entre autoridades, equipos directivos y funcionarios. De todas formas, esto también implica la necesidad de superar conflictos al interior de equipos de trabajo.

- Aquí solo puedo mencionar algunas ideas a tener en cuenta en estas situaciones:
- Los conflictos no se pueden evitar. Son parte de la vida de todos los días.
- Los peores son los que dividen al grupo, al punto de perder el objetivo fundamental. Todo lo demás es manejable.

- Hay que preguntarse ¿qué pasa si lo que me molesta sigue igual en el tiempo? Si las cosas se hacen igual, entonces poco importa. Si nos debilita, lo tengo que atender. Si nos mata como grupo, entonces tengo que concentrarme en ello.
- Uno de los métodos más efectivos para controlar conflictos es mantener cerca y con tareas específicas a los detractores.
- Otro método es buscar a nuestros complementos, no los que son iguales que nosotros. Porque los que somos parecidos, vemos parecido. Necesitamos otras miradas.
- Recordar que la opinión no es el opinante. Lo importante son los valores que lo guían y lo confiable de su conducta.
- Que el alcalde o el candidato recuerde esto: "Si yo me dividido de mi equipo, pierdo".

Deseo terminar este artículo insistiendo en la importancia de vincular una orientación ética y humanista en la acción pública. Uno de los artífices de la transición democrática, Edgardo Boeninger, decía en lo que llegó a ser su testamento político: "Procuro demostrar que nuestro éxito futuro dependerá en alto grado de nuestra capacidad de escuchar, persuadir y ser persuadidos, es decir, de llegar a grandes acuerdos políticos transversales sobre los asuntos más importantes que debemos afrontar".

Esa misma sabiduría es la que tenía el mexicano Carlos Castillo Peraza, cuando describía con acierto la valentía propia del demócrata cabal: Hay que "resistir la tentación de destruir la imperfecto posible para sustituirlo por lo perfecto imposible".

Y en un noto más personal, me parece insuperable las palabras de esa gran mujer, activista y cantante norteamericana que fue Maya Angelou, quien hacia un llamado a no olvidar en rostro humano en todo lo que hacemos: "La gente olvidará lo que dijiste, olvidará lo que hiciste, pero nunca olvidará cómo les hiciste sentir".

Después de dedicarme a la política desde distintas funciones, sigo pensando que los líderes que una democracia necesita son aquellos capaces de representar una opción ética en política y en la sociedad, capaces de integrar equipos, aptos para diagnosticar en frío y adquirir compromisos que la involucren. Personas que pueden hacer un aporte profesional, pero con perspectiva política, o aportar conducción política, pero con la rigurosidad de un profesional.

Tengo el convencimiento que los líderes que la democracia necesita son aquellos que:

- Ven oportunidades y no solo problemas.
- Muestran que la comunidad a la que pertenecen tiene un rumbo.
- Representan a los que no tienen poder y buscan constituir mayorías.

- Descentralizan poder y lideran coordinación de acciones en el territorio.
- Promueven participación y hacen su acción transparente ante todos.
- Comunican con efectividad lo que hacen realmente.

Al fin y al cabo, sigue siendo cierto que la actividad pública tiene sentido cuando se encarna un compromiso con la comunidad a la que se quiere servir. Por eso no hay que olvidar el sentido de las palabras. “Compromiso” viene de “con – promesa”, es decir, hace referencia a una obligación contraída. A una palabra empeñada, una palabra dada que hay que honrar. En eso se juega todo.



# **PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS SOCIALES: UNA MIRADA DESDE LA GESTIÓN MUNICIPAL, DESAFÍO PARA CONSTRUIR COMUNIDAD**

**MARÍA LUISA ESPAÑA LE-FEUVRE\***  
**CARLA GÓMEZ NAVARRO\*\***

## **RESUMEN**

El presente artículo es un análisis sobre los aportes de los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones y posterior implementación de políticas públicas en la gestión local y la administración pública en general. Se trata de un estudio que aborda los principales elementos que contribuyen al desarrollo de las comunas en materia de inclusión de la sociedad civil, lo que finalmente propicia un escenario óptimo para la vinculación de las personas, el sentido de pertenencia, cuidado y respeto por el lugar donde habitan. Sentirse parte de un todo, potencia el bienestar social y con ello una gestión administrativa que va en sintonía con los requerimientos de sus habitantes.

Palabras claves: *Participación ciudadana, políticas sociales, gestión local, sociedad civil, administración pública.*

## **I. PRESENTACIÓN**

La sociedad civil se encuentra en constante transformación, se adapta a los diferentes escenarios políticos, económicos y socioculturales conforme avanzan los años. Pertenecer y permanecer en un grupo determinado, significa, generar intereses comunes que posibilitan la concreción de metas, esto es, sin lugar a duda, uno de los objetivos para una eficiente convivencia en comunidad. Cuando se producen transformaciones profundas en la

---

\* Orientadora en Relaciones Humanas y Familia, Mención Adulto Medio-Mayor del Instituto Profesional Carlos Casanueva. Postítulo en Género y Políticas Sociales de la Universidad de Chile. Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local de la Universidad Arcis. Coaching Ontológico Certificado.

\*\* Cientista Política de la Universidad Diego Portales. Diplomada en Gestión y Dirección Pública. Magister en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile. Administradora Municipal. Municipalidad de Macul.

relación de la sociedad civil con el Estado y más concretamente con la gestión local, se expande un abanico de posibilidades que involucran, tanto a las administraciones de un determinado territorio, en este caso, de un municipio, como también a interés colectivos de quienes habitan en él, siendo parte de la construcción de comunidad.

Las administraciones locales, como la primera puerta de entrada al aparato gubernamental en el Chile actual, deben ser capaces de visualizar las necesidades de su comunidad, y con ello, de estrechar lazos que potencien la participación ciudadana en los asuntos públicos. La construcción de ciudadanía no es únicamente responsabilidad de un grupo de personas organizadas, es más bien, deber compartido entre las instituciones y la sociedad civil.

Por ello, la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas sociales se convierte en una herramienta para la efectividad y permanencia en el tiempo. La intervención de la comunidad en asuntos públicos está ampliamente desarrollada en estudios políticos contemporáneos, como piedra angular de la democracia.

Si se trata de analizar la participación ciudadana como factor clave en la toma de decisiones y la construcción de políticas sociales dentro de los municipios chilenos, es preciso entrar en el debate sobre las formas de participación, en el compromiso de una sociedad civil organizada y a la vez de las mismas instituciones, entendiendo que, son finalmente estas últimas las responsables de desarrollar mecanismos participativos, si desean concretar un vínculo real con sus ciudadanos y las acciones sean perdurables en el tiempo.

Mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes, con especial énfasis en personas vulnerables, atender las demandas espontáneas de la comunidad, disminuir la desigualdad en todos sus ámbitos y contrarrestar sus efectos, transformar los espacios públicos, otorgar beneficios sociales, modificar la estructura que permita la movilidad social, son algunas de las acciones que se espera de un gobierno local. Con todo ello, las preguntas que las administraciones locales debiesen atender son; ¿Qué queremos construir para la comuna? ¿Por qué queremos realizar estas acciones? ¿Cómo deseamos que los demás nos vean?

Es importante entender y valorar, la participación ciudadana, como mecanismo de acción y control social que aporta a la gestión pública, siendo un pilar fundamental en los procesos de modernización del Estado en los países de América Latina. La construcción de lo ético, la probidad y transparencia mediante una lupa restrictiva y desafiante de la comunidad, debiera ser un aliciente para quienes dirigen las gestiones locales, de esta manera, se amplía lo público en pos de un fin común.

Actualmente, convergen en los municipios, instancias de participación comunitaria, a través de las diversas organizaciones sociales, territoriales y funcionales, todas ellas con objetivos definidos, existen juntas de

vecinos, comités de vivienda, clubes deportivos, organizaciones de adultos mayores, mujeres y niños/as. Lo relevante es que las directivas son electas democráticamente, su misión, entre otras, es la obtención de beneficios sociales, cubrir necesidades, entretención y esparcimiento, contribuir con los problemas sociales que los afectan, además de la representación frente a la gestión local. Así, se transforman en sujetos legítimos que deben ser tomados en consideración.

En consecuencia, es posible hablar de la existencia de una triangulación entre la ciudadanía, las autoridades y gestión, es preciso analizar si esto conlleva a la acción participativa de las organizaciones sociales dentro de las administraciones locales, si se trata de una corresponsabilidad entre actores, cuyo componente mas significativo debiera ser la capacidad de deliberación de la comunidad respecto de los asuntos de interés social, y finalmente delimitar la importancia de la participación ciudadana como instrumento que mejora la calidad de vida y el bienestar social, la construcción de identidad de las comunas, así como también, contribuye en la consolidación de gobiernos locales eficientes y eficaces.

## **II. CONCEPTUALIZACIÓN**

Si hablamos de políticas públicas, es relevante mencionar que nos encontramos frente a un concepto amplio, denota acción, medios y fines, con ello, se suscitan cambios de diversa índole, en diferentes y diversas materias del quehacer público. Ahora bien, toda política pública tiene valor en tanto la sociedad esté convencida de que la ejecución de una(s) política(s) puede causar un cambio positivo y deseable, por ende, las políticas sociales van en directa sintonía con lo que la ciudadanía anhela. Según lo planteado por Adelantado (2000) la política social explora el contexto social, político, ideológico e institucional dentro del cual se produce, distribuye y consume el bienestar social.

Las definiciones de las políticas sociales han sufrido diversos procesos de cambio, desde una mirada economicista hasta lo que hoy se observa en su diseño y aplicación en Chile. Podemos reconocer actualmente una política social que –desde la protección social– es compatible y se ve reforzada por un enfoque de derechos en las políticas de desarrollo. Siendo la protección social un aporte a la realización de un conjunto de derechos. Estas intentan mejorar los índices de desarrollo humano, entrelazando la protección social, el crecimiento económico y la inversión en servicios básicos. Se desarrollan acciones diversas, tales como la reducción del riesgo y la vulnerabilidad, aumenta la inversión y el crecimiento, en una complementariedad que puede ser maximizada. La focalización de las personas vulnerables en programas de protección social incluye el componente de generar capacidades, para afrontar autónomamente la satisfacción de algunas de sus necesidades y el Estado genera herramientas y compensaciones para reducir las cargas injustas, que les permitan salir de la exclusión. Bajo esta integración de los enfoques, la

protección social no es solamente una cuestión de solidaridad o generosidad, sino una responsabilidad básica del Estado.

Entonces, en la actualidad, se observa una complementariedad de enfoques, cuya base ética es el enfoque de derechos en las políticas de desarrollo y se esta reconociendo que el objetivo de dichas políticas es dar cumplimiento al deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y que sus titulares pueden exigir; respeto, protección y realización.

En tanto, es la eliminación de la pobreza, la búsqueda de la equidad y maximizar el bienestar de los/as ciudadanos/as, lo que hoy por hoy sustenta la política social. Estas pueden ser entendidas como acciones orientadas y/o dirigidas por el Estado con el objetivo de redistribuir el ingreso, instrumentos públicos para operacionalizar e implementar distintas modalidades de ciudadanía.

Dentro de los objetivos de la política social se encuentran asegurar los derechos básicos de la sociedad civil, educación y salud sobresalen a cualquier medición de este tipo<sup>8</sup>. Se requiere, además, fortalecer el capital humano, construir ciudadanía, velar por la inclusión y la equidad, brindar oportunidad que permitan la movilidad social y el bienestar económico de las personas, seguridad social, entre otros.

El interés del análisis de las políticas sociales debería centrarse en los procesos por medio de los cuales las necesidades básicas se definen y crean, dentro de los cuales se encuentran las demandas provenientes de la ciudadanía, a través de diferentes mecanismos que le permiten llegar a incorporarse en las agendas de los gobiernos centrales y locales. Y es precisamente en este último, donde se concentra la mayor cantidad de beneficios que llegan de manera directa y rápida a la comunidad, desde donde, además se comenzaron a implementar las primeras medidas de gobierno en torno a la participación ciudadana y la modernización del Estado.<sup>9</sup>

A partir de la incorporación de la participación como componente en las políticas sociales, se le han atribuido capacidades para desarrollar gestiones más eficaces y legítimas, si bien puede resultar algo lógico, es prudente analizar los reales instrumentos que han sido entregados a la comunidad y con base en eso, estudiar si se trata de una participación realmente efectiva en términos bienestar social e implicancia ciudadana y construcción de comunidad.

En Zambrano y otros (2007), se utiliza el concepto de participación en dos sentidos; el primero dice relación con "ser parte de" y "tomar parte de", con ello se espera ser parte activa de un proceso en su totalidad. En un

---

8 Tesis para optar al grado de Magister en Políticas Sociales y Gestión Local "SISTEMATIZACIÓN DE LAS OFICINAS DE PROTECCIÓN DERECHOS: UNA MIRADA DESDE LOS ACTORES NACIONALES, REGIONAL Y LOCALES" María Luisa España Le - Feuvre. Angélica María Marín Díaz 2017.

9 Disponible en <http://revistas.uach.cl/index.php/racs/article/view/1086>

segundo sentido, se ve la participación como un elemento de transformación en que todos los participantes pueden ejercer un rol protagonista. Sería la acción orientada a la autogestión en la solución de problemas de manera colaborativa, ayuda mutua y solidaridad.

En otra vereda, Palma (1998) menciona que la participación es una situación que surge en el encuentro de dos dinámicas. Una, es la capacidad de participar, entendido como "las actitudes y a las habilidades que los sectores, llamados a incorporarse en una empresa común, han desarrollado a través de las prácticas y de la reflexión sobre éstas que han acumulado con anterioridad, y que ellos traen, como aporte a la realización de esta empresa" (p. 20). La segunda, es la oportunidad de participar, definido como; "espacio, incorporado e inscrito en el diseño de las políticas o en la organización de la red, que permite el adecuado ejercicio de la capacidad de participación que aporta el grupo concreto que se incorpora en esa acción colectiva" (p. 20).

Entonces, la participación se da cuando se ha provocado una adecuación entre las dos dinámicas, o sea que las capacidades de participar del grupo incorporado son consideradas cuando se planifican las oportunidades, lo que abre la forma de funcionamiento de la red, proyecto o política. A esta participación, el autor le llama participación sustantiva la que se contrapone a la participación funcional, en que la política no considera en la construcción de sus mecanismos de participación (oportunidades) las habilidades y capacidades de los sujetos participantes.

Cabe mencionar que el concepto participación es ampliamente debatido en las distintas esferas donde se plantee, sin embargo, es dable precisar que los efectos del presente artículo, se utilizará la definición de participación ciudadana, acuñada por Parés (2009) citada en Diaz Aldret (2017); "el proceso a través del cual los/as ciudadanos/as, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas. Es decir, el concepto de participación ciudadana incluye cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias formuladas desde el gobierno para incidir en las decisiones de política pública. La participación ciudadana implica voluntad de incidencia" (pp.10).

Incorporaremos al análisis, desde la conceptualización de participación sustantiva de Palma (1998), la responsabilidad no menor a la voluntad política de las autoridades de abrir los espacios de participación, haciéndose cargo de acompañar procesos y de potenciar habilidades en los sujetos sociales. Por lo que la posibilidad de influir, acompañar y generar comunidad es una co-construcción permanente entre los sujetos sociales, las autoridades y técnicos de los espacios locales.

### III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN LOCAL

Conforme se ha ido incorporando en el debate público los temas de participación, las administraciones locales han ido respondiendo a los nuevos estándares impuestos por el Estado a razón de las demandas ciudadanas. Así, en los municipios, varias políticas sociales se sustentan en la participación de la sociedad civil, previo a ello, se realiza un trabajo que consta de componentes fundamentales en la consolidación de la relación entre ciudadanos y gestión local; Basado en la "Co-construcción", la participación ciudadana debiera ser el proceso por medio del cual todos los sujetos se involucran, en un espacio determinado con fines determinados, comunes y compartidos, aun teniendo distintas miradas, la idea es encontrarse y construir. Para ello es necesario añadir un componente central denominado "Capital de confianza", desde la institucionalidad se trabaja una relación de vinculación con la comunidad, es un proceso de instalación de credibilidad y transparencia entre las partes; desarrollando diversos mecanismos, entre ellos instaurar una suerte de "Promoción del diálogo", con el fin de responder a la necesidad de instalar más allá de la mera información, la escucha, la explicación y el acompañamiento, es decir, la sociedad de la relación.

Otro concepto importante de reconocer es el "Desarrollo local/endógeno", entendida como la visión relacional desde el resultado de un continuo conjunto de interacciones, negociaciones, coaliciones y contratos, entre el Estado, sujetos sociales (individuos y organizaciones), que compiten para lograr sus objetivos, de tomas de posición y de intereses no necesariamente armónicos, aunque sí factibles de ser integrados en un proyecto común en un territorio determinado, lo importante es que aquí en esta concepción de desarrollo, se encuentran los pares improbables, y pueden dialogar entre sí, instalar la conversación en pro de objetivos de un bien común.

En Chile, la participación ciudadana está regulada por la Ley N°20.500 de Asociación y Participación Ciudadana, establece el derecho a participar en la gestión pública, y por tanto, a nivel central, como regional y local las autoridades y funcionarios deben crear, validar y garantizar estos espacios y mecanismos, existen al menos cuatro niveles que suponen la participación directa o indirecta de la sociedad civil en la gestión local; en primer lugar, mediante el uso de "Información", vale decir, las autoridades municipales generan espacios para mantener a la ciudadanía informada respecto de las actividades que realizan con y para la comunidad. Pueden informar también acerca de sus definiciones estratégicas y los recursos disponibles para la gestión del municipio.

En segundo lugar, se encuentra la "consulta", las autoridades municipales propician espacios de consulta, buscan la opinión de la ciudadanía sobre determinadas materias a modo de audiencias públicas, cabildos, plebiscitos, entre otros.

Un tercer nivel de participación dice relación con la "decisión" propiamente tal,

y como consecuencia de las consultas. Dicho de otra manera, si la consulta es vinculante, los ciudadanos partícipes y parte importante en la toma de decisiones. Puede tratarse de una participación acotada, basada en una decisión particular o extenderse a un amplio rango de acciones y decisiones de la gestión local, como ocurre, por ejemplo, en los procesos de planificación participativa.

El cuarto y último nivel de participación ciudadana es el “control social”, las autoridades municipales rinden cuentas a la ciudadanía respecto de los compromisos establecidos, en tanto, la sociedad civil posee algún margen de facultades para vetar a las autoridades en caso de incumplimiento, tales como la promoción de mociones de censura o la solicitud de remoción de una autoridad.<sup>10</sup>

#### **IV. CONDICIONES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Si bien las gestiones municipales han contribuido significativamente en la inclusión de la participación ciudadana en sus instrumentos administrativos y en las tomas de decisiones, es prudente hablar de condiciones mínimas para que este hecho tenga real implicancia y repercusión en la comunidad. Entonces, hablamos de establecer requerimientos claves en la relación autoridad-ciudadano, Meadowcroft (1997), lo define de la siguiente manera;

- **Construcción colectiva:** Se debe relevar la cimentación de una visión compartida por todos los actores y sectores que integran una sociedad local, de manera que se logra unificar un interés común y con ello la identidad asociada algo concreto.
- **Sentido de pertenencia;** adicionalmente se torna imprescindible el reconocimiento individual y colectivo de la pertenencia al mismo territorio, todos forman parte de necesidades y requerimientos similares por habitar un lugar en común.
- **Integración de diferentes formas y fuentes de conocimiento;** no solo de los sujetos participantes sino también de las autoridades, de quienes representan las instituciones, públicas y privadas. Propender a la democratización del conocimiento.
- **Promoción del aprendizaje social;** velar porque la comunidad goce de herramientas que le permitan conocer, entender, cuestionar, discutir temas de interés en el territorio.

Siguiendo la línea del autor, en relación con la participación y el desarrollo sostenible de la misma, se debe considerar la mayor cantidad de grupos de la población que se encuentra en procesos de participación, de esta forma se evita la focalización, sesgo y se potencia la cohesión social, que, como ya ha sido mencionado, resulta ser clave a la hora de establecer criterios en las tomas de decisiones.

10 Véase en Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

De igual forma, Meadowcroft (1997) establece reglas dentro del proceso de participación, las que van desde evitar la monopolización del discurso proveniente de cualquier actor implicado, pasando por la urgencia de un diálogo democrático, la relevancia de alcanzar acuerdos, y ante el choque –inevitable– de propuestas se deberá buscar alternativas que sirvan para transar.

En el caso de los procesos participativos tipo plebiscitos u otros que requieran votación, los técnicos y los responsables políticos no deben interferir, se debe velar por la transparencia durante su trascurso. Lo anterior, puede suceder en dos casos, el primero considera que las propuestas votadas sean transferidas a los responsables técnicos y políticos para ser implementadas, y en segundo caso se trata de consultas no vinculantes, las que sirven como medición para las autoridades políticas respecto de lo que piensa la sociedad civil frente a un determinado tema.

## **V. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN Y SU INFLUENCIA EN LAS POLÍTICAS SOCIALES**

Si bien, existen tantas formas de gestión local como municipios en el país, la participación ciudadana está regulada por la ordenanza de participación, nacida en 1996 con la modificación de la ley orgánica municipal, y se consolida en la ley 20.500, la cual que señala;

*"Es obligación de cada municipalidad establecer, en una ordenanza, las modalidades de participación ciudadana local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación etaria de la población y cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal". (Ley 20.500)*

Esta ley unifica criterios a la hora de administrar territorio, más aún, si se contempla que desde el nivel central se fijan acciones y programas con cobertura nacional.

Asimismo, en mayo de 2016, se promulgó la Ley 20.922 que se fundamenta en el proceso de desarrollo de la descentralización del país a partir del fortalecimiento de las municipalidades, reconociendo la instalación de los municipios como gobiernos locales, en este desafío de dar respuesta al creciente aumento de las responsabilidades con las demandas de la comunidad. Existen una serie de instrumentos de gestión municipal, todos ellos contenidos en esta normativa, los más importantes, Plan de Desarrollo

Comunal, Plan Regulador y Presupuesto Municipal; adicionando la Política de Recursos Humanos.

El Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO, es el instrumento que actúa como carta de navegación para el desarrollo y proceso de inversión pública en la comuna, a partir de la identificación de las necesidades y potencialidades de la población y del territorio. En primera instancia comprende una fase diagnóstica participativa con la sociedad civil, El objetivo es presentar los principales elementos del diagnóstico comuna, e identificar los principales problemas y oportunidades para el desarrollo comunal.

Las leyes Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y 20.500 Sobre Participación Ciudadana contemplan una serie de instrumentos y mecanismos que los municipios deben incorporar y que conectan y facilitan los procesos reales participativos, ejerciendo rol de co-responsabilidad, tanto la institución como los sujetos sociales. Algunos de los cuales se detallan a continuación:

- a) El Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), es una instancia de participación conformada por miembros de la sociedad civil, que tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial, funcional, de actividades relevantes y de interés público en el progreso económico, social y cultural de la comunidad
- b) Audiencias públicas, es la instancia en la que el Alcalde y/o Concejo Municipal, recibe a una persona natural o jurídica, o un grupo de ellas, con el objeto de que expongan sobre un tema determinado. Las audiencias públicas se llevarán a efecto a solicitud de las personas interesadas, o bien, por iniciativa de las autoridades competentes.
- c) Oficina de información y reclamos: Cada municipio deberá mantener una oficina de información y reclamos que recogerá las inquietudes de la ciudadanía y las sugerencias y reclamos. Se entrega Publicidad de la información y documentos municipales a la comunidad.
- d) Plebiscitos comunales: Manifestaciones de la voluntad soberana de la comunidad local, mediante la cual manifiesta su opinión respecto a materias de interés comunal. Resultados de plebiscito son vinculantes para autoridad, siempre que vote más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna.
  - Convocatoria: El Alcalde con acuerdo del concejo; dos tercios del concejo; iniciativa de al menos el 10% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna.
  - Materias: Inversiones específicas de desarrollo comunal; Aprobación o modificación del plan de desarrollo comunal; Modificación del plan regulador, u otras de interés para la comunidad.
- e) Presupuesto participativo, es un mecanismo de participación social que permite a la población, conocer que es el Presupuesto Municipal y decidir

en conjunto con las autoridades locales sobre una parte del mismo, aquella que se relaciona con inversiones posibles a partir de recursos propios.

- f) Cuenta pública participativa, son espacios de diálogo abierto entre la autoridad, los representantes de la sociedad civil y la ciudadanía, que permiten a la autoridad rendir cuenta anual de la gestión de políticas públicas, permitiendo a los ciudadanos ejercer el control social sobre la gestión de la administración pública.

Por otra parte, desde lo que es la gestión municipal en las áreas de funciones compartidas, el municipio adscribe una serie de convenios con el Estado, estas instituciones gubernamentales, tiene a su vez una serie de mecanismos de participación regulada, que indirectamente involucran el que hacer municipal y el contacto directo con la comunidad, entre ellos todos los programas sociales y de seguridad ciudadana. Mencionar entre ellos, los programas de intervención social y urbana con corresponsabilidad, programas de la subsecretaría de prevención del delito y del ministerio de vivienda y urbanismo, destacan entre ellos la recuperación de barrios, pavimentos participación, recuperación de espacios públicos, cuya finalidad es mejorar la calidad, vinculando a la comunidad, con los municipios y el Estado.

Varios de los mecanismos descritos precedentemente han sido impulsados por los distintos gobiernos y puestos en marcha de manera paulatina, alguno de ellos, con resultados de alto impacto en la comunidad, como es el caso de los plebiscitos, o los programas de intervención social y urbana. En ambos casos la sociedad civil cuenta con certeza de haber participado en las decisiones de su entorno y ello contribuye a la legitimación de las acciones implementadas.

En tanto, Pladeco, presupuesto participativo y cuenta pública, destacan por ser instrumentos que requieren una etapa de levantamiento de información de fuentes secundarias, he aquí el rol de los grupos de personas que conforman las organizaciones sociales en las comunas, toda vez que, tienen capacidad de convocatoria hacia los demás ciudadanos que no se encuentran vinculados a una de estas agrupaciones. De esta manera, previo a la elaboración de ambos instrumentos de gestión municipal, pero como parte de ellos, se planifican encuentros de diálogo y discusión sobre lo que se espera de la comuna, pudiendo priorizar las necesidades más urgentes.

Por otro lado, los COSOC cumplen un rol participativo dentro de los Concejos municipales, instancias en la que pueden emitir opiniones respecto a temas específicos requeridos por ley, sin embargo, no se logra establecer una vinculación real con participación ciudadana, ya que no son contemplados para las votaciones que se suscitan en salas.

En consecuencia, los instrumentos descritos -en mayor o menor medida- recogen las necesidades de la sociedad y sus aspiraciones, para luego ser considerados en la ejecución de proyectos, acciones y/o programas, priorizando

las demandas, permitiendo alcanzar los objetivos estratégicos, de manera integral y sostenible en el tiempo. No obstante, se debe mejorar el diseño de la oferta institucional participativa dentro de los municipios como a nivel nacional y de instituciones gubernamentales. Dichos mejoramientos deben ir en línea con la consolidación de la relación ciudadano-autoridad, entregar validez a los espacios de interacción, evitando que se queden meramente en lo discursivo y valorativo.

En suma, cuando se habla de incorporar la participación ciudadana en elaboración de las políticas sociales dentro de los municipios, no solo se debe analizar desde la modernización del Estado y los avances en transparencia y probidad, sino que se debería hablar de otorgar el derecho de involucramiento de los principales sujetos en escena, sobre todo, si las políticas van dirigidas a sectores específicos de la población, ya que su afectación debiera convertirlos inmediatamente en sujetos activos de la co-construcción, con una categoría de obligatoriedad no de voluntad.

En sintonía con lo anterior, Díaz Aldret (2017) señala que el diseño de las políticas sociales comunales, debieran considerar sin excepción el componente técnico y el ciudadano participativo, integrador y sostenido, durante todo el ciclo de la política, así, se distribuye el poder entre los actores con base en la complejidad técnica y política de la propia decisión.

Finalmente, la participación ciudadana legitima la política social llevada a cabo en las administraciones municipales, favorece la simpatía y afección por las autoridades que abren las puertas al diálogo, se sientan a conversar sobre las necesidades de la población y establecer criterios desde y hasta donde se puede llegar con los dispositivos institucionales y presupuesto asignado. Ahora bien, la participación no es un camino fácil, y no se logra solo con el deseo de ejecutarla, es necesario avanzar en línea recta hacia la incorporación de los nuevos agentes de cambio y en la aceptación de ellos, partiendo desde la misma institucionalidad. Validar la opinión de la sociedad civil e integrarla en el desarrollo de la comuna y el bienestar de sus habitantes es una ardua tarea, cuyo principal obstáculo es la falta de conocimiento e interés por parte de todos los sectores involucrados.

## **VI. CONSIDERACIONES FINALES**

La sociedad civil es particularmente apática a los temas que no los involucran, sumado a las escasas oportunidades que históricamente se les ha entregado, resulta ser una combinación peligrosa para el desarrollo humano y comunitario. En este contexto, surge la necesidad de crear vínculos de pertenencia e imagen colectiva en determinadas situaciones y/o territorios.

Actualmente Chile ha avanzado en esta materia, los últimos gobiernos han hecho esfuerzos por lograr añadir un componente participativo en la toma de decisiones. Se han establecidos normas, instructivos y programas que

buscan convocar el mayor número de ciudadanos interesados en involucrarse en asuntos de gobierno, en políticas públicas con beneficios sociales.

Pero ¿son realmente instrumentos de participación los puestos en marcha a nivel nacional y más específicamente aquellos que se implementan en las divisiones territoriales pequeñas? Este interés porque la sociedad civil se exprese ¿logra calar significativamente dentro de las administraciones municipales, cambiando la calidad de vida de sus habitantes?

El problema surge cuando la participación ciudadana es vista como parte de la ejecución de un programa, una acción o una política social, como un eslabón más para la consecución de un fin. Sin embargo, como se analizado en el presente documento, la participación debería ser vista con un enfoque de gestión a nivel institucional, dentro del aparato público, aún más si se sabe que cumple un rol primordial en el desarrollo y evolución de las democracias.

Es del todo pertinente que se creen espacios de participación que vayan más allá del dialogo, capacitaciones, invitaciones a reflexionar. Se debe situar a la participación en el centro del debate, de esta manera avanzar en cohesión social, realizable y efectiva mediante organizaciones de la sociedad civil empoderadas y con claro conocimiento de su rol dentro de la comunidad, como con las autoridades y su vez, con el fortalecimiento de la democracia.

El contexto y la voluntad política son fundamentales para la significación y desafíos de la participación ciudadana en la esfera pública, e ir más allá, consiguiendo alcanzar mayores niveles de vinculación y logrando superar la barrera de lo actualmente conocido, pasando de lo consultivo a lo deliberativo. La participación no se produce por el simple hecho de quererla o predicarla, hay que trabajar en ella.

En consecuencia, fomentar y la potenciar la capacidad de los ciudadanos de pensar en un interés común, en una construcción de imagen identitaria, logrará una participación real y efectiva de la sociedad civil, y ello se traduce en una estrategia para propiciar las nuevas formas de gobernanza democrática a nivel local.



## BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, José (2000) *Las políticas sociales: entre el Estado del bienestar y el capitalismo global*. Políticas públicas en la Unión Europea / Francesc Morata Tierra (ed. lit.), 2000, ISBN 84-344-1812-6, págs. 189-214.
- Arendt, Hannah (2003) *La Condición Humana, Paidós Estado y Sociedad*, capítulo V pág 199-262, Buenos Aires.
- Arendt, Hannah (2005) *De la historia a la acción*, Ediciones Paidós, Buenos Aires.
- Arocena, José (1995) *Latinoamericano de Economía Humana*. Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.
- Boisier, Sergio (2001) Desarrollo Local *¿De qué estamos hablando?*, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Homo Sapiens Ed., Rosario.
- Delamaza, Gonzalo (2011) *Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades*. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 10, N°30, 2011, p. 45-75.
- Díaz Aldret, Ana (2017) *Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas*. Gest. polít. pública vol.26 no.2 México jul./dic. 2017.
- Escobar, Alejandro (2017) *Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década*. Revista Austral de Ciencias Sociales, (8), 97-108.
- Palma, Diego (2011) *Acerca de Políticas Sociales poco eficaces* en Rumbos TS Revista de la Escuela de Trabajo Social Año 6. N°6 ISSN 0718-4182. Chile (pág. 15-39).
- Palma, Diego (2001) *Apuntes de Clases Magister Gestión Local y Políticas Sociales*, Universidad Arcis. 2001. Santiago de Chile.
- Palma, Diego (1998) *La participación y la construcción de ciudadanía*. U. ARCIS, Departamento de Investigación, Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Cuaderno N°27, Santiago de Chile.
- Quiroz, Teresa (2012) *Apuntes de cátedra de Sistematización de prácticas sociales III Nivel año 2012*, en el marco del Magister Políticas Sociales y Gestión Local de la Universidad Arcis, Santiago de Chile.

- Quiroz, Teresa (2014) *La sistematización de prácticas sociales un instrumento de recuperación de acciones colectivas en una perspectiva de cambio*, documento sin publicar, Santiago de Chile.
- Ramírez, Patricia (2005) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Memorias I. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004.
- Vázquez Barquero, Antonio (2005) *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch editor, Barcelona.
- Meadowcroft, James (1997) *Planning, Democracy and the Challenge of Sustainable Development*. *International Political Science Review* 18, 1997, 167-190.
- Zambrano Alba, Rozas Germán y otros (2007) *Psicología comunitaria en Chile: evolución, perspectivas y proyecciones*, Consorcio de Universidades, RIL editores, Santiago de Chile.

# LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

LORETO MARTÍNEZ OYARCE\*

## 1. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL, Y APLICACIÓN COMUNAL

La protección social, es un Derecho fundamental de todas las personas reconocido por las normas Internacionales del trabajo y por las Naciones Unidas. Es así como en su artículo 22 la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, señala:

*"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y tiene derecho a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional y de acuerdo con la organización y los recursos de cada Estado, de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. "*

También en el Capítulo III de la Carta Social de las Américas, adoptada en junio de 2012, aborda el desarrollo social, la igualdad de oportunidades y la no discriminación, declarando:

*"Los Estados miembros tienen la responsabilidad de desarrollar e implementar políticas y programas de protección social integral, con base en los principios de universalidad, solidaridad, igualdad, no discriminación, y la equidad que dan prioridad a las personas que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales".*

La Protección Social se puede entender, así como un instrumento para la promoción del bienestar humano y el consenso social, que favorece la paz social y es indispensable para lograrla, y por lo tanto para mejorar el crecimiento equitativo, la estabilidad social y el desempeño económico. Al respecto, hay diversas definiciones las que se presentan a continuación:

*"Desarrollo de acciones públicas tomadas en respuesta a los niveles de vulnerabilidad, riesgo, y la privación que es considerada socialmente*

---

\* Trabajadora Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Diplomada en estudios de género y sociedad, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Diplomada en Innovación Social, Pontificia Universidad Católica.

*inaceptable dentro de un régimen dado o la sociedad” (Conway, de Haan and Norton,2000:12).*

*“Consiste en la acción colectiva de proteger a los individuos contra los riesgos inherentes a la vida humana y/o asistir necesidad es generadas en diferentes momentos históricos y relacionadas con múltiples situaciones de dependencia”. Viana y Levcovitz, (2005:17).*

*“Necesidad de asegurar las necesidades individuales y familiares, que pueden ser satisfechas por la intervención de una pluralidad de actores, públicos y privados, capaces de proveer sobre títulos diversos y grados variados de eficacia la tutela y el sustento de los sujetos más débiles”. Girotti (2001) Tomado de Martin ( s/f).*

En concreto podemos señalar que es una intervención asociada al poder público para enfrentar los riesgos que refieren a vulnerabilidades relacionadas a:

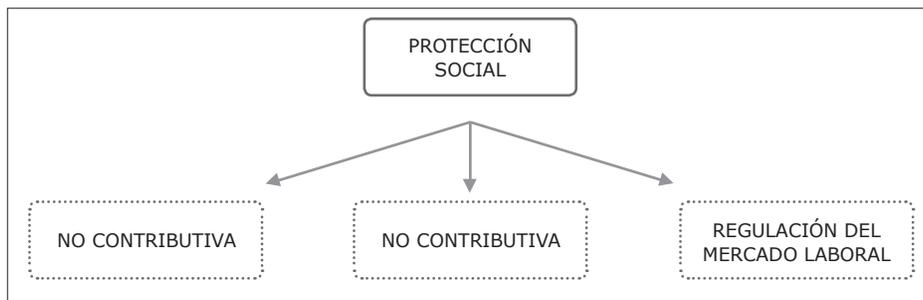
- Fases del ciclo de vida
- Pertenencia a colectivos discriminados (género, etnia, discapacidad)
- Asociadas a situaciones sociales, como el desempleo, enfermedad, discapacidad u otras.

La necesidad de protección social de los más vulnerables está generada por la desigualdad social, que es causada por factores políticos, sociales, culturales o económicos. La mayor parte de los conceptos y sistemas de protección social van a tratar de reducir esas desigualdades, ya sea por razones de control social o éticas (Girotti,2000).

Así, “La protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente. Para lograrlos deben considerarse tres grandes componentes:

- la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas);
- la protección social contributiva (o seguridad social),
- y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente (Véase el diagrama 1)” ( Martínez y Cecchini, 2011: 18-19).

### Diagrama N° 1 Componentes De La Protección Social



Fuente: Elaboración propia. En Martínez y Cecchini, 2011:19.

Los enfoques de la protección social podrían definirse como:

- i) La protección basada en el empleo formal,
- ii) la protección frente a situaciones de emergencia,
- iii) la protección como asistencia y acceso a la promoción
- iv) la protección como garantía ciudadana.

A continuación se muestra la evolución de la protección social en Chile en un documento elaborado por María Pia Martín (s/f):

Desde el año 2000 se promueve el desarrollo con integración y protección

### CUADRO N°1 Trayectoria de la Protección Social en Chile (1999-2010)

	<b>Revisión modelo y pago de la deuda social (1999-2000)</b>	<b>Instalación de un sistema Protección Social (2000-2010)</b>
<b>Enfoque</b>	Crecimiento con equidad	Mayor rol del Estado. Creación del Sistema de Protección Social.
<b>Estrategia</b>	Complementariedad económica y social. Nueva institucionalidad social.	Más regulación. Garantizar derechos en el ámbito público y privado.
<b>Rol del estado</b>	Estado rol más activo (regulación/ políticas y programas sociales)	Ampliación reestructuración y eficiencia gasto social. Nuevos programas (Auge, Chile Solidario, Reforma Previsional y Chile Crece Contigo), Seguro de Desempleo Obligatoriedad 12 años escolaridad Aumento cobertura pre-escolar

<b>Gasto social</b>	Aumento sustantivo y sostenido. Reforma tributaria	Aumento. Tributos específicos para financiar programas (Auge y Chile solidario) Royalty
<b>Políticas hacia la extrema pobreza</b>	Reducción extrema pobreza Grupos vulnerables Reforma educacional	Políticas en el marco de derechos. Integralidad de la provisión bienes y servicios sociales. Red Protege. Preocupación por pobreza y desigualdad

de las personas y sus familias, en el documento "Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema por el Ministerio de Planificación, hoy Ministerio de Desarrollo Social, el año 2002, se señala como fundamento, de la necesidad de generar una estrategia dirigida a familias en extrema pobreza, lo siguiente:

- "Subsiste así un núcleo de "pobreza dura", no permeable a los programas sociales convencionales y a las estrategias de intervención públicas, existentes hasta ahora en nuestro país".
- "Esto significa que las múltiples causas asociadas a la generación, mantención y reproducción de situaciones de pobreza y pobreza extrema, vuelven insuficientes las intervenciones basadas en la transferencia de subsidios. Por lo mismo, se justifica la implementación de estrategias integrales, inclusivas de otros aspectos, que logren impactar simultáneamente en los distintos ámbitos en los que se expresa la situación a la que se ven enfrentadas las personas de menores recursos".

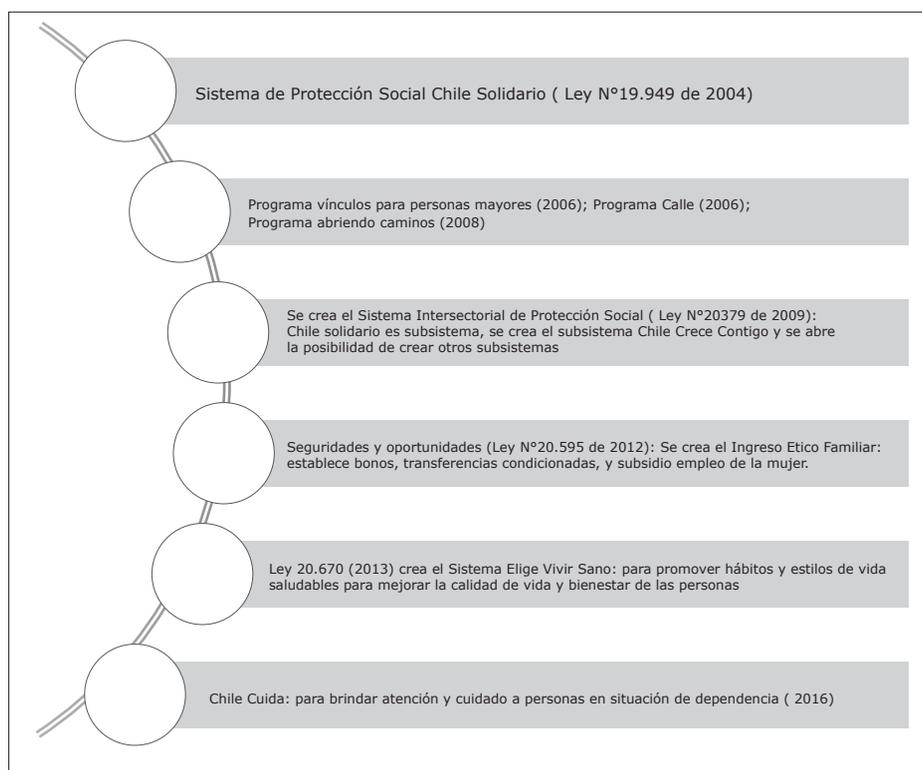
A raíz, de esto se decide diseñar una estrategia de intervención de carácter integral e intersectorial, organizada sobre la base de oferta de beneficios y servicios, orientados a través de un trabajo en red y, asumiendo a la familia como ámbito de intervención y no a las personas en forma individual. Es un modelo que entrega criterios básicos de manejo para trabajar localmente con familias que se encuentran en esta condición. Y define criterios orientados a trabajar en la coordinación y fortalecimiento de la red institucional local - pública y privada - de servicios y beneficios puestos a disposición de estas familias, a fin de garantizar una mayor accesibilidad a ellas, desde la lógica y prioridades establecidas desde su demanda (MIDEPLAN, 2002).

Así, en el anuncio realizado por el Presidente Lagos en el acto de generación del Chile Solidario señala: "Hoy, 21 de mayo del 2002, podemos y debemos fijarnos un gran objetivo: ¡Chile libre de miseria!. ¡Nadie sometido a la indignidad, a la humillación de tener que recurrir a la caridad ajena para poder

sobrevivir!... "Son aproximadamente 200.000 familias, en la gran mayoría de estos casos se trata de familias, personas que están fuera de la red social, que muchas veces ni siquiera conocen los beneficios a los cuales tienen derecho... " "A estos hermanos chilenos, a quienes la vida les ha sido tan adversa, queremos tenderle una mano solidaria y generosa. Por eso hablamos de este nuevo programa "Chile Solidario": por primera vez en nuestra historia las personas más pobres dentro de los pobres tendrán garantizado el acceso a la salud, la educación, la previsión social. ¡Así construimos un Chile justo y solidario! ..."*Mensaje del Presidente de la República al Congreso de la Nación 21 de Mayo de 2002*".

Luego de este anuncio, van surgiendo en el país leyes y programas que van institucionalizando el Sistema Intersectorial de Protección Social, tal como se puede observar en la Figura Nro.1.

**Figura N° 1**  
**Principales Hitos Sistema Intersectorial de Protección Social**



Fuente: Elaboración propia.

**Figura N° 2**  
**Principales Hitos Sistema Intersectorial de**  
**Protección Social-SIPS.2018**



Fuente: División de Promoción y Protección Social. Subsecretaría de Servicios Sociales. Ministerio de Desarrollo Social. 2019.

## 2. Evolución de la medición social local

En 1979 se crean los Comités de Asistencia Social para la ejecución de los programas sociales, surgiendo la ficha CAS, instrumento que tiene por objetivo la focalización, es decir identificar a las familias con mayores necesidades para de esta manera, canalizar la ayuda estatal proveniente de subsidios y programas sociales. En el año 1991 se genera la ficha CAS2, la cual se utiliza hasta el año 2006.

En el año 2006, el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet se planteó como desafío la instalación progresiva de un Sistema de Protección Social inclusivo, lo que fue ampliando paulatinamente la visión de focalizar en los más pobres, hacia la inclusión de nueva población objetivo que incorporara a hogares que, no siendo estrictamente pobres, pueden ser considerados como vulnerables e incluidos en un sistema de protección social de mayor cobertura.

El Año 2007, entra en vigencia la Ficha de Protección Social (FPS), la cual considera cambios conceptuales y metodológicos importantes respecto de los instrumentos anteriores y amplía la población objetivo de la política social, al incorporar una noción dinámica de la pobreza basada en la vulnerabilidad de los hogares de permanecer o caer en la pobreza. El objetivo de la ficha

de protección social (FPS), es identificar a la población más vulnerable con riesgo de caer en situaciones de pobreza, para su inclusión en el Sistema de Protección Social acorde con los criterios de selectividad de cada programa.

Desde el año 2012 hasta marzo de 2014 se implementó un nuevo cuestionario denominado Ficha Social (FS), que se aplicó a cerca de 2,2 millones de hogares, y coexistió con la aplicación del cuestionario de la Ficha de Protección Social. Sin embargo, a partir del año 2012 se implementó la práctica de “poner en revisión fichas FPS” como una estrategia de incentivo al encuestaje con FS. El tener una FPS “en revisión” significó que las familias no podían disponer de un puntaje vigente al momento de postular a un determinado beneficio. A partir del 3 de abril de 2014 se levantó el estado de revisión de modo de restablecer el normal funcionamiento de la FPS. Implicó que estas familias volvieron a tener una FPS y su puntaje vigente, lo que les permitió postular a los distintos programas sociales del Estado o formar parte de nóminas de beneficiarios de programas sociales. Pese a la aplicación masiva del cuestionario FS, la Ficha de Protección Social fue el único instrumento vigente en términos legales y cuyo puntaje fue utilizado como parte de los mecanismos de postulación y acceso a los beneficios y prestaciones sociales.

Cabe señalar que el puntaje de la FPS se calculaba en base a la capacidad de generación de ingresos (CGI) de los miembros del hogar, ajustado por el nivel de necesidades económicas. La unidad de análisis era el hogar, definido como las personas que comparten una vivienda y presupuesto de alimentación. La información utilizada para el cálculo del puntaje provenía en su mayoría, del auto reporte que las personas realizan una vez que concurren a la Municipalidad y solicitan la aplicación de la Ficha en su domicilio. Los datos que no provenían del auto reporte correspondían a los ingresos efectivamente percibidos por pensiones, dado que se trataba de flujos de ingresos ciertos y permanentes.

El año 2010 el Ministro de Planificación de la época convoca a un comité de experto que, entre otras conclusiones respecto a la FPS, señaló:

- El uso de puntajes discretos de acceso o el retiro abrupto de los beneficios o prestaciones, incentivan los comportamientos fraudulentos entre los beneficiarios o los operadores del sistema para efectos de bajar los puntajes FP y calificar en los programas.
- Un 33% de la población del país se ubica en los dos primeros deciles de la distribución de puntajes FPS.
- Los programas sociales deben incorporar en su diseño criterios de gradualidad de término de las prestaciones, evitando el retiro abrupto de los beneficios para desincentivar los comportamientos de fraude.
- Se debe adecuar la reglamentación de los programas sociales de manera de incorporar como criterio de selección de su población objetivo, los deciles de puntajes relativos a la FPS y no a puntajes de corte estáticos que impidan su adecuada actualización.

El Comité propone que se debe avanzar hacia la verificación total de la información que se incorpore en el cálculo de los puntajes, procurando el uso de registros administrativos del Estado en complementación a otras fuentes de información provenientes de los mismos beneficiarios. Y así va a nacer el nuevo Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales. El Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet, señalaba que se iniciará un proceso para superar en forma gradual la Ficha de Protección Social (FPS) en tanto instrumento de focalización, de manera tal de transitar hacia la asignación de transferencias monetarias por el mecanismo de la exclusión de los sectores de mayores ingresos. De esta forma, es el Estado quien asume la responsabilidad de identificar y seleccionar, no la persona. De esta forma la idea fue transitar a un nuevo sistema que apoyara la selección de personas de los distintos beneficios, prestaciones y programas sociales, basado en un conjunto amplio de información, en su mayoría proveniente de registros administrativos, donde la clasificación socioeconómica puede ser una de ellas, en los casos que corresponda. De esta forma, el Estado adquiere un rol más activo en la responsabilidad de identificar y seleccionar potenciales beneficiarios del Sistema de Protección Social.

**Figura N° 3**  
**Evolución de los Instrumentos para la selección de usuarios de las prestaciones sociales**

	FICHA CAS 1 1979-1990	FICHA CAS 2 1991-2006	FICHA PROTECCIÓN SOCIAL 2007-2015	REGISTRO SOCIAL DE HOGARES 2016 HASTA HOY
<b>Enfoque</b>	Necesidades básicas insatisfechas		Vulnerabilidad - capacidad generadora de ingresos	Vulnerabilidad - inferencia de ingresos
<b>Tipo de calificación</b>	Índice de pobreza en 5 niveles (variables ponderadas)	Proxy de Ingresos (recalibrado en 1999) - puntaje continuo	Capacidad generadora de ingresos - puntaje continuo	Cálculo de ingresos y evaluación de medios - de vulnerabilidad
<b>Métodos de recolección y tipo de información</b>	Entrevista en oficina (municipal) - datos auto reportados - manejo manual de datos	Visita al domicilio - datos auto reportados - datos en software cliente/servidor en cada Municipalidad - consolidado nacional de datos anualmente	Visita al domicilio - datos auto reportados - verificación de datos de identificación y pensiones - plataforma en línea - intercambio de datos	Visita al domicilio y actualizaciones en línea - datos auto reportados y datos administrativos (actualización mensual) - plataforma en línea (Municipalidades y ciudadanos) - interoperabilidad de datos
<b>Responsable de recolección y mantención de información</b>	Municipalidades			
<b>Responsable de la administración, supervisión y control</b>	ODEPLAN - Oficina de Planificación Nacional	MIDEPLAN - Ministerio de Planificación	MIDEPLAN - Ministerio de Desarrollo Social (desde 2011)	MDS - Ministerio de Desarrollo Social

Fuente: Registro Social de Hogares de Chile. Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Evaluación Social. Banco Mundial. Santiago de Chile, Febrero de 2018

El registro social de hogares cumple un rol fundamental en la operación del Sistema de Protección Social e implementación de políticas sociales eficientes y efectivas, ya que se constituye en un sistema de información que apoya:

- (i) la selección de beneficiarios de prestaciones sociales,

- (ii) el diseño y rediseño de programas e iniciativas sociales,
- (iii) la implementación y el monitoreo del desempeño de los programas,
- (iv) la evaluación de los resultados de las prestaciones sociales.

Es importante señalar que se pueden generar procesos de rectificación y actualización del Registro de Social de Hogares. Una persona luego de revisar su información disponible en el Registro Social de Hogares puede solicitar una rectificación de la misma (por ejemplo: años de escolaridad). Como así también la actualización: Nacimientos, cambios de domicilio, cambios en situación ocupacional (cesantía). Estos procesos se realizarán en los municipios.

A través de la calificación socioeconómica, que se construye a partir de la información que se obtiene del RSH, se permite ubicar a los hogares en tramos de acuerdo a la suma de los ingresos de las personas que conforman el hogar (en un promedio de 12 meses) y el número de integrantes del hogar, corregido por un Índice de necesidades que reconoce, entre otros, las diferencias en gastos que enfrenta un hogar de acuerdo al número de integrantes, su edad y grado de dependencia o discapacidad (leve, moderada o severa). Adicionalmente se aplica una evaluación de medios para revisar la coherencia entre los ingresos observados y el nivel socioeconómico inferible a partir de dicha evaluación.

Como resultado, los hogares quedan clasificados en uno de los siete tramos que componen la Calificación Socioeconómica, desde el primer tramo, que identifica al 40% de hogares de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica hasta el tramo 91%-100%, que agrupa a hogares de mayores ingresos o menor vulnerabilidad socioeconómica.



## **BIBLIOGRAFÍA**

- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011). Protección social inclusiva en América Latina Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL.
- Cecchini, Simone, Robles, Claudia y Filgueira, Fernando (2014). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe Una perspectiva comparada.
- Fundación para la Superación de la Pobreza (2013): "Umbral Social Para Chile".
- Herrera, Larrañaga y Telias (2010): "La Ficha de Protección Social", en "Las nuevas políticas de protección social en Chile". Santiago, Chile: PNUD.
- Martín, María Pía (S/F). "El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de policy frames".
- MIDPLAN (2002) Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza. MIDEPLAN, 2002.
- MIDEPLAN (2010). Informe final, comité de expertos Ficha de protección social.
- Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Evaluación Social. Banco Mundial (2018). Registro Social de Hogares de Chile. Ministerio de Desarrollo Social.
- Subsecretaría de evaluación social (2015). Presentación nuevo sistema de asignación de beneficios realizada por Registro Social de Hogares de Chile.

# DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN: DOS MOMENTOS DE UN MISMO PROCESO EN LA PLANIFICACIÓN LOCAL

LEYLA PADILLA JIMÉNEZ\*

## 1. EL DIAGNÓSTICO SOCIO COMUNITARIO: CONOCER LA REALIDAD PARA TRANSFORMARLA

### 1.1 Reflexiones preliminares para abordar la realidad

Una posibilidad de aunar criterios respecto a cómo introducirse en la realidad social para investigarla, es revisar y explicarse 3 conceptos claves en los procesos sociales: experiencia, práctica y proyecto, todos ellos utilizados en ocasiones como sinónimos. Oscar Jara (1994)<sup>11</sup> arriesga una definición para cada uno de ellos, que personalmente comparto, a saber:

- a) Se entiende por **proyecto**, aquella propuesta con una intención consciente de intervenir y transformar la realidad, a partir del diagnóstico de problemas identificados.
- b) A la vez, por **experiencia**, entenderemos como la puesta en marcha del proyecto. Considerando como la instancia donde se genera un desarrollo complejo del proyecto que se ve confrontado con la realidad, con los sujetos y sus propias lógicas que forman parte de ella.
- c) Finalmente **práctica**, se entenderá como una acción social que construye relaciones sociales con una intención determinada.

Desde el mismo camino comprensivo, vale plantearse dos relaciones que entran en juego al momento de generar conocimiento de la realidad. La **relación objeto-sujeto**, nos plantea que la generación de conocimiento siempre se produce para alguien, así como que el conocimiento surge de un proceso experiencial o una práctica social que antecede a la acción, pretendiendo transformar su entorno y transformarse a sí mismo. En este sentido, el planificador no es diferente de la realidad que planifica.

---

\* Trabajadora Social Magister en Políticas Sociales y Gestión Local Magister en Desarrollo Organizacional y Gestión de Personas

11 <http://www.fahce.unlp.edu.ar/extension/Documentos%20y%20Ponencias/para-sistematizar-experiencias-una-propuesta-teorica-y-practica>

Similar dialéctica se produce en la **relación saber-actuar**, la que distingue que el saber no consiste en adquirir conocimiento sólo como proceso de acumulación, sino que para transformar la realidad. Se intenta por lo tanto, pasar desde el saber difuso de lo local o un determinado territorio a la delimitación, precisión, contrastación y verificación (conocimiento propiamente tal), a través de un proceso metodológico que implica un eterno movimiento y desarrollo del mundo material y subjetivo, que debe las contradicciones internas, determinen su movimiento y determinen la relación con el entorno.

## 2. LA APRECIACIÓN SITUACIONAL Y SU APOORTE AL DIAGNÓSTICO LOCAL

Dentro del constante movimiento que implica conocer-actuar, conocer-transformar, se encuentra el proceso de apreciación situacional. Este es un momento muy bien explicado en la propuesta de planificación estratégica situacional (PES)<sup>12</sup>, como una etapa inicial en la tarea de planificación. Para entenderlo, es necesario introducirnos a los primeros lineamientos que C. Matus plantea con respecto a la PES, en la que la entiende como un instrumento teórico metodológico que permite comprender la realidad y la posibilidad de transformarla, superando la idea normativa de la estrategia de acción económica. En este modelo se incorpora la acción como expresión política participativa, en el cual el actor que planifica intenta explicar las causas de los problemas que enfrenta en su gestión, interrogando continuamente sobre las oportunidades y posibilidades con que cuenta.

Es así, que el primer momento es denominado Explicativo<sup>13</sup>, en el cual el actor que planifica intenta explicar las causas de los problemas que enfrenta en su gestión, interrogando continuamente sobre las oportunidades y posibilidades con que cuenta. Este ejercicio lo hace con los diferentes actores sociales que componen un territorio. La pregunta clave de este momento es ¿Cómo es la realidad? Que permite describirla, caracterizarla, reflexionarla y analizarla respecto a las tensiones, intereses, es decir formas de ver el mundo que entra en tensión. Y no lo que comúnmente se pregunta en el proceso de diagnóstico ¿Qué es la realidad?, que avanza principalmente, en la descripción y caracterización del territorio sin problematizarlo, necesariamente desde una mirada compleja de la realidad.

A la inversa de la mirada tradicional de la planificación, lo que la PES propone es superar el concepto de diagnóstico tradicional que plantea que hay un actor, que es quien diagnostica (particular o institucional) y el resto son agentes con conductas predecibles. Es decir, busca plantear una mirada compleja de la realidad denominada **apreciación situacional**, que permite dar diferentes explicaciones, desde diferentes actores, por lo tanto el diagnóstico, no es

12 Término acuñado por el autor Carlos Matus en su libro "Adiós, señor Presidente. 1987, Caracas.

13 Matus, Carlos en Adiós, señor Presidente, editorial LOM, Santiago, 1998

uno, único o válido para todas las personas que influyen o que las influye. Por el contrario, la planificación estratégica situacional reconoce un juego entre varios actores, y por consiguiente surgen las siguientes preguntas en este primer momento: ¿cómo explican la realidad del juego los distintos jugadores? ¿Cada jugador tiene su verdad? ¿Con qué fundamento explicativo cada jugador hace sus planes para ganar el juego?<sup>14</sup>, ¿Qué tipo de instrumentos pueden promover la posibilidad de levantar información de la realidad desde distintas miradas?

## 2.1 El proceso y los instrumentos

2.1.1. En este sentido, es dable comenzar la recuperación de la vida de un territorio a partir de los antecedentes más generales, recopilando información que permita caracterizar la localidad. Dentro de los antecedentes necesarios de considerar se encuentran: unidad geográfica o ecológica, unidad económica interna, unidad e identidad socio - cultural o unidad política; Describir la composición y la distribución (por etnia, género y edad) de la población, caracterizar los procesos de producción, distribución y consumo existentes en las localidades. Una posible forma de organizar esta información se muestra en el cuadro 2, sólo a modo de ejemplo, pudiendo agregar otros antecedentes relevantes para cada realidad, según se estime.

**Cuadro N°1 Antecedentes de la localidad**

Ejes	Datos a recopilar
Población y Territorio	Ubicación Límites Características climáticas Superficie Población: N° Hombres, N° mujeres, N° menores de 18 años, N° adultos mayores Grupos étnicos (%) División territorial (barrios, comunidades) Población económicamente activa (feminización de la pobreza, N° de jefas de hogar) Datos sobre ocupación económica Niveles de pobreza (% de pobres, acumulación de riqueza, % desocupación, promedio de ingreso de las familias, etc. Migración: número, lugares de dónde vienen
Histórico cultural	Fundación de la comuna Principales hitos históricos, etapas Tradiciones y costumbres de la población Religiones, principales fiestas religiosas o paganas Comidas típicas Leyendas cuentos Personajes históricos Valores importantes dentro de la comuna

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, nos vamos acercando a la elaboración del problema. Construir el problema implica, entonces, el encuentro de varias miradas y explicaciones que puedan caracterizarlo, revisar causas y consecuencias de la situación negativa, condiciones en las que se está presentando dicha situación y las brechas de divergencia que genera en la población. En este proceso también, se van identificando los intereses prácticos y estratégicos, las tensiones, las distintas explicaciones que los actores dan de la situación negativa, considerando indicadores de género, interculturalidad, población en situación de desigualdad, entre otros.

2.1.2. Una primera acción es elaborar el Análisis de Actores Involucrados. Esta herramienta tiene como propósito conocer e identificar las necesidades y capacidades de los interesados o stakeholders<sup>15</sup> y la capacidad de toma de decisiones que puedan tener. Se analiza el comportamiento de los actores que tengan interés o que sean afectados por la situación problema, y permitiendo comprender el pasado, reflexionar respecto de las relaciones de fuerza entre actores en el presente y predecir el futuro de las mismas<sup>16</sup>. Para su puesta en marcha se requiere realizar los siguientes pasos:

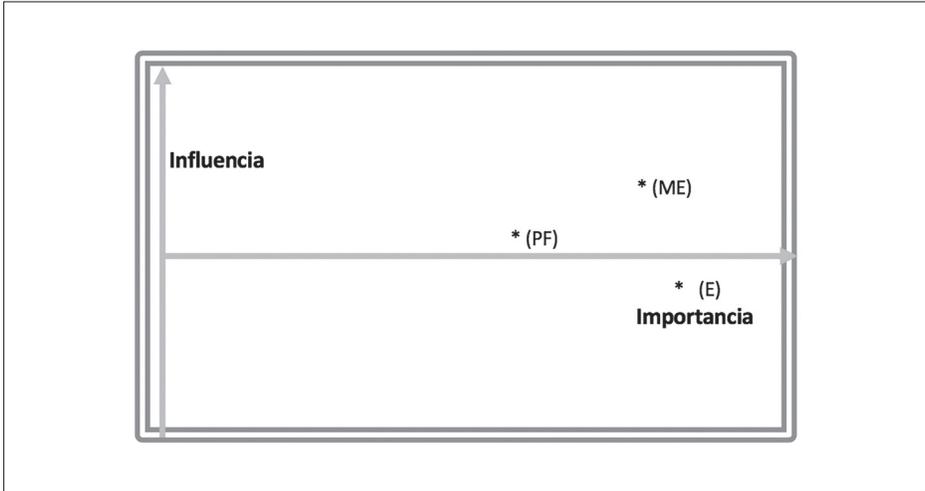
1. Se establece una lista de actores principales: ¿Quién se beneficia?, ¿Cuáles son los grupos vulnerables?, ¿Quién puede apoyar u oponerse? ¿Cuáles son las relaciones entre los involucrados?
2. Evaluar los intereses de los involucrados y el impacto que tiene el no resolver el problema: ¿Cuáles son las expectativas con respecto al diagnóstico?, ¿Cuáles son los beneficios que se espera recibir?, ¿Qué recursos se espera puedan movilizar los involucrados?, ¿Cuáles son los intereses que podrían entrar en conflicto con el propósito del diagnóstico?
3. Evaluar la influencia y la importancia de los involucrados: Evaluar poder y status, grado de organización, control de recursos estratégicos, influencia informal (conexiones personales), poder y relación con los otros actores involucrados.
4. Diseñar una estrategia de participación de los involucrados: Los actores de **alta influencia e importancia** deben involucrarse en todo el proceso; los actores de **alta influencia, pero de baja importancia** deben mantenerse informados e incluir sus puntos de vista para evitar el conflicto, aun cuando no son grupo prioritario en el diagnóstico; los actores de **baja influencia, pero de alta importancia** requerirán de un esfuerzo extra para involucrarlos y que su participación y necesidades sean incluidas; los actores que tienen **baja influencia y baja importancia** no requieren de esfuerzos para involucrarlos, pero si deben mantenerse informados.

Veamos un ejemplo en el siguiente cuadro, respecto a la situación de la educación en Chile: el Ministerio de Educación (ME) tiene alta influencia y alta importancia; los Profesores (PF) tienen mediana influencia y alta importancia y los estudiantes (E) presentan baja influencia y alta importancia.

15 Para mayor profundización del concepto revisar [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/36199/GEP\\_Regla\\_02\\_HSA.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/36199/GEP_Regla_02_HSA.pdf)

16 <http://www.ceppia.com.co/Herramientas/Herramientas/Licha-%202009.pdf>

**Cuadro N° 2**  
**Análisis de Actores Involucrado:**  
**Ministerio de Educación – Profesores - Estudiantes**



A continuación, ya identificado y jerarquizados los actores involucrados, se debe poner en perspectiva a éstos y las dimensiones de análisis que permita mostrar la caracterización de cada uno de ellos de manera cualitativa y la complejidad en la que se encuentra cada uno y en la interacción entre ellos. Una manera de sintetizar esta información es el siguiente cuadro:

**Cuadro N°3**  
**Ejemplo Sector Educación**

Actores	Intereses	Problemas percibidos	Recurso y mandatos	Interés en el problema	Conflictos y alianzas
<b>Ministerio de Educación</b>	Mejorar el sistema educativo	Brechas en la calidad de la educación	Brechas en la calidad de la educación	Relegitimación del Ministerio	Conflicto con grupo gremial de profesores
<b>Gremio Profesores</b>	Defender las condiciones de trabajo	Bajas salariales	Capacidad de movilización de los profesores	Mejora del sistema educativo y de las remuneraciones	Conflicto con incorporar en la agenda del Ministerio sus demandas
<b>Estudiantes</b>	Recibir educación de calidad	Excluidos de participar en las decisiones	Capacidad de movilizar a los estudiantes	Mejorar la calidad de la educación	Conflicto por no involucrarlos en la mesa de trabajo

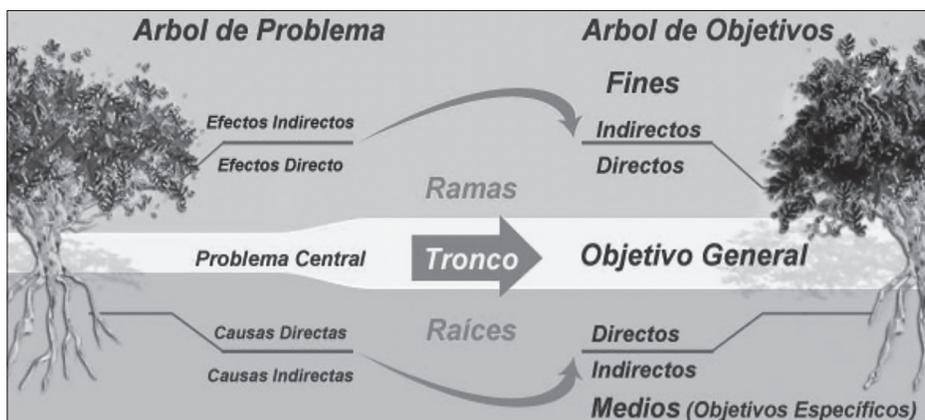
Para este ejercicio es interesante utilizar estrategias metodológicas de carácter participativo como talleres, conversatorios, entrevistas grupales, por ejemplo, que permitan reunir representantes institucionales, organizacionales, personas naturales, todos a quienes impacta el problema, quienes influyen, quienes presentan intereses y/o conflictos en la situación que se investiga.

2.1.3. Realizado el **análisis de actores involucrados**, el proceso debe continuar con la elaboración del problema. Un instrumento útil que colabora en levantar información y que tiene carácter participativo es el denominado **árbol de problemas y árbol de soluciones**<sup>17</sup> (objetivos). Permite un procedimiento flexible y sencillo, genera un consenso de opiniones en el proceso, se puede establecer una relación clara entre el listado de problemas establecido e identificar cuáles son los problemas centrales en los que debemos centrarnos<sup>18</sup>.

Tiene la siguiente mecánica de ejecución:

1. Identificación del problema central
2. Exploración y verificación de los efectos/ consecuencias del problema central
3. Identificación de relaciones entre los distintos efectos que produce el problema central
4. Identificación de las causas y sus interrelaciones
5. Diagramar el Árbol de problemas
6. Diagramar Árbol de soluciones u Objetivos

**Cuadro N°5**  
**Árbol de Problema y de Objetivos**



17 Para mayor profundización del instrumento revisar propuesta metodológica en documento [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/35117/04\\_ARBOLES.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/35117/04_ARBOLES.pdf)

18 [ftp://ftp.puce.edu.ec/.../Guía%20PDOT\\_Versioncantonal%20recibida%2006-11-2014](ftp://ftp.puce.edu.ec/.../Guía%20PDOT_Versioncantonal%20recibida%2006-11-2014).

2.1.4. La siguiente herramienta que permite una mirada compleja de la realidad y las interacciones que se dan en la explicación y comprensión del problema, es la **denominada Matriz de Análisis Intersectorial (MAI)**. Metodológicamente es una herramienta que coincide con el espíritu del proceso de análisis situacional, puesto que se hace evidente las relaciones que existen entre los problemas y que éstos son un fenómeno intersectorial, que requiere de la participación de todos los componentes de la administración local y que solamente es posible abordarlo desde un enfoque integral<sup>19</sup>. Permite una síntesis diagnóstica con enfoque de derechos, organizando la información de todos los sectores. Facilita la identificación de las causas de los problemas y ofrece argumentos concretos para organizar y priorizar los problemas.

MAI es una herramienta que contempla un cuadro de doble entrada que presenta la intersectorialidad de los problemas, es decir, de qué manera los problemas de cada sector se interconectan con los otros sectores y muestra que los problemas no están aislados. La manera de llenar esta herramienta es la siguiente:

1. Se llenan la columna de la izquierda denomina sectores con dimensiones
2. Se llena la fila de la derecha con los mismos sectores de la columna izquierda.
3. Se llena la diagonal con los problemas propios de cada sector y se sombrea.
4. Se llena de izquierda a derecha desde la fila 1 haciendo la siguiente pregunta para escribirla en el casillero ¿Qué aspecto de... provocan los problemas de... identificados?

El siguiente cuadro es un ejemplo de llenado y es una adaptación de lo propuesto por Quiroz y Medellín (1998).

**Cuadro N°6 MAI<sup>20</sup>**

Sectores	Educación	Salud	Vivienda	SECPLAC	Obras	Social
<b>Educación</b>	<b>Expresión del Problema e Educación</b>	¿Que aspectos de la educación provocan los problemas de salud identificados?	¿Que aspectos de la educación provocan los problemas de vivienda identificados?	¿Que aspectos de la educación provocan los problemas de SECPLAC identificados?	¿Que aspectos de la educación provocan los problemas de Obras identificados?	¿Que aspectos de la educación provocan los problemas de Social identificados?

19 Manual de procedimientos para la elaboración de proyectos de prevención y atención a la población en situación de desplazamiento forzado en <https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/917/COL-OIM%200074.pdf;jsessionid=D9FC22BF07FCEC8181C3BD3CEEE81E9C?sequence=1>

20 Esta matriz es una adaptación de la herramienta propuesta por Fernando Medellín y Teresa Quiroz, en Guía de Planificación y Formulación de Políticas Municipales de Promoción de la Equidad entre los Géneros, IULA/CELCADEL, Quito, Ecuador, 1998

Sectores	Educación	Salud	Vivienda	SECLAC	Obras	Social
<b>Salud</b>	¿Que aspectos de la salud provocan los problemas de educación identificado?	<b>Expresión del Problema en salud</b>	¿Que aspectos de la salud provocan los problemas de vivienda identificado?	¿Que aspectos de la salud provocan los problemas de SECLAC identificado?	¿Que aspectos de la salud provocan los problemas de obras identificado?	¿Que aspectos de la salud provocan los problemas de social identificado?
<b>Vivienda</b>	¿Que aspectos de la vivienda provocan los problemas de educación identificado?	¿Que aspectos de la vivienda provocan los problemas de salud identificado?	<b>Expresión del Problema en vivienda</b>	¿Que aspectos de la vivienda provocan los problemas de SECLAC identificado?	¿Que aspectos de la vivienda provocan los problemas de obras identificado?	¿Que aspectos de la vivienda provocan los problemas de social identificado?
<b>SECLAC</b>	¿Que aspectos de la SECLAC provocan los problemas de educación identificado?	¿Que aspectos de la SECLAC provocan los problemas de salud identificado?	¿Que aspectos de la SECLAC provocan los problemas de vivienda identificado?	<b>Expresión del Problema en SECLAC</b>	¿Que aspectos de la SECLAC provocan los problemas de obras identificado?	¿Que aspectos de la SECLAC provocan los problemas de social identificado?
<b>Obras</b>	¿Que aspectos de Obras provocan los problemas de educación identificado?	¿Que aspectos de la Obras provocan los problemas de salud identificado?	¿Que aspectos de Obras provocan los problemas de vivienda identificado?	¿Que aspectos de la Obras provocan los problemas de SECLAC identificado?	<b>Expresión del Problema en Obras</b>	¿Que aspectos de la Obras provocan los problemas de social identificado?
<b>Social</b>	¿Que aspectos de Social provocan los problemas de educación identificado?	¿Que aspectos de la Social provocan los problemas de salud identificado?	¿Que aspectos de la Social provocan los problemas de vivienda identificado?	¿Que aspectos de la Social provocan los problemas de SECLAC identificado?	¿Que aspectos de Social provocan los problemas de obras identificado?	<b>Expresión del Problema en area Social</b>

Como recomendación, se deben llenar todos los casilleros y no avanzar o saltarse los pasos sin culminar otro. No es necesario forzar el llenado de celdas, existiendo la posibilidad de que algunos problemas no tengan interconexión, que no haya evidencia de relación. A fin de jerarquizar y priorizar los problemas, se enumerará cada casillero (excepto la diagonal sombreada) con los números 0 a 3 donde 0 no representa ninguna relación, 1 representa un mínimo de relación, 2 una regular relación y 3 una total relación. Luego se suman las filas y las columnas, sacando un total.

Con esta calificación podremos obtener la **dependencia y la motricidad** de los problemas. Por una parte, la suma de columnas nos muestra la influencia que tiene un problema sobre el de la columna siguiente, es decir cuánto es influenciado este problema en cuestión por los demás. A esta influencia recibida de los restantes problemas se le llama "dependencia". Por otra parte, el total de las filas hace referencia a cuanto influencia el problema a los restantes problemas de las filas. A esto se le llama "motricidad".

El puntaje obtenido para cada uno de los problemas(dimensiones) se lleva a un plano cartesiano de ejes X – Y. Valores de motricidad se ubican en el eje Y, mientras valores dependencia se ubican en el eje X. Posteriormente, se ubica cada uno de los problemas al interior del plano, utilizando como coordenadas los totales de motricidad y de dependencia.

Una vez ubicados los problemas, se procede a dividir el plano cartesiano en cuatro cuadrantes trazando una línea perpendicular a cada eje. Para saber en qué punto trazar la línea hay que sumar el mayor valor y el menor valor obtenido en cada eje y dividirlo por dos.

2.1.5. Posterior a la estructuración del problema, con la definición clara de sus causas, efectos, relaciones e interconexiones, se define la **línea base de la situación actual** en la que se inserta dicha problemática y corresponde a los componentes sociales, demográficos, económico, ambientales, etc., según corresponda a la situación problema que se ha definido. Estos son indicadores previos a la propuesta de plan de intervención.

Una posible manera de ordenar la información que se recaba y a fin de posibilitar el proceso metodológico antes señalado, se sugiere una propuesta que permite mostrar la oferta de bienes y servicios que se tiene en un territorio local, regional o nacional respecto a la problemática que se abordará y de la que se realizará una apreciación situacional. A la vez, se debe establecer la demanda que plantea el problema a diagnosticar respecto de la población que le afecta. A saber:

**a) Oferta**<sup>21</sup> : En el momento de la precisión de la oferta, se debe identificar y analizar el comportamiento de todas las entidades oferentes del bien

21 <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/Herramientas-proyectos-V2-CJM-18-05-15.pdf>

o servicio en el área de influencia del proyecto. Una vez identificados los oferentes se deben estimar su capacidad futura de producción del bien o servicio, que el proyecto producirá.

**Cuadro N°7<sup>22</sup>**

INSTITUCIÓN U ORGANIZACIÓN	QUE TIPO DE OFERTA TIENE	CAPACIDAD FUTURA	OBSERVACIONES
Ministerio de Educación			
Gremio de Profesores			
Estudiantes			
Gremio de Profesores			

Fuente: Elaboración propia.

b) Demanda<sup>23</sup>: Se entenderá por demanda, la cuantificación de la población que se ve afectada por la problemática que se ha levantado. En este sentido se puede explicitar de la siguiente manera:

1. Población de referencia: población total del área de influencia del diagnóstico. (N°T, desagregado por sexo, edad, etnia, etc.)
2. Población demandante potencial: Población de referencia que potencialmente requiere de los bienes y servicios que levanta el diagnóstico. (% de Pob. Que padece pero puede acceder por otro vía. Desagregada...)
3. Población demandante efectiva: Población que requiere y demanda efectivamente los bienes y servicios levantados por el diagnóstico.(% de Pob. Que requiere y no cuenta con la oferta, ni otra vía. Desagregada)

2.1.6. Análisis y conclusiones de los antecedentes levantados: Posterior al proceso antes señalado, se está en condiciones de realizar el análisis de la información, utilizando herramientas cualitativas y cuantitativas según sea

22 Propuesta de instrumento oferta, adaptado a partir del material revisado en <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/Herramientas-proyectos-V2-CJM-18-05-15.pdf>

23 <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/Herramientas-proyectos-V2-CJM-18-05-15.pdf>

los datos. Respecto a las conclusiones, se refiere a los nuevos conocimientos que ha generado el levantamiento de información en el proceso de análisis situacional, el que queda expuesto en un documento que grafique todo el proceso y que oriente respecto a los problemas centrales, los recursos que pueden apoyar a la solución, las tensiones presentes y las condiciones contextuales para abordarlos.

### 3. LA EVALUACIÓN SOCIAL DE PROYECTOS EN LO LOCAL: ASPECTOS METODOLÓGICOS, HERRAMIENTAS DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE PROCESO

**3.1.** Un proyecto social es la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de procesos y actividades pretende transformar una realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema<sup>24</sup>. En general, los proyectos sociales producen bienes o servicios en un intento por dar respuesta a las necesidades de grupos que no poseen oportunidades para resolverlas de manera autónoma, que persiguen los mismos objetivos, que pueden diferenciarse por trabajar con poblaciones diferentes y/o utilizar distintas estrategias de intervención.

Un aspecto relevante, es observar la planificación/formulación de proyectos y la evaluación de éste, como dos caras de una misma moneda. En tanto, los objetivos, metas indicadores, medios de verificación de un proyecto, serán las dimensiones que permitirán evaluar dicho proyecto. Por lo cual, cuando elaboramos un proyecto, estamos ya definiendo lo que vamos a evaluar de éste o de manera inversa, pensar en las dimensiones que se deben evaluar, es definir las dimensiones de un proyecto.

En este sentido, entenderemos por evaluación al proceso de investigación social sistemático y planificado sobre un proyecto, programa o política social, que permite mejorar/transformar la unidad evaluada. También es posible pensarlo desde la gestión de proyectos, como el proceso por el cual se toman decisiones sobre cambios generados por un proyecto a partir de la comparación entre el estado actual y el estado previsto de la planificación.<sup>25</sup>

#### 3.1.1. Tipos de evaluaciones según momento en que se realiza

- a) **Evaluación Ex Ante:** Previa a la aprobación del proyecto y tiene por objetivo hacer una estimación de viabilidad, pertinencia.
- b) **Evaluación de proceso o continua:** Durante la ejecución del proyecto y su objetivo a medir el avance en el logro de resultados y estimar el grado en que se espera alcanzar el propósito.

24 <https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2018/10/guia-de-evaluacion-de-programas-y-proyectos-sociales.pdf>

25 [http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia8\\_Evaluacion\\_cualitativa\\_ivalua.pdf](http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia8_Evaluacion_cualitativa_ivalua.pdf)

- c) **Evaluación ex post, de resultados o de fin de proyecto:** Una vez que el proyecto ha concluido y su finalidad es contar con los resultados definitivos, incluye lecciones aprendidas.
- d) **Evaluación de impacto:** Después de que el proyecto ha concluido, su especialidad es descubrir cambios permanentes producidos en la población ambiente.

### 3.1.2. El proceso en evaluación.

Un primer paso para iniciar la evaluación es diseñar un conjunto de tareas que se deben ejecutar durante el proceso. Se deben establecer aspectos como qué se va a evaluar y por qué; quién lo va a hacer y para qué; cómo, cuándo y dónde se realizará. Se trata de programar un proyecto de evaluación.

Una propuesta de cuadro que aparece en la Guía de evaluación de programas y proyectos sociales, de la ONG Acción Social (2018), es sugerente y sintético para la labor de diseño de proyecto de evaluación:

**Cuadro N°8**  
**Esquema de Programación de una Evaluación**

Contenidos	Pasos	Responsables
Por qué evaluar	Tomar la decisión de evaluar según criterios establecidos	Organización
Para qué, qué y cómo evaluar	Preparación de los términos de referencia	Organización
Quién, cuándo y dónde evaluar	Elaboración del programa o proyecto de trabajo	Equipo evaluador, a partir de los términos de referencia

Fuente: ONG Acción Social.

En este sentido, una acción inicial es plantearse porque evaluar, ya sea por una exigencia administrativa, porque es necesario detectar anomalías o deficiencias en el desarrollo del proyecto o también podría ser querer evaluar un proyecto por la necesidad de revisar el desempeño o efecto de la intervención. La siguiente acción es elaborar los términos de referencia, las cuales deben contener las preguntas que debe responder la evaluación y se tomará el objetivo de la evaluación como principio. En esta etapa también se

elaboran los indicadores que hagan operativos los componentes de evaluación.

Un segundo momento es el trabajo de campo, que corresponde a la fase de recopilar la información sobre la acción social. Se inicia con el contacto de las fuentes que aportarán la información evaluativa y la aplicación de los instrumentos, que dependiendo el objeto de evaluación, podrían ser de carácter cuantitativo (encuesta, cuestionario) o cualitativo (entrevistas, grupos de discusión, entre otros).

Un tercer momento es el análisis de la información recopilada procesamiento, contraste y presentación de los datos recogidos. Para esto, se organiza, estructura y analiza los antecedentes obtenidos, que darán pie a un informe preliminar que contendrá las ideas centrales de la evaluación y que será llevado para contrastar y analizar con la institución ejecutora y con todos los participantes para los cuáles les será útil esta información para llegar, posteriormente, a un informe final.

### *3.1.3. La elaboración de indicadores en evaluación.*

Los indicadores emergen ya desde el inicio del proyecto, puesto que en la matriz lógica se construye una meta y por cada meta, su indicador. Éste permite supervisar el desarrollo del proyecto y comprobar si las metas se cumplen. Es decir, si los indicadores se elaboran desde el inicio del proyecto, se obtendrán claramente las dimensiones para evaluarlo.

Por Indicador, se entenderá el criterio consensuado que permite fundamentar el seguimiento de la práctica y que permite contrastar, comparar e interpretar resultados, desempeño o evolución en el tiempo de un proyecto o de parte de éste.

Considerando que el proceso de evaluación, tiene como propósito levantar desde la práctica social, aquellos aspectos que permitan mejorarla, es que se hace relevante antes de definir los indicadores, realizarse algunas preguntas orientadoras: ¿Qué información se requiere para determinar si se acaban produciendo los avances deseados en los participantes de nuestro proyecto? ¿Qué información se requiere para determinar si conviene ajustar el proyecto (y en qué medida), o si se puede mejorar en algo? ¿Cómo detectar si algo va mal dentro del proyecto?

A la vez, hay ciertas preguntas que puede orientar la elaboración de indicadores y que pueden dar pie a la enunciación de un indicador<sup>26</sup>:

#### **a) En términos cuantitativo:**

- ¿Cuánto fue el costo de la intervención?

26 Las preguntas señaladas sólo son orientadoras y pueden agregarse todas las que se consideren según la unidad a evaluar.

- ¿Cuántos insumos se emplearon?
- ¿Cuáles y cuántas actividades se realizaron?
- ¿Cuáles y cuántos bienes y servicios se produjeron?
- ¿Cuáles y de que magnitud fueron los efectos generados?

### **b) En términos cualitativos (valorativos)**

- ¿El costo relacionado con los efectos es razonable?
- ¿Los insumos que se consumen por unidades producidas son los adecuados?
- ¿Cuál es el grado de satisfacción del usuario?
- ¿Cumple con los estándares técnicos definidos?
- ¿Es pertinente el producto para solucionar la necesidad?

Posterior a realizarse las preguntas anteriores, es dable iniciar el proceso de elaboración de los indicadores, lo que podría resumirse en los siguientes pasos:

1. Identificación de la meta cuyo cumplimiento se quiere verificar
2. Definición de la tipología del indicador:
  - Cuantitativo, medir el estado de avance de un objetivo.
  - Cualitativo, función valorativa y cualificadora del avance de un objetivo.
3. Redacción del indicador (Meta a cuantificar + condición deseada del objeto).
4. Seleccione los indicadores claros, relevantes, medibles.
5. Elaboración con la hoja de vida del indicador.

Veamos algunos ejemplos de estructura de construcción de indicador:

Metas del proyecto:

- a) Reducir el 80% de la desnutrición infantil en los niños de 0-9 años en la comuna de Antuco.
- b) Aumentar en un 75% la tasa de alfabetismo de las mujeres jefas de hogar de la comuna de Camarones.
- c) Generar 100 becas de investigación sobre territorio e interculturalidad para estudiantes de post grado de la Universidad Miguel de Cervantes.

**Cuadro N°9**  
**Construcción de Indicadores**

Sujeto	+	Verbo participio pasado
<b>Desnutrición infantil</b>	+	Reducida
<b>Tasa de alfabetismo</b>	+	Aumentada
<b>Becas de investigación</b>	+	Generadas

Fuente: Elaboración propia.

Un siguiente ejemplo:

**Cuadro N° 10**  
**Ejemplo de Indicador**

<b>Se toma el verbo y el sujeto de la meta</b>	<b>Aumentar en un 75% la tasa de alfabetismo de las mujeres jefas de hogar de la comuna de Camarones</b>
<b>Se invierte su orden y el verbo se conjuga en participio</b>	Tasa de alfabetismo aumentada
<b>Se incluyen elementos de la fase descriptiva del objetivo que den cuenta de la localización, periodo de tiempo o incluso el nombre específico de la intervención pública asociada</b>	Tasa de alfabetismo aumentada de mujeres jefas de hogar de la comuna de Camarones
<b>No se deben incluir números o porcentajes, solo el signo</b>	% o N°

Fuente: Elaboración propia.

**Indicador:** % de tasa de alfabetismo aumentada de mujeres jefas de hogar de la comuna de Camarones.



## BIBLIOGRAFÍA

Jara H, Oscar, julio 1994. Para sistematizar experiencias, Costa Rica, <http://www.fahce.unlp.edu.ar/extension/Documentos%20y%20Ponencias/para-sistematizar-experiencias-una-propuesta-teorica-y-practica>

Matus, Carlos en Adiós, señor Presidente, editorial LOM, Santiago, 1998

Huertas, Franco. Entrevista a Carlos Matus en [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/LIBRO\\_ENTREVISTA\\_CON\\_MATUS.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/LIBRO_ENTREVISTA_CON_MATUS.pdf)

Sanín, Héctor Ángel. Las 12 reglas de oro del gerente de proyectos, en [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/36199/GEP\\_Regla\\_02\\_HSA.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/36199/GEP_Regla_02_HSA.pdf)

<http://www.ceppia.com.co/Herramientas/Herramientas/Licha-%202009.pdf>

Sanín, Héctor Ángel. Ilpes – Cepal. Notas de clases en [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/35117/04\\_ARBOLES.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/35117/04_ARBOLES.pdf)

Biblioteca General PUCE - Pontificia Universidad Católica del Ecuador  
[ftp://ftp.puce.edu.ec/.../Guía%20PDOT\\_Versioncantonal%20recibida%2006-11-2014](ftp://ftp.puce.edu.ec/.../Guía%20PDOT_Versioncantonal%20recibida%2006-11-2014).

Manual de procedimientos para la elaboración de proyectos de prevención y atención a la población en situación de desplazamiento forzado en <https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/917/COL-OIM%200074.pdf;jsessionid=D9FC22BF07FCEC8181C3BD3CEEE81E9C?sequence=1>

Medellín, Fernando–Quiroz, Teresa, en Guía de Planificación y Formulación de Políticas Municipales de Promoción de la Equidad entre los Géneros, IULA/ CELCADEL, Quito, Ecuador, 1998

Larrea, Sissy, 2015. Herramientas Metodológicas Para Transversalizar El Principio De Igualdad Y No Discriminación En Razón De Género En Los Proyectos De Inversión Pública. Ecuador, en <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/Herramientas-proyectos-V2-CJM-18-05-15.pdf>

Larrea, Sissy, 2015. Herramientas Metodológicas Para Transversalizar El Principio De Igualdad No Discriminación En Razón De Género En Los Proyectos De Inversión Pública <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/Herramientas-proyectos-V2-CJM-18-05-15.pdf>

Perea Arias, Óscar D. Guía de Evaluación de Programas y Proyectos Sociales. Madrid, en <https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2018/10/guia-de-evaluacion-de-programas-y-proyectos-sociales.pdf>

[http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/esES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia8\\_Evaluacion\\_cualitativa\\_ivalua.pdf](http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/esES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia8_Evaluacion_cualitativa_ivalua.pdf)

[https://www.wvi.org/sites/default/files/Gender\\_Training\\_Toolkit\\_Spanish.pdf](https://www.wvi.org/sites/default/files/Gender_Training_Toolkit_Spanish.pdf)

<https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/GU%C3%8DAS-METODOL%C3%93GICAS-DE-ESTUDIOS-PROGRAMAS-O-PROYECTOS.pdf>



# **DIAGNÓSTICOS DE SEGURIDAD A NIVEL LOCAL Y TÁCTICAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y VIOLENCIA. EL EQUILIBRIO ENTRE DIAGNOSTICAR Y LA URGENCIA DE INTERVENIR**

**ADOLFO GONZÁLEZ VARGAS\***

## **1. CONTEXTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN SEGURIDAD**

Desde los años 90 Chile ha tenido un desarrollo significativo de sus políticas de prevención del delito y la violencia. Se han impulsado iniciativas y reformas en prácticamente todos los ámbitos relativos a la prevención y el control de la delincuencia, lo que ha implicado transformaciones institucionales profundas, inversiones cuantiosas y creación de capacidades profesionales. Así por ejemplo la principal policía chilena ha incorporado una gestión territorial basada en una mejor distribución de los recursos tecnológicos y humanos en los territorios (Plan Cuadrante) se impulsó la más importante reforma al sistema de justicia penal en su historia, que sustituyó un sistema inquisitivo ineficiente por un sistema más expedito, transparente y eficiente. Por su parte, en el ámbito territorial, las administraciones municipales progresivamente han asumido un rol cada vez más protagónico en la implementación de estrategias preventivas. El desarrollo de la estrategia a nivel local no ha sido fácil, en la medida que la seguridad ciudadana ha sido un tema relativamente nuevo para el mundo municipal, tanto es así que recién a partir de los 2.000 la legislación que regula las competencias de los municipios reconoce la seguridad ciudadana como un ámbito posible de ser abordado por éstos, y es sólo a fines de 2016 que se establecen funciones y obligaciones específicas para los municipios en el ámbito de seguridad, a través de la ley 20.965.

La ley 20.965 establece una nueva función no privativa de las municipalidades, "el desarrollo, implementación, evaluación, promoción, capacitación y apoyo de acciones de prevención social y situacional, la celebración de convenios con otras entidades públicas para la aplicación de planes de reinserción social y de asistencia a víctimas, así como también la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones

---

\* Investigador.

del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las Fuerzas de Orden y Seguridad”<sup>27</sup>.

En concreto, el nuevo marco normativo establece la obligación de los municipios de contar con Consejos y Planes Comunales de Seguridad Pública, definiendo los temas básicos que deben abarcar las estrategias locales, otorga atribuciones a los alcaldes para requerir información a Carabineros y faculta a los municipios –con acuerdo del Concejo Municipal y existiendo disponibilidad presupuestaria– para crear una Dirección de Seguridad.

No obstante, el establecimiento de los planes comunales de seguridad como instrumentos obligatorios para la administración municipal, el proceso de implementación no ha estado exento de dificultades, en general asociadas a la escasa y/o discontinua asistencia técnica y financiera por parte del Gobierno Central. En ese sentido, a continuación de describen los procesos técnicos básicos que, a partir de la experiencia acumulada, facilitarían a las administraciones municipales gestionar de modo efectivo las tareas que se desprenden del marco legislativo, y, lo que es aún más importante, entregar respuestas técnicamente apropiadas a las comunidades locales.

## **2. EL CONTEXTO DE LA INSEGURIDAD DEL PAÍS Y LAS FUENTES DE INFORMACIÓN DISPONIBLES**

El primer asunto a esclarecer es el sentido y alcance de la “inseguridad”, como fenómeno a intervenir.

Un punto de partida clave es entender la inseguridad como fenómeno que se expresa en dos dimensiones de naturaleza distinta. En primer lugar, hay una manifestación material/objetiva de la inseguridad, dada por actos concretos que independiente de su regulación jurídica, lesionan la integridad física, psicológica y/o patrimonial de una persona o grupo de personas, abarcando desde delitos, tipificados como tal por la ley penal, las faltas administrativas, llamadas también incivildades, asumidas especialmente por la justicia local, hasta conflictos entre vecinos o comunidades, que no necesariamente aparecen regulados por el sistema legal, pero que aportarían en la configuración de un escenario de ausencia de paz para un determinado grupo social. Los municipios tienen competencias relacionadas con los tres niveles de inseguridades objetivas: por una parte, contribuyendo en la prevención del delito mediante acciones como sistemas de vigilancia remota o presencial, sistemas de prevención socio comunitario, entre otros; asumiendo la fiscalización y sanción de faltas a las ordenanzas municipales; y estableciendo instancias para la resolución de conflictos vecinales.

La inseguridad también se expresa a nivel perceptual, relacionado con la evaluación que hacen los ciudadanos sobre las amenazas provenientes del

---

27 Letra j) artículo 4, Ley 20.965.

medio, y que tienen al temor como manifestación extrema del problema. Justamente, la evidencia permite sostener que la paradoja de Chile es evidenciar niveles decrecientes de victimización desde 2003<sup>28</sup> a la fecha, con niveles sostenidos y elevados de percepción de inseguridad.

La paradoja de reducción de la victimización v/s la mantención de altos niveles de inseguridad, es el contexto a considerar para la gestión municipal en seguridad. De la misma forma lo es las singularidades de la inseguridad en Chile. Lo que muestran las estadísticas regionales es que Chile evidencia bajos niveles de violencia y altos niveles de delitos contra la propiedad. Por un lado, el país tiene las tasas de homicidios y de robos con violencia más bajas de América Latina, sin embargo, registra las tasas más altas de robos sin violencia<sup>29</sup>, configurando una tendencia válida para las distintas realidades comunales. La magnitud de los delitos contra la propiedad se verifica también en las estadísticas policiales, donde se confirma que las mayores tasas de delito se dan en los delitos de Hurto, Robos a Lugar Habitado y Robo de Objetos de o desde Vehículos.

Si bien hay lógicas que tienden a reproducirse en el territorio nacional, la inseguridad siempre asumirá condiciones particulares en cada espacio local, resultando fundamental el levantamiento de diagnósticos específicos en cada comuna. A continuación, se trabaja el tema, desde definiciones previas hasta la propuesta de una secuencia de acciones que permiten lograr el objetivo de modo efectivo.

### 3. ACERCA DEL DIAGNÓSTICO

La realización de diagnósticos de seguridad a nivel municipal está condicionada por administraciones municipales que duran cuatro años, con períodos anuales de presupuesto, que imponen la necesidad de obtener la mejor información diagnóstica en menor tiempo posible y con recursos humanos y materiales que, en general, son limitados.

El objetivo fundamental del diagnóstico a nivel comunal es conocer la expresión local de la inseguridad, definiendo qué formas concretas de inseguridad tienen mayor significación, tanto en términos de delitos como de faltas y conflictos comunitarios que afectan especialmente a la población. Sin embargo, otros desafíos que se plantean para el diagnóstico son:

1. activar a la comunidad, involucrándola en el levantamiento de información como fase previa a su participación en la definición e implementación de las estrategias de intervención.
2. Priorizar entre los múltiples problemas de inseguridad que puedan haber en un territorio, lo que finalmente serán focalizados, sea en función de

28 Año desde el cual se aplica la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, ENUSC.

29 InSight Crime, 2016.

su gravedad o magnitud, o de la factibilidad de ser intervenidos desde el municipio y;

3. Aportar una línea base que permita evaluar las intervenciones que se hagan, comparando la situación original con la situación al término de la intervención.

El diagnóstico es un proceso que será efectivo en la medida que logre responder a una serie de preguntas:

- ¿Qué dice la estadística policial de lo que pasa en la comuna?
- ¿Qué delitos, faltas y conflictos urbanos son más relevantes al comparar la comuna con el país y con la región o al considerar su alza en el último período?
- ¿Cuál es la situación específica de las tasas de violencia de género?
- ¿Cuál es la situación de las faltas y conflictos urbanos?
- ¿Dónde se concentran los delitos y faltas principales en la comuna?
- ¿Qué factores sociales, comunitarios y situacionales favorecen la ocurrencia de delitos y faltas en determinados lugares?
- ¿Qué problemas de seguridad (sean delitos, faltas o factores sociales asociados a problemas) serán priorizados en el Plan de Acción? ¿en qué orden?
- ¿Qué recursos institucionales (programas, proyectos o servicios) existen en la comuna (sean o no municipales) relacionados con los problemas de seguridad priorizados?

#### 4. PASOS DE UN DIAGNÓSTICO OPERATIVO

Para responder a estas interrogantes se proponen pasos, que han sido desarrollado a partir de la experiencia práctica de los municipios que tienen un trabajo más consolidado en seguridad.

**Paso 1:** *Comparar la TASA<sup>30</sup> comunal de CASOS POLICIALES<sup>31</sup> por DMCS<sup>32</sup> con relación a la tasa nacional/federal y regional/estatal.* Es el punto de partida; permite situar la comuna en el contexto mayor y responder si la situación comunal en relación a delitos significativos es peor, mejor o equivalente a lo que ocurre en la región o en el país.

**Paso 2:** *Comparar la TASA comunal por TIPO de CASOS POLICIALES por cada DMCS y FALTAS con relación a la tasa nacional y regional.* Luego de contar con una panorámica general de las cifras policiales de la comuna, corresponde analizar el comportamiento por cada una de las categorías de

30 Relación porcentual del número de delitos producidos en un determinado período de tiempo respecto del número de habitantes del territorio estudiado.

31 La estadística disponible en la Subsecretaría de Prevención del Delito incluye en esta categoría las denuncias y los delitos flagrantes.

32 Delitos de Mayor Connotación Social, que abarca los delitos de hurto, robos con fuerza, robos con violencia, robos por sorpresa, lesiones, violaciones y homicidios.

delito y falta. Este dato permite identificar qué delitos y/o faltas podrían tener un comportamiento más grave al comparar esos mismos delitos/faltas a escala regional y nacional. Este análisis permite hacer un primer foco para priorizar el plan de intervención, es decir, se priorizará aquellos delitos y faltas que en la comuna tengan una incidencia mayor que en otros niveles territoriales.

Ahora bien, los Casos Policiales sólo dan cuenta de los hechos conocidos por el sistema, y no del volumen real de criminalidad que se da en un tiempo y territorio dado. Para un conocimiento más certero de la cantidad de delitos que se producen en una zona existen las encuestas de victimización, mecanismos que, por su carácter probabilístico, permiten proyectar el porcentaje de ciudadanos que sufren determinados delitos en un tiempo determinado. La limitación de este instrumento de medición es que no tiene una aplicación sistemática en el tiempo y no abarca a todas las comunas del país. En las comunas que cuentan con encuestas de victimización se constituyen en una fuente rica de información, que aparte de identificar la situación de la comuna con relación a otros niveles territoriales (país, región) aporta datos sobre los niveles de inseguridad y temor de la población, las circunstancias y lugares asociados a una mayor inseguridad, sobre los niveles de evaluación de las instituciones de seguridad, entre otros.

A diferencia de las estadísticas policiales –que de concebirse para evaluar la gestión policial implicaría introducir indicadores perversos– las encuestas de victimización son una fuente idónea para medir el impacto de una política pública, por ejemplo, en términos de reducción de la victimización efectiva y de la percepción de inseguridad, o el aumento de los niveles de confianza en las instituciones locales.

**Paso 3:** *Comparar la TASA comunal de CASOS POLICIALES por VIF con relación a la tasa nacional y la tasa regional.* La violencia de género (entendida en las estadísticas policiales como violencia intrafamiliar) tiene características que aconsejan no analizarlos como el resto de los delitos. Si respecto de cualquier delito la cifra negra (delito no denunciado) es la mayor limitación de los registros policiales, en el caso de la violencia de género la limitación es aún mayor, especialmente considerando la alta incidencia de este tipo de violencia en el país<sup>33</sup>.

Una mayor o menor tasa de casos policiales no necesariamente daría cuenta de una mayor o menor magnitud del problema. Más bien, la incorporación de registros de VIF en el diagnóstico busca poner de relieve un problema invisibilizado y que –a diferencia de otros delitos– tendría presencia en todo el territorio nacional.

**Paso 4:** *Analizar subcategorías de algunos delitos.* Dentro de las categorías de Delitos de Mayor Connotación Social hay algunos que admiten un análisis

33 Medido a través de encuesta de carácter nacional por la Subsecretaría de Prevención del Delito.

más fino para identificar la forma precisa en que se expresa el problema, ello si es que en términos globales tiene alta incidencia en la comuna. Es el caso de los Robos con Fuerza, que abarca delitos muy diversos entre sí, como el Robo a Lugar Habitado, el Robo a Lugar No Habitado, el Robo de Accesorios de o desde Vehículo y el Robo de Vehículos.

**Paso 5:** *Analizar la evolución de los delitos y faltas relevantes.* Una vez identificados los delitos o faltas que puedan tener una mayor incidencia relativa en la comuna correspondería analizar de qué forma han evolucionado en el tiempo. Ello se hace comparando el porcentaje de aumento o reducción que pueda haber tenido esos delitos prioritarios de un año al otro, o comparando un trimestre con igual trimestre del año anterior.

**Paso 6:** *Analizar cómo se distribuyen en el territorio los delitos/faltas más relevantes.* Los delitos y faltas no se expresan en la comuna de modo aleatorio; tienden a concentrarse en determinados sectores de la comuna, de tal forma que el objetivo es identificar en el mapa comunal las áreas y/o calles donde dichos delitos son más frecuentes. Dos posibilidades son a) georreferenciar mediante un software, en cuyo caso se requieren las coordenadas de cada evento (Carabineros dispone de esta herramienta y puede aportar este dato) b) levantar una tabla de datos con la frecuencia de eventos policiales (de delitos o faltas relevantes) por cada sector en que el municipio divida el territorio.

**Paso 7:** *Analizar los factores de riesgo asociados a los principales delitos/faltas.* Luego de identificar los delitos o faltas con mayor incidencia relativa de la comuna e identificar donde se concentran, corresponde analizar los factores que explicarían porqué en la comuna, y en determinados lugares de la comuna tenderían a manifestarse. Las causas de la inseguridad son múltiples, por tanto, es recomendable revisar al menos a) factores sociales, factores asociados al inicio de trayectorias de vida ligadas al delito b) factores situacionales, o condiciones del ambiente físico y/o del comportamiento que favorecen los delitos de oportunidad y c) factores institucionales, o dinámicas de las instituciones de seguridad que podrían inhibir la denuncia o la ausencia de las mismas en determinados sectores de la comuna.

**Paso 8:** *complementar la información recopilada con las comunidades de los sectores más afectados.* El diagnóstico sirve no sólo para obtener información sino especialmente para activar a la comunidad y validar un futuro curso de acción. En tal sentido, es fundamental generar espacios para la participación de la comunidad, espacios estructurados por sectores de la comuna, con una metodología que resguarde la opinión de los distintos vecinos/as, el respeto a los representantes de las instituciones (por ejemplo, de Carabineros) y la obtención de información concreta, tales como a) principales hechos de preocupación vecinal b) explicaciones asociadas al problema y c) propuesta de medidas para enfrentar el/los problemas.

**Paso 9:** *Priorizar los problemas de seguridad de la comuna.* Implica ordenar los delitos o faltas por orden de prioridad, considerando criterios como a)

gravedad, en función de las consecuencias que tiene para los afectados b) magnitud, en razón de su incidencia al compararla con otros niveles territoriales y c) factibilidad de ser abordado a partir del ámbito municipal (por ejemplo, los hurtos son de difícil intervención municipal).

**Paso 10:** *Presentar los resultados del diagnóstico.* El diagnóstico no sólo debe ser técnicamente adecuado, sino que además requiere ser validado ante las instancias políticas y ciudadanas de la comuna, lo que puede concretarse con a) exposiciones de los resultados ante el Concejo Municipal, el Consejo Comunal de Seguridad Pública y ante las organizaciones vecinales y b) publicación de resultados en los medios de difusión masiva del municipio.

## 5. ELABORACIÓN DE UN PLAN DE INTERVENCIÓN

Definidas las prioridades del diagnóstico, se está en condiciones de plantear una estrategia de intervención. A partir de la Ley 20.965 los municipios tienen la obligación de contar con un Plan Comunal de Seguridad, disponiéndose que “el plan comunal deberá considerar, a lo menos, las siguientes materias”:

1. Prevención del consumo de drogas.
2. Prevención con niños/as y adolescentes infractores.
3. Prevención de la deserción escolar.
4. Prevención de delitos de mayor relevancia.
5. Acciones de fortalecimiento de la convivencia comunitaria.
6. Mejoramiento urbano de barrios vulnerables.
7. Prevención de la violencia intrafamiliar y;
8. Otras de interés comunal

El tipo de acciones dispuestas por la ley abarca al menos tres modalidades de prevención del delito y la violencia, cada una con sus propios focos de interés y limitaciones:

1. Prevención situacional.
2. Prevención social.
3. Prevención comunitaria.

A continuación, se hace referencia a cada una de estas formas de prevención, identificando las hipótesis que subyacen a su planteamiento, y las ventajas/desventajas de cada una ellas.

- a) **Prevención Situacional.** Si bien este enfoque abarca distintas escuelas y paradigmas, en términos generales, se sustenta en la hipótesis de que interviniendo sobre determinados factores físicos o comportamentales se reducen determinados delitos, específicamente los llamados delitos de oportunidad, que se concretan al configurarse condiciones ambientales que los favorecen. Con base a lo anterior, esta modalidad de prevención

abarca tácticas orientadas a aumentar el esfuerzo del potencial ofensor (implica invertir más tiempo y trabajo para acceder al botín) aumentar los riesgos (aumentando las posibilidades de que el ofensor potencial sea detectado y sancionado) o reduciendo las recompensas del delito (haciendo menos estimulante la acción desviada).

La prevención situacional abarca tácticas que pueden clasificarse en dos categorías: *a) Uso de tecnologías.* Se trata de medidas de prevención sustentadas en desarrollos tecnológicos variados que apuntan básicamente a aumentar los niveles de control de acceso (cierros electrónicos, cerraduras y blindajes), la vigilancia de los espacios públicos (cámaras de televigilancia, patrullaje, drones, etc.) y la detección de hechos delictivos (alarmas convencionales y comunitarias). *b) ocupación de espacios públicos.* Medidas de prevención situacional que sitúan el eje en la recuperación de los espacios públicos por parte de la comunidad, tales como la construcción y habilitación de plazas, el equipamiento deportivo o recreacional (canchas multiuso, máquinas de ejercicio, etc.) y el mejoramiento del equipamiento lumínico (recambio de luminarias, iluminación de veredas y espacios de encuentro vecinal, etc.) y *c) Campañas de autocuidado,* que buscan incidir en los patrones de conducta que pueden favorecer que determinadas personas sean víctimas de delito, de tal forma que logren incorporar medidas de autoprotección.

***Ventajas de la prevención situacional:*** sus tácticas son especialmente valoradas por su capacidad para producir efectos visibles y tangibles, a corto plazo, entendiendo como efecto la modificación de los espacios intervenidos, ello es especialmente claro en las intervenciones de recuperación de espacios públicos, que además tienen el potencial de hacer sinergia con otros objetivos relacionados con la calidad de vida de los ciudadanos (por ejemplo, el derecho a disfrutar de espacios de esparcimiento y encuentro). Los efectos de reducción de criminalidad podrían vincularse al incremento de la cantidad de usuarios del espacio público recuperado, en la medida que aumenta la vigilancia natural y el uso positivo de dicho espacio.

Por su parte, las tácticas asociadas al uso de tecnología favorecen su conexión con los sistemas de control y persecución. En general, se constituyen en la zona en que vincula el trabajo policial con las iniciativas preventivas que desarrollan municipios y comunidades. Es el caso de los sistemas de alarmas comunitarias, que más allá de su efectividad logra establecer un canal de vinculación de un grupo de vecinos con Carabineros de su comuna.

En general las intervenciones de prevención situacional permiten dar visibilidad a una estrategia municipal, en la lógica de "obras de confianza" que permitan generar adhesión inicial de la comunidad, al hacer visibles los esfuerzos públicos por mejorar las condiciones de seguridad.

**Desventajas de la prevención situacional.** Las limitaciones de este tipo de tácticas están relacionadas con el riesgo de asumir un cierto determinismo arquitectónico de la criminalidad, en que las causas sociales pasan a segundo plano. Interesa evitar el delito, independiente de la producción de trayectorias de vida asociadas al delito. Relacionado con lo mismo, muchos actores locales tienden a una fe ciega en la tecnología, muy influenciada por la propaganda de una industria poderosa, que en algunos casos puede traducirse en una “mentalidad de fortaleza”<sup>34</sup>, entendida como el progresivo aislamiento de los sujetos al interior de sus casas o barrios, donde la amenaza del otro externo pasa a ser central, pudiendo incrementar – paradójicamente – la sensación de temor.

Otra desventaja de las tácticas situacionales es que su potencial efectividad sólo es respecto de determinados delitos, fundamentalmente delitos en los espacios públicos. Delitos relevantes, como los relativos a violencia de género, escapan a las posibilidades de control a partir de dispositivos tecnológicos.

El carácter temporal y el desplazamiento de los delitos es una de las limitaciones de la prevención situacional. Los delitos son dinámicos y van desplazándose de áreas intervenidas a otras menos intervenidas, y los efectos iniciales que se genera con una intervención tendería a reducirse con el tiempo, especialmente en la medida que no impliquen una ocupación de los espacios públicos por parte de la comunidad.

Si bien algunas tecnologías son promovidas como alternativas efectivas en la reducción de la criminalidad, estudios experimentales desarrollados en el Reino Unido y en Estados Unidos no arrojan resultados concluyentes, por ejemplo, de los circuitos de cámaras de televigilancia en espacios públicos, o los sistemas de alarmas comunitarias, que aun cuando tienden a promover la asociatividad, no cuentan con evidencia empírica que demuestre reducción de los robos a vivienda.

Los límites a la privacidad se constituyen en un factor de crítica a algunas modalidades de vigilancia, como las cámaras convencionales o los sistemas de globos aerostáticos y drones.

Finalmente, una desventaja importante de las tácticas de prevención situacional es el riesgo de exclusión social, considerando que supone una inversión cara, que no todos los municipios están en condiciones de asumir de la misma forma. Por las características de la estructura

---

34 Máximo Sozzo; “Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención Del Delito”; Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, N° 10; 2.000).

de distribución del ingreso de los municipios chilenos, la incorporación de tecnología y la disponibilidad de espacios públicos seguros y bien equipados está repartida desigualmente en el territorio, lo que tiende a producir zonas resguardadas, con alta inversión y zonas excluidas, con baja inversión.

- b) **Prevención Social:** Abarca intervenciones sobre factores sociales (culturales, familiares e individuales) que –en una interrelación compleja– favorecen el desarrollo de trayectorias delictivas-violentas e intervenciones orientadas a reducir los efectos generados por una vivencia de victimización. Se trata de intervenciones altamente especializadas, generalmente desarrolladas por equipos profesionales con formación académica para trabajar con tres tipos de grupos sociales específicos: a) infractores; grupo al que se dirigen acciones orientadas a reducir las reincidencias, como los programas de reinserción social o las intervenciones con niños/as y adolescentes infractores b) grupos vulnerables; especialmente niños/as y jóvenes que por la acumulación de factores de riesgo personal y social, a los que se dirigen intervenciones que buscan reducir dichos factores de riesgo y/o potenciar sus factores protectores, como la prevención y tratamiento de drogodependencias y c) víctimas de delitos, en la medida que se trata de acciones orientadas a la reparación de los daños psicosociales ocasionados por un delito y/o interrumpir dinámicas de violencia que les afecta, como la atención a mujeres víctimas de violencia de género.

**Ventajas de la prevención social:** el principal valor de este tipo de prevención es que actúa sobre las causas mismas de la criminalidad. Su lógica es que resulta insuficiente evitar la ocurrencia del delito (prevención situacional) si persisten las condiciones sociales que generan carreras delictivas.

La prevención social es una opción por la inclusión social, desde una perspectiva de desarrollo integral de las sociedades, en base a un rol activo del Estado a través de las políticas públicas. Desde ese punto de vista, esta forma de prevención se conecta con las políticas sociales universales, que constituyen la base de la que se desprenden las políticas de prevención especiales.

Por último, se estima que esta forma de prevención es una inversión a largo plazo, más económica que controlar.

**Desventajas de la prevención social:** Un cuestionamiento que recibe esta forma de prevención, es que implicarían una apuesta de mediano y largo plazo. En efecto, al tratarse de intervenciones individuales de alta complejidad, que se orientan a la modificación de actitudes, valoraciones y comportamientos humanos, no produce efectos visibles ni de corto plazo. Por otro lado, se considera que, al abarcar una gama amplia de programas e intervenciones, tendería a establecerse una responsabilidad general,

diluyéndose la responsabilidad de las distintas agencias en torno a los objetivos de reducir la criminalidad. Relacionado con lo mismo, se plantea el riesgo de criminalizar las políticas sociales, ampliando los ámbitos de control.

Por la naturaleza de las intervenciones, requiere equipos y metodologías especializados, suponiendo una oferta permanente o prolongada en el tiempo, con costos elevados en recursos humanos.

Finalmente, se pone en cuestión la insuficiente o inexistente evaluación de las intervenciones. Es decir, no siempre existe evidencia de que las intervenciones generen los cambios en la población atendida y que ello a su vez impacte sobre los niveles de criminalidad.

- c) **Prevención Comunitaria:** incluye todas las tácticas que se sustentan en el supuesto de que una comunidad/vecindario activada y organizada se regenera y es más segura. Se entiende a la comunidad a su vez como objeto y sujeto de la intervención, aspirando al reforzamiento de los vínculos y la responsabilidad de los miembros de una comunidad, en la perspectiva de generar un control social informal efectivo. En general, las intervenciones que van en esta línea implican formas de coordinación con las policías. Algunas formas de intervención desde la perspectiva de prevención comunitaria, son la mediación comunitaria, los programas de policías de proximidad, la vigilancia comunitaria (rondas, alarmas), las prácticas de animación socio cultural.

**Ventajas de la prevención comunitaria:** en general son intervenciones con alta validación social, justamente porque se sustentan en la participación activa y conocimiento mutuo de los vecinos/as. Del mismo modo, se trata de una táctica que se complementan con otras formas de prevención, especialmente, las de corte situacional; así, por ejemplo, los servicios de alarmas comunitarias van más allá de la instalación de artefactos tecnológicos, implicando formas de organización y activación de las comunidades participantes, y eventualmente, una coordinación con las policías.

**Desventajas de la prevención comunitaria:** La principal crítica que se les hace a este tipo de táctica es su tendencia a idealizar a la comunidad, suponiendo que per se implica un capital social positivo, en circunstancias que en ocasiones prevalecen lógicas autotutelares (por ejemplo, los linchamientos) o implican el riesgo de ver al "otro" como amenaza, sin capacidad para ver los delitos y violencias que suceden al interior de la comunidad.

Al igual que algunas intervenciones de prevención social, hay ausencia de evidencia empírica sobre sus resultados, es decir, no hay disponibles

evaluaciones técnicamente rigurosas que prueben la reducción de criminalidad a partir de su implementación.

## **6. DESAFÍOS PARA ESTRATEGIAS MUNICIPALES EFECTIVAS**

El desarrollo de las políticas preventivas y el marco jurídico dado por la Ley 20.965 ha instalado desafíos importantes para los municipios. Uno de ellos es generar capacidades técnicas que posibiliten planificaciones sólidas y pertinentes, que independiente del enfoque que lo sustente, se basen en diagnósticos efectivos de la situación de seguridad, que permitan focalizar recursos siempre escasos en las problemáticas más relevantes de la comuna. La Ley propicia el desarrollo de planes integrales, que combinen intervenciones en distintas temáticas de prevención. Además de su integralidad, las intervenciones municipales serán efectivas en la medida que aseguren la intersectorialidad de sus acciones, es decir, que demuestren la capacidad para generar alianzas entre las instituciones que forman parte de la oferta preventiva en la comuna. La capacidad de la estrategia municipal de incorporar la participación de la comunidad también puede aportar en su efectividad, especialmente considerando la dimensión perceptual de la inseguridad. Por último, la intervención municipal será más efectiva en la medida que la prevención del delito y la violencia se constituya en un tema transversal de la gestión municipal, es decir, que la estrategia cuente con la colaboración activa de las unidades municipales con responsabilidades de las acciones comprometidas.



**UMC UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES**

Mac Iver 370 - Santiago Centro / Fonos: 22 927 3401-22 927 3402 -22 927 3403  
admission@umcervantes.cl / www.umcervantes.cl