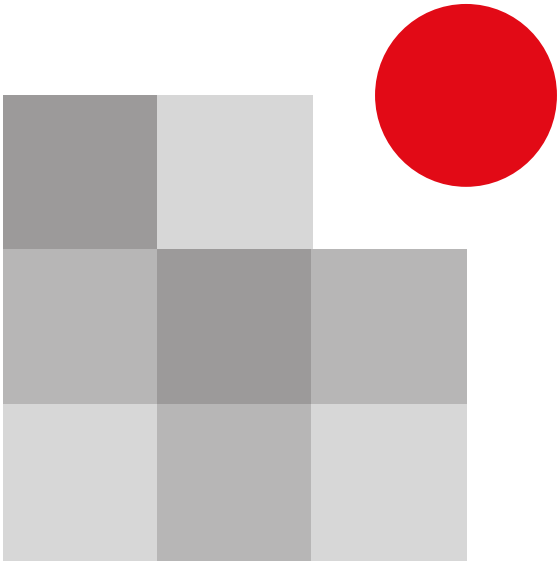
RAMO: GESTIÓN Y DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL I



IPLACEX
instituto profesional

UNIDAD I

LA GESTIÓN PÚBLICA

CLASE 01

1. ASPECTOS RELEVANTES RESPECTO DE LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL ESTADO Y EL CONTEXTO ACTUAL

Una de las principales dificultades para estudiar el Estado, radica en el hecho de que se ha construido una gran cantidad de definiciones y se han elaborado múltiples intentos de explicación del concepto. Esto ha redundado en la existencia de un marco teórico de gran complejidad, pero que resulta inadecuado al momento de abordar su estudio en el periodo histórico actual.

Frecuentemente, se confunde Estado con alguno de sus elementos constitutivos, o con ciertas áreas de interés que se relacionan con él. De esta forma, en muchas ocasiones se hace referencia al Estado como sinónimo de gobierno, territorio, poder político, etc.

Según Weber, el Estado es una asociación política que logra "el monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente"[1]. En este mismo sentido, pero agregando nuevos elementos, Alfred Stepan señala que los estados "son sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos y coercitivos permanentes, que no sólo tratan de estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad pública en una organización política, sino también de estructurar muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad civil"[2].

Para Marcel Prélot, el Estado es "una forma calificada, perfeccionada, eminente de la vida colectiva; se origina en una creación de la voluntad y de la razón humana que aplica sus esfuerzos y reflexiones al problema de la organización política, y logra asegurar su continuidad"[3]. Según este autor, el Estado domina el campo de lo institucional, englobando a otras instituciones políticas.

En nuestro ordenamiento jurídico, el Estado es concebido como una asociación de hombres que tiene como fin la conservación y felicidad de sus asociados, que se rige por un ordenamiento jurídico y que es dueño de una porción de territorio delimitado. A este respecto, nuestra Constitución Política en su Capítulo I, Bases de la Institucionalidad, artículo 1º señala que "El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".

Como nuestro objetivo no es establecer cuál es la mejor definición de Estado, sino proporcionar elementos relevantes para su análisis, propondremos una definición descriptiva,

---

[1] Weber Max: "Economía y Sociedad". Fondo de Cultura Economía. México, 1969.
[2] Citado por SKOCPOL, Theda: "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", Revista Zona Abierta N° 50 (Enero-Marzo 1989), pág. 84.
[3] PRELOT, Marcel: "La Ciencia Política". Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1967, pág. 83.

que señala los principales elementos que lo constituyen: “El Estado es la organización social máxima que se establece por una comunidad o nación determinada, con el propósito de satisfacer sus necesidades permanentes, dotado de poder político para el ejercicio de la soberanía en un espacio territorial delimitado y con respecto de otros Estados”.

En este sentido, puede afirmarse que esta forma de organización sería creada socialmente y tendría carácter instrumental. Lo anterior, supone la existencia de una institucionalidad que permite darle eficacia a su accionar.

1.1. Estado y Globalización

Una de las principales razones que explican la revalorización del Estado como objeto de investigación, dice relación con las múltiples transformaciones que éste ha sufrido en las últimas décadas; puede afirmarse que el Estado actual no tiene mucha relación con aquél que fue materia de estudio, tradicionalmente de las ciencias sociales.

Sin duda que el Estado, como organización social máxima, surgido producto del devenir histórico, es permeable a los cambios contextuales en que se encuentra inmerso. Sería erróneo suponer que el Estado es un ente estático, que permanece inmóvil frente al acontecer histórico y a las dinámicas sociales.

El surgimiento de uno de los procesos más significativos del presente siglo -la Globalización- es uno de los factores que mayores transformaciones ha provocado en el Estado y en el rol que las sociedades le han asignado. Nos referiremos a la Globalización, como un proceso a través del cual las sociedades nacionales interactúan en forma aceleradamente creciente en una serie de planos, como: la tecnología, los procesos productivos, los sistemas de valores e ideas, las comunicaciones, etc., conformando un “conjunto de transformaciones que afectan a la sociedad, la economía, la política, los núcleos urbanos, la empresa, la oficina, el hogar y la utilización del tiempo libre”[4]

[4] TOMASSINI, Luciano: “El progreso de Globalización. Sus impactos políticos” (borrador). Centro de Análisis de las Políticas Públicas, Universidad de Chile, pág. 4.

Este proceso, ha provocado las más amplias repercusiones, debido a que, como puede apreciarse, abarca toda la vida social e individual. No es de extrañar entonces, que sea el Estado la institución donde mayor impacto ha producido el fenómeno de la globalización.

El surgimiento de la Globalización se ha posibilitado por la ocurrencia de una serie de hechos significativos, que dicen relación con la tendencia hacia la transnacionalización de la economía mundial y la aparición de nuevos paradigmas tecnológicos. Dado lo anterior, a nuestro juicio, hay que agregar otros elementos que, surgidos como consecuencia del proceso o en forma paralela a él, hoy lo caracterizan, como son: el auge de la denominada sociedad del saber y de la sociedad de organizaciones[5].

Lo anterior, puede explicarse señalando que en la sociedad actual, el conocimiento ha adquirido gran relevancia, convirtiéndose casi en un valor. Por otro lado, las organizaciones hoy tienen una importancia de primer orden, y son ellas las que articulan gran parte de la vida social.

En esta perspectiva, es posible sostener que son múltiples las variables que intervienen en la transformación de lo que hemos denominado Estado y, por tanto, se hace necesario referirnos a los principales factores que han producido tal cambio. Estos los podemos clasificar en dos tipos: aquellos relacionados con aspectos de orden económico y los vinculados con aspectos de orden cultural.

[5] DRUKER, Meter: "La Sociedad Poscapitalista". Editorial Sudamericana. 2° Reimpresión, Buenos Aires, 1993.

A) Factores de naturaleza económica: la economía desempeña un papel de primer orden en la evolución y desarrollo del Estado, constituyéndose en uno de sus grandes condicionantes. En este sentido, es útil establecer que el Estado no existe desde siempre, sino que es fruto de "una constelación de circunstancias inéditas con que surge la edad moderna: el comercio y la protección requerida por los gremios, ferias, flotas y rutas que esta actividad supone; la ciudad, la burguesía, la ruptura de los lazos de dependencia propios de la ciudad feudal y el nacimiento de los primeros gobiernos autónomos; los cambios y el mayor costo de la tecnología bélica, la organización de ejércitos regulares y la necesidad de cobrar impuestos, con la consiguiente creación de organismos representativos (los parlamentos), de una administración central y del concepto de razón de Estado como relativamente independiente de los intereses del príncipe"[6].

Los principales factores de naturaleza económica en la actualidad, están dados por la reestructuración del sistema productivo y su base tecnológica, por una parte; y por el predominio de la economía de mercado, por otra.

El primero de estos factores, se refiere a aquellos sectores que hasta hace algunas décadas habían sido el motor del crecimiento económico, entraron en dificultades y comenzaron a acumular capacidad ociosa, debido a que el patrón tecnológico que había servido de base a la economía durante casi cien años -el petróleo- fue reemplazado por otro -la electrónica-.

Como consecuencia de lo anterior, otros sectores comenzaron a estar a la vanguardia, como la industria de la informática y las comunicaciones, los servicios, la producción de nuevos materiales y la biotecnología. Asimismo, se desarrollaron una multiplicidad de procesos, productos, servicios y mercados, creados, en buena parte, gracias al marketing, la publicidad y las comunicaciones.

Finalmente, la reestructuración de la base tecnológica del sistema productivo cambió el diseño organizacional de las empresas, las cuales comenzaron a jerarquizarse en torno a redes más flexibles. Esto, sin duda, está íntimamente relacionado con la sociedad de organizaciones a que se refiere Drucker[7], la privatización de empresas y servicios públicos ha obligado al Estado a regular el accionar de un gran número de organizaciones que se encuentran en el ámbito extra-estatal, frente a las cuales debe elaborar políticas coherentes, que cautelen la protección de intereses sociales e individuales, y permitan la existencia de un mercado con adecuadas condiciones de competitividad".

El segundo factor de naturaleza económica, dice relación con el predominio de la economía de mercado. Respecto a esto, es necesario aclarar que no siempre se ha considerado al mercado como un instrumento de desarrollo. Por el contrario, la experiencia latinoamericana sobre el particular, muestra una evolución que va desde la adopción de esquemas basados en la implementación de reformas estructurales (caracterizados por una

[6] TOMASSINI, Luciano: "La transformación del Estado: una perspectiva teórica". En: "Renovación del Estado y Consolidación Democrática en Chile". Cuadernos del Foro 90. Corporación de investigaciones para el desarrollo. Santiago, 1992, pág. 38.
[7] DRUCKER, Meter (1975).

política de sustitución de importaciones y de protecciones arancelarias), a otros de plena aceptación del mercado como instrumento de progreso social.

CLASE 02

Un paso importante en lo que algunos llaman el triunfo del mercado, en el caso particular de América Latina, dice relación con la adopción de algunas de las recomendaciones emanadas del denominado "Consenso de Washington"[8], a través del cual se propuso implementar un paquete de reformas tendientes a lograr un saneamiento económico.

La experiencia ha demostrado que la implementación de medidas como las que propone este paquete de reformas, no soluciona los problemas que enfrenta la sociedad. Por el contrario, si un Estado no tiene la capacidad real para realizar dichas reformas, difícilmente se obtendrán resultados positivos.

Tal capacidad depende de la confluencia de condiciones políticas favorables para aprobar las reformas, de la existencia de un aparato político-administrativo idóneo para implementarlas y, por sobre todo, de lograr consensos básicos para darles sustentabilidad en el tiempo.

Debido a lo anterior, resulta difícil desarrollar con éxito tales transformaciones. No se trata de un proceso que se refiera exclusivamente a la regulación de mercados, ya que involucra, además, el funcionamiento del Estado, el cual debe poseer una serie de requisitos para garantizar resultados favorables.

Frente a esto, es necesario preguntarse si el Estado en América Latina está preparado para afrontar dichos desafíos. Desde luego, no existe un único Estado Latinoamericano, sino muchos y que responden a realidades diversas. Sin embargo, es posible esbozar una respuesta, en el sentido de que mientras más tecnificado sea el aparato estatal y mayores los consensos políticos, mayor será la posibilidad de implementar con éxito las reformas económicas que permitan contar con los necesarios equilibrios macroeconómicos.

Es precisamente, este último aspecto el que permite afirmar que los estados latinoamericanos no cuentan, en términos generales, con organizaciones públicas y/o entidades gubernamentales capaces de hacer frente a desafíos como los descritos. No obstante, la inercia estatal y la excesiva burocratización con que opera, el Estado latinoamericano es uno de los elementos a los que se les formulan mayores exigencias de reforma, con el objeto de contribuir eficazmente a las transformaciones económicas.

Pese a todas las reformas al Estado en América Latina que se han implementado, se pueden demostrar la disímil situación de los países de la región, pues los logros de estas reformas los han alcanzado con ritmos, énfasis y resultados diferentes.

---

[8] IGLESIAS Enrique: "Reflexiones sobre el Desarrollo Económico. Hacia un nuevo Consenso Latinoamericano". Banco Latinoamericano de Desarrollo, 1992, pág. 63.

Realice ejercicios n° 1 al 5

B) Factores de orden cultural: en este ámbito, tienen especial preponderancia dos elementos que condicionan el desarrollo del Estado actual.

El primer elemento, se refiere a una creciente revalorización de la Democracia como instrumento para dar solución a los múltiples problemas que afectan a la sociedad y como condición necesaria para aumentar las formas de participación en la toma de decisiones públicas.

En este sentido, existe una creciente necesidad de constituir "consensos democráticos para la reformulación del rol del Estado en las grandes áreas de la actividad social", lo que genera nuevos requerimientos que deben ser satisfechos.

Un segundo aspecto, íntimamente vinculado con el anterior, dice relación con el establecimiento de una cultura cívica que posibilita un ejercicio democrático más profundo, y que hace posible la existencia de formas de convivencia social que actúan como elemento estabilizador del Estado frente al permanente cambio.

1.2. Estado: Principales "Áreas Temáticas" en su Estudio Actual

Una vez explicados los principales cambios del contexto en el que el Estado se desenvuelve, es necesario establecer cuáles son las áreas temáticas más relevantes que orientan la investigación respecto al Estado hoy en día. Sin duda, se trata de un ejercicio no del todo agotado, por cuanto, se refiere a estudios que no tienen un desarrollo teórico suficientemente consolidado.

Sin embargo, por la gran relevancia que han adquirido estos temas, se puede señalar que los más relevantes son:

- La modernización, transformación o rediseño del Estado
- La descentralización
- Las políticas públicas

A continuación, se abordarán cada una de las áreas temáticas que son de relevancia en el estudio actual del Estado.

1.2.1. La Modernización del Estado

Una de las principales preocupaciones de la sociedad, es el papel que debería cumplir el Estado en relación a los múltiples desafíos que ella le demanda y que el entorno le exige.

El Estado, que hasta hace pocos años, tenía, al menos en América Latina, un papel fundamental en la producción de bienes y servicios, y en la intervención de los mercados, se ha visto reducido en su tamaño y ámbito de atribuciones, dedicándose, principalmente, a ejercer funciones reguladoras del mercado.

Una de las grandes interrogantes que surgen, es cómo este Estado reducido puede dar respuestas satisfactorias a las crecientes demandas. Sin duda, una forma de hacerlo es adecuando sus instituciones a la nueva situación histórica, lo cual proporciona uno de los aspectos más relevantes del análisis: la modernización del Estado. Ésta consiste, básicamente, en adecuar el Estado al contexto actual, y no en reformar instituciones en base a paradigmas hoy obsoletos. Por tanto, dicha modernización sólo será efectiva en la medida que las acciones que se realicen con tal objeto, apunten a este hecho fundamental y consideren los aspectos de eficiencia, participación social y continuidad, para asegurar su permanencia en el tiempo.

Además, surgen algunas interrogantes respecto de las cuales el Estado debe pronunciarse: ¿cómo el Estado redistribuye sus funciones en el nuevo contexto?, ¿qué hace frente a una ciudadanía que cuestiona las políticas que éste implementa?, ¿a través de qué mecanismos readecuar su rol?, etc.

1.2.2. La Descentralización

La descentralización es otro de los temas que adquieren relevancia en el estudio actual del Estado. En forma preliminar, se puede señalar que la descentralización contribuye a mejorar la participación de la comunidad en la búsqueda de soluciones a problemas que les son más cercanos, y, por tanto, a obtener resultados más positivos al focalizar la inversión estatal en aquellas áreas de mayor necesidad social.

Sin embargo, el estudio de la descentralización se basa, principalmente, en vincular aspectos que la hagan funcional al rol integrador que se le asigna al Estado. De esta forma, la descentralización involucra aspectos que tienen que ver con la delimitación de unidades regionales y locales; diferenciaciones regionales que existan al interior de las sociedades nacionales; determinación de estándares nacionales, etc.[9]

Finalmente, los análisis comparativos entre centralización y descentralización también ocupan un lugar relevante en la investigación, lo cual indica que el estudio de esta temática

[9] ATRIA, Raúl. Op. Cit., págs. 31 y 32.

en particular no sólo involucra aspectos financieros y de participación ciudadana, sino que, además, territoriales y geopolíticos.

1.2.3. Las Políticas Públicas

Quizás el principal producto que elabora el Estado en la actualidad sean las políticas públicas. Ello porque debido a la reducción del aparato estatal y a la necesidad de ofrecer respuestas a los múltiples requerimientos sociales, es indispensable contar con este tipo de instrumentos para cumplir con sus propósitos.

Puede definirse a las políticas públicas como "programas de acción de una autoridad pública o el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental"[10]

Lo anterior, supone una serie de desafíos, tanto en la acción gubernamental como en el propio estudio de las políticas públicas, pues se hace necesario enfocar las investigaciones hacia la construcción de un Estado capaz de abordar los desafíos en forma dinámica, sobre todo si atendemos a una de las consecuencias más importantes del fenómeno de la globalización: el cambio de contexto, que se describió anteriormente. Lo que implica, inequívocamente, reconocer que no se puede rediseñar el aparato del Estado a través de un paradigma que hoy no existe. De ahí la importancia de establecer formas novedosas en el diseño e implementación de políticas públicas.

La formulación y aplicación de políticas públicas deben contener los suficientes requisitos de calidad, que garanticen la eficiencia en la solución de los problemas sociales y/o la regulación de las materias que se pretende abordar. Ello sólo se logra si se cuenta con consensos básicos en determinadas propuestas programáticas y con una estructura institucional del gobierno lo suficientemente coordinada en su interior, como con el ámbito externo (relación fluida entre gobierno y sociedad civil).

Además, es necesario recalcar la necesidad de establecer políticas públicas que efectivamente representen a la ciudadanía, es decir, que logren interpretar sus intereses y valores, lo cual se potencia con una mayor participación ciudadana.

Todo lo anterior, obliga a tener en consideración los aspectos enunciados, tanto en el estudio como en la implementación de políticas públicas, para hacer de éstas un eficiente instrumento en la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan a la sociedad.

Realice ejercicios n° 6 al 9

[10] MENY y THOENING, citado por LAHERA, Eugenio: "Algunos criterios para Reformar el Estado". Documento del trabajo CEPAL, N°45, Abril de 1997, pág. 9.

1.3. El Jefe de Estado en Chile

Nuestra Constitución Política en su artículo 3º prescribe que: "El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad a la ley".

El gobierno y la administración del Estado están ejercidas por el Presidente de la República, quien es considerado el Jefe de Estado. Sus principales atribuciones, según el artículo 32 de la Constitución Política de 1980, son las siguientes:

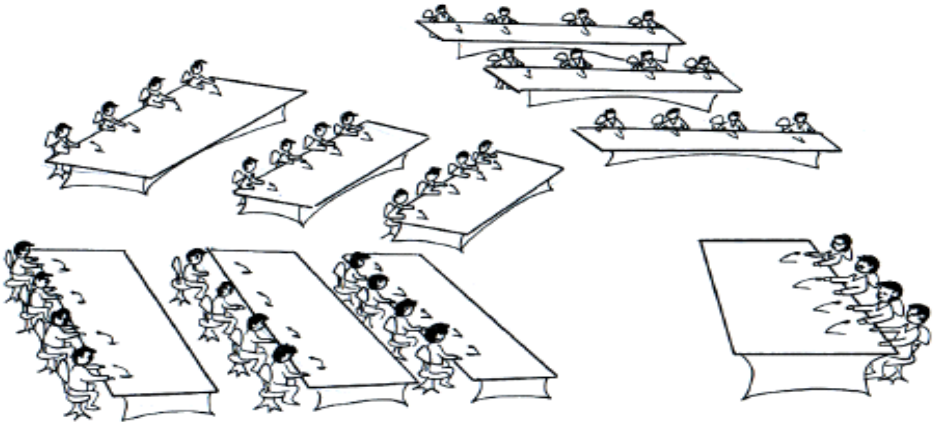
- Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas.
- Convocar al Congreso a legislatura extraordinaria y clausurarla.
- Dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley sobre materias que señala la Constitución.
- Convocar a plebiscito en los casos del artículo 117.
- Designar, en conformidad al artículo 45 de esta Constitución, a los integrantes del Senado que se indican en dicho precepto.
- Declarar los estados de excepción constitucional en los casos y formas que se señalan en esta Constitución.
- Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes.
- Nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes, gobernadores y a los funcionarios que la ley denomina como de su exclusiva confianza.
- Designar a los integrantes del Senado, en conformidad al artículo 45 de la Constitución.
- Nombrar al Contralor General de la República con acuerdo del Senado.
- Nombrar a los magistrados y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones y a los jueces letrados, al miembro del Tribunal Constitucional que le corresponde designar, a los magistrados y fiscales judiciales de la Corte Suprema y al Fiscal Nacional, en conformidad a lo prescrito en la Constitución.
- Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales.

Como puede apreciarse, y conforme a lo establecido por nuestra Constitución Política, Chile es el ejemplo más contundente de un régimen presidencialista reforzado, que entrega al Jefe de Estado gran cantidad de atribuciones que contribuyen no sólo a robustecer su figura, sino a tener injerencia en ámbitos que van más allá de las funciones propias del Poder Ejecutivo.

Por una parte, el Presidente participa en el proceso de formación de las leyes, con una serie de "ventajas" respecto del Parlamento (tiene iniciativa exclusiva en algunas materias de

ley, sólo él puede convocar a período de legislatura extraordinaria y a calificar las urgencias legislativas, tiene derecho a veto, designa y participa en la designación de algunos senadores). Por otra parte, en él reside el nombramiento de jueces y ministros de Corte, de acuerdo a las ternas que le son presentadas por los organismos competentes, además de participar, a través del Ministerio de Hacienda, en la elaboración del presupuesto del Poder Judicial.

Lo anterior, nos indica que en Chile la separación de los poderes del Estado no es categórica, sin embargo, las atribuciones que tiene el presidente demuestran un hecho que históricamente se ha dado en Chile: la idea de un gobernante fuerte y con amplias competencias, ha acentuado el carácter centralista del país. De tal forma cuesta imaginar un Presidente de la República con tan amplias atribuciones y en un sistema de unidades territoriales regionales con importantes grados de autonomía. Lo que queda claro, al hacer una primera aproximación al fenómeno de la descentralización, es que al parecer se requiere de reformas más profundas, ya no sólo en el gobierno y administración regional y municipal, sino que a nivel del propio Poder Ejecutivo.



CLASE 03

2. CONSIDERACIONES SOBRE EL ADVENIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y LA REFORMA DEL ESTADO

a) Democracia

La Democracia es un tipo o modalidad de régimen político, no una forma de sociedad. En sí misma no dice nada acerca de la cantidad y calidad de poder que existe en la sociedad y sus representantes.

Existen diversos enfoques para explicar el régimen democrático: liberal, popular, funcional, social. Pero estos apellidos no definen qué entendemos por Democracia, y aunque hay varias corrientes teóricas, el análisis de los distintos enfoques revela dos hechos:

- La Democracia aparece como el régimen deseable para los estados; después de la Segunda Guerra Mundial, difícilmente algún régimen político podría declararse como no democrático. Es más, los regímenes no democráticos buscaron capturar la esencia del concepto para sustentar sus propias ideologías, como ocurrió con los llamados socialismos reales.

- Durante largo tiempo se han planteado y definido funciones para las cuales la Democracia no está destinada, dándole características que no posee; no es de la esencia de la Democracia buscar la igualdad por ejemplo, pero sí se la suele asociar con este ideal.

Es mucho más preciso referirse en términos plurales a las Democracias políticas, atendiendo al hecho que ellas adoptan sus propias particularidades según las diferentes realidades en donde se adopta. Pero lo que sí es claro, es que existen determinadas bases democráticas, ciertos requisitos comunes que permiten diferenciar un régimen democrático de otro que no lo es. Estas bases son:

- Soberanía popular
- Representación y participación
- Acatamiento de las mayorías
- Respeto de las minorías
- Separación del ejercicio del poder público (separación de poderes)
- Respeto a los derechos individuales

A lo anterior, podemos añadir algunos elementos que incluyen las Democracias contemporáneas, como:

- Sufragio universal
- Equilibrio de poderes
- Pluralismo de partidos políticos
- Vigencia del Estado de Derecho
- Participación de las distintas comunidades y actores, así como autodeterminación de los individuos

Siguiendo el esquema planteado por Robert Dahl[11], la Democracia es un ideal que nunca se ha alcanzado, y probablemente nunca se alcanzará. Sus requerimientos son los siguientes:

- Igualdad de oportunidades.
- Oportunidades de participación en decisiones colectivas y obligatorias.
- La sociedad debe respetar que las personas adquieran la información suficiente que le permita tomar esas decisiones, y elegir libre e informadamente entre distintas alternativas.
- La decisión última debe radicar en los ciudadanos.

La distinción entre régimen político y el ideal o imaginario democrático en los países latinoamericanos, y de Chile en especial, es fuente de no pocas tensiones y, sobre todo, de dificultades para comprender la naturaleza específica de los procesos de cambio de régimen desde una dictadura a una democracia, que denominaremos transición. Pero este proceso es necesariamente una etapa previa a lo que denominaremos consolidación de la Democracia, y que trata más bien de responder a la interrogante de "si ésta logrará mantenerse o estabilizarse en el tiempo".

Por tanto, no es errado afirmar que la aparición de la Democracia en el caso chileno, implicó hacer frente a una serie de cuestiones tendientes a hacer posible y viable la Democracia. La existencia de una serie de enclaves autoritarios significó desarrollar una política de acuerdos entre gobierno y oposición, a fin de lograr un régimen político consensuado, aunque no plenamente democrático.

Las cincuenta y cuatro reformas constitucionales aprobadas en las postrimerías del régimen militar (1989), pueden ser consideradas el primer paso de la transición democrática. Con posterioridad, en el gobierno de don Patricio Aylwin (1990), las reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, constituyeron un avance en la democratización de las unidades territoriales locales.

[11] La Democracia: una guía para los ciudadanos, por Robert Dahl.

Las principales propuestas de reforma que han estado presentes en el debate público en los últimos diez años, dicen relación con:

- La composición del Senado (existencia de senadores designados y vitalicios)
- La composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional
- El nombramiento de los integrantes del Tribunal Constitucional y su duración
- El sistema electoral (binominal mayoritario) no suficientemente consensuado
- La inamovilidad de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas
- El financiamiento de los partidos políticos (límites y transparencia en sus gastos)

b) Reforma del Estado

Puede considerarse que el proceso de Modernización del Estado es, entre todas las modernizaciones, la que más puede contribuir a impulsar el desarrollo que ha experimentado nuestra economía en los últimos años, especialmente, en cuanto a lograr la necesaria competitividad.

El ciudadano común tiene una percepción de los organismos del Estado como ineficientes, con exceso de trámites, mala atención de público, papeleo innecesario, funcionarios poco calificados y negligentes. Sin entrar a discutir esta afirmación, se debe reconocer que es muy probable que dicho ciudadano acoja con desconfianza cualquier planteamiento sobre la materia y piense que es un discurso repetido.

En gobiernos anteriores al actual, se hicieron esfuerzos como la Reforma Administrativa, reducción de personal, etc. cuyos resultados no se traducen en mejoras significativas en la gestión pública, por lo que podría surgir la inquietud sobre si lo propuesto va más allá de una simple declaración de principios o de una formulación de buenas intenciones.

¿Por qué se ha hecho necesaria esta modernización?

En primer lugar, en búsqueda del consenso; en donde esta idea no es propiedad de ningún sector político, sino que es planteada por todo el espectro de partidos, aunque con distintos énfasis y alcances.

En segundo lugar, para concretar el modelo económico de proyección hacia el exterior, que implica una exigencia ineludible: no sólo es preciso que la empresa privada sea eficiente, sino que debe existir una Administración del Estado eficiente y eficaz, que brinde el soporte y la seguridad necesaria para que el intercambio sea provechoso. Esto incluye no sólo a los órganos del poder ejecutivo, sino que involucra, además, la existencia de una administración de justicia eficiente, y de un parlamento representativo y legitimado.

Finalmente, el surgimiento del régimen democrático ha permitido el conocimiento público de importantes irregularidades, que se pueden asociar a la corrupción y/o a la falta de control adecuado y oportuno. Esto ha puesto en evidencia la urgencia de incorporar mecanismos que aseguren un adecuado control de las acciones y decisiones, así como la necesidad de ser transparentes en el actuar.

En cuanto a la política exterior, se pretendía reinsertar a nuestro país, en el contexto internacional, a través de una integración económica y la concertación política con los países de América Latina; la universalización de las relaciones de cooperación internacional y el desarrollo de una política económica internacional abierta, moderna y soberana.

Si bien durante su período presidencial, Aylwin intentó resolver la mayor parte de los desafíos enunciados, y de darle una adecuada -y realista- solución, puede señalarse que Chile no experimentó el fuerte impulso modernizador, que en la opinión pública empezó a surgir como exigencia a principios de los noventa. Se trató más bien, de un gobierno que tuvo el gran mérito de concretar el difícil proceso de transición de un régimen autoritario a uno democrático.

En este sentido, puede afirmarse que las tareas modernizadoras no fueron la primera prioridad de la autoridad, la cual, utilizando criterios basados en el realismo político, debió posponer (si bien nunca las rechazó o abandonó por completo) las legítimas aspiraciones modernizadoras de muchos chilenos, en pos de un bien superior: la búsqueda de la consolidación democrática del país.

CLASE 04

Dicho en otras palabras, el período de Aylwin, no obstante a que concreta una serie de modernizaciones, tuvo como signo distintivo el afianzamiento del Régimen Democrático de Gobierno y lograr la convivencia pacífica de la sociedad civil.

Fue precisamente el éxito del gobierno en los temas anteriores, lo que hizo cambiar de manera rotunda el panorama a fines de 1993, en pleno período electoral. En ese momento la opinión pública ya no valoraba de manera prioritaria la consolidación democrática. Por el contrario, se creó un consenso en torno al cual éste se consideraba un tema resuelto, aunque acontecimientos posteriores lo han vuelto a situar en el primer plano.

De esta forma, la modernización comenzó a adquirir gran relevancia en el debate público, pero de manera distinta a lo que había sido en la década del sesenta (con reformas estructurales desde el Estado) o del ochenta (basadas en un redimensionamiento del Estado, enfatizando las privatizaciones). La modernización de los noventa, a diferencia de la de las décadas anteriores, se centraba en el sostenido crecimiento económico que el país había experimentado y en los anhelos de que los frutos de ese crecimiento alcanzaran a la mayoría de los chilenos.

En consecuencia con lo anterior, la Concertación de Partidos por la Democracia elaboró las “Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación”, que bajo el título de “Un Gobierno para los Nuevos Tiempos”, presentó al país los principales compromisos del entonces candidato y ex-presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

La modernización debe ser un proceso permanente y estructurado, sobre la base de un análisis profundo de las condiciones en las cuales el gobierno puede hacer su mejor contribución al desarrollo, bajo el esquema de la economía social de mercado, a través de los servicios que el gobierno provee directamente y de la influencia que su intervención tiene en el funcionamiento de los mercados.

En nuestro sistema, “la mano invisible del mercado debe complementarse con la mano visible del gobierno”, que dicta y debe hacer cumplir las reglas del juego para que los mercados funcionen eficientemente. Algunos mercados requieren formas de intervención gubernamental mayor que otros y, en este caso, el papel del gobierno es más difícil de precisar. Lo que sí parece claro es que cuando el gobierno interviene ineficientemente, los costos pueden ser significativos. Así, la discusión integral y profunda de la modernización obliga a referirse, entre muchos otros temas, a los de la pobreza, la protección del medio ambiente, la salud, la educación, la infraestructura y la descentralización.

Las principales razones para la Reforma del Estado son:

- Razones financieras: esta es la causa que estuvo en la base del proceso de Modernización del Estado. El rol empresarial del Estado se hizo altamente costoso, en especial en la producción de bienes sociales. La política productiva del Estado (rol empresarial) no fue clara y su papel en esta materia se confundió con la política social. También en este tema se enfrentaron posiciones ideológicas, en relación a la función productiva del Estado y se terminaron por imponer posiciones más liberales en relación a esta materia. Lo que hoy se busca es la disciplina fiscal y la mantención de los equilibrios macroeconómicos.

- Razones económicas: el proceso de reformas financieras llevó a reducir el tamaño del Estado, especialmente, en el área productiva. El punto estaba en que no se trataba sólo de un Estado menor, sino que era necesario que éste fuera “mejor”. Hoy existe un amplio acuerdo en el sentido de que la competitividad de un país, en la economía mundial exige, entre otros factores, un Estado eficaz.

- Razones políticas: el proceso de Modernización del Estado implica, necesariamente, un fortalecimiento en el régimen político democrático. Ello porque es evidente que la Democracia por sí sola no mejora la gestión pública; pero sí una gestión pública eficiente acrecienta los niveles de confianza y legitimidad de la Democracia, lo que tiende a su fortalecimiento y a garantizar su sustentabilidad en el tiempo.

- Razones éticas: durante mucho tiempo se sostuvo, en el ámbito de la gestión pública, que la mera legalidad de los actos de la administración aseguraba su bondad, no importando el impacto real de estos actos, ni menos aún, la evaluación ciudadana sobre los mismos.

  Hoy este paradigma ha variado sustancialmente; frente a recursos escasos y múltiples necesidades que atender, la acción de priorización y asignación de recursos por parte del Estado no sólo es una decisión técnica y política, sino que también tiene una profunda dimensión ética. La dimensión ética de la función del Estado, se vincula con sus orígenes y con su finalidad, lo que se resume en ser garante y promotor del bien común.

Realice ejercicios n° 10 al 18

2.1. Las Políticas Públicas y sus Efectos en la Gobernabilidad de la Democracia

La Gobernabilidad consiste en la existencia de un conjunto de condiciones para que la función de gobierno se pueda desempeñar con eficacia, legitimidad y respaldo social[12]. Tales condiciones dicen relación con la magnitud de la intervención de los organismos estatales en la economía, la cultura cívica imperante en la sociedad y el nivel de participación de los distintos sectores sociales en la economía[13]. En este sentido, es imperioso para todo gobierno lograr estructurar una adecuada agenda pública, que permita recoger las aspiraciones ciudadanas y elaborar las políticas que les den adecuadas respuestas en el momento oportuno.

La Gobernabilidad de la Democracia debe intentar dar respuestas a una serie de requerimientos de los actores sociales, con el fin de generar niveles de consensos adecuados, sobre los cuales sustentar la implementación de las políticas públicas.

Entenderemos por Política Pública, a un curso de acción relativamente estable definido por el Gobierno, para atender un objetivo o área más o menos específico del problema de interés público. La forma en que este curso de acción sea diseñado, gestionado y evaluado, no es de responsabilidad sólo del Gobierno, ya que en su desarrollo interviene, además del sector público, la comunidad y el sector privado[14].

Dada la creciente necesidad de elaborar políticas públicas y de desarrollar una acción gubernamental no sólo eficaz sino también eficiente, es necesario preguntarnos de qué forma estas políticas públicas afectan la Gobernabilidad de la Democracia.

Un primer intento de respuesta, dice relación con el nivel de congruencia entre las políticas que se articulan y el contenido de la agenda pública. Desde luego, las políticas

[12] TOMASSINI, Luciano: "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo". En: "El príncipe, Revista de Ciencia Política", año 2 N° 3-4, Primavera 1995. Universidad Nacional de la Plata, Argentina.
[13] TOMASSINI, Luciano: "La Reforma del Estado y las Políticas Públicas". Centro de Análisis de las Políticas Públicas". Santiago, 1994.
[14] LAHERA, Eugenio: "Algunos criterios para reformar el Estado". Documento de trabajo N° 45/Rev. 1 CEPAL. 1997, pág. 9.

públicas, al referirse a procesos y corresponder a un concepto dinámico, tiene cierta dosis de ambigüedad que hace que su contenido deba ser sometido constantemente a revisiones o a nuevas interpretaciones.

La agenda pública, por su parte, corresponde a un conjunto de intereses sociales que exigen ser resueltos en un momento determinado. Por tanto, una vez que esta agenda es explicitada, es necesaria una definición de políticas que logre dar cuenta de los intereses sociales vigentes, de modo de satisfacer los requerimientos de la población.

En segundo lugar, un aspecto de sumo interés es el relacionado con el fortalecimiento de los valores cívicos, en el sentido de constituir mayorías que den sustentabilidad en el tiempo a las políticas propuestas por el Gobierno. Este punto reviste gran importancia, si se considera que gran parte de los cambios experimentados en las últimas décadas han provocado una serie de transformaciones en el Estado, frente a cuyo rediseño debiera existir un nivel de consenso razonable para que tales transformaciones tengan éxito. La predominancia de valores cívicos inspirados en una sociedad de ciudadanos, no ideologizada en extremo, contribuye significativamente a esto.

En tercer lugar, se debe destacar la importancia de los partidos políticos, por cuanto ellos son considerados un canal legítimo de expresión de la voluntad ciudadana, lo cual necesariamente los posiciona en un lugar fundamental al momento de definir las políticas públicas. De esta forma, los partidos también pueden ser articuladores de consensos y de conformación de grandes mayorías, facilitando así el éxito de las políticas y la gobernabilidad del sistema democrático.

Complementando lo anterior, los partidos políticos debieran ser capaces de lograr una mayor compenetración con la sociedad civil, sin instrumentalizarla, y tener la capacidad de generar liderazgos positivos que capten adhesiones en torno a las políticas públicas implementadas.

Un cuarto aspecto que debe ser analizado, es el referido a la ciudadanía. Se trata de un concepto que no sólo involucra la pertenencia a una determinada comunidad - en este caso a un Estado - sino que, además, implica un cierto grado de compromiso con ésta. La existencia de una ciudadanía involucrada en el control de las respuestas que el Gobierno otorga a los requerimientos de la sociedad, facilita la evaluación de las políticas públicas y crea condiciones para que el debate en torno a ellas se realice en términos más provechosos para la comunidad.

En quinto lugar, otro intento de respuesta, muy relacionado con el anterior, es el que tiene que ver con la participación, tanto de la comunidad como del sector privado. “Las políticas públicas se caracterizan por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento”[15], y, por tanto, sería un error pensar que sólo el Estado es el responsable de determinar las políticas a seguir y de ejecutarlas.

[15] LAHERA, Eugenio: “Algunos criterios para reformar el Estado”. Documento de trabajo N° 45/Rev. 1 de CEPAL. Santiago, 1997, pp. 9.

La comunidad está cada día mejor informada y tiene mayor responsabilidad de sus propias acciones. No es una comunidad indiferente, espectadora del accionar del Gobierno. Por el contrario, demanda espacios donde hacerse presente para no sólo influir, sino que, en lo posible, para participar en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

El sector privado, por otra parte, en el último tiempo ha incrementado su participación en la puesta en marcha de diversas políticas públicas. En este sentido, cobra gran importancia la integración de esfuerzos entre sector público y privado para la concreción de fines superiores, lo cual junto con aumentar la participación y la transparencia, contribuye a dar garantías de gobernabilidad al sistema democrático.

Otra respuesta a la interrogante dice relación con las funciones del Estado y la forma con que el Gobierno les da cumplimiento. Indudablemente, el Gobierno debiera poseer la capacidad suficiente para desarrollar funciones tan opuestas con relativo éxito. La experiencia nos enseña que ello no siempre ocurre y, por tanto, el Gobierno tiene como imperativo primordial el buscar formas consensuadas para lograr sus propósitos.

Realice ejercicios n° 19 al 20

CLASE 05

Asimismo, el Gobierno siempre pone en juego un espectro de políticas para responder a las demandas de la sociedad y la ciudadanía. Como ya se ha señalado, el concepto de participación ciudadana es fundamental al momento de diseñar, ejecutar y evaluar tales políticas. De ahí la importancia de reforzar la participación a través de la existencia de organizaciones sociales sólidas, capaces de representar intereses y de ser interlocutores válidos para la ciudadanía.

De esta forma, existe la necesidad que el Gobierno y la Sociedad Civil mantengan una estrecha relación en la articulación de políticas públicas, de modo de obtener un creciente apoyo social hacia éstas, lo que, sin duda, tiende a fortalecer la estabilidad del sistema democrático.

Lo anterior impone nuevos desafíos al aparato estatal, por cuanto lo obliga a generar mecanismos de coordinación tanto en el diseño como en la implementación de las políticas. De la forma en que esta coordinación se implemente, dependerá el éxito de las políticas que se elaboren y la Gobernabilidad del sistema democrático (además de los factores ya explicados).

Una vez analizadas las relaciones que existen entre políticas públicas y Gobernabilidad, es posible señalar, a modo de conclusión, que el mayor o menor grado de

Gobernabilidad del sistema democrático está íntimamente vinculado a la capacidad del Gobierno para responder a las crecientes demandas ciudadanas, generándose dos situaciones posibles:

Que exista una brecha entre lo que la ciudadanía demanda y lo que el gobierno es capaz de satisfacer, por la vía, principalmente, de la implementación de políticas públicas, situación que denominaremos Ingobernabilidad; y que no exista tal brecha, produciéndose una efectiva Gobernabilidad.

Finalmente, se debe consignar que Democracia y Gobernabilidad son dos conceptos que están íntimamente vinculados, siendo el segundo, un problema de la misma naturaleza al primero. De esta forma, es posible sostener que la Democracia trae consigo el germen de la Gobernabilidad, y que el papel del Gobierno en el fortalecimiento del sistema democrático es fundamental al momento de evaluar cómo las políticas públicas afectan dicha Gobernabilidad.

2.2. La Reforma y Modernización del Estado en el Gobierno del Presidente Lagos

Durante el gobierno de don Eduardo Frei, se avanzó con más fuerza en la Modernización del Estado, especialmente a través del accionar del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

Se debe aclarar que las funciones de dicho comité se enmarcaron, más bien, en generar reformas a nivel de la administración pública y no en las reformas más estructurales del Estado.

El actual gobierno, si bien ha valorado los esfuerzos de los anteriores gobiernos de la Concertación, ha constituido el denominado Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, a fin de modernizar el sector público a partir de un eje ordenador.

Este proyecto ha comprendido básicamente tres líneas de diseño e intervención:

a) La primera línea centrada en las transformaciones de la estructura del sector público, que tiene como propósito la generación de una nueva institucionalidad en las áreas de más relevancia en el gobierno central:

- Rediseño de la institucionalidad central. Se pretende reformular el sistema de coordinación central del gobierno, a partir de las funciones que hoy ejercen los ministerios de Secretaría General de la Presidencia, de Planificación y Cooperación, de la Dirección de Presupuestos y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

- Adicionalmente, se ha propuesto reformular los dispositivos y procedimientos de control existentes, de manera de contar con una institucionalidad que asegure eficiencia, eficacia y legalidad (rearticular funciones que ejercen la Contraloría General de la República, la Cámara de Diputados en cuanto a su rol fiscalizador y los Tribunales de Justicia).

- Rediseño del área productiva. En esta área se ha pretendido abordar ámbitos como: competencia y regulación; fomento productivo; institucionalidad para la agricultura; ciencia y tecnología; y empresas públicas.

- Rediseño del área social. Esta área ha comprendido los ámbitos de la acción social, institucionalidad de la mujer, institucionalidad de la infancia y la institucionalidad preescolar.

- Rediseño del área territorial, que ha alcanzado los ámbitos de la infraestructura, gestión de la ciudad, medio ambiente y recursos naturales.
- Rediseño de la institucionalidad cultural. A partir del diseño de una nueva entidad que se haga cargo del sector.

b) Una segunda línea de descentralización. En este plano se ha proyectado contar con un Estado que siendo unitario, distribuya atribuciones y poder desde su centro hacia el resto del territorio y niveles jerárquicos inferiores, logrando establecer un modelo de estructura estatal denominado “Estado Unitario Descentralizado”.

c) La tercera, centrada en la gestión del sector público, cuyas líneas principales de acción son: el mejoramiento de la calidad de vida de los recursos humanos del sector público (con políticas dirigidas a los funcionarios en general y a los directivos públicos); mejorar la calidad del servicio (simplificación de trámites); fortalecer los derechos de los usuarios (dictación de carta de derechos de los usuarios); proporcionar información oportuna y accesible a los ciudadanos; dar continuidad, de manera de premiar a la calidad de los servicios públicos; desarrollar instrumentos de gestión en los servicios públicos.

Se debe señalar que otro proyecto de gran envergadura, es el relativo a la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicaciones (NTICs) en las instituciones del Estado, en particular en los servicios públicos. El concepto que se utiliza es el de Gobierno Electrónico, que se debe entender como el uso de las NTICs para mejorar los servicios de información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana.

3. PRINCIPALES PROBLEMAS SOCIALES Y POLÍTICOS NO RESUELTOS EN EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO

El sector público chileno está muy lejos de funcionar como se espera. Sobran las radiografías y diagnósticos de los problemas que la ciudadanía enfrenta cada día al interrelacionarse con esa enorme máquina administrativa que componen los distintos poderes del sistema estatal, tales como el Gobierno Central (poder ejecutivo), poder judicial, poder legislativo, los servicios públicos, las Fuerzas Armadas y de Orden, los municipios y las empresas públicas.

Los anteriores gobiernos de la Concertación, han puesto especial énfasis en el mejoramiento de la gestión. Los estados modernos, hoy se caracterizan por tener administraciones públicas reducidas, con capacidad y autoridad suficientes para ejercerlas en democracias participativas, ágiles, eficientes y eficaces en el logro de sus objetivos sociales.

¿Pero qué reformas están pendientes?

Podemos mencionar muchas, el análisis siempre será incompleto, pero existe relativo consenso en mencionar las siguientes:

1. En el ámbito de la propia Administración Pública, uno de los factores importantes que inciden negativamente en la eficiencia y modernización del sector público es la falta de políticas de personal, que conduzcan a altos niveles de identificación y cooperación de los funcionarios, con motivaciones e incentivos tanto económicos como de ambiente laboral, capacitación y desarrollo profesional. Una política de remuneraciones adecuada y realista

contribuiría a disminuir las prácticas corruptas, la falta de probidad y la transgresión a la ética funcionaria municipal.

2. Otro factor relevante se encuentra claramente esbozado: la corrupción es una plaga que afecta a la administración en forma adversa en muchos sentidos. Tal debilitamiento en la administración tiene un efecto directo en la eficiencia de las organizaciones. La designación de los menos eficientes en puestos claves o la selección del contratista más costoso, son cuestiones que han afectado considerablemente el progreso de los países.

3. Por otro lado, se ha hecho evidente la necesidad de fortalecer la regionalización y desconcentración de la actividad económica, creando polos de desarrollo con políticas que incentiven a la iniciativa privada a invertir y a crear empleo y riqueza, generando, en consecuencia, estímulos y motivaciones para que las futuras generaciones de profesionales, técnicos y trabajadores no miren a la capital del país como la meta para alcanzar sus aspiraciones y desarrollo personal.

4. Otro aspecto importante, que tiene mucha relación con el anterior, se refiere a establecer mecanismos efectivos, que permitan acercar las decisiones a quienes les afecta, con lo cual se lograría fortalecer la Democracia, al tener las autoridades un mayor contacto con la ciudadanía para buscar soluciones a sus problemas. Para ello se debiera contemplar la transferencia de competencias, facultades y recursos desde el nivel central hacia los gobiernos regionales y municipios, dando énfasis a la descentralización de la función pública.

En lo relativo a la gestión pública, los problemas actuales pueden expresarse en tres áreas:

- En lo relativo a la estrategia, se presenta un desafío crucial, el cual es orientar la gestión a los resultados que se pretende alcanzar, más que a las políticas, reglas y métodos. Ello supone un cambio en la cultura administrativa.

- En lo relativo al control y evaluación, se debiera transformar el control tradicional hacia un sistema de control y evaluación por resultado, es decir, otorgando mayor flexibilidad y autonomía. En definitiva, se trata de establecer márgenes con mayor discrecionalidad, dentro del cual se contemplan sanciones a funcionarios deficientes y premios a los destacados, incluyendo incentivos de tipo económico.

- En lo relativo a los funcionarios, se debieran considerar aptitudes como idoneidad técnica, probidad, dinamismo personal y experiencia en gestión, vocación de servicio, para quienes ocupen posiciones de responsabilidad dentro del aparato del Estado. Además, mejoramiento de la calidad del personal del sector público a través de un sistema nacional de capacitación, que es pieza clave en la calidad de la gestión de los funcionarios. Al respecto, es útil mencionar que el actual gobierno ha diseñado el denominado Estatuto de Dirección Pública, que si bien aún no se aplica, contribuirá a la

selección de personal más idóneo en los cargos de mayor importancia en la Administración del Estado.

Realice ejercicios n° 21 al 23

CLASE 06

4. CONFORMACIÓN DEL PAÍS EN TÉRMINOS DE DESARROLLO HUMANO

Nos referiremos a las características de desarrollo humano en las distintas regiones de Chile. Ello, de acuerdo al enfoque del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que considera que el centro de todos los esfuerzos de desarrollo deben ser siempre las personas y que éstas deben ser consideradas no sólo como beneficiarios, sino como verdaderos sujetos sociales.

Este enfoque, que difiere de la caracterización socio-económica que se ha utilizado tradicionalmente, identifica al desarrollo humano como un proceso de ampliación de las capacidades de la persona y, por tanto, va mucho más allá del concepto de pobreza (nivel de ingresos, carencia de recursos).

El concepto de desarrollo considera seis factores principales que se integran recíprocamente:

a) Equidad: igualdad de oportunidades para todos (grupos discriminados).

b) Potenciación: libertad de las personas para incidir, en su calidad de sujetos del desarrollo, en las decisiones que afectan sus vidas.

c) Cooperación: participación y pertenencia a comunidades y grupos como modo de enriquecimiento recíproco y fuente de sentido social.

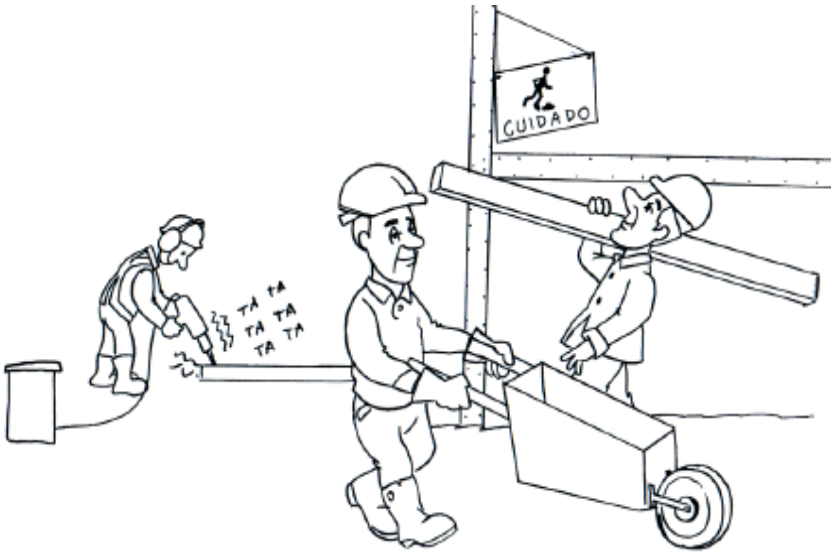
d) Sustentabilidad: satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer las posibilidades de satisfacción de las mismas, por parte de las generaciones futuras.

e) Seguridad: ejercicio de las oportunidades del desarrollo en forma libre y segura, con la relativa confianza de que éstas no desaparecerán súbitamente en el futuro.

f) Productividad: participación plena de las personas en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado.

Esta forma de mirar el desarrollo de los países, elaborado por el PNUD en 1990, representa un enfoque “normativo”, que en lo metodológico ha implicado el diseño de un Índice de Desarrollo Humano (IDH) que muestra cuán lejos o cerca se está de una meta ideal.

Lo anterior, ha significado diseñar un instrumento que dé cuenta de cómo el desempeño económico de un país se traduce en mayores oportunidades y capacidades de las personas. En este sentido, el instrumento creado, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), pretende aproximarse a aquellas dimensiones más esenciales y para las cuales existan datos disponibles.



El IDH, diseñado para comparar ciento setenta y ocho países en el mundo, se elaboró sobre la base de un perfil de desarrollo promedio y para realidades muy diversas en términos de disponibilidad de estadísticas. Para observar la realidad al interior de un país como Chile, se ha optado por adaptar la metodología propuesta internacionalmente a la realidad propia de nuestro país.

Si bien el IDH especial para Chile no es comparable internacionalmente, le aporta al IDH una mayor capacidad discriminadora entre las distintas situaciones del desarrollo humano en Chile.

La estructura de variables del IDH especial para Chile es la siguiente:

¿Qué resultados se han obtenido en Chile al aplicar la metodología descrita?

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha realizado sucesivos análisis de la sociedad chilena, a partir del enfoque de desarrollo humano, traducidos en diversos informes nacionales. En 1996 se hizo el primer esfuerzo por describir la forma en que los logros de desarrollo humano se distribuían en las regiones de Chile. Lo

mismo se hizo en 1999, pudiéndose comparar resultados y corregir algunas deficiencias en cuanto a recolección de información.

La tendencia general, es que Chile ha logrado acortar la distancia que lo separa del ideal propuesto a nivel mundial para el pleno desarrollo humano. De hecho, según esta medición, nuestro país figura en el primer lugar entre los países latinoamericanos, e incluso es el que presenta la mejor evolución en la última década del siglo XX.

Pero al margen de estas consideraciones, se debe hacer presente que en 1998, según el IDH especial para Chile, los logros del desarrollo humano se distribuyen desigualmente en las diversas regiones de nuestro país.

Las regiones que presentan los mayores niveles de desarrollo humano son, en orden decreciente, la Región Metropolitana, la Región de Magallanes, la de Tarapacá y la de Antofagasta. Los niveles más bajos corresponden a las regiones del Maule, Araucanía, Los Lagos y Bío-Bío.

Además, dado que cada región tiene características propias, cada una de ellas obtiene distintos niveles de logro en las variables que componen el IDH.

Lo anterior, queda de manifiesto en el siguiente cuadro:

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO REGIONAL Y NIVEL DE LOGRO POR DIMENSIONES, 1998

(niveles de logro y posición relativa de las regiones)

Región	IDH	Posición Relativa	Logro en Salud	Posición Relativa	Logro en Educación	Posición Relativa	Logro en Ingresos	Posición Relativa
Tarapacá	0,785	3	0,836	5	0,845	2	0,675	5
Antofagasta	0,785	4	0,804	9	0,846	1	0,704	4
Atacama	0,753	8	0,840	7	0,807	6	0,623	11
Coquimbo	0,764	7	0,873	1	0,785	8	0,633	8
Valparaíso	0,780	5	0,835	6	0,831	4	0,675	6
O'Higgins	0,741	9	0,838	4	0,758	11	0,628	10
Maule	0,708	13	0,791	11	0,732	13	0,602	13
Bío-Bío	0,735	10	0,781	12	0,787	7	0,637	7
Araucanía	0,721	12	0,774	13	0,760	10	0,630	9
Los Lagos	0,725	11	0,800	10	0,766	9	0,610	12
Aisén	0,770	6	0,847	3	0,748	12	0,716	3
Magallanes	0,788	2	0,818	8	0,818	5	0,729	2
Metropolitana	0,812	1	0,855	2	0,843	3	0,737	1
País	**0,775**		**0,828**		**0,810**		**0,687**	

Fuente: MIDEPLAN-PNUD, 2000

¿Qué sucede con el desarrollo humano al interior de las regiones?

Lo primero que se debe destacar, es que la información disponible en las distintas comunas del país, ha dificultado realizar un análisis pormenorizado del desarrollo humano en estas unidades territoriales. Ello se debe a que no en todas las comunas se cuenta con información para cubrir las dimensiones que componen la base de cálculo del IDH. De hecho, la información disponible de la última encuesta CASEN 1998, deja en evidencia que no todas las comunas tienen representatividad estadística, es decir, el número de encuestas realizadas en varias de ellas no permiten sacar conclusiones. Estas comunas sin representación estadística, suman alrededor del 10,9% del universo.

Pese a esta dificultad, el PNUD ha diseñado una metodología para calcular el IDH en esas comunas, que consiste básicamente en utilizar fuentes alternativas de información y en servirse de las herramientas y técnicas de la ciencia estadística, para suplir la información faltante a través del diseño de modelos estadísticos de estimación.

El IDH comunal arrojó algunas tendencias que el PNUD ha destacado:

- Pese a la aparente homogeneidad que se observa a nivel regional, el análisis del IDH en las comunas, refuerza la existencia de importantes desigualdades territoriales en los logros del desarrollo humano en Chile.

- El ranking comunal reafirma la alta concentración de oportunidades en la Región Metropolitana. De las catorce comunas que obtienen los resultados más altos en el IDH, ocho pertenecen a esa región. Por el contrario, de las trece comunas con valores de IDH bajo 0,600, ocho pertenecen a las regiones del Bío-Bío y de la Araucanía.

- Las comunas con mayor presencia de población rural, muestran menores niveles de logro en desarrollo humano.

Finalmente, a través del siguiente cuadro, podemos visualizar los distintos niveles de logro en el IDH de la población regional.

POBLACIÓN REGIONAL SEGÚN RANGOS DE IDH COMUNAL
1998 (en porcentaje)

	Índice de Desarrollo Humano					
	0,5 a 0,59	0,6 a 0,69	0,7 a 0,79	0,8 a 0,89	0,9 a 1	Total
Tarapacá		3,4	96,6			100,0
Antofagasta	0,1	3,3	96,6			100,0
Atacama		12,5	87,5			100,0
Coquimbo		19,7	80,3			100,0
Valparaíso		6,9	93,1			100,0
O'Higgins	0,7	52,7	46,6			100,0
Maule	0,9	65,3	33,8			100,0
Bío-Bío	2,1	45,4	32,9	19,6		100,0
Araucanía	7,7	58,4	33,9			100,0
Los Lagos		49,9	50,1			100,0
Aisén	2,1	12,8	85,1			100,0
Magallanes		0,3	95,5	4,2		100,0
Metropolitana	6,4	69,8	20,5	3,3		100,0
Chile	0,8	23,9	63,3	10,7	1,3	100,0

Fuente: MIDEPLAN-PNUD, 2000

A modo de ejercicio, le invitamos a investigar el IDH de las distintas comunas y regiones del país. (Fuente Midepaln / PNUD "Desarrollo Humano en las Comunas de Chile". Santiago de Chile, 2000).

CLASE 07

5. ANÁLISIS SOBRE EL DESARROLLO REGIONAL Y EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

Para analizar el desarrollo regional, algunos autores aconsejan primero, estudiar el centralismo como fenómeno dependiente de la trayectoria. Por ello, a continuación se abordará el origen de la administración pública centralizada.

América Latina posee una "cultura centralista" (Véliz, 1984), como resultado de no haber existido en América Latina cuatro grandes fenómenos sociales europeos:

- Un cambio social como el provocado por la Revolución Industrial
- Un cambio político como el provocado por la Revolución Francesa
- Un cambio religioso como el provocado por la Reforma Humanista
- Un sistema de reparto territorial del poder tal como el feudalismo

La ausencia de tales estructuras y procesos asociados a la modalidad de la conquista ibérica, habría representado el caldo de cultivo del actual centralismo latinoamericano. En tal marco general, hay amplio espacio para la diferenciación entre países.

A esta tesis hay que agregar un elemento central, por lo menos en los países de la vertiente andina. El régimen de inquilinaje campesino, heredero de la encomienda española, sometió a la mayoría de la población hasta bien entrado el siglo XX a un tipo de relación laboral rural, tremendamente dependiente de la sujeción servil del inquilino al dueño de la hacienda, al punto de crear, en el imaginario campesino, la figura del padrepatrón, dueño de la hacienda, empleador, pagador y también proveedor de servicios (religiosos, comerciales, de salud, de educación). Cuando este régimen se quiebra y ya en el tercer decenio del siglo XX se inicia el intenso y sostenido proceso de migración rural-urbana derivado de la industrialización incipiente, éste no se acompaña de un paralelo proceso de educación cívica, que debería haber enseñado cómo enfrentar una vida urbana e industrial.

Se puede imaginar entonces a un campesino perdido en la capital, parado en la plaza frente al Palacio de Gobierno, mirando sin ver y preguntándose en su soledad: ¿dónde está mi padrepatrón? Se puede ver también que en ese momento se abre una ventana en Palacio apareciendo un burócrata, que observa al campesino concluyendo que precisamente ahí su buena suerte le ha colocado al frente un "cliente" que lo ayudará a consolidar su clase emergente. Lo llama y le dice: yo soy ahora tu padrepatrón, sólo que me llamarás

padreEstado, porque soy dueño del país. Así, limpiamente, la mentalidad dependiente rural dará paso, sin solución de continuidad, a la mentalidad dependiente urbana, por ausencia de un proceso de socialización. Parece obvio que la dependencia desea carnalmente al centralismo, y a la inversa; hay una concupiscencia (deseo) mutua.

Transformado entonces el centralismo en un fenómeno históricamente construido, es fácil concordar en que ahora nos enfrentamos con una cuestión cultural, de difícil remoción.

Tal vez por ello el ex Presidente de Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1996), citaba en su libro "Ideas para el diálogo democrático" a Boissier: "El destino del proyecto descentralizador en América Latina está condicionado al reconocimiento del carácter cultural de la centralización y, por tanto, al carácter cultural de su contrapartida: la descentralización. Esta presupone un cambio cultural, una modificación del patrón de alteridad tan propio de nuestra población (siempre buscamos a otro para que nos resuelva nuestros problemas) y ello significa (asumir) un modelo de comportamiento individual y social basado en la autorresponsabilidad y en la subsidiaridad. Pero no se cambia una cultura por decreto, sino por enseñanza y vivencia desde la infancia. Desde la escuela primaria hay que enseñar a vivir descentralizadamente, porque simplemente ello es desconocido en América Latina".

La descentralización se puede crear por decreto o por ley en sus aspectos formales, pero no se puede sacar de la cabeza de la gente, el centralismo mediante idéntico mecanismo. Hay entonces, una gran asimetría entre ambos desde el punto de vista de su construcción / deconstrucción.

5.1. El Desarrollo Regional y La Dinámica de la Descentralización

La megatendencia descentralizadora no se explica a sí misma, ella es causada o empujada por otras cuatro fuerzas primarias que deben ser develadas para entender la naturaleza misma de la descentralización.

En primer lugar, la descentralización es empujada por la Revolución Científica y Tecnológica (RCT), la que operando principalmente mediante la microelectrónica (que ya da paso a la nanoelectrónica), modifica profundamente el modo de producción industrial manufacturera, los sistemas de comunicaciones y los sistemas de transporte. Todos estos cambios se potencian entre sí, para crear un ambiente más favorable (a veces imprescindible) para la introducción de sistemas decisorios descentralizados.

En relación a la producción industrial es suficiente observar el impacto sintético más importante de la RCT sobre ella: la actual posibilidad de segmentar un proceso manufacturero (anteriormente considerado como una unidad linealmente estructurada), tanto en términos funcionales (dando lugar a varios sub-procesos) como territoriales (dispersando las fábricas en lugares discontinuos del globo). Se configura el paso de la empresa individual y localizada en un punto a un conglomerado en red con localización múltiple. Es claro que en tal esquema de funcionamiento horizontal, los responsables de cada planta deben

necesariamente disponer de un amplio espacio de autonomía decisoria a fin de ajustarse a la velocidad de la globalización, y por tanto, será necesario introducir esquemas descentralizados en el sistema de toma de decisiones del conglomerado.

En relación a las comunicaciones, es obvio comentar que la RCT ha producido una reducción brutal en el costo de transmisión de datos e imágenes, transformando el "costo de la fricción de la distancia", la antigua expresión de Walter Isard, en una nimiedad, y por tanto reduciendo significativamente la necesidad de integración vertical y centralización asociada a los mecanismos "cara a cara" de toma de decisiones. Estar lejos o cerca ha perdido relevancia en la actual geografía económica, y si estar lejos significa el beneficio de reducción de costos laborales u otros, entonces la descentralización viabilizada por la tecnología es extremadamente útil.

De un modo similar, la RCT ha modificado en profundidad los sistemas de transporte, reduciendo costos, haciendo irrelevante la distancia geográfica en muchos aspectos. En el transporte marítimo la introducción del contenedor, de los sistemas de *roll-on-roll-off*, la integración inter-modal y las reformas laborales portuarias han bajado considerablemente los costos, en tanto que en el transporte aéreo los aviones de fuselaje ancho, los motores más eficientes y los sistemas ILS de aterrizaje y despegue han provocado efectos similares; en el transporte ferroviario las nuevas tecnologías de trenes de alta velocidad (TGV, AVE, Shinkansen, etc.) apuntan en la misma dirección, sin mencionar siquiera la tendencia a reemplazar el desplazamiento de materiales por el de información. Todos estos procesos, al reducir el costo de la distancia, facilitan el descentramiento de actividades y la descentralización.

En segundo lugar, la descentralización es empujada por la reforma del Estado, al menos en América Latina. Recuperada la democracia formal a comienzos de los '90 en estos territorios, se ha tratado de no reimplantar el viejo estilo de ella, reemplazándolo por un nuevo estilo que apuesta a la sociedad civil como el nuevo y multitudinario agente conductor del proceso permanente de cambio. Somos todos nosotros y no ya un agente único (Estado, Partido, Iglesia, Ejército, Proletariado, etc.) quien conduce este proceso, y para que ello sea posible, hay que devolver a las instituciones de la sociedad civil (todos nosotros) su autonomía históricamente perdida (a manos del Estado principalmente), y ello equivale a la descentralización societal. Por tanto, hay encima de la mesa social una oferta descentralizadora.

En tercer lugar, la descentralización se alimenta de una creciente demanda autonómica por parte de organizaciones de la misma sociedad civil, especialmente organizaciones de base territorial. Tal demanda incluso puede transformarse en una patología disolvente del propio Estado nacional, pero el hecho es que estas organizaciones creen, legítimamente, haber alcanzado una mayoría de edad y no están dispuestas a seguir aceptando que "otros" tomen decisiones que están dentro de su ámbito de control. Por tanto, en la mesa social hay también una demanda descentralizadora. Un punto a elucidar es precisamente el cruce de ambas "curvas", la de oferta y la de demanda.

En cuarto lugar, la descentralización es reforzada en cierta manera por las tendencias privatizadoras vigentes. Hay que ser cuidadoso al explicar este aspecto, que en el fondo es muy simple. Si el acto privatizador permite el surgimiento de un nuevo sujeto decisor independiente en el sistema o país en cuestión, por ejemplo, un inversionista extranjero que no estaba presente o una agrupación civil formada para estos efectos, el resultado es una ampliación del número de decidores independientes presentes en el sistema y ello, desde el punto de vista estricto de la teoría económica, significa ampliar la descentralización. Si el acto privatizador no genera esta situación, la privatización probablemente sólo contribuye a aumentar la concentración de activos y su efecto descentralizador resulta impredecible. Obsérvese de paso, la asociación lógica que surge entre neo-liberalismo (o el Consenso de Washington) y descentralización. ¿Algún parecido con los procesos actuales en América Latina?

Finalmente, hay que agregar otra fuerza detrás de la descentralización y que tiene que ver con la lógica de la globalización, que dice: "no se puede ser competitivo en el mundo actual con estructuras centralizadas, porque éstas no poseen la velocidad requerida ahora". En otras palabras, la apertura externa de la globalización obliga forzosamente a una apertura interna de carácter político (Boisier, 1996).

5.2. La Descentralización y Territorio: Una Intersección para Potenciar el Desarrollo y la Democracia

Por una variedad de razones los gobiernos nacionales, altamente centralizados, sean federales o unitarios, están transfiriendo diversas funciones (y en menor medida los recursos necesarios) a una multiplicidad de gobiernos subnacionales regionales, provinciales y sobre todo municipales bajo un imperativo que parece ser: ahora ocúpese usted de hacer gobierno en su jurisdicción, transferencia que encuentra en principio una alegre recepción en las propias entidades territoriales, que ahora demandan mayor autonomía. Se debe agregar además que, la expresión "hacer gobierno" resulta ahora casi un sinónimo de "hacer desarrollo".

También por otra variedad de razones, los territorios están siendo revalorizados en la globalización (Boisier, 2001; Morgan, 2001; OECD, 2001), al punto de convertirse paulatinamente en los nuevos actores de la competencia internacional por capital, por tecnología y por mercados, como tan claramente se observa en la Unión Europea. Es claro que para poder competir con posibilidades de terminar en una posición "ganadora", los territorios organizados, cualquiera sea su denominación político-administrativa, requieren de una autonomía impensable en el pasado reciente, autonomía sólo concebible en el marco de un proyecto nacional descentralizador.

La cuestión central radica en que el cruce de la oferta y de la demanda de descentralización territorial se realiza precisamente en un punto de encuentro en el cual confluyen, por un lado, el cambio en las funciones de regulación del gobierno nacional, en el sentido de reservarse éste de ahora en adelante, sólo las funciones más estrictamente

nacionales (política monetaria, fiscal, comercial, marco de competencia, transparencia, etc.) entregando, como se señaló, la función de fomentar el crecimiento y el desarrollo a entes territoriales, y por otro, la percepción de los territorios (regiones, provincias, comunas) de ser ellos los responsables de activar los varios mecanismos que operan actualmente como factores causales de su propio crecimiento y de su desarrollo, y de su posicionamiento en la globalización. Los territorios deben asumir un cúmulo de responsabilidades sobre las cuales no tienen generalmente una acumulación de prácticas históricas, en parte debido a la rapidez del cambio en la sociedad actual. Esta constatación coloca, en el contexto de la actual sociedad del conocimiento, la cuestión del conocimiento en el cruce mismo de la descentralización y del desarrollo territorial.

Surge entonces una tesis de enormes repercusiones: la gestión territorial conducente a provocar un mejoramiento en la calidad de vida de la gente, a una disminución de las diferencias en esa misma calidad de vida entre grupos poblacionales localizados en distintas partes del país, a intentar colocar al territorio en cuestión en una posición "ganadora" –todo lo cual presupone una descentralización efectiva- exige realmente crear un marco cognitivo nuevo, ya que el conocimiento que sobre estas cuestiones pudiese haberse creado en el pasado no sirve ni en el presente ni menos a futuro, por obsolescencia.

Este nuevo marco cognitivo, indispensable para respaldar una acción con probabilidad de éxito, incluye dos formas cognitivas: un conocimiento estructural, capaz de enseñarnos que todo territorio organizado es simultáneamente un sistema, que es considerablemente abierto, y que es complejo; y un conocimiento funcional que nos permita descubrir y entender la causalidad y la dinámica contemporánea de los dos procesos de cambio social más importantes para todo territorio, el crecimiento económico y el desarrollo societal. Ello lleva a investigar cómo se articula un territorio con los procesos globales que están en marcha en el mundo (el nuevo entorno) y a descubrir las causalidades contemporáneas del crecimiento y del desarrollo (el nuevo interno). La Figura Nº1 ilustra esta primera propuesta.

Figura Nº 1: Tipos de Conocimiento para la Acción Territorial

Conocimiento Estructural	Conocimiento Funcional
• Debemos entender que toda región es un sistema, que es además un sistema abierto y que por añadidura es un sistema complejo. • Esto significa que requieren verdaderos cambios mentales para analizar y para intervenir en una región. • Tenemos que aprender del análisis de	• Tenemos que entender cuál es la estructura actual (en la globalización) de los procesos de cambio en el territorio. • Hay que conocer el nuevo entorno (cómo se inserta una región en su medio externo) y el nuevo interno (cuáles son hoy los factores causales del crecimiento económico y del

sistemas y tenemos que pensar en términos del paradigma de la complejidad.	desarrollo societal). Siendo el primero exógeno y el segundo endógeno, hay que tomar nota de los cambios requeridos en hacer gobierno.

Conocimiento Estructural

- Debemos entender que toda región es un sistema, que es además un sistema abierto y que por añadidura es un sistema complejo.

- Esto significa que se requieren verdaderos cambios mentales para analizar y para intervenir en una región.

- Tenemos que aprender análisis de sistemas y tenemos que pensar en términos del paradigma de la complejidad.

CLASE 08

Conocimiento Funcional

- Tenemos que entender cuál es la estructura actual (en la globalización) de los procesos de cambio en el territorio.

- Hay que conocer el nuevo entorno (cómo se inserta una región en su medio externo) y el nuevo interno (cuáles son hoy los factores causales del crecimiento económico y del desarrollo societal). Siendo el primero exógeno y el segundo endógeno, hay que tomar nota de los cambios requeridos en hacer gobierno.

Hay que observar la magnitud de la tarea propuesta, ya que no se trata sólo de declarar, por ejemplo en un documento que sea una propuesta de desarrollo de un territorio, que efectivamente se tiene entre manos una cuestión sistémica, abierta y compleja. Se trata de comprender el significado que estos conceptos tienen para la acción, y ello supone un verdadero reentrenamiento mental y un cambio paradigmático implicado en el propio sistema educacional.

Si se razona ahora en relación a la segunda columna de la Figura Nº 1, es decir, en relación al conocimiento funcional, es preciso comenzar por conocer la estructura del nuevo entorno, configurado, como se dijo, por una serie de procesos mundiales vinculados a la globalización.

Este nuevo entorno para cualquier región se construye diariamente a partir de la configuración de tres nuevos escenarios: contextual (relacionado con los procesos de apertura comercial externa y apertura política interna), estratégico (vinculado al surgimiento de una nueva geografía altamente virtual y a nuevas modalidades de gestión territorial) y

político (modernización del Estado y reinvención de los gobiernos territoriales). La Figura Nº 2 muestra estos conceptos.

El nuevo interno busca responder, como se indicó, a preguntas que cuestionan acerca de cuáles son los factores que en la contemporaneidad determinan los procesos de crecimiento económico y de desarrollo en un territorio.

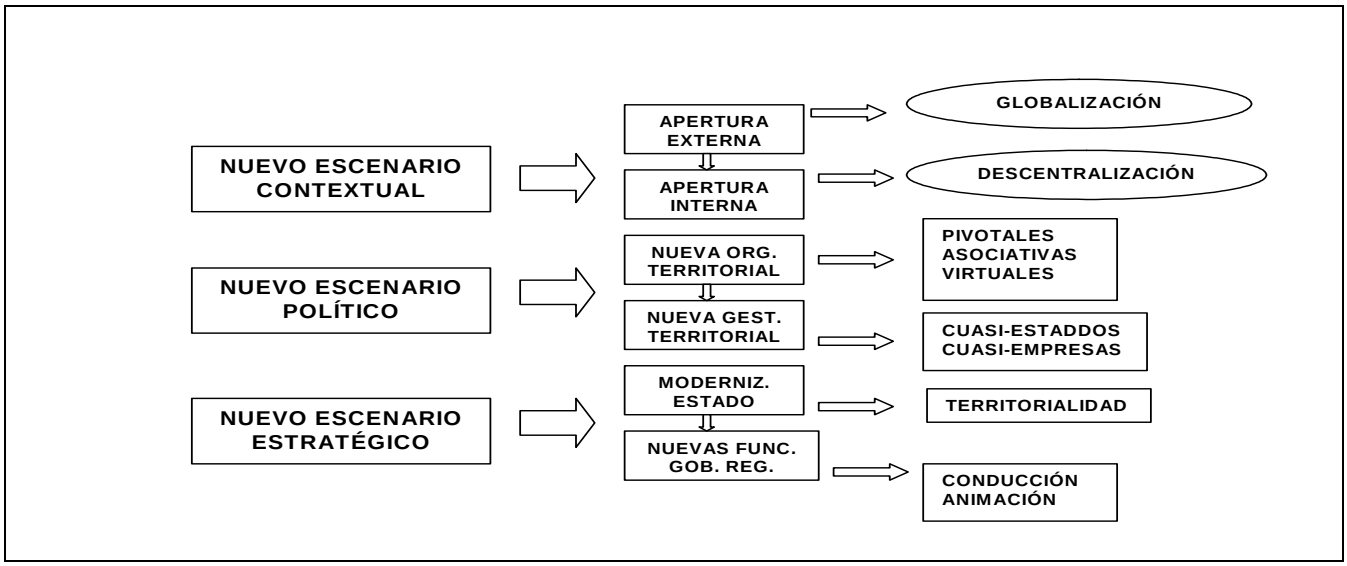
Hay que observar la magnitud de la tarea propuesta, ya que no se trata sólo de declarar, por ejemplo en un documento que sea una propuesta de desarrollo de un territorio, que efectivamente se tiene entre manos una cuestión sistémica, abierta y compleja. Se trata de comprender el significado que estos conceptos tienen para la acción, y ello supone un verdadero reentrenamiento mental y un cambio paradigmático implicado en el propio sistema educacional.

Si se razona ahora en relación a la segunda columna de la Figura Nº 1, es decir, en relación al conocimiento funcional, es preciso comenzar por conocer la estructura del nuevo entorno, configurado, como se dijo, por una serie de procesos mundiales vinculados a la globalización.

Este nuevo entorno para cualquier región se construye diariamente a partir de la configuración de tres nuevos escenarios: contextual (relacionado con los procesos de apertura comercial externa y apertura política interna), estratégico (vinculado al surgimiento de una nueva geografía altamente virtual y a nuevas modalidades de gestión territorial) y político (modernización del Estado y reinvención de los gobiernos territoriales). La Figura Nº 2 muestra estos conceptos.

El nuevo interno busca responder, como se indicó, a preguntas que cuestionan acerca de cuáles son los factores que en la contemporaneidad determinan los procesos de crecimiento económico y de desarrollo en un territorio.

Figura Nº 2: Tipos de Conocimiento para la Acción Territorial

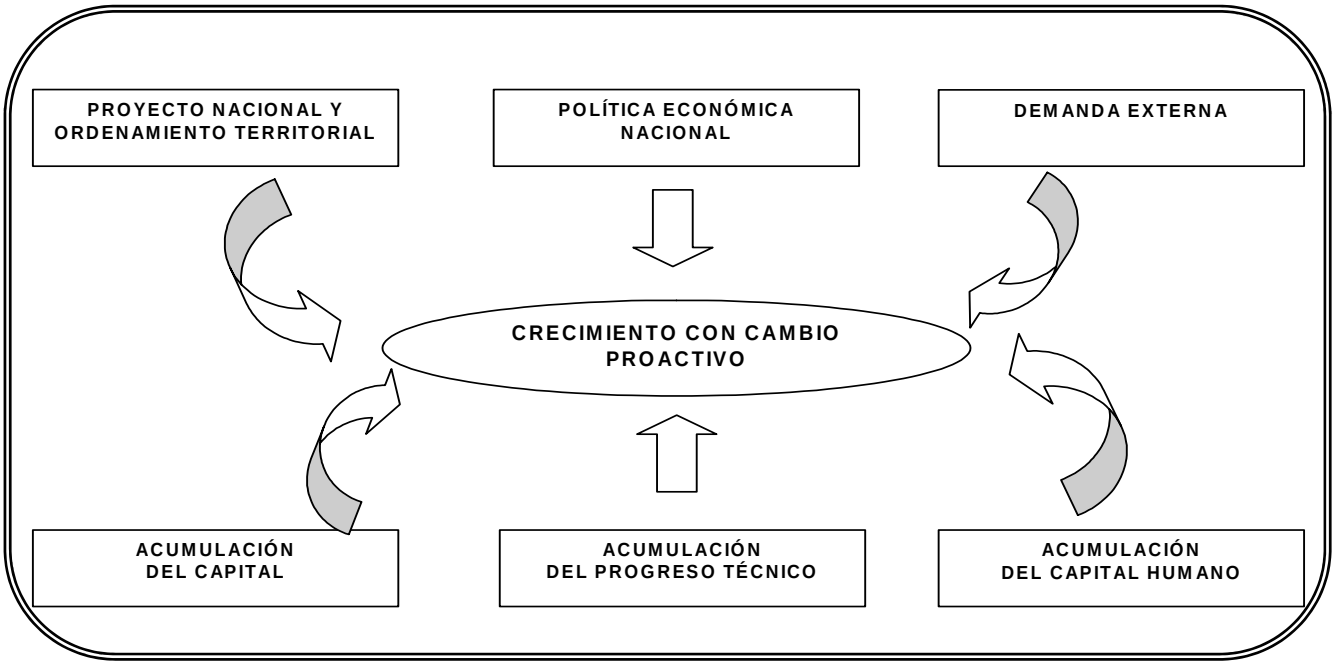


El crecimiento económico territorial depende actualmente, de la forma como opera una matriz de seis factores:

1. La acumulación de capital
2. La acumulación de conocimiento (progreso técnico)
3. La acumulación de capital humano
4. El "proyecto nacional" y su componente territorial (que asigna papeles estratégicos a cada territorio, afectando su sendero de crecimiento a largo plazo)
5. El cuadro de la política económica nacional global y sectorial que "premia y castiga" implícita y diferenciadamente el crecimiento de cada territorio
6. La demanda externa (exportaciones más gasto de no residentes)

Cuando estos seis factores se miran desde el punto de vista de los agentes que operan "detrás" de ellos, mediante sus decisiones, se concluye que el crecimiento económico territorial es altamente exógeno (variables no controlables), es decir, estos actores se encuentran normalmente fuera de él y, por tanto, el gobierno territorial no puede controlarlos; puede influenciar sus decisiones, algo directamente dependiente de su capacidad de negociación (parcialmente basada en el conocimiento) y de su capacidad de promoción (también apoyada en el conocimiento). Obsérvese la Figura Nº 3.

Figura Nº 3: Crecimiento Territorial Exógeno



El desarrollo societal, por su lado, presenta cuestiones de mucha mayor complejidad. Para empezar, ha cambiado por completo nuestra concepción del desarrollo, desde su inicio como un concepto prácticamente sinónimo del crecimiento, hasta su interpretación actual, como un proceso y un estado intangible, subjetivo, constructivista, vinculado a la posibilidad de crear en cada lugar y momento un clima, un contexto, una situación o como se quiera llamar, capaz de potenciar la transformación del ser humano en persona humana, en su individualidad y sociabilidad, y en su capacidad permanente de conocer, saber y amar.

A partir de esta re-conceptualización centrada en la persona humana y en su dignidad como tal (y ello se relaciona con la superación del hambre, del desempleo y de la discriminación, en la versión inicial de Dudley Seers), la búsqueda de los factores causales del desarrollo se ha reorientado hacia un conjunto de ellos, mucho más de carácter intangible que material (véase la Figura N°4).

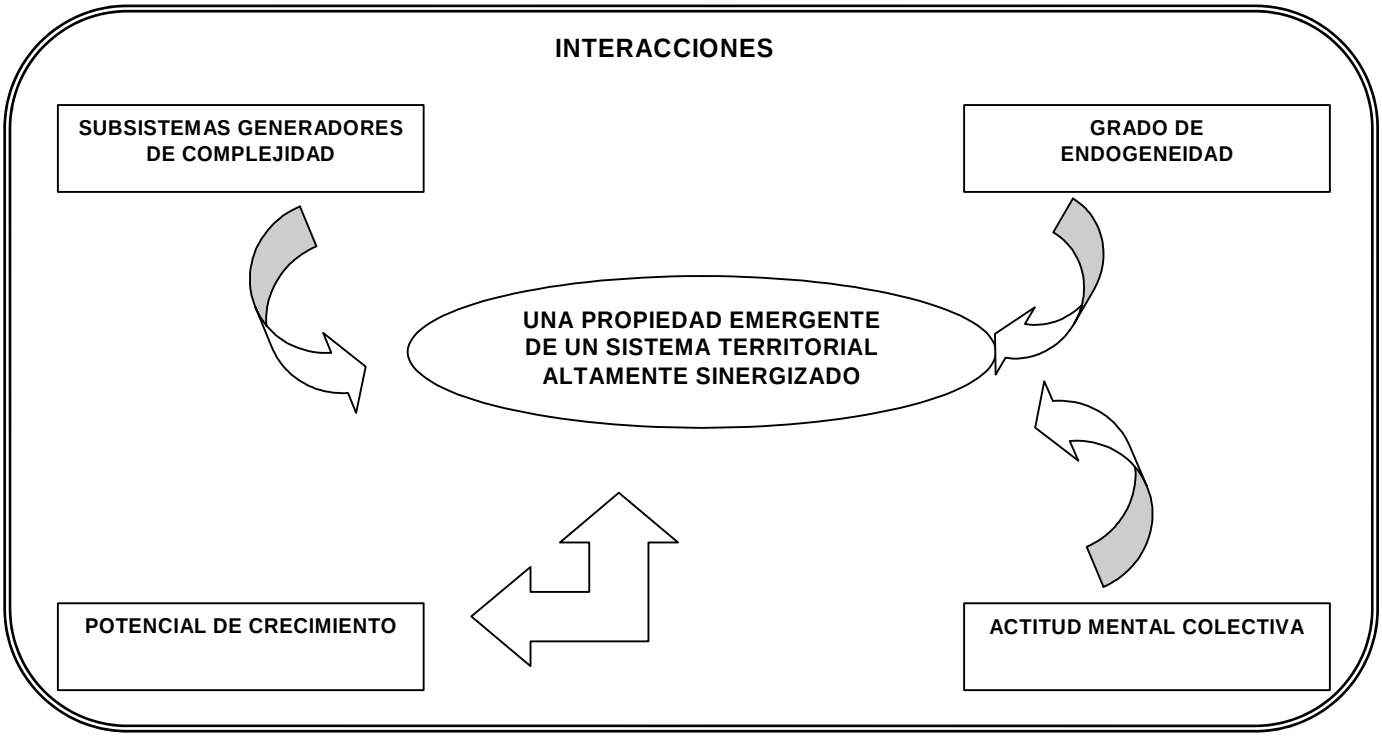
Es claro que el desarrollo, aun concebido como un “producto” intangible, no puede independizarse por completo de la expansión permanente de una base material (crecimiento), pero hay que rechazar cualquier tipo de causalidad lineal, jerárquica, entre ambos; en particular debe rechazarse la receta neoliberal: primero crecer y luego desarrollarse. Creo que no conocemos todavía la articulación exacta entre crecimiento y desarrollo, y es posible que ella sea de alta complejidad, tal vez como un “rizo” matemático, y podría ser factible que al mismo tiempo su articulación en el tiempo esté descrita por dos cadenas sinoidales entrelazadas como el ADN, sugiriendo que a veces el crecimiento precede al desarrollo y a veces sucede lo contrario.

También se comienza a entender que desatar un proceso de verdadero desarrollo, no sólo de mero crecimiento, presupone una actitud mental colectiva positiva, lo que Hirschman

llamó decenios atrás “las ganas de desarrollarse”, y es cierto; comunidades que sufren de una verdadera depresión, de una anomia colectiva “à la Durkheim”, generan espirales regresivos de tipo económico (en vez de círculos virtuosos) que imposibilitan el desarrollo. Como lo dicen los publicistas, “pensar positivo” es parte de la fórmula del éxito. En términos de teoría de sistemas, estamos hablando de fenómenos de pro-alimentación de refuerzo, vulgo profecías auto-cumplidas.

Pero lo más importante mostrado por la Figura Nº 4, tiene que ver con los conceptos de subsistemas generadores de complejidad y con el de capital intangible.

Figura Nº 4: Desarrollo Territorial Endógeno



El desarrollo es una emergencia sistémica o una propiedad emergente de un sistema territorial, que contiene una muy elevada sinapsis y en el cual se ha introducido negentropía (energía que el sistema territorial importa de su ambiente para mantener su organización y sobrevivir) bajo la forma de sinergia cognitiva (del conocimiento). Los subsistemas generadores de complejidad, es decir, los subsistemas que no le permiten al sistema territorial adaptarse fielmente a su ambiente, son: el subsistema axiológico, subliminal, decisional, organizacional, procedimental, y de acumulación.

Por otro lado, y admitido, como se dijo, el carácter intangible del desarrollo (como el logro de un ambiente que potencia la transformación de los seres humanos en personas humanas), se atiene a la lógica sostener que entonces sus factores causales serán de igual dimensión, es decir, intangibles y subjetivos.

Como se puede mostrar, que en casi cualquier territorio organizado existe un amplio conjunto de tales factores y cómo ellos pueden ser sometidos a un ejercicio taxonómico que entregue categorías relativamente homogéneas en su interior, ellas son llamadas “capitales intangibles”. Boisier (1999) ha trabajado diez categorías: capital cognitivo, simbólico, cultural, social, cívico, institucional, psicosocial, humano, y mediático. Estas variadas formas son o deben ser articuladas con fuerza y direccionadas mediante el uso del capital sinergético, de manera de introducir un alto nivel de complejidad y sinergia en el sistema, pre-requisito del desarrollo. En términos operacionales se introduce acá la noción y la práctica de un proyecto político para ejecutar esta tarea.

Por último, la Figura Nº 4 apunta a la necesidad de endogeneizar los procesos de cambio (crecimiento y desarrollo) en el territorio. En relación al crecimiento económico, ya descrito como altamente exógeno, es imprescindible intentar introducir un cierto grado de endogeneidad, alcanzable mediante la negociación y la promoción; en relación a los capitales intangibles y al propio desarrollo, su carácter intrínsecamente endógeno debe ser potenciado permanentemente. Como se dice en la propuesta estratégica de la Provincia del Neuquén en Argentina, NEUQUÉN 2020, “si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus miembros quienes lo construyan” (COPADE, 1997).

El concepto de endogeneidad (Boisier, 2000; Vázquez-Barquero, 2001, entre otros), muy a la moda en círculos académicos, hay que entenderlo como desplegado en cuatro planos sociales que se intersectan. En primer lugar, la endogeneidad debe entenderse como una creciente capacidad territorial para optar por estilos de desarrollo, propios y para poner en uso instrumentos de política adecuados a tales estilos; como es claro, este plano de endogeneidad se asocia estrechamente a la descentralización.

En segundo, la endogeneidad se entiende como una capacidad del territorio para apropiarse de una parte creciente del excedente económico generado allí para ser reinvertido *in situ* (a fin de dar soporte temporal a un crecimiento basado en una matriz productiva más y más diversificada); nuevamente esta capacidad es una función directa del nivel de descentralización radicado en el territorio.

En tercer lugar, la endogeneidad dice relación con la capacidad del territorio para generar sus propios impulsos de cambio tecnológico, capaces de modificar cualitativamente su funcionamiento, un asunto asociado a la capacidad para establecer y poner en funcionamiento un sistema local de C & T (Sistemas de información de Ciencia y Tecnología).

En cuarto lugar, la endogeneidad sólo es posible en el marco de una cultura productora de identidad territorial, a partir de la cual los activos intangibles potencian la competitividad territorial.

No cabe duda alguna: en la sociedad del conocimiento cambia o debe cambiar radicalmente la forma en que un territorio se plantea e interviene sus propios procesos de

cambio –crecimiento y desarrollo-, y ello va de la mano con una imprescindible descentralización, cuya naturaleza y alcance exactos dependen más de la casuística que de normas generales.

Realice ejercicios n° 24 al 26

CLASE 09

5.3. Modernizar la Gestión Social del Territorio

Como lo sostiene Dror (1996), "deben hacerse vigorosos esfuerzos para elevar el nivel de entendimiento popular en relación a temas complejos", y no hay tema social más complejo e importante que el propio desarrollo". También Stiglitz (2000) señala que "el éxito de una economía basada en el conocimiento también requerirá de una ciudadanía altamente educada, con fuertes habilidades cognitivas, y de una efectiva red descentralizada de comunicaciones".

Ambos autores se refieren en definitiva a los necesarios cambios en los modelos mentales con los que trabajan los "operadores del desarrollo", desde los agentes sociales de base hasta las más altas autoridades políticas, y ello apunta a un "saber" actualizado.

Ahora bien, no se trata de transformar a los agentes de desarrollo en académicos, poseedores de un conocimiento acabado y altamente abstracto, aunque la teoría, bien entendida, sólo puede favorecer la eficiencia de la acción. Tampoco se trata de caer nuevamente, como sucedió notablemente en los años '60, en la ilusión del racionalismo iluminista a ultranza, porque hacer gobierno, y de eso se trata, no depende sólo de un adecuado conocimiento, sino de su adecuada combinación con el arte de la política.

¿Cuánto conocimiento es necesario? La respuesta es en principio sencilla. Se requiere sólo del conocimiento pertinente, es decir, de una cantidad de conocimiento capaz de permitir el surgimiento del pensamiento complejo y contemporáneo en el análisis y en la acción en materia de cambio territorial.

Claramente surge ahora una cuestión praxeológica, es decir, ¿cómo se socializa un conocimiento pertinente? Si nos basamos en la experiencia, ésta debería apuntar a la utilización del constructivismo lingüístico, es decir, el uso sistemático de la palabra y del discurso para simultáneamente crear sujetos y realidades hasta generar una sinergia cognitiva, que dé paso al consenso y, mediante él, al poder político, insumo indispensable para sacar la propuesta del "gabinete de las utopías". Esto debe organizarse mediante el establecimiento de conversaciones sociales (conversaciones profesionalmente estructuradas entre actores/sujetos).

Como lo señala el PNUD (2000) en su Informe sobre Desarrollo Humano en Chile: “Sin conversaciones, públicas y privadas, que tengan como objeto a la sociedad, no habrá aspiraciones colectivas. Esto significa que será necesario fortalecer, por una parte, las dinámicas de la conversación social. Al mismo tiempo, para que la sociedad misma sea objeto de aspiraciones, debe afincarse el convencimiento de que la sociedad es un objeto en construcción permanente y que sus artífices son los sujetos concretos”.

El paso desde la conversación a la acción consistirá entonces, en la preparación y ejecución de un proyecto político de cambio para el territorio en cuestión.

Si el desarrollo (territorial) puede ser considerado como una propiedad emergente de un sistema (espacial, social, económico, tecnológico, cultural) de alta complejidad, un proyecto concebido para hacer una verdadera “ingeniería de las intervenciones territoriales”, debe inducir la intervención en aquellas cuestiones que sustentan una emergencia sistémica: conexiones, conectividad, recursividad, energía y otras, cuestiones todas vinculadas con la teoría dinámica de sistemas, con la lógica difusa, con la irreversibilidad temporal y con el caos.

Si esto es efectivamente así, hay que hacer una división de aguas entre dos tipos de tareas que el órgano político territorial debe abordar: tareas de administración, que son normalmente cotidianas, rutinarias, de corto plazo y orientadas a cuestiones de orden material (para las cuales también es necesario un mejor conocimiento, por ejemplo, acerca de preparación de proyectos, presupuestos, etc.), y tareas propias de gobierno, más sustantivas, más estructurales, de mayor alcance temporal, más innovativas, más políticas porque tienen que ver con el poder y con requerimientos extraordinarios de conocimiento. Aquí no cabe la rutina, como bien lo dice Hirschman (1999): “Es verdad, el enemigo principal es precisamente la ortodoxia; repetir siempre la misma receta, la misma terapia, para curar tipos de enfermedades diferentes; no admitir la complejidad, desear reducirla a toda costa, mientras las cosas reales son siempre un poco más complicadas”.

Finalmente, uno de los desafíos más importantes que enfrenta cualquier sociedad en desarrollo, es lograr que éste se alcance a lo largo y a lo ancho de su geografía y que su responsabilidad sea compartida por la sociedad civil y por el Estado. Asociatividad es el nombre del juego, pero para jugar se exigirá ahora a los jugadores conocimiento y autonomía; no es un juego para aficionados ni para subordinados. Como muy bien lo ha dicho una alta funcionaria de la DATAR de Francia: “La noción de espacio reducida a sus características físicas y abstractas, poco a poco ha sido reemplazada por la noción de territorio, que se califica gracias a la acción colectiva de los trabajadores, de las colectividades, de las empresas y de las administraciones” (Pommier, 2001).

Lo que está en juego es la democracia, la gobernabilidad, la gobernanza, y el desarrollo mismo en un marco institucional y cultural en el cual sea posible la diversidad dentro de la unidad, según la fórmula clásica de Eco en “El nombre de la rosa”: “Porque con tal sabiduría el arte los había combinado en armónica conjunción, iguales en la variedad y variados en la unidad, únicos en la diversidad y diversos en su perfecto ensamblaje”.

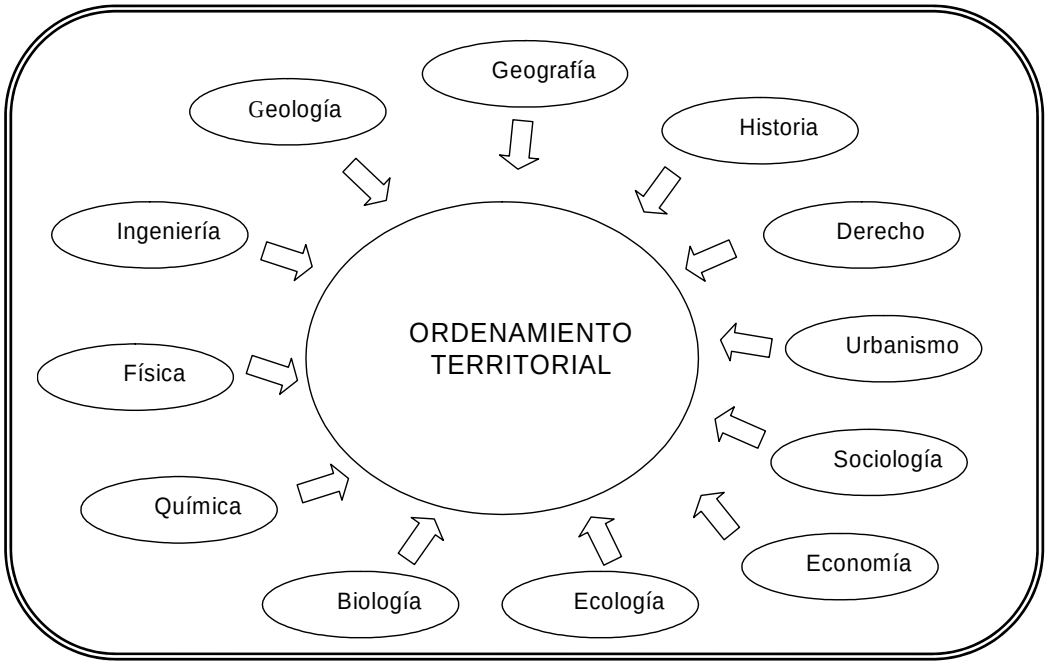
Nada de ello es posible sin colocar el esfuerzo de desarrollo en su lugar y en manos de la gente, es decir, nada de ello es posible sin una adecuada y flexible combinación de descentralización y centralización. Hay que bajar a tierra la todavía etérea discusión sobre desarrollo.

5.4. Temas a Considerar en el Ordenamiento Territorial

Según diversos autores, el ordenamiento territorial corresponde a una forma de determinar el uso de la tierra en función de una política determinada. Este uso está relacionado con las políticas nacionales y regionales, cualquiera sea el uso que se haga de ella. El estado es el que debe diseñar las políticas y para ello, la planificación es el instrumento más apropiado ya que permite fijar los usos y también permite asegurar la racionalidad respecto de ellos.

Una aproximación es la que asocia el ordenamiento del territorio al Estado, el cual a través de políticas interviene en el proceso de desarrollo económico, de una u otra manera a través del proceso de desarrollo implicando también la ocupación del territorio, por lo que se asume una gran variedad de factores como son los problemas urbanos, rurales, localización industrial, protección ambiental, conservación, etc. Todo lo cual la convierte necesariamente en una política de largo plazo.

Figura Nº 5: Ordenamiento territorial: relaciones con otras disciplinas científicas



Otros autores plantean que la ordenación territorial, corresponde a una estrategia de Estado que intenta armonizar las actividades de la población con el uso de los recursos naturales, su manejo y control, lo cual asegura también sus potencialidades y permite lograr el bienestar económico y social del país y la región.

El sentido que debe tener el uso racional del territorio, está relacionado necesariamente con el proceso de desarrollo, en el cual se reflejen las políticas mencionadas.

De lo así expuesto y relacionado con las ideas planteadas, existe coincidencia en el sentido de entender al ordenamiento territorial como una política del Estado, cuyo objetivo se visualiza en las interrelaciones entre la población y el medio natural, a través de las formas de ocupación del territorio. Otro elemento presente e importante, es el de buscar la forma de armonizar la ocupación territorial y el proceso de desarrollo económico, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población involucrada en el territorio. Aunque se toca tangencialmente, no está claramente especificada como un instrumento básico la planificación, a través de la cual de manera instrumental, se ejecuta la política.

Podemos observar, por lo tanto, aproximadamente, que el concepto de organización del espacio involucra no solamente a las formas espaciales, que en último término están sujetas al ordenamiento del territorio, sino que también a su contenido, siendo esto último lo que explica finalmente las distintas combinaciones y tipos que puedan adoptar desde el punto de vista de la construcción social del espacio.

El tema del ordenamiento territorial, por su naturaleza misma, si se entiende como una política del Estado que pretende coordinar todas las medidas del sector público y/o privado que tenga por objeto corregir las formas de ocupación territorial, lo que busca en el fondo es modificar o transformar el espacio que ha sido socialmente construido, es decir, las formas espaciales con el objeto de hacerlas más eficientes.

Se puede deducir que para implementar una política de ordenamiento territorial, es imprescindible conocer la organización del espacio, ya que ésta responde a las necesidades de la población, las cuales también varían en el tiempo.

El ordenamiento territorial en el contexto global ha ido cambiando, y los temas son cada vez más complejos y se han ido produciendo intentos de aplicar modelos y teorías generados en los países desarrollados, los que naturalmente no han producido los resultados esperados. El cambio de modelo de desarrollo en que todo está sujeto al juego de la oferta y la demanda, a la lógica concentradora de la economía y a la persistencia de un sistema de planificación formalista, desligado de los problemas reales, de un sesgo de investigación abstracta, democrática, rígida y vulnerable a los cambios, hacen que la planificación no se haya dimensionado en su real valor.

Las diversas modalidades de planificación en las distintas escalas geográficas, permiten distinguir la escala nacional que corresponde al campo propio de la planificación económica; en cambio, la ordenación del territorio se observa a nivel regional y la planificación urbana al nivel local o comunal.

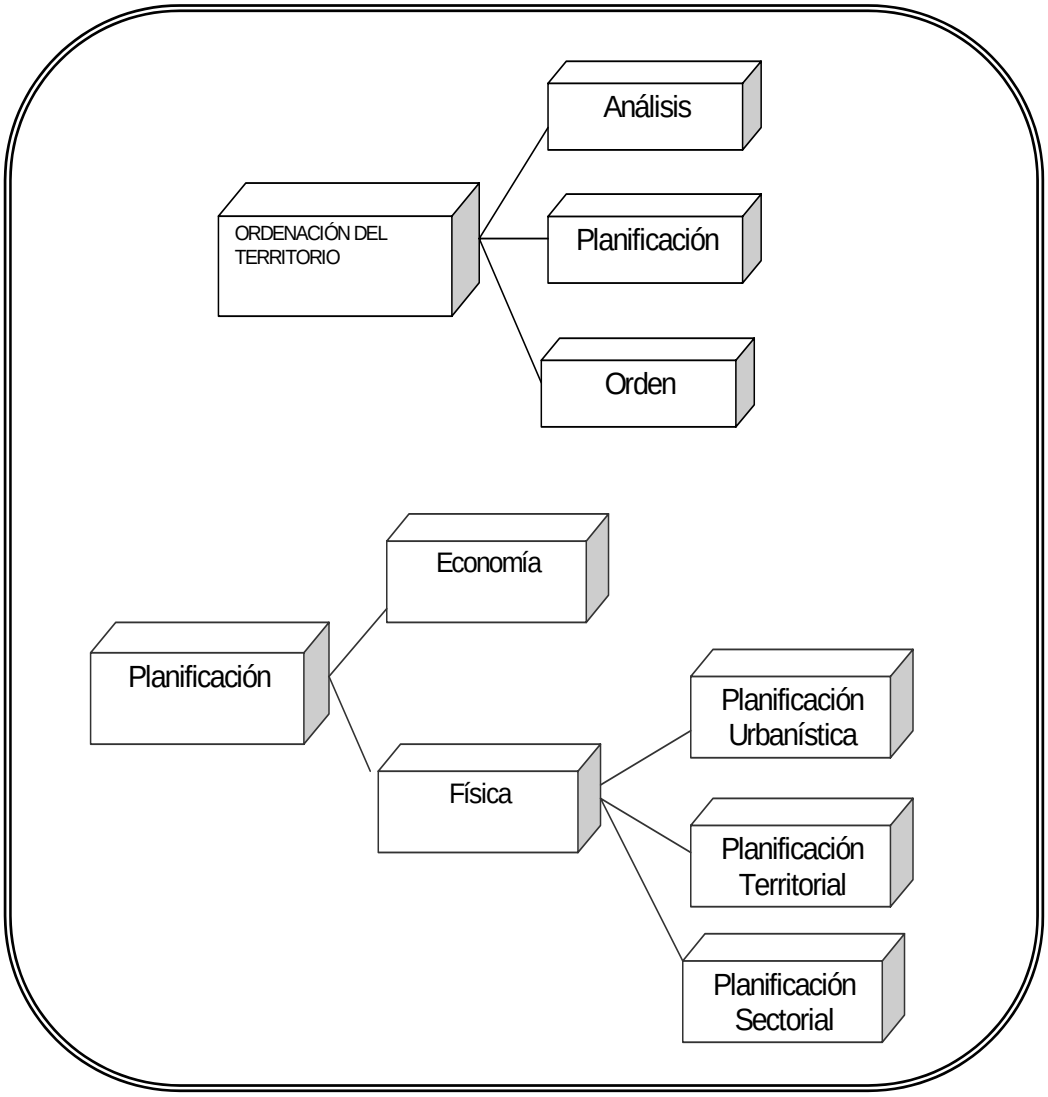
Aunque la planificación económica ha perdido vigencia, lo que sí se mantiene son las políticas económicas, macroeconómicas y sectoriales que orientan la marcha de la

economía, y que están generalmente enfocadas por el sector público y no por una planificación económica sustentada en la elaboración de planes periódicos. Algunas de estas políticas no tienen implicancia territorial, al menos evidente, pero hay otras, las políticas sectoriales: Industrial, turística, tecnológicas, etc.

Sobre todo se orienta a la política regional, que considera la corrección de los desequilibrios económicos interregionales que se crean excesivos y generen disparidades evidentes; por otra parte, el potenciamiento del desarrollo económico de las regiones y espacios más avanzados. Por lo tanto, la planificación económica se orienta a implementar políticas que se dirigen especialmente al desarrollo económico y a corregir los desequilibrios regionales. (Figura Nº 6).

CLASE 10

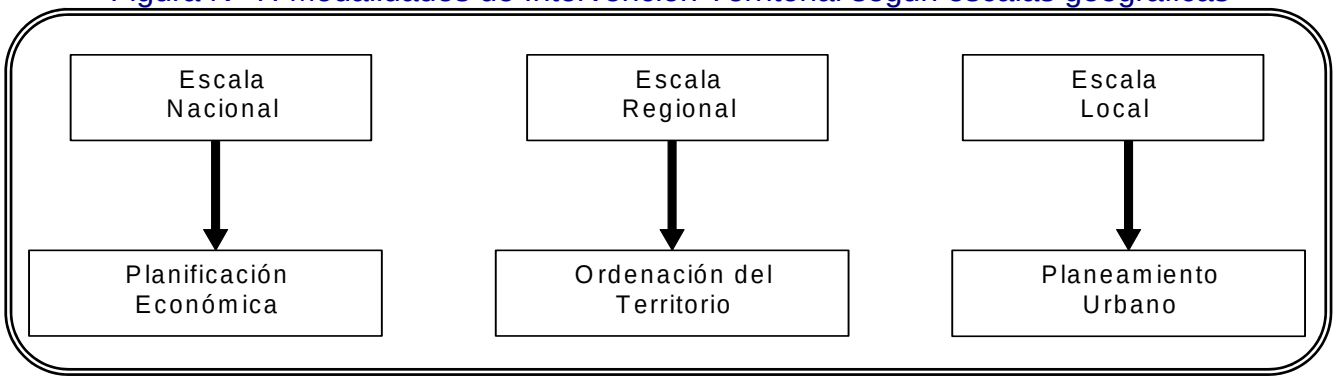
Figura Nº 6: Modelo de Análisis: Planificación y Ordenamiento



La planificación física está concebida como aquélla que se preocupa especialmente del ordenamiento armónico de los usos del suelo que coexisten en el territorio. El ámbito por excelencia en la planificación física, es la escala local o comunal, a través de la planificación urbana desarrollada por los municipios. Sin embargo, no es tampoco exclusiva del ámbito local.

La elaboración de los planes territoriales a escala regional y subregional, también están en la aplicación de la planificación física, sin cerrar la posibilidad de que pueda operar a escala nacional (Figura Nº 7).

Figura Nº 7: Modalidades de Intervención Territorial según escalas geográficas



Cualquier escala geográfica que implique la intervención pública se considera propia del ordenamiento territorial, por lo cual la ordenación del territorio y el urbanismo consideran el ámbito regional y el ámbito del espacio urbano como dos etapas estrechamente asociadas entre sí, en una secuencia general de ordenamiento territorial.

A partir de la década de 1990, se reconoce la importancia de la planificación para poder enfrentar los problemas generados por los desequilibrios espaciales, el desempleo, la pobreza, la marginación, el ambiente, problemáticas que reclaman un mejoramiento de la calidad de vida.

En otras palabras, lo que surge de manera más clara y nítida, es la necesidad creciente de enfrentar el tema de la Planificación y el Ordenamiento Territorial. Sin embargo, esto no significa seguir el modo tradicional, sino tener presente que la realidad actual hace necesario mejorar la capacidad de gestión con propuestas de nuevas metodologías de trabajo, la participación consensuada de los agentes que intervienen para la búsqueda de soluciones, la formulación de nuevas normativas en concordancia con la economía de mercados y sus exigencias, lo cual conforma un sistema global abierto, complejo y que no se entiende por la simple racionalidad.

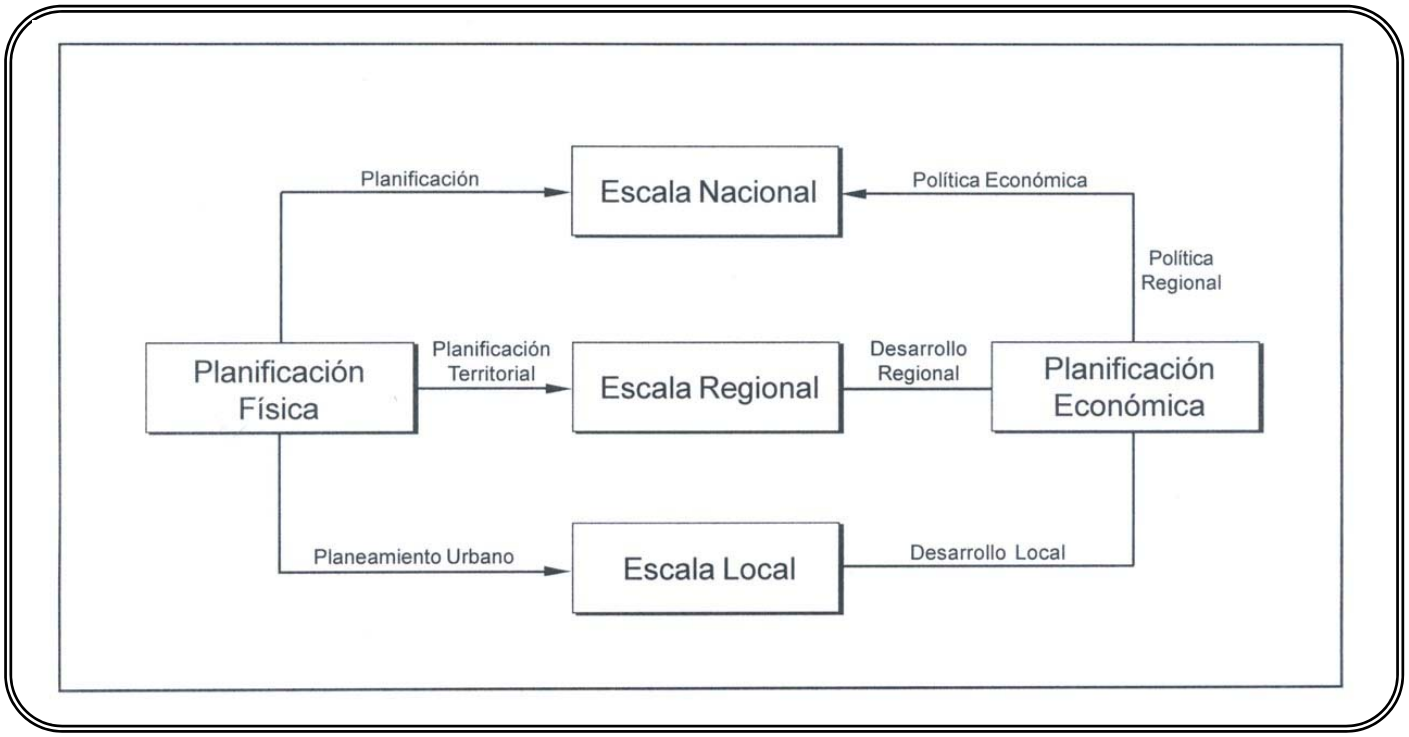
El escenario actual globalizado lleva a constatar las condiciones de la gestión del Desarrollo Urbano y Regional en América Latina, donde se deben identificar sus principales efectos en la orientación, el contenido y la efectividad de los programas diseñados sobre

tecnologías de información y la aplicación de nuevos criterios de gestión publica. Dichas transformaciones se enfocan en las implicancias sobre la acción social, la gestión pública y las explicaciones teóricas para la generación del crecimiento económico y la gestión de programas de desarrollo urbano-regional.

En general, las transformaciones que se evidencian representan una evolución con nuevos enfoques en las modalidades y estilos de Gobierno, la gestión social se desarrolla con una racionalidad limitada, con resultados aún inseguros. El Estado y el Gobierno tienen funciones más limitadas que en la etapa anterior en que la planificación tuvo un periodo de auge concentrado en ellos.

En este contexto, es necesario reconocer la importancia de la planificación y el ordenamiento territorial a escala local (comunal), regional, y nacional. Se deben considerar dos condiciones básicas para el nuevo modelo de desarrollo, como son la eficiencia y la innovación. La eficiencia debe entenderse como el gerenciamiento, una forma de organización para la acción, ambos a nivel de la administración nacional y comunal (local). La innovación se relaciona con la generación de una mayor cantidad de instrumentos técnicos y legales para funcionar con eficiencia y así poder responder en tiempo y forma a las demandas planteadas por la comunidad. (Figura Nº 8).

Figura Nº 8: Tipos de Planeación según Escalas



Por lo tanto, se debe partir de un nuevo concepto de política, una política transversal a las políticas intersectoriales, una visión más interjurisdiccional. El uso de nuevas herramientas informáticas y normativas innovadoras, puede generar un mejor uso, manejo y control del medioambiente, a partir de una modalidad de negociación entre el Estado, las empresas y otros actores. Debe estar presente la necesidad y la obligación de una creatividad para lograr propuestas que tiendan a minimizar los efectos negativos con el objeto de disminuir diferencias, para potenciar el desarrollo. El intercambio de experiencias, conocimientos y la comunicación de resultados puede ayudar a esto, en tanto la planificación participativa, descentralizada, conceptuada y coordinada entre todos los actores con una interacción permanente y bidireccional entre lo global y lo local, puede permitir pasar del discurso a la acción.

Otro aspecto de importancia es la necesidad, como en el caso de Chile, de encontrar nuevos enfoques y metodologías que permitan enfrentar los problemas territoriales, los espacios rurales y urbanos, ya sea por estar incorporados a la globalización o por estar marginados. En este tema, es importante considerar al espacio rural como generador de valor productivo en una planificación que considere un medio ambiente sustentado.

Un importante aporte es el que pueden generar la planificación estratégica y el ordenamiento territorial al incorporar al territorio, el medio ambiente y la participación de los agentes sociales y económicos. Sin embargo, es necesario redefinir la estructura organizativa actual a partir de una estructura flexible organizacional, que permita mejorar la capacidad de gestión mediante la incorporación de tecnologías informáticas, una

planificación administrativa y un ordenamiento territorial adaptado a las demandas actuales, y lo más importante, la capacitación del recurso humano que interviene en el proceso.

Los aspectos temáticos relacionados con la nueva perspectiva de la planificación y el ordenamiento territorial, no excluyente de otros, son: el Desarrollo Urbano, el Medio Ambiente y el Paisaje, el uso de las Tecnologías, los Aspectos Legales e Institucionales.

Estas problemáticas se presentan tanto en el medio urbano como rural, manifestándose en tópicos tales como:

- Riesgos y vulnerabilidad en el medio natural
- Contaminación y degradación del paisaje
- Usos del suelo no compatibles con su aptitud
- Atracción de ciertos territorios para la inversión extranjera
- Espacios rurales deprimidos
- Escasa rentabilidad por el manejo inadecuado de los recursos naturales
- Transformaciones de la periferia de las ciudades
- Desequilibrios espaciales y socioeconómicos e interurbanos
- Segregación social y marginalidad económica
- Falta de revaloración del paisaje local
- Escasa valoración del patrimonio natural y cultural
- Criterio de zonificación o planes reguladores no coincidentes con la realidad
- Insuficiencia de evaluaciones de impacto ambiental en planes de ordenamiento territorial
- Eficiencia de las políticas públicas en tela de juicio
- Desarrollo sustentable y economía de mercado

Las problemáticas planteadas y que resultan comunes a la hora de cuestionarse el ordenamiento territorial es creciente, lo que hace, en los inicios del siglo XXI, necesaria la participación real de equipos interdisciplinarios para la comprensión de los procesos y fenómenos que hoy ocurren y que requieren de propuestas de soluciones innovadoras para resultados completos y viables. Esto requiere a su vez, que la planificación en el ordenamiento territorial, plantee una necesidad de cambio urgente.

Por ello el ordenamiento territorial, a causa de su naturaleza, requiere el manejo de una gran cantidad de información, analizarla e interrelacionarla, lo cual demanda con mayor necesidad el uso de nuevas tecnologías para la captura de información y análisis para posteriormente, llegar a un diagnóstico lo más cercano posible a la realidad, identificando áreas de uso actual y potencial, y de este modo, diseñar metodologías que permitan incorporar la dimensión ambiental.

Sin duda una de las tecno-metodologías más importantes e indispensables en el tema del ordenamiento territorial, y que en Chile se ha ido incorporando paulatinamente, pero aún insuficiente, es la de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) los cuales con los avances de la informática y la teledetección constituyen un soporte importante y sustancial para el conocimiento geográfico del espacio y una representación casi exacta.

El uso de las tecnologías apropiadas necesariamente tiene que estar asociado a nuevos instrumentos técnicos y legales, junto a normativas innovadoras para mejorar el manejo del territorio y del medio ambiente, necesariamente con la participación y coordinación entre el Estado, las empresas y los actores que tienen incidencia sobre el territorio.

En relación a las normas urbanísticas o Planes de Regulación Comunal (Regulador y Desarrollo), en el caso chileno a pesar de la política de actualización de ellos, éstos deben ser adaptados de acuerdo a las exigencias actuales, porque de lo contrario, entran en un proceso de obsolescencia. Constituyen elementos técnicos y legales regidos por el Estado en un momento en el cual tenía un mayor poder, pero que actualmente no tiene la misma vigencia.

Entre los temas más atingentes a considerar en un nuevo enfoque de planificación y ordenamiento territorial, se pueden distinguir algunos tales como:

a) El Desarrollo Urbano

En este aspecto se debieran considerar los procesos que permitan identificar los distintos actores individuales, es decir, los agentes sociales que conforman el sistema urbano. Los procesos y actores constituyen la clave para el conocimiento básico anterior a la toma de decisiones para la gestión del territorio urbano.

El desarrollo urbano requiere la necesidad de integrar, en los procesos de planificación, la dimensión ambiental. La forma de integrar el componente ambiental, es a través de las evaluaciones ambientales en los planes de ordenamiento territorial.

La metodología radica en la necesidad de considerar la influencia del ambiente no sólo en el diagnóstico, sino que en todas las etapas del diseño de planes de ordenamiento territorial, con el objeto de plantear la regulación del uso de suelo a partir de variables medioambientales.

CLASE 11

También se debe considerar la necesidad de visualizar la dinámica funcional del espacio, a través del análisis de los diferentes flujos de bienes, servicios y personas entre diversos centros, a través de instrumentos como encuestas para definir las motivaciones y las razones que permiten determinar la polarización de los movimientos de interrelación entre ciudades. En un Plan de Ordenamiento debe considerarse esta metodología en las primeras etapas; también es importante realizar jerarquías entre centros para llegar a un diagnóstico funcional.

La integración del paisaje es importante de destacar para la formulación de planes de ordenamiento territorial, ya que constituye un componente del espacio urbano y rural, pues debe ser protegido por las particularidades propias relacionadas con la definición económica

y social del espacio que integra; por ello, debe ser relacionado con las metodologías que se apliquen a la gestión de planificación urbana.

b) Medio Ambiente

Sobre este tema es importante definir las potencialidades y fragilidades de los espacios objeto de análisis, ya que de esta forma se detectan las vocaciones del sector implicado.

Un aporte significativo, es el análisis y la evaluación de conflictos ambientales generados por la competencia en los usos del suelo y los asentamientos de población en áreas de riesgo, ya que se debe realizar un diagnóstico del sector para proponer focalizar el ordenamiento territorial en función de los sistemas de estrategias para prevenir, por ejemplo, el tema de los aluviones.

En resumen, existe una necesidad de que la planificación territorial considere de manera importante las variables ambientales y cada sector implicado en función de sus fragilidades y potencialidades.

La práctica nos muestra que los impactos ambientales de la actividad de explotación, se continúan estudiando después de la aparición de los conflictos y riesgos en el territorio, nunca como prevención y acción anticipada a los daños, el eterno conflicto de ser reactivos y no proactivos. También es necesario considerar la integración entre los estudios de impacto ambiental y los procesos de planificación. Si se considera el ambiente como un factor en el planteamiento del proceso de planificación, la evaluación del impacto ambiental no sería un estudio aislado en el momento de llegar a concertar acuerdos con los proyectos de intervención del territorio.

c) Tecnologías

Es uno de los aportes geográficos más interesantes para el ordenamiento territorial, en cuanto a que los avances metodológicos y técnicos están en los Sistemas de Información Geográfica, ya que el comprender su lógica y funcionamiento permiten profundizar en el análisis y las interrelaciones de la información geográfica en un espacio en particular. Los SIG se deben considerar más que como una técnica, como una nueva metodología que permite generar nuevas instancias de trabajo y modelos, lo que involucra una concepción sistemática del espacio y un tratamiento ordenado y más eficiente de información.

En el tema de ordenamiento territorial, y debido a sus características, se requiere manejar una gran cantidad de datos lo cual hace necesario el uso de nuevas tecnologías para la captura de la información espacial y diseño de procesos que incorporen la dimensión ambiental.

Los Sistemas de Información Geográfica, bajo las distintas formas que pueden asumir permiten un apoyo metodológico de vital importancia, ya que permiten definir las

capacidades locales para la implementación de técnicas de evaluación de tierras aplicadas a la planificación, para el uso eficiente de los recursos. Con ello, se apoya el trabajo de clasificación y sistematización de un importante volumen de información territorial, mediante el diseño y puesta en marcha de un Sistema de Información Geográfica (SIG).

En este plano lo más destacable, para el ordenamiento territorial, es el aporte metodológico y la generación de procedimientos a través del manejo de un SIG e imágenes satelitales, que permitan medir objetiva y cuantitativamente indicadores geográficos.

d) Marco Institucional

El rol institucional basa su importancia en la pertinencia de los criterios geográficos para lograr localizaciones efectivas, o bien, análisis de carácter integral para un correcto ordenamiento territorial.

La selección de criterios geográficos para adoptar políticas públicas en forma efectiva, debe enfrentarse a través de una metodología que ponga de manifiesto la necesidad de considerar el espacio geográfico como el lugar donde debe actuar el Estado. En este caso, se deben considerar los métodos geográficos en función de la necesidad de organizar la red de centros, para lograr una mayor efectividad de la acción estatal y mayor equilibrio en la distribución espacial. El papel que asumirían los métodos de análisis geográfico, pasaría a formar parte de la estrategia a seguir por parte de los organismos públicos, en el tema de ordenamiento territorial.

5.5. Ordenamiento Territorial Chileno

La experiencia europea, y sobre todo alemana, se ha presentado como uno de los ejemplos más exitosos en el campo de la planificación territorial hoy en día, por ello constituye un antecedente importante en el Ordenamiento Territorial y la Planificación Regional; por tanto, nuestro país debe enfrentar esta planificación cuanto antes, con el objeto de lograr los objetivos que se requieren en el tema de ordenación del territorio.

Para ello y a fin de evitar también la presencia de problemas consolidados, es necesario tener leyes de ordenamiento territorial, planes regionales y normativos que regulen la competencia entre diversos actores antes que los conflictos sean sin solución.

En términos generales y aprovechando la experiencia de los países desarrollados, validando los éxitos por ellos alcanzados en los temas del territorio y del ambiente, en Chile se estudia legislar a la brevedad sobre los siguientes aspectos:

- Una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial
- Planes Regionales en la totalidad del país
- Fortalecer la Planificación Urbana-Comunal (usos de suelo y seccionales)

Para cumplir su objetivo, el ordenamiento territorial y la planificación regional, deben tener planes legales vinculantes y normativos. Para ello, el ordenamiento territorial debe tener un marco jurídico referente a algunos de los siguientes temas:

- Utilidad de los Planes de Ordenamiento Territorial
- Contenidos en los diferentes planes
- Efectos vinculantes de las diferentes definiciones
- Quiénes participan, cuándo y cómo
- Quién y cómo regula los conflictos que se detectan
- Actualización de los planes de tiempo. Si puede o no desligarse de lo que está establecido en un plan
- Qué planes tienen prioridad en caso de conflictos

La función del ordenamiento territorial, en el marco de una ley nacional, debería garantizar que, frente a los diferentes requerimientos del espacio, el recurso suelo y el medio natural sean tratados coordinadamente con el objeto de lograr un uso equilibrado, con criterios sociales y económicos, con un alto nivel tecnológico y sustentable ambientalmente.

El programa nacional de ordenamiento territorial debería tener un horizonte de planificación mínimo de cinco años, objetivos territorialmente notables y con inversiones de relevancia territorial.

Los planes regionales señalarían objetivos del ordenamiento territorial y sus principios para su respectivo ámbito de aplicación. El Plan Regional con su respectiva cartografía y las definiciones de los objetivos y principio, se acompañan de una memoria explicativa, la cual no es normativa. Los objetivos del ordenamiento territorial se deben señalar en el plan regional.

Los principios del ordenamiento territorial corresponden a características generales sobre desarrollo, ordenamiento y resguardo del territorio, superficie y asentamientos, considerados por las autoridades y los servicios públicos, en la planificación y medidas territoriales.

Los planes regionales deberían considerar tanto el programa nacional de ordenamiento territorial, como las planificaciones sectoriales a nivel nacional.

Otros aspectos contemplados en una ley de carácter nacional para el ordenamiento del territorio, es el tema de la evaluación de impacto territorial en que las planificaciones y medidas con relevancia territorial puedan ser compatibilizadas con los objetivos, principios y otros requerimientos del ordenamiento territorial por medio de un procedimiento especial de evaluación. Esto se llevaría a cabo por el Gobierno Regional. De requerirse una evaluación de impacto ambiental, ésta se puede integrar en la evaluación de impacto territorial.

En lo relativo a la función del ordenamiento territorial, ésta se enmarca en los criterios del desarrollo sustentable, sustentabilidad que requiere también de un componente cultural,

que en el tema de la evaluación de impacto ambiental, se deben incluir también los bienes de valor cultural.

El ordenamiento territorial y la planificación territorial, deben considerar las siguientes funciones:

- Asegurar espacio y superficie para las necesidades de la población: Asentamientos y demandas de terreno (vivienda, industria, servicios, transporte, iInfraestructura, recreación); la producción y demanda de terrenos (explotación de recursos del subsuelo, producción de alimentos, materias primas, energía).
- A su vez, asegurar espacio y superficie para el medio natural, especialmente para fauna, flora, sistemas hídricos, suelo fértil, aire limpio y clima.

En cuanto a los instrumentos de ordenamiento territorial, la planificación territorial implica empezar, relativamente, de manera abstracta con el territorio de mayor superficie, para mediante un proceso de concretización llegar a territorios más pequeños. Todos los países que cuenten con un ordenamiento territorial desarrollado, consideran un sistema de planificación de al menos tres niveles: el Estado, las Regiones y el Nivel Comunal con dos tipos de planificación para su comuna (Plan de uso del suelo y planes seccionales).

En Chile, la planificación a escala comunal está normada como Planes Reguladores y Planes de Desarrollo Comunal. Existen planes de desarrollo regional, como planificaciones informales, de carácter indicativas, pero no se han desarrollado como norma legal de ordenamiento territorial a nivel de las regiones.

A través de un programa nacional de ordenamiento territorial como un instrumento de gobierno, se podrían dictar las mismas directrices sobre temas territoriales o sectoriales específicos sobre ordenamiento territorial utilizados en el ámbito internacional, tales como cuestiones de uso costero, manejo de recursos de uso del subsuelo, evacuación de residuos en rellenos sanitarios, etc.

En el contexto anterior, la planificación regional sólo puede definir un marco para las comunas y su planificación del uso del suelo, dentro del marco establecido por la planificación regional. Los planes regionales deben considerar los intereses de las comunas y éstas se deben atener a las directrices de la planificación regional.

En el tema de la evaluación de impacto territorial, los objetivos y principios del ordenamiento territorial en un territorio tan extenso como el plan regional, puede tener un cierto grado de dificultad con respecto a la escala y el contenido. Es difícil constatar la concordancia de un proyecto concreto con los objetivos y principios del ordenamiento territorial en el plan regional. Cuando se trata de localizaciones alternativas para un proyecto nuevo, es más evidente y constituye un tema difícil de resolver porque al igual que en el plan en su totalidad, también se deben observar diferentes intereses, priorizando algunos y dejando a otros de lado.

Para ello se considera, por ser de gran utilidad, un procedimiento de evaluación de impacto territorial, el cual permite una decisión ponderada sobre un caso particular concreto en la etapa previa a la entrega del permiso o la aprobación previa del plan. El resultado, generalmente, de este proceso es la recomendación de un emplazamiento o trazado determinado a partir de un conjunto de alternativas.

En el marco de la evaluación de impacto territorial, se analizan también los aspectos medioambientales, siendo recomendable combinar la evaluación de impacto ambiental con la territorial, cuando se exija realizar un estudio de impacto ambiental (EIA).

CLASE 12

5.6. Situación Actual y Opciones de Ordenamiento Territorial

El tema planteado está ceñido a los términos de una ley de ordenamiento territorial y espacial que el Supremo Gobierno ha solicitado expresamente para complementar la Ley General de Bases del Medioambiente Nº 19.300.

Ello, considerado por la evidente necesidad de avanzar en materias de ordenamiento territorial, con el objeto de evitar la espontaneidad como respuesta frente a los cambios de la internacionalización y globalización que debe demandar necesariamente una cohesión territorial, ya que las desarticulaciones en el territorio requieren adoptar un comportamiento consciente, innovador para el desarrollo territorial chileno.

Por ello, se debe pensar en hacer más coherente al territorio en base a la complementariedad de sus componentes. Se impone como desafío repensar la estructura urbana, revitalizar la red ferroviaria chilena, reforzar la estructura vial y, mantener y mejorar las comunicaciones aéreas.

Otro tema interesante, es la consolidación regional y comunal con más competencias generales en el tema territorial, con un mejoramiento de la gestión comunal.

También es necesario considerar el tema de las relaciones directas entre ciudades regionales y sus conexiones con los países vecinos, generando una integración física y reforzando las estructuras urbanas nacionales y regionales. Los ejes viales permiten mantener los espacios rurales facilitando la valorización de la totalidad del territorio, especialmente el rural y con ello, su acceso más igualitario a los servicios públicos.

La accesibilidad es otro tema importante en la valorización de los territorios, particularmente en las regiones alejadas de los grandes ejes de circulación, sobre todo en la actual macro zonal central de Chile.

Lo anterior, nos lleva a pensar qué instrumentos se poseen actualmente para tratar el tema del ordenamiento territorial en Chile, siendo apreciable que el país ha avanzado en este

tema en planificaciones de carácter específico, como por ejemplo, los planes reguladores, el sistema nacional de áreas silvestres protegidas, las áreas de desarrollo indígena y planes de descontaminación en zonas saturadas.

Tal vez las dificultades surgen del hecho de que algunos instrumentos actúan con un carácter indirecto, porque no se concibieron con la finalidad del ordenamiento territorial, pero en la práctica terminaron en eso. Por otro lado, la sectorialidad o especificidad de algunos instrumentos no han permitido niveles de flexibilidad de acuerdo con la naturaleza de los problemas territoriales.

El ámbito urbano es el que está más consolidado en cuanto al ordenamiento territorial y puede jugar un rol muy importante en la formulación de la propuesta de ley citada anteriormente.

Como instrumento orientador del desarrollo urbano local, los planes reguladores comunales pueden facilitar el crecimiento de las actividades económicas y sociales de la ciudad, con suficiente flexibilidad para acoger alternativas de proyectos del sector privado, tan importante en el modelo vigente en Chile. Esto se puede compatibilizar con las normas respectivas preservando el bien común, la calidad del medio ambiente y las características derivadas de la transformación del espacio natural y la manutención del patrimonio histórico cultural. En el medio urbano por lo tanto, a partir del instrumento vigente se podría lograr concretizar los desafíos territoriales actuales en Chile y servir de soporte a una propuesta sobre ordenamiento territorial que haga el Estado.

En el caso de los planes reguladores intercomunales, es posible lograr regular el desarrollo físico de los territorios de diversas comunas, a partir de las relaciones que generan influencias recíprocas sobre las áreas urbanas y el entorno inmediato, como resultado de los servicios urbanos y las actividades económicas que se realizan en cada comuna. (Tabla Nº 1).

- En el nivel regional de administración, en cuanto a manejo de los temas de planificación y gestión pública, se puede considerar el tema del ordenamiento de territorio relacionado con las funciones de los gobiernos regionales con responsabilidades muy concretas, entre las que se destacan la posibilidad de establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, participar en coordinación con las autoridades regionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de infraestructura y equipamiento, de fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medioambiente, de fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas entre otras.

- El plan regional de desarrollo urbano debería recoger, como representación espacial de la estrategia regional de desarrollo, aquellas opciones que el Gobierno Regional haya decidido materializar en un determinado periodo.

Tabla Nº 1: Instrumentos de Regulación Urbana para el Manejo Territorial

PLANES	RESPONSABILIDAD	OBJETIVOS
Planes Regionales de Desarrollo Urbano	SEREMI - MINVU, visado por el Gobierno Regional aprobado por MINVU mediante Decreto Supremo	Orientar el desarrollo de los asentamientos humanos y la ocupación del territorio por las diversas actividades de la Región.
Planes Reguladores Intercomunales	SEREMI - MINVU, y aprobados por el Gobierno Regional	Regular el desarrollo físico de los territorios de diversas comunas, cuyas relaciones generan influencias recíprocas sobre sus áreas urbanas y el entorno mediano, por efecto de los servicios urbanos y las actividades económicas de cada comuna.
Planes Reguladores Comunales	Municipal, bajo la responsabilidad técnica de la SEREMI y MINVU	Ordenar el crecimiento de la ciudad y fijar normas a cumplir para quien desee urbanizar o construir. Ordenamiento se logra con la zonificación, jerarquización de las vías, localización del equipamiento comunal, estacionamientos y fijación de límites urbanos, densidades y priorización de la urbanización de terrenos para el crecimiento de la cuidad, de acuerdo a la factibilidad de ampliar o dotar de redes de agua potable, de alcantarillado, la capacidad vial existente y proyectada.

Es posible aventurar que a pesar de que existe una propuesta ya mencionada anteriormente, por parte del Gobierno para una Ley de Ordenamiento Territorial y Espacial en Chile, para perfeccionar la Ley General de Bases y Medioambiente, incluyendo los instrumentos de Ordenamiento Territorial, ésta debería mejorar la articulación entre los distintos instrumentos ya existentes como parte esencial para la nueva institucionalidad que se proponga (Tabla Nº 2).

La realidad existente en el espacio geográfico nacional y en el actual ordenamiento territorial, muestra la existencia de espacios que están fragmentados social y económicamente junto a otros espacios globalizados, en los cuales se presentan fuertes inversiones frente a otros que quedan marginados, ocurriendo también nuevos procesos de

expansión y suburbanización, espacios rurales que se desvalorizan y se abandonan, ecosistemas naturales que deben ser protegidos para evitar un mayor deterioro ambiental.

Frente a estos problemas, el ordenamiento territorial debe preocuparse por los procesos socioeconómicos y políticos, los intereses de los agentes participantes, las potencialidades y restricciones del medio natural para definir los usos del suelo y las características del paisaje que identifica a un lugar.

Tabla Nº 2: Instrumentos de Regulación Directa e Indirecta

Nivel	Tipo de instrumento (Directo)	Carácter
Nacional	Política Nacional de Desarrollo Urbano	Indicativo
Nacional	Ley General de Urbanismo y Construcciones	Normativo
Nacional	Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Normativo
Regional	Plan Regional de Desarrollo Urbano	Indicativo
Intercomunal	Plan Regulador Intercomunal	Normativo
Comunal	Plan Regulador Comunal	Normativo
Comunal	Plan Seccional	Normativo
Comunal	Limite Urbano	Normativo
Nivel	**Tipo de instrumento (Indirecto)**	**Carácter**
Nacional	Cambios del uso del suelo, SAGM, MINAGRI, MINVU, MBN	Normativo
Nacional	SNASPE, Monumentos Nacionales, Santuarios de la Naturaleza.	Normativo
Nacional	Saneamiento de Títulos (MBN) Titulo Gratuito (Ley N°1.939 MBN)	Normativo
Regional	Estrategia de Desarrollo Regional	Indicativo
Nacional	Legislación Minera	Normativo
Nacional	Áreas Silvestres Privadas	Normativo
Nacional	Plan de Manejo Forestal CONAF	Normativo
Intercomunal	Planes de Descontaminación y Zonas Saturadas	Normativo
Nacional	Zonas Turísticas (SERNATUR)	Normativo
Regional	División de Predios Rústicos (Ley Nº3.516)	Normativo
Nacional	Política de Ordenación de Cuencas	Indicativo
Nacional	Zona de Infraestructura de Obras Públicas (MOP)	Normativo
Nacional	Ley Indígena	Normativo
Nacional	Ley Orgánica Municipal	Normativo
Nacional	Ley Orgánica Constitucional de los Gobiernos Regionales.	Normativo

Para ello, se requiere que los grupos técnicos se especialicen con el objeto de innovar, integrando distintos enfoques y nuevos procedimientos a través de la aplicación de nuevas tecnologías que requiere el manejo de una gran cantidad de datos. Sin embargo, se requiere también por partes de quienes tienen la responsabilidad de diseñar políticas y generar instrumentos legales, una mayor eficiencia para responder a las actuales demandas.

Una conclusión general nos lleva a pensar que no se puede seguir planificando con una racionalidad limitada para una imagen objetiva rígida y dentro de un espacio territorial en un cambio constante debido a la acción de sistemas sociales complejos y abiertos con altos niveles de incertidumbre. A esto se agrega que el Estado está en retirada, ya que no tiene la estructura necesaria para llevar a cabo las concepciones utópicas y el consenso para disponer en las sociedades actuales, altamente democráticas y con mentalidad capitalista.

La planificación y el ordenamiento territorial requieren adaptarse a los cambios que imponen el mundo actual y ello sólo se puede lograr con la incorporación de metodologías nuevas, las que permitan abordar integralmente las problemáticas que se expresan en la organización del espacio en sus diferentes formas.

El tema del ordenamiento territorial constituye una tarea muy difícil, ya que en el caso chileno el territorio se ha modelado más por razones económicas que por otras. Existe también la diversidad de espacio al interior de una misma región con disparidades evidentes y las dificultades de los Gobiernos Regionales para armonizar sus territorios.

Otro hecho es el de no considerar como una necesidad, el ordenamiento territorial aunque ello si lo requiere, por la ineficiencia de distintos sectores, lo que hace necesario tomar opciones que resulten en una mayor eficiencia del territorio regional.

También se debe sacar un mejor partido a los actuales instrumentos de regulación espacial, a través de su flexibilización y adecuación, lo que no contradice que se generen nuevos instrumentos a escala nacional con principios orientadores y normativos.

La unidad territorial más adecuada, al menos para intentar producir una articulación con características innovadoras a través de los instrumentos existentes, sería la región.

La existencia de espacios que van perdiendo importancia económica y que se empiezan a deteriorar y por lo tanto, también pierden fuerza en sus estructuras territoriales decayendo en su dinámica, están relacionados con problemas laborales, de capital humano, problemas de salud y educación. Por ello, el tema de los programas sociales de infraestructura y naturales, influyen en el territorio, generando una sub-utilización de él.

El ordenamiento territorial requiere asociarlo y más que ello, incluir en él los problemas del medio ambiente, la descentralización y desconcentración, ya que con ello se puede transformar en un tema que preocupe a la comunidad nacional, fortaleciendo la posibilidad de que el estado proyecte a la ciudadanía una mejor disposición dentro del tema y si esto es factible, asegurar el éxito para una nueva política de ordenamiento territorial y espacial en Chile.

Realice ejercicios n° 27

RAMO: GESTIÓN Y DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL I

IPLACEX
instituto profesional

UNIDAD II

LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: EVOLUCIÓN DE UN CONCEPTO Y PRINCIPALES INICIATIVAS ADOPTADAS

CLASE 01

1. ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

A continuación, se explicarán los principales elementos que han contribuido a la descentralización del país.

1.1. Elementos de Análisis

Con frecuencia, se afirma que la descentralización contribuye a fomentar la participación de la comunidad en la búsqueda de soluciones a problemas que les son más cercanos, y por lo tanto, a obtener resultados más positivos, al focalizar la inversión estatal en aquellas áreas de mayor necesidad social. Adicionalmente, se suele vincular la descentralización con el perfeccionamiento del régimen democrático.

Claramente la profundización de la participación y de la democracia no sólo dependen del nivel de descentralización en que se encuentre un país, sino que ambos constituyen expresiones de fenómenos complejos, en los que existe una amplia gama de factores que los conforman, que tienen que ver en gran medida con aspectos institucionales (estructuras, acción) y con el desarrollo de una sociedad civil fuerte.

Lo anterior grafica, en parte, una serie de atributos que suelen asignársele a la descentralización y que generan varios mitos en torno al concepto. En este módulo, intentaremos dilucidar las interrogantes más comunes en torno a la descentralización y fomentaremos el análisis crítico respecto a un concepto que (adquiriendo la forma de proceso) en muchas ocasiones se ve como la solución a varios de los problemas que presentan las unidades territoriales (regionales y locales).

Existe una serie de términos que con frecuencia son utilizados como sinónimos de descentralización. De esta forma, palabras como deslocalización, desconcentración y regionalización son usadas para referirse a un fenómeno que tiene alcances y propósitos diferentes.

La deslocalización puede definirse como “el acto de trasladar desde un lugar a otro del territorio, actividades productivas, de servicio o de administración”. Un claro ejemplo de esto lo constituye el traslado del Congreso Nacional a la ciudad de Valparaíso, que en los hechos, no ha producido ningún cambio de tipo decisional, pese a haberse publicitado como una acción circunscrita al proceso de descentralización.

La desconcentración, por su parte, es el acto a través del cual se entregan atribuciones desde un determinado nivel del aparato administrativo a otro de su dependencia, para que éste las ejerza en forma permanente. Los organismos desconcentrados no

necesitan patrimonio ni personalidad jurídica propia, ya que representan a un organismo superior, del cual tienen una dependencia jerárquica. Los secretarios regionales ministeriales (SEREMIS) son un ejemplo de lo anterior, ya que son los representantes del ministro respectivo en cada región del país en el ámbito sectorial.

Por regionalización entenderemos el proceso por el cual se organiza un territorio en áreas de determinadas características, con el fin de estructurar una determinada división político-administrativa de un país. Se puede ilustrar lo señalado si atendemos al proceso de regionalización chileno, iniciado en 1974 por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) y que creó las trece regiones en que se divide nuestro territorio.

Sin embargo, la descentralización es un proceso que si bien puede complementarse con los conceptos explicados anteriormente, su contenido tiene una esencia muy distinta a éstos.

Entenderemos por descentralización al proceso a través del cual se transfieren competencias, atribuciones y capacidad de decisión a determinados organismos del aparato estatal, dotándolos de personalidad jurídica y patrimonio propios. Según este concepto, la descentralización necesariamente implica conferir un poder autónomo, en determinadas decisiones, a las colectividades territoriales y, por tanto, ella debiera permitir:

- Acercar la administración del Estado y los servicios que ésta presta, a la comunidad y al individuo.
- Descongestionar los grandes centros de tomas de decisiones, propios del Estado centralizado.
- Procesar las demandas sectoriales o institucionales que se producen en un área territorial más reducida.

En concordancia con lo anterior, la descentralización debiera posibilitar una racionalización de las estructuras centrales, con repercusiones en la eficacia de su gestión, eficiencia en el empleo de los recursos y un mayor grado de satisfacción a las demandas sociales.

Como se puede apreciar, la descentralización es un proceso complejo, que puede verse facilitado con una adecuada división político-administrativa del país (regionalización) y complementada con el traspaso de capacidades para tomar decisiones a instancias y autoridades locales (descentralización).

Realice ejercicios nº 1 al 3

1.2. Descentralización Territorial

La descentralización territorial, como su nombre lo indica, es aquella que tiene que ver con la conformación de órganos con relativa autonomía en un determinado territorio; por ejemplo, los municipios.

Los órganos descentralizados territorialmente se caracterizan por:

- Tener personalidad jurídica de derecho público. Son sujetos independientes o autónomos de la Administración Central. La ley los habilita para administrar recursos y bienes, dentro de su competencia, mediante el ejercicio de determinadas potestades.

- Poseer potestades públicas. Como consecuencia de lo anterior, se les transfieren potestades públicas. Así, disponen de recursos, regulan en parte la actividad privada, tienen poder reglamentario y sancionatorio.

- Tener patrimonio propio. El patrimonio se encuentra formado por los ingresos por derechos municipales, patentes u otros recursos que las leyes les entregan en forma directa, sin perjuicio de los aportes que se les destinen por el presupuesto general. Esto les permite una autonomía financiera para aprobar su presupuesto, sin perjuicio del control que ejercen otros organismos (Contraloría General de la República).

- Ser creados por ley. Son generados por la Constitución o la Ley.

- Estar sometidos a supervigilancia y control. Cualquiera que sea o haya sido el origen de los órganos territoriales o municipales, debe reconocerse que ellos están integrados en la institucionalidad jurídico administrativa del Estado.

- Poseer autoridades representativas de la localidad que administran. Esta designación puede producirse por elección popular de los componentes de las corporaciones locales o municipios y de su autoridad superior o alcalde, o responder a un sistema en que la nominación de los órganos de administración corresponda a la autoridad central, con participación de los sectores públicos y privado respectivos, o directamente por representantes de los cuerpos o agrupaciones organizadas de la localidad. Lo importante es que exista una real representación de los intereses regionales o locales, con adecuada participación en sus decisiones.

¿Qué ventajas presenta la descentralización territorial?

- Los intereses regionales o locales aparecen más favorecidos, debido a que las decisiones adoptadas se toman en el lugar donde se producen las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía.

- Al descender de nivel, la decisión se descongestiona y se agiliza la acción administrativa, debido a que evita las revisiones que exige la estructura jerárquica.

- La solución de los problemas queda en manos de quienes los conocen directamente y en profundidad, por la conexión que la autoridad tiene con la vida y circunstancias de la región.

Realice ejercicios nº 4 al 5

CLASE 02

1.3. Descentralización Funcional

La descentralización tiene por objeto dotar a ciertos órganos de autonomía, para el ejercicio de funciones específicas. Estos órganos presentan las siguientes características:

a) Tener una función o cometido de carácter especial. Ellos nacen para cumplir propósitos específicos, por ejemplo, de seguridad social, de carácter económico, de fomento, o bien, de carácter empresarial. Además, tienen como finalidad el descongestionamiento, hacer más expedita y eficaz la función administrativa, sin desvincularse totalmente del poder central.

b) Presentan autonomía, la cual es consecuencia de la anterior. Es posible que la ley otorgue potestad reglamentaria al órgano autónomo o descentralizado, pero será en todo caso, una potestad reglada y sujeta a las normas superiores. La autonomía no consiste tanto en esa potestad, sino en la facultad de realizar su cometido administrativo sin sujeción a la jerarquía del poder central.

c) Las potestades que se otorgan a estos órganos significan competencia exclusiva en el orden de materias que les corresponden por ley. Pero su cometido es de carácter general, en el sentido de que no está limitado por un territorio determinado, como en la descentralización territorial, sino por la función. Pueden concurrir, sin embargo, las dos formas en un ente, como el municipio o cualquier servicio de carácter regional que el legislador lo cree como personificado.

d) Como no existe verdadera “independencia” de estos órganos respecto del poder central, a quien está encargada “la administración y gobierno del Estado”, el vínculo que sostiene con él es de tutela o supervigilancia y no el de jerarquía.

e) La vinculación de los órganos descentralizados funcionalmente con el poder central (Presidente de la República) se mantiene a través de un ministerio y es la ley que lo crea la que debe señalarlo así, según la materia.

f) En cuanto a los mecanismos de control, los actos de estos organismos se encuentran sometidos al control jurídico, por los órganos de fiscalización instituidos con tal objeto.

g) La descentralización funcional requiere de un elemento que resulta necesario para la relación jurídica que los órganos así descentralizados mantienen con los administrados y otras entidades públicas: la personalidad jurídica. Como esta personalidad deriva de la ley que los crea, se trata de una personalidad jurídica de derecho público.

h) Para su gestión y administración financiera, estos órganos son dotados de patrimonio distinto y separado del Fisco, el cual se formará con los recursos o bienes que el legislador disponga al efecto, según sea la naturaleza del servicio.

i) No necesariamente el tener patrimonio propio supone un régimen de autonomía financiera que permita a estos órganos liberarse del sistema presupuestario central. Pero la elaboración de sus presupuestos, con aprobación de la autoridad central, como medida de supervigilancia, se dispone frecuentemente, sin perjuicio del control que sobre el gasto público compete a los organismos de fiscalización.

j) Permite realizar los cometidos especiales e importantes del Estado, mediante una instrumentación más dinámica y ágil que la del sector centralizado, puesto que la decisión (al quebrar la línea jerárquica) se efectúa en un nivel que no es el superior.

k) Por su régimen de autonomía, es más fácil que estos órganos se tecnifiquen y recluten personal idóneo y especializado. La designación corresponde al jefe superior, aún cuando en lo demás se rijan por las normas estatutarias comunes.

l) En el cumplimiento de sus fines (especialmente en las empresas) pueden acudir a procedimientos de derecho privado y disponer de recursos que los propios usuarios proporcionan, con la disminución consecuente del costo del servicio para el Estado.

1.4. Descentralización y Democracia

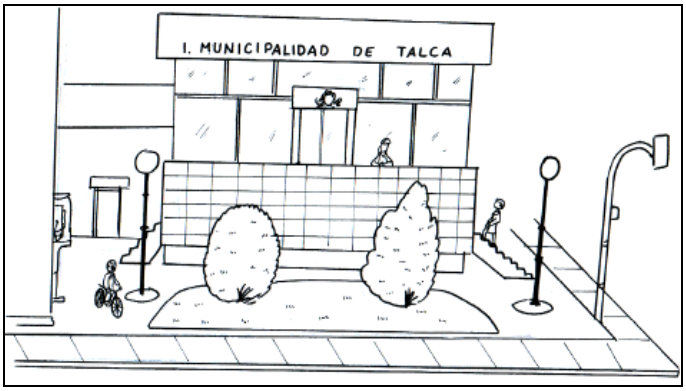
Como sabemos, ambos fenómenos son complejos, y no dependen el uno del otro. Si de régimen político se trata, es erróneo pensar que un régimen centralizado es menos democrático que uno descentralizado.

El concepto de democracia no es un concepto administrativo, sino político y social. El ejercicio del poder democrático supone una serie de relaciones políticas y sociales que pueden darse tanto dentro de un régimen centralista como descentralizado.

Si bien los conceptos de democracia y descentralización no son sinónimos, hay elementos de la descentralización que se le pueden atribuir a la democracia. Es así como la descentralización puede, bajo ciertas condiciones, contribuir a la democratización del país, porque en principio favorece mecanismos de participación de la sociedad civil no directamente relacionados con la representación parlamentaria, y porque permite reforzar el derecho a sufragio.

Este reforzamiento se refiere al hecho de que los ciudadanos no sólo van a elegir a las autoridades que gobiernen en la administración central, sino también las que lo hagan en espacios territoriales más reducidos, como sucede con alcaldes y concejales en nuestro país.

La descentralización implicaría, de esta forma, la redistribución entre varios entes de la legitimidad democrática: los entes descentralizados (regionales y locales) debieran gozar de la misma legitimidad que el propio gobierno nacional, por tanto, no debiera existir siquiera el cuestionamiento respecto de la elección de las autoridades regionales y locales.



Realice ejercicios nº 6 al 8

CLASE 03

2. LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: EVOLUCIÓN DE UN CONCEPTO Y PRINCIPALES INICIATIVAS ADOPTADAS

La centralización es una de las características que permanece constante en el desarrollo del Estado chileno. Algunos autores asocian esto a otro rasgo esencial: su carácter unitario. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, lo primero no tiene que ver con lo segundo, ya que perfectamente puede generarse un Estado unitario descentralizado, así como un Estado de tipo federal con un marcado centralismo.

La preocupación por el extremo centralista tiene larga data. Sus orígenes se remontan al período colonial. Sin embargo, una vez consolidada nuestra Independencia, algunos ordenamientos constitucionales establecieron ciertas normas que pueden ser consideradas como iniciativas descentralizadoras. Ejemplo de lo afirmado fueron las Leyes federales dictadas durante el año 1826, las cuales pretendieron establecer un sistema federal. La Constitución promulgada en 1828 consagraba la existencia de asambleas provinciales, compuestas por diputados elegidos por la ciudadanía.

No obstante, con la Constitución de 1833 y el proyecto Portaliano, el centralismo se acentúa, transformándose en uno de los pilares del desarrollo institucional chileno. La creación de la comuna autónoma, en 1891, es prácticamente el único intento por otorgar una cuota de poder autónomo a las instancias comunales (municipalidades).

La Constitución de 1925 no hizo más que ratificar el paradigma centralista. No obstante, afianzar el carácter unitario del Estado chileno contempló la existencia de asambleas provinciales, las que nunca llegaron a funcionar, debido a que no se dictó una ley que las reglamentara.

Las aspiraciones descentralizadoras, sin embargo, estuvieron presentes en el debate público, antes del quiebre del sistema democrático de 1973. De esta forma, el Senador Salvador Allende, el Presidente Gabriel González Videla y el Senador Guillermo Izquierdo postularon reformas constitucionales en los años 1947, 1948 y 1961, respectivamente, a través de las cuales se pronunciaron por la creación de grandes regiones o zonas multiprovinciales, con la implementación de las asambleas provinciales, integradas por los alcaldes, los representantes de actividades de importancia económica (agricultura, minería, industria, comercio) y educacionales, las organizaciones de empleados y obreros, y otras actividades vitales para el desarrollo.

Con la irrupción de los militares al poder en 1973, se comienza a gestar un nuevo paradigma sobre el cual articular las políticas del nuevo gobierno: regionalización y descentralización. La creación, en 1974, de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), jugó un importante rol en este sentido.

¿Qué resultados se obtuvieron del trabajo de la CONARA?

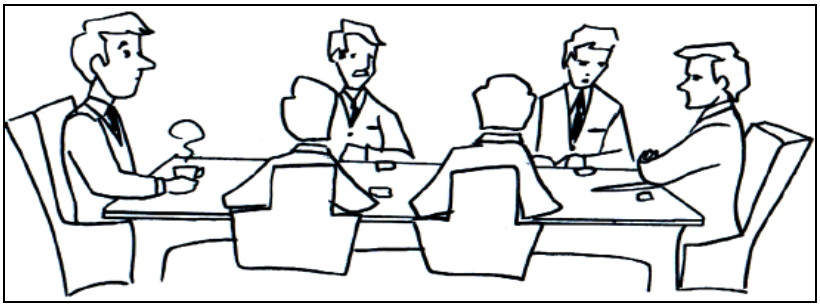
1. A nivel regional, se dictó el Decreto Ley Nº 575, de 1974, para los efectos del Gobierno y la Administración del Estado. En él se describen los principales aspectos de la regionalización:

   - En el ámbito de la división político-administrativa del territorio, el país se divide en trece regiones.

- En el ámbito de la participación, se crearon los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE), especificando sus integrantes, funciones y atribuciones. Obviamente se trató de una participación corporativa, propia del gobierno de esa época.

- En el ámbito de la desconcentración administrativa, se crearon las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), como una forma de desconcentrar territorialmente a los ministerios, estableciéndose la relación de éstas con el Intendente de cada región, sus funciones y atribuciones.

- En el ámbito de la descentralización presupuestaria, se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), al cual se destinaría, al menos, el 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces, que se destinaría a la formación del denominado Fondo Común Municipal (FCM).



2. A nivel comunal, se dictó el Decreto Ley Nº 573, de 1974, como un Estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado, donde se definió en el artículo 14º a las municipalidades como "instituciones de derecho público funcional y territorialmente descentralizada, cuyo cometido es dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local y, en especial, participar en la planificación y ejecución del desarrollo económico y social de la comuna o agrupación de comunas, sea actuando separadamente o coordinando su acción con otros municipios o con los demás servicios y organizaciones del sector privado, en la ejecución de los planes de desarrollo comunal".

Luego, se dictó el Decreto Ley Nº 1.289, de 1976, sobre la Organización de Municipios y Administración Comunal. En la práctica, la administración local quedaba jerárquicamente vinculada al jefe del Poder Ejecutivo.

En 1988 se promulgó la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que fijó la naturaleza, funciones, atribuciones y organización interna de los municipios.

Los municipios quedaron estructurados por dos órganos: el Alcalde, definido como la máxima autoridad local, y otro colegiado, el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO), cuyo rol era constituirse como un nexo entre la comunidad y el alcalde, el cual en la práctica no se trató de un organismo participativo.

Uno de los aspectos de mayor relevancia del proceso dice relación con la creciente vinculación entre regionalización y descentralización. Sin embargo, el proyecto regionalizador no tuvo su contraparte en una efectiva descentralización de la organización administrativa, regional y local. Por el contrario, por la propia naturaleza autoritaria del régimen imperante, no les fueron transferidas la capacidad de decisión real en la solución de problemas y en la búsqueda de formas alternativas de desarrollo. De esta forma, quedaron subordinados al poder central, el cual velaba por la congruencia en la aplicación de las políticas y por la vigencia del paradigma autocrático, más que en privilegiar la participación real de los gobernados. Podría afirmarse que a nivel decisional, más que una descentralización, lo que efectivamente existía era una desconcentración.

Con el advenimiento del régimen democrático, la temática de la descentralización adquiere gran relevancia, especialmente vinculado a la democratización regional y local. El gobierno del presidente Aylwin sentó las bases de la actual estructura regional, a través de la dictación de la Ley Nº 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

En 1991, se promulgó la Ley 19.097 que reforma la Constitución Política en materia de Gobierno Regional y Administración Comunal.

Las ideas matrices de la iniciativa fueron las siguientes:

- Como una primera idea, se planteó el deseo de reafirmar el carácter unitario del Estado y a la vez, propiciar su descentralización administrativa, lo que contribuiría de manera efectiva al mejor cumplimiento de las funciones que deben llevar a cabo sus diferentes órganos.

- En segundo término, se contempló ampliar la competencia de los Tribunales Electorales Regionales, delimitándose así un ámbito de acción que permitiera el logro eficiente de los objetivos que la propia ley les confiere.

- En el ámbito municipal, se planteó la necesidad de suprimir la existencia de los alcaldes designados por el Presidente de la República, evitándose de esta manera la concentración de la toma de decisiones en el nivel central, situación que caracterizó a nuestro país por largo tiempo.

- Además, se establecieron los órganos superiores de las municipalidades (el Alcalde y el Concejo), consagrando al mismo tiempo, la generación democrática de ambos, a través del sufragio universal.

- También, se otorga a las municipalidades la autonomía necesaria para llevar a cabo la variada gama de funciones que deben desarrollar. Las municipalidades tendrían, por lo tanto, amplias capacidades para tomar sus propias decisiones en forma rápida y oportuna.

- Asimismo, se procedió a exceptuar del principio de la no afectación de tributos a un fin específico, a aquellos que gravaran actividades o bienes que tuvieran una clara identificación regional o local.

- Como una innovación muy trascendental, se postuló la creación de los Gobiernos Regionales, descentralizándose así la función de administración superior de la región. Se les dotó de personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio, e investidos de determinadas atribuciones.

- Asimismo, se consideró relevante determinar la existencia de gobernaciones en las diferentes provincias del país, constituyéndolas en entes desconcentrados del Intendente, con el objetivo de obtener un desarrollo más equitativo de los diferentes territorios de cada región.

- Se estimó relevante adecuar diferentes disposiciones generales, en lo relativo al gobierno y a la administración interior del Estado, a fin de que contribuyeran al proceso de descentralización.

- Además, la reforma refleja el carácter democrático del Concejo, al determinar que estará formado por concejales elegidos por sufragio universal.

- Se entrega a las municipalidades autonomía para la administración de sus finanzas y al mismo tiempo, se consagra un mecanismo de redistribución de los ingresos propios entre las municipalidades: el Fondo Común Municipal.

- En el aspecto financiero, la Ley presenta la creación de diversos mecanismos e instrumentos de financiamiento, los cuales posibilitan que cada una de las regiones pueda asumir en forma rápida y oportuna la satisfacción de sus necesidades, en base a información que ellas mismas manejan y según sus propios intereses. Los mecanismos mencionados son compatibles con el orden general de la Hacienda Pública, lo que es muy importante para que su funcionamiento sea compatible con la política financiera general del país.

Para finalizar, es importante destacar que esta norma es considerada de gran trascendencia para nuestro país, no solamente en el presente, sino también en el futuro. Es importante en el presente, porque a través de ella se cierra un capítulo importante del proceso de modificación y elaboración de normas jurídicas destinadas a profundizar el sistema democrático. Al mismo tiempo, posee también gran trascendencia para el futuro, porque estas disposiciones responden a las demandas que plantea la expansión económica del país, contribuyendo a la necesaria interacción entre el sector público y privado para enfrentar con éxito la gran tarea de los años venideros: superar la pobreza, a través de un crecimiento sostenido en las políticas afianzadoras de la equidad social.

¿Y en el ámbito municipal?

La gran reforma a la Administración Municipal está dada por la modificación de la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en marzo de 1992, a través de la Ley Nº 19.130, que contiene diferentes aspectos relativos a la estructura y funcionamiento de las municipalidades.

Las principales innovaciones introducidas en la reforma fueron:

- La creación de los Concejos Municipales, en reemplazo de los CODECO (Consejos de Desarrollo Comunal), que existían en la legislación anterior. La ley establece que los miembros del Concejo son elegidos por votación popular, teniendo una función normativa, resolutiva y fiscalizadora de la actividad municipal. Se consagra, además, el principio de generación democrática de las máximas autoridades municipales.

- Con respecto a los mecanismos de participación de la comunidad, la normativa posibilita una amplia intervención de la comunidad organizada en la gestión de los asuntos comunales. Se determina, de esta manera, la existencia de un Consejo Económico y Social Comunal de tipo consultivo, lo que permite la participación efectiva de la comunidad organizada en la solución de los problemas locales.

- En cuanto a las autoridades municipales, la Ley establece que los alcaldes serán elegidos directamente por los miembros de la comunidad o indirectamente por el respectivo Concejo, en caso de que ninguno obtenga el 35% de los votos. Esta disposición difiere en forma significativa de la anterior Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que establecía que el alcalde debía ser designado por el Consejo Regional de Desarrollo a partir de una terna propuesta por el Consejo de Desarrollo Comunal respectivo.

Sin embargo, aún falta mucho por concretar en el ámbito regional y local, especialmente en lo que se refiere a la efectiva participación de la ciudadanía en instancias más cercanas a sus intereses.

En consideración al marco actual o al surgimiento del nuevo paradigma descentralización/participación/desarrollo local, es necesario analizar si existe algún tipo de redefinición de enfoques en torno a la descentralización.

Sin duda, que en atención a los procesos de modernización del Estado, se han esbozado nuevos requerimientos en torno a la descentralización, en el sentido de que ésta debe responder a dos aspectos, los que hoy son considerados prioritarios: la democratización y el ajuste en el manejo de las finanzas públicas en instancias más pequeñas de decisión.

Esto ha llevado a que se incorporen dos elementos de relevancia, que condicionan los desafíos de la descentralización: la equidad, en el sentido de lograr equilibrio en el reparto de los beneficios obtenidos producto del desarrollo económico, y la participación, entendida como la intervención de la población en el sistema de toma de decisiones. Serán estos elementos los principales ejes de análisis de las políticas de descentralización y los principales parámetros para evaluar los resultados de éstas.

No debe; sin embargo, confundirse el aumento de la participación con un incremento de la democratización, pues no existe correlación entre ambas. Lo primero que se debe considerar, en este sentido, es qué se entenderá por participación, y en virtud de ello determinar de qué forma ésta contribuye al perfeccionamiento democrático. Existen casos, por ejemplo, como el desarrollado por el régimen militar chileno, a través del cual se pretendía fomentar la participación de tipo corporativista, con clara exclusión de algunos sectores.

No obstante, una vez recuperado el régimen democrático, se podrá impulsar un tipo de participación pluralista, en donde todas las posiciones tengan cabida, existiendo la real posibilidad de participar (o al menos influir) en la adopción de decisiones públicas. En este sentido, cobra gran relevancia el hecho de que un aumento de la participación (producida a partir de un proceso descentralizador), redunde indirectamente en una revalorización de la democracia, en el sentido de fomentar la existencia de una cultura cívica sólida, capaz de expresarse no sólo en la realización de procesos electorales, sino que además, en la convivencia social de los ciudadanos.

En conclusión, se puede sostener que participación y democracia no son sinónimos, pero en nuestro concepto, el primero de ellos contribuye significativamente al afianzamiento de una cultura cívica que produce efectos positivos en el sistema democrático.

Realice ejercicios nº 9 al 11

CLASE 04

3. PRINCIPALES EJES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN NACIONAL

A continuación, nos referiremos a ellos con mayor detalle, considerando la legislación existente y la experiencia acumulada del proceso, desde que se hicieron las reformas de 1991. Con tal objeto, utilizaremos principalmente las leyes Nº 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, y 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

3.1. Ámbito Municipal

Comenzaremos analizando los órganos de la institución más cercana a la comunidad, el municipio, que es considerado por la mayoría de los autores como la unidad descentralizada por excelencia.

3.1.1. Concepto de Municipalidad

La Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su artículo 1º inciso segundo, define a las municipalidades como "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".

- Su función genérica es la administración local de cada comuna o agrupación de comunas (división territorial) determinada por ley.

- Son corporaciones están constituidas por más de un órgano (Alcalde, Concejo, CESCO), mediante los cuales ejerce sus funciones y aplica las atribuciones que la ley le encomienda.

- Su autonomía es de carácter administrativo, no político. No está subordinada a ningún otro órgano público, no existe un vínculo jerárquico o de dependencia respecto de otra autoridad, como también en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, es considerada un órgano de la Administración del Estado.

- Que sean corporaciones de derecho público significa que su creación, funciones y organización tienen su origen en la Constitución Política, está regulado por las normas de ésta y su respectiva ley orgánica, a las cuales debe someter su actuar.

- Que tengan personalidad jurídica, implica que pueden ejercer derechos y obligaciones, y que además tienen un nombre, domicilio, patrimonio, es decir, los atributos de la personalidad.

- Tiene patrimonio propio y, por lo tanto, son titulares en la adquisición de bienes, así como también en la generación de deudas.

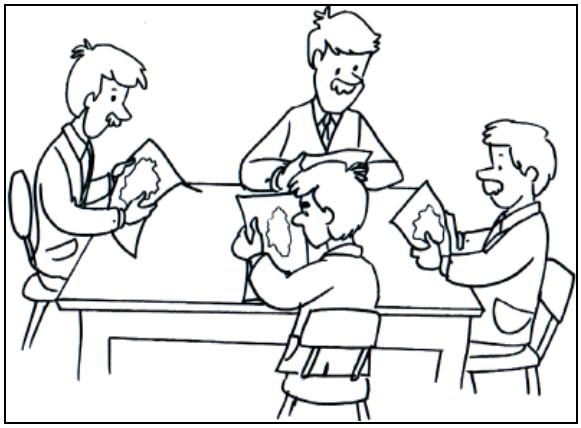
- Es un órgano participativo, por cuanto contempla mecanismos que aseguran la representación de la comunidad (elección de autoridades).

Limitaciones en la autonomía de las municipalidades

- La primera de ellas está dada por el propio ordenamiento jurídico, establecido en los artículos 6º y 7º de la Constitución, y que en forma genérica obligan a los órganos del Estado a someter su acción a la Constitución y las normas dictadas en conformidad a ella.

- Deben enmarcar su actuar dentro de los planes de desarrollo nacional y regional.

- Al formar parte de la Administración del Estado (recordemos que éste tiene un carácter unitario), deben armonizar su actuar con otros organismos públicos y propender a la unidad de acción.



3.1.2. Funciones Privativas de las Municipalidades (Artículo 3º)

Son aquellas cuya competencia corresponde exclusivamente a las municipalidades, y cuyo ejercicio no puede ser asumido por otras entidades en forma independiente de ellas.

Estas funciones son las siguientes:

- Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

- La planificación y regulación de la comuna, y la confección del plan regulador comunal. Esto se refiere a la planificación y regulación urbana de la(s) comuna(s), en especial de sus centros poblados.

- Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público, dentro de la comuna.

- Aplicar disposiciones sobre urbanismo y construcción.

- Preocuparse del aseo y ornato.

- Promover el desarrollo comunitario.

3.1.3. Atribuciones Esenciales de las Municipalidades (Artículo 5º)

Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:

- La educación y la cultura (administración de establecimientos educacionales traspasados, constitución de corporaciones para la promoción de la cultura).

- La salud pública y la protección del medio ambiente (administración de servicios traspasados de salud, fiscalización en materias de salud y de colaboración con los organismos públicos, promulgación de ordenanzas, ejecutar programas sectoriales en coordinación con el ministerio respectivo).

- La asistencia social y jurídica.

- La capacitación y promoción del empleo y el fomento productivo (convenios con SENCE, a fin de establecer oficinas de colocación o intermediación laboral).

- El turismo, el deporte y la recreación (coordinación con el Instituto Nacional del Deporte y con organizaciones deportivas y comunitarias).

- La urbanización y la vialidad urbana y rural.

- La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.

- El transporte y tránsitos públicos (ordenanzas).

- La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.

- El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación (en coordinación con Carabineros e Investigaciones, por ser éstos los encargados de garantizar el orden y la seguridad pública interior).

- La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

- El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

En general, los mecanismos que se utilizan para dar cumplimiento a las funciones compartidas son: la acción directa de los municipios, la coordinación con organismos públicos y la suscripción de convenios.

CLASE 05

3.1.4. El Alcalde (Artículo 47°)

Para dar cumplimiento a sus funciones, tienen las siguientes atribuciones:

a) Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento.

b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal.

c) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido el subsuelo, existente en la comuna (salvo que su administración, por expresa disposición legal, le corresponda a otros órganos de la administración del Estado).

d) Dictar resoluciones obligatorias, con carácter general o particular. Esta es la denominada potestad reglamentaria municipal, que se expresa en:

- Ordenanzas: normas generales de carácter permanente y obligatorio, aplicables a la comunidad.

- Reglamentos: normas generales de carácter permanente y obligatorio, relativas a materias de orden interno de las municipalidades.
- Decretos alcaldicios: pueden tener carácter interno o externo al municipio, permanente o transitorio, pero necesariamente tratan sobre casos particulares.

- Instrucciones: son directrices impartidas a los subalternos, conformando una actividad meramente administrativa.

e) Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.

f) Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles.

g) Otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones. Estas subvenciones y aportes no pueden exceder, en conjunto, al siete por ciento del presupuesto municipal.

h) Aplicar tributos que graven (impongan) actividades o bienes que tengan clara identificación local y que estén destinados a obras de desarrollo comunal.

i) Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura.

j) Establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, las denominadas unidades vecinales, a fin de lograr un desarrollo equilibrado y una adecuada canalización de la participación ciudadana.

3.1.5. Responsabilidades del Alcalde

Es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad, le corresponde su dirección y administración superior, y la supervigilancia de su funcionamiento. Tiene doble naturaleza jurídica: es funcionario y es concejal.

La calidad de funcionario se funda en el hecho de que ocupa un cargo público contemplado en la planta municipal, teniendo incluso un grado asignado de la escala de remuneraciones del personal municipal.

La calidad de concejal tiene relación con la modalidad de acceso al cargo: en nuestro ordenamiento jurídico sólo se contempla la elección de concejales, uno de los cuales es electo Alcalde (de acuerdo a las votaciones obtenidas y a la aplicación de determinados procedimientos).

- Responsabilidad del Alcalde

El Alcalde presenta diferentes niveles de responsabilidad, los que se pueden dividir en:

- Responsabilidad político administrativa, derivada de las posibles inhabilidades o incompatibilidades sobrevinientes, o por declaración de notable abandono de deberes (pronunciamiento del Tribunal Electoral Regional).

- Responsabilidad penal, a consecuencia de la comisión de un crimen o simple delito (procedimiento penal específico).

- Responsabilidad civil, que tiene como fuente la responsabilidad civil contractual o extracontractual (declarada por los tribunales ordinarios de justicia).

Además, al Alcalde le es aplicable el principio de independencia de la responsabilidad, en virtud del cual por la ocurrencia de un hecho, omisión o negligencia pueden aplicársele los diversos tipos de responsabilidad en forma separada y autónoma.

3.1.6. Atribuciones del Alcalde

A continuación, se estudiarán las principales atribuciones que posee el Alcalde; algunas de ellas son de su exclusiva legitimidad, mientras que otras requieren del acuerdo, o bien, de la consulta del Concejo Municipal para su puesta en práctica.

a. Atribuciones Exclusivas del Alcalde:

- Representar judicial y extrajudicialmente a la Municipalidad.
- Proponer al Concejo, la organización interna de la municipalidad (si bien, se requiere acuerdo del Concejo para establecer un reglamento interno que fije distribución de cargos y departamentalización).
- Nombrar y remover a los funcionarios de su dependencia, de acuerdo con las normas estatutarias que los rijan.
- Aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia, en conformidad con las normas del estatuto que los rigen.
- Administrar los recursos financieros de la municipalidad, los bienes municipales y nacionales de uso público, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
- Otorgar, renovar o poner término a permisos municipales.
- Adquirir y enajenar bienes, muebles, etc.
- Dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular.
- Delegar el ejercicio de parte de sus atribuciones exclusivas en funcionarios de su dependencia o en los delegados que designe (salvo aquellas que requieran del acuerdo del Concejo y las que se relacionen con el nombramiento, remoción o aplicación de medidas disciplinarias a los funcionarios bajo su dependencia).
- Coordinar, con los servicios públicos, la acción de éstos en la comuna, así como el funcionamiento de la municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda.

- Ejecutar los actos y celebrar los contratos necesarios para el adecuado cumplimiento de las funciones de la municipalidad.

- Convocar y presidir el Concejo, así como el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO).
- Someter a plebiscito las materias de administración local.

- Autorizar la circulación de vehículos municipales fuera de los días y horas de trabajo.

b. Atribuciones del Alcalde con Acuerdo del Concejo Municipal:

- Aprobar el plan comunal de desarrollo y el presupuesto municipal, y sus modificaciones, como asimismo los presupuestos de salud y educación, los programas de inversión correspondientes y las políticas de recursos humanos, de prestación de servicios municipales y de concesiones, permisos y licitaciones.

- Aprobar el proyecto del plan regulador comunal y sus modificaciones.

- Establecer derechos por los servicios municipales y por los permisos y concesiones.

- Aplicar, dentro de los marcos que indique la ley, los tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y que estén destinados a obras de desarrollo comunal.

- Expropiar bienes inmuebles, a fin de dar cumplimiento al plan regulador comunal.

- Otorgar subvenciones y aportes, para financiar actividades comprendidas entre las funciones de las municipalidades, a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, y ponerles término.

- Transigir judicial y extrajudicialmente.

- Otorgar concesiones municipales, renovarlas y ponerles término.

- Dictar ordenanzas municipales y el reglamento de organización interna de la municipalidad.

- Omitir el trámite de licitación pública en los casos de imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas.

- Convocar, de propia iniciativa, a plebiscito comunal, en conformidad con lo dispuesto en el título IV de la Ley 18.695.

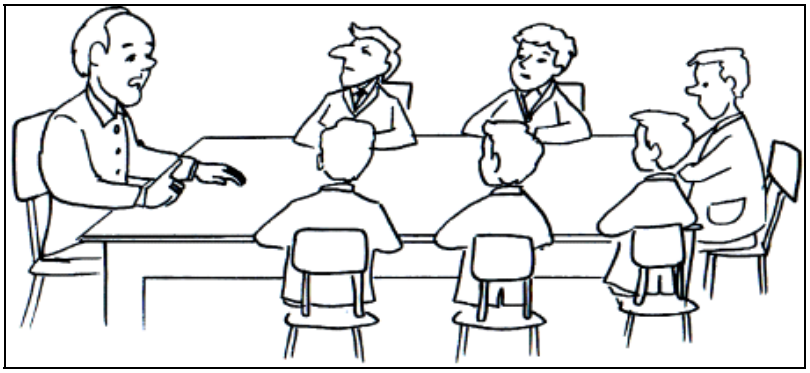
- Otorgar, renovar, caducar y trasladar patentes de alcoholes (previa consulta a las juntas de vecinos respectivas).

- Fijar el horario de funcionamiento de los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas existentes en la comuna.

- Redistribuir o destinar a otras unidades al personal municipal que se desempeñe en la unidad de control.

c. Atribución del Alcalde con Consulta al Concejo Municipal:

- Designación de delegados en localidades distantes de la sede municipal o en cualquier lugar de la comuna, cuando las circunstancias así lo justifiquen.



Realice ejercicios nº 12 al 17

CLASE 06

3.1.7. Procedimiento de Elección del Alcalde

Según la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, los concejales son elegidos a través de votación popular, cada cuatro años.

La particularidad de este mecanismo consiste en que no existe diferencia en la elección de alcaldes y concejales, es decir, no se contempla una votación separada para proveer el cargo de concejal y el de alcalde. Por ello, al momento de emitir su votación, la ciudadanía debe elegir entre un listado de candidatos, algunos de los cuales finalmente resultarán electos concejales. De entre éstos surgirá el alcalde.

La ley permite la existencia de pactos (listas) y sub-pactos (generalmente agrupados en bloques de partidos políticos), y reconoce el derecho de los independientes a presentar candidaturas.

En términos electorales, el método utilizado es el denominado sistema proporcional[3], que permite una mayor distribución al momento de llenar los cupos de concejales entre las distintas listas postulantes. Este sistema no guarda relación alguna con el sistema binominal mayoritario, usado para la elección de diputados y senadores.

El procedimiento de elección de concejales es el siguiente (artículo 119 y 120):

Determinación de los votos de lista: se suman las preferencias emitidas a favor de cada uno de los candidatos de una misma lista.

Determinación de la cifra repartidora o cuociente electoral: consiste en dividir los votos de lista sucesivamente, por uno, dos, tres, cuatro, etc. hasta formar tantos cuocientes por cada lista, como concejales corresponda elegir (en este caso, 6, 8 ó 10).

Todos estos cuocientes se colocan en orden decreciente, hasta tener un número de ellos igual al de cargos a elegir. El cuociente que ocupe el último de estos lugares (el sexto, octavo o décimo, según sea el caso) será el cuociente electoral, que permitirá establecer cuántos son los elegidos en cada lista, mediante la división del total de votos de la misma por dicho cuociente.

Determinación de los concejales elegidos en cada lista: en general, dentro de las listas resultan elegidos los candidatos que hubiesen obtenido las más altas mayorías individuales. En caso que existan pactos, se utilizará un nuevo cuociente electoral para determinar qué candidatos resultaron elegidos en el respectivo pacto.

Mucho más simple resulta la elección del alcalde. Existen dos formas de determinar quién resultará electo:

En el primer caso, es electo el candidato a concejal que ha obtenido la primera mayoría en la comuna y que pertenece a lista o pacto que cuenta, al menos, con el treinta por ciento de los votos válidamente emitidos.

De no darse esta situación, se elige al candidato a concejal que tenga individualmente la mayor votación dentro de la lista o pacto mayoritario de la comuna.

3.1.8. El Concejo

Es un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que la ley de municipalidades le señala. Sus miembros duran cuatro años en el cargo.

Sus características son:

- Es un órgano de carácter esencial.
- Es un órgano colegiado, integrado por seis, ocho o diez concejales (dependiendo del número de electores de la comuna o conjunto de comunas).
- Es un órgano de elección popular, constituido por medio del sufragio universal.
- Es un órgano de carácter normativo, por cuanto concurre en la formación de resoluciones que regulan las conductas de la comunidad, a través del dictado de ordenanzas.
- Es un órgano de carácter resolutivo, que debe concurrir con su acuerdo en diversas materias.

- Es un órgano fiscalizador, respecto de las actuaciones del Alcalde y de las unidades que componen la administración interna del municipio.

- Es un órgano de participación, que permite, a través de la elección de los concejales, la expresión de las diversas corrientes de opinión de la comunidad.

- El cargo de Concejal no constituye un cargo público, por lo tanto, no le son aplicables las disposiciones estatutarias de los funcionarios municipales. Debido a esto, no tiene responsabilidad administrativa, pero sí política, civil y penal.

Son atribuciones esenciales del Concejo:

- Elegir al Alcalde, en caso de vacancia.

- Pronunciarse respecto de aquellas materias para las cuales el Alcalde requiere su acuerdo (ver atribuciones del Alcalde).

- Fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipales y la ejecución del presupuesto municipal.

- Fiscalizar las actuaciones del Alcalde y formularle las observaciones que le merezcan, las que deberán ser respondidas por escrito, dentro del plazo máximo de veinte días.

- Pronunciarse respecto de los motivos de renuncia a los cargos de alcalde y de concejal.

- Aprobar la participación municipal en asociaciones, corporaciones o fundaciones.

- Recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal.

- Citar o pedir información, a través del alcalde, a los organismos o funcionarios municipales, cuando lo estime necesario, para pronunciarse sobre las materias de su competencia.

- Fiscalizar las unidades o servicios municipales.

- Autorizar los cometidos del alcalde y de los concejales que signifiquen ausentarse del territorio nacional.

- Supervisar el cumplimiento del plan de desarrollo comunal.

3.1.9. El Consejo Económico y Social Comunal (CESCO)

Es un órgano asesor de la municipalidad, y tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Tanto su organización, funcionamiento y competencias, son determinados por cada municipalidad, en un reglamento que el alcalde debe someter a la aprobación del Consejo.

Sus integrantes (los consejeros) duran cuatro años en sus funciones.

El CESCO deberá pronunciarse sobre la cuenta pública del Alcalde y sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales en la comuna. El Alcalde debe informar al CESCO acerca de los presupuestos de inversión, del plan de desarrollo comunal y del plan regulador.

CLASE 07

3.2. Ámbito Regional y Provincial

El establecimiento de los Gobiernos Regionales y el camino histórico que se inicia con aquella iniciativa, es considerada por los autores y especialistas como la principal reforma a la estructura del Estado chileno, desde que se dictó la Constitución Política de 1833.

La reforma al sistema de administración regional encuentra su primer avance en la reforma constitucional contenida en la Ley Nº 19.097, aparecida en el Diario oficial con fecha 12-11-1991, en cuyo texto legal se prescribe una nueva redacción al artículo 3º de nuestra Constitución Política, al señalarse que: “El estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad a la ley”.

En segundo término, la reforma constitucional señalada precedentemente, establece: “se modifica el artículo 100 de la Constitución Política, al consagrarse que la administración superior de cada región radicará en un gobierno regional”.

El texto constitucional prescribe en el referido artículo 100 que “La administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. El gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio”.

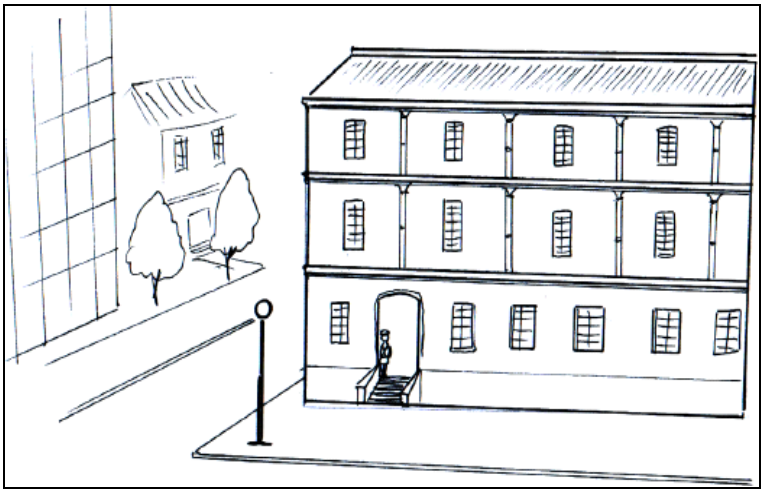
El tercer paso legislativo que se dio en este proceso de reforma al sistema estatal chileno, fue la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Nº 19.175, el día 11 de noviembre de 1992. Este texto legal complementa y desarrolla en forma extensa las reformas al Estado chileno que fueron introducidas a la Constitución Política durante 1991, y que se referían fundamentalmente a la creación de los Gobierno Regionales.

En términos generales, la reforma a la administración regional contempla la creación de una nueva institucionalidad para la administración regional, cuyos principales responsables son, el propio Gobierno Regional, el Intendente (en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional) y el Consejo Regional, como representante de la comunidad regional en la gestión de los recursos destinados a la región.

Cabe señalar que la reforma al sistema de administración regional, fue un importante paso en la modernización de nuestra estructura estatal, sus alcances están lejos de asemejarse a las iniciativas que se han implementado en países como España o Francia, Estados de una consistente tradición unitaria y centralista, pero que han dado pasos efectivos para instaurar verdaderas autonomías en sus territorios regionales y provinciales.

Es el logro de mayores cuotas de poder político y autonomía para las comunidades regionales, el gran desafío del futuro político de nuestro país.

Dicho lo anterior, pasamos a estudiar los principales conceptos, elementos e instituciones del sistema de administración regional, implementado en 1992.



3.2.1. El Intendente

El gobierno interior de cada región reside en el Intendente, quien es el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Es nombrado por éste y se mantiene en sus funciones mientras cuente con su confianza.

El intendente es subrogado por el gobernador de la provincia asiento de la capital regional y, a falta de éste, por el funcionario de más alto grado del respectivo escalafón.

3.2.2. Funciones del Intendente en su Calidad de Representante del Presidente de la República en la Región

A continuación, se darán a conocer las principales funciones que debe cumplir el Intendente en la región sobre la cual fue designado como autoridad representante del Presidente de la República.

- Dirigir las tareas de gobierno al interior de la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior.

- Velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes.

- Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley.

- Dar cuenta, en forma reservada, al Presidente de la República, de las faltas que notare en la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder judicial.

- Aplicar administrativamente las disposiciones de la Ley de Extranjería, pudiendo disponer la expulsión de los extranjeros del territorio nacional, en los casos y con arreglo a las formas previstas en ella.

- Representar extrajudicialmente al Estado en la región, para la realización de los actos y la celebración de los contratos que queden comprendidos en la esfera de su competencia.

- Ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región.

- Proponer al Presidente de la República una terna para la designación de los secretarios regionales ministeriales.

- Proponer al Presidente de la República, en forma reservada, con información al ministro del ramo, la remoción de los secretarios regionales ministeriales. De la misma forma, podrá proponer al ministro respectivo o jefe superior del servicio, en su caso, la remoción de los jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en la región.

- Adoptar las medidas necesarias para la adecuada administración de los complejos fronterizos establecidos o que se establezcan en la región, en coordinación con los servicios nacionales respectivos.

- Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe.

- Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

- Cumplir las demás funciones que le asignen las leyes y las atribuciones que el Presidente de la República le delegue, incluida la de otorgar personalidad jurídica a las corporaciones y fundaciones que se propongan desarrollar actividades en el ámbito de la región.

El intendente puede delegar en los gobernadores determinadas atribuciones, no pudiendo ejercer la competencia delegada sin revocar previamente la delegación.

CLASE 08

3.2.3. El Gobernador

En cada provincia existe una gobernación, que es un órgano territorialmente desconcentrado del Intendente. Está a cargo de un Gobernador, funcionario que es nombrado y removido por el Presidente de la República.

El gobernador tiene a su cargo la administración superior de la respectiva provincia, en la esfera de atribuciones que corresponden al intendente en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional, y preside el consejo económico y social provincial.

3.2.4. Atribuciones del Gobernador

A continuación, se mencionan las principales atribuciones que debe ejercer el gobernador en su territorio de jurisdicción.

- Ejercer las tareas de gobierno interior, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes.

- Aplicar en la provincia las disposiciones legales sobre extranjería.

- Autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad con las normas vigentes.

- Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley.

- Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe.

- Autorizar la circulación de los vehículos de los servicios públicos creados por ley, fuera de los días y horas de trabajo, para el cumplimiento de la función administrativa, así como la excepción de uso de disco fiscal, en conformidad con las normas vigentes.

- Ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público.

- Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones o de las que le delegue el intendente.

- Supervigilar los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas, que operen en la provincia.

- Cumplir las demás funciones y ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos le asignen, así como aquellas que el intendente expresamente le delegue.

- Supervisar los programas y proyectos de desarrollo que los servicios públicos creados por ley efectúen en la provincia.

- Proponer al intendente proyectos específicos de desarrollo de la provincia.

- Asesorar a las municipalidades de su jurisdicción, especialmente en la elaboración y ejecución de programas y proyectos, cuando ellas lo soliciten.

- Promover la participación del sector privado en las actividades de desarrollo de la provincia.

- Disponer las medidas de coordinación necesarias para el desarrollo provincial y, especialmente, de los programas de infraestructura económica y social básica.

- Hacer presente al intendente o a los respectivos secretarios regionales ministeriales, con la debida oportunidad, las necesidades que observare en su territorio jurisdiccional.

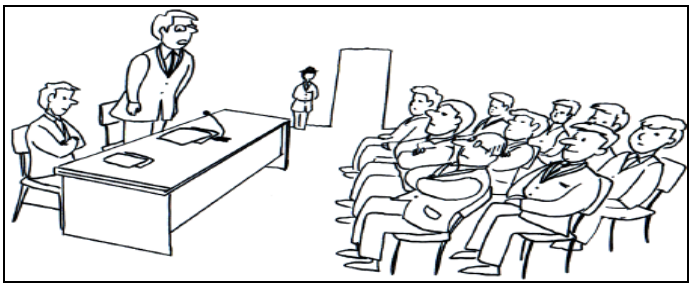
Con autorización del intendente, el gobernador puede designar delegados con atribuciones específicas para una o más localidades, cuando presenten condiciones de aislamiento o cuando circunstancias calificadas lo hagan necesario, pudiendo poner término a la delegación en cualquier momento.

Además, el Gobernador debe informar al consejo económico y social provincial, semestralmente, sobre la marcha de la administración a nivel provincial y de la ejecución de los programas y proyectos que se desarrollen en la provincia.

3.2.5. Disposiciones Comunes a Intendentes y Gobernadores

A los intendentes y gobernadores les son aplicables las mismas disposiciones en las siguientes materias:

- Requisitos de ingreso para ser designado intendente o gobernador.
- Incompatibilidades: los cargos de intendente, gobernador, concejal y consejero municipal, miembros del consejo económico y social provincial, y consejero regional, son incompatibles entre sí.
- Los intendentes y gobernadores cesarán en sus cargos por similares causales.
- Los intendentes y gobernadores ejercen sus funciones en la capital regional o provincial, según corresponda, sin perjuicio de que puedan ejercerlas, transitoriamente, en otras localidades de sus territorios jurisdiccionales.
- Los intendentes y gobernadores pueden solicitar de los jefes de los organismos de la Administración del Estado sujetos a su fiscalización o supervigilancia, los informes que requieran para dichos fines, debiendo éstos proporcionarlos oportunamente.
- Los intendentes y gobernadores deberán poner en conocimiento de la Contraloría General de la República y del tribunal competente, aquellos hechos que, con fundamento plausible, puedan originar responsabilidad administrativa, civil o penal en contra de algún funcionario de las instituciones sujetas a su fiscalización o supervigilancia.



3.2.6. El Gobierno Regional

La administración superior de cada región del país está radicada en un Gobierno Regional, que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella.

Para el ejercicio de sus funciones, los gobiernos regionales gozan de personalidad jurídica de derecho público, tienen patrimonio propio y poseen determinadas atribuciones conferidas por ley.

En la administración interna de las regiones, los gobiernos regionales deben observar como principio básico, el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural.

A su vez, en el ejercicio de sus funciones, deben inspirarse en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Los gobiernos regionales tienen su sede en la capital de la respectiva región, sin perjuicio de que puedan ejercer sus funciones transitoriamente en otras localidades de la región.

Realice ejercicios nº 18 al 24

CLASE 09

3.2.7. Funciones del Gobierno Regional

A continuación, se estudiarán las principales funciones que debe llevar a cabo el Gobierno Regional, algunas de ellas tienen carácter general, mientras que otras se orientan a áreas específicas.

a. Funciones Generales del Gobierno Regional

- Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como un proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Para efectos de asegurar la congruencia entre las políticas y planes nacionales y regionales, el Ministerio de Planificación y Cooperación asistirá técnicamente a cada gobierno regional en la elaboración de los

correspondientes instrumentos, emitiendo, a solicitud del gobierno regional, los informes pertinentes.

- Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y de aquellos que procedan de acuerdo al artículo 73 de la ley 19.175.

- Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional, que contemple anualmente la Ley de Presupuestos de la Nación.

- Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y a los decretos supremos reglamentarios, las que estarán sujetas al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y se publicarán en el Diario Oficial.

- Asesorar a las municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo.

- Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes.

- Participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva.

- Ejercer las competencias que le sean transferidas de conformidad a la ley.

- Mantener relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos, a fin de armonizar el ejercicio de sus respectivas funciones.

b. Funciones del Gobierno Regional en Materias de Ordenamiento Territorial

- Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes.

- Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región.

- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia.

- Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región.

- Fomentar y propender el desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.

- Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos, sin perjuicio de los traslados transitorios a otras localidades de la región.

c. Funciones en Materias de Fomento de las Actividades Productivas

- Contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral, desde el punto de vista de cada región, y desarrollar y aplicar las políticas nacionales así definidas, en el ámbito regional.

- Establecer prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores, preocupándose especialmente por una explotación racional de los recursos naturales, coordinando a los entes públicos competentes y concertando acciones con el sector privado en los estamentos que corresponda.

- Promover la investigación científica y tecnológica, y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región.

- Fomentar el turismo en los niveles regional y provincial, con arreglo a las políticas nacionales.

d. Funciones en Materia de Desarrollo Social y Cultural

- Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza, haciéndolas compatibles con las políticas nacionales sobre la materia.

- Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas para facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación, y asistencia judicial.

- Determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del Consejo Regional, teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto ambiental y social que se efectúen en conformidad a la normativa aplicable.

- Distribuir, entre las municipalidades de la región, los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas, en virtud de las atribuciones que les otorgue la ley.

- Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región.

- Fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales, y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias.

CLASE 10

3.2.8. Atribuciones del Gobierno Regional

Las principales atribuciones que presenta el Gobierno Regional son:

- Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes, no pudiendo establecer en ellas, para el ejercicio de actividades, requisitos adicionales a los previstos por las respectivas leyes y los reglamentos supremos que las complementen.

- Adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos, conforme a lo dispuesto por la ley.

- Convenir, con los ministerios, programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional.

- Disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten, con cargo a su presupuesto.

- Aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo.

- Aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales, de acuerdo con la normativa que rija en la materia, como asimismo, emitir opinión respecto de los planes reguladores regionales.

- Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas, cuando corresponda.

- Proponer criterios para la distribución y distribuir, cuando corresponda, las subvenciones a los programas sociales, de acuerdo con la normativa nacional correspondiente.

- Aplicar, dentro de los marcos que señale la ley respectiva, tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional.

3.2.9. Órganos del Gobierno Regional

El gobierno regional está constituido por el Intendente y el Consejo Regional.

a) El Intendente

Es el órgano ejecutivo del gobierno regional y le corresponde presidir el consejo regional. El Intendente ejerce sus funciones con arreglo a la Constitución Política, a las leyes, a los reglamentos supremos y a los reglamentos regionales.

Corresponde al intendente, en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional:

- Formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos, en armonía con las políticas y planes nacionales.

- Someter al consejo regional los proyectos de planes y las estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones, así como proveer a su ejecución.

- Presidir el consejo regional, con derecho a voz. En caso de empate, tendrá derecho a voto dirimente.

- Someter al consejo regional el proyecto de presupuesto del gobierno regional y sus modificaciones, ajustado a las orientaciones y límites que establezcan la política nacional de desarrollo, la Ley de Presupuestos de la Nación y demás normas legales sobre la administración financiera del Estado.

- Proponer al consejo regional la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región, así como de las inversiones sectoriales de asignación regional, y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga en aplicación de lo dispuesto por el artículo 19, Nº 20, de la Constitución Política. Esta propuesta del intendente al consejo regional, deberá basarse en variables e indicadores objetivos de distribución intra-regional.

- Proponer al consejo regional la celebración de convenios de programación a que se refiere el artículo 80 de la Ley 19.175.

- Proponer al consejo regional, los proyectos de reglamentos regionales que regulen materias propias de la competencia del gobierno regional, en conformidad a las leyes y a los reglamentos supremos correspondientes.

- Representar judicial y extrajudicialmente al gobierno regional, pudiendo ejecutar los actos y celebrar los contratos de su competencia o los que le encomiende el Consejo.

- Nombrar y remover a los funcionarios que la ley determine como de su confianza.

- Ejercer la administración de los bienes y recursos propios del gobierno regional, con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables y a las normas que el consejo regional pueda adoptar sobre la materia.

- Administrar, en los casos que determine la ley, los bienes nacionales de uso público.

- Coordinar, vigilar o fiscalizar, según corresponda, a los servicios públicos creados por ley, para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región, directamente, o a través de las respectivas secretarías regionales ministeriales, para la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional, así como de los que sean propios de la competencia del gobierno regional.

- Resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones de los secretarios regionales ministeriales y de los jefes de los servicios públicos que operen en la región, en materias propias del gobierno regional, según lo establezcan las leyes respectivas.

- Informar al consejo regional, oportunamente, respecto de las proposiciones de programas y proyectos, así como dar a conocer a las autoridades a que dicho precepto se refiere, el plan de desarrollo regional.

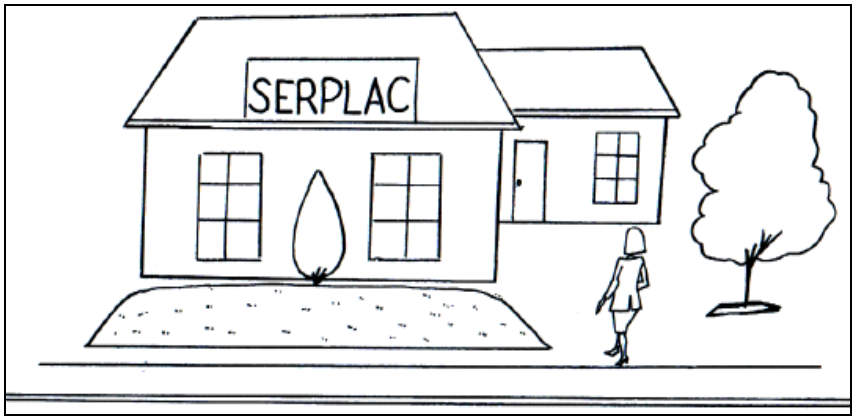
- Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

- Promulgar los planes reguladores comunales e intercomunales, de acuerdo a las normas sustantivas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, previo acuerdo del consejo regional.

- Responder por escrito, los actos de fiscalización que realice el consejo en su conjunto y las informaciones solicitadas por los consejeros en forma individual.

El intendente, a lo menos una vez al año, debe dar cuenta al consejo regional de su gestión como ejecutivo del gobierno regional, a la que deberá acompañar el balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera.

El intendente es el jefe superior de los servicios administrativos del gobierno regional y propondrá al consejo regional la organización de los mismos.



NO OLVIDE QUE...

El Intendente tiene funciones:

- Como representante del Presidente de la República en la región.
- Como órgano ejecutivo del Gobierno Regional.

b) El Consejo Regional

El consejo regional tiene la finalidad de hacer efectiva la participación de la comunidad regional y está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

El consejo regional estará integrado, además del Intendente, por consejeros 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:

1. Dos consejeros por cada provincia, independientemente de su número de habitantes.

2. Diez consejeros en las regiones de hasta un millón de habitantes y catorce en aquellas que superen esta cifra, los que se distribuirán entre las provincias de la región a repartir de su población consignada en el último censo nacional oficial, aplicándose el método de cifra repartidora, conforme a lo dispuesto en los artículos 109, 110 y 111 de la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido fue fijado por el decreto supremo Nº 662, del Ministerio del Interior, de 1992.

Los consejeros regionales que correspondan a cada provincia serán elegidos por los concejales, mediante el procedimiento y el sistema electoral establecidos para dichos efectos, contemplados por la Ley 19.175.

Los consejeros duran cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos.

Para ser elegido consejero regional, se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, mayor de edad, saber leer y escribir, y tener residencia en la región durante un plazo no inferior a dos años, contando hacia atrás desde el día de la elección.

El cargo de consejero regional es incompatible con el de concejal y con el de miembro de los consejos económicos y sociales provinciales y comunales. Será incompatible, también, con el desempeño de las funciones públicas señaladas en el párrafo anterior, con los de los secretarios ministeriales y los de directores de servicios regionales, y con todo otro empleo, función o comisión en el mismo gobierno regional o con cargos en las plantas directivas de las municipalidades. A los consejeros no les serán aplicables las normas que rigen para los funcionarios públicos, salvo en materia de responsabilidad civil y penal.

Corresponde al Consejo Regional:

- Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento.

- Aprobar los reglamentos regionales.

- Aprobar los planes reguladores comunales, previamente acordados por las Municipalidades en conformidad con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sobre la base del informe técnico que debe emitir la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Si el referido informe de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo fuere desfavorable, el acuerdo del consejo deberá ser fundado.

- Aprobar los planes reguladores intercomunales que le proponga la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y que ésta hubiere elaborado de acuerdo con la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

- Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del intendente.

- Resolver, sobre la base de proposición del intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el Gobierno Regional obtenga en la aplicación de lo dispuesto en el Nº 20 del artículo 19 de la Constitución Política.

- Aprobar, sobre la base de la proposición del intendente, los convenios de programación que el gobierno regional celebre.

- Fiscalizar el desempeño del intendente regional en su calidad de presidente del consejo y órgano ejecutivo del mismo, como también el de las unidades que de él dependan, pudiendo requerir del intendente la información necesaria al efecto.

- Dar su acuerdo al intendente para enajenar o gravar bienes raíces que formen parte del patrimonio del Gobierno Regional y respecto de los demás actos de administración en que lo exijan las disposiciones legales, incluido el otorgamiento de concesiones.

- Emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación a la división política y administrativa de la región que formule el Gobierno Regional, y otras que le sean solicitadas por los poderes del Estado.

El consejo regional funciona en sesiones ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se efectúan, a lo menos, una vez al mes, y en ellas puede abordarse cualquier asunto de la competencia del consejo. En las sesiones extraordinarias sólo pueden tratarse las cuestiones incluidas en la convocatoria. Las sesiones ordinarias y extraordinarias son públicas.

CLASE 11

3.2.10. El Consejo Económico y Social Provincial

En cada provincia existe un órgano consultivo y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada, denominado consejo económico y social provincial.

Este organismo está integrado, además del gobernador, por miembros elegidos en representación de las organizaciones sociales de la provincia, así como por miembros que lo son por derecho propio.

Sus principales atribuciones son:

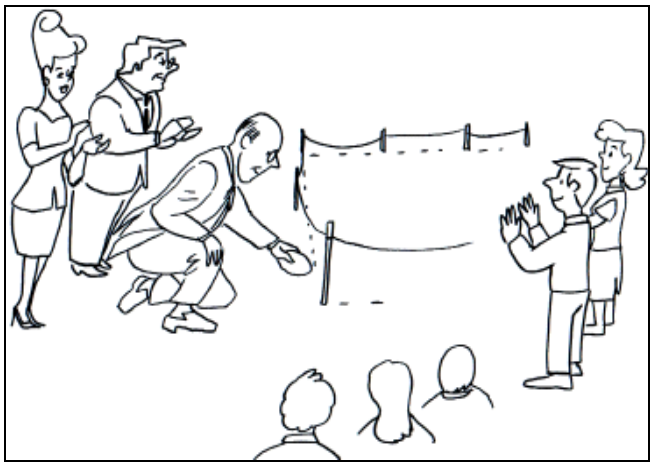
- Absolver las consultas del Gobernador sobre los anteproyectos de plan regional de desarrollo y de presupuesto del Gobierno Regional, con anterioridad al sometimiento de estas iniciativas al consejo regional, y emitir opinión a su respecto.

- Realizar estudios y emitir opinión en materias de desarrollo provincial.

- Presentar disposiciones de proyectos específicos para el desarrollo de la provincia, a fin de que sean consideradas por el Gobernador para su inclusión en los programas respectivos.
- Absolver toda otra consulta que le formule el Gobernador.

- Requerir por escrito, a las autoridades de gobierno comunal, provincial y regional, los antecedentes referidos a proyectos y programas de desarrollo social, económico y cultural que se contemplen dentro de la provincia, quedando obligadas dichas autoridades a entregarlos oportunamente.

Los miembros del consejo económico y social provincial duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelegidos. El cargo de miembro del consejo económico y social provincial se desempeña ad honorem.



4. ALGUNAS CONCLUSIONES TENTATIVAS EN TORNO A LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE Y LAS REFORMAS PENDIENTES

Como se ha señalado, en su esencia el proceso de descentralización chileno impulsado por el régimen militar, no apuntaba a generar mayor equidad ni a producir un incremento en la participación social, sino a legitimar el carácter corporativista del régimen militar. Con la democratización impulsada desde 1990, se ha intentado, progresivamente, transformar las estructuras regionales, provinciales y comunales, en términos de aumentar la participación ciudadana.

Se trata de un proceso incompleto, que en el ámbito regional no ha producido los efectos esperados. En efecto, entre las serias deficiencias que pueden mencionarse en el nivel regional, podemos señalar:

- El presidente del Gobierno Regional es el Intendente, que es designado por el Presidente de la República. Es una autoridad de carácter dual en cuanto a su definición política y a sus atribuciones legales. De tal forma, surgen varias interrogantes relacionadas con el ejercicio de su cargo: ¿qué intereses priman en su actuación como autoridad pública? ¿los de tipo centralista o regionalistas?, ¿su nivel de lealtad está orientado hacia el poder central o hacia la región? Incluso, podría estimarse que el Intendente es un ente centralizador de las unidades territoriales descentralizadas.

- Los miembros del Consejo Regional no son una expresión genuina de la voluntad regional, más bien representan los intereses de los sectores comunales, al ser elegidos en una elección de segundo grado por los concejales de las comunas de cada región.

- Los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS), que en apariencia son instituciones creadas para el desarrollo óptimo de las regiones, en la práctica se encuentran encargados de coordinar y evitar la dispersión de los servicios públicos a nivel regional, manteniéndolos férreamente atados a la estructura ministerial centralizada.

- Los consejeros regionales debieran ser los encargados de levantar y promover un proyecto nacional efectivo de descentralización, a través de iniciativas concretas que permitan tener real injerencia en el manejo de los recursos y en el establecimiento de mecanismos de elección de autoridades representativas de la región.

En cuanto al ámbito local, las municipalidades debieran generar iniciativas que permitan profundizar el acercamiento hacia los ciudadanos, permitiendo, por una parte, una verdadera identificación con las comunas, así como la obtención de nuevos recursos, producto del autofinanciamiento, con el objeto de depender cada vez menos del poder central.

Obviamente, la concreción de iniciativas como éstas, no pueden implementarse en el corto plazo, debido a la existencia de una serie de intereses en juego al momento de

transferir cuotas de poder hacia estructuras más pequeñas, como son las regiones o los municipios. Sin duda, sólo con un cambio de mentalidad de parte de las elites del poder central, y de los actores políticos (que tienen una fuerte tradición centralista) será posible lograr la descentralización efectiva. De lo contrario, los desequilibrios entre regiones continuarán existiendo, y los criterios de equidad y participación seguirán siendo una aspiración imposible de alcanzar.

4.1. Consideraciones para el Perfeccionamiento del Actual Proceso

Antes de esbozar algunas propuestas para el perfeccionamiento del proceso de descentralización en nuestro país, es necesario tener en cuenta algunos elementos que condicionan la evolución de tal proceso. Analicemos algunos de estos elementos:

- Al parecer, frente a la vieja disyuntiva centralización-descentralización, no se ha recogido la esencia del problema, es decir, no se ha planteado qué es lo que se considera deseable para el país (en términos de profundización democrática y de desarrollo económico-social). Se constata la ausencia de una estructura institucional que lidere el proceso de descentralización, y de liderazgos políticos con un claro sentido regionalista y descentralizador.

- En atención a lo anterior y al marco general en que se inserta el proceso de descentralización chileno, es posible señalar que existe una concepción meramente administrativa del proceso de descentralización, con débil dispersión del poder, especialmente en el nivel regional, y un recargo de mecanismos centralistas que limitan la capacidad de decisión de los órganos locales. Sin embargo, se deben reconocer avances en el ámbito legal y en el traspaso de recursos y atribuciones, pero un déficit en la identidad, consolidación, autonomía y capacidad decisoria de los Gobiernos Regionales. Un factor adicional que ha contribuido a esta situación de debilidad en el nivel intermedio de la administración, es la falta de precisión en las responsabilidades y una variedad de funciones compartidas entre distintos niveles.

- La falta de claridad mencionada anteriormente, sumada a la falta de coordinación de las intervenciones sectoriales en el territorio, dificulta las acciones vinculadas a las estrategias de desarrollo regional y local. Una limitación en la solución de este problema, es el desequilibrio de poder entre el Gobierno Regional y los Ministerios del Gobierno Central, a través de los SEREMIS, en el territorio. De igual forma, las autoridades de los servicios desconcentrados responden a su superior de nivel nacional y no al Intendente. Por su parte, en el Intendente predomina el papel de representante del Presidente de la República, más que representante de la comunidad regional. Un factor adicional de descoordinación es la dificultad para relacionar las políticas del nivel regional con el nivel comunal, debido a la carencia de instrumentos de coordinación entre ambas instancias.

- Como es bastante confuso e incomprensible, desde el punto de vista lógico, que exista un Gobierno Regional que no gobierna, pareciera conveniente precisar que dicho órgano no sólo administra, sino también tiene facultades de Gobierno, fundamentalmente en la toma de decisión para la distribución de los recursos públicos. Lo que interesa es precisar el ámbito, naturaleza y efectos de ese Gobierno, que obviamente, no puede interferir en las tareas de Gobierno de tipo nacional que corresponde, por mandato de la Constitución, al Presidente de la República. El ejercicio de las potestades normativas, de planificación, de definición de políticas, dentro del ámbito regional que corresponden a los Gobiernos Regionales, entra en la esfera de Gobierno y no en una mera administración.

- En el mundo de hoy se exige eficiencia. Esto supone una adecuada planificación y una buena gestión. No hay institución que resista improvisaciones o una incapacidad en la dirección y en la ejecución. En muchas ocasiones los malos resultados se atribuyen a las normas, cuando en realidad tienen como causa precisa la incapacidad para dirigir y cumplir adecuadamente las funciones administrativas.

- Siempre tiene que operarse con sentido de realidad, lo que supone un grado de flexibilidad para la toma de decisiones y en la forma de actuar. Por eso, es que la adopción de medidas o de reglas uniformes puede resultar manifiestamente contraproducente, especialmente en materia provincial y comunal.

- Parece ineludible que siempre operen mecanismos de control, desconcentrados territorialmente. Dicho control tiene que ser oportuno, de tipo finalista y no formal, selectivo, sobre la base de una interpretación también finalista de las normas, de claro apoyo y asesoría técnica a los órganos respectivos, y que sea coherente con la eficacia y eficiencia administrativa.

- En el área de gestión, el problema más recurrente es la ausencia de un sistema de información que evalúen la gestión de los organismos descentralizados y, por lo mismo, la imposibilidad de establecer mecanismos de incentivos a la buena gestión, lo cual no ha sido resuelto por la creación de los Programas de Mejoramiento a la Gestión (PMG) y el establecimiento de metas a los Gobiernos Regionales.

- En el área financiera, se percibe una debilidad en materia municipal, expresada en una alta dependencia del Fondo Común Municipal, una gestión deficiente en muchos municipios y una carencia generalizada de los municipios para aumentar sus propios ingresos, los cuales le permitan realizar inversiones de carácter local.

- En el ámbito regional, el problema más evidente es la incapacidad de los Gobiernos Regionales para obtener recursos propios.

- La profundización del proceso de descentralización debiera ser gradual. Ha sido concebido así desde la partida y no hay ningún antecedente que justifique alterar esta

conducta, lo que podría provocar graves trastornos. Gradualidad no significa lentitud, sino por el contrario, avance continuado y progresivo, pero siempre racional.

- El sistema descentralizador no tendrá posibilidad de éxito si no va acompañado de un intenso proceso de formación ciudadana, especialmente de aquellos sujetos encargados de llevarlo a la práctica. Mientras más se pretenda avanzar, mayor es el esfuerzo que debe realizarse en esta materia. Se trata de formar una verdadera cultura de regionalización. Es obvio que dentro de este esquema, la capacitación de todos los agentes, cualquiera sea su nivel o jerarquía, constituye algo imprescindible.

- La descentralización implica un compromiso efectivo, con visión de Estado, por parte de los diferentes actores públicos que ejercen funciones, tanto a nivel nacional como a nivel regional o comunal. Sólo así, se evitarán conflictos innecesarios, desviaciones de poder o menoscabos indebidos.

- El mejoramiento del sistema institucional no depende del mero dictado de nuevas normas. Lamentablemente existe al respecto un criterio simplista, en el sentido de creer en una especie de solución mágica a los problemas, por la vía del establecimiento de los cambios legales. Ello no quita, por cierto, que habrán de efectuarse las reformas de la legislación en lo que resulte conveniente.

- En términos generales, uno de los principales problemas percibidos lo constituye el elevado centralismo que se materializa en la exacerbada concentración económica, demográfica, industrial, financiera, informativa, cultural y de servicios en la Región Metropolitana. Las grandes desigualdades y diversidades que existen en Chile no son equiparadas por una división territorial adecuada, permaneciendo como un obstáculo para la modernización y desarrollo del país, y al mismo tiempo, como un factor de resistencia para la descentralización.

- En cuanto a la sociedad civil, siendo la descentralización un proceso de convocatoria de la sociedad, en Chile no hay una ciudadanía organizada que permita una convocatoria real. La regionalización por sí sola no ha generado actores regionales, ni fuerzas demandantes de mayores grados de descentralización. En la práctica, la propia dirigencia regional ha sido formada en una cultura de nación, de país, pero no se ha formado en el lenguaje de descentralización o regionalización, de identidad propiamente local o regional. Lo anterior, se acompaña de mecanismos tímidos y restringidos en materia de participación de la sociedad civil.

- Nuestro país tiene un importante déficit en el desarrollo de la cultura, las artes y el patrimonio. Esta situación ha tratado de ser revertida con un importante esfuerzo desplegado durante los últimos tres años por la División de Cultura del Ministerio de Educación, y el fortalecimiento de los instrumentos públicos y de beneficio privado destinados a este objetivo. Sin embargo, a pesar de la riqueza cultural y artística existente

en todo el territorio nacional, la institucionalidad vinculada a su desarrollo ha estado altamente concentrada.

CLASE 12

4.2. Propuestas para Perfeccionar el Proceso de Descentralización

A continuación, se presentan una serie de propuestas que tienen por objetivo perfeccionar el proceso de descentralización llevado a cabo en el país.

- Hay que hacer una revisión de las competencias de los órganos de los niveles nacionales, regionales, provinciales y comunales, para fijar de un modo más nítido las líneas de demarcación, evitando así conflictos y confusiones. Además, debieran contemplarse reglas muy severas para sancionar a quienes actúan, contrariando el imperativo legal de coordinación.

- Respecto de las competencias y atribuciones, debe existir flexibilidad, especialmente en cuanto al traspaso de facultades y de servicios a los órganos regionales y comunales, considerando las posibilidades de una buena gestión.

- Los Consejos Regionales deben ser más representativos de la comunidad regional. En consecuencia, es conveniente que sus miembros sean elegidos por votación popular, adoptándose, en todo caso, mecanismos que eviten el centralismo regional.

- Mejorar sustancialmente el régimen de derechos, obligaciones y responsabilidades de los Consejeros Regionales, a fin de incentivar y comprometer su más eficiente gestión.

- Es preciso ampliar la competencia de los Consejos Regionales, no sólo en materia de fiscalización, sino también en cuanto a la iniciativa para presentar proyectos.

- Existe un antiguo debate en torno a la elección de la máxima autoridad regional: el Intendente. Se suele justificar su designación como representante inmediato y directo del Presidente de la República, señalando que en un Estado unitario la autoridad presidencial debe estar presente en todas las regiones que lo componen. Además, aumenta la confusión, el hecho de que el Intendente, en tanto órgano ejecutivo del Gobierno Regional, está supeditado a lo dictaminado por el Consejo Regional. Desde nuestro punto de vista, y sin entrar en este debate, la elección del Intendente debiera constituirse en la gran reforma al actual sistema, ya que permitiría incrementar el nivel de participación de la ciudadanía en las materias de gobierno y administración, propias de su respectiva región, así como una mayor autonomía respecto del Poder Central.

- Para los efectos de asegurar el funcionamiento continuado del servicio público, debieran establecerse reglas en cuanto a la subrogación del Intendente, especialmente en lo relativo a la presidencia del Consejo Regional o a la instalación del cargo de Presidente del Gobierno Regional.

- Si bien es cierto no cabe burocratizar el sistema regional, es preciso replantear la posibilidad de una estructura más sólida, especialmente en cuanto a los aspectos técnicos, para prestar un mejor apoyo al Gobierno Regional, tanto al Intendente como al Consejo.

- Como es bien sabido, la potestad reglamentaria de los Gobiernos Regionales ha sido prácticamente inoperante. Por lo tanto, corresponde aclarar el ámbito y efectos de tal potestad, a fin de que sea conciliable con las potestades que corresponden al Presidente de la República y a las Municipalidades. Se trata de un tema complejo y delicado, pero absolutamente ineludible de encarar, pues de lo contrario el Gobierno Regional carece de un atributo básico para darle un mando efectivo. Con tal objeto, debiera contemplarse un régimen adecuado de sanciones a los infractores del ordenamiento territorial.

- Los Secretarios Regionales Ministeriales debieran ser fortalecidos, ya que constituyen instrumentos claves para la ejecución de los planes y proyectos regionales. Con tal objetivo, debe aclararse la situación de doble dependencia, no existiendo subordinación respecto de los Ministerios respectivos en el ejercicio de la competencia propiamente regional. Asimismo, debe asegurarse que las personas que desempeñen estos cargos tengan siempre la idoneidad y capacidades necesarias, siempre sometidos a un régimen adecuado de derechos y obligaciones. Especialmente, debe contemplarse la potestad de mando efectivo de estos Secretarios respecto de los servicios públicos, con las exclusiones que establezca la ley, en cuanto a la ejecución de los proyectos regionales o a las facultades que les hayan sido delegadas.

- Cabe considerar el establecimiento de un régimen que asegure un real compromiso y apoyo de las Universidades hacia los Gobiernos Regionales respectivos, aunque existen programas al respecto, principalmente impulsados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

- Hay que fortalecer la autoridad de las Gobernaciones, como órganos territorialmente desconcentrados del Intendente. Es decir, los gobernadores deben ser parte integrante del Gobierno Regional en todo lo que es de competencia de dicho Gobierno. Por lo mismo, dentro de su ámbito, debieran poseer mando, no sólo fiscalización, sin perjuicio del adecuado respeto a la autonomía municipal y a la necesaria coordinación, para evitar conflictos con los Secretarios Regionales Ministeriales y los Directores Regionales de los servicios.

- Igualmente, hay que replantearse la integración y facultades de los Consejos Económicos y Sociales Provinciales, conforme a un sistema mucho más flexible que el actual, el que aparece desligado de la realidad de muchas provincias.

- Es ineludible establecer en forma rápida algunas reglas especiales para mejorar el Gobierno y la administración de las metrópolis. Hay coincidencia absoluta sobre estas necesidades, pero no existen criterios uniformes en cuanto a las fórmulas de solución, pues, como es sabido, el gobierno metropolitano exige limitaciones a la competencia de diferentes órganos.

- Es conveniente establecer un régimen más claro, expedito y severo para sancionar a quienes no cumplen con los deberes de desempeño efectivo de los cargos, incluidos los Concejales. Asimismo, procede que operen mecanismos que permitan el efectivo cumplimiento de las reglas de coordinación, que son válidas, para todos los órganos de la Administración del Estado, tanto de los de nivel nacional como de los niveles regional, provincial y comunal.

- Con el objeto de facilitar la planificación y aceleración del proceso descentralizador, es de conveniencia que opere al más alto nivel un Consejo Asesor y Coordinador en materia regional. Dicho Consejo, que funcionaría con el apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, estaría integrado por representantes del Poder Ejecutivo, de los Gobiernos Regionales y de la Asociación Nacional de Municipalidades, el que debiera institucionalizarse en la ley con su correspondiente personalidad jurídica.

- Es urgente el establecimiento de reglas que hagan posible la rápida solución de las discrepancias y conflictos de competencia que puedan suscitarse entre los distintos organismos. Actualmente, existen enormes vacíos al respecto. Aún más, a diferencia de lo que ocurre en materia municipal, no existe un mecanismo que permita solucionar las discrepancias que se producen entre el Intendente y el Consejo Regional en materias tan importantes como la aprobación del Presupuesto Regional.

- Es imperiosa la modernización de los sistemas de control en los ámbitos propios de la descentralización territorial. Ello supone fortalecer las auditorías internas, aclarar y ampliar las facultades fiscalizadoras de los Consejeros Regionales de los Consejos (materia ya tratada en la última reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades). Además, se requiere la modernización de la Contraloría, ampliando las facultades y medios de las

Contralorías Regionales, conforme a una concepción coherente con la eficiencia y eficacia de la gestión administrativa.

Realice ejercicios nº 25 al 28

RAMO: GESTIÓN Y DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL I

UNIDAD III

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS MUNICIPALES

CLASE 01

1. CONTEXTO DE LA INNOVACIÓN EN CIUDADANÍA

Hoy día en la virtualidad de la modernidad latinoamericana, asistimos a una serie de crisis[1]. Crisis que no es otra cosa que un cambio de época, y que al igual que un calidoscopio, comporta una multiplicidad de formas de interpretar y conocer al hombre y su entorno, lo que da cuenta, al mismo tiempo de las dificultades que tiene éste de aprender el mundo que lo rodea.

Esta crisis de sentidos, representa una oportunidad que los hombres y las sociedades tienen para afianzar precisamente su condición básica de ser con otros en libertad. Nuestro país, al igual que el "resto de la aldea", presenta desde el punto de vista específico de su desarrollo (evolución) como sociedad, una serie de desafíos, siendo uno de ellos consolidar (reformar) el sistema democrático post autoritario.

Con el advenimiento de la democracia, tuvimos que enfrentar la existencia de un Estado empequeñecido por la instauración del modelo neoliberal, y que debía "hacerse cargo" de un discurso social que en lo político, no había desarrollado nada más que atomización y deslegitimación de lo público (pérdida de la centralidad de la política), y cambios importantes en las pautas de consumo de la sociedad chilena.

Puesto esto en una perspectiva crítica, el desafío de la "nueva" democracia chilena es mejorar su calidad y solidez, surgiendo la interrogante de ¿quién debe llevar a cabo este proceso?, ¿será la sociedad civil, el Estado, o el mercado?

Los actores sociales y políticos clásicos (clases sociales, movimientos políticos o de otra índole y los partidos políticos) han cambiado de forma y contenido. Lo que hoy está en debate, es qué ocurre hoy con aquellos actores históricos que modelaron a las sociedades actuales, como también destacar a otros movimientos emergentes, y sus posibilidades de desarrollo en el contexto actual. ¿A través de qué vías se ejerce la ciudadanía y la participación de los ciudadanos para cooperar al mejoramiento de la sociedad democrática?

Una posible respuesta a la reciente interrogante está dada por la noción de ciudadanía y participación; estos no son conceptos únicos y explicativos, representan más bien una tensión de la forma en cómo la gente, el ciudadano expresa o puede expresar tanto sus derechos como deberes, en un contexto histórico distinto: la modernidad.

Avanzar en la comprensión de cómo los "sujetos actuantes" de hoy se vinculan y establecen nuevas relaciones sociales de primer orden, y cómo entienden la democracia y

[1] La palabra "Crisis" se ha utilizado para indicar la existencia de una serie de fenómenos de distinto orden que problematizan y definen la convivencia en la sociedad moderna, como es la centralidad del mercado y el excesivo consumo; la pérdida de representatividad de los partidos político; el individualismo y la pérdida de centralidad de la política como elemento cohesionador de la sociedad

la participación ciudadana, es decir cómo configuren y refunden la sociedad, es imprescindible.

Realice ejercicio Nº 1

2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ELEMENTOS CONCEPTUALES

Los conceptos de participación y ciudadanía, así como otros relacionados (democracia y política), son conceptos determinados históricamente por las diferentes corrientes teórico filosóficas que los sustentan. Por consiguiente, requieren ser permanentemente confrontados con la dinámica de relaciones y el debate teórico-político de cada época y país, pues es en ese marco que adquieren su significado más pleno y desde allí es posible cuestionarlos, actualizarlos y enriquecerlos.

Por ejemplo, para la teoría liberal clásica, la ciudadanía tiene una connotación predominantemente individual, centrada en el ejercicio libre de derechos fundados en la propiedad (la base de la ciudadanía civil, según T.H. Marshall 1949). Las concepciones más modernas y progresistas, agregan que la ciudadanía implica además derechos políticos (a participar en las decisiones a través del voto u otros mecanismos) y sociales (a contar con estándares básicos de bienestar y acceso al desarrollo)[2]. Esta ampliación del concepto le adjudica un significado colectivo y político a la participación y por lo tanto, abre el espectro al reconocimiento de actores colectivos en condiciones de demandar y ejercer esos derechos.

Pero a pesar de las transformaciones históricas y de los distintos sustentos filosóficos en que se inspira, existe una noción más o menos compartida de la ciudadanía moderna que resulta indispensable explicitar, al menos para saber de qué se está hablando. Como bien han destacado algunos autores latinoamericanos[3] en el proceso histórico y conquista de derechos, el concepto se ha vuelto tan elástico, que se hace difícil distinguir entre ciudadanía, derechos humanos y derechos en general.

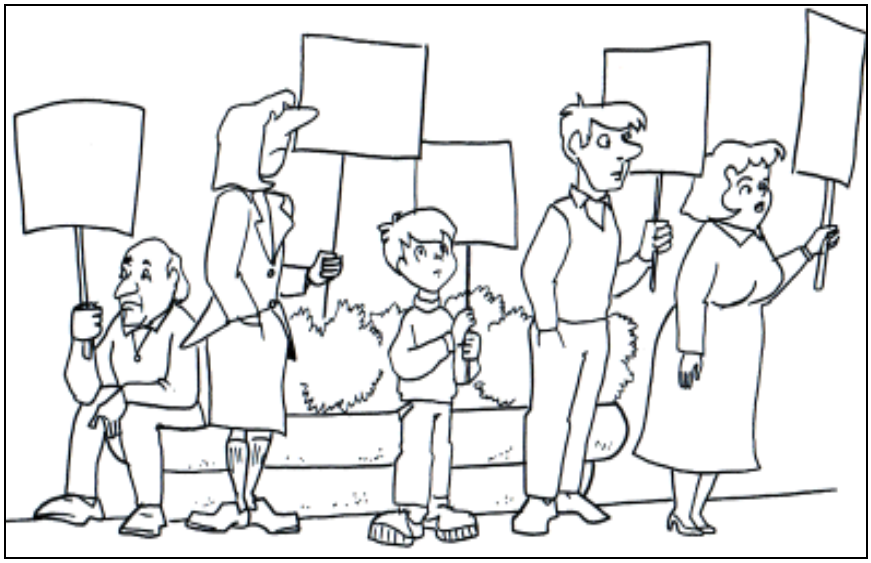
Cualquiera sea la perspectiva desde la cual se aborde, la ciudadanía remite a un conjunto de derechos y responsabilidades de los individuos reconocidos socialmente y regulados por un orden político institucional. En consecuencia, la ciudadanía adquiere sentido y contenido en el marco de las relaciones entre Estado y sociedad civil[4].

---

[2] T. H Marshal "Ciudadanía y clase social" Citado en Gordon, Contrato versus caridad. North University; 1992.

[3] Entre estos autores se encuentra Augusto Varas y Fernando Filgueria.

[4] De acuerdo al N. Bobbio aún en el debate actual se sigue utilizando la contraposición entre sociedad civil y estado, y agrega el autor "sociedad civil y estado fungen como dos momentos necesarios separados pero contiguos, diferentes pero interdependientes del sistema social en su complejidad y en toda su articulación". Estado Gobierno y sociedad, FCE 1996.



Cabe señalar además, que el concepto de sociedad civil tiene variados sentidos y dimensiones, que se refieren a distintos espacios de interacción entre actores sociales. Estos pueden ir desde la familia, el barrio o vecindad, la escuela, el trabajo, los negocios, las asociaciones sociales voluntarias, hasta denotar indistintamente al conjunto de organizaciones sociales de diverso carácter que dan vida a las sociedades contemporáneas, sin importar que éstas sean cada vez más diferenciadas[5].

Por otro lado, participación ciudadana alude, en términos generales, a una relación entre Estado y sociedad; sin embargo, ésta tiene matices, según si se enfatiza la participación en el Estado o la participación en la sociedad civil, en cuanto a espacio público. Tanto el Estado como la sociedad civil son conceptos multidimensionales, y al hablar de participación ciudadana como vínculo entre ambos, conviene precisar las distintas dimensiones o elementos constitutivos de ellos.

Realice ejercicio Nº 2

[5] Ver (democracia y sociedad civil: la idead de sociedad civil. Una vía de construcción social) la interesante discusión que Walter hace respecto de la vida buena y dónde ésta se puede realizar, la "vida buenazo puede vivirse en una sociedad civil, el ámbito de la fragmentación, pero también de las solidaridades concretas y auténticas". Pág. 383.

CLASE 02

2.1. Noción de Participación Ciudadana

La noción de participación ciudadana es relativamente reciente y carece de una definición precisa, aún cuando normalmente se hace referencia a ella considerándola gruesamente como una "intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales". Tal definición, es suficientemente amplia como para abarcar una gran cantidad de formas de participación de distinto origen, empleando diversos medios, por diferentes órganos, cumpliendo distintas funciones, en numerosos niveles y otras especificaciones. Sin embargo, aún cuando se aceptara ésta u otras definiciones semejantes, no se tendría una noción clara de lo que esto significa ni los alcances que podría tener en su desarrollo, de manera que nada se ganaría en cuanto a explicación del fenómeno, su delimitación y comprensión.

Lo único que parece claro al principio, es que con la expresión "participación ciudadana", se está haciendo referencia a alguna especie de relación difusa entre Estado y sociedad civil, a una acción de ésta sobre la primera, que además cuenta de antemano con una valoración positiva que se considera, ya sea en cuanto constituiría un medio adecuado para lograr ciertos objetivos definidos como buenos, o porque se piensa que la acción misma es expresión de un valor. De aquí resulta que se plantee, para la práctica, la exigencia de que se incentive, impulse y desarrolle la "participación ciudadana". Esta propuesta encuentra dificultades cuando se observan ciertos vicios en actividades presentadas como "participación ciudadana" (manipulación, sustitución de la participación política, asistencialismo, formalismo, etc.) y que obligan a elaboraciones acerca de la "verdadera" o la "falsa", como suele ocurrir con conceptos sobrecargados de valores, situación que es tanto más compleja en la medida que se trata de conceptos polisémicos.

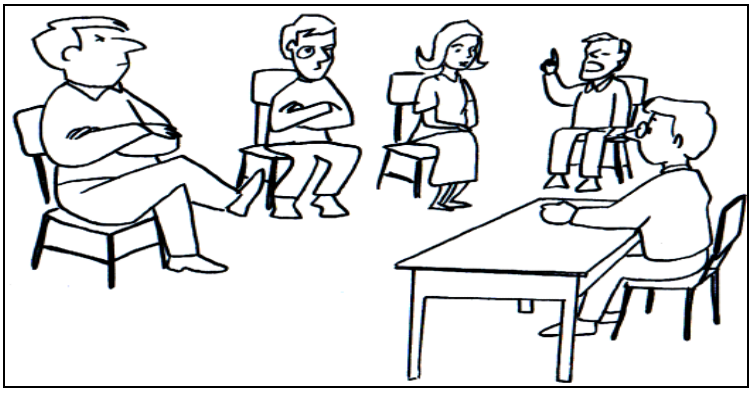
El problema se hace más complejo, por el hecho de que están comprendidos en la idea de participación ciudadana dos términos que carecen de una significación relacionada: Estado y Sociedad Civil. Situación que suele sembrar confusiones y que incluso, puede tener serias repercusiones en las propuestas de acción que se plantean. Sobre tales términos, no corresponde establecer tan sólo las delimitaciones conceptuales abstractas, lo que ya sería bastante difícil, sino también entender la construcción histórica de estas significaciones que van a ir dotando de contenido a tales conceptos, hasta hacer comprensible el sentido que ellos tienen actualmente.

Será el contractualismo político, en sus diferentes versiones, el que establecerá un corte más nítido entre sociedad natural, en que rigen los instintos y las pasiones, y sociedad civil o Estado, donde rige un orden racional impuesto por un poder central. Ya antes, en Maquiavelo, se encuentra esta misma concepción: el fin justifica los medios, porque el fin es la obtención o mantención del poder y el poder es la constitución del orden; el predominio de la razón sobre el conflicto de intereses.

El desarrollo del Capitalismo y la Revolución Francesa condujeron a la separación de la sociedad civil del Estado. Esto significa en los hechos, que ciertos intereses privados de tipo económico se separan de la consideración del todo social, se sustraen al orden racional, pasando a conformar la sociedad civil, que se distinguen del Estado en cuanto a que en éste se desarrolla la política, que tiene que ver con el todo social. Esta es la inicial distinción entre esas dos esferas.

La definición posterior de una economía y un mercado nacional concurrirán a la conformación del Estado Nacional, en el cual se condensará la noción de totalidad social, especialmente en la visión de Hegel que elevará la idea rousseauniana de voluntad general a la concepción idealista del Estado como objetivación del espíritu absoluto. Con ello, establecerá teóricamente una clara distinción entre sociedad civil y el Estado. Aquí la sociedad civil es vista como el antecedente histórico del Estado, que ordena las relaciones humanas de cierta manera que le permita un arreglo de los intereses particulares, una administración de las diferencias y una optimización de los beneficios materiales para los sujetos, pero que carece de la fuerza moral que identifica a los sujetos con el todo social. Esto último constituye precisamente al Estado, en el cual los sujetos individuales se reencuentran como iguales en su participación en la voluntad general.

Ahora bien, a pesar del discurso neoliberal, el Estado no tiende a desaparecer en cuanto expresión del todo social, por el contrario, la utopía del mercado autorregulado se muestra lejana y la intervención estatal se mantiene en cuanto que es garantía de la vigencia del mercado y en cuanto principio de orden de las relaciones sociales. Los procesos de desregulación estatal y regulación mercantil impulsados mundialmente, requieren efectivamente de una participación de la administración estatal, pero esta administración estatal necesita a su vez justificar su poder en términos de la asunción de la representación de intereses generales, esto es, de ser representación del Estado. Las dificultades en articular tales objetivos plantearán crisis de administración, reconocidas como “crisis políticas de representación”. La respuesta suele ser en algunos casos, el replanteamiento de las relaciones entre lo público y lo privado, entre interés general e interés particular, entre multiplicidad y unidad, una discusión sobre orden y su génesis.



La generalidad de este enfoque únicamente pretende recordar un esquema muy amplio de análisis, al cual las singularidades históricas pueden aportar alcances interpretativos. De tales singularidades históricas, pareciera conveniente señalar la distinta evolución que han experimentado ciertos sistemas, lo cual explicaría las connotaciones que podrían tener los ensayos de relación Estado y sociedad civil, entre los cuales se ubicaría la noción de "participación ciudadana".

Si recordamos la situación chilena en cuanto a esas tradiciones, se verá que tiene una similitud con el modelo europeo continental bastante acentuado, e incluso se podría decir exagerado, debido a sus particulares circunstancias en la constitución como país independiente. Aunque también en América Latina en general, y en Chile en particular, se confunde en un solo personaje al Jefe del Estado y al Jefe de Gobierno, tiende a primar el carácter de Jefe de Estado, con una fuerte concentración del poder en la persona del Presidente, encarnando el principio de unidad que precisamente se trata de constituir. Lo que se conoce como "fuerte estatismo", da cuenta de un predominio de la lógica de la totalidad social en un Estado, que se articula con relación a un orden jurídico, que se presenta como fundador de la unidad social de la nacionalidad. El "legalismo", tantas veces criticado por muchos, es un fenómeno común de las elites políticas de Latinoamérica, que en el caso de Chile pareciera adquirir mayor profundidad, puesto que no se refiere sólo a un formalismo, sino que corresponde a una orientación al orden que se da en todas las manifestaciones de la vida social.

Realice ejercicio Nº 3

Esta orientación normativa jurídica, el reconocimiento de la "autoridad" y la temprana organización burocrática, tenderán a reafirmar al poder público constituido el lugar de una identidad común, que, como suele ocurrir en otros países de la región, se establece desde el accionar del Estado, y en especial en el desarrollo económico.

El socialismo privado es bastante débil, pues las relaciones sociales no presentan con claridad un carácter mercantil, dada la naturaleza subdesarrollada y dependiente de su economía y la subsistencia de formas de sociabilidad precapitalistas. En la medida que se desarrollan formas de organización social, éstas adquieren una clara orientación en relación con el sector público y con el gobierno. El conflicto de intereses no se plantea entre intereses colectivos particulares, sino que en relación con el principio de globalidad social en el ámbito del Estado, reconociéndose en los poderes públicos la concreción de tal principio. Consecuentemente, las movilizaciones sociales se realizan para conseguir la intervención de los poderes públicos, en representación de la sociedad en su conjunto. En otras ocasiones, organizadas ideológicamente, se colocan en disposición de disputar la conducción estatal desplazando al poder constituido.

La apelación puede ser tanto insurreccional como golpista y tener distinta orientación, pero siempre con la pretensión de apropiarse de la dirección estatal. No es raro que las movilizaciones sociales contemplen ambas orientaciones a la vez, apelando al arbitraje del poder público o tratando de hacerse de él, según se defina la correlación de fuerzas.

Lo que interesa resaltar aquí es que, aunque partiendo del mismo tronco común, la tradición norteamericana, donde se desarrolla la idea de participación ciudadana, presenta características distintas a la chilena y que tales características apuntan al fondo del problema, que son las relaciones entre Estado y sociedad civil. Por cierto, no se trata de sacar de estas consideraciones indicaciones prácticas, respecto a las posibilidades de desarrollar la participación ciudadana en uno u otro caso, o qué tipo de participación ciudadana tiene mayores probabilidades de operar, ni mucho menos dar instrucciones sobre la mejor forma de operar para quien se proponga incentivar tal tipo de participación. La cuestión apunta más bien a tratar de entender cuál es el tipo de problema que da lugar a la idea de participación ciudadana, para intentar entender la relación entre Estado y sociedad civil.

En principio, resulta extraña la participación ciudadana para referirse a una participación que no es propiamente política. Extraño, puesto que inicialmente la ciudadanía es el concepto que define precisamente la participación política. El ciudadano es quien tiene “derechos” los cuales le permiten participar en las decisiones que competen a la comunidad. Las constituciones modernas consagran como derecho ciudadano precisamente los derechos políticos, de los cuales el principal en las democracias representativas será el de elegir y ser elegido.

Independiente de los problemas terminológicos que puedan existir, la participación política se presenta aparentemente definida, puesto que es aquella que se relaciona con el poder público que representa al Estado, sin embargo, la relatividad de esta significación de participación política se plantea en cuanto se sale de la reducida esfera del sistema político partidario, puesto que nada determina que la participación política sólo se pueda ejercer a través del sistema de partidos, ni nada impide que a través de los partidos se realice una participación que no sea estrictamente política. De modo que el órgano a través del cual se realice la participación, no determina necesariamente el tipo de participación de que se trata. Esto lleva a que la participación política siga presentándose con un alto grado de generalidad, tanto como correspondería a la amplia definición de Estado que se ha planteado, puesto que participación política sería lo mismo que participación en el Estado.

Realice ejercicio Nº 4

La delimitación más conocida que se podría hacer de la participación política, tiene que ver con la definición del Estado moderno, en términos institucionales y no el utilizado en forma amplia en el sistema político actual. El Estado se define con relación a una cierta normativa que regula la distribución y el ejercicio del poder público y que es la que consagra jurídicamente como ciudadanía el derecho a intervenir, según normas legales, en la conformación de decisiones de dicho poder. Es esto lo que suele conocerse como participación política y corresponde al funcionamiento regular de una democracia representativa que, definida en términos de sistema, consagra la existencia de poderes públicos que se ejercen sobre una determinada sociedad que, a su vez, determina las decisiones de estos poderes a través de los partidos políticos. En fin, no es cuestión de entrar en mayores precisiones o discusiones al respecto, puesto que lo único que se pretende dejar sentado aquí es la noción restringida de participación política, que usualmente se hace en términos de funcionamiento de una institucionalidad, definida gruesamente como democracia representativa.

Independiente de la importancia que pueda tener la distinción de una participación política institucional normal, o de la valoración que pueda hacerse de ella, es difícil soslayar el hecho de que la determinación de las decisiones políticas no se produce sólo a través de ella. Por el contrario, y al menos ello resulta claro en países como Chile, la intervención de fuerzas distintas a los partidos políticos y de procedimientos diversos a los consagrados institucionalmente, suele tener una considerable importancia en la formación de la voluntad política. No se trata aquí sólo de la obvia referencia a las fuerzas armadas, sino que también a personajes y organizaciones sociales cuyo impacto es evidente.

La participación ciudadana, según la caracterización que se hace de ella a través de la denotación de acciones concretas, no altera la representación política. La participación social, según se ha dicho, no se considera participación ciudadana sino en tanto y en cuanto se relaciona con el poder público. La participación ciudadana corresponde a intereses privados (aunque sean colectivos) de la sociedad civil, la que reconoce intereses públicos y políticos ante los que apela. Lo que la sociedad civil exige en cuanto interlocutor válido, es precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene el interés privado, no pretendiendo que ese interés privado se transforme en una reivindicación general, sino más bien que pueda legitimarse en el espacio de lo público la consideración de determinados intereses.

Realice ejercicio Nº 5

La participación ciudadana no trasciende su interés privado, el cual tiene que ser procesado de acuerdo al criterio de totalidad prevaleciente. La acción conjunta de los vecinos para influir sobre el diseño urbano y su asociación para el control de la seguridad de un barrio, tienen la misma forma de participación social, que se plantea como participación ciudadana en cuanto buscan una relación con el poder público, el cual tiene que ver su integración con el interés general. Puede ser, y de hecho ha ocurrido, que el detentador del poder público acoja una u otra demanda, pero formalmente tiene que hacerlo de acuerdo a un criterio de interés general si se quiere que éste sea un acto de autoridad.

En tal sentido, la participación ciudadana encuentra dificultades para ser considerada una forma de ampliación de la democracia representativa. La democracia es un objetivo político que se implementa por medios políticos. Dado que la democracia es un régimen político para hacer efectiva la soberanía nacional, lo correspondiente sería activar la participación política de la "ciudadanía" en la definición del interés general. Por lo tanto, participación es lo que se constituye como generador del poder público, lo que en definitiva se constituye como poder del Estado.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana como propia de la sociedad civil, correspondiente al interés particular, puede ser contradictoria con la participación política. Esto no obsta para que dentro de los aspectos que algunos señalan como correspondiente a la participación ciudadana, se encuentren algunos que son propiamente cuestiones de participación política, con lo cual pierde bastante su delimitación aquel concepto. Sería preferible, pues, no hacer de la participación ciudadana un término omnicomprensivo que le hiciera perder toda utilidad. Cuando se protege una reforma del Estado, entendida en su aspecto político y no administrativo, no se están planteando consideraciones de tipo privado. Es lo que ocurre con propuestas de descentralización de las decisiones del poder público, elección de carácter nacional o regional, iniciativa popular, audiencias públicas y otras iniciativas sobre procedimientos que se definen como democracia directa, o regulaciones y controles entre poderes del Estado.

El sentido de la participación ciudadana puede variar si se refiere a una intervención de los ciudadanos en el Estado, a saber:

a) En cuanto comunidad política.
b) Como institucionalidad que establece un orden social general.
c) En tanto gobierno representante de la autoridad pública encargada de asegurar la vigencia de la institucionalidad y de conducir al desarrollo futuro de la sociedad.
d) Como aparato de administración o gestión de los asuntos públicos esto es, de interés del conjunto de la sociedad[6].

[6] Esta muy clara y precisa clasificación corresponde al análisis que el profesor Rodrigo Baño realiza en "El nuevo carácter de Apoliticismo".

2.2. Noción de Ciudadanía

La noción de ciudadanía se origina en una sociedad, cuyo centro es el Estado y el sistema político. La ciudadanía se entiende como la relación que liga entre sí a los miembros de un cuerpo político, constituyendo un vínculo adscrito y al mismo tiempo un lazo de inclusión en el Estado mismo como totalidad.

Este concepto se remonta históricamente a la sociedad, insuficientemente diferenciada y compleja, de la ciudad-estado de Grecia o Roma. Allí la comunidad política es el centro de la vida cotidiana de los ciudadanos y es en la vida pública de la ciudad donde el ciudadano logra su bienestar. Este ciudadano como miembro de una comunidad política goza de prerrogativas, pero también asume las responsabilidades unidas a dicha pertenencia. Hay una unidad moral que surge del primado de la identidad ciudadana sobre otras identidades. El poseer la calidad de ciudadano libre de la ciudad-estado, a diferencia de los esclavos y extranjeros, es el principal sentimiento de vínculo y pertenencia a la polis, lo que les confiere igual status. Ser ciudadano implica ser gobierno y ser gobernado, ser parte de la asamblea, asumir rotativamente cargos públicos y estar permanentemente sometido al control de quienes ostentan el poder. Existen lazos de confianza entre quienes se conocen y encuentran cotidianamente en el espacio público, además de poseer una misma cultura, tradición y religión.

Con la expansión de Roma y la extensión de la ciudadanía a otros pueblos, etnias, religiones, formas de vida, la ciudadanía pierde su vinculación con lo cotidiano y se hace más heterogénea, otras identidades que emanan del trabajo, los negocios, el arte, la amistad y otras relaciones sociales adquieren importancia y el “ser ciudadano” se transforma en un detentador de derechos y obligaciones, más que en un miembro activo de la comunidad política.

En la edad moderna la teoría del estado soberano, revitaliza y recupera la importancia del estatus legal que confiere la ciudadanía, en cuanto asegura protección de parte de la autoridad y otorga el gozo de las libertades privadas, pero pierde primacía su concreción en el espacio político y el derecho implícito a ocupar los cargos públicos. La existencia de la comunidad política es una condición necesaria para la convivencia, pero es

externa al espacio donde se desenvuelve la vida cotidiana. Los teóricos comunitarios y después los jacobinos, según Walser, pretenden volver a la actividad pública como un lugar prioritario donde deben lograr el bienestar los ciudadanos, porque esto permite que la búsqueda del bienestar refuerce las estructuras de responsabilidad cívica.

Asumir el rol del ciudadano implica un compromiso activo con la vida política, la ciudadanía es un deber universal y la actividad política tiene un carácter enfáticamente positivo.

En la actualidad, la comunidad política de pertenencia aparece como un marco exterior, un cuerpo diversificado donde los miembros están involucrados en otras relaciones y donde se mezcla apertura e inclusión. La actividad política, la elaboración y aplicación de las leyes y la administración, se han constituido en un asunto de profesionales de la política y el quehacer cotidiano del ciudadano se desenvuelve en otras profesiones. No obstante, la ciudadanía no es enteramente pasiva, ya que involucra al menos cada cierto tiempo, una actividad política de los ciudadanos.

Uno de los problemas que se manifiesta crecientemente, es el debilitamiento progresivo de la solidaridad colectiva o sentido de comunidad, la identidad política en términos de pertenencia a una nación tiende a perder primacía y la política compite en tiempo y dedicación con la clase social, la etnia, la religión y la familia, identidades que tienden a dividir más que unir a los distintos segmentos de la sociedad. La separación y división llevan al predominio del campo privado. En este esquema, el fortalecimiento de la sociedad civil se puede ver como una amenaza a la primacía de la comunidad política.

Realice ejercicio Nº 6

La sociedad civil es efectivamente el dominio de la fragmentación, de la diferenciación, los individuos se dispersan y persiguen intereses separadamente. Sin embargo, también es un campo de cooperación, donde las personas aprenden a trabajar juntas en relación a intereses comunes, y la lucha por la prosecución de estos intereses los coloca en la política en un sentido amplio. Ella los prepara para jugar cada tiempo el rol de ciudadano.

En las últimas décadas, la sociedad chilena ha experimentado el debilitamiento progresivo de las vinculaciones sociales básicas y una transformación profunda de las pautas de relación social. Dicho proceso se debe, a grosso modo, a lo que podría denominarse un “exceso de mercado y de autoritarismo”, correlativo a una disminución progresiva del rol del Estado en la construcción de una sociedad civil, que llegó a ser relativamente fuerte.

Sin profundizar, basta por ahora decir que el proyecto autoritario instaló, a través del modelo neoliberal, al mercado como espacio primordial de integración social, minimizando

el rol estatal en la regulación y la construcción de la sociedad, produciendo el ya conocido "déficit de participación ciudadana".

La participación, es la influencia efectiva de los agentes sociales en las decisiones relativas a sus intereses, en el campo que corresponda a la naturaleza de dichos intereses, diversos por definición. A su vez, al ser la participación influencia activa en función de intereses, es generadora de sentido(s) de pertenencia, por lo cual se relaciona con la identidad de los agentes y deviene en una sociedad esencial de los mismos. De ahí que se deba recordar que la participación, según lo dicho, es una construcción social: se participa para ser parte de algo, con otros.

Al ser una construcción social, la participación surge en un marco de relaciones. Sin embargo, la participación parece más viable en espacios de relaciones caracterizadas por la reciprocidad, la confianza y el respeto, como lo es idealmente el local. Esta clase de relaciones es lo que se ha denominado "capital social". El capital social es, en esta línea, la piedra angular del surgimiento de la participación ciudadana: se halla en la base de la práctica de influir en las decisiones que atañen a los intereses propios, sustancial a un modo democrático de vivir.

Por cierto, la instalación autoritaria derivó en el debilitamiento y transformación del capital social básico de la participación ciudadana, de manera tal que el consumo ha surgido como uno de los campos primordiales de "participación", donde la práctica es la decisión y la acción de compra. Se iguala entonces ser ciudadano con ser consumidor.

Por otro lado, la relación democracia y ciudadanía se ha hecho más compleja junto con los cambios que ha tenido el significado de la democracia: de ser un conjunto de valores y principios que conforman diversos proyectos de emancipación y transformación de la sociedad, y que legitima las relaciones de poder entre los miembros, pasa a ser un método o forma institucional de gobierno y termina por ser considerada como un código de procedimientos formales de gestión estatal puramente funcional.

Los estudios sobre las transiciones a la democracia han enfatizado que lo distintivo y las condiciones de existencia de ésta, son la institucionalización formal y la efectiva vigencia de un cuerpo de normas, derechos y reglas que garantizan la libre participación ciudadana, sea esta directa o indirectamente, en las decisiones políticas que incumben a los intereses colectivos. Sin embargo, luego se ha revisado esta concepción de democracia mínima, para establecer que la institucionalidad formal es sólo la base necesaria pero insuficiente para el funcionamiento de la democracia[7], que se requiere también la posibilidad de actores (agentes) sociales autónomos, que se identifiquen como ciudadanos que ejerciten sus

[7] Benjamín Barber en "Democracia fuerte" la democracia no es el gobierno del pueblo ni el gobierno de las masas, porque el pueblo no es aún una ciudadanía y las masas sólo son los hombres nominalmente libres, que de hecho no se gobiernan así mismos (…) las masas hacen ruido, los ciudadanos deliberan; las masas se comportan, los ciudadanos colisionan y se cruzan, los ciudadanos se comprometen comparten y contribuyen. Cuando las masas comienzan a deliberar, actuar. Compartir y contribuir, dejan de ser masas y se convierten en ciudadanos. Sólo entonces participan.

derechos y libertades civiles y políticas, participando colectiva y responsablemente en la construcción de la vida social.

En este contexto, la democracia se concibe como el desarrollo pleno de una ciudadanía más compleja y articulada con la sociedad y no como un proyecto de ingeniería institucional para lograr la realización de una ciudadanía, cada vez más comprensiva en el Estado. El rol del ciudadano debe articularse con los demás roles sociales y como tal, dar vigencia efectiva al conjunto de reglas básicas, reconocidas por todos, para hacer posible el desempeño de los otros roles que conforman la diversificada vida social moderna. Sin embargo, esto requiere descentralizar la política, al mismo tiempo que procurar un reforzamiento de la vida organizacional de la sociedad civil para dar representación a la diversidad y la diferencia.

El modo de vivir de una sociedad como la chilena, comporta relaciones de mercado omnipresentes, constituyendo un modo unidimensional de vivir. La reflexión cotidiana de gran parte de la población está marcada por un círculo vicioso basado en una dinámica de consumo, endeudamiento y trabajo (sistema laboral no regulado, extensivo, precario y mal remunerado), que hace secundarias todas las relaciones sociales (básicas, primarias) que no contribuyan o parezcan no contribuir directamente a la sustentabilidad, reproducción y profundización de dicho modelo.

Realice ejercicio Nº 7

CLASE 04

En ese modo de vida, marcado por la precariedad y el agobio, además de la presión que ejerce el predominio de pautas culturales como el egoísmo y la competencia, no es de extrañar que emerjan los profundos sentimientos de temor y malestar ciudadano que detecta y describen tanto el informe del PNUD sobre Desarrollo Humano en Chile, tanto en el año 1998 como en el 2000.

Sin embargo, tras el malestar parece esconderse el anhelo profundo de tener formas de vida más valiosas, que en parte ha servido a muchos para cuestionar y cuestionarse en torno a la “razonabilidad” humana, del modo unidimensional de vivir que se ha venido experimentando.

Este juego “malestar-anhelo de cambio del modo de vida”, dice relación con la idea de que los seres humanos tenemos un conjunto de necesidades esenciales que satisfacer, sistémicas e integradas, donde la calidad de vida y el desarrollo dependen de que tales necesidades sean también satisfechas de un modo integrado, equilibrado y sinérgico. Pareciera ser que la naturaleza diversa y compleja de nuestras necesidades determina un

nivel de tolerancia finito frente a experiencias prolongadas de vida basada exclusiva o primordialmente en el consumo.

Aquí es donde cobra relevancia recuperar el sentido de lo común que posibilita y define a la participación ciudadana. En efecto, la ciudadanía es la participación real de los agentes sociales en las decisiones que dicen relación con la distribución de los satisfactores (materiales, simbólicos) que hacen al sistema de necesidades esencialmente humanas. La ciudadanía es también una condición (variable) de los agentes, facultada y regulada por un dispositivo de deberes y derechos (constantes), pero generada, como se ha dicho, en última instancia, por el carácter más o menos democrático de la sociedad, por el nivel de densidad de la estructura de vinculaciones sociales básicas.

Realice ejercicio Nº 8

3. PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS MUNICIPALES

Desde el inicio de la década de los 80 se ha ido gestando una nueva concepción de democracia, la cual corresponde a nuevos problemas y la aparición de nuevos actores sociales, tales como el incremento de la población de edad avanzada inactiva, la progresiva pérdida de importancia del proletariado debido a la robotización de la industria, los problemas de la contaminación, etc. En este contexto los sectores mayoritarios de la población que si bien en los países desarrollados tienen en gran medida sus problemas de supervivencia básicos resueltos, están progresivamente preocupados por mejorar sus niveles de satisfacción de vida en otros ámbitos particularmente en la cultura y la recreación. Tal preocupación, por otra parte, ha coincidido con un surgimiento, de parte de estos sectores, de solidaridades de tipo local o étnico regional.

Por tanto, los espacios locales y regionales se presentan como ámbitos relevantes de satisfacción de tales necesidades.

3.1. La Democracia como Participación

La manera como se concibe la participación en el Estado dentro de este contexto, no es a través de la delegación de poder por medio del voto a representantes y mediadores, sino a través de la participación ciudadana. Por este motivo, en esta etapa de desarrollo del ejercicio del poder político, la opción por el cambio estructural es menos nítida, destacándose la alternativa por la participación del Estado en los gobiernos locales. Estos se presentan como un espacio importante para la solución de algunos de los problemas fundamentales que preocupan al mundo de hoy: erradicación de la pobreza, solución a los

problemas de la contaminación, preservación del medio ambiente, nuevas instancias de recreación y uso del tiempo libre.

En este contexto, se puede apreciar un creciente interés de la teoría política por el tema de gobierno local que se ha constituido, por el impulso de nuevas formas sociales, en un nuevo espacio de confrontación social y de planteamientos de las demandas de actores sociales, que no ven en el gobierno central una oportunidad efectiva de solución de sus problemas. Se observa que existe una incapacidad creciente de los gobiernos centrales para enfrentar los problemas del desarrollo, los que en vez de solucionarse se agravan.

Las ventajas de los gobiernos locales como elementos importantes del desarrollo han sido analizadas en diversos foros y conferencias desde mediados de la década pasada. Así, en las últimas dos décadas, se han desarrollado diversas teorías con relación a la capacidad de los gobiernos locales para impulsar el desarrollo.

El mayor impulso a tales propuestas de cambio proviene de la constatación que en los países industrializados se habría producido, a través de una correlación positiva entre descentralización y desarrollo, es decir, que la existencia de gobiernos locales fuertes, propiciadores cada uno de políticas y acciones de desarrollo, habría provocado una distribución muy eficiente de la industria propiciando el desarrollo del comercio y el fortalecimiento del empleo local. Eso habría sido un factor importante para evitar la excesiva concentración de la población en algunos pocos centros, con los consiguientes altos costos para la solución de los problemas de tales aglomeraciones. Estas conclusiones han impactado fuertemente a los países en desarrollo.

En función de estos elementos, numerosos países en desarrollo han iniciado procesos tendientes al fortalecimiento de los gobiernos locales (descentralización). A partir de estas iniciativas se trata de crear un área de administración y gestión, en que la comunidad local se involucre en la propuesta y la ejecución de tales acciones de desarrollo.

En la actualidad se distinguen dos niveles de desarrollo local: 1) el nivel de la aldea o localidad, o de la comunidad local; y 2) el nivel de la unidad administrativa mínima del estado: el municipio. En este último fluyen las iniciativas políticas del Estado central, con los impulsos que provienen de las comunidades locales organizadas.

Realice ejercicio Nº 9

En nuestro país, el municipio ha experimentado transformaciones de distinto orden, todas ellas destinadas a aportar progresivamente a la descentralización de la estructura político administrativa del país, fortaleciendo a los “gobiernos locales” para consolidar una relación más virtuosa entre el Estado y los ciudadanos. Sin embargo, la eficacia de las atribuciones que la ley confiere a los municipios pasa, en primer lugar, por cambios significativos en la relación que establecen los gobiernos locales con el nivel central, en

virtud del nuevo rol que ellos han ido asumiendo, en pos de una mejor prestación de servicios y una mayor contribución a los procesos vinculados al desarrollo económico y social local.

Por otra parte, el ejercicio de estas atribuciones está directamente referido a la relación de los gobiernos locales con la comunidad. En esta relación, se combinan aspectos propiamente administrativos con cuestiones de orden político, factores que en conjunto pretenden fortalecer internamente a los municipios y afianzar su proceso de apertura a la comunidad. Desde esta óptica, la gestión municipal se expresa en la necesidad de asumir la modernización en una doble dimensión: por un lado, en lo que se refiere a todos aquellos aspectos vinculados con los recursos humanos, y por otro lado, aspectos relativos a la incorporación de un concepto ampliado sobre participación, donde muchas de las funciones que hasta ahora han sido privativas de la gestión interna del municipio, sean compartidas con "otros" actores de la comunidad local. Esto, sobre todo cuando algunos temas aparecen como preocupaciones institucionales de la política pública y particularmente del municipio, en tanto agente encargado de facilitar los procesos que contribuyan al desarrollo del territorio, pero que son también expresión de temas más globales que afectan al conjunto de la sociedad. Esto es lo que ha justificado la adopción de estilos participativos de gestión local, siendo este tema el que ha pasado a ser el principal desafío de la nueva forma de enfrentar el "gobierno local"[8].

En este escenario, la instauración de un estilo moderno de gestión, tiene implicancias formales y, a la vez, aborda aspectos relativos a la calificación de los recursos humanos municipales, a la incorporación de herramientas, técnicas y metodologías que apoyen la tecnificación creciente de la planificación, pero que favorezcan un proceso igualmente participativo. Y, sobre todo, a la afectación de la realidad organizacional interna de los municipios, en el entendido que es éste el núcleo del que depende la viabilidad real de la transformación institucional promovida por la modernización.

Realice ejercicio Nº 10

[8] En torno a esto, cabe señalar que "una fórmula participativa de gestión ha sido en este contexto para acompañar el proceso de modernización, y quienes lo han incorporado han encontrado por lo general buenos resultados, innovadores y exitosos. La gestión participativa aparece relacionada con la organización y dirección de equipos de trabajo constituidos por diferentes agentes, tanto de la institucionalidad regional como local y comunitarios que, en conjunto y desde lo local, apuntan a generar y desarrollar estrategias de desarrollo territorial. Como era de suponer, una gestión abierta a la participación ha exigido a la "alta gerencia local" (alcaldes y funcionarios directivos) importantes desafíos que trascienden todos los niveles de gestión y reclaman un aprendizaje (capacitación) permanentemente, al igual que instrumentos de gestión que permitan conducir la organización municipal eficientemente". Molina, L, y Morales E. "La planificación comunal como instrumentos de desarrollo". Asociación Chilena de Municipalidades. Santiago, Julio de 1998.

CLASE 05

3.2. Modalidades de Participación Ciudadana a Nivel Local

En el marco institucional de la administración pública, se le otorga dos funciones relevantes al municipio: una es la función de satisfacer las necesidades, es decir, se refiere al tema de políticas públicas, bienes y servicios públicos locales. La otra función es asegurar la participación de la comunidad. Este segundo componente define que el municipio es el espacio privilegiado de la administración pública, para acercar la información y la toma de decisiones a los ciudadanos, para posibilitar el participar en el desarrollo económico al componente de equidad y las características particulares de los territorios. Por lo tanto, el espacio público más cercano a las personas es el municipio, mucho más que los niveles provinciales o regionales en su calidad de entidades intermedias y, aún más, que el nivel nacional.

Teniendo en cuenta las distinciones hechas respecto de la participación, los ciudadanos cumplen diversos roles dentro de la comunidad, tales como; contribuyentes, usuarios, beneficiarios, electores. En el marco de la participación local, las diferentes formas de participación se pueden ordenar más bien como distintas modalidades, algunas de las cuales se están utilizando más que otras. Las principales modalidades de participación que existen en el ámbito local son:

- La información, se entregan datos y antecedentes respecto de la oferta programática.

- La consulta, por ejemplo para poder determinar las prioridades del conjunto de programas y proyectos de inversión.

- Participar en la toma de decisiones, tener algún representante en los comités internos, para poder tener información y poder dar una opinión directa, poder coordinar, poder conducir, estar presente en cierta manera.

- La negociación, al igual que lo anterior, está incluida en el componente gestión, pero tiene un grado de complejidad mayor. En algunos espacios o en algunos tipos de negociación del área ambiental, hay un nuevo mecanismo de evaluación de impacto ambiental, el cual incorpora la información en el ámbito local y la negociación, para dirimir algunas de las diferencias u opiniones que tengan los ciudadanos o grupos de ciudadanos organizados, respecto de cómo se ven afectados por estos proyectos.

- La delegación presenta un nivel de mayor complejidad aún, los ciudadanos pueden cogestionar parte de los proyectos, desde el diseño de dichos proyecto. Algunos ejemplos son los proyectos de FOSIS y los proyectos de INDAP en el sector rural.

- Participación en la administración ciudadana de un programa, proyecto, área estratégica, donde el municipio delega la gestión completa en los ciudadanos o en agrupaciones de ciudadanos. Por ejemplo, el Programa Entre todos, del FOSIS.

Estas modalidades de participación, se canalizan en distintos instrumentos, entre ellos están:

- La elaboración de los PLADECOS (planes de desarrollo comunal).
- Información con los PADEM (planes de educación municipal).
- La proposición de proyectos de interés local en consultas populares, a través de la realización plebiscitos para temas que revisten alta importancia.
- Salud, la ley indica que debieran existir proyectos de salud comunal.

3.3. Crecimiento de la Complejidad en la Acción Pública Municipal

En el espacio local, y en el municipio, están sucediendo hoy día tres factores relevantes. Uno, es que los municipios son los espacios altamente legitimados, no obstante, existen actualmente una serie de críticas importantes que se deben mejorar, ya que éste es el espacio donde se resuelven las cosas públicas de la gente.

El segundo, es la amplitud de competencias del municipio, más allá de lo que indica la ley. La mayor parte de los municipios realiza proyectos de fomento productivo, en el tema mujer con el SERNAM, en el agrícola, en el ambiental, en el área de deportes. Es decir, hoy la complejidad y las áreas temáticas son muy diversas.

Un tercer componente, también importante, es el que se han ido incrementando los recursos que manejan los gobiernos locales. Los recursos siempre son escasos, pero los ingresos que manejan los municipios han estado creciendo al doble de lo que crece el producto geográfico bruto.

3.4. Nuevas Alternativas de Institucionalidad

En forma adicional al proceso de legitimidad, de desarrollo de instrumentos participativos, hay alternativas y oportunidades importantes de destacar:

- La Reforma Municipal

La reforma municipal se enfatiza y orienta, más allá de la elección directa de la autoridad máxima, de los concejales como cuerpo político y directivo del propio municipio, hacia la gestión. Esta reforma comprende cuatro puntos relevantes, a saber:

I. Gestión más flexible, es decir, que los municipios no tengan necesariamente la misma estructura, la misma planta de personal, de modo que puedan generar mecanismos de incentivo.

II. Control interno. Procurar que el Concejo esté más informado mediante la entrega obligatoria de antecedentes por parte del alcalde.

III. Adecuar la forma de transferencia de competencia del aparato público. Los municipios están demandando más competencias que las que hoy día indica la ley, sin embargo, no se ha institucionalizado un mecanismo formal y expedito que lo permita.

IV. Fortalecer la participación ciudadana con dos objetivos relevantes: (1) transparencia en la gestión pública, y (2) responsabilidad de la gestión. La reforma municipal contiene los siguientes elementos para fomentar la participación:

- Publicidad del presupuesto municipal;
- El Concejo una vez al año puede ordenar una auditoria externa;
- Facilitar la realización de los plebiscitos y abrir la posibilidad de efectuar consultas a los ciudadanos;
- Mejorar la calidad de los servicios (oficinas de reclamos).

Un segundo elemento importante es que en las áreas más relevantes, como es salud y educación, hay una institucionalidad que permite mayores grados de participación (PADEM y Programas de salud comunales).

La evaluación de impacto ambiental, la cual requiere entregar información y establece mecanismos de negociación.

Rediseño de programas públicos, un ejemplo bastante importante en el cual se ha trabajado en conjunto con el FOSIS.

Realice ejercicio Nº 11

3.5. Algunas Orientaciones de Política

- Los mayores esfuerzos en el tema de la participación se deben ligar a las políticas públicas. Es decir, actualmente, la comunidad se organiza para que la calidad de la salud sea mejor, para que resuelvan la falta de pavimento, para que mejore la seguridad, más aún, para que los mejoramientos afecten su espacio inmediato. Este esfuerzo forma parte del tema de mejoramiento en la gestión.

- Lo anterior exige hacer más compleja la institucionalidad municipal, es decir, ir más allá del tema de la información y de la consulta. Fortalecer los mecanismos de transferencia y de congestión por parte de las organizaciones de los ciudadanos.

- Los instrumentos de control social interno, que no son obligatoriamente de diseño legal, pueden ser perfectamente aplicados por parte de la comunidad.

- Fortalecer los mecanismos de control de desempeño.

- Los Ministerios y servicios deben realizar esfuerzos permanentes de educación, capacitación, seguimiento y evaluación de sus políticas ejecutadas en el ámbito local.

- Reconocer la diversidad municipal con programas e instrumentos diferenciados.

- Internalizar en la comunidad las restricciones presupuestarias (diseño presupuestario participativo).

Realice ejercicio Nº 12

CLASE 06

3.6. El Proceso de Descentralización

La descentralización municipal queda consagrada en la Ley 18.695 de 1988 (L.O.C.M.), la que si bien no reconoce la dimensión política de la administración local -pues los Alcaldes eran designados- le entregó funciones, atribuciones, capacidad técnica, poder y recursos para administrar los servicios locales, a través de una profunda reforma al régimen fiscal municipal, que permitió instaurar los recursos propios y definir los tributos municipales.

En términos de participación, la situación fue obviamente difícil pues los actores sociales y políticos estaban vetados, y no había representación ni instancias de participación que recogieran y mediaran por las inquietudes o defendieran los derechos de las personas. Y a pesar de que las difíciles condiciones de subsistencia de los 80, hacen

que la sociedad civil se movilice y organice para sobrevivir, creando opciones de solidaridad y organización popular significativas, la represión y falta de organización replegó y resignó a la ciudadanía en general, y creó una herencia que todavía hoy afecta en cierta manera a la sociedad chilena. En definitiva, hasta 1973 los municipios eran generados democráticamente y ofrecían posibilidades de participación; sin embargo, estaban limitados en su eficacia y potencial por la escasez de recursos, atribuciones, personal calificado y poder de mediación en los servicios locales. Tras las reformas implementadas por el régimen militar, en cambio, si bien desaparecen todos los mecanismos de participación democrática y el proceso descentralizador, es mas bien una desconcentración administrativa con nula autonomía por parte de los niveles subnacionales, los municipios son dotados de recursos, funciones, atribuciones, capacidad técnica y poder para administrar los servicios locales traspasados.

No es sino hasta 1992, con el primer gobierno democrático que se recupera con la Ley 19.452, que modificaría L.O.C.M. La elección democrática de las autoridades municipales, momento a partir del cual la democracia y reforma del Estado tendrán a la descentralización como uno de sus ejes centrales, concibiéndola como proceso que permite acercar a la sociedad civil el poder de decisión respecto de aquellos asuntos comunes que la afectan.

A pesar de que, el énfasis del primer gobierno de la Concertación estuvo en el ámbito territorial regional (instaurándose el gobierno regional y las SEREMI en 1992 con la Ley 19.175, Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional, y en el ámbito fiscal fortaleciéndose el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y creándose dos nuevas fuentes de inversión, que fueron las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y los Convenios de Programación), hubo igualmente importantes transformaciones en el nivel municipal, siendo algunas de las más importantes la comentada consagración de la autonomía municipal, a través de la elección democrática de sus autoridades (Alcaldes (as) y Concejales (as)), el mejoramiento de la capacidad de influencia de ciertas instancias participativas, como son el CESCO y el plebiscito, y en el aspecto fiscal la creación en 1992 del Fondo Común Municipal, como sistema solidario de compensación intercomunal, que permitirá a partir de ese momento aumentar considerablemente los ingresos municipales, sobre todo de aquellas comunas más vulnerables.

Además, desde 1990 comienzan a incrementarse en forma importante los recursos destinados a cubrir los gastos de los servicios traspasados de educación y salud, lo que permite atenuar en parte los problemas que se arrastraban desde principios de los 80.

Lo más notable del gobierno del presidente Aylwin, fue la comentada mejora de algunos instrumentos participativos en el ámbito municipal, así como la aprobación de la Ley de Bases del Medio Ambiente, que fija procedimientos para informar y consultar a la comunidad en la evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión y en la elaboración de normas y planes ambientales.

El segundo gobierno democrático, por su parte, pasa a priorizar la profundización y consolidación del proceso descentralizador y de las políticas de desarrollo, en aras a ir superando la extrema pobreza. Esto supuso, entre otras cosas, un interés por articular la descentralización institucional del primer gobierno democrático -en lo que se refiere a la creación de los gobiernos regionales y la elección democrática de las autoridades locales- con la descentralización fiscal, la que se supone permitirá un uso más eficiente de los recursos, de tal forma que se pudieran ir subsanando los problemas presupuestarios que aún se mantenían en gran parte de los municipios y que no permitían desarrollar todas las potencialidades del nuevo contexto democrático.

Realice ejercicio Nº 13

Junto a ello, y dentro de un plan de modernización estatal, se toman algunas medidas importantes para mejorar la gestión pública, entre ellas una que atañe directamente a las posibilidades de participación ciudadana, como es integrar los intereses y necesidades reales de los ciudadanos(as) en el centro de la acción estatal, permitiendo que estos demanden pero también evalúen el desempeño público, lo que se supone aportará también a una mayor optimización de recursos.

Y para acabar con la pobreza, debido a los desequilibrios y la heterogeneidad inter e intra-regiones, el mejor nivel es sin duda el más cercano a la gente, por lo que en este gobierno se potenciará especialmente el fortalecimiento de la capacidad de gestión local (en el anterior el énfasis estuvo en el espacio regional). Así, las principales transformaciones concretas en el ámbito municipal fueron las siguientes:

- La Ley 19.280 sobre plantas municipales y los Estatutos de los profesionales de la educación y de atención primaria municipal, permiten flexibilizar y con ello mejorar los RR.HH. en este nivel territorial.

- Se modifica la L.O.C.M. en Marzo de 1999 con la Ley 19.602, generando cambios cualitativos muy relevantes en lo que tiene que ver principalmente con la gestión, la fiscalización y la participación comunitaria. Los principales son los siguientes:

  Gestión: posibilidad de asociación de varios municipios para compartir ciertos cargos o incluso unidades; obligación de contar con tres instrumentos de gestión municipal, el PLADECO, el Plan Regulador y el presupuesto municipal.

  Fiscalización: mayor grado de fiscalización por parte de la unidad de control municipal; posibilidad de que el Concejo contrate auditorías externas a la ejecución del presupuesto y del PLADECO; mayor transparencia por parte del Alcalde, debiendo informar al Concejo y a la ciudadanía sobre la ejecución presupuestaria y el cumplimiento del PLADECO.

Participación: obligación de que cada Municipalidad establezca una ordenanza de participación ciudadana local, que incluya todas las modalidades para desarrollar la misma, como mínimo el CESCO -para el cual la Municipalidad establecerá su forma de integración al gobierno local, su organización y sus competencias-, el plebiscito, las audiencias públicas, la oficina de partes y reclamos y las consultas no vinculantes, estas tres últimas creadas con esta Ley.

Financiero: aumentan significativamente tanto los presupuestos municipales, como el gasto local respecto al gasto público total. Todo esto es muy relevante si se quiere acompañar la pretendida descentralización, con los recursos necesarios para ir haciéndola efectiva y aprovechando sus potencialidades.

Los principales problemas financieros de los municipios a fines de los 90 son la excesiva dependencia del F.C.M. (Fondo Común Municipal) en muchas comunas, suponiendo más del 60% en el 40% de las comunas del país, lo que provoca en algunos casos la denominada pereza fiscal para desarrollar nuevas fuentes de ingresos propios; otro problema es el hecho de que el 40% en promedio de los ingresos municipales provenga de transferencias diversamente condicionadas, y por eso mismo inciertas, y también el alto % sobre el presupuesto municipal total que suponen las transferencias para los servicios traspasados a 43% en promedio. Todo esto limita enormemente las posibilidades de que las Municipalidades respondan a las necesidades reales de la ciudadanía y también que potencien procesos participativos efectivos.

Y si bien a pocos meses del término de la legislatura, se plantea desde el gobierno como desafío principal a corto plazo "eligir a los gobiernos regionales en la institución articuladora de los esfuerzos del conjunto del sector público para impulsar el desarrollo de sus territorios y de las personas que los habitan. (...)" Hay que reconocer que el proceso descentralizador en Chile ha sido hasta ahora esencialmente municipalista, pues este es el nivel territorial hacia el que se han dirigido la mayoría de las modificaciones legales desde la instauración de la democracia en aras a incrementar las posibilidades de autonomía efectiva. Así, los gobiernos locales adquieren un mayor protagonismo real en la estrategia de desarrollo nacional por el hecho de ser el nivel estatal más cercano al ciudadano, no así la región, que además de no contar con las competencias y recursos necesarios para operar autónomamente, tampoco cuenta con representatividad directa ciudadana.

En definitiva, y también en palabras del propio gobierno en el año 2000, "(...) en el caso de las Municipalidades, se trata de construir una institución capaz de crear condiciones para el desarrollo y de pactar con los vecinos las condiciones de su vida cotidiana y de su calidad de vida, definiendo autónomamente el esfuerzo y los aportes de cada uno a tales objetivos". Esta pretensión incluye participación y gestión autónoma, los dos grandes desafíos a materializar.

En el ámbito sectorial, de salud y educación, en el segundo gobierno democrático se mejoran las herramientas de gestión, como la obligación legal de los municipios de elaborar

desde 1996 los llamados Planes Anuales de Salud y Educación Municipal, los cuales deben incluir metas y programas de acción a partir de un diagnóstico participativo de los establecimientos, así como mecanismos de evaluación de la operación sectorial. Pero si bien estos instrumentos fueron definidos como instrumentos de gobernabilidad sectorial y herramientas participativas de planificación local, la participación de los actores comunitarios en las mismas es mínima según estudios realizados por la SUBDERE, sobre todo porque no tiene información sobre tales Planes, tanto de su existencia como del proceso de su elaboración.

También existieron otros intentos por crear y profundizar experiencias participativas en estos sectores, tales como los Consejos de Desarrollo de los Consultorios, pero con poco éxito en general en términos de la participación, así como de los objetivos de control del servicio.

Por ello, por las excesivas rigideces presupuestarias y por las carencias en materia de monitoreo y evaluación, es que todavía hoy muchos consideran que en lo sectorial el municipio es sólo un intermediario entre el nivel central y los insumos y profesionales que operan en el nivel local, cumpliendo funciones meramente administrativas de los servicios.

En el ámbito de la participación ciudadana, los principales avances del gobierno de Eduardo Frei son la reforma de la LOCM en los términos ya descritos, algunas normativas que profundizan el carácter participativo de la Ley de Bases del medio ambiente, y la Política Nacional de Desarrollo Sustentable de CONAMA, que otorga gran relevancia al elemento participativo.

3.7. Situación Actual de la Descentralización

En el gobierno actual, a partir de un proceso bastante participativo (liderado por la SUBDERE) se ha planteado una política de descentralización, cuyo objetivo general es textualmente “Contribuir al desarrollo del país, impulsando reformas político-institucionales que reconozcan el legítimo derecho de la ciudadanía regional y comunal, sus representantes e instituciones para decidir y gestionar los asuntos propios de sus territorios, especialmente los relativos al desarrollo económico, social y cultural”.

Se hace hincapié entonces en la autonomía de cada territorio, y concretamente de todos los actores que forman parte del mismo para planificar su desarrollo, lo que implica autonomía territorial (es decir, entrega de capacidades a todos los actores para que puedan ejercerla de la mejor manera), equidad (es decir, reducción de brechas entre territorios y personas en cuanto oportunidades de participar y ser partícipes del desarrollo) y por supuesto participación (que es la que permite legitimar en última instancia a los poderes públicos, al incluir a la sociedad civil en la toma de decisiones y en el control de su accionar).

Lo que busca esta política entonces, al igual que el anterior gobierno, es profundizar la democracia y modernizar la gestión del Estado, pero también propender a un desarrollo integral de los diferentes territorios. Para esto se tendrá en cuenta que éstos son muy diversos, por lo que se propone ir compensando las diferencias entre ellos e incluso flexibilizando el traspaso de competencias y recursos de acuerdo a cada realidad, es decir, un avance gradual y no homogéneo.

Esta política se pretende ir aplicando en forma gradual, en base a la generación de consensos lo más amplio posible para cada etapa, todas las cuales estarán establecidas en una agenda de la descentralización. Y los factores que se deberán tener en cuenta a la hora de implementar esta política, son de carácter principalmente político-institucional, cultural y económico.

CLASE 07

4. MEJORAMIENTO DE LAS ACCIONES Y POLÍTICAS LOCALES DERIVADAS DE LA PARTICIPACIÓN

A continuación, se estudiarán ámbitos relacionados con la participación ciudadana.

4.1. Participación Ciudadana en el Ámbito Local

Respecto al tipo de participación ciudadana que podemos apreciar hoy día en el ámbito local, se encuentran por un lado la participación política, en la que los actores principales son los partidos políticos y concretamente el Concejo Municipal, que representa directamente a la comunidad local, y por otro la participación social, cuyo actor es la sociedad civil del territorio local.

- Las organizaciones sociales y otros actores comunitarios

Antes de entrar en los mecanismos de participación propiamente tales, es necesario comentar algo sobre las organizaciones comunitarias, uno de los dos actores principales en los procesos participativos locales. Las más importantes y numerosas siguen siendo las Juntas de Vecinos -de carácter territorial-, instancias con las que en muchos casos las autoridades comunales prefieren interrelacionarse en forma directa en lugar de hacerlo con el CESCO, que en teoría representa a todas las organizaciones de la comuna (territoriales, funcionales, productivas y laborales). Resultados de diversas investigaciones sobre la materia, muestran que si bien por una parte estas organizaciones, al igual que todas en general, son consideradas como débiles tanto por las autoridades como por los propios vecinos(as) que las conforman al no tener una influencia clara y explícita sobre las decisiones municipales en temas que las afectan, también se reconocen como pieza

esencial de los procesos participativos locales, pues serían la instancia más relevante a la hora de plantear demandas a las autoridades.

Hay que resaltar en este sentido, los avances de la última ley de juntas de vecinos y organizaciones comunitarias (19.418, DE 1996), que establece funciones y atribuciones concretas para las organizaciones y que pretende mejorar la coordinación de éstas con los CESCO y los Consejos. Además, la Ley permite la creación del Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), mediante el cual las organizaciones de la comunidad pueden postular a proyectos generados localmente, aún cuando no existe en todas las comunas, pues queda a discreción de la Municipalidad, instancia que debe poner los recursos del Fondo.

Existe ciertamente un proceso de constitución de nuevos actores en el ámbito local, sobre todo en los últimos años, principalmente ONGs que trabajan por el desarrollo de cada territorio y otras organizaciones funcionales muy diversas, que en general se hacen cargo de velar por derechos de ciertas minorías (minorías sexuales), o por derechos universales que las propias autoridades empiezan a reconocer y a plantear medidas para su ejercicio (medio ambiente). Sin embargo, en la última década, tanto las organizaciones territoriales como funcionales "clásicas" -principalmente JJ.VV.; Centros de Madres, Clubes Deportivos, Centros Culturales y Juveniles- aumentan enormemente su número, pasando de unas 18.000 en 1991 a 30.000 en el 2001, lo que indica que se mantiene e incrementa la importancia de estas instancias, como principal forma asociativa de la comunidad.

- Funcionamiento de los instrumentos de participación a nivel local

Respecto a los mecanismos participativos locales contemplados en la L.O.C.M. y su funcionamiento real, lo más destacable de cada uno de ellos es lo siguiente:

- CESCO: la Ley 19.602 de 1999 establece que en cada comuna funcione este Consejo, que se constituye como órgano asesor de la Municipalidad y que tendrá como objetivo asegurar la participación de las organizaciones comunitarias en el gobierno local. Sus funciones principales serán pronunciarse sobre la cuenta del Alcalde (sa), sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales e interponer recursos de reclamación, mientras que el Alcalde(sa) deberá informarle sobre el presupuesto de inversión, el PLADECO y el Plan Regulador.

Sin embargo, la misma Ley estipula que la integración, organización, competencias y funcionamiento de estos Consejos serán determinados por cada Municipalidad, en un reglamento que el Alcalde (sa) someterá a la aprobación del "Concejo". Esto significa que si bien se formaliza un reglamento, su elaboración queda en manos del Alcalde, el que puede potenciar o desperfilar absolutamente el rol del CESCO, que en la actualidad es de bastante debilidad en general. Lo que ocurre, es que esta instancia pretende representar a las organizaciones sociales en el gobierno municipal, es decir, algo de suma importancia, pero el tener un carácter meramente consultivo genera un efecto contrario, de bajo perfil e importancia y por tanto de desencanto muchas veces para los dirigentes sociales, que no pueden canalizar correctamente las demandas de sus representados.

Pero, si bien es cierto, estas situaciones entraban a la efectividad del CESCO y está claro que esta instancia debiera ser fortalecida normativamente, si la comunidad local sigue considerándolo poco representativo, poco importante, sin influencia en las decisiones municipales, y similar, y no intenta generar un vuelco en la situación demandando por una parte su fortalecimiento y participando activamente en su conformación y en su gestión, tengan por seguro que la situación actual persistirá e incluso se agravará.

- Plebiscitos: este mecanismo vinculante se realiza de cara a las decisiones municipales sobre las materias de competencia local, para las que se ha implementado (normalmente inversiones específicas, aprobación o modificación del PLADECO, modificación del Plan Regulador y otras), y ha sido puesto en práctica en muy escasas ocasiones -por su alto costo - y siempre por iniciativa del Alcalde (sa) -aunque la firma del 10% de los electores de la comuna sirve para solicitarlo también-, lo cual por si demuestra bien el desconocimiento de esta instancia y la apatía ciudadana por influir directamente en las decisiones que los afectan.

- Consultas no vinculantes: similares al plebiscito, pero con carácter sólo consultivo y no vinculante. Se han llevado a cabo en mayor número de ocasiones, pero normalmente sólo en comunas con nivel alto de recursos (nuevamente debido a su alto costo).

- Audiencias públicas: nacen con la Ley de 1999 y quedan reguladas como un mecanismo a partir del cual las autoridades comunales conocerán las materias que estimen de interés comunal, debiendo ser solicitadas formalmente por al menos 100 ciudadanos (as) -en las comunas de menos de 5.000 habitantes será el concejo quien determine ese número-, quienes además deberán entregar fundamentos para la petición. Al no ser tan masivas o relevantes como las anteriores no se tiene constancia certera de su utilización, pero en general no son muy solicitadas.

- Oficina de partes y reclamos abierta a la comunidad: también son obligatorias desde la reforma de 1999 y sólo decir que el hecho de establecer un plazo máximo para la respuesta a los reclamos vecinales (30 días), ya es incentivo para su utilización regular, radicando el problema principal en que aún numerosas Municipalidades no la habilitan o bien funciona sólo parcialmente.

Respecto a la ordenanza municipal de participación, debe dar cabida a todos los mecanismos o modalidades de participación que integrara cada Municipalidad como apoyo a su gestión, como mínimo los cinco anteriores -obligatorios por Ley- más todos aquellos que se estimen funcionales a su desempeño y al desarrollo local, que normalmente tienen un carácter más informal.

Pero además de estos mecanismos formales de participación, existen por supuesto otros de carácter informal, que pueden estar establecidos o no en la ordenanza y que en su mayoría dependen enteramente de la voluntad municipal por potenciarlos e integrarlos como parte de procesos participativos sea con fines de diagnóstico, de búsqueda de solución a algún problema concreto, etc. Estos mecanismos se utilizan en ocasiones para

cumplir con lo que la Ley establece en forma difusa, como es que la elaboración de los PLADECO y de los Planes Anuales de Educación y Salud Municipales debe ser participativa -sin especificar modalidad alguna- para consensuar así entre autoridades y comunidad, a partir de sus diferentes intereses las acciones más pertinentes en cada área y sector, a partir de las cuales se planifica y proyecta el desarrollo de la comuna, pero también como forma de aumentar el grado de legitimidad social y política de la Municipalidad. Estos mecanismos consisten normalmente en la realización de "diálogos territoriales", reuniones, talleres, etc., entre funcionarios municipales y la comunidad.

Realice ejercicio Nº 14

4.2. Barreras y Requisitos para una Eficaz Participación Ciudadana

Como conclusión sobre la participación ciudadana en el territorio local, podemos decir que la realidad es muy diversa, habiendo desde comunas muy pasivas hasta otras muy participativas, en lo cual hay que reconocer factores de muy diverso tipo, tales como: el número de ciudadanos que hacen uso de los mecanismos de participación existentes en el nivel local es en general bajo, por lo que no sirve tanto, generar nuevos mecanismos si no analizamos el por qué de esa baja participación, ello para que por una parte se puedan tratar ciertos elementos o situaciones previos al acto participativo que lo están dificultando generando por tanto, las condiciones para que éste se dé y por otra, que los mecanismos que se creen se adapten a las verdaderas percepciones, prácticas y necesidades ciudadanas.

Las barreras que afectan a la participación ciudadana local pueden dividirse en dos grandes grupos:

a) Las referidas a las Estructuras

Estructura Supralocal, factores que influyen "desde afuera" sobre el sistema local, entre los cuales los más importantes son los siguientes:

- Tipo de Estado y Gobierno (unitario, federal, etc.) y sistema político-administrativo del país (grado de descentralización).

- Normativa legal, la participación local depende de las competencias transferidas a los niveles territoriales así como de las disposiciones legales de Ministerios y los niveles superiores de gobierno.

- Recursos, además de la importancia de su cuantía, su estructura y mecanismos de asignación influyen el poder contar con ellos libremente o que están total o parcialmente condicionados.

- Normas y valores sociales y culturales del país, que pueden propender a la participación o no.

- Sistema económico imperante en el país, cuanto más se acerca al neoliberalismo, menores son los espacios que se darán a la participación social y mayores a la participación económica (o sea, al consumidor).

Estructura Local, factores internos al sistema local, en la cual destacan:

- Sistema político y estructura del poder local: en Chile conlleva problemas tales como el bajo grado de autonomía efectiva, la supremacía del Alcalde por sobre el Concejo, un alto grado de centralización (se habla incluso de la reproducción del presidencialismo a escala municipal) y otros, todo lo cual va en contra de las posibilidades de la participación ciudadana.

- Estructura y funcionamiento de la administración local: el aparato administrativo local se caracteriza por ser complejo, anticuado e ineficiente, además de rígido, uniforme y burocrático, por lo que la administración local se halla en permanente peligro de planificar de espaldas a los ciudadanos (as), sin tener en cuenta sus ideas e integrar sus intereses.

b) Las referidas a los Individuos

- Personalidad, la investigación empírica ha señalado la enorme importancia de las características referidas a la personalidad para potenciar la participación, tanto las de tipo psicológico (carácter, necesidades) como normativo (actitudes y orientaciones valóricas). Así, la extroversión, sociabilidad y autoestima están, relacionadas con un mayor grado de participación.

- Status socio-económico, algunos estudios indican que la participación es mayor tanto más alto es el nivel socioeconómico, lo que se puede deber quizás a los mayores conocimientos y contactos políticos de estas personas y estar relacionado con necesidades diferentes a las básicas (recreación y similar).

- Actitudes (expectativas del ciudadano frente al entorno socio–político, tiene que ver con la confianza y convicción de poder lograr cambios a través de la participación, lo que en la mayoría de los casos depende de la valoración que se haga de las experiencias participativas vividas (o conocidas) en cuanto al logro de las metas propuestas.

- Habilidades y capacidades del individuo, son fundamentales para que la ciudadanía pueda informarse en primera instancia, y después reconocer y sobre todo expresar, sea directamente o a través de representantes, sus necesidades.

- Disponibilidad de tiempo del individuo, se refiere a la participación compitiendo con otros usos del tiempo libre, relacionados con la familia y el ocio principalmente.

c) Las referidas a las Propias Organizaciones de la Sociedad Civil

- Problemas de representatividad de sus dirigentes por el poco apoyo de las bases. En algunos casos se politiza la función dirigencial, acabando con su legitimidad y desvirtuándose por tanto el proceso participativo.

- Relación entre las bases y la dirigencia, debe ser regular, buena y productiva.

Realice ejercicio Nº 15

CLASE 08

4.3. Falta de Recursos, Infraestructura y Otros Elementos para la Gestión Cotidiana

Lo importante con esto es que se den cuenta de que no todo lo que hace mal la municipalidad depende directamente de ella, sino de diversas restricciones externas (sobre todo en el plano normativo y de recursos), aunque igual es en gran parte responsable, pues tiene la autonomía suficiente para potenciar más la participación, informando, pidiendo opinión, permitiendo el control de sus acciones así como integrando a la ciudadanía en sus decisiones. Los mecanismos utilizados localmente, debieran ser diseñados siempre en base al interés, nivel intelectual, experiencia, conocimientos y habilidades del ciudadano (na), debiendo velar además el municipio por la igualdad en las oportunidades de participación.

Pero la Sociedad Civil también tiene cuotas de responsabilidad, pues en muchas ocasiones se muestra apática y pasiva, aún existiendo mecanismos participativos, no apropiándose de tales espacios. Ustedes por supuesto en la mayor parte de los casos van a echar la culpa a las autoridades, y éstas a ustedes, por lo que lo más importante es que ambas partes aporten demandando y potenciando la participación respectivamente.

Pero además, debe haber un punto de encuentro directo entre ambas partes, de forma de que fluya la información y se discuta la mejor forma de hacer funcional los espacios que se abren con las demandas ciudadanas, para hacer los ajustes necesarios a cualquiera de ellos. Sólo de esa manera el municipio contará con verdadera y directa legitimidad social, más allá de la proveniente del espacio electoral.

5. CONTEXTO DE LA INNOVACIÓN EN CIUDADANÍA

Ante el marco en el cual se inserta la innovación en el actual contexto, es necesario preguntarse, cómo y desde dónde es posible influir en una perspectiva de cambio social hacia una sociedad más humana y equitativa. Cómo y desde dónde recuperar la voz pública, la capacidad de situar en el escenario social y político de la globalización, los intereses mayoritarios de seguridad social, laboral, de derechos sociales de la población, de sustentabilidad ambiental y de influir a la vez en los niveles decisionales.

En las elaboraciones teóricas que hablan del cambio social en el contexto actual y en la práctica concreta, se pueden rescatar al menos dos caminos para desarrollar ciudadanía no necesariamente divergente. Por un lado, el desarrollo de alianzas sociales nacionales e internacionales, entre expresiones diversas: sindicales, laborales, ambientalistas y ecologistas, de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), que apuntan a intervenir transnacionalmente en los procesos de toma de decisiones a nivel global, apuntando a la construcción de una suerte de ciudadanía social.

En el nivel nacional, es necesaria la ampliación del espacio público, limitando la desmesurada privatización de las relaciones sociales en diversos ámbitos de la vida nacional. Esto involucra no sólo a los actores sociales, sino también al Estado, ya no actor único de lo público, pero demandado permanentemente a hacerse cargo de la secuela de problemáticas sociales que va dejando la profundización del modelo económico: la desocupación, la inseguridad laboral, las bajas pensiones. Vale decir, que tanto el Estado como los movimientos sociales comparten la necesidad de intervenir en lo público y cuando no logran hacerlo, pagan el costo político de la expansión de problemáticas que nacen fuera de su marco de acción.

Lo anterior, releva el área de las políticas públicas, las que, dada su amplitud y alcance, si se dotan de objetivos y contenidos democratizadores, pueden efectivamente constituir herramientas estratégicas aptas para fortalecer el capital social, colaborar en la representación de intereses, trascender la diversidad y dispersión social y contribuir a elaborar los temas centrales de la agenda pública local, regional y nacional. Una voluntad política en tal dirección, debería expresarse en un nuevo proceso de innovaciones en la acción social pública, modificando la que se efectuó en la década pasada. Los actores de tales innovaciones son, desde el inicio, mixtos y no puede concebirse sólo como un problema “del gobierno”.

En otras palabras, existe la necesidad de desarrollar nuevas formas de interacción que potencien a la vez la capacidad de acción ciudadana y el rol del Estado en la vida social. Pero al mismo tiempo existe la posibilidad real de actuar y, más allá de eso, existen diferentes experiencias a nivel local que caminan en esta dirección, aunque aún no se perfilen con toda la fuerza que tienen, ya que se requieren cambios a diferente nivel para ello.

El desarrollo de las experiencias innovadoras que potencian a la ciudadanía en el marco de la gestión local, enfrenta hoy diversas problemáticas. Por un lado, la supervivencia de un marco inaugurado por la transición política, acordado entre las elites, cuyo camino de "modernización" prescindió de un concepto y un proyecto de sociedad, concibiéndolo principalmente como crecimiento económico y "normalización" institucional, sin un rol para la sociedad civil.

En el campo de la sociedad civil, esto se ha vivido como debilitamiento y crisis de participación. A la pérdida de identidad de las ONGs y la ubicación de su rol como ejecutores subordinados de políticas públicas, se ha sumado la falta de vinculación y carencia de poder efectivo para influir en la gestión pública local de múltiples organizaciones sociales que subsisten y se desarrollan. La crisis también se expresa en que no existen instituciones locales adecuadas a la realidad de las comunas y los desafíos de cambio (económico, social y cultural).

El Municipio, las instituciones de salud y educacionales carecen o cuentan con muy débiles conceptos, mecanismos, espacios y sistemas de integración de la comunidad a sus propios procesos de expansión y modernización y de objetivos claros para convertirse en gobierno local.

Por ello, las prácticas innovadoras que caminan en la resolución de tales problemáticas, y que fortalecen la democracia y asientan nuevos modelos de gestión pública local, son altamente valorables y existe la necesidad de rescatar los aprendizajes, hacerlas visibles y situarlas como mecanismos de influencia hacia las políticas públicas y hacia las prácticas de las organizaciones de la sociedad civil.

Realice ejercicio Nº 16

5.1. El Programa de Ciudadanía y Gestión Local

En este sentido, uno de los programas más exitosos y actualmente en ejecución, es el Programa Ciudadanía y Gestión Local, ejecutado desde 1999 por la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, en convenio con el Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Éste busca contribuir al debate y desarrollo sobre participación ciudadana e incidir sobre el espacio público local para promover el "buen gobierno".

Específicamente, se busca fortalecer la gestión local en un sentido cualitativo y democrático. Ello mediante la recopilación, investigación, reconocimiento, premiación y visualización de experiencias innovadoras que muestren logros en la ampliación del espacio público de reconocimiento de los derechos ciudadanos, fortalezcan el rol de las

organizaciones ciudadanas en la gestión local y mejoren el desempeño y las capacidades de la propia ciudadanía para su relación con el Estado.

Este programa busca también promover aprendizajes desde las prácticas, enfoques y modalidades de trabajo que realizan ciudadanos innovadores, identificando los elementos claves comprometidos en ellas para promover su réplica por otros actores y contextos. Para ello, se integra tanto el reconocimiento público y la premiación, como la investigación, difusión e intercambio en el país como con otros programas similares a nivel internacional.

El programa opera convocando a diversos actores del ámbito local y a otros actores de instituciones descentralizadas de Gobierno de todo el país, a la inscripción de experiencias que desarrollen ciudadanía. Con las experiencias inscritas, se efectúa un proceso de selección que va profundizando en el conocimiento y antecedentes de la experiencia hasta llegar a destacar especialmente un máximo de 30.

Los criterios de evaluación aplicados incorporan las dimensiones de Innovación, Ciudadanía y Gestión, éstos integran siete indicadores relacionados con la materialización de las innovaciones, las competencias y roles que juegan los ciudadanos en las experiencias y la influencia que ejercen en la gestión pública local. Además, otorgan 7 puntos teóricos máximos a las experiencias. La primera selección cuyo punto de corte ha sido en los dos años de 6 puntos, permite filtrar las experiencias no sólo pertinentes a los objetivos del programa, sino ya desde la primera fase de selección, posibilita la constitución de una masa crítica de experiencias posibles de asumir claramente como procesos de participación ciudadana en desarrollo.

Las dos convocatorias efectuadas han permitido seleccionar un total de 279 experiencias de desarrollo ciudadano en la primera fase de selección, 134 en 1999 (28,9% de la inscripción) y 145 en el año 2000 (37,8%). Se han premiado y reconocido además a la fecha, 30 experiencias especialmente destacadas.

Sin embargo, aquí nos interesa compartir las principales observaciones de los procesos de democratización de la gestión local, así como los aprendizajes del equipo de trabajo sobre aspectos claves de las prácticas sociales e institucionales, que hacen posible el desarrollo de la ciudadanía. Ello con el objetivo de contribuir a algunas reflexiones generales que permitirían fortalecer dichos procesos tanto desde la gestión pública central y local, como desde la sociedad civil.

En los dos años de funcionamiento se inscribieron en el programa un total de 853 experiencias provenientes de 140 comunas del país en el primer año y de 170 en el año en curso. En la primera convocatoria, un 37% provino de la Región Metropolitana mientras que otras seis regiones concentraron el 53% (I, III, V, VIII, IX y X). En la segunda convocatoria el 31,4% proviene de la RM mientras que un 49,7% se concentra en 5 regiones (VIII, V, X, IV, y IX) ampliándose entonces la participación de otras regiones del país. Un elemento a destacar, es la alta participación de las Regiones Metropolitana, Octava y Quinta con un alto número de experiencias en ambos años.

El 51,5% de estas experiencias en 1999 fueron impulsadas por el sector público (un tercio de municipios, un 13,3% del sector salud y educación y un 4,8% de organismos de gobierno regional o provincial). En el año 2000, las experiencias de la sociedad civil pasaron a tener mayor preponderancia con el 52,6% del total de experiencias. Dentro de ella, destaca la postulación de organizaciones sociales que alcanzaron al 21,6% del total.

Cerca de un 30% de las experiencias inscritas desde el sector público pasaron la primera selección en ambos años, expresando un grado de desarrollo ciudadano relevante. En el primer año se observó un rol más activo de Municipios y del sector salud. En el 2000, se integraron más activamente experiencias pertinentes impulsadas por organismos regionales o provinciales de gobierno.

Dentro de la sociedad civil en cambio, en el año 2000 aunque disminuyó el número global de experiencias inscritas en relación al año anterior, particularmente por la disminución de la participación de ONGs, se elevó la calidad de las experiencias. Las que pasaron la primera selección subieron de un 27,5% en el año 99 al 45,7% de la postulación el año 2000. En ello, destaca la activa participación de organizaciones sociales con una alta pertinencia y calidad de sus propias experiencias. La postulación de estas últimas se mantiene constante y el porcentaje de las que pasan la primera selección se duplica pasando del 36,4 al 63,8%. La mayor expresión es de los consejos o redes sociales locales.

También ha aumentado la pertinencia y calidad de experiencias de diferentes actores. Ello se expresa tanto en jóvenes, como adultos mayores, microempresarios, población general, y aquellas en que se compromete más de un actor social (niños y/o jóvenes y mujeres más recurrentemente).

En algunos temas claves, la participación ciudadana pareciera tener mayor desarrollo. Temas como medioambiente tienen en general una alta postulación, pertinencia y calidad de experiencias. Otros temas emergentes en el desarrollo ciudadano, parecen ser el desarrollo económico local, vivienda y urbanización. Sin embargo, donde pareciera existir un componente de ciudadanía más extendido, es en experiencias que comprometen a múltiples sectores.

En los dos años analizados, se destaca que más de la mitad de las experiencias multisectoriales inscritas fueron seleccionadas en la primera fase del programa. En cambio, temas como salud, educación y capacitación que concentran entre el 25% y el 30% de las experiencias inscritas en ambos años, son los de más baja pertinencia y calidad en relación a los objetivos del programa, lo que indica el retraso respecto de un concepto de ciudadanía en los procesos de participación diseñados por estos sectores.

Realice ejercicio Nº 17

CLASE 09

5.2. Aprendizajes desde las Experiencias Innovadoras en Ciudadanía

El programa durante 1999 destacó especialmente 30 experiencias innovadoras de diversas regiones del país. Éstas, comprometen a la gestión pública local, ONGs, organizaciones sociales e instituciones de gobierno regional.

En las prácticas innovadoras destacadas, se identifican interacciones y vínculos entre el sector público y la sociedad civil para desarrollar acciones orientadas al control ciudadano, fiscalización o contraloría social, acciones legales, consejos con capacidad de transformarse en espacios de consulta y de opinión, de diálogo y toma de decisiones; desarrollar voz pública, ejercer derechos, realizar acciones de denuncia y de promoción cívica.

Como tal, no constituyen una muestra representativa ni cubren todo el espectro de las intervenciones sociales en el nivel local. Su valor reside en las potencialidades que contienen para contribuir a democratizar la gestión del gobierno local e impactar en su mejoramiento. Ese potencial, sin embargo, demanda para su expansión y fortalecimiento procesos complementarios relacionados con la posibilidad de ampliar el aprendizaje y el intercambio entre y desde las experiencias, así como de resolver la débil institucionalización que la innovación ha logrado suscitar en las localidades, donde el liderazgo de personas innovadoras ha tenido mayor peso que la apertura de instituciones para incorporarlas como parte de sus estrategias más continuas.

En las innovaciones se destaca que tras cada iniciativa, está la voluntad persistente de un grupo de personas, a veces muy pequeño, que han trabajado tenaz y continuamente para construir y plasmar una idea nueva que rompe con la norma institucional cuando proviene del sector público, o que cuestiona una política existente dando curso a formas alternativas de abordar problemáticas sociales, si proviene de la sociedad civil. En ese proceso se fortalece identidad, se modifican enfoques, estrategias de intervención y modelos de gestión organizacional y de recursos al abordar acciones sociales, económicas o ambientales.

Los estímulos externos han jugado también un importante papel en las innovaciones, incluyendo las desarrolladas en las políticas públicas. Varias experiencias han sido posibles en el marco de los llamados programas sociales de innovación, pero lo particular es que sólo en ciertos lugares se potenciaron y lograron una articulación sinérgica con los actores locales. En general la diferencia la hace la “forma de hacer las cosas”, las nuevas mentalidades, la confianza entre los actores, la legitimidad; todo aquello que resulta difícil de medir y cuantificar y que normalmente no está incluido en el diseño de los planes públicos.

Una característica general, es que en la mayoría de las experiencias exitosas existe una búsqueda por plasmar la integralidad en la intervención social. En la mayoría de las experiencias exitosas las vinculaciones entre la sociedad civil y el sector público, parecen asumir la forma de redes y de articulaciones en la que se involucran instituciones y organizaciones diversas, con un carácter de mutua conveniencia para fines precisos donde se combina un enfoque de derechos, la organización reivindicativa y el quehacer propositivo. Éstas se apoyan generalmente, en el trabajo profesional y el trabajo voluntario de funcionarios de gobierno, profesionales de ONGs y comunidad. Lo medular es la existencia de un propósito, un liderazgo convencido y legitimado y una contraparte fuerte y organizada.

Este espacio se entiende a la vez, como un espacio de aprendizajes y elaboración que se refuerza con el conocimiento mutuo y un tipo de relación que apunta a la transparencia, la generación de lazos de confianza, un clima de tolerancia y de relaciones horizontales donde se representan y se da cabida a los intereses de todos, contribuyendo a fortalecer la asociatividad.

En ese sentido, destaca la construcción de capital social, un empoderamiento que sitúa como coprotagonistas a los sujetos y los transforma en interlocutores válidos como actores colectivos reconocidos y legitimados.

Por otro lado, la innovación en la gestión organizacional de recursos refleja también nuevos estilos y relaciones de trabajo donde se superan precisamente la lógica de los proyectos aislados. Éstas muestran inversiones de recursos de origen múltiple, durante varios años, donde generalmente concurren actores diversos, pero nunca como parte de un pequeño aporte descoordinado y aislado. No hemos encontrado innovaciones que maduren en el corto plazo, que sean resultado de un “proyecto genial”. El proyecto creativo o el pequeño financiamiento producen impacto y resultados cuando se insertan dentro de procesos más largos, animados por compromisos más permanentes y se asientan sobre un capital social existente. La pregunta que surge entonces es ¿quién financia y apoya la formación de ese capital social?

Ello conduce a la necesidad de una innovación en las prácticas sociales y en las políticas públicas que favorezcan el desarrollo ampliado de las iniciativas ciudadanas en curso. Aquí se juega un desafío mayor de reelaboración de la política pública. Desafío que se hace a los contenidos de la misma, a los que las innovaciones adicionan componentes, sujetos, estrategias; pero también este desafío se hace a las modalidades de construcción de políticas y programas y a su diseño estratégico, a la innovación de factores claves que han limitado y restringido la construcción y desarrollo del capital social y los efectos en la superación de la pobreza y la equidad, recogiendo los aportes que efectúan las experiencias innovadoras. Ello compromete tanto al gobierno como a la sociedad civil.

El tercer ciclo de premiación del Programa, se implementó entre mayo y septiembre del 2002, recibiendo un total de 349 iniciativas postulantes provenientes de todas las regiones del país. De éstas, 121 casos procedían de organizaciones sociales, 76 iniciativas correspondían a ONGs, fundaciones y corporaciones, 97 postulaciones fueron realizadas por municipios y organismos relacionados, 45 de organismos públicos y 10 iniciativas contaban con una composición mixta.

Las experiencias están orientadas a diversos ámbitos de acción, como son el desarrollo económico local, desarrollo social, pobreza y cultura; salud; medioambiente; vivienda y urbanización; educación, capacitación y justicia. Sin embargo, en la práctica muchas de ellas tienden a ir más allá del ámbito previamente definido, ya que los procesos que se estimulan llegan a trascender la propuesta original de participación. No obstante, las temáticas de mayor presencia en el ciclo fueron desarrollo social y pobreza (56 casos); desarrollo económico local (47 casos) y salud (43 casos).

Las 30 experiencias finalistas reflejan la participación de actores, ámbitos de acción y mecanismos diversos de actuación en el ámbito público local; de ellas, 14 iniciativas corresponden a actores estatales y 16 a organizaciones de la sociedad civil.

A continuación, se presentan algunos elementos generales que intensifican la reflexión actual sobre el tema, como una sinopsis temática de aspectos relevantes que buscan contextualizar la innovación.

Realice ejercicio Nº 18

5.3. Algunos Elementos para la Reflexión: Desarrollo de la Ciudadanía

El componente que cruza transversalmente a la mayoría de las iniciativas desde la perspectiva del desarrollo de ciudadanía, es el reconocimiento manifiesto o latente de la calidad de sujetos de derechos de ciertos grupos sociales y comunidades locales. En tal sentido, lo innovador de muchas experiencias ya no es sólo apelar por el reconocimiento de ciertos derechos generales, sino por su especificidad, y con ello, la cualificación en su ejercicio. Ello implica, por ejemplo, pasar del derecho a la salud, a un derecho de una atención médica digna y completa, o de acceder no sólo a una vivienda, sino a condiciones de habitabilidad integrales.

Vinculado a lo anterior, se observa en la mayor parte de las iniciativas una preocupación práctica por generar mecanismos que permitan el ejercicio de los derechos ciudadanos. Aspectos significativos en esta línea, son la búsqueda de la igualdad ante la ley en un marco de desigualdades sociales, económicas y culturales, bajo el reconocimiento de la diversidad. Cabe agregar también y en menor desarrollo, que dentro de los derechos que

motivan la acción colectiva, están aquéllos que hablan del vínculo con el Estado, particularmente de su gestión. Ejemplo de ello lo constituye la valoración al derecho de la información, a decidir sobre recursos públicos y a incidir en el establecimiento de prioridades de la acción pública.

El discurso de los derechos no es masivo ni uniforme en las experiencias finalistas. No obstante, su discursividad denota mayores niveles de reflexibilidad y el desarrollo de miradas sobre lo local. Se observan al menos dos aproximaciones, por una parte el apelar al reconocimiento de la diferencia y diversidad, al mismo tiempo que al "cumplimiento" de los derechos formalmente reconocidos. Por otra, la aproximación discursiva está dada al desarrollo de satisfactores o condiciones que permitan superar problemas y/o satisfacer necesidades no resueltas. Como es de suponerse, la explicación de esta perspectiva suele ser más significativa en las experiencias de la sociedad civil que en el mundo público-estatal.

Gran parte de las iniciativas apelan a la combinación de una racionalidad instrumental, con una que centra su atención en el trabajo cooperativo, propiciando condiciones donde las relaciones de solidaridad son su principal motor de desarrollo. Ello va acompañado de una relectura de la persona, en que ésta se recupera como un valor pivote del cambio cualitativo donde lo central son los procesos, el crecimiento de las personas y los grupos que ellas conforman.

En las iniciativas provenientes de la sociedad civil, se observa una clara tendencia por reducir la brecha entre lo formalmente garantizado (lo normativo) y a lo que de facto se accede. En este sentido, si bien no siempre existe una discursividad respecto a un conjunto de derechos, la acción tiene una clara orientación al ejercicio de éstos. Experiencias orientadas a mejorar el acceso a la salud, la educación, la cultura, la vivienda-habitabilidad y la justicia, grafican esta búsqueda de respuestas. Se observa además, un predominio de la noción de lo "colectivo" por sobre lo individual, aunque con énfasis en responsabilidades individuales frente a los problemas. Ello implica la recuperación de categorías integradoras, ya sea territoriales (comunidad, barrio), como de identitarios (mujeres, niños, jóvenes).

Aunque desde el ámbito de lo público, la perspectiva de derechos se haya más en el plano declaratorio que en la práctica misma, el desarrollo estratégico da cabida a dicha perspectiva. No obstante, es posible encontrar iniciativas que albergan una clara noción de derechos en el plano declaratorio y además, han abierto espacios para que ello ocurra en la práctica. Por ejemplo, el Programa Fondos Concursables para Proyectos Habitacionales Solidarios de la Araucanía, Habitabilidad rural una experiencia de participación de la región del Bío Bío, el Plan Regulador de Los Ángeles, Fomento de la autogestión judicial de La Pintana, el Programa Ambiental Intercomunal de Chañaral, enmarcan su acción respecto de un conjunto de derechos sociales y civiles, desencadenando procesos en los que se reconoce y se permite ejercer el derecho a decidir y a participar en la toma de decisiones. Si bien estas acciones tendrán un impacto significativo sobre la definición de programas y

acciones orientadas a satisfacer las condiciones de vida, ello estará condicionado fuertemente por factores propios de la realidad local.

Realice ejercicio Nº 19

CLASE 10

6. INNOVACIÓN EN CIUDADANÍA

Ni el Estado ni la sociedad civil son un actor compacto y homogéneo, sino que ambos encierran dentro de su función y posibilidades de acción, diversos discursos, sentidos, racionalidades y trayectorias que se reinterpretan según el nivel, nacional o local. Por último, cabe destacar que los procesos participativos, la búsqueda por el reconocimiento y ejercicio de derechos, y las articulaciones entre las diversas organizaciones de la sociedad civil y las entidades del Estado, no son uniformes ni territorial ni temáticamente, por lo que la innovación debe contextualizarse a la realidad local y a la temática particular en que se inscriben.

Pueden destacarse en las experiencias finalistas, que las innovaciones aluden a cambios en las prácticas actuales ajustándose a la realidad local, ya sea recuperando aquellas en desuso o desarrollando nuevos procedimientos. Lo cual advierte la preocupación por el conocimiento sobre la realidad local, rasgos y procesos de conformación de identidad socio-cultural y la identificación de los actores que operan en el territorio.

Un mayor nivel de precisión advierte al menos tres ámbitos en que se realizan las innovaciones: el desarrollo-operalizacional de nuevos enfoques; el diseño-aplicación de innovaciones en estrategias de intervención, y modificaciones-ajustes en la gestión organizacional y de recursos.

Frente al primer punto, se observa claramente la pregunta por el sentido de la acción ¿Qué hacemos, por qué lo hacemos, cuáles son los puntos cardinales que orientan la acción? La Unidad de Gestión Provincial de Salud de Chiloé, la Radio Soberanía de la Isla Juan Fernández, el Karro cultural Linke Hofmann de San Rosendo, entre otras iniciativas, instalan preguntas en torno a la direccionalidad que toma la innovación.

Algunas pueden estar orientadas a impulsar procesos de crecimiento y desarrollo de las localidades, otras a conectarse con algunos valores y racionalidades entendidas como “modernas”, otras incluso a plantearse la necesidad de generar comunidades cerradas que buscan preservarse a través de la consolidación de sus identidades locales. En general, se

observa el reconocimiento de la necesidad de actuar con miras a recuperar o incorporar prácticas y visiones que faciliten el ejercicio de una ciudadanía económica, social y cultural.

En tal sentido, se evidencian cambios paradigmáticos cuya base está sustentada en la necesidad de reconocerse como sujetos de derechos. Por ejemplo, en salud se incorpora una visión desmedida de la enfermedad, buscando mecanismos de reconocimiento explícito de los derechos y deberes de los sujetos/personas. Se generan miradas más integrales, no fragmentadas, que buscan la vinculación entre problemáticas específicas y los contextos más amplios, como por ejemplo, la valoración a la interculturalidad, el encuentro intergeneracional, el desarrollo sustentable, la integración social, entre otros. En contraste, la ausencia de esta dimensión limita el alcance de la iniciativa, relegándola sólo a la solución puntual y a la autogestión.

El segundo ámbito, parece responder a la pregunta ¿Cómo hacerlo mejor?, ¿qué estrategias, prácticas y actividades implementar para optimizar los resultados? El trabajo asociado emerge como la principal respuesta frente a las nuevas estrategias de acción. Se advierte de la necesidad de articulación entre las organizaciones sociales, al interior del mundo público-estatal y entre las entidades del Estado y la sociedad civil. Este punto es el que despierta mayores tensiones, en tanto se pone en juego la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil versus la instrumentalización de la que pueden ser objeto, así como los límites de la incidencia ciudadana en los asuntos públicos, y particularmente en la gestión de entidades públicas. De igual importancia es la valoración del trabajo multidisciplinario y la búsqueda de complementariedad entre lo técnico, lo político y lo social.

En este mismo punto, cabe destacar al menos dos elementos innovadores. Por una parte la valoración de lo público como escenario de acción tanto de la sociedad civil como del Estado y sus entidades. Ello queda visibilizado en experiencias que apelan a la recuperación de espacios públicos, a una gestión social del territorio, a buscar el ejercicio de derechos (acceso a la vivienda, justicia, etc.), a hacerse cargo de problemáticas como la discapacidad física y mental, entre otras.

Como consecuencia, se observa una reducción de brechas entre la acción pública y la social, respecto a los asuntos públicos. Por otra, cobran fuerza las interrogantes por qué y cómo generar mecanismos de participación ciudadana (mesas de trabajo, cabildos, audiencias, cooperativas, etc.). Al respecto preguntas por la definición de su función y alcance, su periodicidad y dinámica, el manejo de los liderazgos y el empoderamiento mutuo, se vuelven centrales al momento de pensar en proyectos e intervenciones sociales, programas públicos y la gestión estatal a nivel local y temático.

Por ejemplo, la iniciativa llevada a cabo por la Seremi de Atacama Participación ciudadana en la Reforma de Salud, innova fundamentalmente a través de la implementación de una metodología de trabajo participativa que había sido ajena al sector salud. La iniciativa Articulación social, pública y privada para el desarrollo de Menque, Tomé, genera

acciones tendientes a diseñar procesos de desarrollo local articulando a actores claves para su ejecución.

Por último, y muy vinculado a lo anterior, está la pregunta respecto a ¿qué cambiar, qué potenciar, qué aprovechar del actual contexto político-institucional que cimienta los procesos de participación? Las respuestas hablan del alcance de la innovación en tanto efectos indirectos o no esperados de la acción. Al respecto, cabe señalar que la promoción de escenarios para una intersectorialidad efectiva, la promoción del trabajo en redes, las modificaciones y ajustes de programas públicos al escenario local, los cambios en la gestión de recursos humanos y financieros, la flexibilización de programas, la vitalización de instrumentos de acción política (planes de desarrollo por ejemplo), la búsqueda de hacer operativo el discurso descentralizador, son algunos ejemplos de innovaciones en esta línea.

Destaca por último, la autovaloración positiva de los innovadores, al estar concientes de estar haciendo algo diferente. Tal situación los sitúa como actores, protagonistas, conductores de procesos, portadores de formas novedosas de acción a nivel local. Ello los obliga por una parte a remirarse e identificar fortalezas y debilidades (como estrategias para superarlas) y por otra, profundizar en procesos de reflexividad, de consolidación de equipos de trabajo y de desarrollo de elementos simbólicos de cohesión (mística de trabajo, marco ético-valórico, etc.).

Realice ejercicio Nº 20

6.1. Vínculos entre Organizaciones de la Sociedad Civil y la Gestión Pública

Diversas formas de vinculación de organizaciones de la sociedad civil y del Estado, nos muestran las experiencias finalistas del tercer ciclo. No obstante, prima la coordinación entre actores frente a la búsqueda de mecanismos para facilitar un ejercicio de derechos. Ello deja en segundo plano experiencias de control y fiscalización ciudadana, de diseño de instrumentos políticos de formas participativas (presupuestos, planes, diagnósticos, diseño de programas, evaluaciones, etc.). Tal situación, si bien supone el reconocimiento de un diálogo entre actores, con conocimientos, competencias y trayectorias diferenciadas e incluso complementarias, no se traduce necesariamente en incidencia directa sobre el quehacer y la institucionalidad estatal por parte de los ciudadanos.

El impacto desde la sociedad civil en la gestión pública es muy limitado, y si ocurre es como efecto no intencionado. Cuando sucede, no incide en el nivel de instrumentos de política local, sino en acciones que responden a la voluntad o sensibilidad de la autoridad local. Es así, como la participación desde el mundo civil se orienta preferentemente a hacerse cargo de problemas en forma ingeniosa, más que a incidir en la gestión y en las políticas públicas.

No obstante, avances significativos en la vinculación Estado-Sociedad civil, son la validación de temas-enfoques de las agendas ciudadanas en las agendas públicas, la valoración de lo plural diverso, y la formación de redes.

Frente al primer punto, se observan experiencias que se anticipan a las reformas públicas, incorporando en sus metodologías de trabajo, enfoques y orientaciones que luego constituyen referentes de la acción estatal. Ello las valoriza a los ojos del Estado quien las sitúa como experiencias ejemplificadoras. Tal es el caso del Centro y Club Bresky y la reforma psiquiátrica; la Escuela de Remehue con el desarrollo de un currículum ad hoc a la realidad local, sustento de la reforma educativa; Yoppen en Punta Arenas con la adscripción y operalización de la Convención de los derechos del niño; la valorización del barrio, los espacios públicos y un medio de vida ambientalmente sustentable, en Calama y Barrio Norte.

Otras iniciativas inciden porque hacen un llamado a la contextualización y localización, rescatando elementos identitarios propios en el desarrollo de sus proyectos. Tal es el caso del Karro cultural, o las acciones culturales en el Valle de Ocoa, el etnoturismo en el Lago Lleu Lleu o el fomento de emprendedores en el sector minero, de Cabildo.

La visibilización de diversos grupos sociales como portadores de visiones y experiencias (jóvenes, niños, mujeres, adultos mayores, discapacitados, etnias, etc.), junto a la valoración de la diversidad constituye un segundo elemento significativo en el vínculo Estado-sociedad civil que promueven estas experiencias. Sin embargo, resulta interesante indagar en este sentido, la presencia, manejo y resolución de conflictos a partir de la aceptación de la pluralidad y, por otro, profundizar en qué dimensiones se valoran y qué significación adquieren los grupos sociales presentes en la localidad.

Por último, la valoración y promoción de redes, supera la racionalidad instrumental que la asocia a la maximización de recursos y un uso eficiente de ellos, destacando nuevas potencialidades como la construcción de confianzas, canales de comunicación y construcción de sentidos comunes.

Surgen dudas respecto al grado de sustentabilidad de los procesos participativos iniciados por programas públicos que no logran implantarse, ya sea por rigideces institucionales, escasa visibilidad, falta de adecuación a las particularidades locales, y/o a las motivaciones individuales/ colectivas de la comunidad. Este tipo de participación instalada de manera exógena, podría presentar diferencias significativas respecto a otras iniciativas que provienen de los propios actores que buscan atender a sus necesidades. Al menos eso parece suceder en aquellas experiencias, cuyo reconocimiento de un determinado derecho se haya en el plano declaratorio más que en la acción.

Ello plantea interrogantes sobre el empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil y la institucionalización de la participación. Entendemos que el impacto de la participación sobre el aparato público no sólo se garantiza con la institucionalización, sino

con un marco ético, político y metodológico que permee las estructuras públicas y las sintonicen hacia la democratización, el servicio público y el bien común. La participación normada desde lo público constituye un proceso diferente al generado por la participación "espontánea" y los alcances y la sustentabilidad de ambas, son temas necesarios de explorar con mayor profundidad.

Otras interrogantes giran en torno a cómo la participación acerca o compatibiliza lo técnico con lo social, transformando problemas en oportunidades y asignando un rol al capital social en la resolución de problemas técnicos. No se puede dejar de mencionar cómo muchas de las experiencias marcan la presencia del elemento místico, el "sueño" y la importancia que adquiere como motor dinamizador y aglutinante de procesos participativos hacia productos concretos. Sin embargo, el factor de temporalidad juega en contra de la sustentabilidad y proyección de dichos procesos en la medida que el sueño se materializa y deja de existir como norte inspirador.

Realice ejercicio Nº 21 y 22

CLASE 11

6.2. Participación Ciudadana por Área Temática

A continuación, se estudiará la participación ciudadana por área.

a) Salud

Innovadora es la incorporación de un enfoque de salud integral, donde la salud física, mental y particularmente psíquica se observan como un proceso de construcción social y cultural que afecta diferencialmente según género, edad, etnia, localización, etc.

Esto se traduce en la necesaria adopción de un modelo biosicosocial de salud, con un abordaje multidisciplinario y desmedicalizado de la enfermedad psíquica. Por ejemplo: el Centro y Club de Integración Bresky entrega a pacientes y familiares conceptos y procedimientos innovadores en el tratamiento de la enfermedad mental para controlar la atención clínica de hospitales públicos o consultas privadas.

El Centro comunitario de salud mental familiar La Rueda, instala un enfoque de salud mental más vinculado a la noción de promoción de la salud, un enfoque holístico concentrado en el mejoramiento de la calidad de vida, donde la salud deja de ser una cuestión privativa del sector y pasa a involucrar a distintas instituciones (municipio, escuela, etc.) y tiene como agentes prioritarios a los propios sujetos sociales. Las Estrategias de

reducción de daño, impulsada por la Caleta Sur, buscan superar estereotipos y propiciar mayor tolerancia en la comunidad en relación a los usuarios de drogas y portadores de VIH, así como incidir en las condiciones y calidad de vida en el medio local.

Otro aspecto innovador es el aporte de las particularidades regionales a la descentralización, como la Unidad de Gestión Provincial de Salud (UGPS) de Chiloé. Esta experiencia instala la necesidad de reconocimiento de la identidad chilota, en conjunto con el derecho a la atención médica digna. La UGPS de Chiloé ha actuado como agente articulador entre diversos actores, a través de instrumentos como la mesa de trabajo, redes de apoyo, comisiones de salud intercultural y consejos de gestión comunal de salud. Los lineamientos a las políticas de salud en un marco de compromiso con un modelo participativo, integral e intercultural han tenido un alcance local y provincial, sin embargo sólo un proceso de descentralización efectiva permitiría sostener estos logros.

Los vínculos entre el Estado y la sociedad civil expresados en las iniciativas, son un soporte sustantivo en el desarrollo de sus objetivos, logrando en algunos casos generar instancias locales para atender a las necesidades específicas de salud. La iniciativa pública en Atacama Participación ciudadana en la Reforma de Salud, implementa una metodología de trabajo participativa y genera espacios de diseminación de información en torno al proceso de reforma sectorial, con miras a potenciar un futuro control social sobre aquellos instrumentos orientados a garantizar la atención médica.

Realice ejercicio Nº 24

b) Educación

La innovación en Educación, comúnmente, se desarrolla en regiones alejadas del centro, donde existe menos población y altos niveles de pobreza. Su origen responde más bien a una unión de razones que llevan a abordar ciertas problemáticas, buscando aprovechar los recursos-capacidades existentes para desarrollar enfoques-desafíos. Estos desafíos tienen que ver con la definición del rol del municipio, el cumplimiento de la labor institucional o el aprovechamiento de las potencialidades existentes en la comunidad para asumir integralmente la acción a favor de asuntos públicos.

En la dimensión de ciudadanía, la perspectiva de derecho de educación se introduce en las experiencias cuyos actores claramente se identifican como sujetos de derechos específicos (niños y adultos mayores). El rol ciudadano se interpreta de diversas formas, desde la consulta hasta la cogestión y desarrollo de propuestas. Sin embargo, con respecto a los niños, aparece como elemento común la dicotomía entre un protagonismo infantil poco explicitado y el alto valor que se le asigna al impacto de la formación valórica-cultural en el desarrollo de la autoestima, el sentido de pertenencia y la vocación-compromiso social en relación a la comunidad.

Actualmente, las experiencias de innovación en educación, con participación de la educación, le asignan un valor especial al rescate de elementos culturales de las localidades, enfatizando la contribución que ello hace al sentido de pertenencia y los valores que contribuyen al bien común.

En cuanto a su incidencia en la gestión y políticas públicas a nivel local, los proyectos permiten contextualizar el quehacer municipal-educacional en la realidad comunal y local. Ello se pone de manifiesto en la identificación de potencialidades, de actores locales, de problemas y soluciones a problemáticas sentidas a nivel comunal o local.

Por ejemplo, como aspectos innovadores destacan el enfoque de derechos asumido por el Centro Infanto-Juvenil Yoppen, basado en la Convención de los Derechos del Niño; las prácticas de coordinación intra y extra municipio de Intercambio Intergeneracional con la noción de aprovechar las potencialidades y recursos existentes, así como la búsqueda de metodologías que potencien los aprendizajes significativos.

El Liceo Industrial Remehue implementó un modelo de aprendizaje-servicio que ha implicado tanto modificaciones al interior del establecimiento como en la comunidad, asumiendo el liceo un rol de agente intermediario entre instituciones, conocimientos y recursos, y orientado a acciones para mejorar las condiciones de vida de comunidades rurales.

Realice ejercicio Nº 25

c) Desarrollo Social y Cultural

Estas experiencias en desarrollo social y cultural, se sitúan en comunas pequeñas y aisladas por su particular ubicación geográfica, donde destaca un escaso o nulo desarrollo industrial y una actividad económica vinculada a los servicios y a la agricultura, pesca o ganadería a pequeña escala, primando la economía familiar. Otro rasgo común, es su rezago respecto a los procesos modernizadores de otras comunas vecinas, y una mirada nostálgica y evocadora del pasado.

Sus objetivos apuntan en dos direcciones: articularse y legitimarse en la comunidad, y abordar problemas culturales y comunicacionales, sin dejar de lado otros temas. La comunicación se aborda desde la cultura y no desde los medios, es decir, el énfasis radica en la recuperación de diálogos al interior de la comunidad y el desarrollo y la creación local. Ello además, rompe con la lógica del diálogo sociedad civil-estado para proponer una nueva mirada intracultural a las relaciones intracomunitarias, poniendo el acento en la transmisión de la memoria colectiva y en la recuperación de la cultura como patrimonio social. Con ello, logran ganar presencia y visibilidad en el medio local.

Ello implica la generación de capacidades internas para la autogestión, capacidades para formar redes, articularse e interlocutar con otros actores, así como capacidades en temas de orden técnico o cultural. No obstante, como es común en gran parte de las iniciativas, no hay espacios dedicados a la reflexión, a sacar lecciones y sistematizar lo hecho.

La característica de estos vínculos (entre la organización impulsora y las autoridades públicas) se puede entender como una relación bidireccional de complementariedad: aprendizaje mutuo, cooperación y horizontalidad. Ello ofrece a los organismos públicos la posibilidad de establecer canales de comunicación directa y acercamiento con la comunidad a través de las organizaciones comunitarias como "socias", a la vez que rompe la lógica clientelista o asistencial en que la comunidad espera de la autoridad la solución de los problemas.

Estos vínculos no se enmarcan en un contexto institucional, no existen consultas formales para la toma de decisiones sobre el quehacer municipal, ni hay una participación deliberante en el concejo municipal.

d) Desarrollo Económico y Social

Estas iniciativas se desarrollan en contextos regionales y locales de alta pobreza e indigencia, donde existen problemas de empleo y falta de oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población, por lo que los esfuerzos se centran en el fomento productivo. Dos de ellas son recientes con sólo tres años de duración, mientras que otras dos tienen una larga historia, una desde los años 60 y otra desde los años 80.

Un aspecto común a destacar, es la articulación y cooperación público/privada en el espacio local como estrategia de superación de problemas económicos y sociales, incluyendo la participación del municipio, organizaciones sociales de base y agentes empresariales. Es así, como en Cabildo se asocian los pequeños productores mineros, ENAMI y el municipio; en Menque las empresas forestales convocan a organizaciones sociales locales y al municipio; en la Cooperativa Campesina Empresarial y Social, COOPEUMO, los agricultores se vinculan con INDAP y participan en el mercado con el respaldo de la cooperativa.

Un segundo aspecto, es el rol que le cabe al municipio como actor relevante del proceso de desarrollo local mediante la asignación de recursos humanos y financieros, colocando el espacio comunal y el nivel intercomunal como principal plataforma de acción. Ello acompaña el relevamiento de la identidad local como referente, desde donde se materializan procesos de desarrollo local, como Cabildo con la minería y Menque con lo forestal.

e) Justicia

Este aspecto de la innovación en la participación ciudadana, se muestra con el caso de la defensa de la ciudadanía sorda, recurso de protección por el derecho a la información y fomento de la autogestión judicial, ambas de la Región Metropolitana, son las dos experiencias finalistas en este tema.

Ellas enmarcan su acción en el ámbito de los derechos civiles, planteando el tema del derecho a la información, en el caso de Ciudadanía sorda, y el de la igualdad ante la ley, en el caso de autogestión judicial. En términos generales, el problema al que se enfrentan dice relación con que ciertos derechos que están formalmente reconocidos, no están siendo ejercidos en la práctica por ciertos grupos de la población.

En el caso de la iniciativa "ciudadanía sorda", el grupo de personas con discapacidad auditiva no está ejerciendo el derecho que tienen todas las personas a la información, razón por la cual se demanda el uso del lenguaje de señas en la televisión abierta. Esta experiencia no responde a la lógica de participación ciudadana, ni busca incidir en la gestión pública, sino más bien interpela al Estado con la reivindicación de un derecho.

Por otro lado, la iniciativa "autogestión judicial", es una experiencia estatal que busca mejorar el acceso a la justicia de las personas en situación de pobreza, específicamente en la formalización del dominio de sus viviendas. Aquí vemos una promoción de la participación ciudadana en la gestión pública del sector judicial, que busca mejorar el nivel de equidad, pero también la eficiencia de la administración pública a través de la autogestión judicial y la desformalización de los procedimientos. Lo innovador de esta experiencia radica en que, por un lado, facilita el acceso de la comunidad a los servicios públicos, y por otro, les transfiere responsabilidades a los individuos en lo referido a la resolución de los problemas que les afectan.

f) Vivienda y habitabilidad

Por una parte Habitabilidad Rural da cuenta de una experiencia de participación que apunta a resolver prioritariamente condiciones mínimas de habitabilidad –abarcando mucho más que la vivienda- como condición para cualquier forma de desarrollo. Basado en un cambio de lógica de "pedir" a "hacerse cargo", los dirigentes se capacitaron informalmente para asumir un rol de contraparte de la gestión pública en las localidades, articulándose como actores desde el territorio a la institucionalidad.

Ello se basó en un modelo de trabajo interinstitucional, cualitativamente superior a la perspectiva sectorial o parcelada, donde por una parte, PRORURAL fue un puente entre lo local y la gestión pública; y por otra, está el Fondo Concursable de Vivienda Solidaria, que

muestra un giro en la definición de políticas de vivienda, donde la obtención de subsidio es también un proceso de aprendizaje en ciudadanía. Esto también impacta en las instituciones, desde el SERVIU que asume un rol más estratégico y coordinado hasta los municipios que fortalecen su autonomía, su enfoque social y enfrentan el desafío de superar la lógica de la contingencia.

Aquí se ilustra claramente un proceso de innovación desde la política nacional y regional, como marco para innovaciones y propuestas desde lo local, las que a su vez buscan incidir en la política en otras regiones a través de los aprendizajes logrados.

Experiencias de la sociedad civil, particularmente de campamentos, se erigen desde una sólida perspectiva de derechos. El Campamento la Esperanza ha sido objeto de numerosos estudios centrados en la construcción colectiva de un hábitat a través de la participación, movilización y responsabilidad social, con una estrategia de intervención basada en una metodología de educación popular para enfrentar problemáticas sociales. También en la línea de desarrollar estrategias de asociatividad poblacional para la búsqueda de soluciones a la vivienda y habitabilidad de familias de campamentos de Temuco, la Unión Comunal de Campamentos Temuco logra cambiar su posición frente a las instituciones públicas, reivindicando el derecho a la integración social.

Si bien en ambos casos el rol protagónico lo asume el colectivo, más que las personas, en el primero se constata un mayor nivel de desarrollo, puesto que se plantea la necesidad de construir un movimiento social con nuevos valores y temáticas a desarrollar (género, salud, infancia, medio ambiente).

En esta experiencia, la participación se constituye en un fin en sí misma. A nivel de la gestión pública, las nuevas estructuras redefinieron las relaciones entre el poder central y las bases sociales, se logró mayor coordinación y efectividad en la operación de los programas sociales, e incluso en el primer caso hubo importantes modificaciones legales y de política como resultado de las presiones ejercidas.

Realice ejercicio Nº 26

g) Gestión territorial comunitaria

Ellas destacan por validar al ciudadano como actor que incide en la gestión de lo público. Si bien están llamados a la ejecución de acciones, su calidad de gestor lo ubican como un portador de orientaciones respecto a qué hacer y cómo hacer en el territorio.

El territorio, es la plataforma donde se edifican relaciones sociales. En tal sentido, cobra relevancia el estado del medio ambiente y la relación entre lo social y lo natural; la historia, la identidad y los rituales simbólicos-culturales locales; y las alianzas entre el sector público y la sociedad para soñar, pensar, planificar y proyectar el territorio como el escenario apto para la convivencia social.

Por ejemplo, el Plan Regulador de Los Ángeles muestra la aplicación de una metodología participativa entre el sector público, privado y la comunidad, para la reformulación del Plan Regulador en función de la nueva realidad socioeconómica que vive la comuna. Si bien no se plantea explícitamente desde la perspectiva de derechos, propicia condiciones institucionales para que los ciudadanos se planteen la gestión de su propio territorio, aun cuando ésta se haya limitado al plano informativo y consultivo. La participación, que partió como requisito y oferta institucional, terminó como un valor y cualidad intrínseca del proceso, ayudando a reconocer y trabajar con la diversidad e incorporando conflictos como estrategias a resolver.

En esta misma línea, la experiencia estimuló la generación de iniciativas conjuntas público-privadas, como la oficina de Gestión Urbana y su contraparte a nivel de organizaciones locales.

h) Medio Ambiente

Estas experiencias responden a problemas ambientales que afectan la calidad de vida de las personas, como el manejo de residuos sólidos; desarrollo agrícola y social en contextos de creciente desertificación, y la contaminación producida por la actividad minera. Los tres casos destacan por una marcada presencia del componente territorial, donde destaca el potenciar el territorio a través de nuevas prácticas más sustentables.

Con mayor o menor trayectoria, tienen un diseño estratégico que combina la participación ciudadana con temáticas ambiental, promoviendo una relación estrecha con el Estado y afectando a un gran número de beneficiarios. Desarrollan su trabajo desde una perspectiva social, es decir, relevando con los actores locales la incidencia que tienen los problemas medioambientales para su calidad de vida en forma cotidiana. Vinculan el deterioro ambiental con la posibilidad real de la ciudadanía de cambiar sus condiciones estructurales de vida, marcadas por la pobreza y la marginalidad.

Se observa en las iniciativas una capacidad de escuchar a la comunidad y recoger en forma respetuosa sus preocupaciones, un traspaso metodológico de herramientas e instrumentos para la planificación, diseño y gestión ambiental participativa. Se rompe con el esquema confrontacional que ha caracterizado la relación entre actores civiles y estatales en este tema, y se habilita a la comunidad para no sólo ejercer su capacidad de denuncia y demanda, sino también de proponer y gestionar sus propias soluciones en forma organizada y participativa. En este sentido, se maneja la relación existente entre prácticas

humanas y recursos naturales, promoviendo acciones para visualizar la pertenencia a un territorio común, conjuntamente con una mirada crítica a su medio y a sus comportamientos en éste.

Realice ejercicio del Nº 27 al 30