



Universidad Nacional Autónoma de

**Facultad de Arquitectura
Programa de Urbanismo-Maestría**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Y LA GOBERNABILIDAD URBANA,
EN EL MARCO DE UNA NUEVA MATRIZ DE
DISTRIBUCIÓN DEL PODER.
EL CASO DE LA CIUDAD DE TEMUCO-CHILE.**

**T E S I S
PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN URBANISMO
P R E S E N T A
JAIME ALEX GARRIDO CASTILLO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA
2003**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Y LA GOBERNABILIDAD URBANA,
EN EL MARCO DE UNA NUEVA MATRIZ DE
DISTRIBUCIÓN DEL PODER.
EL CASO DE LA CIUDAD DE TEMUCO-CHILE.**

**T E S I S
PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN URBANISMO
P R E S E N T A
JAIME ALEX GARRIDO CASTILLO**

DIRECTORA: DRA. ZICCARDI ALICIA.

SINODALES:

MTRO. MANUEL ÁNGEL CASTILLO

DRA. ESTHER MAYA

MTRO. ROBERTO DONOSO

MTRO. HERMILO SALAS

CIUDAD UNIVERSITARIA

2003

INDICE

Introducción	8
---------------------	----------

PRIMERA PARTE: BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS

I. LA SITUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

1.- Contexto sociopolítico de Chile desde el reestablecimiento de la democracia	14
2.- Avances del proceso descentralizador	20
2.1- El nivel regional	23
2.2- El nivel provincial	25
2.3- El nivel comunal	26
- Fondo Común Municipal	34
- Esquema de la Organización Administrativa del Municipio	38
- Esquema de la Estructura del Gobierno Regional	39
3.- Participación en el municipio	40
3.1- Instrumentos de participación ciudadana	40
- La Audiencia Publica	41
- La Cuenta Publica	41
- La Ordenanza de Participación Ciudadana	41

- El reglamento del CESCO	41
- El Reclamo	42
- El Plebiscito	42
- La Consulta	42
3.2- Las organizaciones comunitarias	43
3.3.- Las Juntas de Vecinos	45
3.4.- El papel de los pobladores en la historia reciente del país.	47
- Quienes son los pobladores	56
- El comportamiento social de los pobladores	57
4. Antecedentes de la comuna de Temuco	59
4.1- Reseña histórica	61
4.2- Descripción	66
4.2- Caracterización Demográfica	69
4.4- CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA.	70
4.5- Antecedentes de la Cultura Mapuche.	72
4.6- Educación	72
4.7- Vivienda	74
5.- Unidades de Análisis Territorial	78
Amanecer	78
Santa Rosa	81
Pedro De Valdivia	82

II.- ELEMENTOS CONCEPTUALES	
A.- Reorganización del Estado	87
B.- Nueva Matriz de Distribución del Poder	105
C.- La Gobernabilidad Urbana	113
D.- Participación Ciudadana	118

SEGUNDA PARTE: ASPECTOS METODOLÓGICOS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

III.- ESTRUCTURA METODOLÓGICA.

1.- El Problema que nos ocupa	133
2. Objetivos	142
2.1 Objetivos Generales	144
2.2 Objetivos Específicos	144
3. Pregunta de Investigación	145
4. Hipótesis	
4.1 Hipótesis de Trabajo	
- Principales	
- Secundarias	
5. Esquema Conceptual	
5.1- Operacionalización de las variables	149
6. Propuesta Metodológica	
6.1- Diseño	152

6.2- Universo	153
6.3- La entrevista como técnica de investigación	153
6.4- Unidad de Análisis	155
6.5- Técnicas de Recolección de Información	155
6.6- Procedimiento	156
7. Justificación del problema y del caso de estudio	156
IV.- ANALISIS DE LA INFORMACIÓN	
1. Descripción del trabajo de campo	160
Selección de informantes	161
2.- Evaluación Cuantitativa	164
Cuadro 1: Disposición a Promover la Participación Ciudadana, dimensión Político-Institucional	165
Cuadro 2: Disposición a Promover la Participación Ciudadana, dimensión Territorial-Orgánica	167
Cuadro 3: Credibilidad de las Juntas de Vecinos	169
Cuadro 4: Percepción de las Instancias y Políticas Municipales.	171
3.- Evaluación Cualitativa	
Cuadro 5: Dimensión Territorial-Orgánica	173
Cuadro 6: Matriz de Roles Según Informantes	178
4. Comprobación de Hipótesis	182
Disposición a Promover la Participación Ciudadana	183
Credibilidad de las Juntas de Vecinos	190

Percepción de las políticas municipales	196
---	-----

TERCERA PARTE: CONCLUSIONES

V. CONCLUSIONES	200
La descentralización:	203
Gobernabilidad Urbana	206
Participación Ciudadana	209
Perspectivas	212
VI. – ANEXOS	
- Fotos de la ciudad	215
- Instrumentos	217
- Fotografías de la Reunión con dirigentes vecinales	221
- Unidades vecinales	222
- Matriz de Análisis	223
- Organización Interna del Municipio	226
- Ordenanza sobre Participación Ciudadana	236
- Programa de Pavimentos Participativos	241
- Cartografía:	
Chile	246
IX Región de la Araucanía	248
Mapa De la comuna, con los sectores involucrados	
VII. BIBLIOGRAFÍA	249

Introducción

*Yo participo, tú participas, él participa,
nosotros participamos, vosotros
participáis, ellos deciden*

(Grafiti en una pared de Berkeley, Universidad de
California)

La restauración de la democracia en Chile ya ha cumplido trece años, la democratización del municipio a través de la elección de alcaldes y concejales, como un eje de refuerzo del proceso democratizador, también ha cumplido más de una década. Desde esa perspectiva nos parecía interesante reflexionar sobre el tema de la descentralización y la participación ciudadana, puesto que ambos han sido definidos como pilares fundamentales dentro del proceso de modernización del Estado y como claves para la socialización del poder, y por lo tanto, para la total democratización y construcción de un país más equitativo.

La transición a la democracia en Chile, se ha caracterizado por nuevas formas de interacción entre el Estado y la Sociedad, las que se han expresado notoriamente a partir de las transformaciones que operan al interior de la sociedad, a consecuencia de la crisis del Estado Social Burocrático y su modelo de gestión Estado-Céntrico, que posibilita la instalación de un modelo de Estado dominado por prácticas neoliberales y con características afines a los procesos de globalización y a la profundización de la economía de mercado. Por lo tanto, se han modificado las formas de actuación del aparato público, el cual requiere para el cumplimiento de sus objetivos una interlocución más estrecha y dinámica entre el gobierno y los gobernados.

La variable que adquiere fuerza en todo este proceso es la gobernabilidad, la cual implica coordinación y cooperación entre

actores sociales y políticos con miras a una mayor efectividad de la acción político-administrativa.

Lo anterior le confiere una función determinante a la administración territorial, ya que es el nivel de gobierno donde existe una relación más directa entre los gobernantes y gobernados. Es, en ese marco en que los gobiernos locales —Municipalidades— han sido visualizados en los últimos años como los espacios privilegiados para ejercer los derechos ciudadanos. Son los espacios donde se pueden desarrollar procesos de gestión y gobierno participativos donde la ciudadanía toma parte en los asuntos públicos y, en ese sentido, influye en la marcha de la sociedad puesto que dada la proximidad entre la ciudadanía y las autoridades, se puede alcanzar un mayor control sobre los administradores y se posibilita que se decida con un mayor conocimiento de la realidad, a la vez que impedir las deficiencias burocráticas.

Es así, que cada vez más, los temas municipales son parte de la agenda pública, con lo que se han ido produciendo reformas que han transformando las formas y estilos de gobierno al interior de las ciudades.

En ese mismo proceso, la propuesta descentralizadora se ha caracterizado por el traspaso de competencias hacia el nivel local, por lo cual la agenda pública de los municipios se ha visto sometida a una gran complejidad.

Los municipios en Chile cada vez tienen mayores responsabilidades, por ejemplo respecto a la calidad de vida de las personas: manejan 21 subsidios sociales; son responsables de la educación del 60% de la educación básica y media, de la atención en salud primaria de aproximadamente el 50% de la población, están vinculados al

desarrollo urbano y a los programas para combatir la pobreza. Asimismo, deben atender la recolección de basura, mejorar la iluminación de las calles y desarrollar parques, plazas y lugares públicos. Son el principal puente de acceso a los diversos servicios prestados por el Estado, ya que son el único ente público presente en las 342 comunas del país, en consecuencia, son el principal y más directo medio de relación entre los ciudadanos y el Estado¹.

A partir de ese marco, el trabajo que aquí se presenta tiene su punto de partida en la convicción de que la participación ciudadana es, un aporte sustancial a la gobernabilidad urbana y del “buen gobierno” en la medida que ensaya una dinámica de relación de carácter horizontal, un nuevo modelo de ejercicio del poder que permite recrear formas más democráticas de articulación entre el gobierno y la sociedad.

Lo que nosotros observamos es que la principal debilidad del proceso descentralizador chileno, sigue siendo la consolidación de prácticas de participación ciudadana que vayan más allá de las elecciones, a pesar, de que tanto los neoliberales como “alternativos”, tanto gobierno como oposición de derecha y de izquierda, han promovido la necesidad de recuperar esa dimensión de la democracia y por lo mismo, se ha desarrollado todo un marco jurídico, la ciudadanía no se posiciona en estas instancias, esto ha hecho a que el Gobierno de Ricardo Lagos la asuma como la “asignatura pendiente”, y desde el comienzo de su periodo ha existido un esfuerzo dirigido a retomar el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación ciudadana en la gestión pública, es así como ha emergido un nuevo concepto al que se le ha llamado el “Nuevo Trato”, el que busca que los sujetos se sientan integrados con capacidad de influir en la sociedad.

¹ Germán Correa, Documento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo Políticas Públicas: “Descentralizar el Estado desde la Región”, Santiago de Chile, 2001.

Para el caso chileno, el tema de la participación ciudadana no deja de ser pertinente, por cuanto se trata de una sociedad que ha vivido intensos procesos de movilización y ruptura social que han implicado la articulación y quiebre del tejido social en distintos momentos de conflictividad, y a pesar de lo que diga la experiencia histórica se trata de un país con muy poca tradición de participación autónoma, es un país construido desde la institucionalidad, es decir desde el Estado².

En la investigación trabajamos con un estudio de caso, la ciudad de Temuco capital de la novena región de la Araucanía-Chile, con el fin de establecer las causas que impiden que la ciudadanía se involucre en forma efectiva en la gobernabilidad de los municipios. Entre las interrogantes que guiaron nuestro trabajo nos preguntábamos ¿Qué es lo que explica que los sujetos ocupen o no los espacios de participación creados al interior del municipio?, ¿Cuáles son los factores estructurales que posibilitarían la opción de participar?.

En nuestras conclusiones establecimos que en el proceso de descentralización municipal se observan un conjunto de obstáculos que impiden ejercer plenamente las atribuciones: existe un conflicto de competencia con otras agencias estatales, los cuales siempre se resuelven sobre la base de mayor jerarquía y en ese contexto los municipios siempre salen perjudicados. Junto a esto, está el tema de los recursos, siempre limitados y etiquetados, es decir, no se puede decidir desde el ámbito local el destino del conjunto de los recursos, lo que cuestiona abiertamente la real autonomía con la que cuentan los municipios.

² Enrique Correa y Marcela Noé, *Nociones de una ciudadanía que crece*, Santiago de Chile Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1998

Desde la perspectiva de la participación ciudadana concluimos que, existen mecanismos participativos que son más bien ejercicios metodológicos de gestión que espacios e instrumentos que potencien actores políticos con poder de decisión, puesto que se utilizan con el único fin de legitimar acciones y decisiones de las autoridades municipales. Desde ese punto de vista el municipio de la ciudad de Temuco no califica como buen gobierno, en el aspecto de la promoción a la participación ciudadana con base de la conceptualización de nuestro trabajo.

Por otro lado, creemos que el proceso de participación ciudadana se desarrolla en un contexto bastante paradójico, se habla del ciudadano como pilar fundamental de la democracia y de su inserción en tareas de gobierno, justo cuando los derechos ciudadanos, producto de la lógica neoliberal, se han visto mermados; aquéllos derechos que conformaban una dimensión importante de la ciudadanía hoy son asumidos como "gastos públicos". Se pretende lograr una mayor participación ciudadana en un contexto donde se le asigna protagonismo a las fuerzas del mercado, y son estas las que condicionan en mayor medida el comportamiento social. Otra contrariedad del proceso, es que se abren los espacios de participación en una etapa caracterizada por la desestructuración del tejido sociopolítico, la ausencia de claves interpretativas y la reformulación de las identidades colectivas producto, entre otras cosas, de la imposición de factores sociopolíticos que contribuyen a la desmovilización, la apatía y al descrédito de la política, lo que da cuenta que en los últimos años la acción colectiva ciudadana ha experimentado un descenso considerable, afectando directamente la capacidad de presión que puedan ofrecer las organizaciones sociales. No obstante, aún persiste en la conciencia colectiva de los pobladores un generalizado interés por la acción colectiva, lo que en el futuro podría cobrar mayor proyección.

Finalmente, esperamos que el presente texto sirva a la discusión académica y política, y contribuya al proceso de fortalecimiento de la ciudadanía en su conjunto y particularmente para que los sectores sociales más rezagados y vulnerables tengan instancias reales de expresión.

PRIMERA PARTE: BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS

I. LA SITUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

1.- CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE CHILE DESDE EL REESTABLECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Según Manuel Antonio Garretón (1995, pág: 232), “la sociedad chilena no es la misma que hace unas décadas. La matriz sociopolítica, es decir, la forma en que se relacionaban Estado, sistema de representación y base socioeconómica de los actores sociales, caracterizada por una imbricación entre estos tres elementos que privilegiaba la referencia estatal y el canal político-partidario para la constitución de identidades sociales, fue profundamente modificada bajo el régimen militar”. Desde ese punto de vista el modelo político económico chileno es una creación del autoritarismo militar que gobernó el país durante 17 años.

Se puede decir que el comienzo de la transición democrática se inicia con el triunfo de la oposición política a Pinochet —articulada en la Concertación de Partidos por la Democracia— en el plebiscito del 5 de octubre de 1988. La verdad, es que a pesar de haber transcurrido más de quince años de ese hecho y de que las “fuerzas democráticas” han ganado con mayoría absoluta todas las contiendas electorales hasta la fecha, el país no ha logrado consolidar una democracia plena.

El origen de tales dificultades responde al marco jurídico-constitucional diseñado por los militares y sobre el cual se han estructurado las bases de la limitada democracia chilena. En 1988 Pinochet es derrotado electoralmente pero pudo gobernar sin contrapeso un año y medio más-hasta marzo de 1990 logrando un acuerdo con la Concertación que le permitió consolidar lo que se ha denominado las “leyes de amarre” y los “enclaves autoritarios”. En ese marco, la derrota electoral se traduce en una victoria para el ordenamiento político predispuesto por Pinochet y en una derrota ideológica de las fuerzas políticas que propugnaban una salida más rupturista a la dictadura marginándolas desde ese momento del escenario político chileno.

El ordenamiento impuesto por la dictadura militar al Chile actual no se lee solamente en el ámbito político institucional, sino que se extiende a diversos planos de la vida social, siendo el más relevante la reestructuración económica liderada por los intelectuales neoliberales –Chicago boys–. Estos, construyeron una sociedad de mercados desregulados, de indiferencia política y de individuos competitivos (Moulian, 1997).

Según el sociólogo chileno Tomas Moulian, la diferencia del régimen de Pinochet con otras dictaduras del Cono Sur, se debe a que éste desde un primer momento se erigió como fundacional, para dicha tarea se valió de prácticas abiertamente represivas, en esa línea pudo imponer su modelo económico sin mayor oposición, que en lo sustancial buscaba romper con el poder de los sindicatos, reducir fuertemente el gasto social, promover el adelgazamiento del Estado, restaurar una tasa natural de desempleo, reducir los impuestos sobre las ganancias; en definitiva, pavimentar el camino para que el libre mercado pudiera

circular sin mayores restricciones, es así que el régimen militar produce una sociedad cuasi estamentaria, una realidad que es expresión de la fragmentación y exclusión social.

En marzo de 1990 Patricio Aylwin encabeza el primer gobierno elegido luego de 17 años de dictadura militar, inaugurando la Democracia en el país, una democracia de carácter limitado que no cuenta con una verdadera capacidad de gestión, puesto que de acuerdo con los pactos establecidos el Gobierno de Aylwin acepta de hecho el orden constitucional, institucional y socioeconómico anterior. En lo sustancial esa institucionalidad heredada ha sido estrictamente respetada por los gobiernos posteriores de Eduardo Frei (1994-2000) y por Ricardo Lagos actualmente.

Las “leyes de amarre” y los “enclaves autoritarios” son territorios reservados, dispuestos a bloquear con absoluto apego a la legalidad cualquier iniciativa reformista en materia política. Entre los primeros se pueden destacar, Las Leyes Orgánicas Constitucionales que de acuerdo con la Constitución de 1980 forman parte de ella, y que limitan la injerencia del gobierno en distintas áreas sociales y políticas, puesto que para hacerlo es necesario modificar la constitución.

Entre los enclaves autoritarios más significativos podemos destacar: a) se debe aceptar la calidad de intocables de las Fuerzas Armadas y de Carabineros junto con el reconocimiento de su capacidad de tutela –de la constitución– y de una autonomía en materia presupuestaria, b) por otro lado también se debe aceptar la existencia de los senadores designados y vitalicios, c) y un sistema electoral binominal (no proporcional representativo), que permite a la oposición con sólo un

tercio de los votos controlar el 50% de los cargos en el Parlamento, en el Senado es donde esta situación se vuelve más crítica, tendiéndose al empate de fuerzas, lo que unido a los nueve senadores designados, de los cuales siete son oposición, y dos designados por el Presidente de la República, le da una estrecha mayoría. Así "el sistema político chileno registra la paradoja de que la Concertación de Partidos por la Democracia que, desde el inicio de la transición en 1989 ha obtenido un apoyo mayoritario absoluto, que ha oscilado entre el 51 y 56% del voto total, se ha encontrado en el Senado en todas las votaciones de trascendencia y, en particular en los proyectos de reforma de la Constitución, en una posición de minoría ante los partidos de derecha que obtuvieron en esos mismos comicios porcentajes de respaldo que variaron entre un 32 a 36% del sufragio total"¹, para Moulian (1997: 49) La fórmula usada es el funcionamiento de un mecanismo de re-aseguro de la reproducibilidad del sistema socioeconómico, que opera mediante una adulteración del mecanismo normal de contrabalances. "La minoría, no solamente es protegida contra los abusos de la mayoría, es transformada en lo que no es, en fuerza mayoritaria". d) finalmente se puede mencionar el Tribunal Constitucional, éste cuenta entre sus atribuciones el resolver los temas de constitucionalidad en la tramitación de las leyes, reformas constitucionales o tratados sometidos al Congreso; todo lo que tiene relación con la convocatoria de un plebiscito; decide sobre la constitucionalidad de los decretos y resoluciones del Presidente de la República; puede declarar la inconstitucionalidad de organizaciones, movimientos o partidos políticos, cuando no se ajustan a la constitucionalidad, a la norma democrática o

¹ Luis Maira, en Pressacco Carlos y Huerta María Antonieta, en *Descentralización, Municipio y Participación Ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Coordinadora María Antonieta Huerta Malbrán. UPD/OEA, Universidad Javeriana, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Rafael Landívar. Bogotá, Colombia. 2000, pág 44

amenazan la institucionalidad. Así como también tiene competencia privativa y excluyente en el tema de las inhabilidades para la designación de los Ministros de Estado. Como puede observarse la incidencia y potencialidad del Tribunal Constitucional es virtualmente una amenaza a los procedimientos democráticos (Pressacco y Huerta, 2000).

La condición para avanzar a la democracia era aceptar un orden constitucional semidemocrático, no viable de modificar de acuerdo a las a los compromisos impuestos por las Fuerzas Armadas previos a la transición, plasmados en normas legales constitucionales. En ese marco se impone en el país la idea del consenso como elemento posibilitador de la gobernabilidad democrática, lo cual implicaba dejar de lado las visiones confrontacionales y por consiguiente desactivar la movilización social.

En materia económica Chile es el caso de la reestructuración neoliberal que más tempranamente se inicia en América Latina², a la vez, es el país que puede mostrar más éxitos, tanto desde el punto de vista de las variables macroeconómicas como de la institucionalización que alcanza, lo cual ha significado una gran estabilidad y continuidad del proyecto que el régimen autoritario implantó (Peña, 2002).

Los gobiernos de la Concertación han continuado el modelo establecido, tratando de poner el acento en la equidad aumentado significativamente

² Parte importante de las actividades que tradicionalmente fueron de responsabilidad del Estado hoy están desarrolladas por la empresa privada, las tres más importantes la educación, la salud y la seguridad social.

el gasto social, logrando una disminución de los niveles de pobreza³. En 1990 había cinco millones de pobres, los esfuerzos de reasignación del gasto público y el crecimiento de la economía han conseguido que disminuyan del 38,6 por ciento de la población al 20,6 por ciento (Moulian, 2001). Sin embargo, los datos aportados demuestran que ese crecimiento se corresponde con un alto nivel de concentración del ingreso. La distribución del ingreso a comienzos de 1999 se mantuvo altamente concentrada. El 20% de los hogares más ricos captó un 57,3% de los ingresos autónomos, mientras el 20% más pobre sólo recibió un 3,7%. Es decir el 20% más rico capta 15,5 veces la participación del 20% más pobre (Pressacco y Huerta, 2000), lo que se traduce en una ciudadanía de segunda clase para amplios sectores de la sociedad.

La distribución del ingreso en Chile, se traducen en que un pequeño sector de la población disfruta del crecimiento económico, en el otro polo, alrededor de un tercio de los ciudadanos se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Según cifras oficiales entregadas por el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP), en su Informe *La pobreza en Chile*, 3.916.500 habitantes son considerados pobres. De ese total, 1.104.300 son indigentes. Un 28,5% de la población no cuenta con los ingresos mensuales mínimos para satisfacer sus necesidades vitales, lo que da cuenta que el carácter de la modernización chilena no es homogéneo, ya que, por una parte, existe un sector dinámico, pujante, moderno, emprendedor, y por otro lado, una gran parte de la población permanece en la pobreza, lejos de los beneficios de la

³ El gobierno chileno – así como otros gobiernos latinoamericanos - optó por implementar una política social focalizada de superación de la pobreza. La focalización da a los programas un carácter segmentado, parcial y desequilibrado.

modernización, excluidos de la riqueza que se produce en el país (Sandoval, 1999).

El crecimiento económico no ha ido acompañado de una reducción significativa de la desigualdad social, no ha llegado a los más pobres.. La modernización por sí sola, contrariamente a lo que sostienen los neoliberales, no conduce al bienestar colectivo, sino que genera un determinado tipo de exclusión (Peña, 2002).

En conclusión, podemos observar que el proceso de democratización, puesto en marcha en Chile por los gobiernos posteriores a la dictadura, está aún demasiado lejos de mostrar una convivencia plenamente democrática, prácticamente se ha continuado con toda la institucionalidad autoritaria que estableció el régimen militar, viéndose esta situación agravada con los altos niveles de desigualdad y fragmentación social que persisten en el país.

2.- AVANCES DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

La descentralización ha sido un tema de preocupación en Chile desde la década de los sesenta y ha pasado por diferentes etapas.

a) A comienzo de los años sesenta se crearon los Comités Consultivos de Programación Económica y Reconstrucción (Copere) en 1967 se fundo la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), y a principio de los setenta se profundizaron las políticas regionales.

b) A partir de 1973, la dictadura militar realizó un proceso de regionalización y desconcentración, enmarcado fundamentalmente en

objetivos geopolíticos. Las principales características de ese proceso fueron la reforma a la División Política Administrativa, el reordenamiento espacial, por medio del cual se dividió al país en regiones, y en el que el gobierno regional pasa a ser ocupado por un representante directo del Presidente de la República⁴.

Se presentan como avances más importantes de este periodo, la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), la reformulación del sistema universitario regional⁵ y el fortalecimiento competencial y financiero de los municipios. Las funciones traspasadas fueron las de educación pública, tanto básica como media; la atención primaria de salud; y la administración y gestión de diversos subsidios y programas, lo que transformó al municipio en una “verdadera empresa de servicios públicos, este proceso fue denominado la “municipalización”— a través del DFL 1-3063 de 1980 (Provoste y Valdés, 2000).

El fortalecimiento del municipio tuvo una justificación tanto ideológica como política. Ideológica, porque suponía un complemento a la expansión del mercado al expandir los ámbitos de decisión colectiva susceptibles de mayor control individual. Y política porque durante la dictadura, “la designación de alcaldes fue prerrogativa exclusiva del general Pinochet y ello permitió a las fuerzas civiles que lo apoyaron crear los mecanismos de control político y de clientelismo que servirían

⁴ El Decreto con Fuerza de Ley 573, de 1974, divide al país en regiones, a éstas en provincias y a las provincias en comunas. Este Decreto considera a las Municipalidades como órganos descentralizados territorial y funcionalmente con responsabilidades ejecutivas y de gestión del servicio

⁵En el año 1981 se dictó el D.F.L Número 1 (conocido como Ley General de Universidades), que rompió con la estructura tradicional de Educación Superior. La Universidad de Chile dejó de ser la universidad nacional, y se crearon varias universidades pequeñas “derivadas” de carácter regional. Este nuevo modelo se caracteriza por la disminución del aporte estatal, y por la mercantilización de los servicios ofrecidos por la Universidad, entre otros.

de base para la construcción de los actuales partidos de la derecha chilena”⁶. Por otro lado, modelo de descentralización implantado, fue promovido por el régimen con el claro objetivo de descongestionar y atomizar el cuadro de conflictos sociales, reducir el gasto fiscal y, traspasar servicios al sector privado.

c) Desde la llegada de la democracia en la década de los noventa, los gobiernos se han impuesto el desafío de modernizar el Estado, como respuesta a un nuevo modelo de desarrollo que implica perfeccionar y profundizar la democracia. En este contexto, la descentralización ha alcanzado importantes avances: En el nivel regional, la creación de los gobiernos regionales y el fortalecimiento de su gestión a través de la generación de las Estrategias Regionales de Desarrollo e incorporación de nuevos instrumentos para la descentralización de las decisiones de inversión pública, como los Convenios de Programación⁷. En el nivel municipal, la democratización del municipio mediante el sufragio universal para la elección de alcaldes y concejales. Posteriormente, la modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18695 por la Ley 19.602) que introduce mayor flexibilidad administrativa y mayor participación ciudadana, y por medio de la modificación al artículo 110 de la Constitución Política de la República, entrega nuevas competencias a este nivel de gobierno.

En el ámbito de la participación, se han logrado avances concretos en el nivel local, por medio de un nuevo marco jurídico, tanto para las Juntas de Vecinos y organizaciones funcionales, como la creación de las

⁶ Flisfisch, 1993 en Provoste y Valdés, 2000

⁷Es un instrumento de financiamiento de inversiones públicas. Son en estricto rigor, acuerdos formales, entre uno o más Gobiernos Regionales y uno o más Ministerios, en los que se definen acciones relacionadas con proyectos de inversión a realizarse dentro de un plazo anual o plurianual.

Ordenanzas de Participación Comunal, la renovación del Concejo Económico y Social Comunal, las audiencias públicas, la ampliación de las materias objeto de plebiscito y las oficinas de reclamos abiertas a la comunidad.

A su vez, la propia ciudadanía ha generado instancias de demanda por descentralización, como lo demuestra la creación de la Asociación Chilena de Municipalidades, de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales y, entre otros, del Concejo Nacional para la Regionalización y la Descentralización (SUBDERE, 2001(a), pág 36).

2.1- El nivel regional

En este ámbito existen dos líneas de gobierno y administración, que se encuentran difusas: la de gobierno regional y la de gobierno interior, misma que comprende a la administración pública regionalmente desconcentrada, la cual es esencialmente una instancia de administración territorial descentralizada, que depende del Presidente de la República. Ambas funciones están radicadas en el Intendente, que es el responsable del cumplimiento de las tareas vinculadas a la administración del desarrollo de la región en su condición de órgano ejecutivo del gobierno regional (GORE).

Por su parte, los gobiernos regionales son concebidos como personas jurídicas de derecho público, compuestas por un Ejecutivo Regional presidida por el Intendente⁸ y por un órgano a través del cual se expresa la participación de la comunidad, el Concejo Regional. Este último se encuentra investido de atribuciones en el ámbito

⁸Se puede apreciar lo paradójico, ya que el Intendente posee un doble rol; por una parte representa a un órgano desconcentrado (del Presidente de la República), y por la otra, un ente descentralizado (como ejecutivo del GORE).

administrativo, consistentes en el establecimiento de los Planes y Programas Regionales, la formulación del Presupuesto de la Región y la dictación de reglamentos para operacionalizar distintos aspectos relativos al desarrollo de la región. Aún cuando el rol del Concejo pudiere parecer determinante al interior del gobierno regional, la realidad es que ejerce un papel muy disminuido en la administración efectiva de la región. En esto influye, además, su débil legitimidad, el desconocimiento de su labor y la desvinculación con la ciudadanía (SUBDERE, 2001(a), pág 38).

El gabinete regional está integrado por los gobernadores (as), los secretarios (as) regionales ministeriales y la directora regional del Servicio Nacional de la Mujer, sin perjuicio de que lo integren, además, o que concurren a él en calidad de invitados, otros jefes regionales de la Administración del Estado. Tiene la finalidad de asesorar al Intendente en sus funciones de coordinación y supervisión de la Administración Pública de la región y facilitar la vinculación directa entre los diversos sectores regionales y entre éstos y las autoridades de cada una de las provincias.

Las secretarías regionales ministeriales (SEREMI) corresponden a órganos en los cuales los ministerios se desconcentran territorialmente, con excepción de los Ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia, Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores. Están a cargo de un(a) Secretario(a) Regional Ministerial, nombrado(a) por el Presidente de la República de una terna elaborada por el Intendente respectivo, en consulta con el Ministro del ramo.

Las direcciones regionales de servicios públicos conforman la modalidad de desconcentración territorial usual de los servicios nacionales. Están a cargo del Director Regional, quien es nombrado y depende jerárquicamente del Director Nacional del Servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, aprobados y financiados por el gobierno regional, están subordinados al Intendente a través del respectivo Secretario Regional Ministerial.

Se puede observar una notoria asimetría, ya que, si bien a las regiones se les ha entregado facultades para promover el desarrollo integral de sus territorios, las estructuras organizativas burocráticas, no están a la altura para cumplir con dicho objetivo; por ejemplo, se aprecia que en el nivel de gobierno regional no existe una unidad a cargo de la planificación y ordenamiento del territorio, a pesar de ser ésta una función primordial del GORE y a través de la cual se debería asumir el desarrollo de los territorios.

2.2- El nivel provincial

La autoridad máxima de la Provincia es el Gobernador, quien es designado por el Presidente, y en tal condición es responsable de las materias propias de gobierno interior y representante del Intendente en su calidad de ejecutivo del Gobierno Regional. Las funciones del Gobernador en el ámbito de gobierno interior son, principalmente, las referidas al mantenimiento del orden público y la supervigilancia de los servicios públicos que operan en su jurisdicción. En relación a sus funciones en el ámbito de Gobierno Regional, derivadas del Intendente en calidad de Ejecutivo del mismo, éstas incluyen asesorar a las municipalidades de su jurisdicción, promover la participación del sector

privado en el desarrollo de la Provincia, proponer al Intendente proyectos específicos de desarrollo de su territorio, entre otras. Para canalizar la participación ciudadana, es el responsable de constituir el Concejo Económico y Social Provincial –CESPRO– integrado, además del Gobernador que lo preside, por integrantes electos (24) por diversas organizaciones sociales y por algunos miembros por derecho propio.

En el ámbito de la administración provincial, las gobernaciones no cuentan con recursos para el cumplimiento de sus funciones. La carencia de competencias sustanciales y, por tanto, de funciones y atribuciones significativas en materias de administración provincial es la tónica vigente, en términos generales.

En relación con la constitución y desempeño del CESPRO, como instancia consultiva y de participación de la comunidad, no siempre ha sido constituido o funciona esporádicamente. Por lo general, por su poca representatividad real y carencia de atribuciones resolutorias, no desempeña un papel relevante en la provincia.

2.3- El nivel comunal

Los primeros antecedentes del municipio chileno se encuentran en los Cabildos coloniales. Ellos constituyen centros efectivos de gobierno y de administración local con grados altos de autonomía del gobierno metropolitano. Esta autonomía se restringe en el siglo XVIII dada la voluntad de centralizar el poder que prevalece en la metrópoli en el comienzo de las guerras europeas, lo que implicó la designación de los llamados Corregidores y la ampliación de facultades otorgadas a las Reales Audiencias. Las atribuciones municipales son, en este marco

fuertemente restringidas, aunque ello coexistió con una alta concentración política a niveles locales y que residía en los propietarios de la riqueza (Gonzalez y Rosenfeld, s/f)

Después de la época de la independencia, desde la década de 30, se impone la idea centralista de Diego Portales⁹, y la administración local pierde toda relevancia. Aún más, quienes podrían haber reivindicado una mayor autonomía y poder local eran grupos oligárquicos que se sentían interpretados y representados en las orientaciones generales del poder central. En ese período la discusión o demanda respecto del nivel local es prácticamente inexistente.

En 1891 se formula una nueva Ley de Municipalidades que se llamó de "Comuna Autónoma", mediante la cual se le otorgaba gran independencia y responsabilidad de diversos servicios a los municipios. Esta Ley obedeció a presiones de grupos oligárquicos que reaccionaron ante un Estado fuertemente centralizado que ya no los expresaba como lo había hecho anteriormente. Sin embargo los municipios no tuvieron la capacidad para brindar los servicios estipulados, produciéndose un importante desprestigio de su eficacia e importancia.

Con la Constitución de 1925 se produce una nueva reacción centralizada. Se definió a las municipalidades como personas jurídicas públicas, con un ámbito competencial privativo de rango constitucional y con autonomía de origen, pues los regidores que la dirigían eran electos y éstos elegían al alcalde, con excepción de las ciudades más habitadas en las que debían ser nombrados por el Presidente de la República. La práctica político administrativa fue contradictoria con la voluntad

⁹ Ministro de Guerra y del Interior se le ha llamado el organizador de la República.

expresada en la Constitución de 1925, según la cual las leyes debían confiar «paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades». Con el golpe de Estado de 1973 se interrumpió la vida democrática local. Durante la vigencia de los decretos leyes N° 573 y 575 de 1975, y el decreto N° 1.289, de 1976, se subordinó el municipio al sistema general de administración del Estado y a las decisiones del Ejecutivo. Los nombramientos de alcaldes pasaron a ser potestad presidencial, ya que fueron declarados de la exclusiva confianza del Presidente. Sólo a partir de diciembre de 1988 se aligeró la tuición sobre los municipios, con la dictación de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 18.695) para que operaran los mecanismos previstos en la constitución de 1980 en materia de generación de autoridades comunales por entes corporativos a nivel comunal (CODECO). A su vez, se puso en práctica en dicha ley una reforma atributiva y se le asignó al municipio la administración de importantes funciones que antes desarrollaba la administración central. El primer Gobierno democrático envió el 20 de mayo de 1990 al Parlamento un proyecto de Reforma Constitucional referido a la modificación del Capítulo XIII de la Carta Fundamental en el ámbito municipal, que fue aprobado en noviembre de dicho año, junto a diversas disposiciones en materia de gobierno y administración regional (SUBDERE, 1992).

Es así como, por primera vez en la historia constitucional chilena, la administración de cada comuna quedó radicada en la Municipalidad. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio y su finalidad se define como la de satisfacer las necesidades de la comunidad y, más aún, hacer a la ciudadanía partícipe del progreso económico, social y

cultural de la comuna. Ello significa, en la práctica, abordar la casi totalidad de los temas vinculados al desarrollo, enfatizando, sin embargo, sus tareas en garantizar ciertos servicios y en abordar los déficit y carencias fundamentales que se presenten en la comuna.

Las municipalidades están constituidas por el Alcalde, como su máxima autoridad, y por el Concejo. El Alcalde, como órgano ejecutivo, es la autoridad máxima de la comuna, siendo elegido por sufragio universal por los miembros de su comunidad. Como órgano administrador de los servicios municipales, preside el Concejo Municipal. El Concejo Municipal está integrado por un número variable de concejales (entre 6 y 10, dependiendo de la población comunal, entre los cuales se incluye al Alcalde), elegidos directamente por la ciudadanía, representa a la comunidad local y tiene facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras del Alcalde y, por esta vía, de los servicios municipales. Su papel jerárquico respecto del Alcalde es bastante menor, tanto al interior de la Municipalidad como al interior de la comuna, llegándose incluso a hablar desde la época del gobierno militar del fenómeno de la alcaldización, queriéndose significar así el enorme desnivel existente entre ambas instancias.

En el ámbito de la participación ciudadana, en cada Municipalidad se constituye un Concejo Económico y Social Comunal (CESCO), compuesto por representantes de la comunidad local organizada. Formalmente, constituye el órgano de representación a nivel del municipio, de las organizaciones territoriales y funcionales de la comuna y tiene un carácter exclusivamente consultivo. Su incidencia en el contexto de la institucionalidad local es casi nulo.

Los municipios cuentan con dos grupos de funciones; a) las funciones privativas y b) las funciones compartidas. Las funciones privativas para su desarrollo no requiere autorización previa o delegación de ningún ministerio o servicio que tenga competencia sobre la materia, y las compartidas son aquellas que ejercen los municipios directamente o con otros órganos de la Administración del Estado.

Entre las funciones privativas de los municipios están la aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito público, la aplicación de las disposiciones sobre construcción y urbanización, la planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del Plan Regulador Comunal, el aseo y ornato de la comuna, la promoción del desarrollo comunitario, la elaboración, aprobación y modificación del plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deberá armonizarse con los planes regionales y nacionales. Las funciones compartidas son: la asistencia social, la salud pública, la educación y la cultura, la capacitación y la promoción del empleo, el deporte y la recreación, el turismo, el transporte público, la vialidad urbana y rural, la urbanización, la construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria, la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia y el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local (Serrano,1995).

Por otro lado, la Ley Orgánica de Municipalidades establece que, para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades están facultadas para celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado, en las condiciones que señale la ley respectiva, sin alterar las atribuciones y funciones que corresponden a los municipios. También pueden celebrar contratos para la ejecución de acciones específicas y

otorgar concesiones. Las municipalidades pueden desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado las autoriza. Las municipalidades deben actuar dentro del marco de los planes nacionales y regionales de desarrollo, correspondiéndole al Intendente respectivo velar por el cumplimiento de esta norma. La coordinación entre las municipalidades y entre éstas y los servicios públicos que actúen en sus respectivos territorios, se efectuará mediante acuerdos directos entre estos organismos. A falta de acuerdo, corresponde al Gobernador respectivo disponer las medidas necesarias para la coordinación requerida, a solicitud de cualquiera de los alcaldes interesados (SUBDERE, 1992).

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en su art. 5 establece para las municipalidades atribuciones esenciales para que estas puedan cumplir sus funciones. Destacan: 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 existentes en la comuna, incluido su subsuelo, d) Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular, 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, h) Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y 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, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.

Es posible identificar tres grandes áreas de funciones municipales que se ejercen a través de unidades administrativas denominadas direcciones, departamentos, secciones u oficinas, según el caso; aquellas relacionadas con el desarrollo social y comunitario, aquellas vinculadas al desarrollo territorial (aseo y ornato, obras municipales, tránsito y transporte público) y aquellas orientadas a la gestión administrativa y financiera, sin perjuicio de lo cual en la última modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades se agregaron funciones de seguridad ciudadana, de fomento productivo y "otras" que sean de interés local. A ello, se agregan unidades asesoras del Alcalde y el Concejo como la secretaría municipal, la secretaría de planificación, la asesoría jurídica y la unidad de control interno. Una mención aparte requiere la figura del administrador municipal, como colaborador directo del Alcalde en la coordinación y seguimiento de la gestión. Este es designado por el aquél y actúa por la vía de reglamento o por delegación de funciones del Alcalde.

Antes de 1973 los municipios eran organismos descentralizados, pero sin muchos recursos y atribuciones; a partir de 1980, se fueron traspasando diversos subsidios sociales. En ninguno de estos traspasos se contempló la respectiva asignación de los recursos administrativos requeridos para operarlos. Por tanto, los municipios actúan como administradores de los programas de subsidios sociales, con dependencia financiera y jerárquica de otras instancias que determinan

presupuestos, propuestas de modificaciones legales, aumento y disminución de beneficiarios y procedimientos administrativos y financieros.

El financiamiento de las municipalidades es bastante inequitativo, ya que el presupuesto proviene de los recursos propios, los recursos del Fondo Común Municipal y los aportes del Estado. Como aporte del Estado se entienden: los fondos asignados directamente del Fisco, según se determine anualmente en la Ley de Presupuestos y los fondos regionales y sectoriales que distribuye el Estado (los que no necesariamente ni en todos los casos ingresan al presupuesto municipal). Los aportes del Estado, se distribuyen de acuerdo a la capacidad de gestión de la Municipalidad respectiva. Se requiere estar informado, realizar proyectos, conseguir apoyo, convencer, etc. El problema está en que los municipios más pobres saben menos de los procedimientos y modalidades, tienen menos capacidad técnica para diseñar e implementar proyectos y tienen grandes problemas sociales que resolver.

El presupuesto municipal es autónomo sólo en el caso de las comunas ricas, facultándolas para tomar decisiones propias acerca de sus planes de inversión, mientras que en las comunas más pobres la dependencia de otros fondos que se deriven del Estado resulta central (Serrano,1995).

Existen tres fuentes de recursos municipales propios; a) Los provenientes de los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen, b) Los provenientes de los tributos que recauden, según establece la Ley de Rentas Municipales y

c) Las multas e intereses establecidos a beneficio municipal (Serrano,1995).

En la mayoría de los países del Cono Sur el gasto municipal como porcentaje del gasto público en los años 90 ha tendido a aumentar. En el caso de Chile, los municipios gastaban el 3,5% de los recursos gubernamentales en 1980, luego suben al 11,6% en 1990 y, finalmente, han llegado al 17,9% en 1998. Este proceso de aumento de los ingresos va acompañado, claro está, de un fuerte incremento de las competencias o servicios municipales y, como es de esperar, por un crecimiento explosivo de las exigencias y demandas ciudadanas sobre las autoridades locales (Rosales, 1999).

Relación entre gasto municipal y gasto público total (1990: diversos países desarrollados y de América Latina)

Suecia 58,80%	Brasil 17,50%
Noruega 45,20%	Bolivia 14,60%
EEUU 36,80%	Colombia 12,30%
Irlanda 30,00%	Chile 11,60%
Canadá 35,70%	Ecuador 8,00%
Reino unido 32,70%	Argentina 7,10%
Alemania 28,40%	Paraguay 4,30%
Promedio 38,30%	Promedio 10,30%

Fuente: Los Secretos del Buen Alcalde;. IULA, Quito, 1995, en Mario Rosales 1999

Fondo Común Municipal

Este es un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las diversas municipalidades del país destinado a equilibrar el sistema presupuestario¹⁰, apoyando financieramente a las

¹⁰ En el caso de las patentes comerciales, sólo cuatro municipios: Providencia, Vitacura, Santiago y Las Condes de un total de 342 captan el 36% de todo lo que se recauda por este concepto, a través del Fondo

municipalidades de menores recursos; se calcula con base en el número de comunas, el grado de pobreza relativa de cada una de ellas y el menor ingreso municipal propio. Este Fondo es administrado por el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, contando con la participación de la Tesorería General de la República para la recaudación de los recursos provenientes de todas las municipalidades del país y su posterior reintegro a cada una de ellas. Se compone a partir de los siguientes recursos:

- Un 60% del impuesto territorial que resulte de aplicar la tasa a que se refiere la Ley sobre impuesto territorial,
- Un 50% del derecho por el permiso de circulación de vehículos que establece la Ley de Rentas Municipales,
- Un 45% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las municipalidades de Providencia y Las Condes por pago de patentes, que son las tres municipalidades con más recursos propios del país.
- El aporte fiscal que conceda para este efecto la Ley de Presupuestos de la Nación.

Los recursos propios y los provenientes del FCM se vieron incrementados al modificarse la Ley de Rentas Municipales, la cual eliminó las excepciones del pago de derechos de aseo (salvo para personas de escasos recursos), lo que permite a su vez, una mayor distribución de recursos a través del Fondo Común Municipal. Este Fondo representaría la fuente principal de ingresos para el 70% de las municipalidades del país.

Común Municipal (FCM) esta concentración se atenúa, pero es necesario resaltar que sin la redistribución de recursos del FCM algunas comunas no serían viables económicamente

En el aspecto institucional, el municipio chileno de hoy se ha configurado como una entidad descentralizada, con un conjunto de competencias que le han permitido superar largamente sus reducidos roles tradicionales de gestor del aseo y el ornato comunal, constituyendo en la actualidad, la principal unidad económica local responsable de la administración del desarrollo social y promotora del fomento productivo de la comuna.

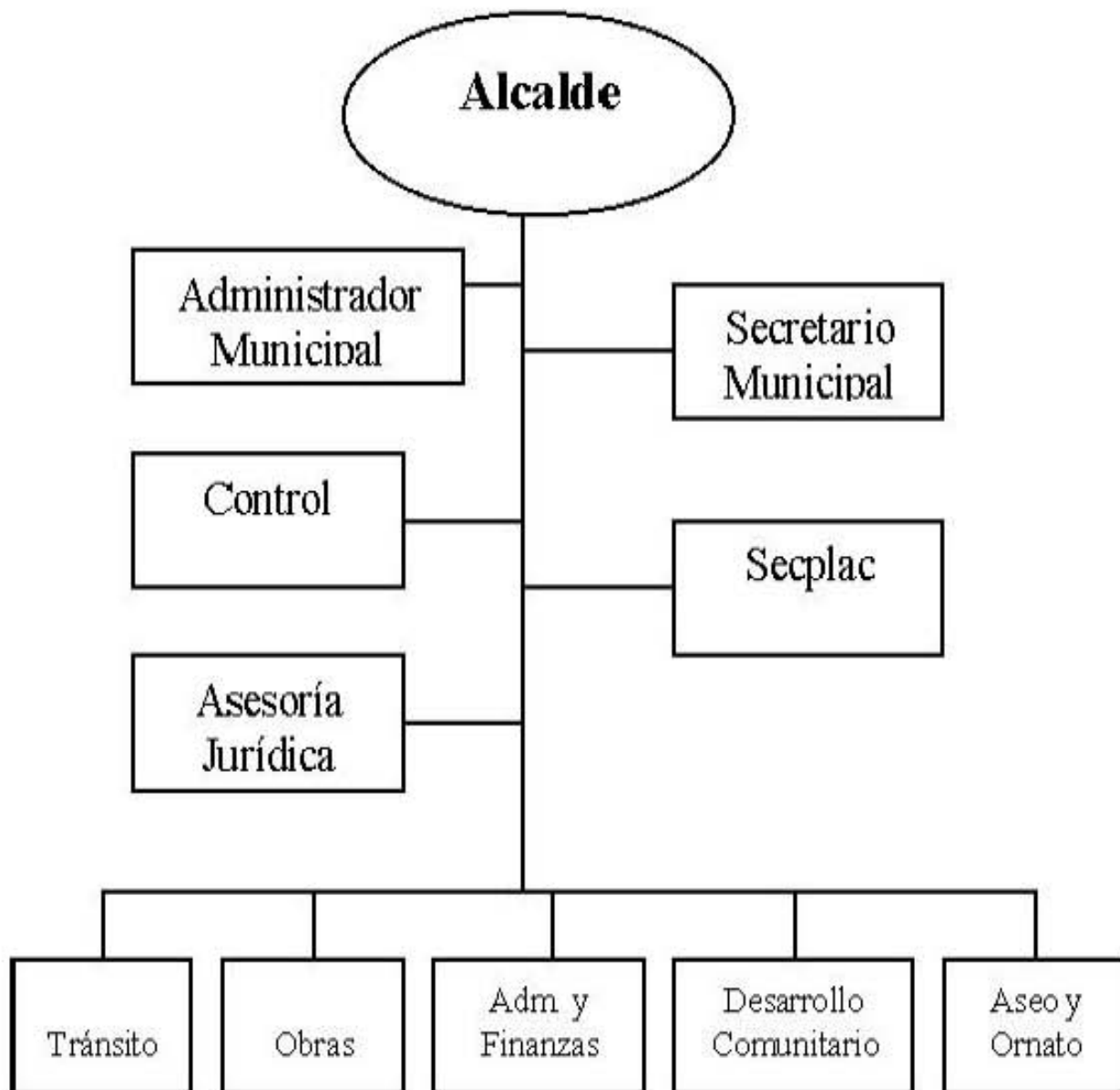
Entre las limitantes más importantes se encuentran los siguientes:

- El Concejo municipal, si bien tiene un rol distinto al del Alcalde, aparece disminuido en sus atribuciones, tanto al interior de la Municipalidad como en el ámbito de la comuna. Tal desnivel ha generado tensiones entre ambas instancias.
- Aún cuando se han ampliado las competencias municipales, el hecho de que éstas sean mayoritariamente compartidas con otros niveles del Estado, atenta contra la calidad del servicio y reduce la autonomía local. Se agrega que gran parte de los recursos municipales vienen generalmente condicionados, a la par que crecientemente la ciudadanía ejerce mayor presión sobre la administración local, demandando tareas que superan sus facultades y sus recursos reales.
- La precariedad de capacidades técnicas de algunos municipios, que se refleja en el déficit a la hora de generar proyectos.

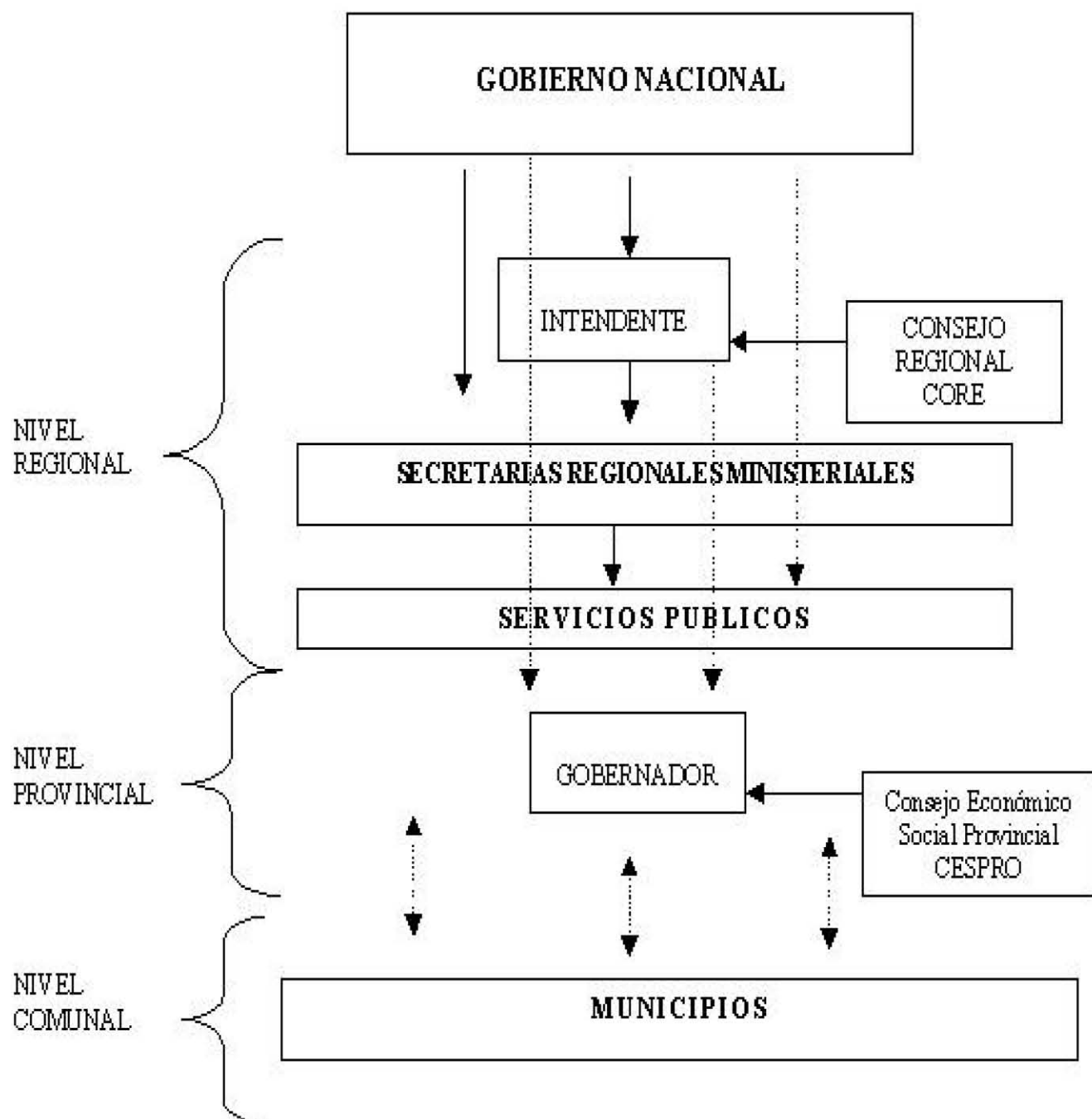
Por otro lado, hay que constatar que, en el caso de los municipios chilenos, no se puede hablar de gobierno local, sino de administraciones municipales, pues se trata de una situación bastante ambigua. Los municipios son entidades autónomas, en cuanto a su generación, el

Alcalde y el Concejo, son elegidos por voluntad popular, lo cual quiere decir, entre otras cosas, que no pueden ser removidos por el Gobierno, pero no poseen autonomía legislativa sobre los principales aspectos de la gestión local. La mayoría de las funciones que la Constitución asigna a los municipios se encuentra regulada por Leyes de carácter nacional y decisiones administrativas del Gobierno Central, ejercidas a través de sus ministerios, lo cual deja a los municipios y sus autoridades en el rol de Administraciones Locales. En ese sentido, se ha desarrollado la Asociación Chilena de Municipalidades, la cual asume la defensa de los intereses de los municipios frente a los poderes político y legislativo.

Organización Administrativa del Municipio



ESTRUCTURA DEL GOBIERNO REGIONAL



3. - PARTICIPACIÓN EN EL MUNICIPIO

En el reordenamiento estatal se ha puesto énfasis en fortalecer la autonomía de las municipalidades en la toma de decisiones, el uso eficaz y eficiente de los recursos, el desarrollo del recurso humano municipal, la planificación estratégica y evaluación por resultados, el asociativismo y los convenios, así como la participación ciudadana en la determinación y /o ejecución de la gestión comunal. El Plan de Desarrollo Comunal, el Plan Regulador Comunal, algunos planes específicos como el de educación y el de salud, son abordados crecientemente desde esta perspectiva estratégica y participativa (Ossandón, 2000). En la perspectiva de que la participación y el control ciudadano mejoran la gobernabilidad local, ciudadanos indiferentes, individualistas o pasivos, versus sujetos protagónicos y organizados, motivados, hacen la diferencia en la calidad de la convivencia democrática y en el desarrollo del territorio y sus habitantes.

3.1- Los instrumentos de participación ciudadana

La reforma municipal vigente desde 1999 (Ley. 19.602) refuerza un conjunto de instrumentos de gestión, a fin de facilitar el acceso ciudadano y de la comunidad al control y/o la participación en la gestión comunal, fortaleciendo —en último término— el ordenamiento democrático a nivel local.

Los principales instrumentos de gestión ligados a la participación y el control ciudadano contemplados en la ley son: la audiencia pública, la cuenta pública, la ordenanza de participación ciudadana, el reglamento del CESCO, el reclamo, la auditoría externa, el Plebiscito y la Consulta.

- **La Audiencia Pública:** Se regula mediante la Ordenanza Municipal de Participación, que debiera tener cada administración local. Se las define como instancias “por medio de las cuales el alcalde y el Concejo conocerán acerca de las materias que estimen de interés comunal, como asimismo las que no menos de cien ciudadanos les planteen” (comunidades con más de 5.000 habitantes).
- **La Cuenta Pública:** Se debe presentar en abril de cada año y contempla dos versiones: el informe escrito al concejo o cuenta propiamente tal, que debe estar íntegra a disposición de los ciudadanos para su consulta; y un extracto para su difusión en la comunidad. Debe contener, por lo menos: el balance de ejecución presupuestaria y el estado de la situación financiera; las acciones realizadas para el cumplimiento del plan de desarrollo comunal; las inversiones realizadas; las observaciones más relevantes de la Contraloría a la administración municipal; los convenios y/o constitución de corporaciones con participación de la Municipalidad; las modificaciones al patrimonio municipal; y, todo hecho relevante de la administración municipal.
- **La Ordenanza de Participación Ciudadana:** Cada Municipalidad deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, que en opinión de la Municipalidad, requiera una expresión o representación específica.
- **El reglamento del CESCO —Concejo Económico Social Comunal—:** El Concejo deberá estar compuesto por representantes de la comunidad local organizada. Será un órgano asesor de la

Municipalidad, el cual tendrá 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. El Concejo será presidido por el alcalde y, los Concejos deberán pronunciarse respecto de la cuenta pública del alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales de la comuna, y deberá informar al Concejo acerca de los presupuestos de inversión, del plan comunal de desarrollo y del plan regulador.

- **El Reclamo:** La reforma municipal estableció que cualquier particular pueda hacer una “presentación o reclamo” ante una oficina municipal especialmente dispuesta para ello, obligando a la Municipalidad a responderla en un plazo no superior a treinta días.

- **El Plebiscito:** El alcalde, con acuerdo del Concejo, a requerimiento de los dos tercios del mismo Concejo o del 10 % de los electores inscritos en la comuna, someterá a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones de desarrollo comunal, plan de desarrollo comunal, plan regulador u otras de interés para la comunidad local —siempre que sea de competencia municipal—. Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote más del 50 % de los ciudadanos inscritos.

- **La Consulta:** la Ley sólo expresa que se trata de un instrumento de gestión no vinculante. Las Acciones municipales de consulta más usadas son: Encuestas por unidades vecinales, barrios o sectores sociales, según necesidades específicas, Sondeos de opinión a públicos determinados, Consultas comunales o barriales asociadas a

la toma de decisiones sobre inversiones comunales con fondos propios o priorización de necesidades.

Junto a lo anterior, se propuso la promulgación definitiva de la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, para mejorar la coordinación entre estas entidades y los Concejos Comunales y Concejos económicos y sociales. En este caso, la gestión está limitada por las dificultades en su constitución y por su rol meramente consultivo. En ese mismo sentido, la Ley permite la creación del Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), mediante el cual las organizaciones de la comunidad podrían postular proyectos generados localmente, aún cuando en la práctica presenta problemas para su financiamiento.

3.2- Las organizaciones comunitarias

El requisito para pertenecer a una organización comunitaria es tener por lo menos 18 años de edad y residencia o domicilio en la comuna o unidad vecinal, según el caso. Se define a la unidad vecinal como el territorio dentro de la comuna o agrupación de comunas en el cual tienen su ámbito de competencia las Juntas de Vecinos y centros de madres que se constituyan. La ley establece que el Concejo de Desarrollo Comunal, previo informe del alcalde respectivo, subdividirá el territorio de la comuna o agrupación de comunas en unidades vecinales, debiendo considerar su continuidad física y rasgos comunes de las necesidades de la población.

Las Organizaciones comunitarias territoriales: Surgen del hecho de compartir un espacio común, son definidas como aquéllas que tienen por objeto promover el desarrollo de la comuna y de los intereses de sus integrantes en el territorio respectivo y colaborar con las autoridades del

Estado y de las municipalidades; son las Juntas de Vecinos, los centros de madres, las organizaciones de regentes y las asociaciones de propietarios. El número mínimo de miembros para constituir una Junta de Vecinos o un centro de madres es de 15 personas, en el caso de las comunas de hasta 5.000 habitantes; este número se eleva a 30 en el caso de las comunas con más de 5.000 y hasta 30.000 habitantes, a 45 en las comunas entre 30.000 y 100.000 habitantes y a 60 en el caso de las comunas o agrupación de comunas de más de 100.000 habitantes. El no inscribirse formalmente en estas organizaciones no excluye de los beneficios concretos que se logren para los habitantes del territorio. Los objetivos de este tipo de organización dicen relación, principalmente, con el mejoramiento físico del espacio que comparten. La Junta de Vecinos es la organización territorial de mayor importancia y de la cual derivan las demás organizaciones de este tipo —Comités de Adelanto por población, manzana, calle o pasaje—. (Sabatini, 1995)

Organizaciones comunitarias funcionales: son definidas como aquéllas cuya finalidad es representar y promover el desarrollo de la comuna y los intereses de sus integrantes en el territorio respectivo, y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades. A diferencia con el grupo anterior estas intentan satisfacer necesidades de grupos de personas más pequeños y con intereses específicos. Son las instituciones de educación de carácter privado, los centros de padres y apoderados, los centros culturales y artísticos, los cuerpos de bomberos, los grupos de transferencia tecnológica, las organizaciones privadas del voluntariado, los clubes deportivos y de recreación, las organizaciones juveniles y otras que promuevan la participación de la comunidad en su desarrollo social y cultural.

3.3.- Las Juntas de Vecinos

La Junta de Vecinos fue definida como “una organización comunitaria territorial, representativa de las personas que viven en una misma unidad vecinal”; se pretendía que ella se constituyera como “una expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa permanente de los asociados” y que llegara a ser “colaboradora de la autoridad del estado y de las municipalidades” (Sabatini, 1995).

Las Juntas de Vecinos tienen una larga tradición de organización asociada al logro de mejoras en el barrio, aunque su dinámica de funcionamiento siempre ha estado asociada al grado de injerencia de algún elemento externo, ya sean agencias del Estado, partidos políticos u otro tipo de organismos e instituciones como las Ong, las iglesias, etc., que han operado de acuerdo a ciertas sensibilidades que han tenido que ver con momentos coyunturales por los que ha atravesado el país.

Las Juntas de Vecinos comienzan a surgir en las primeras décadas del siglo como consecuencia del crecimiento progresivo de la población urbana asociado a una creciente marginalización de los nuevos habitantes de las ciudades. Tras varias décadas de relación exclusiva con el nivel municipal de poder —lo que fortaleció su carácter de organización autónoma del Estado— su consolidación como actor social eminentemente corporativo lo hace acreedor de un trato especial por parte del resto de actores del país, creándose en 1964 la Consejería de Promoción Popular, que cristaliza su labor con la dictación de la primera

Ley de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias en 1968 (Ley 16.880) durante el gobierno Eduardo Frei Montalva, con lo que éstas quedan formalizadas y a partir de lo cual el Estado asume un rol fundamental en su promoción y conducción. Desde entonces, las Juntas de Vecinos han tenido un rol activo a nivel comunal aunque no es menos cierto que estimuladas y/o dirigidas desde el Estado¹¹. Este hecho explica en parte su falta de autonomía final y la subordinación a los partidos políticos o al Estado (Pressacco y Huerta, 2000)..

Durante el período autoritario con la proscripción de los partidos políticos y la clausura del acceso a instancias de participación que se vincularan al Estado, junto a la crisis económica y la represión política de los años ochenta, obligó a las Juntas a tener mayor autonomía y a volcarse a un trabajo estrictamente comunitario, dando nacimiento a una multiplicidad de experiencias y organizaciones comunitarias de subsistencia, cómo los comités de comprando juntos, ollas comunes, grupos culturales, comités de allegados, talleres laborales, grupos de autoconstrucción, etc., acciones que se desplegaron al calor del trabajo de las Ong y las iglesias, particularmente la Católica y la Metodista¹².

Según Sabatini (1995) la ayuda vigorosa que promovió el Estado durante los años sesenta se daba en el marco de la necesidad del sistema político de aumentar su base de sustentación social. El valor de aquella promoción tenía un significado simbólico: el reconocimiento de identidades colectivas y la integración activa a la vida social y cívica (PNUD, 2000). Luego, la dictadura deja a los pobladores sin la

¹¹ Los momentos de mayor participación y protagonismo que se registran, son la Operación Sitio durante el gobierno de Eduardo Freí Montalva, y su fuerte vinculación con los partidos políticos, especialmente de izquierda, a finales de la década del sesenta y durante la presidencia de Salvador Allende.

¹² Durante los años ochenta en toda América Latina se produce una proliferación de organizaciones de autoayuda, como efecto de la combinación de autoritarismo y deprivación económica.

protección del Estado, de ahí que la gente se volcó hacia lo cotidiano, hacia sus familias y la vida privada, en ese sentido la multiplicación de organizaciones comunitarias de autoayuda, durante los años ochenta, es la reacción colectiva a esta situación.

En democracia las Juntas de Vecinos se constituyen en pieza esencial de los procesos participativos locales, pues son reconocidas como las instancias más relevantes a la hora de dar a conocer a la Municipalidad sobre las necesidades reales del sector al que cada una representa¹³. El éxito de ésta articulación ha dependido del nivel de desarrollo de las organizaciones y de los espacios que los municipios han sido capaces de crear. Sólo en 1996 se dicta la Ley 19.483, que deroga la 18.893 de la época del gobierno militar que mejora notablemente las reglas del juego para las organizaciones sociales locales.

3.4.- El papel de los pobladores en la historia reciente del país.

El objeto de esta parte del trabajo consiste en describir dos momentos de la historia reciente de Chile en los cuales los pobladores irrumpieron y ocuparon el centro del conflicto social aprovechándose de la coyuntura política existente. Fueron momentos en que la acción colectiva de los pobladores se constituyó en una experiencia de lucha y organización urbana que plasmo una huella en el imaginario social del país.

La primera etapa a caracterizar sucede durante los años sesenta, los pobladores adquieren un protagonismo inusitado en el escenario

¹³ Las Juntas de Vecinos representan elevan sus demandas a la Oficina de Desarrollo Comunitario del Municipio.

político. Su acción se articulaba en función de una contradicción secundaria representada por el déficit estructural de la vivienda. Dos hechos marcan la entrada en escena de los pobladores: La ley de organizaciones comunitarias, que permitía la creación de las Juntas de Vecinos, y la agudización del proceso de tomas de terreno.

La segunda etapa se ubica entre 1983 y 1985, -después de una década de peso autoritario- que es cuando se expresan las jornadas de protesta contra la dictadura de Pinochet, que tendrán su aparición a raíz de la depresión económica que sufre el país.

Los pobladores comienzan a adquirir un rol protagónico en la contingencia política, debido a las reformas que establece el gobierno de Eduardo Frei Montalba. (1964-1970). El Gobierno de La Democracia Cristiana marca la caída del sistema político social sostenido por la oligarquía hasta ese momento, y abre las puertas a un amplio proceso de reformismo burgués. La DC llega al poder a partir de una alianza tácita que se establece entre el sector más dinámico de la burguesía chilena, y amplios sectores populares bajo la hegemonía burguesa (Castells, 1974)

El triunfo electoral de la democracia cristiana en 1964 fue el punto de partida de un vasto intento de reformismo popular que suponía un cambio estructural en el país por medio de un proceso de modernización de la esfera productiva, que se traducía en la incorporación de una parte del campesinado a través de la Reforma Agraria y en el lanzamiento de un programa de asistencia y participación social en lo que se refiere a la

vivienda y a los problemas urbanos.¹⁴ Teniendo en cuenta el control que los Partido Comunista y Socialista ejercían sobre la Central Única de Trabajadores (CUT), la democracia cristiana decidió focalizar su campaña electoral en las poblaciones y en el campesinado.

El gobierno de Freí tratará de dar respuesta al déficit estructural de la vivienda a través de mecanismos como *La Operación Sitio*¹⁵ y otras soluciones habitacionales de urgencia como la extensión del crédito popular, los *PAP*, Plan de Ahorro Popular, que beneficiaría a los sectores medios. Todo esto en el marco de un proceso de organización comunitaria que fue conocido como Promoción Popular. En función de éste se da vida a la ley de organizaciones comunitarias, que permitía la creación de las Juntas de Vecinos. Por medio de este mecanismo el gobierno demócrata cristiano tratará de organizar el beneficio-político obtenido, creando un aparato político administrativo capaz de dar replica en términos de implantación y movilización popular a los sindicatos obreros bajo la hegemonía de la izquierda, es decir la Promoción Popular trató de constituirse en un modelo de captación política de los sectores denominados marginales.

La Promoción Popular se basaba en una teoría conocida como de la marginalidad. Entendía la marginalidad como falta de integración interna, como falta de participación en los beneficios y recursos de la sociedad y en la red de decisiones sociales. De hecho el termino poblador usado para describir a las masas urbanas marginales, ilustra su reducida capacidad para actuar. El marginal solamente puebla el

¹⁴ El déficit habitacional en 1960 alcanzaba las 488.574 viviendas en la capital, y en 1966 unas 300 mil personas o sea el 12% de la población de Santiago vivía en mediaguas, conventillos callampas o mejoras.

¹⁵ La operación sitio trató de paliar las carencias demasiado evidentes, entregando mediante un sistema de cuotas mensuales a largo plazo un sitio o espacio de terreno semiurbanizado.

lugar, solamente está y nada más. La promoción se visualizaba como una necesidad de sacar a esos grupos del estado de marginalidad en que se encontraban, esa labor se concebía debía realizarla el Estado.

La Promoción Popular fue una estrategia elaboradas por DESAL (Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina). Éste fue fundado por el sacerdote jesuita Roger Vekemans, su política sé inspirada en la doctrina social de la iglesia y su objetivo fundamental era parar el comunismo alejando la influencia marxista a esos sectores marginales.

El plan populista integrador que sostenía el programa político presentado por el Partido Demócrata Cristiano, chocó con las ansiedades populares por reales cambios. En el esquema demócratacristiano, los pobladores fueron vistos como políticamente marginales y fáciles de retener bajo la influencia del partido vía promoción popular. La promoción popular fue ineficaz ya que estaba dirigida a un hombre abúlico, inepto incapaz de organizarse, que no correspondía al poblador urbano chileno. En realidad los pobladores no fueron políticamente inertes sino que tenían sus propias demandas

Las demandas de los pobladores superaron la capacidad del sistema en la implementación de planes de vivienda. En el marco de esta incapacidad estructural se produce el desborde reivindicativo. Los sin casa se organizan y demandan vivienda y servicios al gobierno. Este no puede responder y se ve sobrepasado. El discurso populista e integrador del gobierno favoreció la radicalización de las formas de lucha de los pobladores y es así que se llevaron a cabo tomas ilegales de terrenos urbanos.

Este proceso de organización comunitaria se vio rebasado, no sólo por la cantidad de gente que comprendió el proceso; sino que también por la fuerte autonomía de las organizaciones creadas que desarrollaron un nuevo espacio para el debate de las cuestiones nacionales, trasladando el debate político a lugares donde había estado ausente (Espinoza, 1988).

El respaldo dado a las organizaciones comunitarias por los partidos políticos y otras fuerzas sociales, junto con el desgaste de las propuestas demócratacristianas hizo que a contar de 1967 empezaran a ocurrir tomas de terrenos en forma masiva, de ahí que las ocupaciones de terreno se convertirán en la forma dominante de acceso a la vivienda transformando la fisonomía de las ciudades.

Las ocupaciones de terreno se generaban en la medida que las organizaciones políticas organizaban los comités sin casas. De aquí se acordaba la decisión de la toma, y se reunían varios comités sin casa, con simpatías políticas, y un grupo de acción se encargaba de los preparativos secretos a fin de sorprender a la policía. Cuando la toma lograba consolidarse se constituía en "campamento". La toma básicamente consistía en que se instalaban en la noche carpas y banderas chilenas en el territorio escogido, luego éste era protegido por el grupo y solía ser respaldado por personalidades e influencias políticas. En los días sucesivos iban llegando otros miembros de las familias y añadiéndose nuevos pobladores, hasta cuando el comité del campamento apoyado por partidos políticos comenzaba la negociación.

Si bien, el elemento de la articulación colectiva era acceder a un pedazo de tierra, estos campamentos no se quedaron allí, se organizaron y crearon formas novedosas de solidaridad. establecieron una dinámica social que hacía hincapié un enorme compromiso por los temas sociales y políticos, y que en el momento de actuar mostraron una gran capacidad de organización y convocatoria.

En este marco la izquierda apuesta por reemplazar la promoción popular, por la ideología de la participación popular, es decir la acción comunitaria asociada a la esfera política, pero con una reivindicación que se vincula a un modelo de clase. Por lo tanto, las ocupaciones ilegales adquirieron significación política en la medida que la izquierda las veía como un elemento importante en su estrategia de transformación de la estructura social. Los sin casa eran importantes ya que se nucleaban en torno a una demanda explosiva que generaba hechos políticos. La propuesta política resultaba interesante pues no buscaba solamente disputar la clientela política que pudiera haber creado la democracia cristiana dentro de los sectores poblacionales, sino que integrar las reivindicaciones de los pobladores en un proyecto político superior.

El mecanismo elaborado por la izquierda propenderá a una correlación entre las ocupaciones de terreno y el período de elecciones presidenciales de 1970, se pasa como diría Castells de la toma de terreno a la toma del poder, en el entendido que los pobladores pasaron a representar una base de apoyo indispensable para quienes luchaban por el gobierno. La política habitacional fue entendida por la Unidad

Popular¹⁶ como directamente ligada al proceso de ampliación de su apoyo en las masas, combatiendo también de esa forma la influencia populista de la Democracia Cristiana. Se pasaba de un eje de integración política-comunidad, creado por la política de Promoción popular, hacia una de reivindicación-integración política (Espinoza, 1993)

Lo anterior conllevó a hacer de las Juntas de Vecinos y los Centros de Madre un campo privilegiado en la acción de la política popular¹⁷, ya que estas organizaciones, al canalizar las reivindicaciones, eran el instrumento de transmisión entre la vida asociativa comunitaria y la vida política. En ese marco se inició la disputa por el copamiento de las organizaciones comunitarias¹⁸.

La originalidad y la importancia del proceso de tomas de terrenos urbanos en Chile radica justamente en su vinculación íntima a la cuestión del poder, que es la diferencia a las otras experiencias latinoamericanas. Lo que es significativo en Chile no es tanto la presencia de organizaciones populares en las tomas de terrenos, sino el papel directamente político jugado por dichos actos. La cuestión urbana pasó a convertirse en uno de los ejes de la lucha social en el periodo previo a la elección de 1970, incluso a un nivel superior del que ocupó en general la lucha obrera en las fabricas. (Castells, 1974)

¹⁶ Coalición política de izquierda cuyos partidos ejes eran el Partido comunista y el Partido Socialista, gobernó el país durante 1970-1973 con Salvador Allende como Presidente de la República.

¹⁷ Entre 1964 y 1970 se crearon 3.487 Juntas de Vecinos y se encontraban en funciones 9.000 centros de madres, con 450 mil socias.

¹⁸ se estimaba que 800.000 personas se encontraban afiliadas a estas organizaciones (Alvarado, 1973)

Todo este proceso de transformación se detendrá con el golpe militar del 11 de septiembre de 1973, el cual significó una clara derrota al movimiento popular, ya que destruyó sus organizaciones sociales y políticas. Los pobladores fueron de los más castigados por los militares y debieron soportar una aguda y prolongada represión, porque siempre fueron considerados una potencial amenaza revolucionaria. Es más, con la implantación del modelo económico neoliberal basado en el libre mercado, los pobladores pasan de una condición de sujetos sociales a ser meros objetos de política social. Continúan existiendo Juntas de Vecinos, pero cambió la ley que las regía, y sus dirigentes serán designados por los cuadros técnicos del gobierno, desvinculándose así de las demandas y voluntad de los pobladores (Simón, 1995).

La crisis económica de principio de los años ochenta ayudo a romper el miedo a la represión. Entre 1981-82 el PGB cayó en -14.1% y entre 1982-83 en -0.7%. Junto con la caída del producto se disparó la desocupación, la cual subió en Santiago del 11.1% al 22.1% en 1981 y al 22.2% en 1982, y a finales del 83 bordeó el 30% a nivel nacional. (Moulian, 1997). Por lo tanto a principios de la década del 80 la mitad de la fuerza de trabajo (PEA) estaba desempleada, en el sector informal, o en empleos de emergencia como el Plan del Empleo Mínimo y el Plan Ocupacional para Jefes de Hogar. (Díaz, 1993). En ese marco el 11 de mayo de 1983 la Confederación de Trabajadores del Cobre con la Coordinadora Nacional Sindical convocaron a un Paro Nacional, que desencadenará una ola de protestas que con fuerza pero en forma intermitente ocuparan el escenario político del país hasta 1985. Si bien, las protestas fueron convocadas por los trabajadores, quienes estarán a la cabeza de este movimiento de desobediencia civil serán los pobladores

En su centro estaban los mismos barrios urbanos que habían liderado las tomas de terreno ilegales durante la década anterior. Esta repentina avalancha de protestas después de 10 años de dominio autoritario, fue consecuencia de la reorganización de los barrios urbanos, que fue impulsada por nuevos y variados actores, pero que operaron de manera simultánea, la Iglesia, las Ongs y los partidos políticos. La población a pesar del miedo a la represión comenzó a organizarse de nuevo para sobrevivir. Se establecen así los "comedores solidarios" u "ollas comunes", los huertos familiares y "comprando juntos". Las tomas de terreno eran sin embargo inviables ante la fuerte represión militar.

"Los participantes en las protestas rayaron las paredes de las poblaciones marginales con consignas políticas, levantaron y quemaron barricadas en las calles, organizaron marchas masivas a través de la comuna y cortaron la electricidad de gran parte de la ciudad tirando objetos metálicos a los cables del tendido eléctrico. Cuando las FFAA atacaron a estas poblaciones, sus habitantes respondieron apedreando los tanques. Las confrontaciones más intensas en 1983 se desarrollaron en las comunas de San Miguel (poblaciones La Victoria, La legua, El Pinar, Guanaco, Germán Riesco y Villa Sur), y la Granja (Poblaciones San Gregorio, Nueva San Gregorio, Joao Goulart, Yungay y la Bandera)" (Schneider, 1990)

El gobierno respondió con su práctica más conocida la represión, la que ejecutó de la forma tradicional, que consistía en requerimientos judiciales, allanamientos a las poblaciones con redadas masivas, restricciones a la libertad de prensa, y baleo al azar. De hecho en la tercera jornada de protesta se registraron 29 muertos oficiales y cien

heridos por bala. Además se practicaron mil detenciones, las que podían significar cárcel o tortura (Moulian, 1997). Sin embargo éstas continuaron hasta que políticamente se vio que por la vía de la protesta era inviable la caída del régimen, y se empezó a difundir la idea que la movilización no era importante (la última protesta se registra en julio del año 86). Entonces el éxito de la movilización poblacional quedó sepultado por las negociaciones emprendidas por la Alianza Democrática¹⁹ con el gobierno de Pinochet buscando una salida constitucional.

Quienes son los pobladores

Entre los pobladores no existe un común denominador que los identifique (aparte del territorio), su rasgo principal es la exclusión, entendida como falta de acceso al consumo, sin mayores posibilidades de movilidad social. Pero también hay otros elementos comunes entre ellos como la explotación, una alta condición de cesantía, la precariedad en el empleo, bajos niveles de ingreso. Ahora bien ni explotado ni pobre sintetiza bien la experiencia de vida de los pobladores, son simplemente una heterogeneidad popular.

Los pobladores viven en condiciones materiales de pobreza; inmersos en una sociedad de masas, desenvolviéndose cotidianamente en un país cuyo modelo económico neoliberal los excluye y —paralelamente— se presenta exitoso ante el mundo; tratando de ser ellos mismos en un universo simbólico que los despersonaliza (Sandoval, 1999).

¹⁹ La Alianza Democrática estaba integrada por distintas fuerzas políticas de oposición, no incluía al Partido Comunista (La base de esa Alianza constituyó más tarde la Concertación de Partidos por la Democracia que gobierna el país desde 1990). Su tesis se impuso en la medida que las protestas bajaron en número de participantes porque aumentaron en radicalidad, y efectivamente no significaron una apertura del régimen que ya había resuelto el rumbo de la economía.

El comportamiento social de los pobladores

Según el trabajo de Mario Sandoval²⁰ las lógicas de acción de los pobladores se mueven entre el campo económico y en el campo sociocultural, donde es posible establecer el comportamiento diferenciado para jóvenes y adultos.

En el campo económico se distinguen dos tendencias; La primera es la a) Tendencia consumista, mediante ella se busca la integración social a través del consumo. La posesión de objetos y las interacciones generadas en el mercado otorgan la sensación de pertenencia, de bienestar psicológico, aunque muchas veces el objeto adquirido no satisfaga reales necesidades. Es el deseo de pertenecer a la sociedad a través de la posesión de objetos. Esta tendencia agrupa principalmente a los jóvenes, lo que no significa que no haya adultos. La segunda es la b) tendencia a la sobrevivencia. La sobrevivencia cotidiana es multiforme e incentiva lo que paternalistamente se denomina el «ingenio popular», es decir, las cosas que hacen los pobres para no morir de hambre, en un país exitoso. Los adultos son los que mayoritariamente adhieren a esta tendencia, puesto que son ellos los que tienen la responsabilidad de mantener a sus hijos y deben hacer cualquier cosa para «estirar el presupuesto» y sobrevivir (Sandoval, 1999).

En el campo sociocultural también se distinguieron dos tendencias; la tendencia al repliegue personal y la tendencia expresiva. a) tendencia al repliegue personal, éstas son las personas que ven en los otros el

²⁰ La tipología de las lógicas de acción se fundamenta en el análisis factorial de correspondencia y el análisis de Cluster de 400 encuestas aplicadas a pobladores de la Zona Sur de Santiago de Chile. El trabajo se titula “quiénes son, qué piensan y qué hacen los pobladores chilenos de fin de siglo”. Red de información sobre juventud, Última Década, Viña del Mar, N° 11, 1999 (fotocopia).

peligro, el vicio, la corrupción, el engaño; la amenaza permanente. El mundo exterior aparece violento, insegurizante; entonces la respuesta es el aislamiento personal, el encierro, el repliegue. Esta tendencia se da mayoritariamente en los adultos. b) tendencia expresiva, se desarrolla en acciones diferentes: en el consumo de drogas, en el «carrete²¹», en la poesía y los murales callejeros, en las pandillas, en el consumo de alcohol, etc. En el caso de los adultos, la tendencia expresiva se manifiesta, en parte, en la participación en grupos religiosos; son grupos que no representan peligro, que no cuestionan el sistema imperante, que sirven de refugio y consuelo. La tendencia expresiva se da con mayor fuerza en los jóvenes (64%) a través de una multiplicidad de grupos informales (Sandoval, 1999).

De acuerdo a los resultados del trabajo de Sandoval es posible diferenciar claramente las pautas de acción entre jóvenes y adultos. Entre los jóvenes lo primero que se advierte es la distancia que marcan con los sistemas que conforman la sociedad, “toman distancia con la institucionalidad, con el sistema, con la policía, con los adultos, con la formalidad, con el control social, con el orden establecido”, no luchan contra «el» sistema; simplemente «no lo pescan», se ubican fuera. La mayoría de estos jóvenes está fuera del sistema educativo y con el sistema laboral establecen relaciones esporádicas. Los adultos por su parte, fueron socializados en otra época, con otros códigos, por lo tanto, valoran una serie de elementos que los jóvenes desdeñan. La tendencia generalizada en ellos es a ser legalistas, tienen una mayor cercanía con el sistema político a través de su conducta electoral, legitiman el sistema de partidos y la política, aunque después de cada

²¹ Se trata particularmente de salir a divertirse con los amigos, puede ser ir a una fiesta o simplemente consumir alcohol.

elección se quejan que los políticos los utilizan. Los adultos salen del espacio público, replegándose en sus espacios privados. Los adultos, a diferencia de los jóvenes, arrastran consigo derrotas históricas de proyectos populares fracasados, puesto que en el pasado se involucraron activamente en acciones colectivas en función del cambio social, en ese proceso sufrieron represión y muerte; a cambio de ello, se consolidó un sistema que los excluye y que no les retribuye el aporte hecho por el retorno a la democracia, es por eso que en el retorno a la democracia se habló de la «deuda social con los pobres». “Esa deuda permanece impaga y el problema es que los pobladores no tienen la fuerza colectiva para cobrarla, por el contrario, son ellos los deudores del sistema habitacional, del sistema financiero, de las casas comerciales, del negocio de la esquina donde piden «fiado»”.

4. - ANTECEDENTES DE LA COMUNA DE TEMUCO²²

La ciudad de Temuco, es una de las más jóvenes del país y con menos de 200 años de historia, ha pasado a convertirse en uno de los principales polos de crecimiento urbano, es la capital del turismo del sur de Chile, lo que la ha llevado a ubicarse en el cuarto lugar en importancia dentro del país.. Su rango de ciudad capital regional y de ciudad intermedia a nivel nacional es determinante para la localización en ella de servicios de alta especialización y complejidad. Su carácter de ciudad terciaria de servicios se acentúa.

Temuco es la capital de la IX Región de la Araucanía y de la provincia de Cautín; se encuentra ubicada a una distancia de 670 km al sur de

²²Fuente: Plan de Desarrollo Comunal, Temuco 2002-2005.

Santiago. La región está conformada por dos Provincias y 31 comunas; la población total de la región asciende aproximadamente a 780.000 habitantes, de los cuales el 40% es población rural; de este porcentaje, el 76% corresponde a población indígena, "mapuches". Este porcentaje representa el 32% de la población regional y el 80% de esta población está ubicada en la Provincia de Cautín; por lo tanto, en esta provincia se registra una alta concentración de población indígena. Los mapuches viven en reducciones en situación de extrema pobreza y prácticamente marginados del sistema económico global que predomina en el país, constituyendo todavía una etnia aparte, una cultura diferente de la chilena"²³

La principal actividad económica de la región corresponde a la agricultura y actividades relacionadas. En los últimos años, el sector forestal ha experimentado un explosivo crecimiento; producto de ello se han instalado importantes industrias forestales y una industria de celulosa; además, existe un importante número de pequeñas y medianas empresas, destacando, la industria del mueble. También la región posee grandes recursos turísticos, principalmente en torno a montañas y lagos.

En lo que respecta al desarrollo urbano, la comuna de Temuco presenta una cobertura de agua potable igual a 99,7% y una cobertura de alcantarillado igual 92,6% del total de viviendas de la comuna. La disponibilidad de energía eléctrica, según los datos del Programa Electrificación del Gobierno Regional, ésta cubre el 100% de los hogares de la comuna de Temuco. Por otro lado, el crecimiento experimentado se ha ido desarrollando guiado principalmente por las expectativas del

²³ Faúndez, 1981, en Plan de Desarrollo Comunal, Ob Cit.

mercado, por lo que ha estado asociado a una segregación socioespacial y socioeconómica. Esto va ligado a carencias de infraestructura y equipamiento comunal básico. Se destaca la falta de espacios para el desarrollo de la cultura, el deporte, etc.

4.1- Reseña Histórica

“Temuco, como ciudad ninguna, no se fundó, se hizo... cuando se distribuyeron los solares en 1882, a los primeros habitantes de Temuco, éstos tenían un plazo de treinta días para descampar la parcela de terreno que les había sido asignada, hacer una rancho miserable y dejar limpio el terreno que a éste circundaba...” (Ricardo Galindo, “Memorias”, 1931).

Temuco nació el 24 de febrero de 1881, con la fundación del Fuerte Temuco²⁴. En 1885 llegan los primeros colonos, franceses, suizos, holandeses, chilenos, pero especialmente alemanes. Desde un comienzo, la ubicación en el territorio se dio por las diferencias socioeconómicas, las vocaciones laborales y la cultura entre otros. Así, los chilenos y franceses se ubicaron en manzanas cercanas al fuerte, mientras que los colonos alemanes se radicaron en sectores rurales. La provincia de Cautín y la Intendencia fueron creadas en 1887, en tanto la Municipalidad nació un año después.

²⁴Es necesario recordar que en 1552, Don Pedro de Valdivia, instala la ciudad Imperial en homenaje a Carlos V, en las orillas del Río Cautín a unos 55 km del actual emplazamiento de Temuco hacia el Oeste, donde hoy esta Carahue. Ésta tuvo una vida corta, hasta 1599, cuando se produce una sublevación general del pueblo mapuche, liderado por Pelantaru. La población de Imperial debe abandonar la ciudad y emigra hacia el norte del Bio Bio, lugar en donde se establecerá una frontera con el pueblo mapuche. Esta situación se mantuvo durante 282 años. Después de la Guerra del Pacífico, el gobierno sobre la base de un ejército victorioso decide integrar al territorio nacional aquellos sectores dominados por los indígenas, avanzando hacia el sur fundando fuertes hasta el río Toltén. A esta campaña, mal se le ha llamado “Pacificación de la Araucanía”.

El Fuerte de Temuco fue fundado en los bosques del paraje denominado por los mapuches "Chaimahuida", en la ribera norte del río Cautín, entre el Cerro Ñielol (Junta de cerros) y el Conunhuenu (Puerta al Cielo), frente al balseadero, lugar tradicional por donde los indígenas vadeaban el río.

Sus fundadores fueron Manuel Recabarren, (Ministro del Interior), el General Gregorio Urrutia, junto a ellos Pedro Mathieu, Matias Rioseco, Pedro Barrios, (médico); José Bunster, Teodoro Schmidt, (Ingeniero); el Coronel Pedro Cartes y el Coronel Evaristo Marín.

La fundación de Temuco, una acción militar, se realiza en el marco del proceso mal denominado "Pacificación de la Araucanía", en un intento del poder central de imponer soberanía en los territorios mapuches ubicados entre las líneas de Collipulli y del Toltén.

Un hito de resistencia mapuche quedó inscrito con fecha 5 de noviembre de 1881, en el sector hoy conocido como Santa Rosa (entonces Vega Larga). Allí, 150 mapuches sitian el Fuerte, se libra una batalla muriendo numerosos indígenas y soldados y conociéndose así el lugar como 'Mortandad'.

El destino del Fuerte de Temuco era aún incierto cuando en 1885 llegan los primeros colonos, especialmente alemanes, ubicándose en los campos cercanos de Vega Larga, Tres Robles, al poniente del Cerro Ñielol, en los campos de Labranza, y hacia el Norte en lo que más tarde sería Pueblo Nuevo.

En 1892, se aprobó el Primer Plan Regulador de Temuco. Éste reservó terrenos para avenidas, plazas, parques, así como para servicios públicos e instituciones de beneficencia.

En 1893 llega el ferrocarril y con ello cambia la vida en el incipiente poblado habitado hasta ese instante, por soldados, comerciantes, colonos chilenos y extranjeros. “En las calles inmediatas largas y silenciosas filas de jinetes indígenas a caballo contribuían a poner una nota de solemnidad al acontecimiento... mientras avanzaba cubierta de flores y banderas la locomotora ‘Artesanos’ entrando a las páginas de la historia local...” (J.J. Faúndez,1981). En 1898, se construye el puente ferroviario sobre el río Cautín que unió a Temuco, el caserío de Padre Las Casas.

Efectivamente, con la llegada del ferrocarril, la ciudad tuvo un contacto permanente con el resto del país: se garantizó un abastecimiento constante de víveres y se posibilitó la llegada de materiales de construcción. Por otra parte, los trenes llegaban y partían desde Temuco, por lo que la ciudad adquirió un lugar privilegiado en el sur de Chile.

En 1885, Temuco reunía a 3.445 personas. En 1895, un Censo de Población indicaba una población de 7.708 personas. En el año 1907 Temuco era ya una pequeña ciudad con 16.037 habitantes, entre ellos colonos alemanes, suizos, franceses, españoles, italianos, holandeses, y otros. El Censo de 1920 señalaba que la población ascendía a 28.546 habitantes y en 1930 la población era de 35.478 personas. Al cumplir medio siglo, Temuco contaba con alrededor de 50 mil habitantes, con instituciones y servicios que daban cuenta de su desarrollo.

La llegada del ferrocarril marca un hito en la vida cotidiana y en el desarrollo urbano y arquitectónico de Temuco, ya que une a la ciudad con el resto del país, garantizando un abastecimiento permanente. De esta forma, el sector Estación adquiere mayor dinamismo y en sus inmediaciones se desarrolla el comercio, los servicios y las viviendas, lo cual hace que en poco tiempo el centro histórico se densifique y posibilita que surja la Plaza Aníbal Pinto como el lugar donde se concentran las actividades más importantes de la nueva urbe: centro cívico con los servicios ligados al comercio, las finanzas y la vida social de los sectores altos, desplazando a un segundo plano al sector fundacional ubicado en el entorno de la plaza Recabarren o Plaza del Cuartel.

La consolidación de la ciudad coincide con el auge de la explotación de la madera, del cultivo de trigo y de la expansión de la ganadería, lo que permitió el desarrollo de las primeras industrias vinculadas a los aserraderos, los molinos, las panaderías y el faenamamiento de la carne. Lo anterior se complementa con un amplio sistema de ramales ferroviarios en donde Temuco era el centro y destino, adquiriendo así jerarquía urbana indiscutida. En el año 1903 empezó a correr el primer tren de pasajeros y de carga (maderas y cereales) desde Temuco a Carahue.

En esta época se comienzan a insinuar los primeros barrios, tales como Santa Rosa y Pueblo Nuevo, ligados al desarrollo del ferrocarril, la Maestranza y otras actividades; la Av. Alemania y Dreves, como producto de la parcelación de algunas quintas de colonos alemanes;

Pichicautín y el norte del sector Estación, expresión de la habitación obrera y de viviendas pobres.

Dos siniestros marcaron el rediseño urbano de Temuco: el gran incendio de 1908 que convirtió en cenizas casi a la mitad de la ciudad, y las inundaciones del año 1922, donde gran parte de la ciudad estuvo amenazada por los desbordes del Estero Temuco, del Pichicautín, del Canal Las Heras y del Río Cautín.

A comienzos de la segunda mitad del siglo XX, las agencias del Estado iniciaron políticas de fomento a la producción y a la construcción de vivienda social, lo que influyó fuertemente en el desarrollo de la ciudad. El sector público desplazó al privado; la población aumentó producto de la migración campo-ciudad —desde la década del sesenta hasta comienzos de los noventa Temuco creció en base a una migración de sectores pueblerinos y campesinos—. A principio de los años 60, se establecieron en Temuco las sedes universitarias. Así, se creó para la ciudad una nueva función, que incentivó la llegada de estudiantes y de profesionales jóvenes de otras ciudades del país.

Entre 1982 y 1992, se produjo un fuerte aumento de la población —creció en un 28%—, lo que generó en la ciudad un auge de la construcción, que trajo acompañado el arribo a la ciudad de las cadenas comerciales y las sucursales de los establecimientos financieros. En la situación actual, la ciudad se concentra principalmente en torno a las actividades de comercio, servicios financieros, construcción, transporte, comunicaciones y la industria manufacturera. El valor de la producción industrial se explica en un 80% por la fabricación de productos alimenticios, por la industria de la madera, del mueble y de accesorios.

El rubro alimentos se refiere básicamente a la matanza de ganado, preparación y conservación de carnes y fabricación de productos lácteos. La industria del mueble, en los últimos seis años, duplicó su participación en la industria local, siendo uno de los ejes del desarrollo regional.

Entre sus principales fortalezas como Comuna se encuentra, además de su emplazamiento geográfico y la calidad de sus servicios, la concentración en su territorio de los organismos de decisión política y administrativa (públicos y privados) más importantes de la región, y una diversidad cultural rica en matices y en proceso de integración

4.2- Descripción

La zona de Temuco está ubicada a 38° 44' S y 72° 35' W. Desde un punto de vista climático corresponde a un tipo de clima templado lluvioso con influencia mediterránea. Este clima presenta temperaturas promedio cercanas a los 12°C y precipitaciones de más de 1.000 mm al año. Durante el invierno, sucesivas perturbaciones frontales dejan caer gran parte de las precipitaciones registradas en esta zona. Sin embargo, en los meses de verano se registran precipitaciones superiores a los 50 mm, por lo que no se puede hablar de estaciones secas (CONAMA, 2001). por lo que no se puede hablar de estaciones secas. De Octubre a Marzo predominan los vientos de dirección SW y W, en cambio de Abril a septiembre predominan los de dirección N y NE.

Temuco, la que a su vez es sede de la capital regional, provincial y asiento del Gobierno Regional, ocupa una superficie de 464 km², el

territorio urbano de la comuna es de 32,54 Km², y en consecuencia el territorio rural asciende a 431,46 Km². Rodean la ciudad dos cerros: por el norte el Cerro Ñielol, el cual tiene 340 metros en su parte más alta y por el este el Cerro Conunhueno, el cual tiene 350 metros en su parte más alta, cruza este territorio el río Cautín, siendo considerado el más importante por su superficie, y monto de sus caudales (152m³/seg.).

La comuna de Temuco limita al norte con las comunas de Galvarino y Lautaro, al Este con Vilcun y Lautaro, al Sur con Padre las Casas y al Oeste con Nueva Imperial. Geográficamente, la comuna se encuentra entre las unidades físicas de la Depresión de Chol-Chol y la unidad física conocida como cono Aluvial del Cautín. La mayor parte de su superficie se encuentra inserta en esta última unidad, la cual se ubica en la parte central de la faja del pie del monte precordillerano andino.

Administrativamente, la comuna de Temuco se divide en 15 distritos censales asociados a población de carácter urbano; urbano / rural y netamente rurales. La superficie de estos distritos varía considerablemente, así como la densidad de población asociada a cada uno de ellos. Estos son; Centro, Estadio Municipal, Amanecer, Santa Elena, Santa Rosa, Pueblo Nuevo, Ñielol, Av. Alemania, Labranza, Tromén, San Carlos, Deille, Raluncoyán y Bolleco.

DIVISION DISTRITAL COMUNA DE TEMUCO



División Censal Comuna de Temuco.

Nº	Districtos	Superficie (Km2)	Población Total	Población Urbana	Población Rural	Viviendas
01	Centro	2.4	15.161	15.161	-	3.517
02	Estadio Municipal	7.0	36.273	36.273	-	8.928
03	Amanecer	4.8	28.632	28.632	-	6.480
04	Santa Elena	1.8	15.703	15.703	-	3.812
05	Santa Rosa	4.6	22.478	22.478	-	5.298
06	Pueblo Nuevo	4.0	20.200	20.200	-	4.888
07	Ñielol	16.1	6.501	6.435	66	1.405
08	Lanín	3.7	13.803	13.786	17	3.103
09	Avenida Alemania	7.6	22.478	22.218	260	5.623
10	Labranza	66.2	7.465	3.980	3.485	1.824
11	Tromén	90.2	3.312		3.312	779
12	San Carlos	39.1	568	149	419	151
13	Deille	87.5	819		819	217
14	Raluncoyán	70.0	2.422	921	1.501	565
15	Bolleco	59.0	1.421		1.421	358
Total Comuna		464,0	197.236	185.936	11.300	46.948

Fuente: Plan de Desarrollo Comunal, Temuco 2002-2005

Se observa en la tabla anterior, que existe una clara diferencia entre los distritos urbanos y rurales. Mientras que los primeros corresponden a pequeñas extensiones de terreno asociados a una gran cantidad de población, los segundos en cambio, presentan grandes extensiones de terreno con escasa población, de índole netamente rural. Aquellos distritos en que es posible encontrar población urbano-rural representan la zona de contacto entre el campo y la ciudad, donde el primero ha ido perdiendo terreno, frente al avance de la urbe.

4.3- Caracterización Demográfica

De acuerdo con el Censo de 1992, tiene una población que alcanza los 197.236 habitantes. En 1995 se creó la comuna de Padre Las Casas, lo cual significa que la ciudad de Temuco se desprendió de todo el territorio ubicado al sur del río Cautín, con una población de aproximadamente 50 mil personas en su mayoría campesinos mapuches. Ahora, la población estimada a Junio del 2001, alcanza a 248.594 personas. De este total, la población urbana equivale a 243.257 personas (97,98%) y la rural a 5.337 personas (2.02%). Desagregada por sexo, las mujeres son 129.839 (53,37%) y los hombres 118.755 (48,81%). La densidad de población es de 278,1 habitantes por Km².

Habitantes	Densidad	% Pobl. Urbana	% Pobres	Migración (X miles)	% PEA Primario	%PEA Sec. y Terciario
243.561	2.78	86.77	4.95	7.4	11.0	88.95

Se desprende de la tabla que se experimenta una migración a la comuna, del 7.4 %, lo que implica un crecimiento vegetativo de una población que eleva su tasa de crecimiento intercensal.

En base a estimaciones y proyecciones del INE, se puede decir que el crecimiento de la población para el período 1990-2020 en la comuna de Temuco, aumentará su tamaño en un 45%, pasando de 197.236 hab. a 346.008. La población urbana, que representaba en 1990 un 94%, aproximadamente, pasará a significar un 97% en el 2020.

Proyecciones de Población 2005-2020

Área	Años			
	2005	2010	2015	2020
Urbana	258.716	262.432	297.317	336.994
Rural	11.127	10.711	11.116	9.014
Comuna	269.843	273.143	307.433	346.008

Fuente: Plan de Desarrollo Comunal, Temuco 2002-2005

Según el INE, las tasas de mortalidad y natalidad son mejores que a nivel regional y nacional. Es así, que la natalidad es de 18,52 nacidos vivos por cada mil habitantes, la tasa de mortalidad general es de 5,0 por mil habitantes y la tasa de mortalidad infantil es de 8,3 por cada mil nacidos vivos, (incluye la mortalidad neonatal). (“Síntesis Estadística Regional 2000 IX Región”).

4.4- Caracterización Socioeconómica.

Según la Encuesta de caracterización socioeconómica CASEN de 1998, la población de la comuna alcanzaba 227.863 personas, que estratificados según línea de pobreza se ubicaban como indigentes 7.495 personas

(3,3%), como pobres no indigentes 21.407 personas (9,4%), y como no pobres 198.961 personas (87,3%). Esto indica que 28.902 personas (12,68%) se ubican bajo la línea de pobreza²⁵.

El instrumento Clasificador de Situación Social de la Secretaría Regional de Planificación de la Novena Región, cuyo objetivo es ubicar a cada comuna en una posición relativa respecto de las restantes comuna en términos de vulnerabilidad social, sitúa a la comuna de Temuco en el lugar 26 a nivel regional, de un universo de 30 comunas. Temuco estaría entre las cinco comunas menos vulnerables en la región. Los indicadores del instrumento son la mortalidad infantil y neonatal, déficit habitacional, analfabetismo, deserción enseñanza media, Simce 8° básico, cobertura preescolar, cobertura electrificación, cobertura agua potable, cobertura alcantarillado y condición de extrema pobreza. Este último indicador está dado por la población estratificada en CAS II con puntaje inferior a 450 puntos.

Ramas de Actividad Económica	Porcentaje
Servicios Comunes y Personales	36,35%
Comercio	22,82%
Industria Manufacturera	10,1%
Construcción	10,1%
Transporte y Comunicaciones	8,4%
Servicios Financieros	7,2%
Agricultura, Caza y Pesca	3,4%
Electricidad, Gas y Agua	1,1%
Minas y Canteras	0,26%

²⁵ La novena región, durante los últimos años se ha caracterizado por presentar los indicadores más altos en lo que respecta a pobreza.

Según la Encuesta Cas II, que estratifica a los segmentos de población más vulnerables de la comuna, a agosto del 2001, sobre un total de 105.444 personas encuestadas, 29.497 son jefes de hogar con un promedio de ingresos de \$78.098 (100 dólares aproximadamente).

4.5- Antecedentes de la Cultura Mapuche.

Según información del censo de 1992, en la Región de la Araucanía, de la población de 14 años y más, 143.769 personas declararon pertenecer a la cultura mapuche; lo que representa el 15,5% de la población mapuche nacional y el 26% de la población total de la Región. De ellos, 73.335 son hombres y 70.434 son mujeres. La población mapuche urbana regional es de 44.308 personas, un 31%, y la rural es de 99.461 personas, un 69%. Esta es la región que concentra la mayor proporción de población mapuche del país con relación al total nacional.

Población Comunal Mapuche

Población Mapuche	Nº Habitantes	% Población
Urbana	18.543	78%
Rural	5.235	22%
Total	23.778	100%

Respecto a la población mapuche esta representa el 13,45% de la población total de la comuna.

4.6- Educación

En materia educacional en la comuna la tasa de analfabetismo según la encuesta CAS II del año 1998, alcanza a un 2,2 (por cada mil habitantes), siendo notoriamente inferior a la tasa de analfabetismo a nivel regional (7,9) y nacional (4,6).

Por otro lado, la cobertura en educación en la enseñanza básica es de un 99,6% y en la educación media un 95,7%. La deserción escolar en los establecimientos municipalizados en la comuna alcanza a un 3,4%.

Otra característica de la realidad comunal es la concentración de una población joven que emigra a la comuna, otorgándole a Temuco el rol de centro de estudios tanto en la región como de la zona sur de Chile, para esto entrega una gran oferta en materia educacional, especialmente en lo referida a la educación superior.

La matrícula por establecimiento de educación superior, establece que alrededor de 21.800 estudiantes provienen desde distintas comunas y regiones, especialmente del sur y austral del país, optando por iniciar sus estudios en Temuco.

Institución de Educación Superior	Nº de Matrícula
Universidad de la Frontera	7.800
Universidad Católica de Temuco	4.200
Universidad Mayor	2.900
Universidad Autónoma del Sur	2.000
Universidad Diego Portales	400
INACAP	3.000
Otros CFP.	1.500
Total	21.800

Fuente: Plan de Desarrollo Comunal, Temuco 2002-2005

En lo que respecta a la educación básica y media, la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su artículo 4º letra a) y el Decreto con Fuerza de Ley 13.063, de Interior, de 1980, relativa a los

Servicios Traspasados le entrega a los municipios la función de educación. El municipio a partir de este decreto, ha debido agregar a sus tradicionales funciones de gobierno y desarrollo comunal la de sostenedor de establecimientos educacionales.

Matrícula total de niños por área geográfica

Área	Urbana	Rural	Total
Municipal	27760	912	28672
Privada subvencionada	26862	3460	30322
Privada Pagada	4167	-	4167
Corporaciones (Corprix)	1147	-	1147
Total	59936	4372	69.196

Fuente: Plan de Desarrollo Comunal, Temuco 2002-2005

En relación con los establecimientos municipales, del total de 54 establecimientos, existen 6 liceos, 42 escuelas, (incluye una escuela especial y una escuela de adultos), 5 jardines infantiles y una escuela cárcel que funciona dentro del Centro Penitenciario de Temuco y la Escuela Armando Duffey Blanc.

4.7- Vivienda

Según los estudios de la Oficina Técnica del Plan Regulador, respecto al uso del suelo urbano y la ubicación y distribución de las viviendas; la concentración de ellas es preferentemente en el sector poniente abarcando las zonas de Pedro de Valdivia, Av. Alemania, Millaray, Mirasur, Estadio y M. Recabarren; también en el borde ribereño con las zonas de Amanecer, San Antonio, Sta. Rosa y los Ríos y en el sector de Pueblo Nuevo.

Respecto al tipo de edificación en la ciudad, esta es de baja altura, 1 o 2 pisos predominantemente. En su área central se presentan la mayoría de las construcciones de más de tres pisos de altura, aunque durante los últimos años ésta se ha potenciado significativamente.

Del tipo de edificación que mayoritariamente se presenta en la comuna se identifican las siguientes:²⁶

El tipo agrupamiento continuo, elemento de repetición en el sector central de la ciudad como áreas próximas a él, formado por edificación de altura continua en dos, tres y más pisos.

El tipo vivienda unifamiliar que tiene expresión de las viviendas de los colonos en la Av. Alemania. Ha sido recogido parcialmente en los conjuntos residenciales ubicados en la periferia de la ciudad.

El tipo de vivienda colectiva presenta discontinuidad formal entre tipos históricos de las áreas centrales y pericentrales con los de crecimiento en la periferia. Soluciones habitacionales de aplicación nacional por parte del gobierno central.

El tipo equipamiento de gran masa volumétrica. Esta categoría genera discontinuidad. Liceos y colegios, las iglesias, las edificaciones en Av. Alemania , el Hospital Regional, y las sedes universitarias que son tipos armónicos con rasgos particulares y construcciones antiguas.

²⁶ Análisis de la Imagen Urbana de la Ciudad de Temuco. Universidad de Chile Fac. Arquitectura y Urbanismo. Oficina Técnica Plan Regulador. 1999

Durante el último tiempo se manifiesta en las tendencias de edificación una importación de nuevos modelos asociados a estándares corporativos de las empresas, reemplazando los tipos históricos por nuevos sin raíces locales. Por su parte, las viviendas básicas no han logrado ofrecer diseños propios para fortalecer la imagen urbana local.

En 1998 la edificación aprobada de acuerdo al destino y superficie, tanto en obras nuevas en el ámbito público y privado, se distribuyó de la siguiente manera:

Tipo de Edificación

Edificación Total	Vivienda (*)		Industria, Comercio y establecimiento Financieros	Servicio
	Superficie m ²	Número	Superficie m ²	Superficie m ²
230.255	2.852	175.412	33.338	21.505

(*) Vivienda Ley N° 18.138. Incluye: Entorno y vivienda completa. (Fuente INE)

La edificación aprobada en el sector privado, según el total de viviendas de programas especiales, se presenta en la siguiente tabla:

Edificación aprobada sector privado

Superficie total m ²	I Etapa infraestructura sanitaria a/		II Etapa de la vivienda		I y II Etapa simultánea b/	
	Número	m ²	Número	m ²	Número	m ²
13.216	185	1.114	222	5.108	486	6.994

a/ Infraestructura sanitaria sin espacio habitable adicional.

b/ Incluye : - Viviendas I y II etapa simultánea

I Etapa, infraestructura sanitaria con espacio habitable adicional. (Fuente: INE)

En el tema de vivienda, es relevante considerar los datos de la encuesta CAS II, según la cual de un total de 29.673 familias encuestadas, aproximadamente 2.312 viven en calidad de allegados (2.144 en el sector urbano y 168 en el sector rural) y el indicador de hacinamiento es de 0,5%²⁷.

Respecto a indicadores de calidad de la vivienda para la comuna, la Encuesta CASII establece que el 82,3% de las viviendas se encuentra en buenas condiciones, un 9,8% aceptables, 3,1% recuperables y 4,7% deficitarias.

El número de inscritos en los registros del SERVIU al 22 de Mayo del 2001 con la intención de postular sólo a viviendas sociales (básicas y progresivas), asciende a 12.780 personas.

El rol del Municipio, en materia de vivienda, ha sido promover el mejoramiento de la calidad habitacional, favoreciendo el acceso de grupos organizados de Vecinos de escasos recursos, a subsidios complementarios al del MINVU. Se han implementado estrategias de intervención en campamentos, en conjunto con el Ministerio de la Vivienda y el programa Chile Barrio, lo que permitirá que en un corto plazo prácticamente no existan familias en la comuna viviendo en campamentos. Sólo el año 2002, más de 700 familias dejarán esa condición para ocupar sus viviendas definitivas en el sector Plazas de Chivilcán.

²⁷ Fuente: CASEN 1998

5.- UNIDADES DE ANÁLISIS TERRITORIAL

Amanecer

Se ubica al Sur Oeste de Temuco. Limita al Sur con el Río Cautín, al Oeste con la Villa Santa Elena de Maipo (Barrio Industrial), al Este con el sector de Pichi Cautín y al norte con la Av. Simón Bolívar. Está dividido en seis Unidades Vecinales, la Unidades Vecinales 14, 15, 16, 17, 18 y 40. Cada Unidad Vecinal, a su vez, se subdivide en Juntas de Vecinos, dependiendo de su densidad poblacional.

Así, en la Unidad Vecinal 14 se encuentran diez Juntas de Vecinos: en la Unidad Vecinal 15 se ubican tres Juntas de Vecinos, en la Unidad Vecinal 16 una Junta de Vecinos; en la Unidad Vecinal 17 se localizan trece Juntas de Vecinos, en la Unidad Vecinal 18 se ubican dos Juntas de Vecinos: y en la Unidad Vecinal 40, se encuentran tres Juntas de Vecinos. En total el sector comprende 32 Juntas de Vecinos

El sector comprende las siguientes villas y poblaciones: Santa Elena de Maipo, Martín Hiriart, Altamira, Vista Verde, Galicia 1, 2,3, Maipo, Ganaderos, Juan Pablo Segundo, Parque Pehuén, Las Encinas, Andalucía, Aquelarre, Rene Schneider, Villa Maquehue, Villa Universitaria, Lavaderos, Los Castaños, Villa OHiggins, La Araucana, Villa San Patriciao, Cloro de luna, Florencia, Norambuena, Villa Austral, Villa Irma, Villa Italia, Alameda, Italia, Unión Amanecer, Ampliación Amanecer, Amanecer, 21 de mayo, Ampliación 21de mayo, Cruz del Sur, Los Aromos, Villa Cautín, Andrés Bello, Pumalal, Ampliación Las Quilas, Los Sauces, Zocovalop, Llanquihue, Población Imperial, Las Quilas, Abraham Lincoln, Empleados Municipales, Las Pataguas, Las Raíces, Pichi Cautín y Aldunate Sur.

Según antecedentes del Departamento de Estratificación Social del Municipio, en Amanecer se localizan 6.053 familias en 5.464 viviendas, con un total de 21.784 personas. Una breve caracterización socioeconómica nos permite señalar que, en promedio las familias se ubican en el rango de pobreza. El ingreso promedio por familia es de \$80.782 (120 dólares aproximadamente), con un ingreso per cápita de \$ 34.051 (50 dólares). La variable categoría ocupacional de los jefes de hogar muestra que 2.567 son trabajadores por cuenta propia, 1.517 son trabajadores dependientes, 1.362 son jubilados o pensionados, 166 son empleados fiscales y particulares, 11 productores agrícolas, 8 asalariados agrícolas y 418 no tienen actividad. Respecto del acceso a subsidios de los sectores de más escasos recursos, la Encuesta Cas II²⁸ indica que 661 personas son beneficiarias de Pensión Asistencial, 1.366 tienen Subsidio Único Familiar, y 1.769 son beneficiarias de Subsidio de Agua Potable. Con relación al acceso a los servicios de saneamiento básico de las familias, se puede señalar que de las 6.053 familias, 4.916 (81%) cuentan con sistema de alcantarillado, 56 familias cuentan con fosas sépticas, 252 tienen pozos negros. Del total de familias estratificadas 826 usan sistema de eliminación de excretas compartido. En cuanto al suministro de energía eléctrica, 6.020 familias (99,45%) cuentan con el servicio, y respecto del servicio de agua potable, 5.333 familias (88,10%) cuentan con llave dentro de la vivienda, y 657 familias (10,85%) cuentan con llave dentro del sitio.

²⁸ La encuesta o ficha CAS es un instrumento de medición aplicado por la Municipalidad en el domicilio del interesado que permite identificar a la población en extrema pobreza. Es un instrumento que las municipalidades aplican de acuerdo a instrucciones del Ministerio de Planificación y Cooperación. Mide aspectos socioeconómicos, bienes, vivienda e ingreso, y se utiliza para seleccionar, entre los postulantes a la red social, a aquellos que tendrán beneficio. Esta metodología, sin embargo, no es adecuada para determinar carencias no asociadas a los criterios de medición incluidos en la encuesta. (Serrano, 1995: 206)

En relación a los recursos de infraestructura con que cuenta el macrosector, estos se pueden dividir en recursos comerciales, institucionales y de equipamiento comunitario:

- Comerciales: Entendidos como las pequeñas y medianas industrias y microempresas que se ubican en el sector, que se constituyen en fuentes de trabajo. En el caso del sector Amanecer, cabe señalar, que aquí se ubica el Barrio Industrial de Temuco. En él funcionan importantes empresas tales como una embotelladora, barracas, fábricas de vibrados, constructoras, madereras, empresas de construcción, un frigorífico, un servicentro, dos supermercados, una farmacia, ferreterías, clínicas veterinarias, panaderías, talleres mecánicos, vulcanizaciones, talleres de estructuras metálicas, entre otras.
- Institucionales: Comprende especialmente las instituciones del Estado y privadas que prestan servicios a la comunidad. Se encuentran presentes en el sector: Un Consultorio de Salud Municipal, un Retén de Carabineros, una universidad, 11 establecimientos de educación básica (3 de ellos municipales), dos liceos (uno municipal), 7 jardines infantiles y centros abiertos, 3 bibliotecas (dos municipales y una universitaria), 1 hogar de menores, una fundación de ayuda a indigentes, una Compañía de Bomberos, y 13 iglesias, templos o capillas.
- Equipamiento Comunitario: Referido a la infraestructura de acceso y administración autónoma por parte de la comunidad organizada. Se cuenta con 11 sedes de Juntas de Vecinos, 4 sedes de clubes deportivos, 1 sede perteneciente a un centro de madres, 2 plazas de juegos , tres gimnasios (1 municipal, 1 universitario y 1 particular) y 9 multicanchas.

Santa Rosa

Santa Rosa se ubica al poniente de Temuco. Limita al Sureste con el Río Cautín y al Noroeste con la Línea Férrea. Está dividido en cinco Unidades Vecinales, la Unidades Vecinales 27, 28, 29, 30 y 38, entre todas suman 22 Juntas de Vecinos.

Santa Rosa comprende las siguientes villas y poblaciones: Rayenco, Villa Los Ríos, Langdon, La Rivera, Turingia, Villa Quinta La Frontera, Brasil, Brasil 3, Villa Pomona, Villa Valparaíso, La Fama, Santa Rosa, Pastenes, Independencia, Palacios, Esperanza, Teniente Merino, Ulloa o Paredes, Ejército Libertador, Puntilla, Santa Elena, Ampliación Santa Elena, Santa Lucía, Los Boldos, Sarita Gajardo, El Progreso, Chile Nuevo, Villa Clotario Blest, Villa San José, Los Sauces, Matta Sur y Villa Mehuín.

En el sector Santa Rosa se encuentran estratificadas 7.425 familias en 6.790 viviendas, con un total de 26.788 personas. Una breve caracterización socioeconómica nos permite señalar que en promedio las familias estratificadas se ubican en el rango de pobreza, con un promedio de ingresos por familia de \$ 79.669 (110 dólares aproximadamente). La variable categoría ocupacional de los jefes de hogar muestra que 3.239 son trabajadores por cuenta propia, 1.868 son trabajadores dependientes, 1.629 son jubilados o pensionados, y 498 no tienen actividad. Respecto del acceso a subsidios de los sectores de más escasos recursos, la Encuesta Cas II indica que 811 personas son beneficiarias de Pensión Asistencial, 2.103 tienen Subsidio Único Familiar y 2.251 son beneficiarias de Subsidio de Agua Potable. Con relación al acceso a los servicios de saneamiento básico de las familias, se puede señalar que de las 7.425 familias estratificadas, 4.744

(63,89%) cuentan con sistema de alcantarillado y 2.046 familias cuentan con otros sistemas de eliminación de excretas como fosas sépticas, letrinas sanitarias o pozos negros. En cuanto al suministro de energía eléctrica, un 99,20% de las familias cuentan con el servicio, y respecto del servicio de agua potable, 6.548 familias (88,18%) cuentan con llave dentro de la vivienda y 877 familias (11,81%) cuentan con llave dentro del sitio.

Con relación a los recursos de infraestructura con que cuenta el sector:

- Comerciales: Se cuenta con barracas, fábricas de muebles, estructuras metálicas, curtiembres, fabricas de baldosas, talleres mecánicos y otros.
- Institucionales: Un Consultorio de Salud Municipal, una Tenencia de Carabineros, 20 establecimientos educacionales, 9 jardines infantiles y centros abiertos, 5 bibliotecas, 3 hogares o Fundaciones, una Compañía de Bomberos, un Centro de la Red Sename²⁹ (Centro La Rueda), y 3 iglesias.
- Equipamiento Comunitario: cuenta con 13 sedes vecinales, 9 sedes de clubes deportivos, 1 sede perteneciente a un centro de madres, 5 plazas de juegos, un gimnasio y 11 multicanchas.

Pedro De Valdivia

Pedro de Valdivia se ubica al Noroeste de Temuco. Limita al Sur con la Av. Gabriela Mistral, al Oeste con la Villa Los Creadores (Sector Fundo El Carmen), al Este con Prieto Norte y al norte con el Camino Monte Verde. Está dividido en cuatro Unidades Vecinales, las Unidades Vecinales 6, 10, 11 y 39. Existen 38 Juntas de Vecinos.

²⁹ Servicio Nacional de Menores

El sector Pedro de Valdivia comprende las siguientes villas y poblaciones: El Carmen, Villa Arquenco, Hunumapu, El Oasis, Los Cóndores, El Mirador, Villa Andina, El Salar, Las Pamapa, El Salitre, Las Dunas, San Eugenio, Villa Alemana, Nevados Andinos, Arturo Prat, Reloncaví, Los Riscos, 5° Centanrio, Villa Alegre, Lanín, Lonquimay, Kolossa, Vista Hermosa, San Andrés Villa Ñielol, Tromén Lafquen, Huitramalal, El Mirador del Valle, Alberto Huratado, Pob. Santiago, Mirasur 2, Lomas de Mirasur, Pob. Victoria, Villa Carolina, 1° de Mayo, Villa Horizonte, Puerta de Alcalá, Villa Apoquindo, Santa Isabel, Crsitobal Colón, Villa Caupolicán, Coihueco, Los Sauces de Tromén, Villa Andes, Tromén, Las Vertientes, Corfo, y Santa Laura.

En Pedro de Valdivia, se encuentran estratificadas 7.980 familias en 7.360 viviendas, con un total de 19.772 personas. En promedio las familias estratificadas se ubican en el rango de pobreza. El promedio de ingresos por familia es de \$ 75.760 (105 dólares aproximadamente), con un ingreso per cápita de \$ 30.888 (45 dólares). La variable categoría ocupacional de los jefes de hogar muestra que 3.831 son trabajadores por cuenta propia, 2.248 son trabajadores dependientes, 1.205 son jubilados o pensionados, 128 empleados fiscales y particulares, 10 son productores agrícolas, 7 asalariados agrícolas y 548 no tienen actividad. Respecto del acceso a subsidios de los sectores de más escasos recursos, la Encuesta Cas II indica que 836 personas son beneficiarias de Pensión Asistencial, 2.887 tienen Subsidio Unico Familiar, y 2.554 son beneficiarias de Subsidio de Agua Potable. Con relación al acceso a los servicios de saneamiento básico de las familias, se puede señalar que de las 7.980 familias estratificadas, 6.260 (78,44%) cuentan con sistema de alcantarillado, 131 familias cuentan

con fosas sépticas, 811 (10,16%) tienen pozos negros, 3 familias usan letrinas sanitarias,. Del total de familias estratificadas 775 (9,7%) usan sistema de eliminación de excretas compartido. En cuanto al suministro de energía eléctrica, 7.939 familias un 99,48% cuentan con el servicio, y respecto del servicio de agua potable, 7.012 familias (87,86%) cuentan con llave dentro de la vivienda, y 816 familias (10,22%) cuentan con llave dentro del sitio, 151 familias se abastecen a través de pilón o grifo.

Los recursos de infraestructura con que cuenta el sector: Comerciales: Barracas de maderas, fábricas de muebles, supermercados, ferreterías, invernaderos, vidrierías, panaderías, una fábrica de Helados, supermercados para la construcción, tapicerías, talleres mecánicos, clínicas veterinarias, entre otras.

- Institucionales: Un Consultorio de Salud Municipal, un Retén de Carabineros, 21 establecimientos de educación básica (3 de ellos municipales: Escuela Pedro de Valdivia, Escuela Carolina y Escuela Campos Deportivos), un liceo técnico, 8 jardines infantiles y centros abiertos, 3 bibliotecas, 4 fundaciones de ayuda (Hogar de Cristo, Visión Mundial, Tierra y Esperanza, Hogar Indígena), una Compañía de Bomberos, y 14 iglesias, templos o capillas.
- Equipamiento Comunitario: Existen diez sedes de Juntas de Vecinos, 10 sedes de clubes deportivos, una sede perteneciente a un centro de madres, cuatro plazas de juegos, y doce multicanchas.

II.- ELEMENTOS CONCEPTUALES

A principios del siglo XXI asistimos a una reconstitución del orden social en América Latina a causa de los cambios que han venido experimentando los países de la región en las últimas décadas, cambios que han afectado sus estructuras económicas, sociales y los paradigmas sobre el Estado y la sociedad, que articularon y dieron sentido a la acción social durante la mayor parte del siglo que acaba de terminar³⁰.

Estamos pasando de un modelo de crecimiento, hacia adentro, basado en la industrialización substitutiva de importaciones, la protección arancelaria y una política social de carácter universal³¹, a un modelo abierto a los mercados internacionales, cuyo motor principal es el sector privado. En el nuevo escenario, se da paso a políticas focalizadas, que son aquellas que se proponen beneficiar únicamente a sectores poblacionales que se hallan por debajo de cierto umbral de pobreza o riesgo social (Raczynski, Dagmar, 1995).

Para Provoste y Valdés (2000) la tendencia es considerar todo problema público como uno económico convirtiendo al mercado en el organizador y estructurador de la sociedad. Es en este contexto que se trastoca el mecanismo de reproducción de la política social, pasando de lo político a lo técnico y perdiéndose la tendencia universalista anterior. Al encontrarse subsumido lo social al avance de lo económico, se delegan a

³⁰ Estamos dejando atrás un modelo de Estado que permitió las pequeñas y grandes conquistas sociales y políticas de las mayorías en nuestras sociedades, y que fue el lugar desde el cual, y al cual, se proyectaron las propuestas nacionales de desarrollo autónomo, pero que a su vez, se trataba de un modelo efectivamente centralizador de recursos, fuerzas e iniciativas.

³¹ Políticas universales son aquellas que se diseñan en beneficio de todos los habitantes, sin importar sus características personales, económicas y sociales.

un plano secundario los aspectos distributivos, aportándose la gran mayoría de recursos estatales al desarrollo del sector privado.

La aplicación de estos ajustes estructurales y sus recetas económicas de corte neoliberal, lesionan abiertamente la legitimidad y el accionar del Estado, desarticulando la Matriz Clásica nacional popular o Estado Céntrica³², planteando una serie de transformaciones con fuerte impacto en la sociedad —no hay que perder de vista Estas reformas o reacomodos sociales se dan en un contexto de profundas transformaciones a nivel global—.

De ahí que nos interese centrar nuestra atención en la avalancha modernizadora que han iniciado los gobiernos, en cuanto al ordenamiento de la estructura del Estado, puesto que han modificado sustancialmente las relaciones con la sociedad civil y han hecho más tenue la distinción entre las esferas de lo público y lo privado. Además, se trata de procesos de transformación institucional y de funcionamiento que están actualmente en curso.

La reorganización del aparato Estatal o la construcción de un nuevo tipo de Estado es contemporánea con el período de transiciones democráticas, particularmente en el Cono Sur, que comenzó a ocurrir a mediados de la década de los ochenta. En ese sentido, se ha convertido

³² Para Garretón, el concepto de matriz sociopolítica o matriz de constitución de la sociedad alude a la relación entre Estado, o momento de la unidad y dirección de la sociedad; sistema de representación o estructura político-partidaria, que es el momento de agregación de demandas globales y de reivindicaciones políticas de los sujetos y actores sociales, y la base socioeconómica y cultural de éstos, que constituye el momento de participación y diversidad de la sociedad civil. La mediación institucional entre estos elementos es lo que llamamos el régimen político.

La principal característica de la matriz nacional popular, era la fusión entre sus componentes, es decir, el Estado, los partidos políticos y los actores sociales. Esto significaba una débil autonomía de cada uno de estos componentes y una mezcla entre dos o tres de ellos, con subordinación o supresión de los otros. (Garretón, M. A., 2002)

en el tema central de la agenda política, en el entendido que se fortalece la capacidad del sector público, se democratiza la administración, la gobernabilidad y la descentralización, y se crean nuevas y mejores formas de participación ciudadana. Este nuevo quehacer, se relaciona, en un grado importante, con las posibilidades de gestión en el nivel local.

A.- Reorganización del Estado

La principal característica de las readecuaciones económicas, las reformas políticas y los reacomodamientos sociales en curso, es la disminución del ámbito de acción del Estado, realizando una amplia reforma administrativa tendiente a su desconcentración y descentralización políticas.

El principal antecedente de este ordenamiento del aparato estatal, a nuestro entender, guarda relación con un proceso global de reestructuración económica, vale decir coincide con la inauguración de una nueva etapa de acumulación capitalista. Se trata de una nueva estrategia productiva, conocida hasta ahora como *Neoliberalismo*, que viene a enterrar el modelo keynesiano, basado en las políticas anticíclicas y en la prioridad del mercado interno, a través de un conjunto de políticas de liberalización y desregulación, desmantelando los aparatos institucional y productivo establecidos en el período precedente³³.

³³ Los precursores de esta nueva modalidad a nivel mundial fueron R. Reagan en Estados Unidos y M. Thatcher en Inglaterra

Si bien los primeros síntomas del cambio de modelo los encontramos en las crisis del petróleo del 73 y del 79, fue en los años ochenta cuando definitivamente se le cambiara el rumbo al modelo de gestión estatal, ya que ocurrió una gran crisis económica en los países en desarrollo³⁴ y una desaceleración de las tasas de crecimiento en los países desarrollados, que tiene como su principal causa la crisis endógena del Estado Social, crisis que el proceso de globalización acentuó al aumentar la competitividad internacional y reducir la capacidad de los estados nacionales para proteger sus empresas y a sus trabajadores (Bresser y Cunill, 1998).

Los años anteriores a la crisis fue una época de enormes ganancias para el capital. Lo que ocurrió fue que el mercado comenzó a sufrir una saturación de productos, y la producción empezó a crecer más rápidamente que la capacidad de consumo; el mercado resulto insuficiente por las desigualdades sociales y por su incapacidad de aumentar su poder adquisitivo y su capacidad de consumo. Sin embargo, la propia producción al alcanzar su cenit mostraba síntomas de agotamiento: una caída de la productividad del capital y el trabajo. La base tecnológica que había desarrollado el capitalismo estaba quedándose obsoleta y ya no era capaz de seguir creciendo al mismo ritmo de antes. Las clases dirigentes del capitalismo a nivel mundial debían cambiar la base técnica de la producción si querían recuperar su competitividad y, en última instancia, su tasa de ganancia. Se trataba de

³⁴ Los años ochenta estuvieron marcados, para la mayoría de las naciones latinoamericanas, por el estancamiento, por altas tasas de inflación, por una seria crisis fiscal, y por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones; además el problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente. De ahí que la Cepal la denominará como la “década perdida”.

transformar tanto la técnica de producción como la propia organización del trabajo (Escuer, 2000).

De ahí, que se configurara un nuevo orden económico caracterizado por un modelo de producción flexible, la coexistencia de una alta concentración de la propiedad y el poder económico en un número reducido de empresas gigantes y un modelo de descentralización de la producción —localización altamente variable—, en el cual la fricción del espacio deja de ser un obstáculo para la acumulación (transnacionalización de la producción). En ese plano se da pie a la internacionalización de la economía, la cual se conoce como *globalización económica*, que afecta sustancialmente la autodeterminación de los estados, puesto que viven atrapados entre las interminables exigencias del ajuste y las restricciones múltiples que emanan del contexto internacional. Utilizando la metáfora weberiana, diríamos que se trata de la "jaula de hierro" del nuevo proceso modernizador.

El eje de poder se traslada de una élite industrial a una bancaria, cambiando el centro de dominación de la economía mundial, cuyos efectos más claros son, el aumento de la productividad y una mayor tasa de beneficio, lo que implica, entre otras, la quiebra del marco regulatorio protector de los mercados nacionales, que conlleva impactos masivos en el empleo y en las condiciones de distribución social de la riqueza generada.

El cambio en el paradigma productivo genera un escenario caracterizado por la destrucción a gran escala de tejidos industriales y en la aparición del desempleo masivo, atacando a la

esfera pública en forma de crisis fiscal, que es mucho más preocupante en la dimensión regional y local (Brugué y Goma, 1998).

En ese contexto, es que el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la postguerra, entra en crisis. Los llamados *Estados del Bienestar*, los que en el caso de la América Latina nunca lograron materializarse como tales, en el sentido de la experiencia de Europa occidental y los Estados Unidos. Nuestro caso obedeció a características más particulares, que se expresaron de acuerdo al nivel de consensos sociales y especificidades de cada realidad nacional, pero con un denominador común que los alentó. En lo fundamental, se buscaba dar respuesta a una definición del desarrollo con una perspectiva, por lo menos, mucho más incluyente. Cabe hacer notar, el fenómeno del populismo que caracterizó a buena parte del modelo sociopolítico de los países latinoamericanos³⁵.

La crisis del modelo de *Estados del Bienestar* deja entrever un serio cuestionamiento a la concepción básica de la ciudadanía, que se encontraba en la base constitutiva de la propuesta Keynesiana, la cual, suponía a la ciudadanía como portadora de un conjunto de derechos; derechos tales como la educación, la salud, la vivienda, y la seguridad social, entre otros, todos ellos sustentados bajo el principio de la

³⁵ La variante latinoamericana más acertada, a nuestro entender, sería el Estado de Compromiso, la creación por excelencia de la Matriz Clásica o Nacional Populista, que caracterizó el esquema sociopolítico de América Latina durante la mayor parte del siglo XX, lograron desarrollarse exitosamente gracias a un pacto social que consistía en la fusión entre el Estado, los partidos políticos y la base social, los actores sociales. Existía una débil autonomía entre estos componentes, la principal acción colectiva que operaba en el modelo, era la política. El Estado desempeñaba un papel articulador para todas las acciones colectivas, ya fueran, las movilizaciones sociales, la redistribución y la integración de los sectores populares. Se fundaba en una suerte de consenso industrialista que implicaba la articulación de los trabajadores con los empresarios, bajo la tutela del Estado en torno a un proyecto de "*desarrollo hacia adentro*", y en un arreglo democrático, de respeto a la institucionalidad.

universalidad de la ciudadanía social, puesto que el Estado tenía un papel muy activo en la producción de servicios sociales. La política social se entendía como una preocupación asociada a un estado central fuerte, activo en el área económica y redistributiva, al amparo del cual se industrializó el país, se urbanizaron las ciudades y se extendió la educación a vastos sectores sociales. Se requería la incorporación de amplios sectores populares al consumo de masas, lo que permite comprender el desarrollo de un sistema económico de acumulación capitalista que necesitaba, para su salud, la generación de políticas sociales.

La acción de los llamados Estados de Compromiso tuvo una importancia superlativa, en la medida que tenían el propósito de acoplar las políticas sociales con la reproducción del capital. Se preocupaban por la generación directa e indirecta de bienes y servicios que se transformasen en elementos indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo. En esta idea se daba prioridad a las inversiones en energía eléctrica, comunicaciones y transportes, para que sirvieran como elementos dinámicos de la reproducción ampliada de la acumulación capitalista.

La dicotomía capital/trabajo, que es la esencia del sistema de acumulación capitalista, sobre la base de la explotación del trabajo asalariado, estaba controlada, negociada, ya que las clases dominantes estaban interesadas en el crecimiento del mercado interno y, por lo tanto, mostraban una actitud favorable a alianzas con las clases trabajadoras. Se suponía que un incremento de los salarios reales, con la consiguiente ampliación de las clases medias, significaba costos mayores, pero también una ampliación

del mercado interno, lo que podría incrementar la producción nacional³⁶ y en última instancia el proceso de acumulación ampliada del capital.

Las grandes ciudades eran los principales escenarios del dinamismo económico, de concentración del poder político y de los servicios prestados por el Estado. La estructura interna de éstas funcionaba de acuerdo a los patrones de producción fordista, siguiendo el mismo principio jerárquico-centralista de las fábricas. En su dinámica, se podía encontrar una producción industrial en masa, un sector público fuerte, además de que se procuraba tender una amplia red de seguridad social.

La modalidad de estos poderosos estados nacionales giraba en torno a la protección del mercado interno como una forma de defensa de la producción nacional, utilizando como instrumento privilegiado el control de aranceles. La inversión externa era vista como condición para el desarrollo y la modernización productiva, pero un riesgo para la soberanía nacional, lo que favorecía el mantenimiento de condiciones de consumo global sostenido en economías de dimensiones pequeñas y condiciones cíclicas.

Brugué y Gomá³⁷, identifican estos rasgos estructurales como posibilitadores de una adecuada correlación de fuerza que explica "el desarrollo del Estado del bienestar keynesiano como mecanismo de

³⁶ Para Eric Hobsbawm esta etapa consistía esencialmente en garantizar a los hombres su rebanada de pastel a través del trabajo, es decir, dándoles un salario como remuneración por su participación en el proceso productivo. Para quien no fuera capaz de trabajar, se transfería algo de la ganancia de quien la generaba. Entrevista, inédita en castellano, de Antonio Polito a Eric J. Hobsbawm, *Intervista sul nuovo secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1999. Traducción del italiano: Thalía Iglesias y Massimo Modonesi. *Revista Rebelión*

³⁷ Brugué y Goma, *Las Políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional*, en Brugué y Goma (coord.) "Gobiernos locales y políticas públicas", Ariel, Barcelona, 1998.

regulación del conflicto social por medio de una oferta amplia de políticas económicas y sociales", todo bajo un marco político institucional, con fuertes rasgos centralizadores. Para el caso de América Latina, el Estado se arrojaba para sí, el monopolio en el diseño y la ejecución de las políticas públicas.

El Estado se transformaba en el núcleo por el que pasaban todas las presiones y demandas tanto internas como externas. En esa idea es que Claus Offe señala que el Estado tenía la capacidad de regular e integrar discrepancias y conflictos, en la medida que asumía responsabilidades por el mantenimiento de todo el orden social, y en esa lógica era capaz de producir y manejar el conjunto del sistema capitalista. Por lo tanto, era el actor y regulador ante el cual las distintas fuerzas sociales concurrían para desarrollar la lucha por la realización de sus intereses y la imposición de sus proyectos, en ese plano existía una estrecha compartimentación entre Estado y Sociedad, que le daba a la política un papel central, pero se trataba de una política más movilizadora que representativa.

Éste es el modelo de Estado que se agotó en la década de los ochenta. Si bien antes el Estado era considerado como una institución clave en el desarrollo económico y social de la sociedad, a partir de entonces empezó a ser identificado como el responsable de todos los males; el desempleo, la falta de desarrollo, y la destrucción de la naturaleza, entre otros. El mercado, por el contrario, pareciera contener las soluciones a estos problemas.

La primera respuesta a la crisis fue la imposición de un pensamiento liberal ortodoxo, que sustentaba una propuesta de "Estado Mínimo". La

idea era simplemente la reducción del tamaño del Estado, desmantelarlo bajo el predominio total del mercado, dada la imperiosa necesidad de restablecer el equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos con el propósito de sanear la economía y reducir la inflación. Se planteaba que el Estado debía reducir al mínimo posible su rol, sobre todo el papel que ocupaba en lo económico-productivo, en la búsqueda de la estabilización de la economía ante el peligro hiperinflacionario. En tal sentido, organizaciones multilaterales como el BID, Banco Mundial y el FMI hicieron de la prédica promercado —e implícitamente antiestado— la piedra angular de su política para el desarrollo de los países de América Latina³⁸. (Documento CLAD, 1998)

Éste es el escenario que se impuso tras la crisis de la Matriz Nacional Populista; un predominio de los planteamientos neoliberales, que serían a partir de entonces el componente ideológico de la *Reforma o Modernización del Estado* en América Latina.

El objetivo central del enfoque neoliberal es imponer una jerarquización de la política macroeconómica, una racionalidad basada en el cálculo costo beneficio. Las grandes decisiones de inversión son externas³⁹, lo que diluye la idea de un desarrollo integral, en un contexto nacional. En ese sentido estimula un tipo de crecimiento y un tipo de inserción subordinado a los intereses y a la valorización del capital transnacional.

³⁸ Dichas agencias plantearon la crisis del Estado de compromiso y la justificaron a partir de las dificultades en el crecimiento económico de los años sesenta y ochenta, y de allí plantearon la imposibilidad de sostener lo que consideraban un excesivo gasto público. La propaganda se orientó a denostar al Estado y a sostener que el eje del desarrollo es el libre juego de las fuerzas del mercado.

³⁹ Siguiendo la línea trazada por los grandes organismos supranacionales, como el FMI, BID y el Banco Mundial.

Las prácticas neoliberales entran crecientemente en conflicto con la forma tradicional de organización del Estado-Nación, ya que coloca al aparato público en una dificultad creciente para controlar la economía. El conflicto se genera en la medida en que se reduce el rol coordinador del Estado; se le restan competencias y se apunta en esencia a fortalecer al sector privado y a restaurar el papel del mercado como agente prioritario del desarrollo, planteando una serie de transformaciones con fuerte impacto en la sociedad, desarticulando los elementos fundantes del "Estado de Compromiso".

Castells (1997) grafica el párrafo anterior bajo el concepto *Estado Impotente*. De acuerdo con su visión, el Estado es incapaz de controlar la política monetaria, decidir su presupuesto, organizar la producción y el comercio, recabar los impuestos sobre sociedades y cumplir sus compromisos para proporcionar prestaciones sociales. En suma, ha perdido la mayor parte de su poder económico.

Bodemer, Coraggio y Ziccardi, plantean que los estados nacionales se ven debilitados por: a) la creciente liberación del mercado y el consecuente aumento del peso de las empresas multinacionales. b) el aumento de la competencia entre las empresas y de la competencia indirecta entre el mercado laboral mundial, y c) el surgimiento de instancias supranacionales, como los organismos financieros internacionales sobre los estados de América Latina.

El Estado nacional deja progresivamente de ser el responsable directo de la integración social; esta función es cada vez más un resultado de la lógica del mercado y de la acción de los medios de comunicación de

masas. Las identidades nacionales y de clases tienden a ser reemplazadas por identidades locales (de empresa, profesionales, regionales, religiosas, etc.) y particularistas, o por identidades supranacionales (el consumo, la asimilación de estereotipos o estilos de vida supranacionales). (Tenti en Rodríguez y Winchester, 1996) Para Garretón (2002) se trata de un tipo societal, post-industrial globalizado, que tiene como ejes centrales el consumo y la información y comunicación, en torno a los cuales se configuran nuevos tipos de actores sociales, o diríamos nuevas rupturas sociales siguiendo a Brugué y Gomá, donde identifican étnicas, de género, de edad, etc.

La estrategia neoclásica, con su racionalidad técnica-instrumental, a partir de una visión distorsionada y unilateral, es un intento de negar al Estado como instancia central de representación y regulación social, sobre la excusa de la razón tecnocrática. El Estado ha sido despojado de los instrumentos que le permitían regular el mercado, como el control de precios, salarios mínimos efectivos, gratuidad de ciertos servicios, etc., con el argumento de que tales intervenciones erosionan el rol eficiente del mercado. En ese sentido, la lógica de mercado aparece como el agente decisorio privilegiado, modificando los esquemas de integración, para la articulación de consensos y diseño de políticas, aplastando cualquier otra dimensión de la sociedad.

El resultado de estos cambios se puede observar en la precarización de la fuerza de trabajo urbana, esto es, una fuerza de trabajo con altos índices de desempleo e inestabilidad, con condiciones de trabajo desreguladas, en la aparición de nuevos pobres como consecuencia de una sociedad en la que se incrementa el sector informal. Además, el mismo adelgazamiento del Estado disminuye la capacidad de incorporar

mano de obra en el régimen burocrático, y sin mayores posibilidades que los sectores privados ofrezcan oportunidades de absorberla, sobre todo a las capas medias de la población. Esto no sólo tiene efectos sobre el mercado de empleo, sino también sobre la calidad de los servicios públicos que se prestan, generando nuevas demandas sociales y económicas en el espacio local de la ciudad (Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999).

Tal descripción nos sitúa en el estado actual de la exclusión, es decir, todas aquellas condiciones que hacen que ciertos sectores de la sociedad sean apartados, rechazados o se les niegue la posibilidad de acceder a ciertos bienes sociales. Pero fundamentalmente habla de una sociedad desaparecida, aquella basada en el trabajo como elemento articulador propio del Estado de Bienestar (Domínguez, 1999).

Desde la perspectiva de estos cambios, la ciudad latinoamericana, una estructura física que nació como soporte material de la industrialización substitutiva, experimenta fuertes tensiones al desaparecer el modelo económico que la hizo crecer en los últimos cuarenta años. El modelo produce una imagen urbana dual, que se manifiesta visualmente en la segregación entre un centro moderno de alta productividad —parte de la ciudad global—, estructurado en una unidad con sus áreas de residencia y de servicios para las élites que en él participan y, por otro lado, las vastas zonas de la ciudad popular, sectores de marginalidad total, pero eso sí, con fronteras claramente diferenciadas y controladas policialmente. (Borja, 1997).

Además, en este nuevo esquema, las ciudades han perdido la función de integración social. Existe un paisaje dominado por la inseguridad y la

violencia. Un importante porcentaje de la actividad económica que se desarrolla en su interior, forma parte del sector informal, como efecto directo de la desindustrialización y la terciarización de la economía. La pobreza se levanta como uno de los principales problemas sociales urbanos, cuando en épocas anteriores esta problemática se expresaba predominantemente en el sector rural. Prevalece la inequidad en el acceso a los servicios y equipamientos urbanos. En síntesis, las ciudades han perdido parte de su atractivo como espacios que aseguraban, potencialmente, mejor calidad de vida y seguridad social.

Estos cambios han implicado la construcción de un nuevo sentido común, una nueva estructura de valores políticos, que a su vez, dan cuenta del desaparecimiento de los objetivos sociales de la etapa precedente. En ese plano, la política social se redefine simplificándose y reduciéndose, con el objetivo de otorgar estabilidad y legitimidad al sistema socioeconómico, característico de esta nueva fase de acumulación capitalista. De hecho existe un impacto muy grande sobre la conceptualización de las políticas sociales; éstas que, desde la perspectiva desarrollista, eran "derechos de ciudadanía", ahora son "gastos públicos" y vinculados al problema de la pobreza (Rodríguez y Winchester, 1996). Se habla de focalizar el gasto, lo que se traduce en un contenido redistributivo bajo, con más énfasis en programas asistenciales y políticas sectoriales que gozan de ser ineficaces e ineficientes. Queda claro, entonces, que el gobierno central empieza a tomar distancia de su responsabilidad en este tipo de materias. En esa idea se inscribe la reestructuración (tendiendo a su privatización) de la seguridad social, y las políticas de la descentralización de los

recursos y las competencias, desde instancias superiores hacia lo local.

En ese marco se lesiona la idea de las políticas sociales centrada en los derechos individuales, entendida como la garantía que permite buscar la equidad social y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía. (Ziccardi, 2000). Para Coraggio (1997), la reducción de las políticas sociales equivale a reducir la capacidad— penosamente ganada por las luchas democráticas— de que una instancia representativa del interés social modere, regule los efectos sociales de pauperización, de exclusión, resultantes de los mecanismos salvajes del mercado, donde las condiciones teóricas para que produzcan el previsto bienestar social están reconocidamente ausentes.

El objetivo principal de la modernización pareciera ser el desmantelamiento de las estructuras centralizadas y la dictación de políticas públicas, imbuidas por el principio de la subsidiariedad, al cual no le interesa el desarrollo desde una perspectiva más integral. Su postura es la focalización del gasto en determinados sectores más vulnerables, supone que el desarrollo social se construirá a partir de un proceso de responsabilidad individual, el propio interés, sólo regido por las leyes y valores propios del mercado, del individualismo y la competencia, contrarios a la cultura de los derechos universales propia de la utopía del capitalismo industrial.

En ese contexto, se dejan de lado los mecanismos de bienestar general y de integración (tan propios del modelo clásico), y las políticas sociales se ven sujetas a diversas restricciones presupuestarias en nombre de equilibrios macroeconómicos. Se privilegian las acciones de carácter

compensatorio y correctivas, que ponen el acento en los efectos y no en las causas, aplicando programas asistenciales a aquellos grupos que el mercado no logra incorporar.

De una sociedad "estadocéntrica" (que prevaleció durante buena parte del siglo XX) se pasa a configurar una sociedad policéntrica. Cabe mencionar la creciente diferenciación social producto de la complejidad creciente del sistema, que se traduce en *pérdida de centralidad del Estado*⁴⁰, que da paso a la desarticulación de los actores clásicos ligados al modelo de sociedad industrial de Estado nacional. Han perdido importancia los grandes actores colectivos nacionales clásicos, particularmente la burguesía y la clase obrera, organizados en el marco de una economía volcada hacia el mercado interno; ya no existen sólo unas pocas clases o identidades sociales, sino una cantidad de grupos y subgrupos. Por lo tanto, los intereses colectivos se disgregan en demandas sectoriales y se multiplican los actores sociales, lo que vuelve más difícil su representación política.

Hay que tener en cuenta que la política desempeñaba un papel fundamental en el otorgamiento de sentido a la vida social y en la constitución de identidades, a través de los proyectos e ideologías de cambio. De ahí su carácter abarcante, ideológico y confrontacional. En cambio, en la contingencia actual, el modelo revolucionario-heroico, confrontacional de la política, tiende a ser reemplazado por el consenso. Se elimina el debate político y se reemplaza por la conversación entre cúpulas de poder político, económico o tecnocrático.

⁴⁰ No se puede olvidar que los grandes proyectos que dominaron el escenario internacional durante la mayor parte del siglo XX, ya sean los modelos del Estado Benefactor creados por los partidos socialdemócratas en su fase progresista, los regímenes que se expresaron en los llamados "socialismos reales", como la variante Estado de Compromiso de América Latina, eran todos fuertemente estatistas.

La pérdida de atributos del Estado desemboca en el fenómeno de la desidentificación, lo que de por sí conlleva a que los márgenes de la política se reduzcan. Este escenario está caracterizado por lo que Lechner llama la *desestructuración de los mapas cognitivos* y el disciplinamiento nacional a las fuerzas productivas exógenas. Esto supone que se transformen las conductas ante el poder de los diferentes actores sociales. Estos tienden a definirse más, en torno a diversos ejes, constituidos por procesos de democratización política y social, reestructuración económica y afirmación de identidades, que en proyectos de cambio global.

La política se ha especializado y restringido, ya no contiene el componente épico, romántico, que movilizaba a grandes masas de ciudadanos en décadas anteriores, lo que genera desorganización, desafección política y desmovilización. Entonces, la política se institucionaliza como el espacio de la construcción de los acuerdos y consensos de breve plazo. En ese sentido la articulación social se centra en la contingencia, en lo inmediato.

Dado lo anterior, se produce un socavamiento del sentido de la política como práctica cargada de sentido trascendente, con posibilidad de ruptura. Se pasa de una política de corte mesiánico, ideológico y heroico, es decir, totalizante, a una política que acepta el carácter incierto, ambivalente, debatible, y por lo tanto, limitado, de esta dimensión de la acción social (Garretón 2002). Por lo tanto, se rompe el vínculo con la comunicación cotidiana. La sociedad responde al imperativo individualista y se vuelca hacia lo privado, lo íntimo. Existe una disminución de la vida pública y un interés

por lo público, en los espacios sociales tradicionales, negando todo aquello que sea de interés común, lo que significa que la acción colectiva, en instancias como los partidos políticos, sindicatos, universidades, espacios públicos, etc., se reducen drásticamente⁴¹.

No hay que soslayar que la estrategia neoliberal propende a una nueva concepción valórica. En ese sentido, la política cambia su relación con la sociedad. Las instituciones sociales amplias pierden su significación y son reemplazadas por la tendencia a la formación de un microcorporativismo social, caracterizado por la competencia entre grupos particulares y regiones que van perdiendo el contacto entre sí (Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999).

Recién en los años noventa, el principio del estado mínimo empezó a quedar atrás, dado que la estrategia fue incapaz de resolver una serie de problemas básicos, como los temas sociales, ni tampoco fue capaz de mantener un desarrollo sostenido. Se comenzó a hablar del papel insustituible del Estado, de la necesidad de reconstruir el aparato estatal; se afirmó que el Estado continuaba siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aún cuando deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista. Por esto, se ha venido proponiendo una segunda generación de reformas en dirección a la reconstrucción del Estado. Una reconstrucción que puede ser meramente conservadora cuando se concentra en la flexibilización de los mercados de trabajo, pero que se torna progresista cuando profundiza

⁴¹ García Canclini sostiene que la ciudadanía se articula más en el consumo privado de bienes y de los medios de comunicación que en las reglas abstractas de la democracia o en la participación colectiva en espacios públicos. *Consumidores y Ciudadanos*, Edit Grijalbo, México, 1998

el régimen democrático y amplía el espacio público no estatal. (Bresser y Cunill, 1998).

La reconstrucción del Estado emerge como el recurso de salida que permite poner en práctica un nuevo arreglo de responsabilidades entre el Estado y la sociedad civil, redefiniendo las relaciones de poder en el régimen político, a través de la profundización del sistema democrático y la participación ciudadana. Dentro de esta idea adquiere fuerza la *descentralización*, como mecanismo efectivo en la distribución del poder, ya que mediante la delegación o transferencia de funciones y atribuciones, se permitiría mantener la capacidad de dar respuesta a los grupos de interés organizados. Se trata de una alternativa eficaz para el despliegue de las relaciones de poder, que restituyan por sobre todo a la dirección del Estado, el poder real de dirigir. En palabras de Medellín (1994) es una tarea de "modernización centrífuga" que desplaza las acciones y decisiones del Estado hacia las acciones y decisiones de los ciudadanos, empresarios privados y los mercados.

Resumiendo, diremos que el *Reordenamiento del Estado* debe entenderse como un proceso altamente político, desde el momento que produce grados crecientes de redistribución del poder en el aparato público y en la sociedad. Desde ese punto de vista, las transformaciones estructurales que sufre el Estado pueden ser observadas como la búsqueda de mecanismos de interacción social con dos propósitos fundamentales, hacer frente a la crisis de dominación y de legitimación. Se parte de la instalación de una nueva institucionalidad que posibilita nuevas formas de relación entre el Estado y la Sociedad Civil, para que se pueda reconstruir un nuevo pacto social, lo que quiere decir, mejorar la gobernabilidad del

sistema político. El que por un lado, relegitime las formas de dominación capitalista y renueve las condiciones necesarias para avanzar en una etapa superior de acumulación del capital, y por el otro, responder a la creciente complejidad social y a las demandas de la ciudadanía, que obligan a construir un nuevo escenario que adquiera características que le permitan procesar las condiciones de la contemporaneidad, que en lo central se apunta a tres procesos desburocratización, privatización y descentralización.

En una lectura más estructural, pareciera ser que efectivamente lo que se busca es reestructurar los sistemas productivos locales, ajustándolos a las nuevas condiciones del sistema de producción, que hacen más flexibles los procesos de producción y el funcionamiento de los mercados de trabajo. Lo anterior puede entenderse como un proceso de ajuste de la economía espacial e industrial, que surge en una fase depresiva de la economía, como consecuencia de la reacción de los capitales, ante la necesidad de mejorar la rentabilidad. Ello implica que la estructura social requiera adaptarse a estas demandas y se ajuste el sistema institucional. Esa puede ser otra pista para entender el proceso en marcha de Modernización del Estado, como un mecanismo de legitimación del mismo.

B.- NUEVA MATRIZ DE DISTRIBUCIÓN DEL PODER

En el marco del nuevo modelo de gestión del Estado, la descentralización constituye un proceso clave, ocupa un lugar crucial,

por cuanto responde a una organización social flexible acorde a la rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad. El "leitmotiv" de la descentralización pasa por el establecimiento de una nueva geografía del poder. En ese sentido la descentralización tiene un escenario favorable gracias a la confluencia de dos fuerzas, una actuando de arriba hacia abajo, incorporada en la propia dinámica de la fase actual de la expansión industrial, y otra que trabaja de abajo hacia arriba y que representa la universal y creciente demanda de las comunidades por mayores espacios de autorrealización (Boisier, 1989).

Actualmente el tema de la descentralización es de importancia creciente para los gobiernos, aunque no se trata de una receta nueva, es posible encontrarla en la literatura especializada desde la década del sesenta, pero ahora ha adquirido una aceptación generalizada, como medio para impulsar la democratización, la participación y el desarrollo local, porque ha sido incorporada a las estrategias del capital transnacional (De Mattos, 1989)

Se habla de que existen tres ejes distintos que mueven el proceso descentralizador: el eje Administrativo, el eje Económico y un eje Político. Por un lado, el eje administrativo, que consiste en el traspaso de recursos y competencias, principalmente desde instancias nacionales a regionales, provinciales y municipales, o desde Ministerios a empresas descentralizadas, lo que se traduce en un mayor grado de autonomía, o en palabras de Coraggio, reducción de las relaciones de subordinación. Lo que se busca es la eficiencia, la cual se puede recuperar acercando las decisiones a los sujetos afectados. Por otra parte, el eje económico está fuertemente asociado a la privatización y las dinámicas de desregulación; el énfasis está puesto en traspasar recursos y empresas

del aparato estatal a la iniciativa privada, se argumenta que el mercado instauraría un sano realismo en los procesos económicos y sociales y permitiría romper con la arbitraria intervención estatal. Por último, el eje político, que guarda relación con el proceso de profundización democrática. Se propugna la implementación de mecanismos que posibiliten la participación directa de la ciudadanía, en todas las instancias (nacional, provincial, local, en el interior de Ministerios, empresas, etc.) y de manera permanente y no sólo en momentos de elecciones. En ese sentido, la democracia adquiere una dimensión territorial importante, dado que lo local es más democrático, porque el encuentro cara a cara de representantes y representados permite el control de sus actos.

Según Boisier (1991), la descentralización, implica un traspaso de atribuciones y recursos desde una organización a otra distinta, que no le está subordinada jerárquicamente, ya que posee autonomía, presupuesto, normas y personalidad jurídica propios. Esto ocurre, por ejemplo, cuando una agencia pública otorga poder a una organización social o privada sobre un determinado problema o área. La descentralización puede ser funcional, territorial o política; cualquiera de estas formas puras de descentralización puede combinarse con otras, dando origen a formas mixtas, de entre las cuales la modalidad político-territorial representa una de las de mayor interés desde el punto de vista del desarrollo regional o local.

Para Borja (2000), la descentralización "es un proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto —una sociedad o colectividad de base territorial— capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de

personalidad socio-cultural y político-administrativa, y, por otra parte, la transferencia a ese sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente”.

Para Hernán Pozo (1990), “la descentralización es un régimen de administración del Estado, en el cual se entrega la gestión de los intereses regionales o locales o de ciertas materias especiales a órganos independientes del poder central, dotados de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propios”.

Existe otra lectura de la descentralización que vale la pena mencionar. Se trata de una visión que presenta al proceso como instrumento de contrainsurgencia, como herramienta de control social, dado que si las preocupaciones de la gente se encuentran en el ámbito cotidiano, local, las posibilidades de crítica estructural se diluyen. Por otro lado, pretende recuperar el control de la sociedad copando todos los ámbitos que habían sido perdidos producto de la deslegitimidad del Estado como consecuencia de su exacerbado centralismo y burocratismo, y con ello garantiza los procesos de reproducción social, preservando la racionalidad dominante. Como diría Offe tienen el efecto de satisfacer a largo plazo las exigencias funcionales de acumulación, además de asegurarle al capital paz social.

Por otro lado la descentralización también se concibe como un instrumento de democracia, y de participación. Raczynski y Serrano (1988), sostienen que la mayor cercanía del gobierno local y la población permitiría una mayor participación en la toma de decisiones e

implementación de programas y actividades locales. La cercanía de la autoridad y del funcionario estatal a la base social permitiría captar más certeramente demandas sociales y necesidades y responder a ellas más prontamente. Por medio de la participación la relación autoridad/base social se hace fluida y horizontal. La comunidad local debe tener la posibilidad no sólo de elegir a sus representantes sino que, además tener la oportunidad de intervenir junto con las autoridades en las decisiones que la afectan.

Para Coraggio (1997: 7-10), en el tema de la descentralización no existe consenso, más bien existen dos grandes corrientes contrapuestas que propugnan alguna descentralización; él les denomina como la *propuesta neoliberal* y la *propuesta democratizante*. Él sostiene que la fuerza fundamental que impulsa el proyecto neoliberal en América Latina, está inspirada por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y diversas instancias de la Administración y Agencias de Ayuda del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. Estos agentes definen las políticas nacionales porque cuentan con la fuerza que da el poder de condicionar créditos o ayudas internacionales, operan en el espacio del chantaje, imponiendo determinadas políticas de ajuste y de reforma del Estado. En este contexto, la descentralización, pensada como traspaso de la gestión de los servicios estatales a los usuarios locales —privilegiando el municipio y la provincia—, es una bandera de la desestatización y la privatización; por lo tanto, más que un traspaso de recursos de un nivel a otro se trata más bien de una reducción de los mismos; no es de extrañar, entonces, que se busque quitarle el sentido social al sector público eliminando mecanismos de compensación que a la vez permitan hacerlo rentable, en aras de que cada cual pague por lo que recibe. La propuesta

democratizante de descentralización, por su parte, se trata de una redefinición explícita del Estado y sus funciones, y a la vez una profunda reforma de la sociedad política. Lo que busca es un efectivo ejercicio de la soberanía popular, la defensa de los derechos humanos privilegiando el derecho a la vida y a la autodeterminación, por lo tanto, la democracia representativa debe estar combinada con formas más directas de participación y gestión, deben aflorar una pluralidad de canales de representación social que superen el reivindicacionismo, lo que se puede calificar como una lucha cultural. En ese sentido, se apuesta a la descentralización territorial del Estado, confiando en que la multiplicación de escenas de gestión local abran un terreno favorable para la lucha cultural.

La descentralización es un proceso eminentemente político, por lo tanto no exento de discusión ideológica; en ese escenario involucra múltiples significados y se le otorgan distintos usos. Nosotros para efectos del presente trabajo nos referiremos particularmente a la descentralización político-administrativa-territorial como aquélla que consiste básicamente en que las decisiones adoptadas en un nivel territorial dado, pueden ser descentralizadas hacia organizaciones correspondientes a un nivel territorial inferior, aumentando las responsabilidades de los gobiernos locales, y donde la variable participación ciudadana es una necesidad ineludible de tomar en cuenta en la gestión del territorio.

La descentralización profundiza la democracia, y su implantación puede otorgar mayor legitimidad al Estado y crear condiciones de mayor gobernabilidad, respondiendo a la ausencia de legitimidad en el sistema político, según Christian von Haldenwang la descentralización constituye una forma de ajuste institucional del sistema político administrativo que

afecta sus capacidades de regulación económica y social. Un ajuste que se dirige particularmente a las funciones básicas del Estado, la legitimación del orden político-social y la distribución de los recursos sociales.

Von Haldenwang entiende a la legitimación como un proceso por medio del cual el sistema político administrativo es reconocido en su funcionalidad social por actores políticos —relación Estado/ciudadano—, este reconocimiento se basa por una parte en prestaciones específicas del estado, y por la otra en relaciones de integración simbólica y socialización cultural. Ahora, puesto que un régimen se puede mantener estable aunque el orden político goce de poca legitimidad, es necesario distinguir dos dimensiones de la legitimación: a) el sistema de dominación por medio de políticas incluyentes o excluyentes, y b) la regulación de conflictos dentro de la élite.

Este autor sostiene que lo que se legitima del orden político-social, es la regulación del acceso de los actores sociales a los recursos materiales y simbólicos de una sociedad, de aquí desprende también dos dimensiones: a) las reformas tratan de solucionar problemas de distribución de recursos intraestatales, de ahí que se hable de la autonomía de los municipios, provincias, departamentos, etc., b) los procesos de ajuste descentralizador apuntan a la superación de las crisis fiscales y a la estabilización macroeconómica, para lo que se valen de privatización de empresas y servicios estatales —achicamiento del Estado—, lo que conlleva cambios en la regulación de la distribución social de recursos.

La descentralización, en tanto se trata de un tema contingente no ha estado exenta de crítica. La primera que salta al debate se refiere al mérito de los procesos centralizadores de haber posibilitado mecanismos de redistribución del ingreso y, por consiguiente, de aportar significativamente a una mayor justicia social; por el contrario, se cree que la descentralización produzca la explosión de intereses particulares que hacen retroceder lo ya alcanzado. Por otro lado, los procesos descentralizadores no tendrían otro efecto que abrir aún más las puertas a la penetración del gran capital multinacional, frente al cual las sociedades locales no serían capaces de oponer mecanismos de defensa del interés local; además, se corre el riesgo que los efectos igualitarios de las políticas descentralizadoras provoquen lo contrario, al suprimir los mecanismos centrales de compensación; y finalmente, el debilitamiento del poder central, traería aparejado la constitución de un poder local arbitrario, frente al cual el ciudadano no tendría posibilidades de defensa.

La única garantía de un desarrollo justo estaría dada por la organización y participación ciudadanas, como condiciones para un desarrollo homogéneo y, además, permitirían una progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginales a las instituciones representativas. Cambiaría la imagen del Estado y lo acercaría a la ciudadanía, donde además de participar existan posibilidades concretas de control de la gestión pública. El Estado se transformaría en un articulador del ciudadano con el espacio público, lo que llevaría a lograr altos grados de consensos sociales. En este sentido, los espacios locales, los municipios, se convierten en uno de los motores privilegiados de todo este proceso.

Evidentemente los espacios locales representan, sin lugar a dudas, un lugar privilegiado para un mejor desempeño de la administración pública, en la medida que es posible suponer que en ellos se puede dar una creciente conciencia colectiva de pertenencia e identidad, que genere mecanismos de mayor justicia en la redistribución del producto y de inclusión social. Junto con ello, posibilitan que se decida con un mayor conocimiento de la realidad, permiten alcanzar un mayor control sobre los administradores y, a la vez impedir las deficiencias burocráticas, y lo más destacable es que propenden a lograr una mayor participación de los que están directamente afectados por las políticas a implementar, es decir, pueden incidir de algún modo en el diseño e implementación de las mismas.

Efectivamente, el ámbito local, ofrece un nicho objetivo para el ejercicio de la participación ciudadana y es donde ésta tiene mayores posibilidades de concretizarse en términos positivos. Dado, como se ha dicho de modo insistente y con bastante certeza, que los espacios de escala menor⁴² dan la posibilidad cierta a cada individuo de modificar e intervenir en su entorno, a partir de un cambio en los comportamientos específicos que mantiene cada persona con respecto a los elementos que componen su espacio existencial (Guerra, 1997).

En el nivel local, también se puede apreciar una fuerte presencia de organizaciones sociales autónomas, en las que participan los sectores

⁴² El entorno territorial presenta varias escalas que mantienen definidas relaciones con la posibilidad que el individuo tiene de intervenir en ellas. La primera es la escala global de nula posibilidad de intervención para el individuo, y por lo tanto archivada. como una categoría puramente referencial. La segunda es la escala *nacional*, entorno sobre el cual el individuo tiene capacidades indirectas de intervención a través de mecanismos político electorales. La tercera es la escala regional - un entorno de dimensión media para el individuo, ni completamente macro ni completamente "micro", de amplias posibilidades de intervención para alcanzar objetivos tanto individuales como colectivos. La cuarta es la escala local, escenario óptimo para la participación individual, dual, pero de tamaño insuficiente para resolver cuestiones relativamente agregadas o de amplitud colectiva (Boisier, 1989).

populares, los cuales hacen del gobierno local el principal interlocutor de sus demandas (tierra, vivienda, servicios públicos). Dado lo anterior, la agenda pública del gobierno local se ve sometida a una gran complejidad; por un lado, se produce un renacimiento de la naturaleza política de la esfera local, y, por el otro, se debe encarar el quiebre de las pautas tradicionales de dictación e implementación de las políticas sociales desde el nivel central.

Las políticas públicas en el gobierno local adquieren una naturaleza mucho más compleja, se extienden hacia sectores tradicionalmente al margen de la regulación pública local; ejemplos de ello son la promoción económica, el empleo, el medio ambiente, el transporte y las telecomunicaciones (Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999), lo cual obliga a los gobiernos locales a generar más ingresos propios a través del incremento de los gravámenes fiscales y el establecer nuevas formas de relación entre lo público y lo privado para el suministro de servicios urbanos. (Ziccardi, 2000)

C.- LA GOBERNABILIDAD URBANA

En un primer momento, se diagnosticó la crisis del Estado de Compromiso, como derivada de un problema de exceso de demandas, a las cuales el Estado dejaba de responder satisfactoriamente, creando desconfianza de los ciudadanos en las instituciones y pérdida de credibilidad en la capacidad de los gobernantes, para enfrentar los problemas. Se planteaba, entonces, que el equilibrio entre las demandas frente al gobierno y su capacidad de administrarlas y atenderlas asegura la gobernabilidad; el exceso de demandas por

encima de la capacidad de respuesta del gobierno caracteriza un desequilibrio que en el límite produce ingobernabilidad. Se trata de un enfoque plenamente conservador, que le imprime un matiz restrictivo al concepto de gobernabilidad.

La discusión reciente, que emerge con fuerza a partir de los procesos de transición democrática, plantea una visión renovada de la *Gobernabilidad*, que sobrepasa la definición anterior, implicando concepciones relativas a la coordinación y la cooperación entre actores sociales y políticos con miras a una mayor efectividad de la acción político-administrativa.

Hay que tener en cuenta, que la democratización en curso debe enfrentarse a la pérdida de legitimidad de los mecanismos tradicionales de hacer política, puesto que la estrategia neoliberal contribuyó en desactivar las bases del consenso político, provocado en gran medida por la desregulación y desestructuración de las relaciones laborales, apostando a la legitimación de los intereses en el mercado. En ese sentido, se vació a la política de contenido trascendente y los partidos políticos vieron debilitada su capacidad de generar proyectos amplios. Básicamente, en este marco es que se despliegan los esfuerzos por la ampliación de la esfera de acción de la sociedad civil, en un contexto de desmovilización, despoltización social y retracción de las instituciones políticas.

En una primera aproximación al concepto, diremos que la gobernabilidad da cuenta de las relaciones estructuradas que se establecen entre los gobernados y los gobernantes. Se refiere a las formas en que los gobiernos y, más específicamente, las estructuras

administrativas y las personas que ejercen los cargos públicos a todo nivel, se vinculan y articulan con los gobernados. Apunta al hecho de afectar conscientemente los procesos mediante los cuales se gobierna, el estilo de gobierno y, en suma, las formas de gobernar, a partir de incorporar mecanismos explícitos de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en el control de los gobernantes, los que a su vez tienen la obligación de dar cuenta a la ciudadanía respecto de sus acciones —accountability— (Galilea y Jordan s/f).

Lechner⁴³, se refiere a la *governabilidad* como la capacidad de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política. En esa idea la gobernabilidad tiene que ver, valga la redundancia, con la capacidad de gobernar, pero como se advierte⁴⁴ en un sentido más amplio. Lo importante es que se logre canalizar por parte del aparato público, las demandas y conflictos sociales, que se incluyan aquellas relaciones que proceden de la interacción de las relaciones sociales, la relación entre individuo y Estado, por ejemplo, las formas de participación y representación social, todo ello en el marco de un nuevo escenario de la conflictividad social.

Hay que tener en cuenta que gobernabilidad no es lo mismo que gobierno, es parte de la función de gobierno. Michel Lofchie⁴⁵, aporta al concepto al señalar que “el término gobernabilidad, en oposición a los

⁴³ Norbert Lechner (1995), en Ziccardi Alicia, *Governabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, M.A. Porrúa e IISUNAM, México, 1998.

⁴³ Ver Ziccardi, op. cit. pág. 21

⁴⁴ Ver Ziccardi, op. cit. pág. 21

⁴⁵ En Sergio Galilea y Pablo Jordán, *Governabilidad Urbana en Chile: Algunas Reflexiones, Enfoques y Propuestas*, del documento Chile-Urbano, Programa de Gestión Urbana, PNUD, Santiago de Chile, S/F.

más tradicionales de gobierno o liderazgo, nos permite incorporar el control ciudadano de la gestión gubernamental". Baum,⁴⁶ habla de temas tales como: procesos decisionales, participación ciudadana, grupos de interés, inclinaciones de la autoridad y control ciudadano, todos elementos claves del concepto de gobernabilidad. Ziccardi (1996), habla de la eficiencia, equidad, honestidad y responsabilidad (accountability), como elementos que construirían la gobernabilidad. De aquí se puede desprender que la gobernabilidad aparezca como el "buen gobierno".

Victoria Camps entiende el "buen gobierno" como un proceso de ajuste a las necesidades de la sociedad y a las capacidades del gobierno para responder a ellas, como una interacción, una dialéctica continua entre gobernantes y gobernados. Para acercarse al buen gobierno se deben cumplir tres objetivos: eficiencia, efectividad y legitimidad, esta última encierra juicios de valor por lo tanto se trata de apreciaciones subjetivas, de ahí que se mencionen tres elementos que otorgan legitimidad; el respeto a la norma constitucional, fidelidad al propio programa político y la ejecución del programa, o sea, hay que adecuar los medios –la práctica política– a los fines propuestos.

Matus⁴⁷, esquematiza las dimensiones de la función de gobierno en tres grupos fundamentales: las políticas de gobierno, la gobernabilidad del sistema y la capacidad de gobierno:

- Las políticas de gobierno, tienen que ver con la elaboración del proyecto de gobierno y la conducción del proceso necesario para llevarlo a cabo.

⁴⁶ En Sergio Galilea y Pablo Jordán, op. cit. pág. 310

⁴⁷ En Sergio Galilea y Pablo Jordán, op. cit. pág. 312

- La gobernabilidad del sistema, guarda relación con las relaciones entre las variables que controla y no controla un actor en el proceso de gobierno.
- La capacidad de gobierno, se refiere, por lo tanto, a las técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor o conjunto de actores para dirigir el proceso social hacia objetivos previstos en función de la gobernabilidad del sistema y de las propuestas del proyecto de gobierno.

“En otras palabras, la gobernabilidad es una dimensión del sistema de gobierno que permite transformar las directrices o propuestas de gobierno en las acciones que desarrollan los actores que participan del gobierno. Proyecto, gobernabilidad y gestión hacen el gobierno” (Galilea y Jordan s/f: 311).

Lo que aquí nos ocupa es la relación que esta conceptualización pueda tener con el gobierno de las ciudades, de ahí que la *gobernabilidad*, se entenderá como la búsqueda por establecer una relación legítima entre la sociedad civil y el Estado, entre el gobierno y los gobernados, en la perspectiva de acrecentar la capacidad de respuesta de las instituciones. Se podrá concebir como el desarrollo de propuestas destinadas a facilitar la acción de un gobierno, con el fin de asumir una conducción dinámica y creativa, que demanda un cambio en los estilos de acción, en pos de una articulación más estrecha con la comunidad en virtud de establecer un buen gobierno, que será entendido como aquel que promueve el bienestar general mediante: a) eficiencia y eficacia, b) honestidad y transparencia, y c) aceptación de la participación ciudadana.

Lo anterior le confiere una función determinante a la administración territorial —gobiernos locales—, los cuales deben asumir la tarea de, representar a la ciudadanía ante los otros niveles de gobierno. administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana y ejercer el gobierno democráticamente. Ahora, si entendemos a los espacios locales, como el nivel en donde se ejercen los derechos ciudadanos, en donde existe una relación más directa entre la burocracia local y los usuarios, en donde se pone a prueba la democracia territorial (Ziccardi,1996), tendremos que concluir que, son los adecuados para que se pueda expresar la participación ciudadana.

D.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El tema de la participación ciudadana es eminentemente político. Se desenvuelve en el complejo contexto del ordenamiento del aparato Estatal, la descentralización territorial, y la profundización de la democracia, lo que ha dado como resultado que la participación ciudadana se posicione en el centro de las preocupaciones para los investigadores urbanos, como para aquellos interesados en el mejor desempeño de la administración pública.

El discurso que se articula en torno a la participación ciudadana se muestra como “políticamente correcto”. Ésta es mostrada como una posibilidad de ahorro real y optimización de recursos económicos y políticos; aparece como la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos económicos. En ese sentido, se la entiende como un recurso funcional, como un medio para aliviar

las demandas de servicios sociales y de subsidios, regulando el gasto público. (Guerra, 1997)

Por el lado de la descentralización se destaca que, si bien el traslado de competencias y atribuciones hacia los gobiernos locales puede implicar dificultades de orden financiero y administrativo, éstas pueden ser subsanadas si se abren espacios institucionales que consoliden formas innovadoras de participación ciudadana, que intervengan en la gestión y aumenten la eficiencia de los gobiernos locales⁴⁸. La participación aparece así como la condición fundamental para que la descentralización contribuya efectivamente a aumentar la eficiencia en la provisión de bienes públicos a nivel territorial.

La perspectiva de la profundización de la democracia, que nace como respuesta a las experiencias autoritarias y al desgaste de los sistemas de intermediación – preferentemente los partidos políticos –, tiene que ver con la revalorización de la sociedad civil, la que pasa por el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones que afectan sus condiciones de vida⁴⁹. La participación incrementa el potencial democrático de una nación, justamente porque aumenta el compromiso ciudadano con valores democráticos tales como la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos de gobierno e interesada en hacerse oír por éste. (Mellado, 2001)

⁴⁸ En este sentido se inscribe el concepto de *Empoderamiento* desarrollado por el Banco Mundial. Significa aumentar la autoridad y el poder del individuo sobre los recursos y las decisiones que afectan a su vida - generar poder en dotación de capacidad de decisión-

⁴⁹ Aquí nuevamente aparece el espacio local como una dimensión privilegiada, en palabras de Borja y Castells (1997), “la ciudad es la posibilidad de construir una democracia de proximidad, de participación de todos en la gestión, de los asuntos públicos y de reforzamiento de las identidades colectivas integradoras.

Nuria Cunill(1991) nutre la reflexión, planteando que la participación ciudadana puede ser asumida como un medio de fortalecimiento de la sociedad civil, puesto que se le pueden transferir funciones o decisiones que habían permanecido tradicionalmente en manos del Estado o de la administración pública, y a la vez puede ser entendida como un medio de socialización de la política, en tanto supone generar nuevos espacios de articulación del estado con la ciudadanía.

Para Alicia Ziccardi (1998), la participación ciudadana contribuye a crear condiciones para consolidar la gobernabilidad democrática, puesto que a diferencia de otras formas de participación (política, comunitaria, etc.), se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales, representando intereses particulares (no individuales). Específicamente, en el ámbito local, según la misma autora (Ziccardi, 2002) la participación ciudadana cumpliría funciones de: otorgar legitimidad al gobierno, ser un escalón en la construcción de una cultura democrática y contribuir a hacer más eficaces las decisiones y la gestión públicas.

Antes de seguir avanzando, es necesario detenernos en el concepto de ciudadanía. La ciudadanía básicamente apunta a que los gobernados tengan una conciencia de pertenencia a la sociedad política; de ahí que sea un componente esencial de la democracia; por lo tanto el ciudadano es el protagonista de la esfera pública, portador de derechos y responsabilidades en su relación con el Estado y la comunidad política.

La ciudadanía es un status con que las comunidades políticas legitiman la pertenencia e identidad de los individuos a esas comunidades. El

Estado nacional es el referente por excelencia de esa comunidad política, aún cuando esta univocidad se ve cuestionada por la globalización y la existencia de poderes supranacionales en el plano económico y político, por el fortalecimiento de gobiernos locales y regionales, por mecanismos de justicia y representación que traspasan las fronteras de los países. El Estado nacional es el que refrenda la condición ciudadana en cualquiera de las otras instancias mencionadas. (Provoste y Valdés, 2000)

Para Mellado (2001) la definición mínima de ciudadanía se refiere "a un grupo de individuos racionales, libres e iguales ante la ley, que conforman el sujeto por excelencia de la cosa pública y de la legitimación del poder, ya que la fuente primaria y última del poder es la voluntad del pueblo, es decir, de los ciudadanos. De esa forma, la ciudadanía es una calidad jurídico-política que corresponde a ciertos individuos de un país que el Estado les reconoce bajo determinadas condiciones y del reconocimiento de ella se deriva a favor de los ciudadanos un conjunto de derechos públicos que son denominados derechos políticos".

Carlos Sojo (2002), distingue dos planos, uno jurídico formal que se resuelve por la definición de un marco normativo de derechos y deberes de observación obligatoria para el conjunto de individuos abarcados en una comunidad histórico-territorial, denominada nación. En el segundo plano, denominado orden político-ideológico, la ciudadanía se refleja como la autocomprensión dominante que se define como portadora del contenido integrador de la sociedad.

Para el sociólogo británico Thomas H. Marshall⁵⁰, la ciudadanía supone tres tipos de derechos a lo largo de la historia: a) una ciudadanía civil (siglo XVIII), libertad de expresión, pensamiento y acción, libertad religiosa, libertad de propiedad y de contrato y el derecho a la justicia. b) una ciudadanía política (siglo XIX), que se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder y el derecho a elegir y ser electo. c) finalmente una ciudadanía social (siglo XX), que por su extensión es definida dentro de un rango que va desde el derecho al bienestar y la seguridad económica hasta el derecho a compartir con el resto de la comunidad la herencia social y a vivir la vida como un ser civilizado de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad. Se trata de una concepción que sienta las bases de una definición socialdemócrata de la ciudadanía; de ahí que se le asocie a la expansión del Estado de Bienestar, ocupando un lugar destacado en las conceptualizaciones contemporáneas de la ciudadanía.

Bottomore⁵¹ distingue entre ciudadanía formal, definida como la membresía de un Estado Nación, y ciudadanía sustantiva, que implica tener derechos y capacidad de ejercerlos, con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por Marshall. La ciudadanía formal no es requisito previo para forma alguna de ciudadanía sustantiva.

Hannah Arendt⁵², habla de una ciudadanía como el espacio de construcción de lo público y cuya concepción de la política está basada

50 En Carlos Sojo, La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano, Revista de La Cepal, n° 76, 2002. El texto original es de 1949 (Citizenship and Social Class.)

51 En Carlos Sojo, op. cit, pag 29

52 En Patricia Provoste Fernández y Alejandra Valdés Barrientos, Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: Sistematización de experiencias innovadoras, PAPER N° 22, Instituto

en la idea de la ciudadanía activa, esto es, en el valor e importancia del compromiso cívico y de la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan la comunidad política. Para esta autora los espacios públicos cobran existencia siempre que los ciudadanos se agrupen por el discurso y la acción, confiriéndole poder a esa acción. El espacio público sería aquel en el que los ciudadanos interactúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común. La práctica de la ciudadanía es valorada, por un lado, porque capacita a cada ciudadano a ejercer sus poderes de acción, a desarrollar sus capacidades de juicio y a lograr, por acción concertada, algunas medidas de eficacia política. Por el otro, porque permite la creación de numerosos espacios públicos en donde los individuos pueden demostrar sus identidades y establecer relaciones de reciprocidad y solidaridad.

De las argumentaciones anteriores, podemos desprender que la participación está en el centro del concepto de ciudadanía. Una definición consensuada de la participación en los últimos tiempos, es entenderla como un conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental (SEGPRES, 2002).

La participación tampoco presenta una visión unívoca en cuanto a su significado; su uso en las últimas cuatro décadas no ha obedecido a un trabajo conceptual de un orden teórico riguroso; más bien se ha desarrollado de acuerdo a las circunstancias políticas y sociales que han

Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2000. Texto original: Hanna Arendt, *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 1993

caracterizado determinados momentos históricos de América Latina (Palma, 1998).

Podemos distinguir el discurso de la participación en las distintas épocas históricas en las que el concepto adquirió relevancia. Según Palma (1998), desde principios de los 60 hasta hoy, el contenido con el que se ha impulsado la “participación” no ha sido el mismo. En los 60, la participación se proponía como un imperativo ético, la “sociedad justa”, una convivencia en la que todos habrían de compartir responsabilidades, y decisiones. La participación aparecía como una capacidad natural que en ese momento se encontraba aplastada por la carga de la dominación, impulsar la participación equivalía a encaminarse en la recuperación del orden natural (justo); era fundamentalmente bueno y deseable que las personas exigieran sus derechos hacia la igualdad.

Para la década de los setenta, la crisis de representatividad se expresaba en la poca incidencia de los órganos de representación frente al gobierno y al creciente burocratismo estatal. La participación se convertía en el instrumento mediante el cual otras instancias u órganos asumirían el papel del estado y llevarían a la población a intervenir en la satisfacción de las necesidades no atendidas (Arzaluz Solano, 2001).

En los 80, en el marco de una nueva sensibilidad que reivindica lo individual y rechaza los proyectos estructurales, se percibe a la participación —fundamentalmente al calor del trabajo de las Organizaciones no gubernamentales en la esfera territorial— como una capacidad que debía ser educada (y que se podía deseducar) y que no se trataba de una disposición innata al sector popular. La educación de tal capacidad se entendió como un proceso en el cual, necesariamente,

el cambio cultural se provocaba a partir de una práctica de construcción de sociedad deseada que, en este caso, era empujada por los sujetos y no por el Estado.(Palma, 1998)

En la década de los noventa confluyen diversos factores para fortalecer la participación como práctica social cargada de sentido. El neoliberalismo se mostró incapaz de superar los problemas sociales; de ahí la demanda porque el Estado retome su papel en la organización y funcionamiento de la sociedad, lo que favorece las discusiones en torno a la "participación".

Corvalán y Fernández (1998), realizan una revisión del concepto de la participación desde cuatro grandes tradiciones o perspectivas analíticas de las ciencias sociales: la tradición liberal, la de la acción integradora en el contexto de la movilización colectiva y aquella que hace referencia a la alienación. La participación en la tradición liberal⁵³ la entienden como una conducta de tipo individual cuya expresión colectiva no sería otra cosa que la agregación de individuos, o dicho de otra manera, la participación de los individuos generaría un efecto colectivo, pero este último no es superior ni distinto de la suma de las acciones de los primeros. Proponen que, desde la tradición liberal, la participación tendría un sentido de satisfactor de necesidades que el individuo ha identificado, y por consiguiente buscar las instancias asociativas para satisfacerlas.

La acción integradora la definen como un conjunto de iniciativas de política y de intervención social que de manera esquemática, define dos

⁵³ Llamam tradición liberal al pensamiento de alcance filosófico, sociológico y económico que se gesta desde poco antes de la revolución francesa, y que fundamenta los substratos económicos y políticos de la sociedad moderna: el capitalismo y la democracia. Pág, 5

aspectos de la realidad social. El primero estaría constituido por los espacios oficiales y legítimos en los cuales prima un campo normativo, valórico y cultural moderno y racional. El segundo, es un espacio anómico, carente de acciones racionales, marginal y pobre, en el que dominarían normas y valores poco deseables. La diferencia de la participación de los individuos, entre la tradición liberal y la acción integradora se refiere más que nada a que en ésta última los individuos no transitan de la situación individual a la colectiva sobre la base de una motivación o demanda propia y consciente, sino que lo hacen a partir de procesos impulsados y estructurados desde agentes externos que predefinen las necesidades a satisfacer⁵⁴.

La participación en el contexto de la movilización Colectiva⁵⁵ se refiere a una acción fundamentalmente colectiva, con énfasis en la reivindicación de derechos y recursos, y con la intención de crear un actor colectivo capaz de llevar a cabo tales objetivos. Se pone énfasis en la formación de un proyecto político. La participación respondería a una conducta asociativa intencional del individuo en conjunto y en sintonía con otros a quienes interprete como similares o convocados por una misma problemática o motivación. La característica principal de esta

⁵⁴ En el caso de Chile, este fue el escenario en que se desarrolló el proceso de organización comunitaria que fue conocido como Promoción Popular, auspiciado por el gobierno demócrata cristiano de Eduardo Frei Montalva. En función de éste se da vida a la Ley de Organizaciones Comunitarias, que permitía la creación de las Juntas de Vecinos.

La Promoción Popular fue una estrategia elaborada por DESAL, Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina, que fue fundado por el sacerdote jesuita Roger Vekemans. Su política estaba inspirada en la doctrina social de la iglesia y su objetivo fundamental era contener el comunismo, alejando la influencia marxista de esos sectores marginales. Se basaba en una teoría conocida como de la marginalidad. Entendía la marginalidad como falta de integración interna, como falta de participación en los beneficios y recursos de la sociedad, y en la red de decisiones sociales. La promoción se visualizaba como una necesidad de sacar a esos grupos del estado de marginalidad en que se encontraban. Se concebía que esa labor debía realizarla el Estado (Giusti, s/f)

⁵⁵ Este aporte teórico proviene fundamentalmente de Alain Touraine (1978), quien postula tres elementos de base para la constitución de los movimientos sociales: la identidad, la oposición y la totalidad. La interpretación de la participación como movilización colectiva se expresó en Chile con mucha fuerza en la década de los ochenta, a partir del trabajo de las Organizaciones no Gubernamentales y en particular de la Educación Popular

concepción tiene que ver con la voluntad y la plena conciencia del individuo respecto de la situación de la que forma parte.

La base conceptual de la perspectiva de la alienación es el pensamiento marxista. Desde esta perspectiva, los individuos están alienados, es decir, experimentan una representación de la realidad que no se correspondería con las condiciones objetivas en que desarrollan su existencia. La movilización se produce a partir del momento en que los individuos abandonan esta falsa conciencia y adquieren una de naturaleza auténtica, cuyo reconocimiento les hace encabezar una acción de lucha revolucionaria contra un adversario de clase. El individuo se motiva a participar sólo en el momento en que adquiere la verdadera conciencia, es decir, en el instante en que escapa de la alienación. El elemento central de la explicación participativa en la perspectiva de la alienación está dado por el tránsito de una falsa a una verdadera conciencia de la realidad.

En el momento actual, según Palma (1998), se pueden distinguir tres líneas de pensamiento que recuperan el tema de la participación. Desde una vertiente de pensamiento neoliberal, se incorpora la participación en el supuesto que los individuos se desenvuelven en un escenario neutro, donde cada uno avanza según su propio empeño. Otra vertiente de reflexión ubica la participación como un instrumento necesario a las nuevas políticas sociales; se trata de un aporte "funcional" al desempeño de las políticas, porque bajan los costos y permiten que con los mismos fondos se alcance una cobertura mayor. Finalmente, una línea que recoge los desarrollos impulsados por la Educación Popular, y que entiende la participación como una "práctica" cuyos propósitos se ubican, fundamentalmente, en la perspectiva del "desarrollo de las

personas que participan”, busca modelar la realidad a través de una acción altamente intencionada, que deje huella en la realidad.

Pedro Demo⁵⁶ entiende que sólo hay participación cuando se trata de una conquista, cuando los sectores subordinados se levantan para arrebatarse el espacio a los dominadores (y al Estado que los representa); para Demo la acción de participar constituye al sujeto-ciudadano, y entiende que cualquier donación de espacio participativo por parte de los no-dominados, anula esa posibilidad de desarrollo del sujeto; esa participación puede provocar el efecto material, pero disuelve la posibilidad del efecto socio-cultural. En esa misma idea es en la cual podemos inscribir la definición de Fals Borda (1985); para él, participar significa el rompimiento voluntario y vivencial de la relación asimétrica de sumisión del injusto monopolio de clase, dependencia implícita en el binomio sujeto/objeto. El quiebre del binomio asimétrico es la esencia del concepto de participación; la relación debe convertirse en sujeto-sujeto.

Ahora, frente al concepto de Participación Ciudadana, Diego Palma (1998) plantea que éste surge en el encuentro de dos dinámicas. Por un lado, *la capacidad de participar*; las actitudes y las habilidades que los sectores, llamados a incorporarse en una empresa común han desarrollado a través de las prácticas y de la reflexión sobre éstas que han acumulado con anterioridad y que ellos traen como aporte a la realización de esta empresa. Por el otro, *la oportunidad de participar*, es el espacio incorporado e inscrito en el diseño de las políticas o en la organización de la red, que permite el adecuado ejercicio de la

⁵⁶ Demo Pedro, en Diego Palma, *La Participación y la Construcción de Ciudadanía*, Publicaciones del Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad ARCIS, N°27, Santiago de Chile 1998. Texto original en “Participacao e Conquista”, ed Univ. de Ceara, Fortaleza, 1987.

capacidad de participación que aporta el grupo concreto que se incorpora en esa acción colectiva. Se puede hablar de participación cuando se ha provocado una adecuación entre las dos dinámicas. Cuando sólo hay interés en abrir oportunidades a la participación, entonces estamos enfrentados a políticas “asistencialistas” en las cuales se diagnostican sólo necesidades (no capacidades ni potencialidades) y la política asume el encargo de responder a esas carencias. Cuando el ajuste se produce porque las capacidades de los incorporados se deben adecuar a las oportunidades que la política propone, de acuerdo a las exigencias de coherencia interna propias de la propuesta (racionalidad instrumental), entonces estamos en el campo de la participación funcional. En ese entendido es que Diego Palma desarrolla el concepto de “participación sustantiva”, que se expresaría cuando las políticas participativas facilitan el desarrollo personal. “Se empuja el desarrollo de los sujetos sociales y funda la educación ciudadana, sólo se puede intentar en aquellos contextos comunales en los que, por una parte las autoridades locales, sus aparatos y las organizaciones y redes vecinales por otra, coinciden en los propósitos generales y pueden llegar a acordar en cuanto a los procedimientos para perseguir tales objetivos”.

A partir de los párrafos anteriores, queda claro que el tema de la participación es manejado desde varias orientaciones, escalas y baterías conceptuales e ideológicas; de ahí que muchas veces se hable de participación ciudadana y se confunda con otros niveles; sólo ciertas formas de participación representan una expresión ciudadana, por lo tanto, para nosotros es importante determinar, para efectos del presente trabajo, qué vamos a entender por participación ciudadana, para lo cual partiremos haciendo una distinción entre participación política, social y comunitaria.

La participación política se refiere a la actividad voluntaria mediante la cual los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y directa o indirectamente en la elaboración de la política gubernamental. Estas actividades abarcan el ejercicio del voto, la búsqueda de información, la discusión y el proselitismo, la asistencia a reuniones, la aportación económica y la comunicación con los representantes. Las formas más activas de esta clase de participación incluyen afiliación formal a un partido, persuasión y recolección de votos, preparación de discursos y escritos, trabajo en campañas electorales y presentación de candidaturas a los cargos públicos y del partido (Arzaluz Solano, 2001).

La participación social se puede identificar como la asociación consciente de individuos en torno a alcanzar un objetivo determinado o a la defensa de sus intereses sociales. Se ve reflejada en formas de participación sectorial o virtual: demandas sociales reivindicativas y urbanas, movimientos sociales – feministas, ecologistas, pacifistas, juveniles, infantiles, en pro de la niñez, la salud, la educación, obreros, etcétera. La participación comunitaria se refiere al involucramiento de los individuos en el mejoramiento de su nivel de vida. Está generalmente ligada a la participación local tradicional y a la resolución de conflictos locales que imponen a los individuos condiciones y funciones comunitarias determinadas, con independencia del gobierno y del Estado o en constante interacción con ellos y con relativa autonomía. (Alvarez y Castro, 1999).

Tanto la participación social y la comunitaria son formas de participación ciudadana, porque los individuos interactúan en el marco de los

derechos que les otorga el Estado e inciden en el espacio público reservándose los ciudadanos el derecho de relacionarse o no con el gobierno. Para Cunill (1991) las diferencias fundamentales con la participación ciudadana consiste en que estas acciones sociales no se plantean respecto de una actividad pública, sino que se tratan de una actividad social, que sólo eventualmente puede requerir de la ayuda del estado a través de la asistencia técnica, ayuda material, capacitación o medios institucionales, y por lo general esa ayuda se expresa en términos asistenciales. La participación ciudadana se reserva a la relación entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal (Ziccardi, 1998).

En síntesis, la participación ciudadana es un acto social, colectivo, por medio del cual los individuos —ciudadanos con derechos y obligaciones— toman parte de los asuntos públicos del Estado. La entendemos como una capacidad reflexiva, que le permite a los individuos y a los grupos organizados influir en la sociedad. Es un acto voluntario de interacción social que guarda relación con la intervención concreta en las actividades públicas. Vale decir, implica la posibilidad real, en un plano de relativa igualdad, de aumentar su grado de influencia en los centros de decisión de las materias que afectan a sus realidades cotidianas o locales. Mediante esta interacción, el individuo adquiriría un mayor ejercicio del poder. Según Alicia Ziccardi (1998: 16), “para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el ámbito

de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos”.

SEGUNDA PARTE: ASPECTOS METODOLÓGICOS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

III.- ESTRUCTURA METODOLÓGICA.

1.- EL PROBLEMA QUE NOS OCUPA

En la mayoría de los países latinoamericanos se está configurando un nuevo contexto, marcado por el predominio de la economía capitalista de mercado, por el impacto de la globalización y por la democratización de los sistemas políticos. En mayor o menor grado, esto provoca un desajuste en la ecuación básica entre Estado y Sociedad¹, que durante décadas fue el eje articulador de la acción social. En ese mismo sentido, las relaciones que se establecen entre sociedad y territorio empiezan a ser cualitativamente diferentes, se manifiestan en un debilitamiento de la capacidad instrumental del gobierno central, el cual debe rediseñar su funcionamiento, modificando sus formas de actuación y operación, en favor de las estructuras de menor escala, como es el caso de los gobiernos locales y la participación ciudadana. En estas particularidades se fundan las bases de una nueva *governabilidad urbana*.

El orden social actual comenzó a tomar cuerpo a partir de la Reforma del Estado, como consecuencia de la crisis del modelo de Estado Social Burocrático (Bresser y Cunill, 1998), que desencadenó el fenómeno de los ajustes estructurales de carácter económico y de corte neoliberal, que lesionaron la legitimidad y el modelo de gestión del Estado.

¹ Se refería a la correspondencia entre estructura y actor, donde la dimensión estructural -Estado, economía, política- era el elemento determinante en la conformación de la acción colectiva y los actores sociales (Garretón, 2002).

La puesta en marcha de las prácticas neoliberales, junto con la diferenciación funcional y la complejidad creciente que adquiere el sistema², ocasionan, entre otras cosas, un conflicto con la forma tradicional de organización del Estado-Nación, que se puede identificar como la pérdida de centralidad del Estado, ya que colocan al aparato público en una dificultad creciente para controlar la economía. El conflicto se genera en la medida en que se reduce el rol coordinador del Estado, se le restan competencias y se apunta en esencia a fortalecer el sector privado, privilegiando al mercado como agente del desarrollo. En ese mismo sentido, se da paso a la desarticulación de los actores ligados al modelo de sociedad industrial de Estado Nacional (ejemplo, los sindicatos). Por lo tanto, se genera un espacio donde la representación social está condicionada por la dispersión ideológica y la fragmentación del poder político.

En cuanto a la política social, se abandonan los objetivos orientadores de carácter universalista, lo que se traduce en una capacidad redistributiva limitada, con más énfasis en programas asistenciales y políticas sectoriales focalizadas, por lo general ineficaces e ineficientes. El gobierno central empieza a tomar distancia de su responsabilidad social y transfiere a los gobiernos locales y a las organizaciones de la sociedad cada vez más funciones. En esa idea se inscriben la reestructuración de la

² La sociedad moderna puede ser descrita, de acuerdo a la propuesta de N. Luhmann, como un gran sistema social estructurado primordialmente sobre la base de una diferenciación por funciones. Vale decir, la política, la economía, la religión y la educación, son sistemas de funciones que tienen la particularidad de seleccionar un entorno social en la medida de sus propias posibilidades estructurales, autopoieticas. Todas las funciones son importantes y necesarias, no existe jerarquía entre ellas. El sistema político ya no puede ser considerado como el centro o el núcleo de la sociedad.

seguridad social y las políticas de la descentralización de los recursos y las competencias, desde instancias superiores hacia lo local.

La pérdida de centralidad del Estado demandó el tránsito hacia una nueva configuración territorial del poder, o dicho en palabras de Boisier, una nueva *matriz de distribución del poder*. De allí, que la racionalidad sustantiva dominante comenzó a elaborar instrumentos que redimensionaran el rol del aparato público, inaugurando de este modo la *Reforma o Modernización del Estado*.

En la nueva estructura espacial, a la que se tiende, gana jerarquía la localidad de escala menor. La estructura organizacional centralista del Estado-Nación tiende a ser reemplazada por espacios pequeños, con características sociales, culturales y económicas diversas, en donde el rol que le corresponde a la comunidad, a la ciudadanía, en la gestión de ese espacio es central.

La modernización del estado, entre otras cosas en esta nueva dinámica de acción, debe hacerse cargo de superar los obstáculos del centralismo del poder, encarando el quiebre de las pautas tradicionales de diseño e implementación de las políticas sociales desde el nivel central, haciendo frente a la complejidad burocrática, a la ineficiencia de los criterios de asignación de recursos y a la profundización del sistema democrático y poniendo en el centro de la preocupación a la eficiencia, la equidad y la responsabilidad con que se aplican las políticas de acción pública. Por lo tanto, la Modernización del aparato público se presenta como una

alternativa, dentro de la racionalidad hegemónica, para la asignación de los recursos públicos, y la nueva modalidad de organización general del Estado nacional.

El objetivo principal de la modernización, es la búsqueda de nuevos mecanismos de interacción social, que posibiliten nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil, para que se pueda construir un nuevo pacto social. Se trata de que dicho pacto, por un lado, debe relegitimar las formas de dominación capitalista y renovar las condiciones necesarias para avanzar en una etapa superior de acumulación del capital, y por el otro, responda a la creciente complejidad social y a las demandas de la ciudadanía. Dentro de esta idea adquiere fuerza la descentralización, como mecanismo efectivo en la distribución del poder, la flexibilización del burocratismo y la profundización democrática, por ende la inclusión de la participación ciudadana.

Para superar la crisis de legitimación, los estados descentralizan algo de su poder a las instituciones políticas locales y regionales, mientras que los niveles inferiores de gobierno asumen la responsabilidad de vincularse con la sociedad en la gestión de los asuntos de la vida cotidiana, para reconstruir la legitimidad mediante la descentralización (Castells, 1997).

Efectivamente, los espacios locales pueden constituir un lugar privilegiado para un mejor desempeño del rol público y de la democracia. Es posible suponer que en ellos se puede formar una creciente conciencia colectiva de pertenencia e identidad. La expectativa es que a partir de ellos se generen mecanismos de

equidad económica y social. El objetivo es lograr una mayor participación de los que están directamente afectados por las políticas a implementar, es decir, de la ciudadanía, de manera que pueda incidir de algún modo en el diseño e implementación de las mismas.

En síntesis, la descentralización de funciones y recursos a los espacios locales (los municipios) ofrece nuevas condiciones a los ciudadanos para modificar e intervenir en su entorno, puesto que es el nivel en donde existe una relación más directa y una mayor proximidad entre la burocracia (local) y los usuarios.

En el caso chileno, el proceso descentralizador adquirió fuerza con la llegada del primer gobierno democrático, a inicios de la década de los noventa; si bien el proceso como tal lo inician los militares durante el periodo autoritario, éste estuvo enmarcado fundamentalmente en objetivos geopolíticos y de control de la ciudadanía³. Los avances principales se registraron con la llegada de la democracia en marzo de 1990, constituyéndose la descentralización en parte integral de la agenda de los gobiernos concertacionistas⁴. A partir de entonces, se ha logrado consolidar gradualmente en los planos territorial, económico, social e institucional.

Actualmente este proceso está gravitando en reformas a las estructuras de administración estatal. Se habla de la modernización de los servicios

³ En Chile la dictadura militar suprimió las antiguas provincias para reemplazarlas por regiones numeradas y desde entonces se declara creadora de la Regionalización, aunque lo único que hizo fue desconcentrar territorialmente los servicios nacionales, manteniendo un férreo control político sobre los gobiernos regionales y locales (Valenzuela Van TreeK, 200). Es más apropiado referirse a esta etapa como desconcentración con poder de decisión limitado, coherente con el objetivo central del régimen autoritario de mantener el control de los espacios sociales y políticos (Pressacco y Huerta, 2000)

⁴Coalición política formada por la oposición a Pinochet; los partidos ejes que la integran son el Partido Demócrata Cristiano, el Partido por la Democracia y el Partido Socialista.

públicos, poniendo el acento en la satisfacción del cliente, los derechos de los usuarios y los mecanismos de consulta, atención y reclamo que facilitan su ejercicio. Sin embargo, aunque estas reformas son necesarias, la ciudadanía no suele exigir control o mayor acceso a las decisiones; desde ese punto de vista, los esfuerzos son insuficientes para establecer una nueva relación entre Estado y ciudadanía (Provoste y Valdés, 2000).

Dado lo anterior, los mayores avances se han registrado en la descentralización territorial, puesto que los principales esfuerzos se han vertido en la creación y consolidación de los gobiernos regionales y el fortalecimiento de la institución municipal.

En el ámbito municipal, se puede mencionar la democratización del municipio mediante el sufragio universal para la elección de alcaldes y concejales, en el año 1992. Posteriormente, con la modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, promulgada en 1999, se introdujo importantes innovaciones políticas, tendientes a una mayor flexibilidad administrativa y a profundizar la democracia local con normas de transparencia y participación ciudadana.

Dado el traspaso de competencias, la agenda pública del gobierno local⁵ se ha visto sometida a una gran complejidad. Los municipios en Chile cada vez tienen mayores responsabilidades, por ejemplo respecto de la calidad de vida de las personas: manejan 21 subsidios sociales; son responsables de la educación del 60% de los niños chilenos y de la

⁵Para ser rigurosos, hay que hacer la aclaración que en Chile no existe la figura del gobierno local, sino que existen las administraciones municipales. No es posible hablar en Chile de la existencia de Gobiernos Locales, dado que la mayoría de las funciones que la Constitución asigna a los municipios se encuentran reguladas por leyes de carácter nacional y decisiones administrativas del Gobierno Central, ejercidas a través de sus ministerios, lo cual deja a los municipios y sus autoridades en el rol de Administraciones Locales.

atención en salud primaria de aproximadamente el 50% de la población; están vinculados al desarrollo urbano y a los programas para combatir la pobreza. Asimismo deben atender la recolección de basura, mejorar la iluminación de las calles y desarrollar parques, plazas y lugares públicos. Son el principal puente de acceso a los diversos servicios prestados por el Estado, ya que son el único ente público presente en las 342 comunas⁶ del país; en consecuencia, son el principal y más directo medio de relación entre los ciudadanos y el Estado⁷.

El nuevo artículo 110 de la Constitución faculta a los municipios para el cumplimiento de sus funciones, a crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, y a establecer los órganos o unidades que la ley orgánica municipal respectiva permita. Además, también en la modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades destacan especialmente: la incorporación de algunos conceptos de planificación municipal que contienen potencialidades democráticas, el Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador Comunal, Planes Comunales de Educación, Consejos Locales de Salud y la ampliación de la competencia municipal en las áreas de asistencia jurídica, fomento productivo, prevención y atención de catástrofes, seguridad ciudadana y promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. (SUBDERE, 2000(a), pág 7)

En cuanto a la participación ciudadana, los principales esfuerzos se ven reflejados en un nuevo marco jurídico para las organizaciones que

⁶ La comuna corresponde a la división político administrativa del territorio nacional. La administración local de cada comuna reside en la Municipalidad, como a cada comuna le corresponde un municipio se entienden casi como sinónimos.

⁷ Germán Correa, Documento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo Políticas Públicas: “Descentralizar el Estado desde la Región”, Santiago de Chile, 2001.

operan en el territorio, como son las Juntas de Vecinos⁸ y demás Organizaciones Comunitarias (Ley 19.418), y la incorporación en la Constitución de una norma nueva sobre participación local, dentro de las cuales destaca la obligatoriedad de desarrollar Ordenanzas de Participación Ciudadana a nivel de todos los municipios y la incorporación de mecanismos de consulta a la comunidad en la Ley General de Bases del Medio Ambiente y otros aspectos, como las audiencias públicas, plebiscito comunal, ordenanzas de participación, cuentas públicas, y oficinas de reclamos. En suma, la nueva institucionalidad municipal permea y estimula (en el papel) la participación ciudadana en la planificación de su propio entorno, o en la gestión de servicios y programas municipales.

No obstante lo anterior y de que los niveles de asociación que se registran en Chile son altísimos⁹, sólo excepcionalmente se ha logrado viabilizar una participación ciudadana en la gestión pública que vaya más allá de las elecciones. A pesar del gran interés que ha suscitado el tema de la participación ciudadana desde el restablecimiento de la democracia en Chile, la cual ha sido impulsada por distintos sectores políticos y gubernamentales, ésta sigue siendo la principal debilidad del proceso.

⁸ Las Juntas de Vecinos son organizaciones comunitarias de carácter territorial. También existen aquellas de carácter funcional que no tienen como unidad de referencia a la unidad vecinal sino a la comuna. Ambas tienen como objeto principal el desarrollo de intereses específicos de la comunidad

⁹En comparación con los otros países latinoamericanos, ver mapa de asociatividad elaborado por el PNUD para el año 2000. El estudio del PNUD ubicó 83.386 organizaciones sociales con un promedio de 56 asociaciones por cada diez mil habitantes. Las organizaciones se clasificaron en: “de asuntos económicos” con un 20%, (incluyen sindicatos, colegios profesionales, asociaciones gremiales, etc.), un segundo grupo vinculados a temas de salud, educación y vivienda con un 20% (centro de padres, organismos estudiantiles, comites de salud, etc.), un tercer grupo de “asociatividad vecinal” con un 20% (Juntas y asociaciones de Vecinos) (PNUD, 2000, p. 17).

En general, existe la percepción de que existe una demanda insatisfecha por participar en las decisiones. Los logros que se exhiben tienen que ver con la práctica de algunas organizaciones funcionales, que se movilizan en torno a objetivos concretos o en pos de la solución de problemas puntuales, que se pueden resolver por la vía de acceder a recursos estatales definidos con anterioridad (por ejemplo, pavimentos participativos, construcción o remodelación de áreas verdes, etc.). Por lo demás, la gente regularmente sólo asiste a reuniones en donde su único papel es escuchar lo que las autoridades quieren decirles.

“En la actualidad, en muchas municipalidades la participación queda reducida a las reuniones informativas más o menos periódicas entre el Alcalde y la comunidad, o a la asistencia de algunos vecinos a las reuniones del Concejo Municipal, que están legalmente abiertas a la asistencia de público. Algunos municipios han realizado plebiscitos sobre determinadas materias”.¹⁰

La nueva institucionalidad creada, con la consiguiente reconstitución de las estructuras de participación ciudadana, no ha fortalecido a la ciudadanía para que está incida en las decisiones públicas y en la gestión de su propio territorio. Por consiguiente, tendremos que concluir que el proceso de descentralización al interior de los municipios en Chile, ha sido insuficiente para generar condiciones y oportunidades reales, para que la gente pueda plantear sus propias alternativas en los procesos de toma de decisiones.

¹⁰Germán Correa, ob cit, pág 47.

2.- Objetivos

Una primera intención del trabajo es explorar las nuevas relaciones generadas por el proceso de la descentralización político-administrativa, al interior de los municipios chilenos. Partimos de que esta tendencia por la descentralización ha creado las condiciones legales y ha estructurado un planteamiento político, que en el nivel discursivo promueve la materialización de lo que en este trabajo denominamos "*Experiencias Sustantivas de Participación Ciudadana*". En esa lógica se ha generado una institucionalidad que algunos autores denominan post-burocratizada y que estaría en función, especialmente, de darle un nuevo sentido a la clásica relación paternalista y subordinada entre el Estado y la ciudadanía, planteamiento especialmente relevante en el caso de las administraciones locales.

En esta investigación el supuesto principal es que la participación ciudadana ha sido el elemento más débil de todo el proceso. Nuestras hipótesis se construyen sobre la ausencia de ciertas subjetividades sociales, que a nuestro juicio operarían como ejes dinámicos para establecer experiencias de participación ciudadana. Desde esa perspectiva nos proponemos analizar, como estudio de caso, a la ciudad de Temuco, capital de la Novena Región de la Araucanía, y reflexionar en torno a instancias como El Concejo Económico Social Comunal, CESCO, detectando las variables que han dificultado su puesta en práctica, como referencias para operacionalizar la discusión.

Se trabajará con dos dimensiones o perspectivas de análisis que guardan relación con la gobernabilidad urbana; a) una, definida como político-institucional, que se puede dividir en dos sub-niveles del

municipio: Los cargos electos, entiéndase concejales y alcalde, y por otro, funcionarios administrativos (directivos) vinculados a las organizaciones sociales y a la gestión (estamos hablando de: secretario municipal, administrador municipal, secretario comunal de planificación y director de desarrollo comunitario). b) En la unidad territorial-orgánica, nos estamos refiriendo a las Juntas de Vecinos –en su calidad de organizaciones territoriales– y a los pobladores.

Dimensión de análisis	
Político-Institucional	- Cargos electos - Funcionarios administrativos
Territorial-Orgánica	- Juntas de Vecinos - Pobladores

El objetivo central es aportar elementos que den cuenta de la presencia o ausencia, al interior de la ciudad de Temuco, de variables que ofrecerían la posibilidad de materializar prácticas concretas de participación ciudadana.

Entendemos a la participación ciudadana como una experiencia que posibilita un nivel superior de integración social, dado que se trata de un proceso de acción social altamente intencionado, que contribuye a la formación de sujetos con posibilidades de participar en la toma de decisiones públicas que afectan su cotidianidad, de actuar y de transformar su realidad.

De ahí, que la participación ciudadana sea una conducta observable en el individuo, lo que no impide que sea analizada como un fenómeno colectivo supra-individual, el que se puede operacionalizar mediante indicadores.

2.1- Objetivos Generales

- Establecer si existe la disposición por parte de las autoridades municipales a promover e implementar en los procesos decisorios, experiencias de participación ciudadana.
- Confirmar si la práctica de acción social, por parte de las Juntas de Vecinos como de los pobladores, se orienta a la búsqueda del establecimiento de vínculos con la autoridad local que se materialicen en experiencias de participación ciudadana.
- Determinar si las Juntas de Vecinos cuentan tanto con el reconocimiento y respaldo de las autoridades municipales como de sus bases.

Detectar cuál es la percepción que portan los pobladores acerca de la posibilidad de incidir efectivamente en las políticas de gestión municipal.

2.2- Objetivos Específicos

- Identificar las formas de actuación que se vinculan con el acercamiento hacia formas más horizontales de relación entre autoridades del municipio y la ciudadanía.

- Identificar las formas como se canalizan y procesan las demandas ciudadanas.
- Identificar la conceptualización de participación ciudadana que manejan las autoridades municipales.
- Identificar la importancia que le asignan tanto los dirigentes de las Juntas de Vecinos, como los pobladores a la participación ciudadana.
- Identificar el conocimiento real que tienen los pobladores y las Juntas de Vecinos de las instancias institucionales de participación.
- Determinar el reconocimiento y confianza que le asignan los pobladores a las Juntas de Vecinos
- Identificar el nivel de proximidad y utilidad que le asignan los pobladores, a la gestión del municipio.

3.- PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Las interrogantes en torno a las que se sitúa el curso de este trabajo son:

- ¿De qué depende que se desarrollen condiciones que orienten a favorecer experiencias sustantivas para el pleno ejercicio de la participación ciudadana, en el marco de una nueva gobernabilidad urbana?
- ¿Qué es lo que explica que los sujetos ocupen o no los espacios de participación creados al interior del municipio?
- ¿Cuáles son los factores estructurales que posibilitarían la opción de participar?

4.- HIPÓTESIS

La modernización del Estado y la aplicación de políticas económicas neoliberales, en el contexto de los cambios económicos y políticos surgidos de la reestructuración capitalista, se han traducido en la desarticulación de la matriz Estado-Céntrica, alterando los patrones de distribución del poder a nivel territorial. Esto obliga a construir un nuevo escenario para las relaciones entre Estado y Sociedad, caracterizado por la transferencia o delegación de sus funciones y competencias, poniendo en el centro a las instancias de gobierno de nivel local, dotándolas de una estructura de gestión horizontal, que impulsa la resignificación del rol ciudadano. En el caso chileno, la participación ciudadana ha sido utilizada como un recurso funcional de legitimación de las políticas que emanan de la racionalidad sustantiva dominante, ya que en el ámbito de los procesos decisorios la incidencia se ha limitado a crear un marco jurídico y distintos mecanismos encaminados al acercamiento de la administración a los ciudadanos.

4.1- Hipótesis de Trabajo

-Principales

En la nueva institucionalidad creada por el proceso descentralizador chileno, uno de sus componentes débiles es la incapacidad de los municipios para crear las condiciones institucionales y sociales que efectivamente posibilite la intervención de la ciudadanía en tareas de gestión de la ciudad. Por lo tanto, la participación ciudadana no ha logrado constituirse en una experiencia sustantiva, como consecuencia de la limitada disposición que tienen las autoridades diseñar canales de comunicación efectivos entre la ciudadanía y la autoridad.

Las Juntas de Vecinos no logran movilizar a la población, porque existe un desánimo generalizado en torno a su importancia. La participación es conceptualizada, en muchos casos, como una pérdida de tiempo, por la inexistencia de un proyecto colectivo que tenga sentido para la ciudadanía y en torno al cual puedan recrearse formas de acción social más participativas, lo cual ocasiona que sus dirigentes actúen con bastante discrecionalidad respecto de los intereses de comunitarios.

- Secundarias:

La participación ciudadana no ha logrado constituirse en una experiencia sustantiva, dado que las instancias de participación del municipio, no logran ser asumidas como un espacio y útil, por lo tanto, se trata de una figura que no está en el imaginario colectivo de los distintos actores sociales que operan en el territorio. Por otro lado, no incorporan las nuevas dinámicas de acción colectiva que se generan por la tensión permanente a la que se ve sometida la ciudadanía, a raíz de la diferenciación y autonomía funcional de los diversos campos de la vida social, que han desplazado a la política como instancia de coordinación y conducción de los procesos sociales.

Al considerar el caso de las instancias de participación ciudadana en la ciudad de Temuco, por ejemplo el Concejo Económico y Social Comunal -CESCO-, se observa que éstas no han logrado materializarse en incluir a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Por el contrario estas instancias tienen un carácter meramente consultivo y su limitada capacidad de convocatoria de las organizaciones territoriales, particularmente las Juntas de Vecinos. Esto ocasiona una limitada credibilidad en las funciones de representación que asumen las mismas.

5. Esquema Conceptual

- La Participación ciudadana como experiencia sustantiva: es el conjunto de prácticas que guardan relación con la incorporación de la ciudadanía, en los problemas locales. Vale decir, implica la posibilidad real de poseer, en un plano de relativa igualdad, un grado de influencia, de tomar parte en situaciones y procesos, más o menos estructurados, para determinar las prioridades de acción del aparato público— en nuestro caso de estudio, las administraciones municipales— en objetivos significativos desde la perspectiva de la gestión del territorio.
- Disposición a Promover la Participación Ciudadana: La creación de condiciones instrumentales creadas por las autoridades municipales para incorporar a la ciudadanía, sobre la base de la utilización de los medios que se tienen. Es el ejercicio intencionado de una capacidad, que se privilegia sobre otras opciones.
- Credibilidad de las Juntas de Vecinos: Tiene que ver con la forma como visualizan los miembros de una comunidad a sus espacios de representación. En este contexto, y para los efectos de este trabajo, nos situamos en el plano de la representación vecinal. Entendemos la credibilidad de las Juntas de Vecinos, como el resultado de un proceso de socialización, en un sentido amplio, del rol que éstas han desempeñado para los pobladores, como para las autoridades del municipio, lo que les otorga la valoración que se hace de ellas¹¹.

¹¹ Etimológicamente el término credibilidad proviene del latín credere, que significa dar por cierto una cosa que las cogniciones del individuo, así las conceptualiza y que no necesariamente deben estar probadas.(Chávez y Quintana, pág. 41, 2001).

- Percepción de las Instancias y Políticas Municipales: La percepción se construye a través de la experiencia, y es capaz de ejercer una influencia sobre la respuesta del individuo, es decir, forma la opinión y posición que la persona adopta respecto de una situación determinada.
- Contexto Sociopolítico, lo entendemos simplemente como el escenario macro que condiciona, y delimita, en cierto sentido, el campo de actuación de los distintos actores.

5.1- Operacionalización de las variables

Puesto que, las variables mencionadas, corresponden a características subjetivas, que existen o no, en las dimensiones de estudio, es necesario operacionalizarlas con el objeto de capturar información que las haga medibles. La relación que se pretende establecer entre las variables pasa por identificar o demostrar la Presencia o Ausencia de los componentes enunciados por los indicadores definidos en cada una de las variables; por lo mismo, los indicadores se han construido como juicios positivos. Es importante considerar que los indicadores están estrechamente interrelacionados; la ausencia de cualquiera de ellos implica que las posibilidades de generar experiencias sustantivas de participación ciudadana disminuye.

- La Participación ciudadana como experiencia sustantiva, de acuerdo a nuestro objetivo e hipótesis, es posible determinarla de acuerdo a la presencia de las variables dependientes.

- Indicadores de Disposición a Promover la Participación Ciudadana:
 - Se promueven iniciativas que contribuyen a generar experiencias de participación.
 - Existen canales efectivos de información de las instancias de participación.
 - Se informa oportunamente a la población sobre decisiones que los afectan
 - La participación ciudadana está entre las preocupaciones que se priorizan
 - Las demandas ciudadanas son atendidas en forma adecuada.
 - Se identifica a la participación como una herramienta que permite a la ciudadanía tomar parte en la decisión de la gestión.
 - Se promueven procesos de interlocución con las autoridades municipales
 - Se identifica a la participación como un proceso que conduce a beneficios personales y colectivos
 - Se considera que la participación es susceptible de influir en las decisiones sobre el mejoramiento de su entorno.
 - Existe interés en buscar alternativas de solución a los problemas colectivos
 - Se conocen las leyes e instancias de participación ciudadana.

- Indicadores de Credibilidad de las Juntas de Vecinos:
 - Se reconoce a la Junta de Vecinos como una instancia que permite buscar soluciones
 - Los dirigentes vecinales son reconocidos en la población
 - Se siente representada por la Junta de Vecinos

- Los pobladores recurren a las Juntas de Vecinos cuando tienen algún problema
 - El municipio consulta a la Junta de Vecinos cuando se toma una decisión que afecta a su unidad vecinal
 - Existe alguna instancia de dialogo permanente entre autoridades y dirigentes
- Indicadores de Percepción de las Instancias y Políticas Municipales. Lo que nos interesa identificar, específicamente, es la categoría Proximidad, es decir, la opinión, que tienen los pobladores de la gestión municipal, en cuanto a la cercanía con la gente, y a la utilidad de las políticas del municipio como herramientas para mejorar su cotidianidad.
- Existen canales accesibles en el municipio para hacer llegar las demandas
 - El municipio es observado como una instancia con capacidad de resolver problemas
 - Las instancias de participación son consideradas útiles
 - La autoridad se preocupa por los temas que se le plantean.
 - Se percibe que el municipio toma en cuenta las opiniones de la ciudadanía.
- En la variable interviniente, lo central es identificar los principales elementos de contexto, en torno a los cuales se inscribe la acción de los distintos actores vinculados a esta investigación. Esta variable operará, en el momento de elaborar las conclusiones, nos valdremos de una revisión documental.

6.- PROPUESTA METODOLÓGICA

6.1- Diseño

En esta investigación se privilegia el enfoque metodológico del estudio de caso como estrategia de análisis dado que esta técnica permite hacer una investigación profunda sobre un determinado proceso, conservando la visión total del fenómeno. Es una forma de organizar datos sociales sin perder el carácter unitario del objeto social que se está estudiando, es decir, es un enfoque que ve cualquier unidad social como un total (Arzaluz Solano, 2001).

Por otro lado, según la tipología elaborada por Méndez, Moreno y Sosa (1984) el diseño del presente estudio, es de carácter cualitativo, y obedece a una clasificación de tipo *descriptivo*, puesto que la presente investigación pretende dar cuenta cómo se manifiesta determinado fenómeno, para nuestro caso la participación ciudadana.

De acuerdo con el periodo en que se capta la información, se trata de un estudio *prospectivo*, ya que se recogerán los datos para los fines específicos del trabajo, y a la vez tiene un carácter *transversal*, ya que las variables se medirán una sola vez. Por último lo entendemos como un estudio *observacional*, en cuanto sólo se medirá el fenómeno estudiado, sin alterar ninguno de los otros factores que intervienen en el proceso.

6.2- Universo

Según Earl Babbie (1995) el universo de estudio, siempre está dado por un grupo de personas de quienes se puede extraer información relevante, y por lo tanto, sacar conclusiones. En este caso, el universo está representado por dos dimensiones:

- 1- La político-institucional; donde nuestro interés se centra en las autoridades municipales en su calidad de representantes de la institucionalidad, dado que entendemos que las instituciones representan un papel relevante a la hora de explicar las interacciones entre los individuos, ya que estas estructuran un marco en torno al cual se condiciona la acción social, dotada de un grado de legitimidad.
- 2- La territorial-orgánica, en la que nos interesa conocer la opinión de Organizaciones Territoriales Funcionales del sector urbano de la ciudad de Temuco; en ese sentido trabajamos con Juntas de Vecinos y pobladores

6.3- La entrevista como técnica de investigación

Se trabaja con el supuesto de que los informantes “serán casos representativos de una población determinada”¹². La selección de los entrevistados está en función de las tareas que realizan: los siete Concejales, el Alcalde, y funcionarios administrativos que identificamos como vinculados a las organizaciones sociales y a la gestión, el secretario municipal, el administrador municipal, el secretario comunal de planificación y el director de desarrollo comunitario. Por otro lado, seleccionamos diez dirigentes de Juntas de Vecinos correspondientes a los sectores poblacionales de Santa Rosa, Amanecer y Pedro de Valdivia.

¹²Hernandez, Roberto y otros (1991). Metodología de la investigación, McGRAW-HILL, México.

Así mismo se entrevistó a un grupo de pobladores correspondientes a las mismas unidades vecinales.

Ciudad	Sectores seleccionados	Principales criterios usados para la selección de usuarios
Temuco	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Santa Rosa ▪ Amanecer ▪ Pedro de Valdivia 	Sectores de vulnerabilidad social. Principales demandantes de los servicios sociales que presta el municipio.

Los informantes fueron escogidos de acuerdo al papel que les cabe en la gobernabilidad de los municipios, desde ese punto de vista, los entendemos como elementos claves para los propósitos de esta investigación; por lo tanto, se busca conocer su opinión, visiones, y conductas acerca del tema consultado. Es importante incluir la perspectiva de los pobladores, en tanto permite contrastar la información, lo que otorga cierto grado de confiabilidad y validez a los resultados, y también porque se trataba de conocer la opinión de quienes no ostentan ni ejercen ningún cargo de poder ni representación, es decir, la percepción de los que asumen el peso de la dominación.

6.4- Unidad de Análisis

Las unidades de análisis se refiere al qué o quién es objeto de investigación, son aquellas unidades que examinamos con el fin de crear

descripciones y explicar las diferencias entre ellas¹³. En esta investigación se analizan las opiniones dadas por los informantes durante la aplicación de los instrumentos.

6.5- Técnicas de Recolección de Información

Nos permiten descubrir la relevancia que tienen para los informantes, las variables especificadas, que son objeto de este estudio:

Entrevistas Estructuradas: Son antes que nada una relación social, que supone una situación conversacional cara a cara y personal. El entrevistado es situado como portador de una perspectiva elaborada y desplegada en el diálogo con el investigador¹⁴. Para la realización de las entrevistas, se elaboró un cuestionario estructurado con preguntas abiertas y cerradas. La aplicación de esta técnica corresponde a los informantes claves de la dimensión Político-Institucional, con la finalidad de obtener respuestas comparables.

Grupo de discusión con entrevistas de respuesta abierta: Es un dispositivo diseñado para investigar los lugares comunes que recorren la subjetividad que es, así, intersubjetividad¹⁵. En la entrevista se tiene la referencia de lo dicho por los otros participantes del grupo, pero se habla como entrevistado singular, abriéndose la posibilidad de elaborar conclusiones. Para la ejecución de la técnica, se trabaja en dos grupos con la dimensión Territorial-Orgánica.

¹³Earl Babbie, MANUAL PARA LA PRÁCTICA DE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL, Editorial Desclée de Brouwer, Bilbao, 1995, pág. 118.

¹⁴Delgado, Juan Manuel y Gutiérrez Juan, MÉTODOS Y TÉCNICAS CUALITATIVAS DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES, Edit Sintesis, Madrid- España, 1994, pág 296.

¹⁵Ibid., pág 296.

6.6- Procedimiento

Para acceder a los informantes, se elaboró una carta en la que se especificaba las intenciones de la investigación, al mismo tiempo que se les invitaba a participar de ésta, recalcando la relevancia del aporte que ellos pudieran entregar. Para su selección se tomó en cuenta el potencial que poseían para llevar a cabo esta investigación, lo que les fue explicado en forma individual. Una vez que los informantes accedieron a ser entrevistados, se procedió a aplicar el instrumento previamente elaborado. Como ya se ha dicho, se distinguen dos dimensiones de análisis. Para el registro de la información se recurre a la grabación en cinta, lo que permite su posterior transcripción.

7.- JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y DEL CASO DE ESTUDIO

Desde nuestro punto de vista, se nos hace significativo reflexionar en torno a la descentralización político administrativa del Estado, en cuanto se trata de un importante proceso en curso que ha estado en el centro del debate, desde fines de la década de los ochenta, por las más variadas instancias y sectores. La descentralización ha llegado a ser concebida como un nuevo paradigma de gestión pública, como un nuevo modelo de socialización, que contribuye fuertemente en la profundización democrática, de allí su relevancia para este trabajo.

Otro elemento que aporta la descentralización, y que nos hace centrar nuestra atención en ella, es que tiene implicaciones espaciales muy importantes, sobre todo, para el desarrollo de las ciudades intermedias,

de allí la importancia de la participación ciudadana como instrumento que permitiría mediar en la resolución de los conflictos que se presentan en la escena urbana, como es el caso de los relacionados con la creciente demanda de bienes y servicios.

Dado lo anterior, el punto de partida de la presente investigación arranca de la convicción de que la participación ciudadana es un aporte sustancial a la gobernabilidad urbana y del "buen gobierno", en la medida que ensaya una dinámica de relación de carácter horizontal, un nuevo modelo de ejercicio del poder, que permite recrear formas más democráticas de articulación entre el gobierno y la sociedad, a través de la construcción de su propio hábitat físico y social. Desde esa perspectiva, es una realidad necesaria de ser observada, un objeto pertinente de estudio.

Para el caso chileno, el tema de la participación ciudadana no deja de ser pertinente, por cuanto se trata de una sociedad que ha vivido intensos procesos de movilización y ruptura social que han implicado la articulación y quiebre del tejido social; en distintos momentos de conflictividad. Por otro lado la administración de Ricardo Lagos, ha colocado a la participación ciudadana y su vinculación con el sector público, como una de las prioridades máximas de su gobierno, lo que efectivamente le otorga un nuevo influjo a todo el proceso.¹⁶

¹⁶Se elaboro un instructivo presidencial sobre participación ciudadana, el cual debiera estar en plena aplicación el 1 de enero del 2003. El objetivo es insertar el tema de la participación ciudadana en el sistema de administración interior del estado, en los Programas y Políticas Públicas, la División de Organizaciones Sociales del Ministerio del Interior es la encargada de llevarla a cabo, con el fin de establecer una Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana o de "Nuevo Trato". El Instructivo Presidencial tiene cinco objetivos fundamentales: 1- Es preciso desarrollar una mayor densidad social para fortalecer la democracia. De ahí que se busca fomentar y fortalecer el capital social de las personas y sus expresiones asociativas, 2- Sustentar la democracia implica afianzar la confianza social entre personas y de éstas con las instituciones públicas y privadas, 3- De lo anterior se desprende la necesidad de una sociedad civil fuerte que reconozca sus deberes y derechos. De ahí que el Gobierno apueste por el fortalecimiento y desarrollo de la

El criterio para escoger a la ciudad de Temuco está dado por los resultados obtenidos en 2 encuestas realizadas que colocan a la IX región de la Araucanía con los más altos índices de participación, derivado tanto de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional –CASEN– del año 2000, como el mapa de asociatividad que elaboró el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2000)¹⁷. Por otro lado, se trata de una región en donde existen altas tasas de ruralidad, escasa presencia industrial, e importante presencia del mundo indígena (mapuche); por lo tanto, ha sido ubicada en el último lugar del país de acuerdo a su índice de Desarrollo Humano (PNUD, 1999).

Finalmente, nuestra opción de utilizar como unidad de análisis a las Juntas de Vecinos, responde a que la lógica de funcionamiento y organización de los municipios es territorial; por lo tanto nos fijamos en las organizaciones territoriales. Si bien estas organizaciones de carácter comunitario han perdido influencia en el mundo político y capacidad de convocatoria entre sus pares, continúan siendo estructuras legítimas, en el entendido que dan cuenta de la experiencia cotidiana de compartir el territorio; además, en los sectores poblacionales en donde mayoritariamente operan, se encuentra la mayor cantidad de demandantes de los servicios sociales que presta el municipio.

cultura cívica, promoviendo y difundiendo los derechos y deberes ciudadanos, 4- Pero como una sociedad verdaderamente democrática debe reconocer y aceptar las diferentes expresiones ciudadanas, por lo que se buscará ampliar la ciudadanía, diversificando sus modalidades de ejercicio, 5- El Gobierno, junto con contribuir a fortalecer la sociedad civil, se hace responsable del fortalecimiento y modernización de sus propios mecanismos de comunicación y escucha con la ciudadanía, facilitando el diálogo y la correspondencia entre los diferentes actores sociales, políticos y económicos, para la construcción de un diverso orden social común.

¹⁷Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional la incidencia de participación alcanza a 44,6% en los encuestados en la IX región, la más alta a nivel nacional. Para el informe del PNUD la IX región registra 6.363 Organizaciones con un promedio de 74,4 por cada diez mil habitantes

IV.- ANALISIS DE LA INFORMACIÓN

1.- DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO

Tres fueron las etapas por las que atravesó el trabajo de investigación en el campo

1.- La primera etapa es cuando tomamos contacto con las autoridades del municipio; les explicamos nuestra intención de obtener información acerca de la gestión del municipio, y del papel de las Juntas de Vecinos como espacio de participación ciudadana. La acogida por parte de las autoridades del Municipio fue favorable, se nos puso en contacto con funcionarios de la Dirección de Desarrollo Comunitario, quienes colaboraron abiertamente en la convocatoria a dirigentes vecinales y pusieron a nuestra disposición oficinas del municipio para la realización de las reuniones.

2.- La segunda etapa correspondió a la aplicación de las entrevistas estructuradas a actores relevantes de la dimensión Político-Institucional, dividida a su vez entre cargos electos – Alcalde y Concejales y funcionarios directivos —Secretario Municipal, Administrador Municipal, Secretario Comunal de Planificación y Director de Desarrollo Comunitario—. Si bien la realización de éstas demoró, se pudieron realizar sin mayores dificultades¹⁸.

¹⁸ Con el concejal José Vizcarra Villanueva nos fue imposible reunirnos ya que al momento de realizar las entrevistas estaba renunciado.

3- La tercera etapa fue la selección de la mejor experiencia de participación al interior de la comuna, calificación que le otorgaron los mismos dirigentes al identificarla durante la reunión que sostuvimos con ellos. Allí mismo nos pusimos en contacto con la dirigente vecinal de la Villa Brasil del sector de Santa Rosa, y acordamos una segunda reunión con ella y con los vecinos de su sector.

Selección de informantes

Para escoger al grupo de dirigentes vecinales que participaron en la experiencia observada, se utilizó un procedimiento de muestreo intencionado, tomando como criterio su vinculación política (oposición y gobierno) y cercanía al municipio. Se trató que la convocatoria fuera bastante plural y, por supuesto se utilizó el criterio de ubicación geográfica de las organizaciones asegurándonos que pertenecieran a los sectores seleccionados, Santa Rosa, Amanecer y Pedro de Valdivia.

El grupo de dirigentes vecinales se constituyó con trece personas. El rasgo más relevante de este grupo es su prolongada experiencia de participación en organizaciones poblacionales de carácter comunitario durante muchos años, algunos por más de veinte años ejerciendo algún tipo de liderazgo o función dentro de sus respectivas comunidades; la excepción son dos personas que declaran ser “bastante nuevas en esto de la dirigencia”. De ahí que se pueda apreciar lazos de amistad entre algunos dirigentes. El rasgo más típico de su auto imagen es que se asumen —todos— con un gran compromiso social y, por lo tanto, tienen la voluntad de buscar soluciones a los problemas de sus sectores.

a)- Características socio-económicas:

El promedio de edad entre los miembros del grupo, se ubica sobre los cincuenta años. En su gran mayoría se trata de jubilados entre los hombres y de dueñas de casa¹⁹, en el caso de las mujeres. Todos han participado anteriormente en experiencias de formación de liderazgo en la Universidad Católica de Temuco

En el grupo de los vecinos de la Villa Brasil, la edad promedio se ubica en los cincuenta años con hijos ya mayores (casados). Se trata principalmente de gente que llegó a vivir allí desde la fundación de la Villa, en el año 1981. Resalta entre ellos su ausencia del mercado laboral, principalmente son dueñas de casa; hay sólo dos hombres en el grupo. Trabajamos con once personas, observando fuertes lazos de amistad entre ellos.

b)- Filiación política:

En cuanto a la composición política del Concejo Municipal, éste se integra por miembros del gobierno y de la oposición. Entre los primeros se encuentra el Alcalde Rene Saffirio Espinoza(DC²⁰), luego Rafael Del Canto Ramírez (DC), Juan Aceitón Vásquez (DC),y Carlos Klein Koch (PS²¹). La oposición en este caso son sólo miembros de la derecha, Genoveva Sepúlveda Venegas (RN²²), José Miguel Zamora Silva (RN) y José Guillermo Vizcarra Villanueva (UDI²³). Entre los funcionarios directivos, todos pertenecen al partido del Alcalde (DC).

¹⁹ Amas de casa

²⁰ Partido Demócrata Cristiano

²¹ Partido Socialista

²² Renovación Nacional

²³ Unión Demócrata Independiente

Perfil del Alcalde:

Habría que decir que el Alcalde cuenta con gran popularidad y respaldo en la ciudad, éste es su tercer periodo, y de todos los entrevistados sería el único que en términos políticos podría tener una proyección a nivel nacional.



d)- La Organización vecinal:

En la dinámica con los grupos existió un clima grato, con un fluido diálogo y con participación de todos los integrantes, aunque la mayoría de los participantes se sumaban siempre a los diagnósticos y opiniones expresadas por los otros (salvo cuando se tocaban temas políticos). El discurso sustentado fue esencialmente testimonial, en todas las intervenciones hubo una permanente referencia a sus propias experiencias. Ven la organización de los vecinos como un espacio de establecimiento de relaciones solidarias y de compromiso social. En la reunión con los dirigentes, aquéllos con más experiencia creían tener una visión más acertada y con mayor fundamento, hacían gala de la cantidad de información que poseían y permanentemente citaban leyes

y decretos, y en algunos momentos monopolizaron la discusión. La totalidad de los participantes, en ambos grupos dirigentes y pobladores, valoraron la posibilidad del encuentro.



2.- EVALUACIÓN CUANTITATIVA

En los siguientes cuadros se presenta un índice por cada una de las variables en estudio. La construcción de este índice se basa en el trabajo de Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia —Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas—, su aplicación a la situación chilena permite cuantificar algunos indicadores sobre la participación ciudadana y el desempeño de los gobiernos locales, tal como se realiza a continuación:

Cuadro 1
Disposición a Promover la Participación Ciudadana

Perspectiva	Indicador	Valor	Puntaje
Político Institucional	Se promueven iniciativas que contribuyen a generar experiencias de participación.	Si	1
	Existen canales efectivos de información de las instancias de participación.	No	0
	Se informa oportunamente a la población sobre decisiones que los afectan	No	0
	La participación ciudadana está entre las preocupaciones que se priorizan	No	0
	Las demandas ciudadanas son atendidas en forma adecuada.	No	0
	Se identifica a la participación como una herramienta que permite a la ciudadanía tomar parte en la decisión de la gestión.	Si	1
	Total		2

Alta disposición	Media Disposición	Baja Disposición
6 a 5	4 a 3	2 a 0

Como se observa sólo fueron encontrados dos indicadores de seis, este resultado indica que la disposición a promover la participación ciudadana es realmente muy baja desde la perspectiva Político-Institucional. Las causas de ello se deben a que en el Municipio no existe una política permanente y sistemática de Participación Ciudadana, más bien se

ponen en marcha iniciativas que son promovidas por otros agentes del estado, particularmente las Secretarías Regionales Ministeriales, lo que da origen a un trabajo sectorial con programas específicos, donde el municipio se pone en contacto con determinados grupos, por ejemplo con niños, prevención de drogas, discapacitados, adulto mayor, etc.

Básicamente desde el municipio se promueve la organización vecinal, a través de programas como Municipio en el Barrio, y la experiencia del plan regulador. Hay que hacer notar que se trata de instancias meramente consultivas, no vinculantes.

La información no es expedita y por lo general no es oportuna, el modo para ejecutarla es a través de los dispositivos comunicacionales locales, el diario, la radio y la señal de Televisión nacional para la región.

Cuadro 2
Disposición a Promover la Participación Ciudadana

Perspectiva	Indicador	Valor	Puntaje
Territorial Orgánica	Se promueven procesos de interlocución con las autoridades municipales	Si	1
	Se identifica a la participación como un proceso que conduce a beneficios personales y colectivos	Si	1
	Se considera que la participación es susceptible de influir en las decisiones sobre el mejoramiento de su entorno.	Si	1
	Existe interés en buscar alternativas de solución a los problemas colectivos	No	0
	Se conocen las leyes e instancias de participación ciudadana.	No	0
Total			3

Alta disposición	Media Disposición	Baja Disposición
5 a 4	3 a 2	1 a 0

Los resultados obtenidos establecen una disposición media, por parte de la dimensión Territorial-Orgánica.

De acuerdo a lo observado Tanto los dirigentes como los vecinos asumen que tienen la voluntad por servir, de querer vivir en un mejor sector, confían en la unidad de los vecinos para poder solucionar los

problemas, aunque plantean que particularmente las nuevas generaciones no están interesadas en hacer vida comunitaria. Ellos definen la participación ciudadana como la posibilidad de autogestionar cosas (con el apoyo del municipio o de otra agencia estatal), de hacer su sede comunitaria, de arreglar las calles, de hacer un parque, de ahí que le otorguen un valor preponderante a la organización de los vecinos.

Los dirigentes permanentemente van a la Municipalidad y plantean sus demandas. Reclaman por una presencia más directa de las autoridades en sus sectores, que el Concejo Municipal asista por lo menos una vez al año a cada sector, para que de esa manera puedan conocer sus problemas, como así también se aboga por la creación de canales de información más expeditos, no sólo hacia los dirigentes sino a todos los vecinos

Cuadro 3
Credibilidad de las Juntas de Vecinos

Perspectiva	Indicador	Valor	Puntaje
Territorial Orgánica	Se reconoce a la Junta de Vecinos como una instancia que permite buscar soluciones	Si	1
	Los dirigentes vecinales son reconocidos en la población	No	0
	Se siente representada por la Junta de Vecinos	No	0
	Los pobladores recurren a las Juntas de Vecinos cuando tienen algún problema	Si	1
Político Institucional	El municipio consulta a la Junta de Vecinos cuando se toma una decisión que afecta a su unidad vecinal	No	0
	Existe alguna instancia de dialogo permanente entre autoridades y dirigentes	Si	1
Total			3

Credibilidad Alta	Credibilidad Media	Credibilidad Baja
6 a 5	4 a 3	2 a 0

En esta unidad de análisis se hallaron tres indicadores sobre seis, lo que igual que la anterior también nos hace ubicarla en la media de la escala.

Por el lado de la dimensión Político-Institucional, se puede establecer, que si bien existe un vinculo permanentemente con las Juntas de

Vecinos a través de la dirección de desarrollo comunitario, las experiencias de trabajo conjunto son pocas, sólo se menciona la asignación de recursos a través del Fondevé, las Mesas Territoriales y la Comisión del proyecto Plan de Desarrollo Comunal. Por lo general no se considera la opinión de dirigentes vecinales, no es una política municipal permanente, aunque han existido instancias que han recibido la opinión acerca del funcionamiento de ciertos servicios municipales (consultorio de salud)

En la dimensión Territorial-Orgánica –dirigentes de Juntas de Vecinos y pobladores– se puede decir, a partir de lo observado, que la gente se ha vuelto individualista y pragmática, recurre a las Junta de Vecinos exclusivamente en los casos en que su problema no tiene solución individual, pero al encontrar respuesta se desprenden de la organización. Al dirigente se le exige que resuelva los problemas con el máximo de celeridad, y si no puede se le critica. El dirigente está dominado por un sentimiento de ingratitud, los vecinos por lo general pagan su esfuerzo con indiferencia y con una mala opinión de la actividad directiva. En el municipio son escuchados de acuerdo al nivel de influencia que tengan y los vínculos políticos que posean, de todas formas siguen siendo el interlocutor privilegiado para las diferentes reparticiones públicas.

Cuadro 4
Percepción de las Instancias y Políticas Municipales.

Perspectiva	Indicador	Valor	Puntaje
Territorial Orgánica	Existen canales accesibles en el municipio para hacer llegar las demandas	No	0
	El municipio es observado como una instancia con capacidad de resolver problemas	Si	1
	Las instancias de participación que existen son consideradas útiles	No	0
	La autoridad se preocupa por los temas que se le plantean.	No	0
	Se percibe que el municipio toma en cuenta las opiniones de la ciudadanía.	No	0
Total			1

Proximidad Alta	Proximidad Media	Proximidad Baja
5 a 4	3 a 2	1 a 0

La percepción de las instancias y políticas municipales es la que obtuvo el producto más bajo de todas las unidades observadas durante la investigación, sólo se detectó la presencia de un indicador de los cinco diseñados.

En el trabajo de campo se notó que por parte de los dirigentes vecinales existe una muy buena opinión respecto a la Dideco – Dirección de Desarrollo Comunitario- pero no así del resto de las instancias, principalmente se ve que las principales autoridades, el Alcalde, no va a

los sectores lo que ellos asumen como un abandono. Si bien existe la posibilidad de reunirse con él a través de las audiencias, nunca son recibidos. Plantean que los canales formales no sirven. En cuanto a las instancias de participación ciudadana como el Cesco, se concluye que *“no sirve para nada, incluso la Municipalidad se da el lujo de no tener CESCO..., son organismos inoperantes.”*

A nivel de los vecinos, ni siquiera se conocen las instancias ni los instrumentos de participación en los que se podrían involucrar, asumen que la relación con el Municipio es a través de los dirigentes, si ellos van solos no son escuchados

De acuerdo a lo anterior se puede desprender como rasgo significativo que el municipio en la ciudad de Temuco, no fortalece el acercamiento a la ciudadanía de las instancias que le permitan controlar variables que incidan en las actividades públicas de la gestión de su propio territorio. Esta responsabilidad se le asigna al municipio, puesto que la ciudadanía es altamente dependiente de los lineamientos y posibilidades que se le abren desde las agencias estatales.

Haciendo una lectura de los bajos resultados obtenidos en las unidades trabajadas, estos nos señalan un desarrollo bastante débil e insuficiente –en los distintos actores investigados–, de las condiciones subjetivas que operarían como ejes dinámicos en la materialización de experiencias sustantivas de participación ciudadana al interior de la comuna; por lo tanto, el municipio de Temuco, de acuerdo a las definiciones trabajadas aquí, no promueve ni alienta formas sustantivas de participación ciudadana.

3.- EVALUACIÓN CUALITATIVA

En los siguientes cuadros se identifican las principales opiniones entregadas por los informantes; la clasificación de la información obtenida se hace de acuerdo a las variables principales y a las dimensiones estudiadas, la Político-Institucional y la Territorial- Orgánica. En el cuadro cinco se ha optado por un sistema de citas textuales, ordenadas por variables.

Cuadro 5
Dimensión Territorial-Orgánica

Variable

Participantes de la Junta de Vecinos de:	Disposición a Promover la Participación Ciudadana
---	--

El papel de los dirigentes

San Antonio: *“...Por eso cuando vino el presidente de la República* a Temuco, él se comprometió con los dirigentes sociales que estuvimos con él, a impulsar como gobierno una ley de participación ciudadana, Pero esa ley tenía que salir de nosotros mismos los vecinos, los dirigentes, pobladores, y va a ser una ley definitiva, que aglutinara el aspecto económico, social y lo más importante: el aspecto representativo de la comunidad ante el gobierno y sus entes, ya sea autoridades de las Municipalidades o fiscales como los que dirige el gobierno a través de sus secretarías ministeriales. Este trabajo se comenzó, pero al comenzar este trabajo nos dimos cuenta que hay dos factores importantes en este tema, uno de ellos es el desconocimiento de los dirigentes de las leyes que rigen a la participación y que benefician a los pobladores, no todos los dirigentes se encuentran preparados para estas tareas, aunque muchos con los humildes recursos que consigue la Municipalidad y determinadas Juntas de Vecinos han tratado de superar, pero eso no basta, es demasiado poco, falta información. El problema más grave es que no existe un financiamiento para estos organismos sociales....”*

* El Presidente dela Republica es Ricardo Lagos Escobar (2000- 2006)

Unión Amanecer: *“...yo creo que todos los dirigentes vecinales tenemos alguna inquietud en el entorno, donde nosotros vivimos, a mí me gustaría que se hiciera esto, o se hiciera esto otro. Hay gente que nace con la inquietud de servir. Cuando a nosotros nos dan las oportunidades que nos empezaron a dar cuando se abrió la democracia, tenemos la oportunidad de concretarlas.*
En el sector Amanecer hemos tenido una participación con el municipio buena, todos los programas que ha desarrollado en el año han llegado a nuestro sector, la culpa a veces es de nosotros que no aprovechamos esa instancia, es cierto que no hemos solucionado todos los problemas, porque siempre vamos a pedir, pero no tenemos capacidad de ir ayudar al municipio. Con el esfuerzo de todos los dirigentes hemos logrado cosas, nuestro sector fue por toma, y mi generación, mis hijos mis nietos estamos orgullosos de vivir en el sector.
La gente tiene que entender que la comuna de Temuco, la población, el sector donde viven es de ellos y ellos tienen que seguir luchando, para poder salir adelante.”

Villa Brasil: *“...Podemos organizarnos, nosotros conocemos los problemas que tenemos en los sectores, yo creo que participar es tener injerencia en la opinión en la decisión que toma el municipio para nuestro sector”*

Del trabajo comunitario a la ciudadanía

Paredes: *“Participación social es todo, y nosotros hemos notado, particularmente como dirigentes, que realmente a través del departamento de desarrollo comunitario se ha estado preocupando por este tema, realmente no estamos tan lejanos a todo lo que es participación, con los pocos recursos que se cuenta, trabajamos bastante con desarrollo comunitario, para llevar a los barrios el municipio, eso también es participación, estamos ganando poco a poco terreno, por lo menos hay una instancia en el gobierno para decir “queremos que la gente participe”... lo que se quiere es recuperar a la gente”.*

San Antonio: *“Hace 30 años atrás la participación era más profunda porque los municipios y los gobiernos democráticos son demasiado consecuente se quieren convertir en madre protectora y padres protectores de la comunidad y eso nos perjudica. Hace 30 años Don Germán Becker que era el Alcalde en ese momento hacia trabajos voluntarios, y llevábamos los camiones municipales cargados con palas y picotas y nos íbamos arreglar las calles de Santa Rosa, de las poblaciones. Eran operativos, llegábamos a la población y ahí estaba la gente esperándonos, y los pobladores trabajando. La villa Pomona la hicieron los pobladores, ellos compraron los terrenos, SERVIU les puso los técnicos y los materiales y la mano de obra la pusieron los pobladores, una población de autoconstrucción y la gente como quiere su casa, su población,*

porque les costo sacrificio y sudor. “

“A nosotros nadie nos ha regalado nada, y yo creo que ahí está la diferencia. La diferencia el porque la gente que vive en San Antonio quiere tanto la población, porque hasta los postes de la luz que habían los compramos haciendo cuchas^b los vecinos. La pavimentación de las veredas, nosotros compramos el ripio, el cemento y hacíamos las veredas, porque la cosa era así antes, el agua potable los que fundaron la población compraron las cañerías y andaban con palas y picota instalando las cañerías. Yo creo que nos perjudica a la participación, porque las generaciones nuevas no tienen nada que hacer tienen todo hecho, tienen agua, tienen luz, tienen pavimento, todo. Ellos van y se sientan, quienes somos los que estamos sufriendo? Las poblaciones antiguas, las poblaciones que se hicieron a punta de trabajo, de tomas todo eso ha sido tomas allá abajo, donde llegaron con colihues, con lonas y peleando con carabineros, con sacrificio.

Credibilidad de las Juntas de Vecinos

Capacidad de convocatoria

San Antonio (2): *“..nuestras Juntas de Vecinos trabajamos con gente, vecinos que no están ni ahí con nosotros, mal agradecidos, para ellos todos los dirigentes somos ladrones, somos borrachos lo que podemos agarrar agarramos, a veces no hay para que ser dirigente porque es enlodar una profesión tan bonita como ser dirigente.”*

Villa Florencia: *“ yo soy dirigente nueva... hace 30 años la gente pensaba de otra manera, no igual que ahora, ahora no va a mandar a alguien a limpiar la calle, porque va a decir no para qué, porque ahora lo primero que se fija es en el dinero uno no lo va hacer si es que no le pagan, uno como dirigente no, porque a los dirigentes no nos paga el pasaje nadie, creen que uno como dirigente tiene plata y uno les puede solucionar los problemas y no es así.”*

San Antonio: *Lo lindo de esto la gente cuando tiene necesidades se une, pero cuando soluciona su problema: ya me pavimentaron la calle, a que más voy a ir a reunión. Cuando nosotros partimos con este problema de los comités sin casa, teníamos siete comités, había reunión se nos llenaba, la gente quedaba afuera, empezaron entregar casas, ahora se reúne el comité llegan 10-12 personas más no van...”*

Dificultades de participación ciudadana

“...por eso hay una escasez de dirigentes, nadie quiere ser, uno llama a elecciones y faltan candidatos, hay que andarles pidiendo por favor. La gente no quiere participar porque dicen que es perdida de tiempo y que

^b juntar dinero

las autoridades nos mienten. Nos mienten y nosotros mentimos a la gente. El Alcalde me dijo en octubre empezamos a pavimentar las veredas en el sector Santa Rosa, pero no me dijo que año, y la gente me dice cuando empezamos a pavimentar las veredas. Entonces para que le mienten al dirigente porque uno tiene que mentirle a la gente.”

Villa Pomona: *“Es necesario el apoyo de los vecinos para hacer las cosas, lo importante es que pudiéramos tener nuevas formas de comunicar nuestras actividades con los vecinos, informar más. Los vecinos creen que el dirigente vecinal va a solucionar al tiro^c las cosas, que van a pedir un letrado y mañana va a estar el letrado, no entienden que las cosas tiene que pasar por una licitación, por una administración, por una aprobación”*

Villa Brasil (2): *“..uno se fija que la gente no tiene tiempo para ser sociable. Cuando la Ceci (la presidenta) no está en su casa anda haciendo trámite para la Junta de Vecinos, o sea, pa todos, y de ese espíritu es muy poco lo que queda, o cada persona tienen sus problemas, sus dificultades, o sea problemas económicos, de trabajo. En todos los hogares hay problemas. Las personas que vienen aquí son las más sociables.”*

Villa Brasil (3): *“Y los vecinos no entendemos que tenemos una directiva que nos representa, porque la Junta de Vecinos somos todos, porque de repente queremos que la presidenta de la Junta de Vecinos nos solucione todos los problemas, quieren que solucionen hasta problemas personales, y eso tampoco lo sabe la gente. En otras partes es peor, porque a la dirigente, a la presidente de la Junta de Vecinos no la toman en cuenta para nada, no existen”.*

1° de Mayo: *“..la gente de mi sector, supongo que no le gusta participar, ha sido decepcionante encontrarse a veces trabajando sólo, ni la misma gente que lo acompaña a uno en la directiva. Ahora, lo que yo he visto desde que llegue aquí es mucha gente mayor, y no entendía porque, y claro era justamente porque tenían, no quiero decir el tiempo de sobra, sino podían ser dueños de su tiempo, cosa que yo no lo soy..
...me preocupa la actitud de los vecinos que es justamente la parte donde uno debería sentirse apoyado, porque más que mal uno es el nexo no es el que tiene que hacer las cosas..”*

Percepción de las Instancias y Políticas Municipales.

El gobierno central y la participación ciudadana

San Antonio (2): *“Legalmente el CESCO lo hizo el gobierno militar, es un organismo consultivo donde el alcalde llama a los delegados. Durante dos períodos hemos sido militantes del CESCO, nos reúne el alcalde y nos pregunta*

^c enseguida

¿les gustaría que esta calle se llamara palo o palito? El alcalde consulta, pero sólo consulta... no tiene que obedecer lo que ordena el CESCO, no tiene nada que ver los trabajos.... de ampliar, que los hace la Municipalidad por orden administrativa, donde ni el CESCO ni los concejales tiene nada que ver. No sirve para nada, incluso la Municipalidad se da el lujo de no tener CESCO, y esto no es nada raro porque de las municipalidades de la novena región, ni el 10% tienen, porque son organismos inoperantes.”

“No teníamos ninguna representación ahí, no llegaba el alcalde, entonces llegaba el secretario municipal, decía lo que tenía que decir y chao. Nosotros como dirigentes vecinales, dirigentes deportivos no nos preguntaron.”

El gobierno municipal

1° de Mayo: *“El Alcalde nos tiene prometida una visita, hace un año y no ha venido. Yo no quiero irme, terminar mi periodo, con una frustración grande, lo que más me preocupa es la actitud de la Municipalidad....
..como hacer también entender al Alcalde que no puede comprender nuestros problemas si nunca nos va a ver, y bueno si el Alcalde toma una decisión con respecto a nosotros supongo yo que en líneas jerárquicas hacia abajo a la gente le guste o no tendrá que asumir.”*

Villa Brasil (2): *“Los vecinos no podrían asistir sólo a alguna oficina de partes, hay audiencias para comunidad organizada para escuchar los problemas a ver si se les puede dar solución, pero como vecinos no.”*

Villa Brasil (1): *“La idea es que vengan las autoridades o los involucrados ha informar acá, mal le pueden pedir a un dirigente, nosotros somos el nexo pero no podemos ser voceros en todo, porque a mí me puede gustar lo que está haciendo el Alcalde, y se lo voy a informar a mis vecinos, pero si yo no soy del partido, porque muchos se guían por eso, simplemente hago la vista gorda y lo que me informan me lo guardo para mí y allí quedo la información, se rompe el lazo, no sé, supongamos alguna oficina de información en el municipio pero que contenga todas las oficinas, donde cualquier vecino pueda ir a buscar información a lo mejor sería una instancia”.*

Cuadro 6
Matriz de Roles Según Informantes

Variables	Dimensión Político-Institucional	
Disposición a Promover la Participación Ciudadana	Cargos Electos (Alcalde-concejales)	Funcionarios Directivos (Secretario y Administrador Municipal, Secretario Comunal de Planificación y Director de Desarrollo Comunitario)
	Las instancias de participación ciudadana que son promovidas desde el municipio	
	<ul style="list-style-type: none"> - Municipio en el Barrio (desplazamiento de servicios a 5 sectores de Temuco) - Mesas territoriales vecinales - Audiencias publicas del Concejo - Comisión asesora Plan Regulador - Concejo comunal de seguridad - Plan de seguridad escolar - Videos, charlas con Juntas de Vecinos - Programa comunal prevención de drogas - Financiamiento de proyectos del área social (Fondeve) - Apoyo financiero a las Juntas de Vecinos - Distintos programas sociales (adulto mayor, niños, discapacitados, deportes, agrícola) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas sociales • Mesas Territoriales • Programa Municipio en el Barrio • Audiencias públicas

Disposición a Promover la Participación Ciudadana	Canales de información entre la ciudadanía y el municipio	
	A través de la prensa (declaraciones) A través del departamento de desarrollo comunitario. (relación con los dirigentes) Cuentas publicas Departamento de educación en los colegios Sesiones del Concejo municipal Servicio alcalde directo Internet Encuentro alcalde dirigentes	Medios de prensa Existen programas que cuentan con boletines informativos periodísticos Las organizaciones comunitarias Cuenta publica Pagina web municipal Talleres de capacitación
	Información oportuna a la población sobre decisiones que los afectan	
	No hay participación, la población no es informada, sólo las grandes obras y a través de la prensa como el Plan Regulador de la Comuna.	Se informa de las grandes inversiones. Se pueden mencionar experiencias como: Plan Regulador, Programa municipio en el Barrio, proyecto remodelación Feria Pinto y reuniones con el alcalde para exponer las bases de concursos de proyectos.

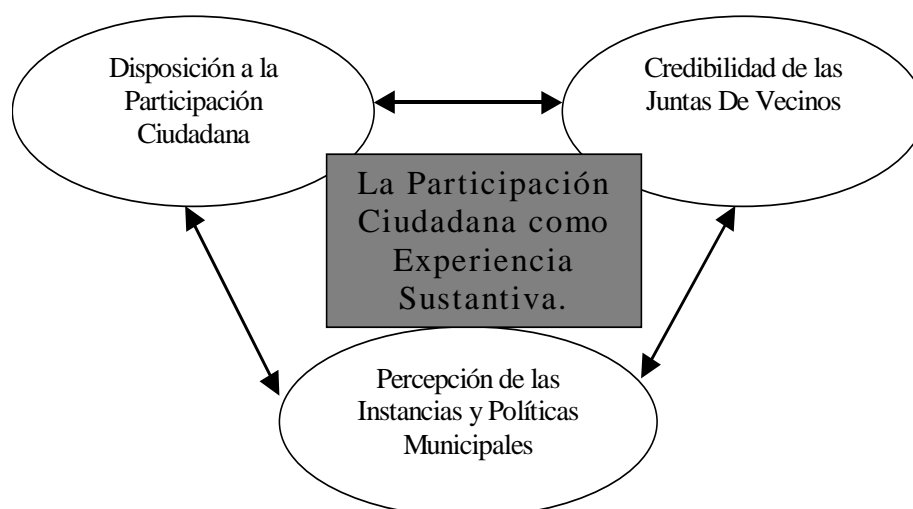
Disposición a Promover la Participación Ciudadana	Formas de canalizar las demandas ciudadanas	
	El procesamiento de demandas es malo, las organizaciones territoriales están desgastadas, aunque también se canalizan a través de organizaciones especializadas como las culturales	<ul style="list-style-type: none"> - A través del Departamento de Desarrollo Comunitario - Audiencias publicas del Concejo - Ordenanza de Participación Ciudadana - Concejo asesor Plan Regulador - Financiamiento proyectos Fondeve <p>Todas funcionan regularmente. Los principales problemas que se presentan son de índole presupuestario y de tiempo</p>
	La definición de Participación Ciudadana más cercana al trabajo del municipio	
	<p>La participación ciudadana significa, que los colectivos ciudadanos puedan participar efectivamente en la gestión de los servicios y la políticas que emanan de la gestión local.</p> <p>Se hace hincapié en la participación de los privados (empresas)</p>	La participación ciudadana significa, la creación de mecanismos consultivos no vinculantes.

Credibilidad de las Juntas de Vecinos	Experiencias en que el municipio ha trabajado con los dirigentes vecinales	
	El municipio se vincula con las Juntas a través del Fondeve, y en capacitación a dirigentes	Asignación de recursos a través del Fondeve, desarrollo del Proyecto Plan Regulador, capacitación de dirigentes, en las Mesas Territoriales.
	¿El municipio consulta oportunamente a las Juntas de Vecinos cuando se toma una decisión que involucre a su unidad vecinal?	
	Las consultas se hacen cuando la ley lo requiere como el otorgamiento de la patente de alcoholes, pero no vinculante	En la construcción de equipamiento comunitario, en las Mesas Territoriales se está tratando de entregar los lineamientos de los programas y proyectos que se desarrollan en cada Unidad Vecinal
	Instancia permanente de interlocución entre municipio y Juntas de Vecinos	
	A través de la Dirección de Desarrollo Comunitario, audiencia con los dirigentes	Mesas Territoriales que funcionan al amparo del programa Municipio en el Barrio y se reúnen mensualmente, y a través de la Dirección de desarrollo Comunitario, quien tiene asignada esa función por Ley

La Matriz de Roles expone las opiniones y percepciones de los informantes, según se trate de Funcionarios Directivos o de Cargos Electos, en función de los temas conversados con ellos.

4.- COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

En la estructura metodológica definimos como eje conceptual de la investigación a la *participación ciudadana como experiencia sustantiva*. Nuestro acercamiento al concepto se refiere al conjunto de relaciones o vinculaciones que se establecen entre la sociedad y el Estado, con el fin de influir en las decisiones que emanan de éste último. Para nosotros, lo importante es que esa vinculación se traduzca en un aumento del grado de influencia —para nuestro interés de las Juntas de Vecinos y, por consiguiente, de los pobladores—, en los centros de decisión de las materias que afectan a sus realidades cotidianas o locales. Para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales (Ziccardi, 1998); desde la perspectiva del trabajo estamos hablando del municipio. Ahora, cuando hablamos de experiencia sustantiva, lo que queremos dar a entender es que se trata de una práctica social que se privilegia por sobre otras alternativas de acción, tanto por parte de los pobladores como por las autoridades del municipio.



La determinación de la participación ciudadana como experiencia sustantiva pasa por la presencia o ausencia, de acuerdo a lo establecido en nuestra estructura metodológica, de ciertas disposiciones subjetivas asociadas al concepto eje del trabajo. Nosotros las definimos como variables y las identificamos por; Disposición a la participación ciudadana, Credibilidad de las Juntas de Vecinos, y Percepción de las instancias y políticas municipales.

Trataremos de ordenar nuestras observaciones en la comuna de Temuco, de acuerdo con las hipótesis que establecimos y que dieron curso a la investigación.

A. Disposición a Promover la Participación Ciudadana

En la hipótesis principal, hablábamos de "...la incapacidad de los municipios para establecer una relación social que efectivamente posibilite la intervención de la ciudadanía en tareas de gestión de la ciudad. No se aprecia una redistribución del poder, lo que da cuenta que la asociación entre los agentes públicos y la población está lejos de lograrse. Por lo tanto, la Participación ciudadana no ha logrado constituirse en una experiencia sustantiva, como consecuencia de la limitada disposición que tienen las autoridades del rol que puede cumplir la ciudadanía en la gobernabilidad de los municipios; por lo mismo, no han diseñado canales de comunicación efectivos entre las bases y la autoridad". De allí desprendemos que efectivamente por parte de la estructura institucional no existe una política que busque establecer una relación más estrecha con la gente en pos de incorporarla abiertamente en la gobernabilidad del municipio.

Lo detectado indica que los mecanismos institucionales que se han creado, sólo promueven una relación con la gente a través de instrumentos consultivos, no vinculantes a las decisiones que emanan de la autoridad. Las distintas experiencias que se mencionan guardan relación con una vinculación casi figurativa de la comunidad, como el Concejo Comunal de Seguridad; la idea de esta instancia era reunir a todos los órganos que tienen que ver con la seguridad en la comuna, tales como Investigaciones Policiales, Bomberos, Carabineros. Su intención era realizar un trabajo conjunto que permitiera unir esfuerzos en el tema, además de canalizar mejor los recursos; hasta el momento sólo ha funcionado como una mesa de diálogo entre las instituciones, lo que nos dice que el concepto de participación ciudadana que se maneja desde el municipio es bastante pobre. No existe ninguna iniciativa que abiertamente contribuya al establecimiento de un estilo de acción que marque la pauta a un protagonismo más decisivo de la ciudadanía en la gobernabilidad del municipio.

También se podría mencionar, la propuesta que realizaron funcionarios de la Dirección de Desarrollo Comunitario, en cuanto a cambiar las bases del Fondo de Desarrollo Vecinal. El FONDEVE es un fondo de dinero del Presupuesto de la Municipalidad de Temuco, cuyo objetivo es financiar a través de concursos, iniciativas de desarrollo comunitario presentadas a través de proyectos FONDEVE por las distintas organizaciones comunitarias urbanas y rurales de la comuna. En síntesis, la propuesta planteaba entregarle a las Mesas Territoriales, o sea a los propios dirigentes, la posibilidad de decidir sobre el destino de los recursos, priorizando ellos mismos los proyectos a financiar, tal propuesta fue desestimada por el Concejo

Municipal, pues implicaba ceder parte de sus atribuciones a los propios involucrados.

Particularmente el Fondos de Desarrollo Vecinal (FONDEVE) podría convertirse en una experiencia interesante, si el monto de los dineros aumentara y fueran las propias organizaciones comunitarias las que pudieran decidir sobre el destino de los recursos, como era la propuesta de la DIDECO del municipio de Temuco. Esta situación podría ser de gran relevancia, puesto que el hecho que las organizaciones decidan y ejecuten proyectos las ayuda a legitimarse y a incentivar la participación, ya que por lo general las propuestas FONDEVE corresponden a obras físicas las que habitualmente reciben una alta valoración de la comunidad; pero lamentablemente, esos recursos en la mayoría de los casos se invierten discrecionalmente de acuerdo a las decisiones de las autoridades.

De acuerdo a nuestros hallazgos podemos asumir que por parte del municipio —ya sea autoridades y funcionarios— predomina un concepto de participación centrado en la cooperación y la consulta. El municipio se hace cargo de la actitud impuesta por el modelo neoliberal que ha mercantilizado las políticas sociales traspasando la responsabilidad de la solución de los problemas a la sociedad civil y utilizando a las organizaciones sociales como recursos administrativos sin costo para desarrollar sus programas asistenciales, especialmente en la recolección y disseminación de información sobre y hacia beneficiarios. En esa misma lógica se inscribe la idea de la participación por medio del co-pago, estas son iniciativas que operan sobre la base del financiamiento compartido en pos de solucionar problemáticas sociales, ejemplo de esto son los casos de la educación municipalizada, el co-pago de proyectos municipales de

pavimentación y alumbrado público, programa participativo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, entre otros. Desde esta perspectiva, por supuesto que no se fortalece un protagonismo ciudadano en el ejercicio del gobierno.

Por parte de las Juntas de Vecinos y los pobladores, el concepto de participación se asocia con la autogestión comunitaria, con trabajar y coexiste la idea que participación es entregar recursos económicos. Los dirigentes no asocian el tema de la toma de decisiones como un valor en sí, sino que más bien valoran las experiencias en el sentido que les permite dar respuesta a problemas de carácter comunitario, para ellos la participación no es un fin en sí mismo, sino que es un medio a través del cual se busca el solucionar situaciones de carencia. Si se parte de esta base podemos entender el por qué los dirigentes evalúan las experiencias como positivas y participativas ya que a través de ellas las organizaciones pueden satisfacer ciertas necesidades que durante mucho tiempo afectaron a la comunidad, por lo cual la participación cumple con su objetivo (Salinas, López y Ossandón, 1997).

Vecina Villa Florencia: “Para hacer nuestra sede trabajamos hombre y mujeres, trabajamos todos los vecinos. Somos de una villa bien unido, todos somos jóvenes. Tenemos que ser más unidos que nunca, y así se nos abren las puertas, entonces es algo que yo me siento orgullosa de mi gente, porque todo lo hemos logrado con nuestro trabajo. El agua nosotros tuvimos que pagar, tuvimos que hacerlo en forma particular, nada se nos ha dado en bandeja...para mí eso es importante hacer cosas”.

En relación con la atención de las demandas ciudadanas, los canales que existen son muy restrictivos y burocráticos; por ejemplo, el Concejo Asesor del Plan Regulador o las Audiencias públicas con el

Alcalde, instancias a las cuales sólo se pueden acercar los dirigentes. Frente a esta últimas habría que tomar en cuenta lo que dice el dirigente de la Junta de Vecinos de Santa Antonio del sector Santa Rosa, y la vecina de la Villa Brasil:

“Para llegar al Alcalde es casi inaccesible, que para ir a una entrevista hay que estar un mes, casi dos meses. Incluso a veces uno no lo encuentra, y cuando nos toca la audiencia, nos atiende la persona que lo esta reemplazando en ese momento. Cuando uno lo llama está en terreno, ¿a dónde?, No quiere, entonces eso es lo que nosotros tenemos que decir que el Alcalde aquí en Temuco no recibe a sus dirigentes, no trabaja con la gente, ¿Cuando ha ido a nuestro sector, de cuándo que no lo vemos?, A nuestras celebraciones no va nunca, y ni manda ni siquiera una nota.”

“Los vecinos podrían asistir sólo a alguna oficina de partes. Hay audiencias para la comunidad organizada, para escuchar los problemas a ver si se les puede dar solución, pero como vecinos no”.

Tal vez se podría destacar la idea de Municipio en el Barrio y Mesas Territoriales. El primero consiste en dar atención permanente a la demanda de los pobladores en sus propios sectores; la idea es dividir a la ciudad en cinco macrosectores de espacios comunitarios que ofrezcan una vez a la semana en cada territorio, servicios municipales básicos como son: Atención de asistente social, atención de subsidios, solicitud de encuestas Cas, etc.. Por su parte, las mesas territoriales se desarrollan a través del diálogo vecinal en los propios territorios, destinadas principalmente a canalizar demandas sociales y a planificar con la participación activa del dirigente el desarrollo local. Los temas abordados en las reuniones son: de aguas lluvia, reforma procesal penal, medio ambiente, Fondo Desarrollo Vecinal, programas de vivienda, pavimentación participativa, cultura en su barrio. Si bien en el papel ésta última parece una buena iniciativa, que camina en el sentido de incorporar a la gente, hasta el momento sólo han

funcionado como un instrumento de difusión en la comunidad de los servicios sociales que presta el municipio en la Dirección de Desarrollo Comunitario. Por otro lado, ambas propuestas siguen siendo respuestas que se inscriben en una lógica muy asistencialista, que mantienen un alto grado de subordinación a la autoridad, con lo que se aumenta la dependencia y el clientelismo. Además, se trata de experiencias aún en formación, donde aún no es posible percibir productos concretos. De todas formas se ha necesario mencionar, que el desarrollo de este tipo de experiencias se ve condicionada por la voluntad política de las autoridades municipales, puesto que desde un punto de vista administrativo, sería más fácil continuar con los viejos esquemas de hacer las cosas sin considerar a la comunidad.

En cuanto al tema de la comunicación con la ciudadanía, al parecer el municipio no le presta mucha importancia; sólo las grandes realizaciones, particularmente las que se refieren a inversiones en infraestructura cuentan con un despliegue de información oportuna. Para el resto de las materias los canales no son los más expeditos, se utiliza a los dirigentes vecinales informándoles, y estos debieran hacer lo mismo con sus bases, pero como la convocatoria que tienen es limitada la información no fluye adecuadamente, de hecho este tema es considerado como una demanda insatisfecha. La Sra. Cecilia, presidenta de la Junta de Vecinos Villa Brasil:

“La idea es que vengan las autoridades o los involucrados ha informar acá, mal le pueden pedir a un dirigente, nosotros somos el nexa pero no podemos ser voceros en todo, porque a mí me puede gustar lo que está haciendo el Alcalde, y se lo voy a informar a mis vecinos, pero si yo no soy del partido, porque muchos se guían por eso, simplemente hago la vista gorda y lo que me informan me lo guardo para mi y allí quedo la información, se rompe el lazo. No sé, supongamos alguna oficina de información en el municipio pero que contenga todas las oficinas, donde

cualquier vecino pueda ir a buscar información a lo mejor sería una instancia. La otra que la información la manden directamente a la Junta de Vecinos, porque siempre mandan una invitación al dirigente pero al resto de los vecinos no les llega nada, la pura información que le pueda entregar el dirigente, eso es toda la injerencia que tienen.”

El hecho de que las organizaciones manejen información no sólo resulta fundamental en el sentido que permite que éstas tomen determinaciones adecuadas, sino que también tiene un efecto en términos que posibilita a los dirigentes el tener acceso a conocimientos técnicos que hasta el momento eran manejados sólo por profesionales, contribuyendo de esta manera a que los dirigentes puedan enfrentar a las autoridades en una situación de mayor igualdad debido a que manejarían ciertos conocimientos que les permitiría tener mayores argumentos al momento de plantear sus demandas. Esto es importante ya que gran parte del poder que poseen los funcionarios municipales se sustenta en los conocimientos técnicos que éstos tienen, lo que trae consigo un menosprecio de las percepciones de los dirigentes ya que estas se basarían en el sentido común. Por otro lado, el que los dirigentes de las organizaciones tengan un mayor conocimiento técnico repercute además en que éstos puedan desarrollar de mejor manera su quehacer lo que podría aumentar el nivel de legitimación de los dirigentes y de las organizaciones que representan (Salinas, López y Ossandón, 1997). En ese sentido habría que mencionar los cursos de capacitación para dirigentes que se realizan en la universidad católica de Temuco con el apoyo del gobierno regional.

En general, la gestión que se realiza en el municipio se caracteriza por la escasa disposición a promover experiencias concretas de

participación; por lo menos, en el entendido del concepto que hemos utilizado en el trabajo, a la ciudadanía se le asigna un papel de participación entendida como cooperación y consulta. En el municipio no se registra ninguna experiencia en la cual se haya utilizado algún instrumento de participación ciudadana contemplados por la ley, aparte de los que obligatoriamente deben existir, como la Audiencia Pública y la Cuenta Pública; del resto se ha prescindido.

B.- Credibilidad de las Juntas de Vecinos

En la hipótesis siguiente decíamos principalmente que “La Participación ciudadana no ha logrado constituirse en una experiencia sustantiva, puesto que las Juntas de Vecinos no logran convocar a la población, en parte, producto de un desánimo generalizado en torno a la importancia del tema. La participación es conceptualizada, en muchos casos, como una pérdida de tiempo, por la inexistencia de un proyecto colectivo que tenga sentido para la ciudadanía y en torno al cual puedan recrearse formas de acción social más participativas, lo cual ocasiona que sus dirigentes actúen con bastante discrecionalidad respecto de los intereses de las bases”.

Lo detectado en este ámbito nos da cuenta que no existe un cuerpo de dirigentes verdaderamente representativo de los sectores; lo que realmente opera es un grupo de dirigentes reconocidos como interlocutores válidos por las autoridades municipales. El dirigente está expuesto a una gran cantidad de demandas, realiza gestiones y trámites ante las autoridades, pero carece del respaldo mayoritario de los pobladores. Se le exige al dirigente que resuelva los problemas con el máximo de celeridad; se le plantean problemas hasta de

carácter personal, que actúe como asistente social, pero el dirigente no tiene medios para cumplir con ese papel —no recibe remuneraciones por su trabajo—, la gente no entiende esta situación se le desconoce como mediador y se termina respondiendo con ingratitud a su labor. No obstante, el dirigente vive su condición como una vocación por el desarrollo de la comunidad, su experiencia está llena de rasgos afectivos.

Dirigente del sector Santa Rosa: *“..Nuestras Juntas de Vecinos trabajamos con gente, vecinos, que no están ni allí con nosotros, mal agradecidos, para ellos todos los dirigentes somos ladrones, somos borrachos, lo que podemos agarrar agarramos, a veces no hay para que ser dirigente porque es enlodar una profesión tan bonita como ser dirigente.”*

Dirigente del sector Amanecer: *“...Yo creo que todos los dirigentes vecinales tenemos alguna inquietud en el entorno, donde nosotros vivimos, a mí me gustaría que se hiciera esto, o se hiciera esto otro. Hay gente que nace con la inquietud de servir. Con el esfuerzo de todos los dirigentes hemos logrado cosas, nuestro sector fue por toma²⁴, y mi generación, mis hijos mis nietos estamos orgullosos de vivir en el sector. La gente tiene que entender que la comuna de Temuco, la población, el sector donde viven es de ellos y ellos tienen que seguir luchando, para poder salir adelante.”*

La desconfianza en los dirigentes contribuye a desestimular y entorpecer la participación. La percepción de que los dirigentes son unos aprovechados, se refiere a que estos obtienen ventajas por el uso de su cargo, puesto que les permite destacar entre los demás pobladores. Las ventajas pueden ser materiales, de prestigio o de otro orden. Este es un sentimiento que se proyecta sobre los dirigentes en general, independientemente del comportamiento de cada uno de ellos

²⁴ Ocupación ilegal de terrenos

Para Sabatini (1995:106) la desconfianza sobre los dirigentes se origina por la combinación de tres factores: a) la dependencia con respecto a los dirigentes para resolver problemas, lo que produce relaciones interesadas, b) presencia de elementos culturales que llevan a cuestionar la autoridad de los dirigentes y c) presencia de elementos culturales que llevan a exigir a los dirigentes que solucionen los problemas excediendo las posibilidades de éstos.

Vecina Villa Brasil: “Y los vecinos no entendemos que tenemos una directiva que nos representa, porque la Junta de Vecinos somos todos, porque de repente queremos que la presidenta de la Junta de Vecinos nos solucione todos los problemas, quieren que solucionen hasta problemas personales, y eso tampoco lo sabe la gente..”

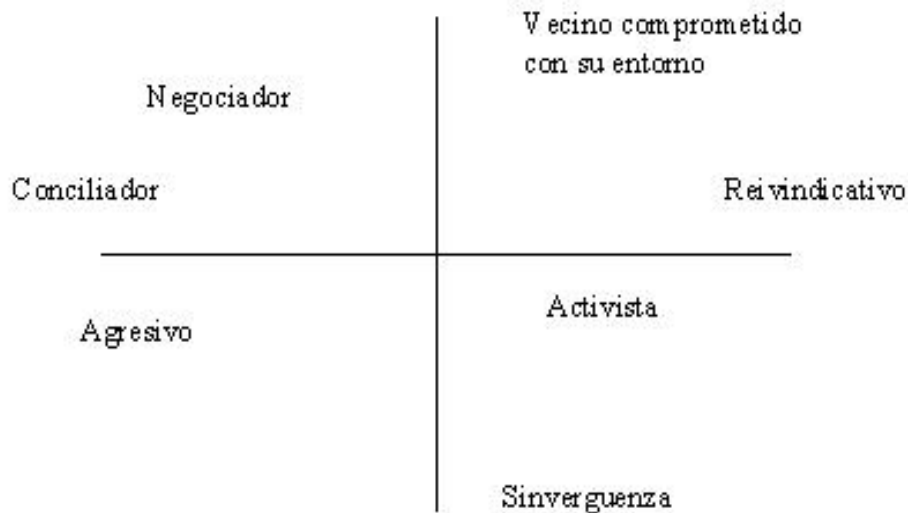
Para este autor el primer factor mencionado es de orden psicosocial; los dos últimos se relacionan con la cultura política de Chile, especialmente en la forma en que viven los grupos populares. La cultura política de Chile está basada en una noción tradicional, aristocrática de autoridad, cuyos antecedentes se encuentran en la hacienda, donde la autoridad le otorgaba el rango social como fuente de legitimidad del poder; por lo tanto, lo que ha permeado las relaciones sociales, especialmente entre los sectores populares, es una noción de autoridad ligada a la condición social y no a la delegación democrática del poder por la base social, de ahí que la falta de distancia social favorezca el distanciamiento psicológico y la desconfianza hacia los dirigentes vecinales.

Las Juntas de Vecinos no actúan como células representativas en las unidades vecinales. Tienen escasa capacidad de convocatoria y movilización, no obstante, logran constituirse como alternativas concretas de desarrollo personal y comunitario. La relación que

establecen con el municipio se orienta a obtener y conseguir cosas. La influencia concreta de los dirigentes en el municipio depende de la vinculación política y de su capacidad de presión, articulación y negociación, en definitiva, de lo insistente que puedan ser. El municipio no tiene como práctica frecuente consultarle a los dirigentes cuando se toma una decisión que involucre su sector, salvo las instancias recién creadas —Mesas Territoriales— son las únicas que parecieran funcionar en ese sentido.

El protagonismo asignado a las Juntas de Vecinos y a sus dirigentes por parte de las autoridades municipales no se condice con el escaso poder de convocatoria y el alto grado de deslegitimación frente a la comunidad, de ahí que se pueda sugerir que se trate de un recurso metodológico que la permite al municipio responder a los instructivos de vinculación con la ciudadanía que emanan de las distintas agencias estatales con las cuales se debe relacionar. Por otra parte, también el privilegio de trabajar con las Juntas se puede leer como una idea de cooptación, puesto que se trata de una participación institucionalizada con la que fácilmente se puede estructurar una relación clientelar, a diferencia de otro tipo de organizaciones sociales que cuentan con mayor autonomía.

Imagen del Dirigente Principales rasgos que se le asocian



Dirigente de la Junta de Vecinos de San Antonio: “..Yo no diría que el municipio ha llegado a nosotros, nosotros hemos llegado al municipio, habría que destacar por la experiencia. Nosotros somos un martillero que está permanentemente golpeando a la autoridad con oficios, con llamados a los jefes de servicios; cuando se produce el problema allí estamos, o sea, somos nosotros los que estamos llegando como dirigentes, como Junta de Vecinos, como agrupación, a insistirle a la Municipalidad sobre un tema determinado, eso que quede bien claro.”

En cuanto a la relación que establecen los propios pobladores con su Junta de Vecinos, se desprende, de acuerdo a las apreciaciones de los informantes, que la gente se ha vuelto individualista; recurre a la organización exclusivamente en los casos en que su problema no tenga solución individual. Los pobladores en su mayoría están

retraídos en su microespacio individual, el centro de sus preocupaciones pasan por su situación personal y la de su familia ese inmediatismo e individualismo bloquean toda idea de mejoramiento colectivo, su acción se inscribe en un escenario dominado por prácticas individualistas y pragmáticas, se organiza y moviliza puntualmente, sólo en tanto ello le ayude a alcanzar algún objetivo o solucionar alguna carencia de carácter personal.

Dirigente de Santa Rosa: *“Lo lindo de esto, la gente cuando tiene necesidades se une, pero cuando soluciona su problema: ya me pavimentaron la calle, a que más voy a ir a reunión. Cuando nosotros partimos con este problema de los comités sin casa, teníamos siete comités, había reunión se nos llenaba, la gente quedaba afuera, empezaron entregar casas, ahora se reúne el comité llegan 10-12 personas más no van...”*

Dirigente de Villa Pomona: *“La no participación de la gente ha ido mermando mucho de los nuevos proyectos. Hay vecinos que les vamos a tocar la puerta y nos dicen no, no tenemos tiempo para andarlo perdiendo, menos podemos hacer participar cuando hay mala opinión de los dirigentes. Si yo a mis vecinos les explico de la reunión, usted cree que ellos le van a tomar interés a lo que yo vine, yo les decía: vecino yo he sacrificado mi casa, mis hijos y me dicen, quién la manda”*

La gente tiene la impresión de que de las Juntas de Vecinos no se saca nada y que representan una pérdida de tiempo. La mayoría de la gente que participa en ellas son personas mayores; resulta relevante la ausencia de adultos-jóvenes en cargos directivos.

Dirigente de Pedro de Valdivia: *“..La gente de mi sector, supongo que no le gusta participar, ha sido decepcionante encontrarse a veces trabajando sólo, ni la misma gente que lo acompaña a uno en la directiva. Ahora, lo que yo he visto desde que llegue aquí es mucha gente mayor, y no entendía porqué, y claro, era justamente porque tenían, no quiero decir el tiempo de sobra, sino podían ser dueños de su tiempo, cosa que yo no lo*

soy. ...me preocupa la actitud de los vecinos que es justamente la parte donde uno debería sentirse apoyado, porque más que mal uno es el nexa, no es el que tiene que hacer las cosas..”

Dirigente de Santa Rosa: “...Por eso hay una escasez de dirigentes, nadie quiere ser, uno llama a elecciones y faltan candidatos, hay que andarles pidiendo por favor. La gente no quiere participar porque dicen que es pérdida de tiempo y que las autoridades nos mienten. Nos mienten y nosotros mentimos a la gente. El Alcalde me dijo en octubre empezamos a pavimentar las veredas en el sector Santa Rosa, pero no me dijo qué año, y la gente me dice cuándo empezamos a pavimentar las veredas. Entonces para que le mienten al dirigente, porque uno tiene que mentirle a la gente.”

Por otro lado, la gente es reacia a la política, la ve como una actividad que divide. Se ve al político como alguien que manipula, ven la política como una dimensión diferente de las necesidades que viven como pobladores, no obstante que la mayoría de los dirigentes poseen algún tipo de relación con los partidos políticos.

C.- Percepción de las políticas municipales

En las hipótesis secundarias establecimos que La Participación ciudadana no ha logrado constituirse en una experiencia sustantiva, producto de que “..Las instancias de participación del municipio son observadas como alejadas de la población, no logran ser asumidas como un espacio accesible y útil, por lo tanto, se trata de una figura que no está en el imaginario colectivo de los distintos actores sociales que operan en el territorio. Por otro lado, no incorporan las nuevas dinámicas de acción colectiva..”. Junto a lo anterior, se decía que el

Concejo Económico y Social Comunal —CESCO— no ha logrado materializarse, dado su carácter meramente consultivo.

De esta hipótesis, los datos nos señalan que el municipio es percibido como una institución gravitante en la solución de los problemas locales. El municipio es el principal agente visible por la población en el tema del desarrollo social o superación de la pobreza, es considerado como un agente activo en el desarrollo de la ciudad; hay que recordar que la estructura administrativa de la red de atención social chilena coloca al municipio como su principal administrador. Claramente, el municipio es la institución pública de mayor contacto directo con la ciudadanía, es un actor local de gran peso, con una estructura consolidada.

No obstante que al municipio se le percibe con un claro rol en la promoción del desarrollo local, no es visto como un espacio de proximidad, donde la gente pueda concurrir a canalizar sus demandas o inquietudes sobre la base de una participación activa y colaborar en el tema de la gobernabilidad urbana. En este sentido, la Municipalidad es vista, en términos generales, como un organismo que presta servicios, frente al cual la gente es demandante pasiva.

La realidad es que las instancias e instrumentos de participación ciudadana que existen en la institucionalidad, no son conocidas por la gente, ni tampoco existe mucho interés en ellas. Si bien, la gente ve como principal problema del municipio la falta de contacto directo con la comunidad, y tiene una percepción de demasiada burocracia, eso no se traduce en una demanda por participación.

Dirigente de Pedro de Valdivia: *“..Cómo hacer también entender al Alcalde que no puede comprender nuestros problemas si nunca nos va a*

ver, y bueno si el Alcalde toma una decisión con respecto a nosotros supongo yo que en líneas jerárquicas hacia abajo a la gente, le guste o no tendrá que asumir.”

Los dirigentes de las Juntas de Vecinos, evalúan positivamente el nivel de respuesta que han obtenido de la Dirección de Desarrollo Comunitario y de los espacios que han obtenido ahí, pero no existe la percepción de que el municipio genere espacios de participación que acerquen a la comunidad al proceso de toma de decisiones; es más, las instancias que existen y se conocen son fuertemente criticadas.

Dirigente del sector Santa Rosa: “Legalmente el CESCO lo hizo el gobierno militar, es un organismo consultivo, donde el alcalde llama a los delegados. Durante dos períodos hemos sido militantes del CESCO, nos reúne el alcalde y nos pregunta ¿les gustaría que esta calle se llamara palo o palito? El alcalde consulta, pero sólo consulta... no tiene que obedecer lo que ordena el CESCO, no tiene nada que ver los trabajos.... de ampliar, que los hace la Municipalidad por orden administrativa, donde ni el CESCO ni los concejales tiene nada que ver. No sirve para nada, incluso la Municipalidad se da el lujo de no tener CESCO, y esto no es nada raro porque de las municipalidades de la novena región, ni el 10% tienen, porque son organismos inoperantes.”

“No teníamos ninguna representación allí; no llegaba el alcalde, entonces llegaba el secretario municipal, decía lo que tenía que decir y chao. Nosotros como dirigentes vecinales, dirigentes deportivos no nos preguntaron.”

Los dirigentes vecinales le otorgan una escasa valoración al CESCO como órgano de participación, reconociendo que en la práctica su rol ha sido casi nulo. La principal razón que esgrimen es la falta de atribuciones mínimas del CESCO y su escasa efectividad, lo que conlleva falta de interés y frustración.

Por Ley, el Concejo no tiene ninguna atribución decisiva en ningún aspecto y su opinión, en cualquier consulta, no obliga en nada al alcalde. Los Concejos juegan un rol nominal y no tienen mayor incidencia en la vida comunal y/o municipal; el rol efectivo que pueda tener el Concejo depende principalmente del papel que le quiera dar el Alcalde. Además, dada su composición se torna bastante antidemocrático, ya que el peso cualitativo que tienen los representantes de actividades productivas sobre los dirigentes vecinales con representación territorial es mucho más fuerte. De ahí que los Concejos Sociales Comunes no representan el espacio privilegiado para la participación.

TERCERA PARTE

V.- CONCLUSIONES

De acuerdo a nuestros objetivos principales, hemos tratado de mostrar a lo largo de este trabajo: a) si existe la disposición por parte de las autoridades municipales de la ciudad de Temuco a promover e implementar en los procesos decisorios, experiencias de participación ciudadana, b) determinar si las Juntas de Vecinos cuentan tanto con el reconocimiento de las autoridades municipales y de sus bases, c) y detectar cuál es la percepción que portan los pobladores acerca de las instancias de participación ciudadana existentes en el municipio.

Nuestra idea era tratar de describir el porqué los espacios de participación creados por la institucionalidad no han logrado aún materializarse —ser ocupados—, sobre todo tomando en cuenta que este proceso se desarrolla en el marco de la modernización del Estado que le asigna a la participación ciudadana en la gestión pública la solución de todos los males de la administración y que a la vez es un elemento fundamental en la profundización de la democracia.

Lo que podemos concluir, es que el proceso descentralizador chileno efectivamente ha dotado de mayores competencias y recursos a las administraciones locales, por lo tanto no es discutible el robustecimiento institucional, lo que no se ha podido lograr es la configuración de gobiernos plenamente autónomos al interior de las ciudades chilenas, que pongan en el centro del ejercicio de gobierno a la participación ciudadana, puesto que la modernización del aparato estatal ha transformado a los municipios en una especie de proveedor a menor escala de las responsabilidades que antes de la reforma eran

tareas propias de los ministerios nacionales o del gobierno central. Hoy los municipios básicamente centran su acción en la provisión de servicios básicos de infraestructura, en la supervisión del proceso de urbanización y en la atención a los sectores vulnerables de la población a través de una red de asistencia social. La descentralización no puede ser sólo una delegación de tareas y funciones, los municipios deben tener verdadero poder de gestión y decisión en lo que compete al desarrollo de su propio territorio.

Las limitaciones que observamos, dan cuenta que por una parte los procesos descentralizadores implican un traspaso de recursos y competencias, por el otro también suponen un traspaso de problemas, a los que deben hacer frente con recursos limitados que no son de libre disposición de los municipios, se encuentran restringidos por otras instancias estatales como los ministerios o el gobierno regional. De ahí que la vinculación de la ciudadanía en la gobernabilidad local se vea totalmente restringida y limitada.

Un principio básico para la participación, es que desde el gobierno local se tenga una actitud favorable. Afirmamos que la supuesta voluntad política expresada por diversos actores, la verdad es que no es tal, como la Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana —auspiciada por el gobierno de Ricardo Lagos— que se ha denominado Nuevo Trato, que hace hincapié en que la gobernabilidad como la sustentabilidad de las políticas públicas dependen de cómo y cuánto se invierte en capital y tejido social. Lo que vemos, es que más bien persiste una desconfianza hacia las organizaciones sociales, se les teme producto del potencial desestabilizador que puedan tener a través de la agregación de demandas que puedan generarse en un amplio espacio participativo. La reacción suele ser socavar la

independencia y la fuerza de quienes se organizan. Desde ese punto de vista se refuerza la participación institucionalizada dado que esa es la que se puede cooptar más fácilmente, no hay que olvidar que su funcionamiento depende de los recursos que les entrega las agencias estatales.

En ese contexto, la participación que opera al interior del municipio, es una participación con límites muy acotados, sin rebasar las cuotas de poder que hasta el momento le competen a los políticos y administradores, por lo mismo existen mecanismos participativos que son más bien ejercicios metodológicos de gestión que espacios e instrumentos que potencien actores políticos con poder de decisión, puesto que se utilizan con el único fin de legitimar acciones y decisiones de las autoridades municipales. Desde ese punto de vista el municipio de la ciudad de Temuco no califica como buen gobierno, en el aspecto de la promoción a la participación ciudadana en base de la conceptualización de nuestro trabajo.

Por otro lado, creemos que el proceso se desarrolla en un contexto bastante paradójico, se habla del ciudadano como pilar fundamental de la democracia y de su inserción en tareas de gobierno, justo cuando los derechos ciudadanos, producto de la lógica neoliberal, se han visto mermados; aquéllos derechos que conformaban una dimensión importante de la ciudadanía hoy son asumidos como "gastos públicos". Otra contrariedad del proceso, es que se abren los espacios de participación en una etapa caracterizada por la desestructuración del tejido sociopolítico y la reformulación de las identidades colectivas producto, entre otras cosas, de la imposición de factores sociopolíticos que contribuyen a la desmovilización, la apatía y al descrédito de la política, lo que da

cuenta que en los últimos años la acción colectiva ciudadana ha experimentado un descenso considerable, afectando directamente la capacidad de presión que puedan ofrecer las organizaciones sociales. No obstante, aún persiste en la conciencia colectiva de los pobladores un generalizado interés por la acción colectiva, lo que en el futuro podría cobrar mayor proyección.

En función de los resultados de nuestra investigación y a la revisión bibliográfica, es posible resumir los aspectos más relevantes que desde nuestra perspectiva dificultan la consolidación en el municipio de experiencias de participación ciudadana sustantiva. Desarrollaremos nuestra argumentación a partir de los tres conceptos centrales que dieron estructura a este trabajo: la nueva matriz de distribución del poder o descentralización, la gobernabilidad urbana y la participación ciudadana.

La descentralización:

La descentralización se ha interpretado como una nueva lógica democratizadora a través de una operación centrífuga del poder, convirtiéndose en el proceso fundamental para acercar la toma de decisiones a la ciudadanía. A pesar que desde 1992 las autoridades municipales se eligen democráticamente, aún no es posible hablar de una plena autonomía municipal, identificamos dos obstáculos que la explican: 1) los limitados recursos con que cuentan los municipios y la 2) intromisión de niveles gubernamentales superiores en la gestión local.

1. Si tomamos como parámetros el volumen de recursos de los que disponía un municipio hace diez años, obviamente tendremos que asumir que existen avances significativos, sin embargo el déficit en esta materia aún es considerable, particularmente los recursos de libre disponibilidad, lo que obstaculiza que los municipios puedan cumplir adecuadamente con las funciones que les competen.

El 43% de los ingresos municipales corresponde a las transferencias para salud y educación que hacen los respectivos Ministerios, y sobre los cuales el municipio tiene escasa autonomía, al tratarse de transferencias etiquetadas. Otro porcentaje de los ingresos municipales se obtiene mediante fondos concursables, es decir, recursos que los municipios obtienen mediante la presentación de proyectos a fondos abiertos en competencia con otros municipios (FOSIS, Chile-Barrio, etc.), y por tanto sobre los cuales no hay certeza de obtenerlos, lo que anula las posibilidades de planificación y compromiso; también constituyen transferencias condicionadas las que los municipios obtienen de los distintos fondos y programas concursables a cargo de los respectivos ministerios. Además, parte importante de los ingresos propios de los municipios dependen de decisiones que no sólo se toman en ámbitos distintos al municipal sino en las que los municipios no tienen participación, como el impuesto territorial, es el que se paga por la tenencia de un bien raíz de acuerdo a una tasación fiscal determinada por el Servicio de Impuestos Internos y recaudado por la Tesorería General de la República. Las municipalidades no sólo no pueden modificar la tasa del impuesto a cobrar sino que tampoco participan en la

determinación de dicha tasa, limitación aún mas grave si tenemos en cuenta que el gobierno central puede retrasar la actualización de los avalúos, establecer condonaciones y exenciones sin que exista mecanismo alguno de compensación local (Pressacco y Huerta, 2000).

2. Las municipalidades en Chile están sujetas a un ordenamiento jurídico vertical, que se traduce en una serie de controles y limitaciones que afectan su autonomía, legitimidad e, indirectamente, las posibilidades de participación ciudadana, ya que al municipio se le atribuye la responsabilidad por la falta de solución de aquellos problemas que las personas adjudican al municipio, sean o no jurídicamente de su responsabilidad. Entre los controles, podemos mencionamos el que ejerce la Contraloría General de la República, también están los controles que ejercen el Gobierno Regional y la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo SERVIU en materias como el Plan Comunal de Desarrollo, la potestad del Gobernador para resolver los conflictos de coordinación entre las municipalidades y los servicios públicos que actúan en su territorio. Entre las limitaciones se puede mencionar, el control del personal, ya que los establecimientos de administración municipal pasan a regirse por un estatuto de funcionarios públicos, por el cual se recentralizan los salarios y las condiciones laborales, si bien los municipios tienen a su cargo la administración de la salud primaria y la educación básica y media, existe una fuerte injerencia de los respectivos Ministerios en la fijación de los diferentes Planes y Programas (Pressacco y Huerta, 2000).

Podemos afirmar que el fortalecimiento municipal al que aspira el proceso descentralizador se ve obstaculizado por una lado, por las serias limitaciones competenciales, existen muchas decisiones de importancia para la ciudad y en las cuales el municipio carece de mecanismos que aseguren su participación en las decisiones que los atañen y que son emanadas de los Ministerios. Por otro lado el volumen de recursos con que cuentan las municipalidades es insuficiente para responder a las múltiples demandas planteadas por la comunidad, hasta el punto de verlo como el principal problema de las mismas, producto entre otras cosas de que las transferencias de recursos no tiene margen alguno de discrecionalidad en cuanto a su utilización, lo que convierte al municipio en un intermediario entre el nivel central y el nivel municipal. En suma el ejercicio exitoso de la autonomía municipal, depende en última instancia de la importancia política del municipio, de las relaciones de poder y la capacidad política del Alcalde para negociar con las instancias superiores de gobierno.

Gobernabilidad Urbana:

La forma de gobernar las ciudades ha evolucionado, de un municipio cerrado a la comunidad desde el punto de vista del acceso a las decisiones que dentro de él se toman y que desarrolla una labor fundamentalmente asistencialista hacia una concepción de un municipio abierto a la comunidad, dispuesto a escuchar sus opiniones incorporando mecanismos de participación de la ciudadanía y de control de los gobernantes, lo que supondría un cambio en la percepción que la ciudadanía tiene de él, por lo tanto en las formas en las cuales se vincula.

Como obstáculos que afectan la gobernabilidad urbana, hemos observado: 1) la preeminencia de criterios políticos sobre técnicos en la gestión municipal, 2) la "alcaldización", 3) el sistema político municipal.

1. Con la llegada de la democracia al ámbito local se ha producido la politización del espacio municipal, lo que afecta la gestión y la transparencia, puesto que se privilegia un criterio más político que técnico en el desempeño de algunas funciones públicas, como por ejemplo, el nombramiento de personas en cargos claves dentro del municipio que responden a compromisos y acuerdo políticos, por cuanto el alcalde tiene la facultad de designar en estos puestos a personas de su entera confianza, las cuales en ocasiones no cuentan con las capacidades técnicas para el desempeño de dichas tareas.
2. En el actual esquema de gobierno municipal el alcalde cumple un papel preponderante, al concejo le corresponden solo las funciones normativas y fiscalizadoras, y posee escasos instrumentos legales para poder cumplir esta función, además los concejales no se involucran mayormente en su rol, se dedican sólo parcialmente a sus funciones debido al sistema de remuneraciones —se les paga por reunión—, en este sentido el concejo ha desarrollado una tarea bastante mediocre

Dirigente del sector *“Sabe que hay una cosa media pa’ la risa aquí en Santa Rosa: Temuco, sabe que hay mucha gente que no conoce a los concejales. Lo que queremos nosotros es que el Concejo Municipal se reúna*

una vez al año en los sectores e invitar a toda la gente, para que la gente sepa como funciona un municipio.”

En este escenario, se produce un protagonismo absoluto en la política local por parte del alcalde derivada de las facultades contempladas en la ley y que en los hechos se manifiesta en acciones arbitrarias y que no pueden ser contestadas y menos revocadas por cualquier otra figura municipal. En el caso de la ciudad de Temuco este protagonismo a convertido al alcalde en una importante figura política lo que le ha permitido continuar al frente de la Municipalidad por tres periodos seguidos, esto hace que se mantenga el estilo de gestión política y sin registrarse mayores cambios en los procesos participativos locales

3. El sistema electoral municipal, ha sido pensado más en los intereses de los partidos que en las necesidades de gobernabilidad y eficiencia en la gestión municipal, ya que un elemento adicional que entorpece las relaciones entre alcalde y concejales es la elección conjunta. es decir, la ciudadanía vota por candidatos a concejal, de los cuales el que obtenga la mas alta mayoría dentro del pacto o subpacto mayoritarios, será elegido alcalde, esto crea concejales que al haber sido candidatos a alcaldes no demuestran mayor interés por ocupar un lugar en el concejo.

En lo que se refiere a los partidos políticos, siguen siendo los actores con más poder dentro de la gestión comunal. No sólo se trata de las organizaciones que dan sustento al gobierno

comunal, sino que además atraviesan al conjunto de las organizaciones sociales.

El actual esquema de gobierno urbano, pone énfasis en la figura del alcalde, lo cual limita la cuota de equilibrio político a la vez que otorga mayor transparencia a la gestión. La preeminencia del criterio político en el nombramiento de cargos resta eficiencia y eficacia a las políticas urbanas.

Participación Ciudadana

En lo que se refiere a la participación ciudadana a nivel comunal, distinguimos dos tipos de participación, una consultiva y otra de cooperación o economicista. En relación a los espacios en que se desenvuelve, los más importantes que se puede mencionar son: las organizaciones comunitarias, particularmente para nuestro interés centraremos nuestra atención en las Juntas de Vecinos, y el Consejo Económico Social Comunal CESCO.

1. Las Juntas de Vecinos siguen siendo las organizaciones comunales más importantes y numerosas, aunque tienen una larga tradición de reivindicación y movilización popular, hoy son poco representativas y poseen un escaso apoyo por parte de los vecinos; de allí que sea curioso que la Municipalidad prefiera interactuar con ellas antes que con otras instancias, son reconocidas a la hora de dar a conocer a la Municipalidad sobre las necesidades reales del sector al que cada una representa. Entre las Juntas de Vecinos y el municipio se establece un vínculo de cooperación y consulta, pero éstas nunca tienen una

influencia explícita y formal sobre las decisiones municipales, su rol se restringe a la opinión, esto a pesar de que las autoridades reconocen importancia de integrarlas en los procesos de toma de decisiones municipales.

En la actualidad las organizaciones sociales están en una situación bastante precaria respecto a su capacidad de manifestarse y presionar, están lejos de su tradición de reivindicaciones sociales, de protagonismo en los movimientos de oposición al régimen autoritario donde adquirieron una importancia superlativa —fueron agentes sociales claves en la recuperación de la democracia—, puesto que sus demandas fueron utilizadas para estructurar la oposición al régimen en el nivel local. Con la llegada de la democracia y la consolidación del modelo económico neoliberal, se produce una desarticulación de los actores constituidos durante el régimen militar, que habrían perdido protagonismo en este nuevo escenario en donde reaparecen los partidos políticos e imponen el pragmatismo político por sobre los intereses de la ciudadanía, con esto se produce todo un retraimiento hacia el espacio privado y hacia la solución particular y privada de los problemas que les aquejan.

2. El Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), Ha sido concebido como el órgano privilegiado para ejercer la participación ciudadana, reúne a las organizaciones sociales comunales, pero sólo tiene derecho a emitir opiniones sobre aquellos asuntos sobre los cuales se le consulta, lo que hace difícil que el CESCO se constituya en una instancia canalizadora de las demandas ciudadanas, es más un organismo sin

atribuciones y meramente consultivo no genera sino el efecto contrario de desencantar a los dirigentes. En ese contexto se puede leer su incapacidad para constituirse en un espacio legítimo reconocido por la sociedad.

Se señala que la causa principal de la poca efectividad de CESCO es la falta de voluntad de las autoridades municipales para otorgarle mayor presencia.

3. Existen otros mecanismos o instrumentos de participación, la mayoría de los cuales no están institucionalizados y dependen en gran medida de la voluntad del alcalde, y por lo tanto funcionan más como herramientas de su legitimación que como un mecanismo orientado a colocar las demandas ciudadanas en el sistema político municipal.. Entre ellos se pueden señalar los siguientes: a) Reuniones periódicas con los vecinos de diferentes sectores de la comuna, b) Se formalizan las consultas no vinculantes a los vecinos sobre materias de interés comunal. Generalmente se trata de problemas localizados. En la ciudad de Temuco existen todas estas instancias y se podría destacar la modalidad de la Mesas Territoriales destinadas principalmente a canalizar demandas sociales y a planificar con la participación activa del dirigente el desarrollo local (en el discurso).

A nuestro parecer el concepto de participación que se trabaja, básicamente propone una participación por medio del co-pago, es decir, más que una participación real se busca el financiamiento compartido de las iniciativas de solución a las problemáticas sociales¹.

¹ Antecedentes relacionados a la pavimentación en la comuna indican que el programa de Pavimentación Participativa, que desarrolla la Municipalidad de Temuco, ha permitido sumar inversión del Ministerio de

Este tipo de participación responde a una mercantilización de las políticas sociales influidas por el modelo económico y se constituyen en una manera utilizada por el Estado para disminuir el volumen de recursos que invierte. Dentro de esta lógica la participación está sujeta a los recursos con los que cuentan las personas lo que les permiten acceder a bienes y servicios, lo que es un obstáculo significativo para la participación por cuanto aquellas organizaciones que no cuentan con algún tipo de recursos quedarían inmediatamente excluidos de las experiencias. La gravedad de este hecho se basa en que las organizaciones sociales más pobres son las que más problemas deben enfrentar.

También existe un tipo de participación orientada a la consulta y a la información, la cual creemos que únicamente sirve para legitimar ciertas acciones de las autoridades municipales y no para reforzar la ciudadanía y la gobernabilidad.

Perspectivas

Para finalizar las conclusiones a las que se ha podido arribar en el curso de esta investigación, creemos importante señalar:

- A. El municipio requiere para hacer efectivas las funciones de un “buen gobierno” el ejercicio de su autonomía plena, deben

la Vivienda, municipio y de los Vecinos, para la ejecución de más de 42 mil metros cuadrados de pavimentos en el período 1998-2001, con una inversión total que supera los mil millones de pesos (alrededor de un millón y medio de dólares).

eliminarse los controles paralizantes, generar las disposiciones legales necesarias que les permitan contar con mayores recursos y sobre todo generar una legislación más horizontal que saque a los municipios de la situación de subordinación ante los otros agentes estatales. Además el desarrollo de experiencias que involucren la participación ciudadana requieren un sistema de administración municipal más eficiente y menos burocrático.

- B. Una verdadera participación obliga a que el aparato estatal abandone la utilización que hace de las organizaciones como recursos administrativos sin costo para desarrollar sus programas asistenciales, y en ese sentido las organizaciones comunitarias y la ciudadanía en general podrían involucrarse en el ejercicio y la gestión del gobierno de la ciudad, además de convertirse en mecanismo de control sobre las autoridades, para lo cual se requiere que los dirigentes pasen a ocupar un rol más propositivo planteando alternativas de solución de los problemas de su sector. La capacidad de organización autónoma es un punto clave para este desafío, no hay que olvidar que la tradición de acción colectiva que poseen los pobladores es un recurso determinante para contrarrestar los efectos negativos de la modernización económica
- C. Para que exista participación, es necesario que desde el gobierno local se tenga una actitud favorable, pero no basta la voluntad política discursiva para alentar la participación ciudadana hay que operacionalizarla creando instrumentos menos burocráticos más cercanos y vinculantes con la ciudadanía. Además no basta con que se creen las figuras, los

canales e instrumentos, se hace necesaria la voluntad de los ciudadanos en su conjunto, que no tengan miedo el asumir responsabilidades, de forma de involucrar a la comunidad en su propio desarrollo.. Ahora, hay que tener en cuenta que los problemas de los sectores populares no se resuelven sólo en el ámbito local es necesario no perder de vista la estructura general de gobierno, es necesario que también desde lo local se piense en la transformación global de la sociedad, sólo en ese escenario queda abierta la posibilidad de consolidar un buen gobierno local.

VI.- ANEXOS

Fotos de Temuco



Vista desde el cerro Conunhuenu



Vista desde el cerro Ñielol



Plaza Temuco



Plaza Temuco



Avenida Balmaceda



Avenida Caupolicán



Prat esquina Lautaro



Lautaro esquina Bulnes



**Paradero de locomoción colectiva
Calle Rodríguez**



**C Paradero de locomoción colectiva
Calle Bulnes**

Instrumentos

Sr(a).....

Presente

Por medio de la presente me permito hacerle llegar un cordial saludo:

Quisiera pedirle unos minutos de su tiempo para responder a las interrogantes que más abajo se formulan. La información que pueda proporcionar, será una valiosa contribución para los objetivos de mi trabajo.

El estudio se enmarca en el trabajo de tesis —*La Participación Ciudadana Y La Gobernabilidad Urbana, En El Marco De Una Nueva Matriz De Distribución Del Poder. El Proceso De La Reforma Del Estado Y La Descentralización- Acercamiento A La Experiencia Chilena*— conducente a la obtención del grado de Maestro en Urbanismo en el campo de conocimiento Economía, Política y Ambiente, por la Universidad Nacional Autónoma de México.

El objetivo central del cuestionario es obtener información acerca de la gestión del municipio, y del papel de las Juntas de Vecinos en el tema de la participación ciudadana

Esperando contar con su significativa colaboración, se despide
atte. de Ud.,

Jaime Alex Garrido Castillo

CUESTIONARIO

Cod.

A.- Individualización

I.- Nombre _____

II.- Cargo _____

III.- Años en esa
función _____

B.- Disposición a promover la Participación Ciudadana.

1. ¿Cuáles son las instancias respecto a la participación ciudadana, que son promovidas desde el municipio? ¿Que experiencias podría usted mencionar?
2. ¿Cuales son los canales de información entre la ciudadanía y el municipio?
3. Usted diría que ha existido una información oportuna a la población sobre decisiones que los afectan ¿Que experiencias podría mencionar?
4. Ordene las siguientes funciones por orden de prioridad (coloque un Número al lado de cada enunciado)
 - Ayudas asistenciales a personas pobres
 - Delincuencia
 - Atención Primaria de Salud
 - Participación ciudadana
 - Canchas deportivas y lugares recreativos
5. Qué alternativas institucionales existen para canalizan las demandas ciudadanas
6. ¿Cómo evalúa el desempeño de esas instancias?

7. Según los siguientes enunciados, ¿Cuál es la más se cercana al trabajo del municipio?
- La participación ciudadana significa que los ciudadanos de una zona concreta del municipio pasen a controlar los recursos disponibles y los servicios a prestar.
 - La participación ciudadana significa que se crean mecanismos consultivos no vinculantes para las autoridades públicas
 - La participación ciudadana significa construir alianzas con el sector privado como la mejor forma de incentivar la promoción del desarrollo.
 - La participación ciudadana significa, que los colectivos ciudadanos puedan participar efectivamente en la gestión de los servicios y la políticas que emanan de la gestión local.
 - La gente en su mayoría no tiene iniciativa propia, le gusta que la manden, por eso es más conveniente invitarlas a colaborar en nuestras propuestas.
8. ¿Cuál es el que más se acerca a su propia definición de participación ciudadana?

C.- Credibilidad de las Juntas de Vecinos

9. En que experiencias el municipio ha trabajado con los dirigentes vecinales
10. A su juicio ¿El municipio consulta oportunamente a las Juntas de Vecinos, cuando se toma una decisión que involucre a su unidad vecinal? ¿Qué experiencias podría mencionar?
11. ¿Existe una instancia permanente de interlocución entre municipio y Juntas de Vecinos? ¿Cuál? ¿Con que frecuencia funciona?

Grupo de Discusión con Entrevistas de Respuesta Abierta Dirigentes Vecinales y Pobladores

Tema

Disposición a la Participación Ciudadana

- Se promueven procesos de interlocución con las autoridades municipales.
- Se identifica a la participación como un proceso que conduce a beneficios personales y colectivos.
- Participa activamente en los asuntos de su comunidad.
- Se considera que la participación es susceptible de influir en las decisiones sobre el mejoramiento de su entorno.
- Existe interés en buscar alternativas de solución a los problemas colectivos
- Se conocen las leyes e instancias de participación ciudadana.

Tema

Credibilidad de las Juntas de Vecinos

- Se reconoce a la Junta de Vecinos como una instancia que permite buscar soluciones
- Los dirigentes vecinales son reconocidos en la población.
- Se siente representada por la Junta de Vecinos
- Los pobladores recurren a las Juntas de Vecinos cuando tienen algún problema

Los líderes entregan respuesta a sus asociados.

Tema

Percepción de las instancias y políticas municipales

- Existen canales accesibles en el municipio para hacer llegar las demandas
- El municipio es observado como una instancia con capacidad de resolver problemas
- Las instancias de participación son consideradas útiles
- La autoridad se preocupa por los temas que se le plantean.
- Se percibe que el municipio toma en cuenta las opiniones de la ciudadanía.

Fotografías de la Reunión con dirigentes vecinales



Viernes 10 de enero 2003, Municipalidad de Temuco

Unidades Vecinales de los Sectores Estudiados

Sector	Unidades Vecinales	Juntas de Vecinos
Santa Rosa	San Antonio	8
	Paredes	2
	Santa Rosa	2
	Pomona	3
	Villa Turingia	7
Pedro de Valdivia	Los Robles	1
	Tromen	23
	Vista Hermosa	13
	Pedro de Valdivia	1
Amanecer	Amanecer	13
	Pichi-Cautin	2
	Vista Sur	3
	Universidad	10
	Las Quilas	3
	Imperial	1
TOTAL		92

Sector	Organizaciones Territoriales y Funcionales*	
Santa Rosa	Club Deportivo	1
	Comités De Adelanto	5
	Clubes De Adulto Mayor,	3
	Taller Laboral.	1
Pedro de Valdivia	Club Deportivo	1
	Comité De Pavimentación Participativa	1
	Comités De Adelanto	3
	Clubes De Adulto Mayor	3
	Comités De Vivienda	10
Amanecer	Clubes Deportivos	3
	Comité De Pavimentación Participativa	1

*Se encuentran participando con la Municipalidad, a través de las Mesas Territoriales.

Matriz de Análisis

Perspectiva	Variable	Indicador	Categorías	Valor	Puntaje	Formula	Interpre.	Técnicas	Tipo de Información
Político- Institucional	Disposición a Promover la Participación Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> - Se promueven iniciativas que contribuyen a generar experiencias de participación. - Existen canales efectivos de información de las instancias de participación. - Se informa oportunamente a la población sobre decisiones que los afectan - La participación ciudadana está entre las preocupaciones que se priorizan - Las demandas ciudadanas son atendidas en forma adecuada. - Se identifica a la participación como una herramienta que permite a la ciudadanía tomar parte en la decisión de la gestión. 	Alta disposición Media Disposición Baja Disposición	Si No	1 0	Se suman los distintos puntajes obtenidos, el 6 es el máximo y 0 es el mínimo que se pueden obtener	6 a 5 Alta disposición 4 a 3 Media Disposición 2 a 0 Baja Disposición	Cuestionario a informantes calificados	Primaria

Territorial- Orgánica	Disposición a Promover la Participación Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> - Se promueven procesos de interlocución con las autoridades municipales - Se identifica a la participación como un proceso que conduce a beneficios personales y colectivos - Se considera que la participación es susceptible de influir en las decisiones sobre el mejoramiento de su entorno.(- Existe interés en buscar alternativas de solución a los problemas colectivos - Se conocen las leyes e instancias de participación ciudadana. 	Alta disposición Media Disposición Baja Disposición	Si No	1 0	Se suman los distintos puntajes obtenidos, el 5 es el máximo y 0 es el mínimo que se pueden obtener	5 a 4 Alta disposición 3 a 2 Media Disposición 1 a 0 Baja Disposición	Grupos focales a dirigentes vecinales	Primaria
Político- Institucional y Territorial- Orgánica	Credibilidad de las Juntas de Vecinos	<ul style="list-style-type: none"> - Se reconoce a la Junta de Vecinos como una instancia que permite buscar soluciones - Los dirigentes vecinales son reconocidos en la población - Se siente representada por la Junta de Vecinos - Los pobladores recurren a las Juntas de Vecinos cuando tienen algún problema - El municipio consulta a la Junta de Vecinos cuando se toma una decisión que afecta a su unidad vecinal - Existe alguna instancia de dialogo permanente entre autoridades y dirigentes 	Credibilidad Alta Credibilidad Media Credibilidad Baja	Si No	1 0	Se suman los distintos puntajes obtenidos, el 6 es el máximo y 0 es el mínimo que se pueden obtener	6 a 5 Credibilidad Alta 4 a 3 Credibilidad Media 2 a 0 Credibilidad Baja	Grupos focales a dirigentes vecinales Cuestionario a informantes calificados	Primaria

Territorial- Orgánica	Percepción de las instancias y políticas municipales	<ul style="list-style-type: none"> - Existen canales accesibles en el municipio para hacer llegar las demandas - El municipio es observado como una instancia con capacidad de resolver problemas - Las instancias de participación que existen son consideradas útiles - La autoridad se preocupa por los temas que se le plantean. - Se percibe que el municipio toma en cuenta las opiniones de la ciudadanía. 	Proximidad Alta Proximidad Media Proximidad Baja	 Si No	 1 0	Se suman los distintos puntajes obtenidos, el 5 es el máximo y 0 es el mínimo que se pueden obtener	5 a 4 Proximidad Alta 3 a 2 Proximidad Media 1 a 0 Proximidad Baja	Grupos focales a dirigentes vecinales	Primaria
--------------------------	---	--	---	----------------------	--------------------	--	--	--	----------

ORGANIZACION INTERNA DEL MUNICIPIO

Según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, **LEY N° 18.695:**

El Concejo Municipal y sus atribuciones

El Consejo posee carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, y está encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala dicha ley. El Consejo lo integran concejales elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional. Su permanencia en el cargo es de cuatro años, pudiendo ser reelegidos.

Al Consejo le corresponderá:

- Elegir al Alcalde en caso de vacancia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades;
- Pronunciarse sobre las materias que enumera el artículo 65 de la misma ley;
- 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 Concejales;
- 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. La facultad de solicitar información la tendrá también cualquier concejal, la que deberá formalizarse por escrito al Consejo. El Alcalde estará obligado a responder el informe en un plazo no mayor a veinte días;
- Elegir, en un sólo acto, a los integrantes del directorio que le corresponda designar a la Municipalidad en cada corporación o fundación en la que tenga participación, cualquiera sea el carácter de ésta o aquella. Estos directores informarán al Consejo acerca de su gestión, como asimismo acerca de la marcha de la corporación o fundación de cuyo directorio forme parte;
- Solicitar informe a las empresas, corporaciones o fundaciones municipales, y a las entidades que reciban aportes o subvenciones de la Municipalidad. En este último caso, la materia del informe sólo podrá consistir en el destino dado a los aportes o subvenciones municipales percibidos;
- Otorgar su acuerdo para la asignación y cambio de denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público para su administración, como asimismo, de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales del territorio comunal;
- Fiscalizar las unidades y servicios municipales;
- Autorizar los cometidos del Alcalde y de los Concejales que signifiquen ausentarse de territorio nacional. Requerirán también autorización los cometidos del Alcalde y de los concejales que se realicen fuera del territorio de la comuna por más de diez días. Un informe de dichos cometidos y su costo se incluirán en el Acta del Consejo,
- Supervisar el cumplimiento del plan de desarrollo comunal.

CONCEJALES DE TEMUCO:

- René Saffirio Espinoza. (Alcalde)
- Juan Aceitón Vásquez
- Guillermo Caballero Pineda
- Rafael Del Canto Ramírez
- Carlos Klein Koch
- Genoveva Sepúlveda Venegas
- José Vizcarra Villanueva
- José Zamora Silva

EL ALCALDE

Máxima autoridad de la Municipalidad y en tal calidad le corresponde su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento. De acuerdo a lo anterior, el alcalde debe presentar oportunamente y en forma fundada, la aprobación del Consejo, el plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal, el plan regulador, las políticas de la unidad de servicios de salud y educación y demás incorporados a su gestión, y las políticas y normas generales sobre licitaciones, adquisiciones, concesiones y permisos. Su elección es mediante sufragio universal, según lo establece la ley y su mandato dura cuatro años, pudiendo ser reelegido según lo establece la ley, el alcalde tiene las siguientes atribuciones :

- a. Representar judicial y extrajudicialmente a la Municipalidad;
- b. Proponer al Consejo la organización interna de la Municipalidad;
- c. Nombrar y remover a los funcionarios de su dependencia de acuerdo con las normas estatutarias que los rijan;
- d. Aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia en conformidad con las normas estatutarias que lo rijan;
- e. Administrar los recursos financieros de la Municipalidad, de acuerdo con las normas sobre administración financiera del Estado.

- f. Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna que correspondan en conformidad a esta ley;
- g. Otorgar, renovar y poner término a permisos municipales;
- h. Adquirir y enajenar bienes muebles
- i. Dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular
- j. Delegar el ejercicio de parte de sus atribuciones exclusivas en funcionarios de su dependencia o en los delegados que designe, salvo las contempladas en las letras c) y d). Igualmente podrá delegar la facultad para firmar bajo la fórmula "por orden del alcalde", sobre materias específicas
- k. Coordinar el funcionamiento de la Municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda;
- l. Coordinar con los servicios públicos la acción de éstos en el territorio de la comuna;
- m. Ejecutar los actos y celebrar los contratos necesarios para el adecuado cumplimiento de las funciones de la Municipalidad y de lo dispuesto en el Art. . 37 de la Ley 18.575;
- n. Convocar y presidir el Consejo, así como el consejo económico y social comunal;
- o. Someter a plebiscito las materias de administración local, de acuerdo a lo establecido en los artículos 99 y siguiente, y
- p. Autorizar la circulación de los vehículos municipales fuera de los días y horas de trabajo, para el cumplimiento de las funciones inherentes a la Municipalidad.

En tanto, requerirá el acuerdo del Consejo para:

- a. 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, de prestación de servicios municipales y de concesiones, permisos y licitaciones;

- b. Aprobar el proyecto del plan regulador comunal y sus modificaciones;
- c. Establecer derechos por los servicios municipales y por los permisos y concesiones;
- d. Aplicar, dentro de los marcos que indique la ley, los tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal;
- e. Adquirir, enajenar, gravar, arrendar por un plazo superior a cuatro años o traspasar a cualquier título, el dominio o mera tenencia de bienes inmuebles municipales o donar bienes muebles;
- f. Expropiar bienes inmuebles, para dar cumplimiento al plan regulador comunal;
- g. 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;
- h. Transigir judicial y extrajudicialmente;
- i. Otorgar concesiones municipales, renovarlas y ponerles término. En todo caso, las renovaciones sólo podrán acordarse dentro de los seis meses que precedan a su expiración, aún cuando se trate de concesiones reguladas en leyes especiales;
- j. Dictar ordenanzas municipales y el reglamento a que se refiere el artículo 31;
- k. Omitir el trámite de licitación pública en los casos de imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 8° de la L.O.C. de Municipalidades.
- l. Convocar, de propia iniciativa, a plebiscito comuna, en conformidad en lo dispuesto en el Título IV;
- m. Readscribir o destinar a otras unidades al personal municipal que se desempeñe en la unidad de control

- n. Otorgar, renovar, caducar y trasladar patentes de alcoholes. El otorgamiento, la renovación o el traslado de estas patentes se practicará previa consulta a las Juntas de Vecinos respectivas, y
- o. Fijar el horario de funcionamiento de los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas existentes en la comun

Las materias que requieran el acuerdo del Consejo serán de iniciativa del alcalde. Sin perjuicio de lo anterior, si el alcalde incurriere en incumplimiento reiterado y negligente de las obligaciones señaladas en el inciso segundo del artículo 56 de la Ley Orgánica, podrá ser requerido por el Consejo para que presente el o los proyectos que correspondan dentro de un tiempo prudencial. En caso de que el alcalde persista en la omisión, su conducta podrá ser considerada como causal de notable abandono de deberes, para lo previsto en la letra C) del artículo 60 de la Ley.

Administrador Municipal

Existe en todas aquellas comunas donde lo decida el Consejo a proposición del Alcalde. Para desempeñar este cargo se requerirá estar en posesión de un título profesional. Será designado por el Alcalde y podrá ser removido por éste o por acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio, sin perjuicio que rijan, además, a su respecto las causales cesación de funciones aplicables al personal municipal. Será el colaborador directo del Alcalde en las tareas de coordinación y gestión permanente del Municipio, y en la elaboración y seguimiento del plan anual de acción municipal y ejercerá las atribuciones que señale el reglamento municipal y las que le delegue el Alcalde, siempre que estén vinculadas con la naturaleza de su cargo. Este cargo será incompatible con todo otro empleo, función o comisión en la Administración del Estado.

Secretaría Municipal

Está a cargo del Secretario Municipal y tiene las siguientes funciones: Dirigir las actividades de secretaría administrativa del Alcalde y del Consejo, y Desempeñarse como ministro de fe en todas las actuaciones municipales

Secretaría Comunal de Planificación

Desempeña funciones de asesoría del Alcalde y del Concejo, en materias de estudio y evaluación, propias de las competencias de ambos órganos municipales. En tal carácter, le corresponden las siguientes funciones: Servir de secretaría técnica permanente del Alcalde y del Concejo en la formulación de la estrategia municipal, como asimismo de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna; Asesorar al Alcalde en la elaboración de los proyectos de plan comunal de desarrollo y presupuesto municipal; Evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos, inversiones y el presupuesto municipal, e informar sobre estas materias al Concejo, a lo menos semestralmente; Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales; Elaborar las bases generales y específicas, según corresponda, para los llamados a licitación, previo informe de la unidad competente, de conformidad con los criterios e instrucciones establecidas en el reglamento respectivo; Fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de la comuna y Recopilar y mantener la información comunal y regional atinente a sus funciones.

Desarrollo Comunitario

Tiene como funciones específicas: Asesorar al Alcalde y, también, al Concejo en la promoción del desarrollo comunitario; Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y

legalización, y promover su efectiva participación en el Municipio, y Proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo.

Dirección de Aseo y Ornato

Le corresponde velar por: El aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna; El servicio de extracción de basura, y La construcción, conservación y administración de las áreas verdes de la comuna

Dirección de Tránsito y Transporte Público

Posee las siguientes funciones: Otorgar y renovar licencias para conducir vehículos; Determinar el sentido de circulación de vehículos, en coordinación con los organismos de la Administración del Estado competente; Señalizar adecuadamente las vías públicas, y En general, aplicar las normas generales sobre tránsito y transporte públicos en la comuna.

Dirección de Administración y Finanzas

Esta unidad tiene las siguientes funciones: Asesorar al Alcalde en la administración del personal de la Municipalidad, y Asesorar al Alcalde en la administración financiera de los bienes municipales, para lo cual le corresponderá específicamente: 1.- Estudiar, calcular, proponer y regular la percepción de cualquier tipo de ingresos municipales; 2.- Colaborar con la Secretaría Comunal de Planificación en la elaboración del presupuesto municipal; 3.- Visar los decretos de pago; 4.- Llevar la contabilidad municipal en conformidad con las normas de la contabilidad nacional y con las instrucciones que la

Contraloría General de la República imparta al respecto; 5.- Controlar la gestión financiera de las empresas municipales; 6.- Efectuar los pagos municipales, manejar la cuenta bancaria respectiva y rendir cuentas a la Contraloría General de la República, y 7.- Recaudar y percibir los ingresos municipales y fiscales que correspondan.

Dirección de Asesoría Jurídica

Presta apoyo en materias legales al Alcalde y Concejo. Además, informará en derecho todos los asuntos legales que las distintas unidades municipales le planteen, las orientará periódicamente respecto de las disposiciones legales y reglamentarias, y mantendrá al día los títulos de los bienes municipales. Podrá, asimismo, iniciar y asumir la defensa, a requerimiento del Alcalde, en todos aquellos juicios en que la Municipalidad sea parte o tenga interés, pudiendo comprenderse también la asesoría o defensa de la comunidad cuando sea procedente y el Alcalde así lo determine. Además, cuando lo ordene el Alcalde, deberá efectuar las investigaciones y sumarios administrativos, sin perjuicio que también puedan ser realizados por funcionarios de cualquier unidad municipal, bajo la supervigilancia que al respecto le corresponda a la Asesoría Jurídica.

Dirección de Control

Le corresponden las siguientes funciones: Realizar la auditoría operativa interna de la Municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación; Controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal; Representar al Alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ellos al Concejo, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la información disponible; Colaborar directamente con el Concejo para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras. Para estos efectos, emitirá un informe trimestral

acerca del estado de avance del ejercicio programático presupuestario. En todo caso, deberá dar respuesta por escrito a las consultas o peticiones de informes que le formule un concejal, y Asesorar al Concejo en la definición y evaluación de la auditoría externa que aquél puede requerir en virtud de esta ley.

TEXTO ORDENANZA MUNICIPAL No. /99 MUNICIPALIDAD DE TEMUCO

MUNICIPALIDAD DE TEMUCO
DICTA ORDENANZA SOBRE PARTICIPACION CIUDADANA
XX de Octubre de 1999.-

Teniendo Presente:

- a) Los artículos 79, 83 y 84 de la ley 18.695, en cuanto disponen que las municipalidades deben establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local en materias de interés común en el ámbito comunal.
- b) El acuerdo del Concejo Municipal, prestado en sesión ordinaria de fecha XX octubre de 1999, mediante el cual presta su aprobación al texto de la presente ordenanza.

Vistos:

Las facultades que me confiere la ley 18.695.

Díctase la siguiente Ordenanza:

ORDENANZA MUNICIPAL SOBRE PARTICIPACION CIUDADANA

TITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º: La presente Ordenanza regula las modalidades de participación de la ciudadanía local en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal.

Artículo 2º: Sin perjuicio de las otras instancias de participación de la comunidad local directamente reglamentadas por otros cuerpos legales o reglamentarios, esta Ordenanza reconoce los siguientes modalidades de participación ciudadana:

- a) Audiencias públicas; y,
- b) Recepción de opiniones de la comunidad

Artículo 3º: Las opiniones de la ciudadanía local en las materias en que intervenga por aplicación de esta Ordenanza, ya sea en virtud de su requerimiento o por iniciativa de la propia Municipalidad, no tendrán carácter vinculante para esta última.

TITULO II DE LAS MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN

Párrafo 1º
De las Audiencias Públicas

Artículo 4º: Se entiende por Audiencia Pública para estos efectos, el acto mediante el cual el Alcalde y el Concejo reciben la opinión de personas o instituciones sobre materias de interés comunal.

Las Audiencias Públicas se realizarán en sesión de Concejo, mediante la exposición verbal de los propios interesados o de quienes representen a la persona jurídica o agrupación de personas naturales, que han requerido la respectiva audiencia.

Artículo 5º: Las solicitudes de Audiencias Públicas deberán cumplir los siguientes requisitos:

a.- Presentarse por escrito, mediante un formulario pre-impreso, que el Municipio mantendrá a disposición de los interesados en la Oficina de Partes y Reclamos. La solicitud se ingresará a través de esta misma Oficina y deberá estar dirigida al Alcalde.

b.- Señalar con precisión las materias que se pretenden exponer al Alcalde y al Concejo en la respectiva Audiencia Pública, e indicar someramente sus fundamentos.

c.- Identificar a las personas que, en un número no superior a cinco, representarán a los requirentes en la Audiencia Pública.

d.- Acompañar el listado con la individualización y firmas de las personas requirentes.

e.- Señalar número de teléfono y dirección donde comunicar las resoluciones que recaigan respecto de la solicitud.

Artículo 6º: Las solicitudes de Audiencias Públicas serán informadas al Concejo en la sesión ordinaria inmediatamente siguiente a su ingreso, por conducto del Secretario Municipal.

Cuando la solicitud sea formulada por menos de cien personas, en la misma sesión en que el Secretario Municipal de cuenta de ella, el Concejo resolverá sobre la procedencia de la Audiencia Pública, otorgándola, si se refiere a una materia que sea calificada de interés comunal por el mismo Concejo, o denegándola, en caso contrario.

El Secretario Municipal comunicará la decisión adoptada en forma personal a cualquiera de los requirentes o mediante cédula entregada en la dirección señalada en la respectiva solicitud, dejando siempre constancia escrita de la sesión y lugar en que se recibirá la audiencia, si ésta ha sido aceptada por el Concejo.

Será obligatorio recibir las audiencias públicas cuyas solicitudes sean respaldadas por cien o más personas. El Secretario Municipal comunicará, en la forma señala en el inciso anterior, la sesión y lugar en que se celebrará la audiencia pública.

Artículo 7º: El o los expositores, cualquiera sea el número de éstos, contarán en total con diez minutos para tratar las materias sobre las cuales recae la audiencia pública, pero el Concejo podrá prorrogar la audiencia por el tiempo que estime conveniente, a proposición del Alcalde. Los expositores podrán acompañar minuta por escrito de la

exposición, sin perjuicio de dejarse constancia extractada de ella en el acta de la sesión.

Artículo 8º: Las Audiencias Públicas, salvo que el Concejo decida otra cosa, gozarán de preferencia dentro del orden del día.

Párrafo 2º

Recepción de opiniones de la Comunidad

Artículo 9º: El Alcalde, previo acuerdo del Concejo, podrá convocar a la comunidad para que emita su opinión en materias de interés comunal, a través de los siguientes mecanismos:

a.- Invitar a determinadas personas para que expongan en sesión de Concejo sobre materias en que, de propia iniciativa, se estime relevante conocer su opinión.

b.- Organizar y convocar a Cabildos, para la participación de vecinos, cuya temática, área territorial y procedimiento serán determinados por el Concejo, a proposición del Alcalde.

Artículo 10: Las Comisiones de Concejales, en sus reuniones de trabajo, podrán oír la opinión de personas o instituciones, sobre materias específicas que sean propias de la competencia de la respectiva Comisión, a petición de tales personas o instituciones. Dichas Comisiones, podrán, asimismo, invitar a determinadas personas para que concurran a sus reuniones de trabajo a exponer sobre los temas que, en el marco de sus atribuciones, les corresponda tratar, y cuya opinión estimen ilustrativas para emitir un informe, formular una proposición o adoptar una decisión.

TITULO III

DE LA OFICINA DE PARTES Y RECLAMOS

Artículo 11: Existirá una Oficina de Partes y Reclamos, que tendrá a su cargo la recepción de las presentaciones y reclamos que la comunidad en general dirija a la Municipalidad.

Artículo 12: La oficina de Partes y Reclamos deberá llevar registros de las presentaciones y reclamos que reciba, debiendo proceder a su despacho el mismo día, o a más tardar al día siguiente, al Secretario Municipal, quien, a su vez, efectuará su distribución a la autoridad o unidad municipal a la que estén dirigidas.

Con todo, si las presentaciones revisten el carácter de reclamo, el Secretario Municipal las remitirá al Alcalde, quien contestará

directamente o por intermedio del funcionario al que haya instruido dar respuesta.

Artículo 13: Cuando no resulte claro si la presentación corresponde a un simple reclamo o a la interposición de un reclamo de ilegalidad municipal, se le dará tramitación en esta última forma.

Artículo 14: El escrito de presentación o simple reclamo debe contener:

a.- Individualización del solicitante, indicando, a lo menos, nombre, domicilio y Rut o cédula nacional de identidad del solicitante. Si la presentación la hiciera una persona en representación de otra, deberá individualizarse tanto el representante como el representado e indicar la naturaleza de la representación.

b.- Exposición clara de la materia de la presentación y de sus fundamentos.

c.- La petición o consideración que se pone en conocimiento y la decisión que se pretende obtener, y

d.- Identificación de la persona, con indicación de domicilio, teléfono o fax donde la Municipalidad puede notificar o comunicar las resoluciones que al respecto se adopten. Será responsabilidad del solicitante que su presentación se conforme a los términos de esta ordenanza.

Artículo 15: El plazo para contestar no podrá exceder de 15 días. En todo caso el funcionario con el cometido para contestar la presentación o reclamo tendrá un plazo de cinco días para solicitar que el peticionario aclare o complete su solicitud. En este caso, el plazo de 15 días correrá desde que el peticionario subsane o complete los antecedentes.

Artículo 16: El plazo de 15 días podrá prorrogarse hasta por 30 días cuando existan motivos calificados por el Alcalde. El funcionario comisionado para atender y responder la presentación o reclamo deberá comunicar al interesado la prórroga del plazo antes de su vencimiento. Esta comunicación deberá hacerse vía fax o por carta certificada.

Artículo 17: El funcionario encargado de atender la presentación o reclamo estará obligado a responderla oportuna y adecuadamente; para ello podrá realizar las gestiones que estime convenientes para una pronta y expedita respuesta o solución, tales como coordinarse y consultar a otros funcionarios de la misma u otras unidades, citar al peticionario, realizar reuniones, etcétera.

Artículo 18: La respuesta se dará por escrito y se remitirá por carta certificada al domicilio del interesado o se pondrá a su disposición en la oficina de Partes y Reclamos.

Artículo 19: El Secretario Municipal en la primera sesión ordinaria de Concejo deberá dar cuenta resumida de los reclamos que se hayan recibido en el mes calendario anterior y su estado de tramitación.

Artículo 20: Sin perjuicio de la normativa precedente, en todo establecimiento municipal deberá habilitarse un Libro de Reclamos y Sugerencia a disposición del público y en un lugar visible y de fácil acceso para éste. El jefe superior del respectivo establecimiento o el funcionario que el Alcalde designe, quien le deberá informar por escrito, a lo menos una vez al mes, sobre las sugerencia y reclamos estampados en dicho Libro.

TITULO FINAL DE LA ENTRADA EN VIGENCIA

Artículo 21: Las normas de la presente Ordenanza comenzará a regir desde su publicación en el Diario Oficial.

Temuco, octubre de 1999.

Programa de Pavimentos Participativos

Es un programa orientado a la construcción de nuevos pavimentos de calles y pasajes en sectores preferentemente habitacionales, que requiere para su implementación de la participación activa de los propios beneficiarios y de los municipios. Su objetivo es reducir el déficit de pavimentación y de este modo contribuir a mejorar la calidad de vida en los vecindarios.

Contempla la pavimentación de calzadas y el suministro y colocación de soleras, si fuese necesario. No incluye la construcción de aceras, las cuales —al igual que cada obra extraordinaria que se requiera— deberán ser financiadas con otros recursos. No obstante, sí se incluyen aceras cuando son necesarias y están contempladas en los proyectos y en el financiamiento de las obras.

Pueden postular los particulares interesados organizados en comités, que habiten en un sector carente de pavimento, que cuenten con una solución definitiva de agua potable y alcantarillado de aguas servidas. Para tales efectos, se debe conformar el Comité de Pavimentación, integrado por los propietarios de una misma calle o pasaje, quienes reunidos en asamblea constitutiva eligen a una directiva, acuerdan su forma de funcionamiento y el sistema de recaudación del ahorro para el financiamiento de su proyecto de pavimentación. Dicho comité debe tener representación jurídica.

Los requisitos para postular. Contar con el proyecto de ingeniería aprobado. Este es el estudio técnico realizado por profesionales acreditados ante el SERVIU, que incluye los planos del diseño, la memoria explicativa y de cálculo, el costo del proyecto y los planos del loteo del sector o población en donde se ubica la calle o pasaje a pavimentar aprobados por la Dirección de Obras.

- Certificación del ahorro requerido como aporte de la comunidad, mediante presentación de la libreta de ahorro u otro instrumento afín. Este aporte depende del tipo de vía (calle o pasaje) y será asimilado a una de las categorías que establece el SEREMI y el director del SERVIU. Así, los aportes en calles fluctúan entre un 5 y 15% y, en pasajes, entre un 7 y 25%.
- Certificación del aporte municipal, el cual no puede ser inferior al aporte de la comunidad.
- Completar la ficha única de postulación al programa, con los datos solicitados y revisados por los servicios correspondientes.
- Contar con factibilidad técnica, esto es, demostrar existencia de red de agua potable, alcantarillado de aguas servidas; poseer un ancho mínimo de 6 y máximo de 15 metros entre líneas oficiales y una longitud mínima de 100 y máxima de 1000 metros. Se debe presentar fotocopia de la cuenta de agua potable del inmueble que ocupa cada postulante, que enfrenta la calle o pasaje a postular.
- Presentar nómina de integrantes del Comité de Pavimentación que postulan al proyecto, indicando nombres y apellidos, domicilios, cédulas nacionales de identidad y sus firmas.

Se accede mediante resoluciones de los respectivos Secretarios Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, se publicarán en uno o más períodos de circulación nacional o regional, el llamado a postulación para la selección de las obras. En el mismo, se indicarán los plazos correspondientes. Para tales efectos, los comités deben presentar su postulación y completar la ficha ya señalada en la SECPLAC de su Municipio. Esta última abrirá un registro permanente de postulación, pudiendo actualizar y/o modificar sus antecedentes.

Sólo cuando el Municipio no esté en condiciones de prestar este servicio, se recepcionarán las postulaciones en la SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectiva. Para el cálculo del valor del aporte, se

utilizará el valor referencial del metro cuadrado de pavimento, fijado anualmente y en común acuerdo por el SEREMI y el SERVIU regional. Este se basa en obras similares contratadas años anteriores y su carácter es uniforme para todas las comunas de la región respectiva. Excepcionalmente, será diferente para aquellas comunas con condiciones climáticas y geográficas adversas.

Los criterios de selección de los proyectos son:

Aporte de la comunidad y Municipio. Monto acreditado del ahorro de los vecinos y el aporte municipal comprometido al cierre del proceso de postulación.

Antigüedad de la Población. Fecha en que las viviendas fueron entregadas a sus propietarios, debiendo certificarlo la Municipalidad.

Magnitud o importancia Urbana. Dimensión del proyecto, considerando el ancho en las líneas oficiales y la longitud total del pavimento a construir.

Grado de Cobertura o Eficiencia del Proyecto. Cantidad de viviendas beneficiadas directamente por la obra de pavimentación.

1. El Comité de pavimentación postula el proyecto en la SECPLAC del Municipio respectivo, completando la ficha de inscripción o postulación; ésta recepciona y envía los antecedentes al SERVIU correspondiente.

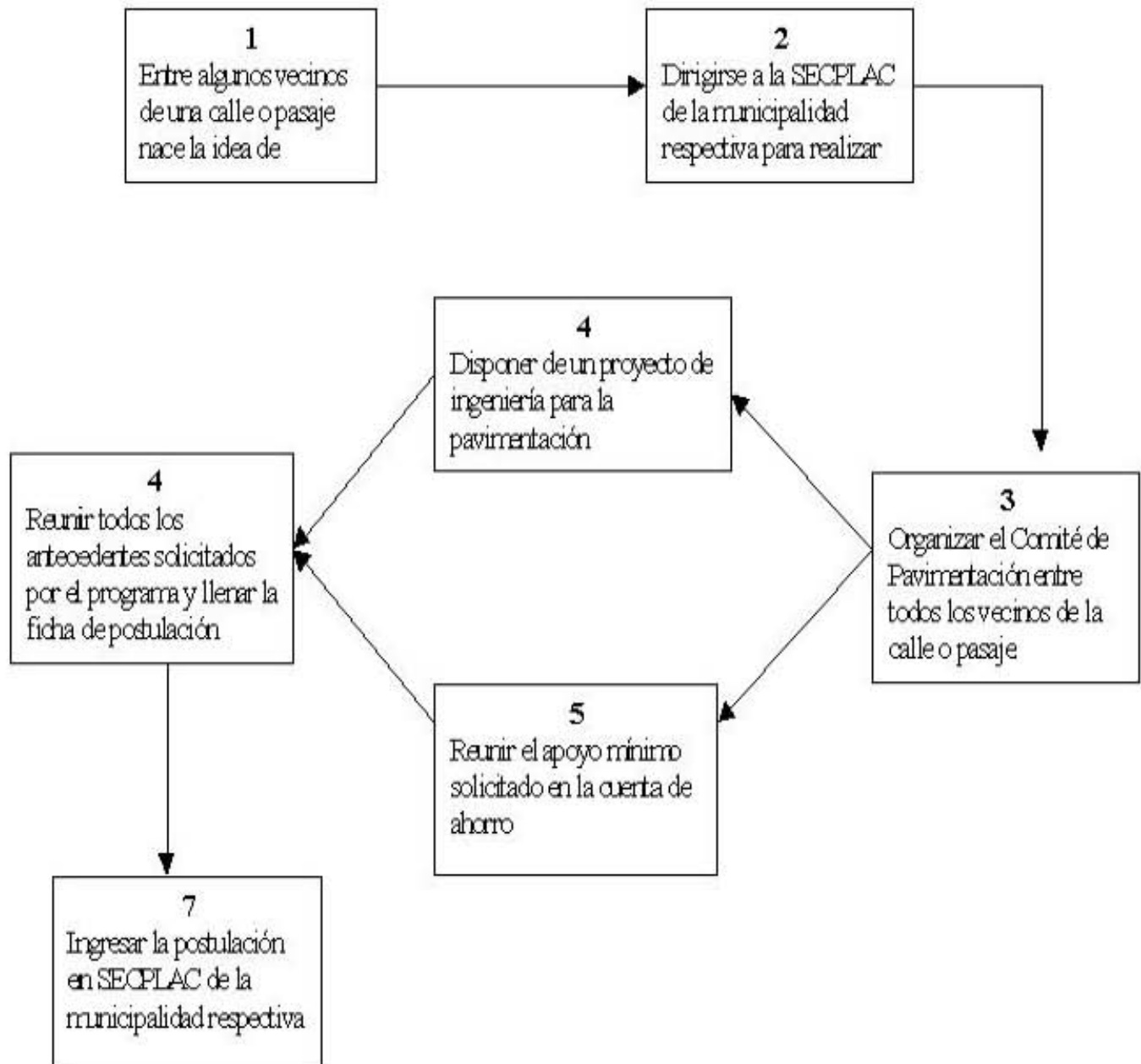
2. El SERVIU realiza el chequeo de ingeniería y lo regresa a SECPLAC, mencionando las observaciones a que diera lugar el proyecto, debiendo esta última, superar las observaciones.

3. SECPLAC realiza una revisión de los proyectos (que se cumplan todos los trámites) y los envía a la SEREMI, la cual deberá chequear los antecedentes y priorizar el listado.

4. La SEREMI publica una lista preliminar de pre-selección, en estricto orden de puntaje decreciente entre los proyectos que postulan en cada comuna, hasta completar el monto de recursos sectoriales asignados a las respectivas comunas.

5. Se reciben las apelaciones respectivas de los Comités de Pavimentación.
6. Se publica el listado de los proyectos que en definitiva tendrá financiamiento. Ello ocurre alrededor de dos semanas después de publicada la primera selección preliminar.
7. El ingreso al BIP se efectúa a través de una ficha EBI por región, es decir, se asigna un código BIP por región. Los convenios son comunales entre cada municipio y el SERVIU respectivo y en éstos se consignan los aportes y cantidades de obras a ejecutar.
8. La Municipalidad deberá suscribir un convenio con el SERVIU regional que garantice los aportes municipales y su fecha de ingreso al SERVIU, como también que éste último se encargue de la materialización de las obras. Ello incluye el proceso de licitación, contratación y supervisión de obras.

Pasos a seguir en la postulación a Programas de Pavimentación



Fuente: SUBDERE 2001, pág. 81

Cartografía

Chile se ubica en el Cono Sur de América, limita al Norte con el Perú a través de la Línea de la Concordia, al Este con Argentina y Bolivia, al Sur con el Polo Sur, al Oeste con el Océano Pacífico, incluido el mar territorial en una extensión de 200 millas marinas. Se extiende desde los 17° 30´ de latitud Sur, en su límite Septentrional, hasta las Islas Diego Ramírez, a los 56° 30´ de latitud Sur en la parte meridional sudamericana.

Chile tiene una superficie de 2 millones 6 mil 626 kilómetros cuadrados incluyendo los territorios del continente americano, la Antártica e Isla de Pascua; pero sin tomar en cuenta el mar territorial. La longitud de Chile, desde la línea de la Concordia hasta el Polo Antártico es superior a los 8.000 Km, el ancho máximo es de 445 Km. Y se ubica a los 52° 21´ latitud Sur (Estrecho de Magallanes), y la parte más angosta del país se ubica a los 31° 37´ latitud Sur entre Punta Amolanas y Paso de la Casa de Piedra, en la Cuarta región, tiene un ancho de 90 Km. La longitud del país, tomada desde la Línea de la Concordia en el Norte, hasta el Polo Antártico, es de más de 8 mil kilómetros.

Políticamente, Chile se divide en trece regiones, enumeradas del uno al doce, más la Región Metropolitana que cubija a la capital del País. Cada región, se subdivide en provincias, y éstas a su vez, en comunas.



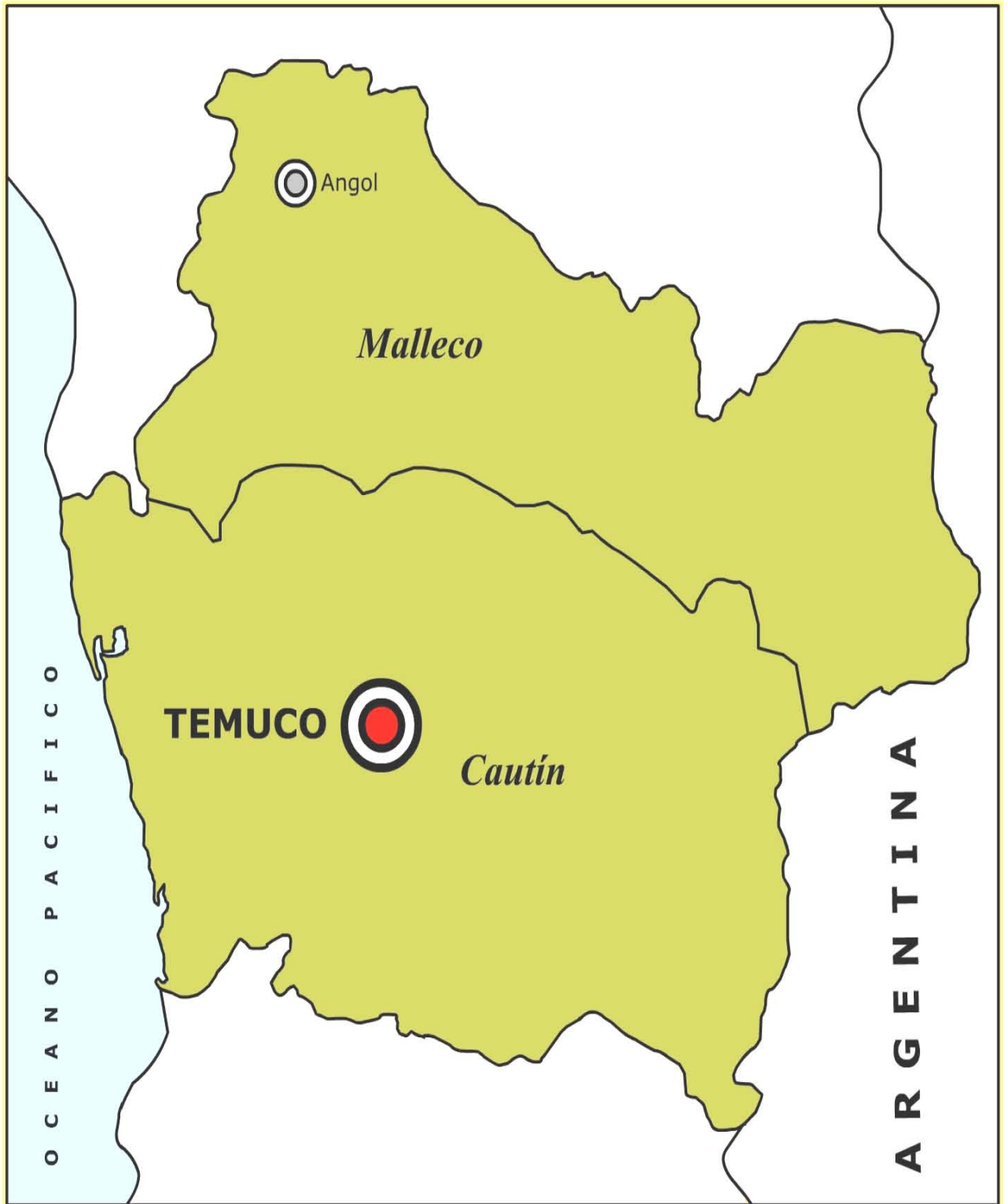
IX región de la Araucanía

La región de la Araucanía se localiza aproximadamente entre los 38° y 39° 30' de latitud sur. Su organización administrativa está conformada por dos provincias –Malleco y Cautín– y 31 comunas, con una superficie total de 31.858 km². La ciudad de Temuco es la capital regional y esta ubicada a una distancia de 667 km. al sur de Santiago. La población total de la región de acuerdo al censo de 1992 alcanzaba a 781.242 habitantes, esto es, el 5,9% de la población total del país. De este total, el 61% de la población es urbana, y el 39% restante rural, esta última con un alto porcentaje de etnia mapuche. La densidad regional es de 24,5 hab/km².

En el año 2000, el Ministerio de Planificación y Cooperación realizó la Octava Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN VIII), representativa de todos los hogares del país, a nivel nacional y regional.. De los antecedentes entregados a nivel nacional, es posible decir que la región tiene los mayores índices tanto de pobreza como de indigencia en el país; Proporcionalmente, tiene más del doble de población en situación de pobreza que la segunda región, y más del triple en condiciones de indigencia.

La región tiene a 93.560 personas viviendo en situación de indigencia, es decir, el 11,1% de la población total; los pobres no indigentes alcanzan a 182.687, con un 21,6% del total. Estas cifras indican que un tercio de la población regional vive en condiciones de pobreza. Se debe destacar que esta situación es más aguda en el sector rural, donde si bien el porcentaje de hogares pobres no indigentes es similar al urbano, los porcentajes de indigentes son sustantivamente mayores (10,6% en el sector rural versus 7% en el sector urbano).

Las principales ciudades son Temuco, Padre Las Casas, Angol, Villarrica, Victoria y Lautaro.



VII.- Bibliografía

Alvarez Eréndira y Castro Oscar.

Participación Ciudadana Y Gobierno Local. Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A. C., Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. El Colegio de la Frontera Norte. México, 1999

Alvarado Luis

Movilización social en torno al problema de la vivienda, en Revista del Eure, N°7, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile, 1973

Anderson Perry

Balance del Neoliberalismo, en Revista Viento Del Sur, N° 6, México, 1996

Arzaluz Solano María del Socorro

Participación Ciudadana En La Gestión Urbana De Ecatepec, Tlalnepantla Y Nezahualcóyotl, 1997-2000. Tesis Doctoral en Ciencia Social con especialidad en Sociología. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2001.

Arriagada Ricardo.

Diseño De Un Sistema De Medición De Desempeño Para Evaluar La Gestión Municipal: Una Propuesta Metodológica. Serie manuales N°20, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación

Económica y Social – ILPES, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Chile, 2002

Arocena José.

Desarrollo Local, Un Desafío Contemporáneo. , Centro Latinoamericano de Economía Humana, Editorial Nueva Sociedad. Venezuela, 1995.

Asamblea Legislativa Del Distrito Federal

Gobiernos Metropolitanos, Análisis Comparativos. México, 2001

Barenstein Jorge.

Gobernabilidad Comparada A Nivel Local: Nuevas Tendencias Y Antiguos Desafíos. Revista del CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -, Reforma y Democracia, N°. 1. Venezuela, 1994.

Babbie Earl

Manual para la Práctica de la Investigación Social, Editorial Desclée de Brouwer, España, 1995.

Borja Jordi.

y Manuel Castells. *Local Y Global: La Gestión De Las Ciudades En La Era De La Información.* Taurus. México1997

Descentralización Y Participación Ciudadana. Ediciones CESEM. México, 2000

Boisier Sergio.

Palimpsesto De Las Regiones Como Espacios Socialmente Construidos. En Descentralización del Estado. Requerimientos y Políticas en la Crisis, Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (Comp.). Ediciones CEUR. Argentina 1989.

La Descentralización: El Eslabón Perdido De La Cadena De Transformación Productiva Con Equidad Y Sustentabilidad. Documento ILPES. Chile, 1991.

Sociedad Civil, Actores Sociales Y Desarrollo Regional. Documento ILPES 95/14, Chile, 1995.

Bodemer, Coraggio y Ziccardi.

Las Políticas Sociales Urbanas A Inicios Del Nuevo Siglo. Documento Base de la Red n°5 "Políticas Sociales Urbanas, Seminario Internacional. Uruguay, 1999

Brugué y Goma R.

Las Políticas Públicas Locales: Agendas Complejas, Roles Estratégicos Y Estilo Relacional. En Gobiernos Locales Y Políticas Públicas. Ariel. España, 1998.

Bresser Luis Carlos y Cunill Grau Nuria.

Entre El Estado Y El Mercado: Lo Público No Estatal, Lo Público No Estatal En La Reforma Del Estado. CLAD-Paidós. Argentina, 1998.

Briones Guillermo.

Curso Avanzado de Técnicas de Investigación Social Aplicado a la Educación. Editorial Santafé de Bogotá. Colombia, 1988.

Castells Manuel.

Movimientos sociales urbanos, Edit, Siglo XXI, octava edición, México, 1985.

Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile, en Revista del Eure, N°7, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile, 1973.

La era de la información: economía sociedad y cultura. Vol. 2, capítulo 5. Alianza Editorial. España, 1999.

La ciudad de la nueva economía, Conferencia pronunciada en el Salón de Ciento del ayuntamiento de Barcelona, el 21 de febrero de 2000, en el acto de clausura del Máster "La ciudad: políticas proyectos y gestión"

Camps Victoria

Ética del buen gobierno en: Giner y Sarasa "Buen Gobierno y política social". Ariel, España, 1997

Chávez Julia Del Carmen Y Quintana Luis René

La Participación Social En La Ciudad De México: Una Redimensión Para Delegaciones Políticas Y Municipios. Plaza y Valdés Editores, Unam, Escuela de Trabajo Social. México, 2001

Cordera Rolando y Ziccardi Alicia (coordinadores).

Las Políticas Sociales De México Al Fin Del Milenio. Capitulo: Globalización y Política Social: Equidad e Inequidad en los cambios del Mundo. Miguel Angel Porrúa e Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Economía y Coordinación de Humanidades de La UNAM. México, 2000.

Coraggio José Luis.

La Descentralización: El Día Después..., Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997.

Perspectivas De La Planificación Urbana En El Contexto De La Globalización. Ponencia ante el Seminario Internacional Ciudad Futura, Realizado en la ciudad de Rosario, del 3 al 7 de mayo de 1999, en el marco de la Unidad temática de Planificación Estratégica de la Red de Mercociudades.

<http://www.rosario.gov.ar/per/acti/ponen6.html>

Corvalán Javier y Fernández Gabriela.

Apuntes Para El Análisis De La Participación En Intervenciones Educativas Y Sociales. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación – CIDE-, documento N°11, Chile 1998.

Enrique Correa y Marcela Noé

Nociones De Una Ciudadanía Que Crece, Santiago de Chile Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1998

Correa Díaz Germán.

Descentralizar El Estado Desde La Región, Organizar La Oferta Gubernamental Desde La Demanda Regional/Local. Programa De Las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Políticas Publicas. Chile, 2001

Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)

Informe De Monitoreo Para La Ciudad De Temuco 1999-2000. Chile, 2001.

Cunill Grau Nuria.

La Rearticulación De Las Relaciones Estado-Sociedad: En Búsqueda De Nuevos Sentidos. Revista del CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -, Reforma y Democracia, N°4. Venezuela, 1994.

Participación ciudadana. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1991.

Cuadra Alvaro.

La Ciudad Sin Rostro, El Consumismo: Consumación De La Mitología Burguesa. Revista globalización marzo 2001

Delgado, Juan Manuel, Gutierrez, Juan.

Métodos Y Técnicas Cualitativas De Investigación En Ciencias Sociales. Editorial Síntesis. España, 1995.

De Mattos Carlos.

La Descentralización. ¿Una Nueva Panacea Para Enfrentar Subdesarrollo regional?. En, Elsa Laurelli y Alejandro Rofman, Citado.

Capital, Población y territorio, Seminario Distribución y Movilidad Territorial de la Población y Desarrollo Humano, Fundación Bariloche - Centro de estudios de Población- Programa de Actividades en Población de América Latina, San Carlos de Bariloche, Argentina, 4 al 7 de mayo de 1994.

Díaz Alvaro

Estructuras y movimientos sociales. la experiencia chilena entre 1983-93, en Revista Proposiciones N° 22, Edit. Sur Profesionales, Chile 1993.

Documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD-

Una Nueva Gestión Pública Para América Latina. Documento preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD, el que está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la Administración Pública y de la reforma del Estado de los 25 países miembros. En <http://www.clad.org.ve/>

Domínguez Adrián.

La Gestión Municipal En El Marco Del Proceso De Reforma del Estado y la Descentralización. Agosto de 1999.
<http://www.ipamunicipal.org.ar/Notas/gestion.htm>.

Espinoza Vicente

Poder local, pobladores, democracia, en Revista Proposiciones, N° 12, Edit. Sur Profesionales, Chile, 1986.

Para una historia de los pobres de la ciudad, en Editorial Sur Profesionales, colección de estudios históricos, Chile 1988

Pobladores, Participación Social y Ciudadanía: Entre los Pasajes y las Anchas Alamedas, en Revista Proposiciones, N° 22, Edit. Sur Profesionales, Chile, 1993.

Fols Borda orlando.

Conocimiento y Poder Popular. Colombia, Siglo XXI, 1985, pág 130-132. Citado en Movimientos sociales y participación comunitaria, varios autores, nuevos cuadernos Celats N°7, Lima, Perú, 1985, pág. 21

Galilea Sergio.

y Pablo Jordan. *Gobernabilidad Urbana En Chile: Algunas Reflexiones, Enfoques Y Propuestas*. En Chile-Urbano, Programa de Gestión Urbana, PNUD, Serie Gestión Urbana, Vol. 7. Chile, S/F.

Garretón Manuel Antonio.

Aprendizaje Y Gobernabilidad En La Redemocratización Chilena. Revista Nueva sociedad N° 128. Venezuela, 1993.

Hacia Una Nueva Era Política, Estudio Sobre Las Democratizaciones. Fondo de Cultura Económica. Chile, 1995.

La Transformación De La Acción Colectiva En América Latina.
Revista CEPAL N° 76. Chile, 2002

García Canclini Néstor.

Consumidores y Ciudadanos. Grijalbo. México, 1998

González Raúl y Alex Rosenfeld

Estado, municipio y participación local. Centro de investigaciones
Centro de Investigaciones Ciudad, Documento N° 3. Seminario
Internacional Poder Local Participación Pública, y Administración
Urbana en Ciudades Intermedias y Pequeñas en el área Andina,
Ecuador. [s.f.]

Giusti Jorge

*El programa de promoción popular en Chile, un intento de
organización política de los sectores populares,* en Revista
Latinoamericana de Ciencia Política. Chile. [s.f.]

Guerra Carlos.

Nueva Estrategia Neoliberal: La Participación Ciudadana En Chile.
Editorial. Centro de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
México, 1997.

Haggard Stephan.

La Reforma Del Estado En América Latina. Revista del CLAD
Reforma y Democracia. N° 11. Venezuela 1998.

Hernández Roberto, Fernández Carlos, Baptista Pilar.

Metodología de la Investigación, McGraw-Hill, México, 1991

Hopenhayn Martín.

Ni Apocalípticos Ni Integrados. Aventuras de la Modernidad en América Latina. Fondo de Cultura Económica. Chile, 1994

Irarrázaval Ignacio.

Percepciones Acerca Del Municipio: Continuidad Y Cambios. Revista *Estudios Públicos*, N° 63. Chile, 1996.

Jolly Jean-François.

Lo Público Y Lo Local: Gobernancia Y Políticas Públicas. Boletín N° 137, Colección documentos, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya. España, 2003.

Keller Suzanne.

El Vecindario Urbano, Una Perspectiva Sociológica. Siglo XXI. México, 1975

Lechner Norbert.

La Reforma Del Estado Y El Problema De La Conducción Política. Perfiles Latinoamericanos, año 4, N°7, Revista de la sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Los Patios Interiores De La Democracia, Subjetividad Y Política. Fondo de Cultura Económica. Chile, 1990.

Martinez Keim, Marcelo

Documento discusión N° 2 Nuevo Trato, División de Organizaciones Sociales, Gobierno de Chile, Santiago 2000 (fotocopia)

Medellín Torres Pedro.

Reestructuración Del Estado Y Desarrollo Regional: Contrainsurgencia, Democracia Y Disciplina Social. Revista Interamericana de Planificación, Eds. SIAP, Vol. XXV, N° 99-100. Argentina, 1992.

La Modernización Del Estado En América Latina: Entre La Reestructuración Y El Reformismo. Revista del CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -, Reforma y Democracia, N° 2. Venezuela, 1994.

Mellado Hernández Roberto.

Participación Ciudadana Institucionalizada Y Gobernabilidad En La Ciudad De México. Ediciones Plaza y Valdés. México, 2001.

Moulian Tomas

Chile Actual Anatomía de Un Mito, Editorial Lom, Chile, 1997

Pobreza y Riqueza: La Crisis Moral de Chile, Diario La Nación, Chile, 5 de julio del 2001

Municipalidad de Temuco

Plan de Desarrollo Comunal, Temuco 2002-2005. Chile, 2002.

Offe Claus.

Contradicciones En El Estado Del Bienestar. Alianza Editorial/Consejo nacional para la cultura y las Artes. México, 1991.

Orrego Larraín Claudio

Modernización de la gestión pública, Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública, N°1, Chile, 1998.

Osorio Jaime.

Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad. Departamento de Relaciones Sociales Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México, 1997.

Ossandón Fernando.

Apuntes Elaborados Para Escuela de Temporada, de la Asociación Chilena de Municipalidades. Chile, 2000

Palma Diego.

La Participación y La Construcción De Ciudadanía. Universidad Arcis, Centro de Investigaciones Sociales, documento N°27. Chile,1998

Peña Aguilar Jorge A.

Chile después del autoritarismo: notas sobre el régimen democrático. Colección documentos, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya. España, Octubre, 2002.

Pressacco Carlos y Huerta María Antonieta

En *Descentralización, Municipio y Participación Ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Coordinadora María Antonieta Huerta Malbrán. UPD/OEA, Universidad Javeriana, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Rafael Landívar. Bogotá, Colombia. 2000.

Pino Zapata Eduardo

Historia De Temuco. Biografía De La Capital De La Frontera.
Ediciones Universidad de la Frontera. Chile, 1998

Pozo Hernán

Descentralización, Democracia y Desarrollo Local. Documento de Trabajo Flacso - Programa Chile, N° 456. Chile, 1990

Provoste Fernández Patricia y Valdés Barrientos Alejandra.

Democratización De La Gestión Municipal Y Ciudadanía De Las Mujeres: Sistematización De Experiencias Innovadoras. Paper N° 22, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2000

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Índice De Desarrollo Humano Chile 1990-1998. Chile, 1999

Más Sociedad Para Gobernar El Futuro. Informe Sobre el Desarrollo Humano. Chile 2000

Nosotros Los Chilenos: Un Desafío Cultural. Informe Sobre el Desarrollo Humano. Chile 2002.

Ramos Joseph.

Las Tendencias en las Políticas de Desarrollo y el Rol del Estado En Las Actuales Condiciones De América Latina. Ponencia ante el XVI Congreso Interamericano de Planificación, 1ª. Ed., SIAP/univ. de Puerto Rico. Estados Unidos, 1990.

Raczynski Dagmar.

Y Serrano Claudia. *Descentralización Y Planificación Local: La Experiencia De Municipios En Comunas Pobres De Santiago*. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica – CIEPLAN-. Chile, 1988.

Focalización De Programas Sociales: Lecciones De La Experiencia Chilena. En Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica –CIEPLAN-. Chile, 1995.

Rodríguez Alfredo y Winchester Lucy.

Ciudad, Democracia y Gobernanza En América Latina. En <http://www.sitiosur.cl>. Este trabajo fue publicado bajo el nombre "Cities, democracy and governance in Latin America" en marzo de 1996 en la revista International Social Science Journal, N° 147.

Rosales Mario.

Promoción económica del territorio y desarrollo local. Revista cidob d'afers internacionals, N° 47, www.cidob.org/Castellano/Publicaciones, octubre 1999

Sabatini Francisco

Barrio y participación: mujeres pobladoras de Santiago. Ediciones Sur, Chile, 1995

**Salinas María Soledad, López de Santa María Mauricio,
Ossandón Cristina**

La apertura de nuevos espacios para la participación comunitaria.
Universidad ARCIS, Centro de Investigaciones Sociales, documento
de Trabajo N° 19, Chile, 1997

Sandoval Mario

Quiénes son, qué piensan y qué hacen los pobladores chilenos de
fin de siglo. Red de información sobre juventud, Última Década,
Viña del Mar, N° 11, 1999 (fotocopia).

Schneider Cathy

*La movilización de las bases: poblaciones marginales y resistencia
en el Chile autoritario,* en Revista Propositiones N° 19, Edit. Sur
Profesionales, Chile, 1990.

Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES).

Documento de Circulación Interna, fotocopia. Gobierno de
Chile, 20002

Sennett Richard.

El Declive del Hombre Público. Ediciones Península. España, 1978

Serrano Claudia.

Municipio, Política Social y Pobreza, en Políticas Económicas y
Sociales en el Chile Democrático. Citado.

Simón Rojo Marian

Las organizaciones de pobladores y la vivienda, en
<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n4/amsim.html>, 1995

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Manual de Gestión Municipal. Gobierno de Chile, 1992

Convenios De Programación. Equipo Interministerial de Apoyo a los Gobiernos Regionales Mideplan – Subdere. Chile, 1995.

Guía de Gobiernos Regionales. Gobierno de Chile, 1995.

Fondo Común Municipal 1999. LOM Ediciones. Chile, 1999

Diagnóstico Sobre el Proceso de Descentralización en Chile, División de Evaluación y Cuentas Públicas. Gobierno de Chile, 2000 (a).

Evaluación De La Descentralización 1994-1999: Cuentas De Un Compromiso Del Gobierno Con El País. Chile, 2000(b).

El Chile Descentralizado Que Queremos, Un Proyecto de Todos. Chile, 2001(a).

Congreso De La Descentralización, Culminación De Un Proceso Participativo, Región del Biobío, 7 y 8 de junio. Chile, 2001(b).

Participación De La Población En Organizaciones En Chile, Análisis De La VII Encuesta De Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen 2000), Documento N° 8. Chile, 2001(c).

Fuentes de Recursos para el Desarrollo Regional y Local. Gobierno de Chile, 2001(d).

Ley Orgánica Constitucional De Municipalidades, De La Ley N° 18.695. Chile, 2002.

Sojo, Carlos.

La Noción De Ciudadanía En El Debate Latinoamericano. Revista de La Cepal N° 76. Chile, 2002

Subirat y Goma R.

Gobierno Y Política Social: Potencial Y Límites De La Unión Europea, en Ginea Sarasa (editores) "Buen Gobierno y Política Social", Ariel. España, 1997.

Taylor, S.J., Bogdan, R.

Introducción A Los Métodos Cualitativos De Investigación. Ediciones PAIDOS. España, 1992.

Urrutia Cecilia

Historia de las poblaciones callampas, Edit, Quimantu, Chile, 1972

Villasante Tomas (coordinador).

Las Ciudades Hablan. Editorial Nueva Sociedad. Colombia, 1994

Von Haldenwang Christian

Dos casos de descentralización y ajuste parcial. Argentina y Colombia, Revista Nueva Sociedad, N° 133, Venezuela, 1994.

Ziccardi Alicia.

La Tarea De Gobernar: Las Ciudades Y La Gobernabilidad. Editorial Miguel Angel Porrúa e Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1996

y Homero Saltalamacchia. *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1997

y Reyes Luján Sergio (Coords.)

Ciudades Latinoamericanas: Modernización Y Pobreza. Instituto de Investigaciones Sociales, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1998.

Gobernabilidad Y Participación Ciudadana En La Ciudad Capital. Editorial Miguel Angel Porrúa e Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1998.

Las Ciudades Y La Cuestión Social. Revista de Economía y negocios. Universidad Nacional de General San Martín. Año II, N° 4. Argentina 2000.

La Demora De La Democracia Local: El Difícil Tránsito De Vecinos A Ciudadanos. Documento Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002.