



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Sociología

**MATRICES SOCIOPOLÍTICAS EN EL ESPACIO
LOCAL URBANO**

Tesis para optar al Título de Sociólogo

Alumno: Dante Castillo Canales
Profesor Guía: Raúl Urzúa Frademann

Santiago, Chile.
2005

**A mi madre y a mi padre
por tantos años de esfuerzo y dedicación.**

Agradecimientos

La presente investigación responde a dos objetivos: por un lado forma parte de las actividades realizadas por el Programa Ciudadanía y Gestión Local desarrollado por el Departamento de Políticas Públicas, del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y la Fundación Nacional para la superación de la Pobreza, en su línea de investigación del Fondo de Tesistas de dicho programa. Este fondo tiene por objetivo analizar y profundizar el conocimiento de las experiencias innovadoras en ciudadanía y gestión local presentadas a los tres ciclos de premiación realizados por el Programa desde el año 1999. Por el otro, se plantea como un ejercicio de investigación para optar al título profesional de sociólogo de la Universidad de Chile. Forma parte del quehacer disciplinario de las ciencias sociales, cuya orientación busca, cada vez más, dar cuenta de la complejidad del fenómeno social desde una mirada interdisciplinaria.

Deseo expresar un especial agradecimiento a dos personas que me han acompañado en el desarrollo de esta investigación y de mi trabajo profesional: mi profesor guía Raúl Urzúa y mi compañera Julieta Palma, ambos amigos, con quienes he podido conversar en el transcurso de estos años recibiendo aprendizajes invaluable. Quiero agradecer también a Luis Campos quien me ha hecho recomendaciones valiosas sobre el contenido final de este trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	8
II.- ANTECEDENTES CONCEPTUALES SOBRE LA MATRIZ SOCIOPOLÍTICA Y EL ESPACIO LOCAL.....	12
2.1 La matriz sociopolítica: antecedentes histórico conceptuales.....	13
2.2 Participación e interfaz: delimitando el campo de análisis.....	20
2.3 Estado, sistema de representación y sociedad civil: Categorías para el análisis del nivel local.....	28
2.3.1 El municipio.....	29
2.3.2 El sistema de representación.....	32
2.3.3 La sociedad civil local.....	35
2.4 Lo local y la descentralización.....	38
III.- ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	44
3.1 Pregunta de Investigación e hipótesis de trabajo.....	45
3.2 Dimensiones de la realidad comunal que permiten dar cuenta d la matriz sociopolítica local.....	45
3.3 Etapas de recolección de información.....	45
3.4 Fuentes de información.....	46
3.5 Técnicas de análisis de la información.....	47
IV.- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.....	49
4.1 Elección de autoridades y participación a nivel local.....	49
4.2 El municipio.....	50
4.2.1 Cambios institucionales: estado del arte en materia de descentralización.....	52
4.2.2 El municipio en los 90.....	53
4.2.3 Percepciones sobre el municipio: Resultados relevantes.....	56
4.2.4 Municipio y participación.....	57
4.2.5 Experiencias municipales de participación. Análisis del Programa Ciudadanía y Gestión local.....	59
4.2.6 Ideas fuerza sobre el municipio.....	65
4.3 Análisis del sistema de partidos.....	67
4.3.1 Relaciones entre partidos y electorado.....	68
4.3.2 Antecedentes políticos del nivel comunal.....	70
4.3.3 Transformación de las preferencias electorales y dinámica comunal.....	73
4.3.4 Discursos políticos sobre el municipio y la comuna.....	77
4.3.5 Ideas fuerza sobre el sistema político y el nivel comunal.....	80
4.4 Análisis de experiencias de la sociedad civil.....	82
4.4.1. Análisis de 40 experiencias de la Sociedad Civil.....	86
4.4.2 Análisis desde la perspectiva desde el tiempo de duración de la experiencia.....	90
4.4.3 De la lectura realizada a los cuestionarios de profundización.....	92
4.4.4 Ideas fuerza sobre la sociedad civil en el nivel local:.....	95
V.- CONCLUSIONES SOBRE LA MATRIZ SOCIOPOLÍTICA LOCAL.....	98

5.1 Dos matrices sociopolíticas.....	98
5.2 Tendencias sociopolíticas locales.	102
5.3 Implicancias conceptuales, prácticas y de investigación.	110
VI.- BIBLIOGRAFÍA.....	113
VII.- ANEXOS.....	119

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES Y CUADROS

<i>Cuadro 1: Objetivos programáticos de la Asociación Chilena de Municipalidades</i>	54
<i>Cuadro 2: Porcentaje de participación activa en instituciones comunitarias</i>	57
<i>Cuadro 3: Criterios de evaluación del Programa Ciudadanía y Gestión Local</i>	60
<i>Cuadro 4: Experiencias de la Provincia de Santiago provenientes de Municipios</i>	61
<i>Cuadro 5: Año de inicio de las 61 experiencias de la Provincia de Santiago analizadas</i>	61
<i>Cuadro 6: Año de inicio de la 16 experiencias semifinalistas y finalistas</i>	62
<i>Cuadro 7: Actores a los que se orientan las experiencias analizadas</i>	62
<i>Cuadro 8: Temática a la que se orientan las experiencia analizadas</i>	63
<i>Cuadro 9: Distribución ideológica del electorado chileno 1958-1970</i>	69
<i>Cuadro 10: Distribución ideológica del electorado chileno junio 1990- diciembre 1997</i>	69
<i>Cuadro 11: Autoidentificación Partidaria en Chile 1991-1997</i>	69
<i>Cuadro 12: Autoposicionamiento en la escala política de izquierda a derecha. (%)</i>	69
<i>Cuadro 13: Porcentaje de no inscritos período 1989-2004</i>	70
<i>Cuadro 14: Evolución del porcentaje de abstención durante la década del 90</i>	71
<i>Cuadro 15: Porcentaje de votos nulos y blancos 1989-2000</i>	72
<i>Cuadro 16: Promedio de abstención, nulos y blancos para las elecciones municipales de 1992, 1996 y 2000. Provincia de Santiago</i>	72
<i>Cuadro 17: Diferencias por quintil de desarrollo en indicadores promedios de abstención, nulos y blancos para el período 1992-2000</i>	73
<i>Cuadro 18: Alcaldes para los tres periodos eleccionarios, 1992, 1996 y 2000, provincia de Santiago.</i>	75
<i>Cuadro 19: Número de alcaldes por coalición año 1992 –2000</i>	76
<i>Cuadro 20: Incidencia de la participación en organizaciones de la población mayor de 12 años según tipo de organización 2000</i>	83
<i>Cuadro 21: Origen de las experiencias del Programa Ciudadanía Y Gestión Local</i>	84
<i>Cuadro 22: Cantidad de temas desarrollados por las experiencias</i>	84
<i>Cuadro 23: Cantidad de actores a los que se orientan las experiencias</i>	84
<i>Cuadro 24: Años de origen de las experiencias analizadas del Programa Ciudadanía y Gestión Local</i>	85
<i>Cuadro 25: Vínculos declarados por las experiencias</i>	86
<i>Cuadro 26: Recursos institucionales de las experiencias de la sociedad civil</i>	87
<i>Cuadro 27: Territorialidad de las iniciativas de la sociedad civil</i>	87
<i>Cuadro 28: Vínculos con el Municipio</i>	88
<i>Cuadro 29: Vínculos con Organismos Públicos centrales - regionales</i>	88
<i>Cuadro 30: Vínculos con otras Organizaciones de la sociedad civil</i>	89
<i>Cuadro 31: Territorialidad de las iniciativas</i>	90
<i>Cuadro 32: Financiamiento recibido</i>	90
<i>Cuadro 33: Vínculos con el nivel municipal</i>	91
<i>Cuadro 34: Vínculos con el nivel central-regional</i>	91

Cuadro 35: Esquema de la Matriz Clientelar..... 101
Cuadro 36: Esquema de la Matriz Emergente..... 101

I. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Los diagnósticos sobre la sociedad chilena actual revelan el avance de un profundo proceso de transformación sociocultural, política y económica experimentado por el país en las tres últimas décadas. Dichos cambios han generado, a nivel tanto institucional como de la subjetividad social, situaciones de aprendizaje y cambio de las pautas habituales de acción y comprensión que configuran el mundo de la vida de las personas, las que han sido interpretadas en términos de malestar, miedo y perplejidad.

En la esfera política puede observarse, como rasgo general de la década del 90, la existencia de una búsqueda desmesurada de consensos por parte de las elites, con un escaso desarrollo de propuestas políticas que sitúen el debate país en el mediano y largo plazo. Se observaría además una administración rutinaria del Estado y de las políticas públicas, así como también el volcamiento a la política-espectáculo como forma de llegar al público. Ello explica, entre otros factores, el evidente alejamiento de las bases electorales respecto de sus representantes, la apatía expresada especialmente entre los jóvenes y el descenso sostenido de la participación política en los procesos electorarios.

Desde lo económico, las últimas décadas se caracterizan por la consolidación de un modelo económico de tipo neoliberal, ligado al proceso creciente de globalización de la economía, configurándose una sociedad de mercado que privilegia un tipo de racionalidad individualista e instrumental. En el medio local, ello ha implicado una reestructuración económica profunda de las reglas que organizaban las relaciones entre mercado y sociedad, donde ha predominado una lógica de desregulación salvaje con impactos significativos en la estructura, organización y configuración de los actores sociales.

Dichos cambios se han expresado, en lo social, en la transformación de la acción colectiva y en el surgimiento de nuevas categorías y grupos sociales, aumentando la precariedad e inseguridad de los trabajadores, principalmente entre jóvenes y mujeres. Junto con ello, se ha mantenido sin grandes alteraciones, durante las dos últimas décadas, una marcada desigualdad de ingresos generados en el mercado del

trabajo, amortiguada, eso sí, por una política social orientada por criterios de equidad y redistribución.

En el plano cultural son incorporados nuevos estilos de vida, con patrones de acción más individualistas que debilitan los referentes de comunidad e identidad. Asume importancia el consumo como vía de inclusión social, el que pone en tela de juicio los mecanismos tradicionales de integración, material y simbólica, a la sociedad. Esto ha llevado a la reconfiguración del ethos social, vale decir, el conjunto de creencias, valores, normas y significados que configuran el mundo de la vida de las personas.

En este marco global que caracterizaría a la sociedad chilena actual, se inscriben un conjunto de procesos específicos de conflictos, orientados a adecuar la institucionalidad a los nuevos rasgos de la sociedad. Destacan entre ellos, y de particular relevancia para los fines de esta investigación, dos temas: el primero, ligado a los déficit democráticos experimentados por el modelo político chileno, en cuanto espacio propicio para el debate y participación de la ciudadanía, y el segundo, ligado a la preocupación por la modernización del Estado, que busca transformar la institucionalidad, vía descentralización, para hacerla más eficiente, expedita y “cercana a la gente”.

Tanto desde la institucionalidad, como desde la sociedad, el discurso de la descentralización se ha asumido como un valor y referente de fondo, capaz de enfrentar y solucionar los problemas tanto de democratización como de asignación de recursos y gestión pública. Como señalara Dieter Nohlen en la presentación del II Simposio sobre Reforma Política en América Latina de 1990, “La preocupación por el problema de la descentralización es básica para avanzar con pasos más firmes hacia la democratización. Ello en tres órdenes de resultados: mayor democratización institucional, mayor democratización social y mayor democratización socioeconómica”¹.

Se asume en estas propuestas que el nivel local es un espacio privilegiado de acción para el desarrollo sustantivo tanto de la democracia como de la calidad de vida de las personas. Sin embargo, tanto las reformas en curso como los supuestos que ellas portan, escasamente han considerado las estructuras sociopolíticas y las relaciones

¹ Nohlen, Dieter. Editor. Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa y América del Sur Editorial Nueva Sociedad, Venezuela 1991. Presentación, Pág. 12

entre Estado y sociedad sobre las que operan e intervienen, haciendo muchas veces que las acciones encaminadas no encuentren las condiciones adecuadas para su logro. Sobre la base de este diagnóstico, el estudio que se desarrolla a continuación busca describir y caracterizar las relaciones que estructuran los espacios locales comunales, en términos de sus dinámicas políticas y sociales, para desde allí configurar tipos ideales de matrices sociopolíticas.

Planteamos esta investigación, en los términos que lo hace Raúl González, esto es, conocer “los procesos reales que ocurren en esos espacios y ponerlos a la luz de lo que el discurso plantea en cuanto profundización de la democracia, la participación y la calidad de vida”.²

Este ejercicio de investigación no pretende hacer un análisis sobre la historia y avances del proceso de descentralización, sino mirar en cambio, la realidad local desde las dinámicas que hoy día estructuran la relación municipio y comunidad. La perspectiva de análisis que hemos privilegiado para dar cuenta y describir esta relación, es la matriz sociopolítica, que asume que los cambios en uno de sus componentes afecta y es afectada por los otros en una dinámica de interrelación permanente.

Para lograr esta tarea se recogen diversos antecedentes históricos, políticos, sociales, así como también se describen una serie de procesos en ciernes en el nivel local comunal, que abren la posibilidad de pensar que en ellos se estarían configurando relaciones novedosas entre Estado y sociedad.

Tomará como fuente de análisis las experiencias del Programa Ciudadanía y Gestión Local desarrollado por la Universidad de Chile en conjunto con la Fundación nacional para la superación de la pobreza entre el año 1999 y el 2002. Este programa ha destacado y relevado una serie de procesos innovadores que inciden en la gestión pública local y que tienen como elemento central el acercar las acciones municipales al conjunto de la comunidad (Ver Anexo n°1)

Metodológicamente hablando, la investigación recoge información de diversas fuentes, somete al análisis textos y datos producidos en el marco de preguntas de

² González, Raúl. Quiénes producen las realidades locales, en Iniciativas Sociales Locales y ciudadanía hacia un Chile democrático. Programa Ciudadanía y Gestión Local Universidad de Chile, pág. 83.

investigación distintas a las que guían nuestro estudio, no obstante, que permiten en un ejercicio analítico, digamos, de “segundo orden”, encontrar pistas, rasgos y tendencias globales de situación y relación entre estado y sociedad a nivel local.

Podemos señalar entonces que, en el marco de las tendencias actuales, la pregunta por las relaciones en el espacio local entre Estado y sociedad adquiere sentido y relevancia, pudiendo ser expresada formalmente en términos de matriz sociopolítica local.

Los objetivos de la investigación son los siguientes:

Objetivo general:

- Describir y analizar el modo en que se articulan las relaciones entre Estado y sociedad, esto es, entre municipio y comunidad en el espacio local urbano en términos de una matriz sociopolítica.

Objetivos específicos:

- Describir y analizar las características de cada componente de la matriz, esto es, municipio, partidos políticos y sociedad civil local.
- Describir el tipo de vínculos y relaciones mantenidas entre los componentes de la matriz desde las diferentes formas de participación.

A continuación se desarrolla una discusión conceptual sobre la matriz sociopolítica, sus componentes y las implicancias que ella tiene para el estudio del nivel local. Se abordarán los antecedentes conceptuales que sustentan esta investigación, definiendo lo que entenderemos por matriz sociopolítica así como también la manera de entenderla en el nivel local-comunal. Junto con ello se señalarán algunos antecedentes sobre la valorización del espacio local como lugar privilegiado para la democracia y la participación. En el capítulo dos delimitaremos nuestro objeto de estudio y los temas a considerar en el análisis posterior.

En el capítulo siguiente se da cuenta de los aspectos metodológicos de la investigación, señalando, una hipótesis intuitiva de trabajo, el tipo de información utilizada y las fuentes que fueron sometidas a análisis. El capítulo cuarto desarrolla y expone un análisis detallado de los componentes de la matriz para el nivel local y las dinámicas y relaciones sociopolíticas que caracterizan el espacio comunal. Finalmente, en el capítulo quinto, se exponen las conclusiones del estudio.

II.- ANTECEDENTES CONCEPTUALES SOBRE LA MATRIZ SOCIOPOLÍTICA Y EL ESPACIO LOCAL.

“Aun prescindiendo de la consideración de que los dos procesos del Estado que se hace sociedad y de la sociedad que se hace Estado son contradictorios, porque la realización del primero llevaría al Estado sin sociedad, es decir, al Estado totalitario y la realización del segundo a la sociedad sin Estado, o sea, a la extinción del Estado, los dos procesos están lejos de cumplirse y precisamente por su presencia simultánea a pesar de ser contradictorios no pueden llegar a su plena realización”. Norberto Bobbio, La Sociedad Civil. pág.67.

“El advenimiento de la modernidad separa el espacio del lugar, al fomentar las relaciones entre los ausentes localizados a distancia de cualquier situación de interacción cara a cara. En las condiciones de la modernidad, el lugar se hace crecientemente fantasmagórico, es decir, los aspectos locales son penetrados en profundidad y configurados por influencias sociales que se generan a gran distancia de ellos”. Anthony Giddens. Consecuencias de la Modernidad, pág. 30.

La sociedad chilena se enfrenta en la actualidad a un conjunto de procesos que se enmarcan en dos coordenadas generales: por una parte, los procesos de modernización asociados a la racionalización de la vida social, al aumento de la complejidad social y a sus dinámicas de diferenciación funcional, y por la otra, a los desafíos de democratización que dan cuenta de los procesos de autodeterminación colectiva, tanto en términos de elección de autoridades como de la toma de decisiones mediante procedimientos legales³.

Estas dos coordenadas, democratización política y definición de una estrategia de desarrollo, pueden ser complementadas con otras dos que también poseen una dinámica y dirección específica: la democratización social, referida al problema de la exclusión social y ciudadanía y la definición de un modelo de modernidad, los cuales se vinculan con otro fenómeno mayor y de nivel mundial como es el proceso de

globalización, el que penetra en cada sociedad de manera particular y en un terreno denso en historia y actores que lo significan.⁴

En el conjunto de dichas coordenadas generales se establecen relaciones específicas entre Estado y sociedad, las que pueden ser caracterizadas, siguiendo el informe PNUD del año 2000, en términos de una desconexión creciente entre sociedad y política. Desde la perspectiva de esta última, el problema radicaría en un fenómeno de crisis de representación, en tanto las demandas e inquietudes de las personas no se ven representadas en las instituciones políticas. Junto con ello los discursos políticos aparecen autorreferidos sin establecer mecanismos de diálogo con el resto de la sociedad. Desde la sociedad por su parte, se plantea que al debilitarse la fuerza del vínculo social queda a la deriva la realización de una ciudadanía activa y una democracia sustentable.⁵

Uno de los esfuerzos que hacemos en este trabajo se orienta, precisamente, en la dirección de intentar descifrar y clarificar aquellos elementos que condicionan los procesos de desarrollo y fortalecimiento de la democracia, los que se ligan e insertan, para efectos de nuestra investigación, al territorio y al espacio local. El recurso a la noción de matriz sociopolítica nos permitirá, por un lado, dar cuenta del tipo de relaciones existentes en el espacio local urbano entre Estado y sociedad, y por el otro, plantear algunas hipótesis más o menos plausibles respecto del curso futuro a seguir en materia de desarrollo sociopolítico de fortalecerse o debilitarse determinados procesos.

2.1 La matriz sociopolítica: antecedentes histórico conceptuales.

La noción de matriz sociopolítica posee en la literatura sociológica y política latinoamericana amplia aceptación y consenso. Es un concepto usado básicamente para referirse al tipo de relación global existente entre Estado y sociedad. De esta

³ Lechner, Norbert, Modernización y Democratización: Un dilema del desarrollo chileno, en Revista de Estudios Públicos, N° 70, otoño 1998 y Estado y sociedad en una perspectiva democrática. <http://www.argiropolis.com.ar/documentos/investigacion/publicaciones/papeles/lechner1.htm>, Pág 1.

⁴ Garretón M. A. "Política y sociedad entre dos épocas: América Latina en el cambio de siglo", Ediciones Homo Sapiens, Argentina, págs. 24-28.

⁵ Discurso pronunciado por el señor Eugenio Ortega, Coordinador Responsable del Informe sobre Desarrollo Humano en Chile, ante la Cámara de Diputados de Chile. 17 de mayo del 2000. Págs. 14-15.

forma ha servido para analizar y caracterizar las transformaciones vividas por la sociedad chilena durante todo el siglo XX y de este que recién comienza.

Ahora bien, antes de discutir el concepto de matriz sociopolítica nos detendremos en el noción de matriz que se torna pieza conceptual clave para esta investigación.

La noción de matriz la entenderemos, genéricamente, como una entidad generadora o productora de otras. Esta entidad generadora poseería una doble dimensionalidad: por una parte, refiere a una lógica de sentido implícita, esto es, a un significado subyacente, y por la otra, a un esquema de relaciones relativamente permanentes en el tiempo, esto es, a un tipo de arquitectura específica de relaciones ⁶.

En ambos sentidos se expresaría su función generadora, no obstante centrar la atención en aspectos específicos de un mismo fenómeno. En el primer caso, la noción de matriz refiere, utilizando una definición de la lingüística, a un núcleo de sentido, es decir, a un núcleo semántico fundamental⁷, en el segundo, a lo que en teoría social se entiende por el concepto de estructura.

La primera dimensión podemos encontrarla siguiendo la línea argumentativa de M. Riffaterre, el cual plantea que en el estudio de los textos podemos desentrañar “un núcleo semántico desde la globalidad textual”. La matriz entonces, se concibe como “un núcleo semántico fundamental, operante en todos los niveles de un texto. Como unidad básica de sentido actualizada... la que cumple así un papel rector, motor, frente a un texto completo⁸”.

⁶ Humberto Maturana, sintetiza esta doble dimensionalidad de la noción de matriz cuando desarrolla el concepto de “matriz biológica de la existencia humana” entendiéndolo por esta, en primer lugar, la matriz como “condición de origen”, pero a su vez como una “trama relacional”. Maturana, Humberto, “Matriz Biológica de la Existencia Humana” en www.matriztica.org. Por su parte la Real Academia de la Lengua Española, señala para esta palabra al menos tres sinónimos distintos: útero, molde, entidad principal o madre. Vigésima Tercera Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en www.rae.es

⁷ Desde el campo de la lingüística y en particular desde el estudio de la estilística, Michael Riffaterre ha desarrollado la noción de matriz, señalando que para el caso del estudio de los textos, “es posible asilar el sistema relacional que une entre sí a los significados, es decir, establecer la estructura semántica del texto, estructura que podemos calificar de transtextual, puesto que la síntesis nos permite hallar, tras la lectura bruta resonancias organizadas en una polifonía compleja...” Riffaterre, Michael. Prefacio. Ensayos de estilística estructural. Editorial Seix Barral, S.A. Barcelona, 1976. pág 27

⁸ Citado en Montes, Cristian. “Cocuyo: Una matriz de identidad y su despliegue en submundos textuales. En Revista Chilena de Literatura N° 52, 1998. pag 44-45. De los textos de Riffaterre, “Sobredeterminación semántica en poesía”. Traducción de Margarita Niemayer, pág. 2. Es preciso

Esta noción de matriz, entendida como unidad básica de sentido actualizada⁹, no se expresaría en la literalidad, sino que estaría, por decirlo de algún modo, en un subplano que no se encuentra en lo explícito del texto, sino en lo implícito y subyacente.

La segunda dimensión, como estructura de relaciones o posiciones en un espacio, es la que al parecer privilegiaría Garretón, cuando señala que la matriz sociopolítica da cuenta de “la relación entre el Estado, el sistema de representación y mediación y la base social, articuladas institucionalmente por el régimen político”¹⁰, conformado así una estructura que posibilita la constitución de los actores sociales.

Cabe señalar a este respecto que la noción de estructura no ha estado exenta de una fuerte controversia en el debate sobre teoría social, aludiendo a concepciones que privilegiarían una suerte de primacía de la estructura por sobre el sujeto. Desde nuestra perspectiva entendemos que no hay estructuras sin sujetos, ni sujetos sin estructuras que los contengan¹¹.

Para los efectos de nuestra investigación, entenderemos la matriz como una entidad proveedora de sentido que se expresa en un esquema de relaciones. Ambos aspectos se encuentran intrínsecamente relacionados y lo que se revela es la función de producir dinámicas y lógicas específicas de acción y comprensión. Dicha matriz es actualizada permanentemente en distintos aspectos de la realidad, sea en el entramado institucional, en las prácticas sociales o en los mismos discursos sociales¹².

desentrañar este núcleo semántico desde la globalidad textual. En la explicación de los hechos literarios, se utiliza la expresión de matriz de sentido

⁹ Riffaterre utiliza en el texto *Sobredeterminación semántica de la poesía*, las expresiones “motor” y “generador” para referirse al concepto de matriz.

¹⁰ Garretón, M.A. Espinosa M. *¿Reforma del estado o cambio en la matriz sociopolítica?*. Capítulo 9 del libro *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. FCE. Chile, 1995, pág. 8. No se desarrollará en este trabajo la distinción entre “matriz constitutiva” y “matriz configurativa” planteada por Garretón en un artículo publicado el año 2001 en la serie de Políticas Sociales de la CEPAL, número 56. “Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina”.

¹¹ Osorio, Jaime, *Fundamentos del análisis social. la realidad social y su conocimiento* FCE, 2001.

¹² Esta noción de matriz que venimos trabajando, tiene significativa coherencia con la noción de estructura desarrollada por el sociólogo inglés A Giddens en su teoría de la estructuración, quien plantea que los agentes sociales “utilizan reglas y recursos que se aplican a la producción y reproducción de la acción social y que son, al mismo tiempo, los medios para la reproducción sistémica”. Esto sería el elemento definitorio de lo que entiende el autor por dualidad de la estructura. Las estructuras, utilizando el aforismo del autor, son a la vez habilitantes y coactivas. Giddens Anthony. *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Amorrortu Editores 1995, pág. 55.

El problema o desafío teórico fundamental radicaría en determinar el modo en que la matriz cambia o se transforma en un contexto en que hay procesos de estructuración y reestructuración permanente. El supuesto sobre el que trabajamos dice relación con que serán los mismos actores en sus dinámicas de interacción, donde operan situaciones de contingencia, elección y decisión, sobre la base de motivaciones, intereses y expectativas, quienes posibilitan que la matriz pueda transformarse.

Nos parece pertinente además su uso, pues da cuenta y refleja, genéricamente, las imbricaciones y condicionamientos mutuos entre Estado y sociedad. A nuestro juicio, la idea de matriz supone que la dinámica política queda condicionada por la dinámica social y viceversa, posibilitando la mantención o transformación de la matriz¹³.

Bajo esta premisa, y siguiendo los planteamientos de Garretón, decimos que la noción de matriz sociopolítica, entendida como “la relación entre Estado, sistema de representación y mediación y la base social, articuladas institucionalmente por el régimen político”¹⁴, permite anclar el conjunto de relaciones entre política y sociedad, en un esquema analítico, que identifica y define sus elementos constituyentes, cuales son: Estado, sistema de representación y base socioeconómica o sociedad civil.

Con ello se asume que cualquier transformación en el Estado está condicionada y remite necesariamente a la matriz de la que forma parte, de igual modo, cualquier transformación en el o del sistema de representación y/o la base social son afectados y afectan las relaciones que se establecen en el marco de la matriz sociopolítica existente en una sociedad¹⁵.

¹³ Bruno Jobert plantea que la construcción de un orden social sería siempre “un proceso de acomodación incierta entre la gestión de las contradicciones sociales y la reducción de los conflictos sociales, lo que torna ambiguo el carácter de las regulaciones políticas, y que a su vez, contribuyen a configurar los límites y sentidos del conflicto y contradicciones sociales. Jobert, Bruno. El estado en Acción y La regulación política: el punto de vista de un politólogo. Sin editar. Traducción de Raúl Urzúa.

¹⁴ Garretón, M. A. Espinosa M. ¿Reforma del estado o cambio en la matriz sociopolítica?. Op. Cit.

¹⁵ Garretón ha avanzado en el último tiempo en definir una doble matriz de actores en una sociedad determinada. Una es la *matriz socio-política o constitutiva de sujetos* y se refiere a las relaciones mediadas por el régimen político entre los componentes de la matriz. La otra es la *matriz configurativa de actores sociales* en la que cada uno de ellos ocupa una posición en las dimensiones, históricas, institucionales, organizaciones o actorales y en los distintos ámbitos, políticos, económicos, sociales o culturales. Garretón, M. A. Cambios sociales, actores y acción colectiva en América latina. Serie Políticas Sociales, N° 56, CEPAL 2001. Págs. 13-14.

Conceptualmente la matriz daría cuenta de una doble estructuración, esto es, que las prácticas sociales en la medida que se basan en reglas y recursos que utilizan los actores o agentes en la producción de sus prácticas generan a su vez las condiciones para la reproducción del sistema. En esta línea, cuando plantea ser “constitutiva” de los actores sociales, debe entenderse también que ella “es constituida” por los actores en sus prácticas sociales. Hay un doble proceso en juego, la matriz forma un esquema estructurador de prácticas que a la vez, es estructurada por las prácticas que estructura. Así, desde la perspectiva de la teoría de la estructuración “el momento de la producción de la acción es también un momento de reproducción en los contextos donde se escenifica cotidianamente la vida social”¹⁶

En síntesis, la matriz alude a la relación entre Estado, o momento de 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 estos, que constituye el momento de participación y diversidad de la sociedad civil”¹⁷. Todo ello en el marco de un determinado régimen político, entendido como el conjunto de mediaciones institucionales que resuelven los problemas de ciudadanía, formas de gobierno y procesamiento de conflictos.¹⁸

Para el caso de nuestro trabajo y de modo más operativo, el concepto de matriz sociopolítica permitirá describir y analizar no el espacio nacional, sino el nivel local dado por la comuna. Al decir matriz sociopolítica de nivel local, planteamos que de un modo u otro existen formas de sociedad local. Esta idea de sociedad local debe ser entendida conceptualmente como sistema local si se prefiere. No equivale a decir lo que hoy comúnmente se designa como sociedad civil.

Desde una perspectiva histórica se ha definido la existencia de una matriz clásica que se organizaba en torno a la política y al Estado, lo cual ha llevado a definirla también como matriz estadocéntrica o como matriz nacional-popular. La característica principal de esta matriz era la débil autonomía de cada uno de sus componentes, esto es, el Estado, los partidos y los actores sociales y la tendencia a la fusión entre dos o tres de ellos, con una subordinación o supresión de los otros. Por lo general, la parte

¹⁶ Giddens, Anthony... Op. Cit. pág. 62

¹⁷ Garretón M. A. "Política y sociedad entre dos épocas..." Op. Cit, pág. 19

¹⁸ Garretón, M. A y Espinosa, Malva "Reforma del Estado..." Op. Cit. pág. 7

más débil de la matriz eran las relaciones institucionales entre sus componentes, es decir, el régimen político, independiente de su naturaleza democrática o autoritaria¹⁹.

La desarticulación de la matriz clásica da cuenta de los procesos de reducción del Estado, de las transformaciones en el sistema de representación y la consagración del mecanismo de mercado como formas casi exclusivas de constitución de la sociedad civil. El proceso de reforma del Estado, iría acompañado de medidas como; privatización, desmonopolización, desregulación y descentralización.²⁰

La matriz “clásica” o “estadocéntrica” caracterizó las relaciones entre Estado y sociedad durante más de tres décadas, entre los años 30 y 70 y sus características se definían con un modelo de desarrollo hacia adentro, industrialización sustitutiva de importaciones, con un importante rol del Estado, un modelo político de Estado de compromiso y un proyecto de base nacional popular.

Los regímenes militares de las décadas del 60-70 iniciaron procesos de desarticulación de la matriz clásica, lo cual llevaría a cuatro posibilidades según plantea Garretón: la descomposición sin un nuevo modelo de acción social; la regresión a la matriz clásica; la construcción de una matriz nueva caracterizada por la autonomía, el refuerzo y la complementariedad de cada uno de sus componentes y la cuarta quizá la más probable es la yuxtaposición de estos diferentes esquemas²¹.

La primera de las alternativas plantea la posibilidad de la disolución misma de la idea de sociedad, cuestión expresada en la descomposición de la matriz sociopolítica. Esta hipótesis, desde nuestra investigación reviste importancia significativa, en tanto nos enfrenta al problema de la inexistencia de una esfera común de relaciones, donde los actores y agentes sociales encuentren referencia para sus acciones, sin posibilidad para la constitución de un espacio público.

La articulación de una nueva matriz pasaría entonces por la recomposición de ella, estableciendo nuevas relaciones entre sus componentes. Desde esta perspectiva plantea Sunkel, en el contexto de la discusión sobre el desarrollo, que “ hay una sucesión histórica binaria entre Estado y mercado, que ha transitado desde una matriz

¹⁹ Garretón, M. A. “Política y sociedad entre dos épocas...” Op. Cit. pág. 30

²⁰ Garretón, M. A y Espinosa, Malva "Reforma del Estado..." Op. Cit. pág. 7

²¹ Ídem pág. 31

sociocultural, política y económica estadocéntrica a otra mercadocéntrica, sin percibir que Estado y mercado son sólo medios para un fin superior, cual es, el bienestar de las personas. La cuestión central actual es la elaboración y aplicación de una concepción sociocéntrica del desarrollo. En este esquema la sociedad “civil” tendría un rol central en tanto moviliza al Estado y orienta al imperfecto pero insustituible mercado²².

La desarticulación de la matriz clásica, desde nuestra perspectiva, no sólo ha permitido el debilitamiento del Estado-nación y el surgimiento de nuevas arenas de conflicto intra y supra nacional, sino que junto a la reducción del Estado, a la preeminencia del mercado y de un tipo de economía transnacionalizada, a la privatización de funciones sociales, a la desregulación y a la descentralización, se han abierto espacios para el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo y la expresión de la diversidad y pluralidad social, que trascienden el escenario institucional tradicional o que caracterizó a la sociedad del chilena del siglo XX.

Es en este campo de posibilidades abiertas, y que carecen de un sentido y lógica preestablecida, que los espacios locales pueden asumir un papel importante en la constitución de esferas públicas de encuentro y referencia para la acción social. La descentralización, por ejemplo, junto con desconcentrar el Estado en materia de funciones y responsabilidades, permite que se constituya una nueva arena de conflicto a la que concurren actores con intereses sociales y políticos diversos. No obstante, esto es sólo una posibilidad entre otras, la que prime y se consolide dependerá del tipo de conflictos que en torno a ella se produzcan.

Para finalizar este apartado señalemos algunas cuestiones a resolver. La interpretación de las relaciones entre Estado y sociedad, a partir de la noción de matriz sociopolítica, posee un elevado nivel de generalidad en tanto da cuenta de relaciones globales, relativamente estables en el tiempo, que estructuran la sociedad. Esto presenta, a nuestro juicio, un problema y una oportunidad: el problema, hacer posible el análisis en situaciones específicas y concretas con categorías de análisis de alta complejidad; la oportunidad, que se deriva de este mismo hecho, abre la posibilidad de pensar en categorías específicas de análisis para dar cuenta de una realidad particular. En este sentido la noción de matriz, nos provee una orientación

²² Sunkel, Osvaldo, En busca del desarrollo perdido, en “Nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo”. Editorial TRILCE 1998. Pág. 18-20

general pero no un camino determinado. En esta tarea de construcción y definición para el nivel local creemos que radica uno de los aportes de esta investigación.

La pregunta que surge entonces refiere al modo en que se materializará el análisis de las relaciones Estado y sociedad a nivel local, o dicho concretamente, entre Municipio, Partidos Políticos o representantes y comunidad. La vía elegida para acotar el campo conceptual sobre el que venimos trabajando, es anclar la discusión en el concepto de participación como dimensión-terreno específico de análisis. Junto a él recurrimos a las definiciones propuestas en el último tiempo por el enfoque de interfaz que conecta de buen modo con la perspectiva de la matriz sociopolítica desarrollada hasta ahora.

2.2 Participación e interfaz: delimitando el campo de análisis.

Siguiendo en la línea argumentativa que hemos trazado en el apartado anterior, diremos que la democracia es un régimen político que remite a un conjunto específico e histórico de mediaciones institucionales que resuelven los problemas de ciudadanía, formas de gobierno y procesamiento de conflictos²³.

La ciudadanía, por su parte, refiere al problema de la integración de los individuos en la sociedad, la cual quedaría garantizada, en su concepción clásica, por un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales²⁴. En palabras de Jobert “los regímenes de ciudadanía definen un conjunto de derechos y trazan los límites de la intervención política en la sociedad, ellos deben ser compatibles con los modos de gobernabilidad y las reglas de orden político”²⁵. La discusión actual sobre el problema de la ciudadanía remite, entre otros, al problema de la participación y en particular al concepto de participación ciudadana.

La participación, con sus diferentes calificativos -democrática, ciudadana, sustantiva etc.-, ha sido invocada durante la década del 90 como uno de los medios fundamentales para revertir las tendencias de distanciamiento entre política y sociedad. Se ha señalado que ella genera resultados positivos tanto en la profundización de la democracia como en los procesos de integración social. Una vez

²³ Garretón, M. A. “Democracia y democratización”. Universidad Autónoma de México, 1999, pág. 16

²⁴ Marshall, T. H y Bottomore, “Ciudadanía y clase social”, Madrid, Alianza 1998.

²⁵ Jobert, Bruno, La regulación política: el punto de vista de un politólogo. Traducción de Raúl Urzúa, Sin editar.

más la vinculación establecida teóricamente requiere se estudiada empíricamente para conocer hasta que punto ello es efectivo.

La preocupación por la participación ha venido a plantearse desde diversas perspectivas académicas y trincheras políticas, convirtiéndose a su vez en referencia obligada de planes y programas de desarrollo, de manifiestos ideológicos y de campañas presidenciales²⁶. Sin embargo, y pese a la popularidad alcanzada, cualquier contenido que se le asigne al término debería responder necesariamente a una serie de preguntas surgidas inmediatamente: ¿Participación en qué?, ¿Para qué?, ¿De quiénes? etc.

Para las instituciones y organismos de cooperación internacional, la participación sería una estrategia central de acción, que tendría ahora ya no sólo una legitimidad ética, como en el pasado, sino también macroeconómica y gerencial pues, sería percibida como una alternativa con ventajas competitivas para producir resultados en relación con las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas públicas²⁷.

La no-participación por su parte expresaría la ruptura del vínculo social que sustenta a los sujetos, de manera tal que si se deteriora dicho vínculo, lo que se pierde es lo común, aquello de lo que uno y otro forman parte. En términos específicos, los problemas de pobreza extrema, la inequitativa distribución del ingreso, la carencia de oportunidades sociales y económicas, entre otras, podrían resolverse o disminuirse en la medida en que se fomente activamente la participación. En esta línea se señala que "la participación al revertir los procesos de exclusión y marginación, podría constituir un recurso importante para hacer frente a la principal amenaza para el funcionamiento estable y adecuado de los mercados, que ya no es la revolución socialista, sino la disolución de los presupuestos y de las conductas cotidianas sobre los que se articula el orden social. Así entonces, la participación entendida como participación

²⁶ Hopenhayn M. "La participación y sus Motivos. En revista Acción Crítica N°24, lima 1998. Citado por Diego Palma en "Experiencias innovativas en gestión local". Informe de investigación. Universidad ARCIS, 2000.

²⁷ Kliksberg, Bernardo, Seis tesis no convencionales sobre participación, en "Capital social y cultura: Claves estratégicas para el desarrollo". Kliksberg B. y Tomassini L. Compiladores. F.C.E. Págs. 168-169.

democrática puede contribuir a revertir el síndrome de crecimiento amenazado, inequidad creciente y democracia irrelevante”²⁸.

El problema que presentan estas definiciones dice relación con la especificidad y particularidad del concepto de participación, pues su invocación termina convirtiéndose en una panacea. Sin embargo, difícil es pensar la vida social sin suponer de antemano la existencia de formas variadas de participación y vinculación en la experiencia social cotidiana. Dicho de otro modo, como agentes sociales estamos permanentemente participando en diversas instancias y ámbitos, sea en la familia, en el trabajo, en los grupos de pares, etc. Lo social, diremos, en tanto vínculo entre agentes, es a su vez participación.

El problema que surge entonces es determinar en qué radica el peso específico de estas invocaciones a la participación, pues sabemos que ella es connatural a lo social y el problema, por cierto, no radica en la disolución de lo social sino es su transformación.

En primer término la idea de participación a la que, genéricamente, se hace alusión se enmarca en el ámbito de lo público, dejando de lado el dominio de lo privado como esfera de invocación de la participación. Tenemos así una primera distinción.

Conceptualmente se ha definido como una relación particular entre dos actores desiguales en la decisión, que surge (o que puede surgir) en el encuentro de dos dinámicas: una es la capacidad de participar, acumulada gracias a la experiencia a través de las prácticas y de la reflexión sobre éstas; otra es la oportunidad de participar, la que se inscribe en el diseño del programa que limita el ejercicio de la capacidad participativa. Se puede hablar de participación, siguiendo a Diego Palma, “cuando se ha provocado una adecuación entre estas dos dinámicas”²⁹

Esta definición sin embargo sitúa su contenido en el ámbito de las políticas públicas, lo cual daría cuenta parcialmente del fenómeno participativo, ya que existen un conjunto de otros espacios en la sociedad donde se producen experiencias de

²⁸ Cavarozzi, Marcelo, Modelos de desarrollo y participación política en América Latina: Legados y paradojas, en “Capital social y cultura: Claves estratégicas para el desarrollo”. Kliksberg B. y Tomassini L. Compiladores. F.C.E. Pág. 214.

²⁹ Palma, Diego, Experiencias innovativas... Op. Cit. pág. 15

participación que no están ligadas necesariamente con el Estado y donde la relación es entre actores en condición de igualdad en las decisiones que se toman.

Desde nuestra perspectiva nos parece pertinente distinguir conceptualmente tres ámbitos o esferas de participación: la participación política, que tiene como expresión tradicional el voto en la elección de representantes y autoridades; la participación social queda expresada en forma de asociaciones con intereses en la satisfacción de necesidades comunes pero corporativas y, finalmente, a falta de un mejor nombre, la participación ciudadana como una nueva forma de vinculación entre las personas y el Estado en la decisión y/o gestión de las políticas públicas, que se expresa en la incorporación de los ciudadanos y las organizaciones en el proceso de elaboración e implementación de programas públicos específicos.

Debe entenderse que estos tres tipos de participación remiten a tres ámbitos, esferas o campos de acción en que intervienen o pueden intervenir los ciudadanos. Ello implica que la división y distinción analítica da cuenta de fenómenos u objetos sociales distintos. Dicho de otro modo, son los mismos ciudadanos los que pueden intervenir de manera diferenciada, con lógicas, recursos y estrategias distintas en cualquiera de las esferas señaladas. Cuales son, la elección de representantes ligados a la conducción del Estado, vía participación política, la resolución de problemas comunes-privados desligados del aparato público, vía participación social y la intervención en asuntos públicos ligados a las políticas públicas, vía participación ciudadana. Estas distintas formas de participación, insistimos, son realizadas por la ciudadanía sobre la base de lógicas diferenciadas.

La literatura existente muestra que la noción de participación ciudadana utilizada no da cuenta de ninguna especificidad y particularidad, lo que tiene como consecuencia que cualquier práctica participativa sea etiquetada como participación ciudadana. Nos parece que esta situación no aporta al objetivo de distinguir campos que en la realidad parecen ser distintos.

Coincidiendo en este sentido con el diagnóstico de Rodrigo Baño, la noción participación ciudadana carece de una definición precisa, aun cuando normalmente se hace referencia a ella como una intervención de los particulares en actividades

públicas en tanto portadores de intereses sociales, sin dotarla de ningún tipo de especificidad, con lo que se tendrían serias dudas acerca de la utilidad del término³⁰.

En esta línea la participación ciudadana ha sido entendida de variadas formas, por una parte referiría al concepto de ciudadanía activa, esto es, “a una práctica vinculada al poder que refleja las luchas acerca de quiénes pueden decidir qué problemas se abordan en las políticas públicas”³¹.

Esta definición estaría mostrando un giro teórico significativo si se analiza la cuestión desde la perspectiva del régimen de gobierno, esto es, la democracia representativa y la definición del interés general, y en particular respecto del mecanismo tradicional de elección de representantes como es el voto.

El giro corre por el camino de reformular los mecanismos tradicionales de la democracia representativa, con el objeto de dotar de mayores recursos y capacidades a los individuos para incidir en las decisiones de política pública y que hasta hoy han quedado en manos de los representantes. Asimismo y en esta misma línea argumentativa, muchos parecen olvidar la nociones clásicas de participación política y partidos políticos, reemplazándolas sin mayor explicación por una concepción amplia de participación ciudadana y sociedad civil, llegando incluso a plantearse para esta última que es el mecanismo de reemplazo a los partidos políticos. Ambas cuestiones presentan serios déficit conceptuales en tanto apelan mayormente a una bondadosa sensibilidad política con escasa rigurosidad analítica.

Sin embargo, sabemos que “incluso en un democracia directa las decisiones de una mayoría obligan a todos, incluso a la minoría que se opone a ellas por opinión o interés. En las democracias representativas estas decisiones las toman los representantes electos a quienes los ciudadanos delegan algunas de las tareas del gobierno, los representantes deciden los que se debe o no hacer, obligan a los ciudadanos a acatar sus decisiones y hacen valer las reglas aun en contra de la voluntad de los individuos involucrados”³².

³⁰ Baño Rodrigo, *Participación ciudadana: elementos conceptuales*, en “Nociones de una ciudadanía que crece”. FLACSO, 1998. Pág. 15.

³¹ Noé, Marcela y Correa, Enrique “Nociones de una ciudadanía que crece. FLACSO 1998 pág. 7.

³² Przeworski, Adam, “Democracia y representación”, www.clad.org.ve/rev10/0030103.pdf, Pág 1.

Pensamos, en cambio, que uno de los problemas a los que se alude con la retórica de la participación, tendría relación con la transformación de uno de los aspectos de la estructura básica de las instituciones representativas, cuales son: a) que se escoge a los gobernantes mediante elecciones, b) el gobierno se divide en órganos separados que pueden controlarse unos a otros, y se sujeta a una constitución que limita el poder, c) los gobernantes están sujetos a elecciones periódicas, y d) si bien los ciudadanos son libres de discutir, criticar y reclamar en todo momento no pueden decirle al gobierno qué hacer³³. Es sobre este último aspecto que encontraría sentido y especificidad la participación ciudadana, en tanto apelaría a que los ciudadanos puedan incidir en las decisiones del gobierno y en las políticas públicas que desde allí se formulen.

En coherencia con nuestra posición, el planteamiento realizado desde el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado que encabeza el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, plantea la discusión sobre participación y ciudadanía de la siguiente manera: "si por participación entendemos el proceso de intervención de la sociedad civil, individuos o grupos organizados en las decisiones y acciones que los afectan a ellos y a su entorno; y por ciudadanía la reivindicación de un sujeto de derechos y responsabilidades frente a un determinado poder, la participación ciudadana corresponde a la movilización de estos intereses de la sociedad civil en actividades públicas"³⁴.

Los autores del documento conceptual avanzan en la formulación de una matriz analítica de la participación ciudadana, entendida como la participación de los ciudadanos en la administración o gestión pública. El esquema cruza dos variables; a) el nivel o grado de influencia de la participación, con sus extremos en participación en la toma de decisiones hasta el uso de la oferta pública y b) el eje que daría cuenta de los objetivos de la ciudadanía frente al proceso de participación. En un extremo estaría el ejercicio de los derechos, fortalecimiento del capital social, tejido organizaciones, redes sociales hasta el otro extremo de tipo instrumental en que se obtiene el beneficio que ofrece el servicio público³⁵.

³³ Ídem, pág. 2

³⁴ Secretaría General de la Presidencia, "Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Marco conceptual" Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, 2002, pág. 15

³⁵ Ídem, pág. 25.

Bajo este esquema se obtienen cuatro tipos de participación ciudadana, *participación decisoria*, más de tipo político que centrada en la administración, y que se orienta por la lógica de la negociación y el consenso. La *participación consultiva*, de opinión y control por parte de la ciudadanía; la *participación ejecutoria*, que combina la toma de decisiones y la solución de necesidades básicas; y la *participación instrumental*, en este tipo de participación no se busca incidir en la gestión en tanto se obtenga los resultados esperados, se actúa como usuario-cliente.

El uso que hacemos del concepto de participación ciudadana junto con dar cuenta gruesamente de una “intervención de los particulares, con intereses privados colectivos en actividades públicas”³⁶, distinta a la participación política y distinta a la participación social de tipo asociativo y comunitario, que refiere al ámbito de la administración pública y en particular al de las políticas públicas.

Queremos por último avanzar en la definición y elaboración de formas específicas de vinculación desarrolladas entre el Estado y sociedad que dan cuenta de formas de relación de naturaleza específica entre los actores. Ello lo hacemos a partir del enfoque de la interfaz trabajado por Bryan Roberts para el estudio de las políticas sociales, donde se distinguen cinco tipos de vinculación-relación, ellas son: las relaciones complementarias y de encajamiento, las formas racional-burocráticas, las competitivas, las formas clientelísticas y las exclusivas³⁷. Estas formas de vinculación pueden ser extrapolables a otras situaciones de vinculación y participación que no sólo den cuenta de la política social. Es por ello que las señalamos en el marco de esta discusión.

Las relaciones complementarias ocurren cuando ambas partes tienen intereses comunes en un resultado exitoso, y cada una puede proporcionar lo que la otra necesita, pero no tiene³⁸. En este sentido pensamos que se establece una relación simétrica entre actores, la que puede ser caracterizada como una relación de igual a igual. En las situaciones de encajamiento primarían relaciones de confianza entre los actores reforzando la complementariedad. Este primer tipo de relaciones produciría

³⁶ Baño, págs. 37-38

³⁷ Roberts distingue seis tipos de relación al separar la complementaria y de encajamiento. Las notas que siguen a continuación sintetizan la perspectiva desarrollada por Bryan Roberts en *Las nuevas políticas sociales en América latina y el desarrollo de ciudadanía: Una perspectiva de interfaz*. (2001). University of Texas at Austin.

³⁸ Ídem, pág. 11

para los actores una situación de autonomía relativa en tanto se requieren mutuamente para el logro objetivos y fines comunes.

Las relaciones racional-burocráticas o de tipo gerencial enfatizan el contenido instrumental y calculable de la ciudadanía en vez de su contenido de derechos y la participación. Ésta última es organizada desde arriba en tanto ella está prescrita en manuales sobre cómo convocarla y cómo evaluarla. El tipo de relaciones aproximarían a un modelo donde el ciudadano queda situado como usuario o consumidor de un servicio entregado en el mercado de bienes públicos.

En las relaciones competitivas los actores disputan recursos en otros niveles del Estado o de la ayuda internacional, sin existir coordinación entre ellos. No habría en esta caso participación y vinculación de actores ya que el tipo de relación es también una relación empresarial en todos los niveles donde cada actor compite por clientes y recursos, lo que socava la capacidad del gobierno local de construir una estrategia de desarrollo local. Este tipo de vinculaciones acerca a un modelo de independencia sin complementación entre actores, esto es, sin participación, con serias dificultades para la conformación de un espacio público local de referencia, negociación y acuerdo.

La relación clientelística está basada en la recepción de asistencia social a cambio de apoyo político. Esta vinculación se hace visible en tiempos de intensificación política. La participación en este caso queda restringida a los intereses particulares de los actores políticos y sociales en momentos electorales puntuales. Este tipo de relaciones, que ha sido descrita como característica de muchos países latinoamericanos, nos aproxima a un modelo de relaciones y participación entre actores de carácter asimétrico en términos de poder y de alta dependencia.

Las relaciones exclusivas generadas por la focalización de la política social crea mecanismos de exclusión social. Así la ayuda que recibirían los pobres o dependientes del programa puede contribuir a su aislamiento social generando una ciudadanía de segunda clase. Este tipo de relación daría cuenta de una participación instrumental de los “beneficiarios”, donde el modelo de asistencia social queda graficado en este tipo de relaciones con déficit para la formación de ciudadanos que deliberan y construyen un espacio público local.

Diremos para finalizar el apartado, que este enfoque conecta y ajusta, por una parte, con el concepto de matriz desarrollado más arriba, en tanto la acción que desarrollan los actores, sean del Estado o de la sociedad, no está definida de antemano y en sí misma, sino que en tanto ingresen al proceso de interacción con aliados y oponentes, redes de asociaciones y sentidos, momento en el cual llegan a constituirse como actores³⁹. Por otro lado, el enfoque de la interfaz conecta con el problema de la participación en tanto ofrece una tipología de vínculos que pueden ser desarrollados en la experiencia participativa, sin que la naturaleza del vínculo quede definido nuevamente, de antemano y en sí mismo, por el espacio, campo, o terreno donde se desarrolle la participación.

La pregunta que surge aquí entonces, es qué tipo de relaciones se dan en el nivel local, cómo se desarrolla la participación en sus distintas esferas, cuál es el vínculo específico entre los actores, etc. que permiten configurar una matriz sociopolítica local.

Para los efectos de nuestra investigación observaremos qué tipo de participación se ha desarrollado a nivel político en el espacio local, cuáles han sido sus características en el último tiempo. Luego observaremos las experiencias del Programa Ciudadanía y Gestión Local para analizar el tipo de participación desarrollada tanto a nivel municipal como a nivel de la sociedad civil.

2.3 Estado, sistema de representación y sociedad civil: Categorías para el análisis del nivel local.

La unidad de análisis de esta investigación es la comuna y para ello trabajaremos con experiencias y procesos desarrollados en las comunas de la provincia de Santiago. La comuna posee al menos tres aspectos relevantes para nuestra investigación: delimita un territorio geográfico y administrativo específico; es el nivel de menor escala del Estado; desarrolla procesos políticos autónomos al elegir alcaldes y concejales y constituye el espacio de acción de diversas organizaciones, sean no gubernamentales o de base territorial y funcional.

³⁹ Esta idea es propuesta por Vicente Espinoza en “Demanda Local y ciudadanía” analizando las experiencias del Programa Ciudadanía y Gestión Local. De la Universidad de la Universidad de Chile y La Fundación para la Superación de la Pobreza.

Los componentes de la matriz a nivel comunal son el Municipio, el sistema de representación o sistema de partidos políticos y la sociedad civil local. La relación entre los componentes de la matriz se observará mediante el análisis de la diversas formas de participación presentes en dicho espacio.

2.3.1 El municipio.

Las últimas décadas han visto desarrollarse procesos como la globalización que han hecho que el Estado⁴⁰ pierda centralidad como referente de poder. El conjunto de ellas han obligado a redefinir su rol, generando procesos de reforma y modernización que intentan hacerlo, por una parte más eficiente y por otra más democrático en función de las nuevas realidades.

En este sentido “la meta de una reforma del Estado es diseñar instituciones que den a los gobiernos el poder para hacer lo que deben hacer, al mismo tiempo que los impidan a hacer lo que no deben hacer. Los ciudadanos quieren que los gobiernos gobiernen, pero según los mejores intereses del público, que representen los intereses de la sociedad y no de los suyos propios. Por ello se debe considerar la reforma de Estado en términos fundamentalmente políticos y no sólo administrativos”⁴¹.

Si se entiende que el Estado es “un producto histórico que se da la sociedad en cada etapa para manejar los asuntos públicos y que, por lo tanto, toda vez que el modelo socioeconómico de una comunidad nacional cambie es necesario adecuar el Estado y sus políticas a la nueva estructura, valores y comportamientos de la sociedad”⁴², los procesos de reforma serán el reverso de los cambios en la sociedad. De aquí surge la pregunta por las características que debiera asumir el Estado en este nuevo contexto social.

Estos cambios han llevado, entre otros efectos, al re-surgimiento de discursos

⁴⁰ El Estado, según una definición clásica, es una comunidad humana que reivindica con éxito el monopolio del empleo legítimo de la violencia física en un territorio determinado (Max Weber. Economía y Sociedad FCE. Pág 43), a lo que Pierre Bourdieu agrega, no sólo la violencia física sino también simbólica que se aplica en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente. Bourdieu, Pierre, Espíritus de Estado: Génesis y estructuras del campo burocrático, en “Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción”. Anagrama. 1998, pág. 97.

⁴¹ Przeworski... Op. Cit. Pág. 1.

⁴² Tomassini, Luciano. “La reforma del Estado y las Políticas Públicas”, CAPP, 1994, pág. 22.

descentralizadores o autonomistas que apelan a la revitalización del nivel local como espacio de mayor cercanía entre Estado y sociedad, dotándolo por consiguiente de mayores funciones y responsabilidades. Así entonces el Estado queda expresado en su nivel comunal en el Municipio.

El Municipio puede entenderse desde una doble perspectiva, aquella que privilegia la mirada desde la administración pública y la otra que privilegia la mirada desde sus vínculos, de naturaleza política y social, con un espacio determinado como es la comuna. De este modo “el municipio, pertenece a lo local... y tiene el deber de comprender el espacio local al cual pertenece, e incorporar este entendimiento a su quehacer”⁴³.

En la actualidad y de acuerdo al artículo primero de la Ley Orgánica de Municipalidades “La administración local de cada comuna o agrupación de comunas reside en una municipalidad, estas son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”⁴⁴.

La municipalidad está constituida por el Alcalde y el Concejo. Posee un conjunto de funciones, algunas privativas y otras que pueden desarrollar con otros organismos de la administración del Estado. Estas labores serán desarrolladas mediante diferentes instrumentos. En su artículo sexto señala: “la gestión municipal contará al menos, con los siguientes instrumentos: a) el plan de desarrollo comunal y sus programas b) el plan regulador comunal y c) el presupuesto municipal anual.

En cuanto a los recursos, las municipalidades cuentan con financiamiento propio que no forma parte del presupuesto de la nación, ellos son por ejemplo el impuesto territorial, las rentas municipales, patentes municipales, derechos de aseo, permisos de circulación, concesiones y servicios y rentas varias.

El Fondo Común Municipal –FCM- es un mecanismo de redistribución de los ingresos propios municipales, los que pueden ser utilizados como recursos de libre

⁴³Proposiciones N° 31, Pág. 9 El número señalado aborda exclusivamente el problema municipal y las visiones que existen a su respecto desde los distintos sectores políticos. “Municipio 2000. Un Nuevo trato”: Democracia local y calidad de vida para todos. SUR Profesionales, 2000.

⁴⁴ Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

disposición por la administración local y se constituye en la más importante fuente de financiamiento de las municipalidades⁴⁵.

La municipalidad está a cargo de la Planificación Comunal expresada a través del PLADECO o Plan de Desarrollo Comunal, el cual debe ser coherente con las políticas nacionales de desarrollo global y los programas de acción social en particular. Es así que la acción de los municipios en esta materia se desarrolla en dos sentidos: por una parte, como ejecutor de la política nacional y, por la otra, como gestor autónomo de proyectos de acción social. A estas dos líneas se ha incorporado recientemente la Ordenanza de Participación Ciudadana.

Desarrolla también acción social como ejecutor de la Política Nacional implementando programas nacionales asistenciales orientados a paliar situaciones de pobreza mediante subsidios en materia laboral, de Previsión social, Vivienda, Educación, Asistencia social y Red social y el Subsidio de agua potable y alcantarillado.

Finalmente la Participación Ciudadana ha sido incorporada desde el año 1999 como una obligación constitucional de las municipalidades, al establecer una Ordenanza de Participación Ciudadana que señale los mecanismos en que los ciudadanos podrán acceder a la información y a la participación en las decisiones que el municipio adopte y que incidan en la calidad de vida de los vecinos⁴⁶.

El objetivo de la descentralización se ha desarrollado en Chile desde la década del 80, ello se expresó en la entrega de la administración de los servicios de educación y salud a las municipalidades, proceso que llevó entre 1980 y 1987 a la creación de un conjunto de corporaciones municipales de derecho privado encargadas de la gestión

⁴⁵ Los recursos externos están dados por Programas que ingresan al presupuesto municipal y que administra la Subsecretaría de Desarrollo regional: el Programa de mejoramiento de barrios y de mejoramiento urbano y equipamiento comunal. Otros que no ingresan al presupuesto y que son manejados por cuentas complementarias son los provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que privilegia a las regiones menos desarrolladas y que depende de la Subdere, así como el FOSIS que financia programas de inversión y actividades de desarrollo social

⁴⁶ Entre sus objetivos de la Ordenanza de Participación Ciudadana destaca el que pretenda facilitar la interlocución entre municipio y comunidad, fortalecer la sociedad civil local, mantener una ciudadanía protagónica e impulsar la equidad y el desarrollo local

de los servicios de educación y salud. A este proceso se le ha llamado desconcentración administrativa⁴⁷.

En educación desde el año 1981 los establecimientos educacionales fueron incorporados paulatinamente a la administración municipal, iniciando así el proceso de municipalización de la educación chilena, con ello el Estado se evita la administración directa de los establecimientos de enseñanza, descentralizando en materia de educación⁴⁸.

En salud por su parte, las transformaciones de mayor significado fueron la creación del sistema privado de ISAPRES y la municipalización del nivel primario de salud, esto es, los consultorios urbanos y postas rurales, que son el primer contacto entre el usuario y el sistema de atención, queda administrado por la municipalidad.

Junto con las materias ya señaladas hasta este momento, el municipio desarrolla un conjunto de acciones ligadas al desarrollo territorial a través de los planes reguladores. Cumple funciones en materia de transporte público, de aseo y ornato de la comuna, como son la gestión de residuos sólidos, que cada vez se liga más a los temas de desarrollo sustentable a nivel local. Asume también importancia estratégica en el desarrollo económico local, en la seguridad ciudadana y en las actividades ligadas al turismo.

2.3.2 El sistema de representación.

El deterioro de la imagen de la política y de los actores políticos tradicionales como son los partidos, distancia a la sociedad de la política, haciendo de esta un sistema cada vez más autorreferente. El sistema de representación, como sistema de partidos políticos, se sitúa como el segundo componente de la matriz y da cuenta del lugar institucionalizado que media la relación entre las personas, entendidas como ciudadanos y el Estado.

⁴⁷ Para los servicios de educación y salud incorporados a la gestión municipal el presupuesto debe ser llevado por separado. El PADEM es el documento formal con el cual se ejecuta la política de educación. Junto con un Programa de Salud que planifica la política municipal de Salud

⁴⁸ Para ello existen dos modalidades presentes desde 1988, la primera dada por las Corporaciones Municipales de Educación, que son 54 y los Departamentos de Administración Educacional Municipal (DAEM) que son 287.

Los análisis realizados para el nivel comunal carecen de una mirada específica en torno a los partidos políticos como actores del quehacer comunal. Para los efectos de nuestro análisis nos parece central incorporarlos como parte de los procesos vividos en el nivel local. Sin embargo, no tenemos mayor información sobre las características de la relación que establecen entre los órganos centrales partidarios y la militancia de base ni la función que cumplen los líderes políticos locales.

La democratización de los municipios del año 1991, dada la reforma que permitió la elección popular de Alcaldes y Concejales, producida con el retorno a la democracia en el año 1990, ha visto ya cuatro períodos electorarios municipales, 1992, 1996, 2000 y 2004. Nuestra preocupación se centra en conocer y describir la dinámica y características que el sistema político y los partidos asumen en el nivel comunal.

El diagnóstico realizado tras 13 años de régimen democrático plantea algunas tendencias que caracterizan al sistema político, a los partidos y a la relación que estos mantienen con la ciudadanía y el electorado. Uno de los fenómenos más significativos de este período dice relación con el desprestigio de la política, marcada por una creciente apatía electoral de la población, principalmente de los jóvenes.

Asumiendo conceptualmente con Sartori que los partidos políticos son organizaciones que representan a las personas y expresan sus demandas y que tienen por misión llegar al poder, fundamentalmente en el Estado, para desde ahí transformar la sociedad, se requiere determinar las características específicas que estos han asumido en la sociedad chilena.

El sistema de partidos políticos presenta evidentes rasgos de continuidad y cambio entre el período pre- y post autoritario. Se ha caracterizado durante la década del 90 por una competencia política moderada y mesurada entre las alianzas-coaliciones de centro derecha y centro izquierda, diferente a la tradicional configuración de tres tercios, esto es, izquierda, centro y derecha.

Este escenario marca un punto importante de diferencia entre el sistema político anterior a 1973 y del período posterior a 1989⁴⁹. A juicio de Tironi y Agüero se ha

⁴⁹ Siavelis, Peter, Continuidad y transformación del sistema de partidos en una transición “Modelo” en Drake Paul y Ivan Jaksic (Compiladores) El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa. Colección Sin Norte, LOM ediciones, 1999.

producido una reconfiguración del sistema político sobre la base de una nueva “fisura generativa” de tipo autoritarismo-democracia, sustituyendo las fisuras históricas de clase y religión⁵⁰.

Junto con otros cambios, como el proceso de “renovación ideológica” de los partidos políticos, conviven rasgos de continuidad significativa, las que se relacionan con la fuerte institucionalización del sistema partidario como es el multipartidismo y las preferencias del electorado en temas cruciales al presentar fuertes identidades políticas tradicionales con la derecha, el centro y la izquierda⁵¹.

A juicio de Claudio Fuentes la característica central de la política chilena radica en la tensión pacto/ proyecto, la primera de naturaleza corto-placista e instrumental y la segunda largo-placista y sustantiva. Esta contradicción sería la que ayuda a comprender algunos fenómenos centrales de lo que es la política chilena de hoy⁵².

Es así que pese a que existe la tendencia que fomenta la necesidad de solidaridades extra partidarias (noción de proyecto) en la política chilena se mantiene una persistente característica de polarización que genera fuertes divisiones entre los partidos políticos, manteniéndose unidas las coaliciones producto de factores institucionales (leyes electorales), políticas (la buena administración del poder) y circunstanciales (proximidad del régimen y enclaves)⁵³.

La renovación ha venido a suceder en el caso de los partidos de izquierda (Partido socialista-PS principalmente y Partido por la Democracia-PPD) por el compromiso con la política democrática y con la economía de mercado, aunque con un énfasis en un mercado más regulado que las visiones de derecha. Por su parte la transformación y renovación de la derecha, en el caso de la Unión Demócrata Independiente UDI, ha

⁵⁰ Tirón, Eugenio y Agüero, Felipe. ¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno? en Estudios Públicos N° 74, 1999, págs. 152-168.

⁵¹ Siavelis, Peter Continuidad y transformación... Como lo señalara Valenzuela, existe alto grado de continuidad en las preferencias políticas del electorado, entre el período pre y post autoritario. Valenzuela, 1993. Estudios Públicos.

⁵² Fuentes, Claudio, Partidos y Coaliciones en el Chile de los '90: Entre pactos y proyectos, en Drake Paul y Ivan Jaksic (Compiladores) El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa. Colección Sin Norte, LOM ediciones, 1999.). Pág. 195.

⁵³ Ídem, pág. 196

avanzado a un compromiso mayor con las reglas del juego democrático y la centralidad de los partidos en la vida política del país⁵⁴.

Se ha definido el proceso anterior como un proceso que ha disuelto diferencias que existieron en el pasado respecto del modelo socioeconómico y político deseado para la sociedad. Lo que planteamos es que este fenómeno puede ser redefinido en términos de un proceso creciente de re-ideologización de la sociedad chilena caracterizado por un apoyo mayoritario a la democracia representativa como régimen político y un modelo socioeconómico centrado en la producción de bienes y servicios producidos en la esfera del mercado.

En síntesis, y como rasgos centrales del quehacer político se han destacado tres aspectos: elitismo, pragmatismo por sobre la ideologización y apoliticismo. El elitismo da cuenta de una forma tradicional de hacer política en Chile y se caracteriza por el hecho de que los procesos decisionales ocurren a nivel de los grupos de mayor poder político, ello se expresa también en la selección de los candidatos; un manejo de la política como asunto técnico y pragmático. Este proceso se superpone a un proceso de más larga data, la polarización de los partidos políticos versus la secularización de la política. Finalmente el apoliticismo como parte de la modernización, refiere al no interés por la política, rechazo y crítica de los partidos e indiferencia o ausencia de preferencia política⁵⁵.

El análisis que se desarrollará en el capítulo siguiente, cuando se analice el sistema de partidos, tiene por objetivo conocer las características de la dinámica política municipal y los discursos imperantes respecto del espacio local comunal.

2.3.3 La sociedad civil local.

La noción de sociedad civil aparece con diversos usos en la literatura, no obstante, intenta delimitar un espacio o esfera de relaciones de naturaleza específica de la sociedad. Se diferencia de la noción de sociedad en tanto esta última daría cuenta de la totalidad o sistema social⁵⁶.

⁵⁴ Siavelis, Peter, Op. Cit. págs. 233-236

⁵⁵ Claudio Fuentes, Op. Cit. págs. 213-214.

⁵⁶ Esta última idea “se impone hacia fines del siglo XIX, como una definición conjunta de la totalidad y el cambio, cuando las respuestas del siglo XVIII, en términos de mercado y de contrato social no

La sociedad civil entonces remite a un espacio específico de la sociedad, esto es, un lugar o esfera de relaciones de relativa independencia del Estado y del mercado, definida por relaciones que se encuentran, metafóricamente hablando, a mitad de camino entre lo privado y lo público⁵⁷.

En este sentido, la sociedad civil, a diferencia de muchos de los usos actuales, estaría dando cuenta de un espacio de relaciones específico que de acuerdo con Bobbio entenderemos como aquello que no es Estado, esto es, residualmente “como la esfera de relaciones que no están reguladas por el Estado, entendiendo a su vez este, como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo”⁵⁸. Para continuar, “se puede decir que la sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tiene la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos”⁵⁹.

El esquema analítico propuesto por Bobbio es de tipo dicotómico, Estado y sociedad civil, sin embargo como él mismo lo sugiere, es posible pensar en los partidos políticos como un tercer componente, que de hecho no pertenecen completamente ni a la sociedad civil ni al Estado. Este modelo triádico, o de tres componentes es el que utiliza el enfoque de la matriz sociopolítica.

Ahora bien, de acuerdo con la discusión sobre la sociedad civil, parece surgir del debate un modelo que incorpora, o mejor dicho que independiza, al mercado como una esfera de relaciones específicas. A nuestro juicio, nos parece pertinente distinguir un sistema que incluya al Estado, en tanto estructura institucional, a los partidos políticos, como lugar de mediación, la sociedad civil como espacio de acción de la ciudadanía y de las organizaciones que buscan incidir en el espacio público, y por otra, al mercado como lugar de producción de bienes y servicios orientado por la lógica de lucro y maximización de la ganancia económica.

permiten responder al problema de la modernidad². Nisbet 1984 “La tradición sociológica”. Citado en Dubet, Francois, Revista de Sociología, N° 10 de la Universidad de Chile. 1996

⁵⁷ Torres-Rivas, Edelberto, La sociedad civil en la construcción democrática: Notas desde una perspectiva crítica, en Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9 (2001) Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, España.

⁵⁸ Bobbio, Norberto La sociedad civil, en “Estado, Gobierno y Sociedad” FCE. 1989, pág. 39

⁵⁹ Ídem, Pág..43

En esta línea, el esquema de la matriz presenta la dificultad de no hacer un tratamiento sistemático de la sociedad civil distinta del mercado, definiéndola a veces como base socioeconómica y cultural y otras simplemente como sociedad civil.

Según algunos autores el aporte teórico más novedoso que es posible desprender de esta reaparición de la noción de sociedad civil en América Latina y en Europa del Este, reside en su expresiva voluntad de auto-limitación. Esto en un doble sentido: a) diferenciándola de la sociedad política, a la que no pretende capturar ni sustituir, y b) deslindándola al mismo tiempo de las relaciones mercantiles, no identificando sociedad civil con mercado⁶⁰.

Ahora bien, sabemos que la invocación de la noción de sociedad civil ha venido a plantearse como fortalecedora de la democracia, pero como bien lo plantea Torres Rivas, un Estado débil, subsidiario, no puede ayudar a construir una democracia estable y/o en trance de constitución, de la misma manera que una sociedad civil fuerte, sólo por esa condición, no es garantía para la construcción democrática⁶¹.

La definición operacional de sociedad civil que realiza Torres-Rivas parte de la diferenciación entre lo público y lo privado, que señala no es otra cosa que la diferencia entre lo político y social. Es en el ámbito de lo privado, de los intereses particulares, donde surge la sociedad civil. Así, “en el inicio de su construcción se encuentran intereses privados que aparecen, crecen, adquieren identidad para organizarse y cobrar vida orgánica al asociarse... El individuo particular y sus intereses personales son importantes como miembros de la comunidad, pero para la existencia de la sociedad civil solo cobran relevancia si sus intereses, apetencias y voliciones son susceptibles de presentarse en forma asociativa, en donde surge la figura del ciudadano”⁶². Esta definición, desliga las acciones propiamente mercantiles del espacio de la sociedad civil, pues hace surgir al ciudadano, aunque sea formalmente, como entidad en igualdad de derechos y deberes en el espacio público.

La sociedad civil existe cuando la sociedad como totalidad puede estructurarse a sí misma y coordinar sus acciones a través de un conjunto de asociaciones voluntarias.

⁶⁰ Fernández, Oscar, Los avatares de la noción de sociedad civil, pág. 6

⁶¹ Torres-Rivas, Edelberto La sociedad civil en la construcción democrática: Notas desde una perspectiva crítica. Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9 (2001) págs. 143-170. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, España. Pág 155.

⁶² Ídem, pág 49

En términos operacionales, su existencia depende de que se forme y funcione una red de organizaciones autónomas, independientes del Estado, asociaciones voluntarias que reúnen un conjunto de ciudadanos que tienen intereses comunes, y que pueden trascender el universo privado en el que surgen por la fuerza de su existencia orgánica, asociativa. De esta suerte ocupan espacios en la vida pública y desde donde influyen de manera decisiva y de las más diversas maneras en el juego político y en las estructuras estatales⁶³.

Las condiciones básicas para que exista sociedad civil serían un conjunto de asociaciones de diversa naturaleza (asociacionismo), que estas se organicen y actúen de manera autónoma, que contribuyan al curso de la vida social, especialmente el que se origina en las estructuras del poder público. Así, señala el autor “un colectivo que no traduzca su existencia en la posibilidad de hacer vida pública, hacer política, de participar en el debate público, no forma parte sino muy débilmente de la sociedad civil”⁶⁴.

Este “formar parte muy débilmente” nos parece de la mayor centralidad, en tanto al interior de la sociedad civil no sólo existirán actores orientados políticamente, como lo explicita Torres-Rivas, sino que también lo harán organizaciones y actores orientados por un referente de acción que no es el poder político de una sociedad, sino por un referente social o cultural.

Para los objetivos de esta investigación entenderemos la sociedad civil como el conjunto de actores que actúan en el nivel local, y que pueden ser definidos como el universo de organizaciones de base, ONGs, juntas de vecinos, organizaciones informales que actúan y se localizan en el espacio comunal.

2.4 Lo local y la descentralización.

Lo local no necesariamente se refiere al espacio circunscrito a la comuna, aunque si tiene relación con un territorio específico, sea este la comuna, el barrio o un territorio que, por sus características de identidad, es delineable⁶⁵.

⁶³ Ídem, pág. 50-51

⁶⁴ Ídem, pág. 56

⁶⁵ Proposiciones 31. Sur Profesionales, pág. 5

En el transcurso de la tres últimas décadas el nivel local ha visto crecer una importancia significativa como lugar privilegiado para el desarrollo de procesos ligados tanto a la profundización democrática como a aquellos relacionados con el fortalecimiento de la ciudadanía, la participación y la mejora en la calidad de vida de las personas.

Comencemos señalando que lo local queda definido de manera diversa en el discurso político y técnico-científico, haciendo referencia a espacios de acción social que van desde lo barrial y poblacional hasta lo provincial y regional, pasando por espacios intermedios como el definido por la comuna o el nivel intercomunal. Esta constatación plantea desde ya desafíos conceptuales significativos ligados a la pregunta que indaga por lo elementos definitorios de lo local.

Si entendemos lo local, genéricamente, como un espacio de referencia para la acción social ligado al territorio y al espacio donde se habita, produciendo contextos y dinámicas particulares de interacción social, se puede señalar entonces que lo local puede adquirir forma y expresarse en cualquiera de los niveles antes señalados. Sobre esta base asumimos que es posible hablar de sociedad local.

En esta producción de lo local participan actores diversos, entre ellos se pueden mencionar al municipio como entidad pública orientada a la administración y gobierno comunal, las organizaciones sociales de base territorial, las juntas de vecinos, los empresarios que estructuran actividades productivas generadoras de mercados subnacionales específicos, los líderes políticos, entre otros.

Raúl González aborda esta cuestión cuando pregunta quiénes son los que producen lo local, esto es, qué actores concurren a la producción de lo local. El Estado en su nivel municipal, los agentes económicos y la sociedad civil en su diversidad y heterogeneidad. Señala teóricamente que “los territorios locales deben ser entendidos como el producto de la acción de agentes sociales, los que protagonizan en función de determinados propósitos, procesos de reproducción o transformación de aquellos y los convierten en una escala “en que existe lo social”⁶⁶.

⁶⁶ González, Raúl Quiénes producen las realidades locales, en “iniciativas sociales locales y ciudadanía hacia un Chile Democrático. Programa Ciudadanía y Gestión Local. Instituto de Asuntos Públicos y Fundación para la superación de la Pobreza. 2003. Pág. 1

Desde la perspectiva teórica abordada por esta investigación, lo local queda comprendido en la comuna en tanto sociedad local, la cual puede ser analizada desde la matriz sociopolítica. La matriz sociopolítica produce y es producida por la acción de actores sociales en un proceso de estructuración permanente de la realidad local.

Un conjunto no menor de perspectivas revitalizan lo local. Desde la perspectiva que releva la contraposición global/local se plantea que el espacio local se vuelve un lugar estratégico como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico, ello por que: se vuelve un lugar de agregación de valor y mayor productividad de las empresas; responde de mejor manera a la integración social y cultural, tras la crisis del Estado nación y se encuentra en mejor pie para la gestión de políticas, en tanto posee mayor flexibilidad y adaptabilidad a las demandas cambiantes⁶⁷.

Estas hipótesis deben ser vistas con cautela para el caso chileno, dado que ellas requieren ser sometidas al ejercicio de análisis empírico de los procesos locales. No obstante, abren preguntas relevantes de investigación para conocer las dinámicas económico productivas y su vinculaciones con el contexto local, los procesos políticos y de decisión pública, así como también los mecanismos de integración que operan en dicho nivel.

Junto a la perspectiva anterior existe un conjunto de visiones que revitalizan lo local desde otras líneas disciplinarias, ligadas a los procesos de modernización del Estado, en su componente de descentralización, a la fractura estratégica del Estado de bienestar y a los imperativos de adecuación a la nueva dinámica social. Otros enfoques valorizan lo local desde las organizaciones y las prácticas sociales locales y las experiencias puntuales de subsistencia; la democratización, la participación y el poder ciudadano, donde el nivel local aparece como lugar clave de encuentro y relación entre Estado y sociedad.⁶⁸

La profundización del proceso de descentralización ocupa un lugar importante en la propuesta programática de los gobiernos de la concertación. Entendido como el proceso de “transferencia gradual de mayores competencias, responsabilidades, y

⁶⁷ Borja, J. Castells, M. Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus. 2000. Págs. 14 -19

⁶⁸ González, Raúl “Espacio Local, sociedad y desarrollo. Razones de su revalorización”. PET. Ediciones Academia. 1994. Señala en su texto un conjunto de ocho vertientes que valorizan lo local.

recursos desde el nivel central al regional y comunal, con el *propósito de fortalecer el rol social de los municipios*. Ello por dos motivos: a) porque la mayor parte del gasto público es social, lo que implicaría que mientras mayor sea el traspaso de responsabilidades, se está aludiendo al traspaso de actividades y de financiamiento de alto impacto social. b) porque la mayor efectividad del gasto social, requiere enfrentar las realidades y necesidades sociales específicas, de modo tal que los municipios cuenten con mayores recursos y capacidades autónomas⁶⁹.

En este línea, señala Claudia Serrano que, “la experiencia de descentralización debiera servir para mejorar la prestación de servicios públicos y acercar las decisiones del gobierno a las personas, lo que incide en una participación de la gente en las canastas de bienes públicos y en un fortalecimiento de la democracia”. Todo ello tendiente a permitir a las regiones mayor dominio de influir sobre su propio desarrollo⁷⁰.

Junto con ello, se plantea que la descentralización ha pretendido lograr objetivos tanto en el ámbito de la gestión, de las finanzas públicas y de la política, abriendo posibilidades al desarrollo de sociedades civiles locales, en donde el ejercicio de la ciudadanía puede alcanzar niveles mensurables de eficacia y control social hacia la política en el nivel del gobierno local⁷¹. Sin embargo, estas afirmaciones se plantean más bien en términos del espíritu y los objetivos de la política y no de lo que efectivamente ha ocurrido en términos de su impacto y efectividad.

En esta línea, se ve en los procesos de descentralización uno de los motores de la construcción del espacio público a nivel local⁷². Pero más allá de los objetivos, el análisis en materia de gestión pública local, de participación y de creación de capital social, pareciera no haber presentado los resultados positivos esperados.

La descentralización, sin embargo, no posee un sólo significado, lo que significa que sobre ella existen énfasis diversos y dimensiones específicas a relevar. Raczynski y Serrano identifican cinco formas de entender la descentralización: a) Identificada con los niveles de administración del Estado y con los territorios que definen; b) en

⁶⁹ Hardy, Clarisa, “La reforma social pendiente”. Ediciones Chile 21, 1997, págs. 24-25.

⁷⁰ Serrano, Claudia y Rodríguez, Jorge Como va el proceso de descentralización del Estado Chileno, en “Construyendo Opciones. Editores Cortazar, R y Vial, J. CIEPLAN-DOLMEN. 1998, pág. 455.

⁷¹ Garretón y Espinosa... Op. Cit. pág. 25

⁷² Basaure, Mauro. Vínculos Estado y sociedad civil. Universidad de Chile, 2002, pág. 17.

términos de descentralización política, esto es, en la medida en que existen elección de representantes y autoridades, que disponen de personería jurídica y patrimonio propio como es el caso de las municipalidades chilenas; c) como desconcentración administrativa, lo que implica la delegación de funciones desde el nivel central hacia otras instancias subnacionales; d) como proceso de descentralización fiscal, esto es, como traspaso de recursos públicos. En el caso chileno existe descentralización por la vía del gasto pero no por la vía de los ingresos, y por último e) en términos de desconcentración territorial, que apunta a una distribución más equitativa de la población, de la calidad de vida en el territorio nacional⁷³.

Los planteamientos críticos se plantean en los diferentes aspectos del proceso. Salazar y Pinto señalan que los hechos y los procesos que componen la descentralización, muestran resultados negativos en términos de la institucionalización de un espacio público local, entre otras, porque éste fue iniciado y conducido desde el poder central, sin intervención de la ciudadanía; no se ha desarrollado una descentralización administrativa y no se ha instalado una comuna autónoma. La participación se encuentra ausente y no ha contribuido a la generación de capital social como se esperaba y las organizaciones y redes micro asociativas se han mantenido en el ámbito privado y marginal⁷⁴.

Sumados a ellos, Diego Palma plantea sobre el proceso de municipalización en particular, que éste ha sido un proceso con un alto componente autoritario, que se expresa en la concentración de poder del Alcalde; que se habría provocado una sobrecarga relativa de responsabilidades y tareas sobre aparatos que, por historia, han desempeñado funciones menores; que el municipio estaría permanentemente intervenido por decisiones que se toman en el nivel central, sobre la base de criterios extra-locales, pero que irrumpen y afectan la realidad comunal. Finalmente, que son bajos los montos presupuestarios sobre los cuales se puede decidir localmente.⁷⁵

Desde la pregunta por la participación, Raczynski y Serrano concluyen que el proceso se ha desarrollado con escasos nivel de participación de la ciudadanía, así “la cuestión central no sería de orden administrativo, sino como el proceso se proyecta sobre y se

⁷³ Raczynski, Dagmar y Serrano Claudia, *Descentralización: Nudos Críticos*, 2002, págs. 11-12.

⁷⁴ Salazar, Gabriel y Pinto, Julio. “Historia contemporánea de Chile”. Lom Ediciones año 1999. Págs. 302-303.

⁷⁵ Palma, Diego. “Experiencias innovadoras en gestión local” Universidad Arcis, 2002, pág. 60

articula con la sociedad y sus actores. Esta sería la principal debilidad del modelo chileno”⁷⁶.

Sin embargo, y como lo señalan muchos de estos autores, pese a que el marco descentralizador es el mismo para todos, en algunos de ellos se han logrado articular y desarrollar dinámicas participativas de gestión local, estableciendo nuevas formas de relación entre el aparato municipal y los vecinos.

Es precisamente el conocimiento de estas experiencias y de las formas novedosas de relación y participación lo que permite pensar en la posibilidad de que en los espacios locales se estén desarrollando procesos de novedosos o de cambio en la relación entre Estado y sociedad.

⁷⁶ Raczynski y Serrano Op. Cit. Pág. 13-14.

III.- ESTRATEGIA METODOLÓGICA.

El análisis que desarrollaremos de cada uno de los componentes de la matriz y de las formas de participación en el espacio local, se orientan a construir, metodológicamente, dos “tipos ideales” de matriz sociopolítica, esto es, esquemas formales de relación entre los actores locales que permitan dibujar conceptualmente la realidad social.

Respecto al método tipológico que utilizamos, Max Weber plantea: “...las construcciones típico-ideales, exponen cómo se desarrollaría una forma especial de conducta humana ‘si’ lo hiciera con todo rigor con arreglo al fin, sin perturbación alguna de errores y afectos..., pero la acción real sólo en casos raros transcurre tal como fue construida en el tipo ideal”⁷⁷. Estos tipos ideales o puros, continúa, son de algún modo ‘extraños a la realidad’ en tanto no se encuentran a la mano empírica, pero que permiten comprender y explicar causalmente la acción⁷⁸.

Por otra parte, la construcción del tipo ideal, en tanto herramienta metodológica, avanza de los hechos singulares y específicos hacia afirmaciones de mayor alcance. A su vez permite hacer una reconstrucción racional de las prácticas de los actores en sus contextos cotidianos de acción. Estas afirmaciones poseen, dado el carácter de esta investigación, un carácter meramente hipotético y preliminar sobre las relaciones entre Estado y sociedad.

La información con la que ha trabajado esta investigación ha sido producida para otros fines, por lo tanto requiere que se acepte un grado de flexibilidad en la interpretación y uso que hacemos de ella.

El estudio es de carácter exploratorio-descriptivo y se orienta conocer el modo en que se articulan matrices sociopolíticas en el espacio local-comunal. Ello en el contexto de las transformaciones ocurridas tanto a nivel del Estado, gracias a los procesos de descentralización en curso y las mayores responsabilidades y funciones que posee el municipio, como de las nuevas dinámicas de organización y participación social local

⁷⁷ Weber, Max. Economía y Sociedad, FCE, México, Pág 9.

⁷⁸ Ídem, pág. 17.

que han sido relevadas y destacadas por el Programa de Ciudadanía y Gestión Local de la Universidad de Chile y la Fundación para la Superación de la Pobreza.

3.1 Pregunta de Investigación e hipótesis de trabajo.

La pregunta de investigación se estructura de la siguiente forma: ¿qué tipo de matriz sociopolítica opera en el nivel local, dada las características y formas que poseen tanto el Estado como la sociedad civil en su nivel local?

Respecto de la hipótesis de trabajo, entendemos que dado el tipo de investigación de carácter exploratorio, su elaboración y formulación, siguiendo la clasificación de Briones, es de tipo intuitiva en tanto el conocimiento que se poseía del objeto de estudio, previo a la investigación, no tenía un carácter sistematizado ni estructurado que permitiera formularla en términos deductivos. La hipótesis podemos formularla de la siguiente manera⁷⁹:

Los espacios locales se enfrentan en la actualidad a un proceso de constitución de una matriz sociopolítica de mayor cooperación y autonomía de sus componentes, debido a factores ligados tanto a la descentralización del Estado como a las nuevas formas de organización social y participación que se dan en el nivel local.

3.2 Dimensiones de la realidad comunal que permiten dar cuenta de la matriz sociopolítica local.

- Caracterización de cada componente de la matriz, esto es, municipio, partidos políticos y sociedad civil local.
- Descripción del tipo de vínculos y relaciones mantenidas entre los componentes de la matriz dada las formas y tipos de participación actualmente existentes.

3.3 Etapas de recolección de información.

Esta investigación, en estricto rigor, no producirá información primaria, solamente utilizará información existente generada para los efectos de otras investigaciones y programas. Ello evidentemente impone un límite al uso que de ella podamos hacer.

⁷⁹ Briones, Guillermo, “Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales. Trillas, México, 1992. Págs. 44-46.

Por lo tanto dos serán las etapas de en la recolección de información. La primera de sistematización de información existente y la segunda de análisis de la información secundaria.

La sistematización de información ordenará y expondrá las ideas y conclusiones relevantes a las que han llegado otras investigaciones relativas al tema comunal. De acuerdo a nuestro conocimiento, no se han producido otras investigaciones que analicen el espacio local-comunal desde la perspectiva de la matriz sociopolítica. Ello ha implicado que las investigaciones hayan centrado su atención en la relación, básicamente, entre municipio y comunidad, dejando de lado el análisis del sistema de partidos y como ellos inciden en la dinámica sociopolítica local.

En cuanto al análisis de información secundaria, utilizaremos el conjunto de experiencias del Programa Ciudadanía y Gestión Local desarrollado por la Universidad de Chile en conjunto con la Fundación nacional para la superación de la pobreza. Este programa ha destacado y relevado una serie de procesos innovadores que inciden en la gestión pública local y que tienen como elemento central el acercar la acciones municipales al conjunto de la comunidad.

3.4 Fuentes de información.

Se dispone de información socioeconómica, política y de participación para las 32 comunas que conforman la provincia de Santiago.

a) Información socioeconómica comunal:

Se dispone básicamente de información producida por la encuesta CASEN para las comunas de Santiago. Junto a ella se utilizará la información del Índice de Desarrollo Humano Comunal la que presenta gran utilidad en tanto considera variable sociales y económicas, ellas son: Ingreso, Salud y Educación.

b) Información política para las comunas:

Se dispone de información electoral para el período 1989-2004 recogida del Servicio electoral de Chile y del Ministerio de Interior.

Los indicadores a utilizar son:

- Evolución de la no inscripción en la década del 90
- Evolución de la abstención, votos nulos y blancos para la década del 90
- Continuidad y alternancia de coaliciones políticas en el periodo
- Evolución de los partidos políticos en las elecciones municipales

c) Información sobre experiencias de participación y gestión local: Programa de Ciudadanía y Gestión local⁸⁰

La información que ha logrado recopilar el Programa de Ciudadanía y Gestión local no es representativa de lo que ocurre en el nivel comunal y nacional. No obstante permite una aproximación a los procesos desarrollados a nivel local y que incorporan elementos de participación social y participación ciudadana.

Esta información estará sujeta a dos procesos y etapas de análisis. En primer término el análisis de la información incorporada a la base de datos producida por el programa durante la etapa de convocatoria. Y en segundo término, el análisis temático de los cuestionarios de profundización recopilados en la segunda etapa. Toda la información perteneciente los dos primeros ciclos de premiación.

En este sentido se rescatará la información relativa:

- Tipo de vínculo que establecen las organizaciones sociales con otros actores locales. Entre ellos el municipio y los actores políticos tradicionales.
- Programas desarrollados por los municipios y la forma en que se abren a la participación de las organizaciones sociales y la ciudadanía
- Niveles de territorialidad en lo que se desarrollan las experiencias
- Demandas y necesidades de organizaciones sociales en el espacio local.

Junto a ella existe información sobre participación de la encuesta CASEN del año 2000.

3.5 Técnicas de análisis de la información.

En términos generales la investigación combinará análisis de tipo cuantitativo (básicamente elaboración de tablas de frecuencia y tablas de contingencia) como

⁸⁰ Ver anexo Programa Ciudadanía y Gestión Local.

análisis de tipo cualitativo (análisis descriptivo de experiencias locales de participación elaborados por los mismos actores.)

Como ya se ha señalado la unidad de análisis será la comuna (comunas de la provincia de Santiago) lo que implica que los análisis serán desarrollados sobre datos que expresen características e indicadores comunales.

Para cumplir con lo anterior se construyó una base de datos para las 32 comunas de Santiago. Los procesamientos estadísticos son realizados con el programa de análisis estadísticos SPSS 10.0 para windows.

IV.- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.

El capítulo que se presenta a continuación describe y analiza tanto las características de cada uno de los componentes de la matriz sociopolítica local como las relaciones establecidas entre ellos. Comenzaremos por el municipio, luego el sistema de partidos para terminar con el análisis de la sociedad civil. Antes, señalaremos algunos elementos generales sobre el régimen político a nivel local.

4.1 Elección de autoridades y participación a nivel local.

La administración y gobierno comunal radican en una municipalidad, la que está destinada a cumplir dos objetivos esenciales: satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar la participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna⁸¹.

El alcalde es su autoridad máxima, quien es elegido democráticamente mediante sufragio universal. Junto a él, la ley establece que en cada municipalidad exista un Concejo, órgano colegiado de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local.

Los concejos tienen la siguiente composición por comunas:

- 6 concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta 70 mil electores
- 8 concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de 70 mil y menos de 150 mil electores.
- 10 concejales en las comunas o agrupación de comunas de más de 150 mil electores.

El sistema electoral para elegir a los alcaldes y concejales, se define por entregar un “mandato de 4 años, reelegible, en circunscripciones plurinominales variables (6,8 o10) en lista cerradas y no bloqueadas con procedimiento de adjudicación de cociente según método D’Hondt (para concejales) y de mayoría relativa personal con umbral

⁸¹ Artículo 1º Ley Orgánica de Constitucional de Municipalidades.

mínimo de 30% o de mayoría de los votos de lista o pactos para los alcaldes”.⁸² Hasta el año 2000 las elecciones de alcaldes y concejales se desarrolló de manera conjunta, a partir del año 2004 la elección es separada para alcaldes y concejales.

Para garantizar la participación y control social de la comunidad en la gestión local, se contempla la existencia de un Consejo Económico Social Comunal - CESCO, el cual puede pronunciarse sobre la cuenta pública del Alcalde y la cobertura y eficiencia de los servicios municipales.

Junto a los CESCOS, se han incorporado a partir del año 1999 las Ordenanzas de Participación Ciudadana que define los mecanismos en que los ciudadanos podrán acceder a la información y participación en las decisiones que el municipio adopte y que incidan en la calidad de vida de los vecinos.

4.2 El municipio.

Los municipios se enfrentan en la actualidad a dos desafíos generales: Por una parte al problema de la democratización del gobierno local referido a los temas de participación y vinculación con la sociedad civil local; y por la otra, al problema de la modernización de su gestión que implica entre otros, revisar los mecanismos de asignación de recursos financieros, las prácticas de planificación local y su redefinición de responsabilidades y competencias en el nuevo escenario local.

Ahora bien, el conjunto de estos desafíos se inscriben en el marco mayor de transformación de la estructura del Estado y de las relaciones globales entre Estado y sociedad ocurridas durante las últimas décadas, así como también en el contexto de las nuevas dinámicas asociativas en el espacio local que presionan por respuestas oportunas a las necesidades que desde allí surgen, esto es, dar cuenta del problema de gobernabilidad local.

Este marco, en el que se inscriben los desafíos del municipio en la actualidad, se caracteriza por una larga tradición histórica que no tiene que ver precisamente con las

⁸² Fernández, Mario. El sistema electoral Chileno: Dilucidando equívocos y adaptando fórmulas. En Democratizar la democracia: reformas pendientes. Ed. Squella, Agustín y Sunkel Osvaldo. Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile. LOM ediciones, Pág. 109.

capacidades de un municipio autónomo, sino con una tradición centralista que habría redundado en una sostenida irrelevancia de las instituciones políticas y administrativas intermedias como son los municipios, las asambleas provinciales, los consejos económicos sociales, entre otros⁸³.

La perspectiva histórica que plantean algunos autores da cuenta de un largo camino de derrotas por parte del municipalismo, que se inicia con los procesos de modernización industrial estatal y cosmopolita de los siglos XIX y XX, la cual habría infiltrado y desintegrado la modernización comunal, cívica y humanista que de hecho había sido antecesora y precursora, consolidando un centralismo que no instaló ninguna política positiva sobre las corporaciones municipales y las comunidades locales⁸⁴.

Este telón histórico de fondo tornaría paradójico y “dudoso” el proyecto de descentralización administrativa y neo-municipalización que rigen en la actualidad, que no fueron impuestos ni por el movimiento social popular ni por el movimiento municipalista, sino que fue impuesto desde arriba por el Estado centralista y autoritario durante la década de los 80. Esta situación destaca Salazar, pone en juego, por un lado el problema de la legitimidad, y por el otro, el del verdadero sentido de la participación implicada en las estrategias de descentralización y municipalización neoliberales⁸⁵.

Sin embargo, y pese a que el origen y marco descentralizador es el mismo para todas las regiones y comunas, en algunas de ellas se desarrollan dinámicas participativas de gestión local que establecen nuevas formas de relación entre el aparato municipal y los vecinos. No hay entonces proyectos políticos que no queden abiertos a procesos de conflicto y de cambio que puedan redefinir y reorientar la lógica originaria.

Las características que asume la relación entre el municipio y la comunidad durante el periodo autoritario y el contexto del traspaso de recursos y competencias a los municipios, hasta entonces instancias débiles, está marcado por la presencia de organizaciones territoriales y funcionales débiles o que estaban fuertemente instrumentalizadas, los alcaldes eran designados al igual que los dirigentes de las

⁸³ Benitez, Jorge, La asociación Chilena de municipalidades ¿un nuevo discurso en el municipio?, en “El municipio cercenado”. LOM Ediciones, pág. 61.

⁸⁴ Salazar, Gabriel, El municipio cercenado. LOM Ediciones, pág. 6- 8.

⁸⁵ Ídem, pág. 58

juntas de vecinos y la participación de los vecinos se limitaba a los aportes para la pavimentación de pasajes y veredas y obras de adelanto comunitario⁸⁶.

La debilidad municipal en materia de responsabilidades y atribuciones se caracterizaba por tener funciones dedicadas al aseo y ornato de la comuna, al diseño de planos reguladores y al cobro de patentes. Con el proceso de municipalización estas asumen la administración de los establecimientos educacionales, la salud primaria y de los beneficios de la red social. Con este traspaso, el municipio pasó a ser un referente nuevo y obligado para la población.⁸⁷

Dada esta situación y de acuerdo a las dinámicas novedosas que desde allí se comienzan a desarrollar, y que constituyen parte del material de análisis de esta investigación, asumimos que pese a que la implantación y desarrollo de los procesos de descentralización y municipalización fueran impuestos desde arriba por el Estado, sin participación de las comunidades locales, ellos se encuentran abiertos a las luchas y conflictos que en torno a él se produzcan, sin ser un libreto del que no se tenga mayor posibilidad de transformación. En este sentido y desde el análisis que desarrollaremos a continuación, nada parece indicar un fin de la historia en la constitución de espacios públicos locales.

4.2.1 Cambios institucionales: estado del arte en materia de descentralización.

De las reformas realizadas antes del año 1990, tres son los principales problemas que resaltan: en primer lugar, dado el contexto político de las reformas, se tilda el proceso de municipalización como *alcaldización* de los municipios, en la medida que los alcaldes fueron nombrados por el Presidente de la República en un contexto autoritario, lo que generó un excesivo e incontrarrestado poder por parte de éstos; en segundo lugar, se evidencian importantes problemas de financiamiento, que se originan en el cambio de la modalidad de financiación de diversos servicios y la progresiva disminución y congelamiento de parte importante de los recursos provenientes del nivel central (subvenciones en salud y educación); finalmente,

⁸⁶ Raczynski, Dagmar, Para combatir la pobreza en Chile. Esfuerzos del pasado y desafíos del presente. en, *Construyendo Opciones. "Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo."* Cortazar, René y Vial, Joaquín, editores. CIEPLAN y Dolmen. 1998, Pág. 206.

⁸⁷ Ídem, pág. 206.

preocupa la inexperiencia municipal para sumir las nuevas tareas encomendadas y la falta de instrumentos de planificación que complementen la gestión⁸⁸.

Hacia los años 90 se producen otros cambios como la Reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que establece la elección directa de alcaldes y concejales, refuerza el Concejo municipal en sus funciones fiscalizadoras y se modifica la Ley de Rentas Municipales. Hacia 1999 se establece una función privativa de las municipalidades: la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal. En el ámbito social la década del 90 se caracteriza por un cambio en el enfoque de la acción municipal, desde una acción asistencial hacia una de promoción, la que se expresa en un conjunto de programas sociales diseñados en el nivel central y que incorporan a los municipios en su etapa de implementación⁸⁹.

El balance del proceso da cuenta de avances en materia de autonomía local. Las municipalidades han desarrollado acciones positivas en materia social junto con avances en la gestión del territorio vía planes reguladores y planes de desarrollo comunal y se observan algunas experiencias en materia de desarrollo económico local.⁹⁰

4.2.2 El municipio en los 90.

La década del 90 se inicia con la recuperación de la democracia luego de 17 años de dictadura militar. En lo que respecta a los municipios, al año 1991 se aprueba la Ley Orgánica de Municipales que democratiza la elección directa de alcaldes y concejales, siendo 1992 el año de la primera elección municipal del período pos-autoritario. Junto a ello, el año 1993 ve rearticularse la Asociación Chilena de Municipalidades, con una adscripción del 99% de los municipios del País.

⁸⁸ Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia “Buenas prácticas de gestión Municipal, Lecciones y desafíos en cuatro áreas claves”. Proyecto financiado por la el Fondo para el Estudio de Políticas Públicas del MGPP, del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Pág . 12.

⁸⁹ Ídem pág. 13

⁹⁰ Ídem pág. 16

La asociación ha promovido un discurso desde ese entonces con énfasis en el fortalecimiento y autonomía de los gobiernos locales, el incremento de los recursos e incluso la revisión profunda de la Constitución Política de la nación⁹¹.

Sobre la base de la defensa de éstos objetivos la asociación instaló una propuesta coherente en la institucionalidad pública, fomentando y desarrollando el tema municipal. Así, en su propuesta para un nuevo municipio plantean que estos deberían poseer cuatro virtudes básicas: dinámicos, flexibles, participativos y eficientes⁹². Sin embargo, respecto de esto último, señala Benitez que la participación ciudadana no se asume como un tema relevante en la agenda programática.

Finalmente, y en lo que respecta a la Asociación, parece importante destacar el conjunto de propuestas surgidas del Primer Congreso Programático⁹³, centrado en delinear las características del nuevo municipio que propone la asociación.

En este escenario se realizan propuestas en cuatro ámbitos: Institucionalidad; Gestión y Recursos Humanos; Finanzas Municipales y; Participación ciudadana, siendo uno de los elementos de fondo avanzar desde las actuales administraciones comunales a efectivos gobiernos locales. El recuadro siguiente muestra los principales objetivos programáticos.

Cuadro 1: Objetivos programáticos de la Asociación Chilena de Municipalidades

- Avanzar en la descentralización como componente esencial de la modernización del Estado, permitiendo así favorecer la constitución de espacios de decisión y compromiso de la comunidad con las políticas públicas.
- Reformular los instrumentos de medición de la pobreza con el fin de ejecutar estrategias locales para paliarla y superarla.
- Mejorar la remuneración de los alcaldes y concejales.
- Debatir y aprobar una ley de financiamiento de las campañas políticas.
- Generar y ejecutar una planificación estratégica y participativa para la promoción del desarrollo local.
- Dar mayor transparencia y mejorar la rendición de cuentas de la gestión municipal.

⁹¹ Benitez Jorge, Op. Cit. pág. 63

⁹² Ídem, pág. 64

⁹³ Asociación chilena de municipalidades “Hacia un nuevo municipio”. Primer Congreso Programático realizado en el Quisco los días 14, 15 y 16 de noviembre del 2002.

- Impulsar políticas de descentralización y flexibilización de la gestión local y de desarrollo de recursos humanos.
- Concertar el diseño de una política de descentralización Fiscal en miras al 2010, pasando del 15% actual al 30% del gasto público.
- Traspasar recursos frescos desde el Gobierno nacional al Municipal.
- Revisar el mecanismo redistributivo del Fondo Común Municipal -FCM.
- Capacitar Alcaldes, Concejales, Dirigentes sociales y funcionarios en temas y técnicas de participación ciudadana.
- Asignar recursos a los fondos de desarrollo vecinal.
- Diseñar planes y actividades de desarrollo local con participación ciudadana.

Muchas de estas medidas pueden ser realizadas en el marco de la actual estructura e institucionalidad, no obstante, otras requieren de acuerdos políticos nacionales con el gobierno y el parlamento. Pese a ello, queda claro la instalación de un discurso a nivel municipal que implica cambios sustantivos tanto en los aspectos de institucionalidad, finanzas, gestión y recursos humanos, como en su relación con la comunidad a través de la promoción de la participación.

Pese al discurso promovido desde el municipio, se observan algunos elementos negativos ligados a una institucionalidad altamente personalista que radica en la autoridad del Alcalde. El concejo pese a ser un órgano normativo, resolutorio y fiscalizador, posee atribuciones menores para el desempeño de dichas funciones. Las facultades de control y fiscalización son débiles tanto por parte del Concejo municipal como de la comunidad a través de los Consejos Económicos y Sociales Comunales - CESCOS, los cuales sólo pueden pronunciarse sobre la cuenta pública del alcalde.

En cuanto al presupuesto se ha planteado que la práctica de planificación presupuestaria no es generalizada en las municipalidades, lo que hace muy poco eficiente el uso de los recursos a nivel local, traduciéndose en improvisación de la ejecución presupuestaria, sin responder a un sistema de prioridades, siendo arbitrario su destino y dificultando el proceso de control por parte de la ciudadanía⁹⁴.

En cuanto a la participación de la ciudadanía a nivel municipal la experiencia de las Ordenanzas de Participación Ciudadana ha mostrado resultados poco alentadores dado que el conocimiento por parte de la comunidad es limitado, se establece con

⁹⁴ Transversal. Gestión Municipal en Chile. 2001. Pág. 51.

frecuencia una relación de tipo clientelar de parte de algunas organizaciones con el municipio, fundamentalmente vía proyectos y fondos concursables. Ello redundaría en que la experiencia de las Ordenanzas de Participación Ciudadana muestra como tendencia la formalización de espacios de participación ya existentes, donde el municipio no propicia la participación de los CESCOS, lo que haría necesario un cambio cultural en la forma de entender al municipio y al alcalde⁹⁵.

No obstante lo anterior, y en el contexto de una institucionalidad común, muchos de ellos han logrado desarrollar prácticas novedosas, o buenas prácticas de gestión municipal⁹⁶, siendo una de ellas la de promoción de la participación y asociación con la comunidad.

Antes de entrar en el análisis de las prácticas municipales de apertura a la participación de la comunidad en el diseño o ejecución de programas públicos, nos referiremos brevemente a las percepciones que existen en la actualidad sobre el municipio.

4.2.3 Percepciones sobre el municipio: Resultados relevantes.

Según la encuesta del Centro de Estudios Públicos del año 1995⁹⁷, se observa que el municipio es percibido como la institución que tiene mayor capacidad para resolver los problemas locales. Así mismo destaca que dentro de los temas y preocupaciones locales a los que el municipio debiera dedicar mayores esfuerzos en solucionar, aparecen las ayudas asistenciales a personas pobres y a la prevención de la delincuencia.

Desde la pregunta por la evaluación de la gestión municipal, es mayoritaria la opinión de insatisfacción con las autoridades municipales, que se complementa con la percepción de que el principal problema que afecta al municipio es su falta de contacto directo con la comunidad.

⁹⁵ Mathus, C. "Municipio y ciudadanía: Una relación por construir". Cordillera. Centro de estudios Municipales. Págs. 18-19.

⁹⁶ Ver Informe de Investigación de Dagmar Raczynski y Claudia Serrano Sobre buenas prácticas de gestión municipal. "Buenas prácticas de gestión Municipal, Lecciones y desafíos en cuatro áreas claves".

⁹⁷ Irarrázaval, Ignacio, Percepciones acerca del municipio. Continuidad y Cambios, en Revista de Estudios Públicos n° 63. Centros de Estudios Públicos. 1996.

En términos políticos, la ciudadanía espera como atributo de las autoridades su honradez, la experiencia y la capacidad de administración. Los atributos más políticos no son valorizados de manera significativa, esto es, deciden su voto considerando a la “mejor persona” sin considerar la lista política a la cual pertenezca.

Respecto de la participación local se observa que las instituciones comunitarias en las que la gente participa mayormente son las iglesias o grupos religiosos, seguidas por las instituciones de beneficencia y los centros de padres. Los clubes deportivos aparecen en un cuarto lugar. El cuadro siguiente muestra el porcentaje de participación activa de la población en instituciones comunitarias.

Cuadro 2: Porcentaje de participación activa en instituciones comunitarias

Iglesia, Parroquia o Grupo Religioso	22,4%
Instituciones de Beneficencia Social	12,3%
Centro de Padres	12,1%
Club Deportivo	10,8%
Junta de Vecinos	7,8%
Centro u Organización Cultural	4,4%
Centro Comunitario	3,5%
Grupos Juveniles	3,3%
Centro de Madres	2,5%
Organización Ecológica	2,2%

Fuente: CEP, Encuesta Nacional de Opinión Pública, noviembre 1995.

Los resultados en materia de participación se corresponden con los datos obtenidos por la encuesta CASEN del año 2000, los cuales serán analizados más adelante.

4.2.4 Municipio y participación.

Como bien sabemos el estudio del municipio puede realizarse para intentar dar cuenta de alguno de los diversos aspectos, temáticas y funciones que desarrolla. Sin embargo, nuestra pregunta se orienta a conocer aquellos aspectos ligados a la participación y vínculo con la comunidad.

Destaca, en primer lugar, la existencia de racionalidades distintas operando en el municipio, las cuales tienen implicancias para la participación, ellas son: la lógica administrativa, la lógica política y la lógica social. La primera se torna burocrática cuando responde a su propia ritualidad sin favorecer el quehacer político y social del municipio. La segunda refiere al problema de las decisiones y la expresión del Estado

en el nivel comunal. La tercera cuando interviene en la organización de la sociedad tornándose este un actor más⁹⁸.

El clientelismo por su parte, sería uno de los elementos característicos de la vinculación entre municipio y comunidad, y combinaría dos intereses, el de la reproducción del poder por parte del Alcalde al buscar clientelas, y el interés de los vecinos por resolver de manera más rápida los problemas por los que acuden al municipio⁹⁹. Este tipo de relación, clientelar, supondría un vínculo pre-cívico ligado a la matriz de la hacienda y la relación patrón-peón¹⁰⁰, en donde los partidos y los políticos resuelven con ayuda social demandas de la comunidad a cambio de apoyo electoral.

Se ha destacado que la participación de la comunidad con la municipalidad o se circunscribe a fondos concursables o a un momento de consulta, o respondería a fines de instrumentalización, en tanto ella viene previamente diseñada y estructurada sin responder a las demandas y expectativas de los vecinos.

Sin embargo, a juicio de Diego Palma el problema de la participación no radica en la contraposición instrumental/ sustantivo, es decir, si se privilegia los fines utilitaristas o los fines en la construcción de sujetos, ello porque, la eficiencia de un programa requiere de capacidades que maximicen los resultados, los que pueden al mismo tiempo contribuir a la constitución de sujetos a través de una responsabilidad compartida¹⁰¹.

En el caso de la investigación de Matus sobre los procesos de implementación de las Ordenanzas de Participación Ciudadana destaca que la tendencia ha sido formalizar los espacios de participación ya existentes; existe una escasa participación de los CESCOS, todo ello en el marco de una marcada falta de información por parte de la comunidad de los instrumentos de participación¹⁰².

⁹⁸ Palma, D. Experiencias innovativas en gestión local. Op. Cit. págs. 106-109.

⁹⁹ Ídem, pág. 109

¹⁰⁰ Matus. Cristian, Op Cit. pág. 24

¹⁰¹ Palma, Diego Op. Cit. pág. 58

¹⁰² Matus, Cristian, Op Cit. pág 25.

4.2.5 Experiencias municipales de participación. Análisis del Programa Ciudadanía y Gestión local.

En el transcurso de los tres ciclos de premiación del Programa ha sido posible identificar algunas tendencias respecto de los procesos que se estarían desarrollando a nivel local en materia de vínculos entre Estado y sociedad. Ellos muestran tanto aspectos novedosos en las formas de acción colectiva, sus objetivos y prioridades, así como también en el modo en que el municipio dialoga con la sociedad civil organizada y no organizada¹⁰³.

La información que se presenta refiere, por lo tanto, a la experiencia acumulada en el transcurso de estos tres años e intenta mostrar, tanto en este apartado como en el dedicado al análisis de las experiencias de la sociedad civil los rasgos que esta asume en los espacios locales.

El Programa Ciudadanía y Gestión Local – *Un estímulo a la innovación*, gira en torno a tres conceptos centrales: innovación, ciudadanía y gestión. Ello dio origen a los tres criterios ejes para la evaluación de experiencias, expresados como **innovación materializada**, **desarrollo de ciudadanía** y **vinculación entre sociedad civil y gestión pública**. Estos criterios se aplicaron en grados de creciente profundidad a medida que avanzó el proceso de evaluación, al mismo tiempo que se incorporaron dos criterios adicionales, referidos a la **proyección** y la **representatividad**. El siguiente cuadro muestra los principales elementos descriptivos de los criterios utilizados¹⁰⁴.

¹⁰³ En el anexo se presentan en mayor detalle las características del Programa Ciudadanía y gestión Local.

¹⁰⁴ Marco Metodológico del Programa Ciudadanía y Gestión Local.

Cuadro 3: Criterios de evaluación del Programa Ciudadanía y Gestión Local

Criterios	Algunos puntos descriptivos
Innovación	Orientado a identificar las <i>experiencias innovadoras</i> , este criterio define a la innovación como un proceso que implica la incorporación de nuevas prácticas, las que pueden ser originales o corresponder a redefiniciones o adaptaciones de prácticas existentes o en desuso. La innovación se sitúa desde la identificación de cierta problemática a superar, o la concepción de un cambio, hasta su materialización. Se exigió que la innovación hubiera alcanzado, en algún grado, esta última etapa del proceso innovativo y que sus participantes estuvieran conscientes de dicha innovación. Junto a ello, se priorizó que la innovación tuviera un carácter más cultural que tecnológico, es decir, orientada a la introducción de nuevas ideas, nuevas concepciones de administración de recursos, de relación con el medio y la comunidad, de organización social. La diversidad de objetivos y de contextos de las iniciativas ha hecho imposible manejar un concepto de innovación en términos de una definición substantiva respecto de la cual se pueda evaluar y seleccionar. Esto motivó a que se conjugaran, por una parte, la propia versión de la iniciativa respecto de lo innovador de sus prácticas y, por otra, la evaluación de esta característica por parte de expertos en cada tema. En la medida en que el número de iniciativas a evaluar fue decreciendo, fue posible agruparlas temáticamente y, enfrentadas a sus pares, considerar más objetivamente su carácter innovador
Ciudadanía	Orientado a evaluar el estímulo al <i>desarrollo de ciudadanía</i> , este criterio apunta a evaluar los grados en que la iniciativa estimula y fortalece la participación activa de las personas dentro del quehacer público local o nacional. En consecuencia, se evalúa el grado en que las iniciativas desarrollan capacidades individuales y colectivas para la acción en la vida pública, así como la existencia de una estrategia concreta para hacer que los cambios que las iniciativas promueven en esta dirección queden efectivamente asentados en la realidad sobre la que ellas intervienen.
Gestión	Orientado a identificar la existencia de <i>vínculos entre la sociedad civil y la gestión pública local</i> , este criterio apunta a identificar las iniciativas que presentan un trabajo conjunto entre actores de la sociedad civil y del estado. Se pretende evaluar la orientación de la iniciativa a la apertura hacia el mundo institucional que no le es propio. Esto significa que desde el mundo público estatal se evalúa la existencia concreta de una apertura hacia la sociedad civil y el carácter de dicha apertura; en cambio, desde el mundo de la sociedad civil se evalúa la existencia concreta de una orientación hacia la interacción con el mundo público estatal, así como el carácter de dicha orientación.

El programa dentro de sus criterios de selección (tercer criterio), establece como elemento prioritario la existencia de relaciones entre la gestión pública local y las organizaciones de la sociedad civil. En este marco una de las preguntas que orientó la búsqueda de información en las experiencias indagaba en la existencia de vínculos en términos de participación deliberante o colaborativa.

El total de experiencias provenientes de la Provincia de Santiago y que fueron desarrolladas por municipios durante los dos primeros ciclos de premiación del Programa Ciudadanía y Gestión Local alcanza a 61.

El cuadro de la página siguiente muestra que un 24% (15) de ellas alcanza la categoría de semifinalista y sólo una experiencia alcanza la categoría de finalista.

Esto implica que del total de 61 experiencias analizadas sólo 16 presentan evaluaciones positivas en los tres criterios evaluados. El criterio referido al vínculo entre la sociedad civil y el municipio se torna el de mayor dificultad de lograr por parte de las experiencias. Las restantes 45 experiencias no presentan indicadores positivos en las dimensiones relevantes que el programa privilegia, esto es, en las áreas de innovación, ciudadanía y gestión.

Esta constatación ya entrega información relevante para dar cuenta del tipo de experiencias que se están desarrollando a nivel local. El criterio de innovación, dada la definición del programa no genera un punto crítico de diferenciación entre las experiencias, no así los criterios de ciudadanía y gestión, los cuales delimitan un primer punto de inflexión entre las iniciativas, esto es, muchas de ellas pese a ser novedosas no logran articular relaciones de apertura del mundo institucional a la sociedad civil.

Cuadro 4: Experiencias de la Provincia de Santiago provenientes de Municipios

Categoría	Frecuencia	Porcentaje
Inscrita	45	73.8
Semifinalista	15	24.6
Finalista	1	1.6
Total	61	100.0

Si se observa la información desde la pregunta por el año de inicio, se aprecia que el total de experiencias se desarrollan desde el año 1990 en adelante. Sin embargo, la mayor concentración de ellas se ubica en el año 1998 donde comienzan a ejecutarse 25 de las 61 analizadas.

Cuadro 5: Año de inicio de las 61 experiencias de la Provincia de Santiago analizadas

Año de inicio	Frecuencia	Porcentaje
1990-1995	12	19.7
1996-1997	7	11.5
1998	25	41.0
1999	10	16.4
2000	7	11.5
Total	61	100.0

De las 16 experiencias semifinalistas, que presentan evaluaciones positivas en los tres indicadores (innovación, ciudadanía y gestión), y de las que se dispone mayor

información, se observa, al igual que las anteriores, que es el año 1998 en que surge un número mayor de ellas.

Cuadro 6: Año de inicio de la 16 experiencias semifinalistas y finalistas

	Semifinalista	Finalista	Total
1990-1995	4		4
1996-1997	2	1	3
1998	6		6
1999	1		1
2000	2		2
	15	1	16

Los actores y las temáticas a los que se orientan las experiencias son variados: población general, jóvenes y mujeres presentan las mayores frecuencias. Así mismo las temáticas de fortalecimiento de organizaciones e igualdad de oportunidades de género serían las más privilegiadas.

Cuadro 7: Actores a los que se orientan las experiencias analizadas

	Frecuencia	Porcentaje
Jóvenes	10	16.4
Mujeres	9	14.8
Infancia	5	8.2
Adultos Mayores	4	6.6
Población General	26	42.6
Empresarios o microempresarios	2	3.3
Varios Actores	5	8.2
Total	61	100.0

Cuadro 8: Temática a la que se orientan las experiencias analizadas

	Frecuencia	Porcentaje
Planificación Local	4	6.6
Desarrollo Económico Local	4	6.6
Infraestructura y Urbanización	2	3.3
Seguridad Ciudadana	1	1.6
Desarrollo Social y Pobreza	6	9.8
Igualdad Oportunidades Género	7	11.5
Promoción y defensa derechos	1	1.6
Fortalecimiento Organizaciones	9	14.8
Salud	5	8.2
Educación	7	11.5
Vivienda	2	3.3
Medioambiente	4	6.6
Otros	4	6.6
Cultura	3	4.9
Multisectorial	2	3.3
Total	61	100.0

El conjunto y diversidad de temáticas y actores que presentan las experiencias municipales se corresponde con la creación de diversos programas sociales desarrollados a partir de 1990 con la instalación del gobierno democrático de Patricio Aylwin. Todo ello en el marco de lo que se llamó el pago de la deuda social generada durante la década de los 80.

Ahora bien, del análisis cualitativo de los cuestionarios de profundización se pueden rescatar una serie de elementos significativos desde la pregunta por la vinculación y la relación entre Estado y sociedad civil¹⁰⁵.

El primer elemento a destacar es que la mayoría de las experiencias municipales se orientaba al fortalecimiento de organizaciones para la participación. Se trataría de un esfuerzo de estas iniciativas por hacer que los actores sociales tengan capacidad de interlocución más allá de una problemática específica. Lo que habría aquí sería una apertura del Estado a un espacio público local, donde se fortalecen las capacidades políticas de las personas¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Una de las investigaciones realizadas con la información del Programa se preguntaba por cuáles eran las características fundamentales que comportan las experiencias estatales participativas deliberantes que actuaban institucionalizando la participación efectiva de la comunidad en las cuestiones públicas y cómo eran los procesos de vinculación entre Estado y sociedad civil que encarnan estas experiencias. Mauro Basaure, Vínculos Estado Sociedad en el nivel Local.37.

¹⁰⁶ Idem, pág. 42.

La participación es incorporada en los 9 casos estudiados o en el ámbito de la toma de decisiones o en el plano de la ejecución de programas. En este sentido la participación ha sido integrada al gobierno local y no simplemente instrumentalizada con fines clientelistas. Junto con ello destaca el hecho de que el Estado se haría más eficaz en la medida que incorpora la participación, logrando junto con mayor eficiencia ganar en mayor legitimidad en la comunidad.

Otro elemento de relevancia para el desarrollo de la participación de la comunidad y que coincide con otras investigaciones se asocia a “la personalidad de tal o cual autoridad”, entendida como la voluntad política para la participación, capacidad de liderazgo, etc., en la concreción de la normativa estatal en relación a la participación ciudadana¹⁰⁷.

Esto plantea la siguiente cuestión, si el problema de la participación es un problema de autoridad política, no será independiente del tipo de Alcalde que se elija el que se desarrollen procesos más participativos. Cabe recordar que los mecanismos de participación de la democracia representativa se organizan en torno a la elección de autoridades que representan las demandas de la comunidad.

Si la participación adquiere un cierto nivel de transversalidad a los partidos políticos incorporándose a la cultura político-partidaria, ello podría contrarrestar el efecto individual de la personalidad de tal o cual Alcalde, haciendo un denominador común que las autoridades gobiernen incorporando la participación. En este sentido la existencia de una cultura participativa complementaría los esfuerzos en materia de institucionalización de la participación como son las ordenanzas de participación ciudadana.

Asimismo la participación ciudadana dependerá de la voluntad de participar por parte de la comunidad, cuestión que liga con el problema del aprendizaje mismo de la participación. Dicho metafóricamente, a participar se aprende participando.

Estamos aquí en el terreno de la cultura cívica que subyace a las prácticas de fortalecimiento del espacio público y de la participación. En este sentido señala Basaure “todas aquellas agencias donde la normativa se queda al nivel de derecho, y

¹⁰⁷ Idem, pág. 61. Diego Palma también destaca que el desarrollo de procesos participativos dependería de la existencia de una voluntad de la autoridad para promover la participación.

no se desarrolla en acción concreta, han carecido precisamente de ese factor cultural ya sea en las propias autoridades, en la comunidad o en ambas instancias”¹⁰⁸. Esto es coincidente con la afirmación de Matus cuando plantea que es preciso un cambio cultural que transforme la imagen del Alcalde y del municipio para generar mayores nivel de participación.

Estas acciones se suman a otras nuevas prácticas de apertura del municipio, las que están orientadas a facilitar el acceso de la comunidad a los servicios públicos. Ello en el marco de la mejora de la eficiencia del Estado a nivel local; la creación de instancias de coordinación y cooperación público-privada para la ejecución de programas públicos y la transferencia de responsabilidades a la comunidad que aprovecha las capacidades de la sociedad civil organizada para desarrollar tareas que previamente le correspondían al municipio¹⁰⁹.

En síntesis, se puede señalar que existirían algunas experiencias que se orientan efectivamente a la institucionalización de una esfera pública local, donde el Estado instaaura formas de participación cooperativa con la comunidad. Estas instancias tienden en algunos casos a resolver problemáticas ligadas a temas como la salud, la educación, el medioambiente, etc, sin embargo su mayor aporte radicaría en que se consolida un espacio de encuentro y cooperación entre el municipio y la comunidad.

4.2.6 Ideas fuerza sobre el municipio.

- Los municipios en la actualidad cuentan con una institucionalidad orientada a satisfacer un conjunto de demandas de la comunidad, que van desde sus funciones tradicionales de aseo y ornato comunal hasta administrar tanto el nivel primario de la salud y como la educación. Todo ello exige a las administraciones o gobiernos locales un elevado grado de eficiencia en el desarrollo de sus tareas.
- El diseño jurídico municipal entrega al alcalde amplias facultades para administrar la comuna, lo cual redundo en un fuerte personalismo en la dirección comunal. Los órganos de fiscalización como son el Concejo Municipal o los

¹⁰⁸ Basaure, Mauro Op. Cit. pág. 71.

¹⁰⁹ Surawski, Antonieta. A. Programas y experiencias de innovación en ciudadanía y gestión local" documento de trabajo n°10, Programa Ciudadanía y Gestión Local. Santiago 2003.

Consejo Económico y Sociales no cuentan con las capacidades para desarrollar dichas labores reduciéndose a instancias de consulta y opinión.

- Durante la década del 90 se ha desarrollado por parte de la Asociación Chilena de Municipalidades un discurso municipalista que busca generar mayor autonomía local, abogando por mayores grados de descentralización, que redunden en la constitución de espacios públicos de decisión y acción, así como también, en mayores niveles de participación ciudadana.
- Este discurso contrastaría con prácticas efectivas de gestión y planificación, las que se caracterizarían por grados elevados de improvisación que no responden, finalmente, a un sistema de prioridades definidas localmente. Así mismo, se ha planteado que la participación generada vía Ordenanzas de Participación es limitada, sin propiciar canales adecuados para que la comunidad acceda a las decisiones relativas a la gestión pública local.
- No obstante lo anterior, existen algunas experiencias municipales, rescatadas por el Programa Ciudadanía y Gestión Local, que han mostrado niveles importantes de apertura de los municipios a la participación ciudadana. Estas experiencias definidas como innovadoras se caracterizarían por los siguientes elementos:
 - Son experiencias diversas en cuanto a los actores a los que se orientan; jóvenes, mujeres, adultos mayores, población general etc, con temáticas que van desde el fortalecimiento de organizaciones, al desarrollo social, pasando por los temas de educación, medioambiente, entre otras.
 - Se ha observado que la personalidad de algunas autoridades, entendida como voluntad política para desarrollar participación, o la capacidad de liderazgo, se torna en el contexto actual municipal, condición necesaria para impulsar dichos procesos, ya que la institucionalidad existente en materia de participación, como la Ordenanza de Participación Ciudadana, depende fundamentalmente de la voluntad de la autoridad para materializarse.
 - Así mismo se observan prácticas orientadas a facilitar el acceso de la comunidad a los servicios públicos; a crear instancias de coordinación y cooperación público-privada para la ejecución de programas públicos y a transferir responsabilidades a

la comunidad para desarrollar tareas que previamente le correspondían al municipio.

- En esta línea, incorporarían la participación de la comunidad en espacios de gestión o deliberación a través de mesas de concertación o redes locales. Lo que hace que, en algunos casos, se trascienda el sentido de instrumentalización por parte de las autoridades locales respecto de la comunidad.
- En síntesis, lo que mostrarían estas experiencias es que al abrirse espacios de participación colaborativa o deliberante, se abre la posibilidad también de que a nivel local se desarrollen efectivamente procesos tendientes a institucionalizar una esfera pública local, donde el Estado instaure formas de participación cooperativa con la comunidad.

4.3 Análisis del sistema de partidos.

El análisis que desarrollaremos sobre el sistema de partidos lo hacemos considerando dos dimensiones generales: la dinámica electoral como expresión de un tipo de relación de los ciudadanos con el sistema político y los discursos que los partidos poseen respecto del nivel comunal¹¹⁰.

Chile posee un sistema multipartidario: Unión Demócrata Independiente-UDI, Renovación Nacional-RN, Unión de Centro Centro-UCC, Partido Demócrata Cristiano-PDC, Partido Por la Democracia-PPD, Partido Radical Social Demócrata-PRSD, Partido Socialista-PS y Partido Comunista-PC¹¹¹) el cual se produce pese a la existencia de un sistema electoral que privilegia la formación de las dos coaliciones mayores¹¹².

Junto con ello existe una aceptación general de la democracia y la economía de mercado como modelos de política y economía respectivamente, radicando las

¹¹⁰ Eduardo Saffirio considera cuatro variables para el análisis del sistema de partidos: a) el índice de fragmentación o número de partidos, b) el índice de polarización o distancia ideológica que separa los extremos del arco partidista, c) la estabilización electoral y d) el nivel de legitimación de los partidos políticos y la consolidación organizacional. Pág. 72.

¹¹¹ De menor presencia en la escena política está el Partido Humanista.

¹¹² El entonces un sistema político de pluralismo de rasgo moderado.

diferencias entre izquierda y derecha en el mayor/menor énfasis que uno u otro otorga a los temas de política social y al logro de la equidad¹¹³. Junto con ello, es importante destacar que los partidos son organizaciones nacionales, no existiendo prácticamente ningún partido regional relevante.¹¹⁴

4.3.1 Relaciones entre partidos y electorado.

Señala Siavelis para el caso de Chile que la naturaleza del vínculo entre la sociedad y los partidos parece haber sufrido transformaciones siendo en el presente mucho más débil que en el pasado. Esta transformación la caracteriza en cinco tendencias principales: un electorado menos ideológico, el crecimiento de aquellos que se identifican a sí mismos como independientes, crecientes tasas de abstención y emisión de votos nulos, un crecimiento aparente en el voto de protesta y un bajo nivel de confianza en los partidos políticos¹¹⁵.

Los cuadros de autoubicación ideológica del electorado chileno muestran que este está menos vinculado a las corrientes ideológicas tradicionales, lo que se revela con el aumento significativos de la población que se identifica como independiente o inseguro. Así, no solamente la identificación de los votantes con los sectores ideológicos ha decaído, sino que el nivel de identificación con los partidos individuales ha declinado también¹¹⁶. (Ver cuadros de la página siguiente)

¹¹³ Saffirio Eduardo. “El sistema de partidos y la sociedad civil en la redemocratización chilena”. En Estudios Sociales, n° 82, 1994, pág. 81

¹¹⁴ Idem, pág. 82

¹¹⁵ Siavelis, Peter, Op. Cit. pág 245

¹¹⁶ Idem, pág. 248

Cuadro 9: Distribución ideológica del electorado chileno 1958-1970 (%)

	1958	1961	1964	1970	1973
Derecha	31.4	23.8	17.4	26.6	21.9
Centro	17.8	28.2	29.0	24.2	26.8
Izquierda	24.5	26.5	32.0	26.0	42.9
Indiferente/no responde	26.3	21.5	21.6	23.2	8.4
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Siavelis, P. 1999. pág. 246

Cuadro 10: Distribución ideológica del electorado chileno junio 1990- diciembre 1997 (%)

	Junio 1990	Julio 1991	Junio 1993	Junio 1995	Julio 1997
Derecha/centro derecha	14.3	13.4	22.5	25	22
Centro	25.3	23.2	20.4	16	10
Izquierda/centro izquierda	28.5	24.2	36.2	24	21
Indep./ No sabe, otro	32.0	39.1	21.0	35	47
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Siavelis, P. 1999. pág. 247.

Cuadro 11: Autoidentificación Partidaria en Chile 1991-1997(%)

Pregunta : ¿Con cuál de los siguientes partidos se identifica más?

Partido	Diciembre 1991	Diciembre 1994	Diciembre 1997
PDC	41	32	23
PPD	5	11	8
RN	8	10	7
UDI	9	5	8
PS	7	7	6
UCCP	4	3	0
PC	2	2	3
PRSD		3	1
Otros Ninguno	1	2	2
No responde	21	21	42

Fuente: Siavelis, P. 1999. pág. 249.

Cuadro 12: Autoposicionamiento en la escala política de izquierda a derecha. (%)

Pregunta: En política se habla normalmente de izquierda y derecha. En una escala dl 10 peldaños donde 1 es la izquierda y 10 la derecha. ¿Dónde se ubicaría usted?.

	abril 1990	Mar 1992	Abril 1994	Dic. 1997	Sep. 2000
Derecha	26	22	30	27	22
Centro	48	47	38	39	40
Izquierda	20	20	16	24	27
No sabe, No responde	6	11	15	10	11
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Carlos Hunneus y Mauricio Morales, de las encuestas nacionales CERC.

4.3.2 Antecedentes políticos del nivel comunal.

El primer elemento a destacar del análisis político tanto del nivel nacional como del nivel comunal, dice relación con el incremento sostenido del porcentaje de no inscritos durante la década, al pasar de un 8,3% en el año 1989 a un 19,9% en el año 2000¹¹⁷. Según antecedentes preliminares para el año 2004 y la última elección de Alcaldes y concejales esta cifra crecería a un 25%.

El crecimiento absoluto de personas mayores de 18 años que se produce entre 1989 y el año 2000 es de 1.857.593, en cambio el crecimiento que se produce en el padrón electoral alcanza sólo a 531.821 personas. En términos porcentuales el crecimiento de la población en edad de votar ha sido de un 22,5% mayor al crecimiento de los electores que es de sólo un 7%.

Este desfase de personas está compuesto mayoritariamente por jóvenes quienes al cumplir los 18 años de edad no se inscriben en los registros electorales. Se deduce con ello además que la población que vota año tras año tiende a ser de mayor edad.

Cuadro 13: Porcentaje de no inscritos período 1989-2004¹¹⁸

Año	Porcentaje
1989	8.31
1992	10,64
1993	9,67
1996	14,69
1999	18,71
2000	19,91
2004	24.61

Fuente: Elaboración propia. INE, Servicio electoral.

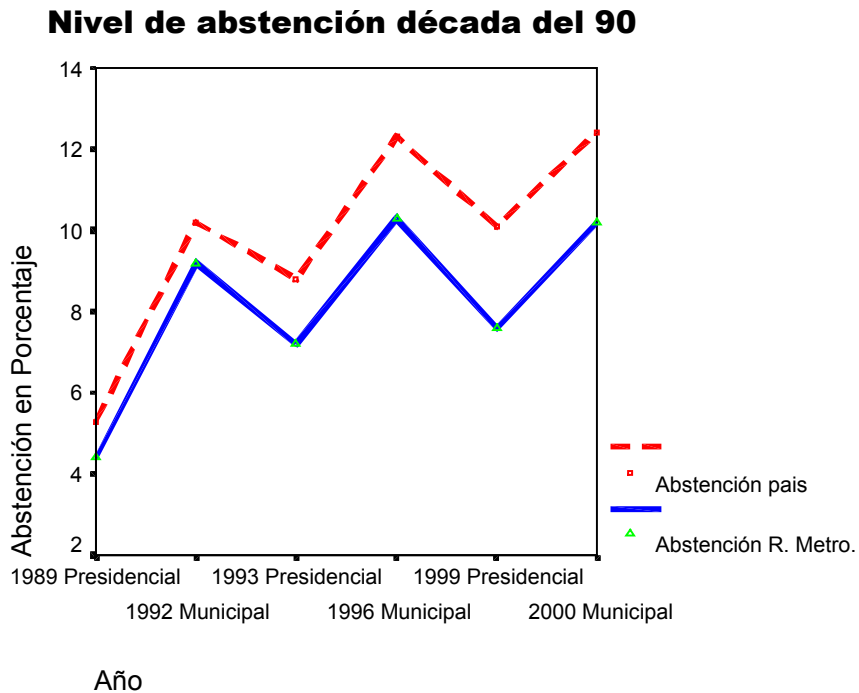
Si se observan las cifras al interior de las personas inscritas que conforman el electorado, el nivel de abstención a nivel país crece sistemáticamente pasando de un 5,3% en el año 1989 a un 12,4 en el año 2000. Lo que destaca de esta tendencia es el

¹¹⁷El porcentaje de personas que estando en edad para votar y de inscribirse en los registros electorales, esto es, mayores de 18 años, no lo han hecho.

¹¹⁸ Los años 1989, 1993 y 1999 corresponden a elecciones presidenciales y senatoriales. Los años 1992, 1996 y 2000 a elecciones municipales. Trabajamos con datos obtenidos del Servicio electoral sobre inscripción electoral y del Ministerio del Interior sobre votaciones. Junto a ellos los datos aportados por el Instituto de Nacional de estadísticas – INE, por población desagregada por edad y sexo para el periodo 1988-2005, nos permitió hacer las estimaciones porcentuales.

hecho que para las elecciones municipales este porcentaje aumenta significativamente. Como se observa del gráfico de la página siguiente los niveles superiores a 10% de abstención se producen en dichas elecciones.

Cuadro 14: Evolución del porcentaje de abstención durante la década del 90



El cuadro anterior muestra que los niveles de abstención, junto con crecer sistemáticamente, son mayores para las elecciones municipales, lo que se da tanto a nivel país como en la región Metropolitana. En promedio, el nivel de abstención para las elecciones de presidentes y senadores alcanza a un 8%, para las elecciones municipales, en cambio, alcanza un 11,6%.

En el caso de los votos nulos y blancos sucede lo mismo, esto es, los niveles de no preferencia aumentan para las elecciones municipales. Las elecciones presidenciales tienen como porcentaje promedio de votos nulos un 2,4%, mientras que para las elecciones municipales es de un 6,4%.

Cuadro 15: Porcentaje de votos nulos y blancos 1989-2000

Año	% Blancos	% Nulos
1989	1,1	1,5
1992	3,0	6,0
1993	1,9	3,7
1996	3,1	7,9
1999	0,8	2,2
2000	2,6	5,5

Fuente: Elaboración propia. INE, Servicio electoral.

Lo que mostrarían los datos es que el electorado se interesa menos por la elección de las autoridades locales-comunales que las nacionales. Suponemos que en este fenómeno inciden variables de información y conocimiento respecto del quehacer de las autoridades según nivel, así como también variables de percepción respecto de la relevancia que cada una tiene en la vida de las personas.

Ahora bien si se observan los datos y el comportamiento de estos porcentajes en el nivel comunal para la provincia de Santiago y se incorpora la variable socioeconómica, en términos de distribución por quintil¹¹⁹, vemos que en promedio entre el año 1992 y el año 2000 la abstención pasa de un 9,6% a un 10,6%.

Sin embargo, hay un comportamiento diferenciado por quintil, esto es, que para los quintiles más pobres, o de menor Desarrollo Humano, la abstención tiende a ser menor a la de los quintiles más ricos. El quintil 1 presenta en promedio para las tres elecciones municipales un 9,1%, en cambio el quintil 5 presenta en promedio un 12,4%

Cuadro 16: Promedio de abstención, nulos y blancos para las elecciones municipales de 1992, 1996 y 2000. Provincia de Santiago

Quintiles	% Abstención	% Nulos	% Blancos
Quintil 1	9,1	7,8	3,6
Quintil 2	9,4	8,8	3,7
Quintil 3	9,2	8,3	3,6
Quintil 4	10,2	7,7	3,1
Quintil 5	12,4	4,2	2,2

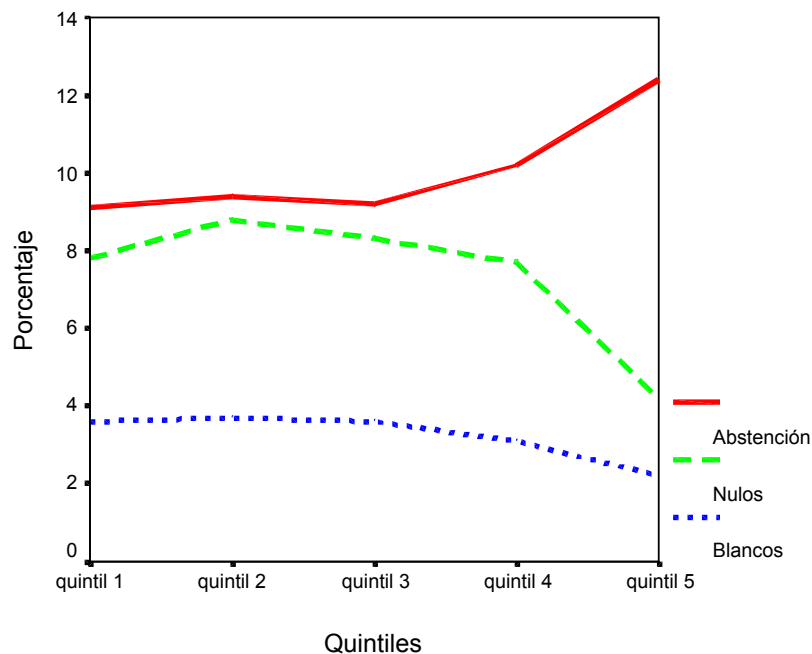
Fuente: Elaboración propia. INE, Servicio electoral, PNUD 1998.

¹¹⁹ La elaboración de los quintiles comunales para la provincia de Santiago se realizó sobre la base del IDH elaborado por el PNUD para el año 1998. Estas distribución por quintil será utilizada para los análisis que se desarrollen de aquí en adelante.

En el caso de los votos nulos y blancos la tendencia es inversa, esto es, el quintil 1 presenta un 7,8% y un 3,6% respectivamente, en el quintil 5 estos porcentajes disminuyen a 4,2% y a 2,2%.

Podría señalarse según los datos anteriores que en la comunas más ricas habría una tendencia a participar en menor medida de las elecciones, ya que se abstiene de votar un porcentaje mayor de personas, pero cuando estos sectores votan lo hacen con una preferencia definida, esto es, votan efectivamente por alguien. Ello explicaría el menor nivel de votos nulos y blancos. El gráfico siguiente muestra las diferencias por quintil de desarrollo humano comunal.

Cuadro 17: Diferencias por quintil de desarrollo en indicadores promedios de abstención, nulos y blancos para el período 1992-2000



4.3.3 Transformación de las preferencias electorales y dinámica comunal

En el contexto de la discusión sobre el sistema político chileno, Tironi y Agüero plantean que un buen ejemplo de la mantención de la tensión autoritarismo/democracia lo constituye el relativo éxito en la administración central y la dirección de la mayoría de los gobiernos comunales. Superando una fisura anterior de origen social y clasista, integrando a los sectores de más bajos ingresos que

históricamente han votado por la izquierda y los trabajadores como representantes del centro¹²⁰.

Por su parte Valenzuela rechazando la tesis de la ruptura y transformación del sistema político pre y post golpe de Estado, señala que existen grandes continuidades, al reproducirse las fuerzas políticas de cada sector. Así los resultados muestran la lealtad del electorado chileno a las candidaturas presentadas por los partidos a pesar de los veinticinco años transcurridos y los grandes cambio que hubo¹²¹.

Este diagnóstico, a nuestro juicio, pierde exactitud ya que es precisamente en la tercera elección municipal, en que la correlación que históricamente se producía entre sectores populares o de bajos ingresos y partidos de izquierda pierde mayor fuerza. Será entonces hacia finales de la década del 90 que se producirá una transformación de las preferencias del electorado en el nivel comunal¹²².

Si se observa la provincia de Santiago¹²³ durante la década del 90, destaca la pérdida significativa de alcaldes por parte de la concertación de partidos por la democracia a favor de la alianza de derecha¹²⁴.

¹²⁰ Tironi, E. Agüero, F. Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno. Pág. 160-161.

¹²¹ Valenzuela, Samuel J. Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado, en Revista de Estudios Públicos 75, 1999. Pág. 286.

¹²² Es preciso señalar que la afirmación que realizo dice relación con las preferencias electorales de las comunas para la elección de concejales y no para la elección de candidaturas presidenciales. Cuestión que no ha sido analizada por esta investigación y que debe ser sometida a estudio

¹²³ Compuesta por 32 comunas. Sobre esta muestra se realizan los cálculos y estimaciones que se presentan en este apartado.

¹²⁴ Los partidos que conforman la Concertación son el PDC, PPD, PS y PRSD. La Alianza de derecha la conforman RN y la UDI.

Cuadro 18: Alcaldes para los tres periodos electorarios, 1992, 1996 y 2000, provincia de Santiago.

Partidos	Año 1992		Año 1996		Año 2000	
	N	%	N	%	N	%
PDC	20	62.5	14	43.8	6	18.8
PPD	7	21.9	7	21.9	5	15.6
PS	2	6.3	2	6.3	2	6.3
IND	1	3.1	2	6.3	2	6.3
RN	1	3.1	6	18.8	6	18.8
UDI	1	3.1	1	3.1	11	34.4
Total	32	100	32	100	32	100

Fuente: Elaboración propia. Ministerio del Interior. TRICEL.

Del período considerado los partidos que sufren cambios más significativos son la Democracia Cristiana que pierde participación en el número de alcaldes para la provincia de Santiago al pasar de un 62,5% a un 18,8%. La UDI y RN aumentan su participación sustantivamente al pasar de un 3.1% a un 34,4% para el primero y, para el segundo, al pasar de un 3.1% a un 18,8%.

Si los datos se analizan en términos de las alianzas globales que forman los partidos, la centro izquierda pasa entre el año 1992 de un 90,6% de participación a un 40,6% en el año 2000, esto es, pasa de 29 alcaldes a 13 en el período considerado. Por su parte la centro derecha incrementa su participación al pasar de un 9,4% a un 59,45, esto es, de sólo 3 alcaldes a 19 en el año 2000.

Estas modificaciones evidenciarían un cambio significativo en las preferencias del electorado al considerar la elección de autoridades para el nivel comunal. Esto tiene a nuestro juicio implicancias significativas a la hora de analizar las orientaciones políticas y las modalidades de administración y gobierno local en su relación con la comunidad. Será este contexto político sobre el cual tanto actores locales como políticos se interrelacionarán con el municipio.

Observando los datos arrojados por el análisis, las transformaciones se producen en los distintos tipos de comunas agrupadas por quintil, miradas desde su nivel de desarrollo humano. Si se observa el cuadro siguiente se aprecia en los distintos quintiles que hay un tránsito de alcaldes desde la coalición de centro izquierda a la coalición de centro derecha.

Cuadro 19: Número de alcaldes por coalición año 1992 –2000

	Elección año 1992		Elección año 2000	
	Centro Izquierda	Centro Derecha	Centro Izquierda	Centro Derecha
Quintil 1	6	-	5	1
Quintil 2	8	-	4	4
Quintil 3	5	-	2	3
Quintil 4	7	-	1	6
Quintil 5	3	3	1	5

Fuente: Elaboración propia.

En todos los quintiles hay traspasos de coalición en la conducción municipal, lo que da cuenta que existe un proceso transversal de cambio en las preferencias del electorado expresado a nivel comunal, esto es, hay un cambio político tanto en las comunas más pobres y de menor desarrollo humano como en las más ricas y de mayor desarrollo. Del total de 29 alcaldes que poseía la izquierda, se pasa a 13, en el año 2000. La derecha por su parte pasa de 3 a 19. En este tránsito, como se señaló anteriormente el partido que más gana es la UDI y el que más pierde es la DC.

Este éxito mostrado por la Unión Demócrata Independiente sería explicado según la hipótesis de Joignant y Navia, por dos factores principales: el primero, por la penetración electoral de la UDI gracias a una “popularización” del gremialismo, consolidándose en la Región Metropolitana y en el uso estratégico del sistema binominal; y segundo, en las características de su personal político parlamentario, que responderían a una homogeneidad cultural que le brindan disciplina orgánica y coherencia política¹²⁵.

Revisemos ahora los discursos que los partidos poseen sobre el nivel comunal y municipal. Este análisis será realizado sobre la base de un conjunto de entrevistas realizadas a dirigentes de los distintos partidos políticos previo a la elección municipal del año 2000¹²⁶.

¹²⁵ Joignant, Alfredo y Navia, Patricio. De la política de individuos a los hombres del partido” Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI (1989-2001). En Revista de Estudios Públicos, N° 89. verano de 2003.

¹²⁶ Las entrevistas están contenidas en la Revista Proposiciones N° 31. Municipio 2000: Un nuevo trato. Ediciones SUR, agosto de 2000.

4.3.4 Discursos políticos sobre el municipio y la comuna.

Este apartado se estructura sobre la base de dos cuestiones a conocer: cuál es el diagnóstico sobre el municipio y la comuna que señalan los diversos partidos políticos y cuáles son las propuestas que desarrollan sobre la base de dicho diagnóstico.

Un primer elemento a destacar del discurso político sobre el municipio y la comuna, dice relación con el alto grado de consenso respecto de los problemas y desafíos que este enfrenta. Ellos tienen que ver principalmente con los temas de descentralización, mejora en la calidad de vida de las personas y avanzar en mayores niveles de democracia local.

Desde el gobierno las preocupaciones dicen relación con avanzar en una mayor igualdad de oportunidades y una mayor sintonía de las políticas sociales con los municipios. Resume este consenso la visión que plantea Eduardo Dockendorff, donde el municipio es visto como *“el gran articulador de acuerdos locales... donde deberían estar mayoritaria, por no decir totalmente, radicadas las políticas públicas que persiguen disminuir la desigualdad de oportunidades”* (pág. 38)¹²⁷

En este consenso el municipio es definido como la cara visible del Estado, es decir, como la expresión real y concreta de éste. En esta calidad se plantea transversalmente que se enfrenta con serias dificultades de responder a las necesidades y demandas de la gente, en áreas de la salud y la educación, principalmente, dada su escasez de recursos. Ello se vincularía con una fuerte concentración de los ingresos en las comunas más ricas, lo que hace a las comunas pobres depender casi exclusivamente de los ingresos del Fondo Común Municipal -FCM.

Las propuestas que se plantean en este sentido van tanto desde reformar el Fondo Común Municipal, introducir mayores recursos desde el nivel central, hasta mejorar los niveles de eficiencia y eficacia de las actuales administraciones locales.

Otro de los elementos comunes pero críticos de los actuales municipios es su dependencia de las decisiones y proyectos del gobierno central, lo que se traduce en una escasa autonomía para llevar a adelante su planes de desarrollo, al interferir otras

¹²⁷ Revista Propositiones n° 31.

instancias en la toma de decisiones locales. Todo lo cual implica transferencias de poder desde el nivel central al local, esto es, avanzar en la descentralización:

“nuestras veredas están a cargo de SERVIU, el tránsito está supervisado por el Ministerio de transportes, la salud y la educación la manejan los respectivos ministerios, la ruta 5 la administra el Ministerio de Obras Públicas y vialidad, al final se desdibuja el municipio y termina siendo una cosa extraña. Pero llena de responsabilidades y múltiples exigencias” (Pedro Velásquez PDC. Pág 50)¹²⁸

Señalan también los partidos políticos que existe un bajo nivel de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, pese a elegir a alcaldes y concejales. Ello plantea otro elemento transversal al discurso político, cual es su valoración al protagonismo y participación de la comunidad en las decisiones locales.

No obstante esta valoración de la participación se plantea lo siguiente:

“en los municipios, en vez de ser lugares de participación, muchas veces son lugares de mantenimiento de clientela y de acentuación del poder que se tiene... creo que en los municipios no estamos promoviendo ciudadanía, sino más bien estamos construyendo clientelismo” (Fernando Echeverría, PPD. Pág. 53)¹²⁹

“no son precisamente espacios donde se pueda reflejar la democracia comunal, la participación, la solución de problemas... Creo que hay caudillismo y la confección autoritaria se ha ido imponiendo incluso dentro de los propios bloques políticos democráticos” (Juan Andrés Lagos. PC pág 94)¹³⁰.

En este sentido cobra relevancia la pregunta por la democracia a nivel local, los planteamientos a este respecto señalan:

“hay una participación funcional a las políticas y sin cuestionamiento de ellas. Hay una reproducción de la forma presidencialista de relación, bastante más exacerbada que en lo nacional, ya que no existe el contrapeso que procura el parlamento en ese nivel, con su función fiscalizadora del Ejecutivo. El concejo Municipal, que es el

¹²⁸ Ídem .

¹²⁹ Ídem.

¹³⁰ Ídem.

órgano que debiera cumplir ese rol, no se ha logrado constituir en el equivalente del parlamento... todo lo cual constituye un obstáculo a la práctica democrática". (Fernando Echeverría. PPD Pág. 53)¹³¹

"lo más probable es que sean reelegidos (los alcaldes); en general la tendencia va a ser la reproducción, porque son maquinarias de poder que ya se han instalado con una lógica que no tiene que ver con la participación ciudadana.." (Juan Andrés Lagos PC. Pág. 92)¹³²

En este ámbito, es posible rescatar una visión legitimadora de los actuales mecanismos de elección de autoridades locales.

"en el fondo las autoridades, son las que ha elegido la gente. Por el efecto del "chorreo" la votación de los alcaldes ayuda a la elección de algunos concejales, lo que creo positivo, porque el alcalde necesita un equipo político" (Mario Olavaria UDI. Pág 85)¹³³

En el mismo diagnóstico anterior, el consenso discursivo se ve enfrentado a realidades y culturas político-partidarias difíciles de superar. Ellas tienen que ver con una escasa valoración del municipio y de su capacidad de articular propuestas sociales y políticas pertinentes. Así, se plantea que no existe un debate real sobre el municipio, *"ello porque en todos los partidos, incluyendo el mío, el tema municipal solamente se toca cuando se aproximan las elecciones municipales"* (Pedro Velásquez PDC, pág.48)¹³⁴

O como plantea Fernando Echeverría desde el Partido Por la Democracia:

"en la cultura política de la concertación, los municipios son de tercer orden. No así, creo yo en la cultura política de la derecha; como ellos no tienen todavía acceso al gobierno, entienden que el municipio es un lugar relevante desde el cual acumulan fuerza en función de adquirir el poder central"(pág. 57)¹³⁵

¹³¹ Idem.

¹³² Ídem.

¹³³ Idem.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ Idem.

Ello ocurriría porque los partidos han asumido una lógica de auto-referencialidad sin organizar propuestas en sintonía con las demandas de la ciudadanía:

“...más que partidos coherentes con sus idearios, son partidos transformados en máquinarias de poder en función de sus intereses institucionales o personales,. Así muchas veces los intereses personales pasan a ser los institucionales” (Fernando Echeverría. PPD pág. 52)¹³⁶

Finalmente, un conjunto de otros temas forman parte de las propuestas sobre el municipio; entre ellas están la separación efectiva de las funciones y de la forma de elección de alcaldes y del concejo municipal (que se implementará por primera vez en la elección municipal del año 2004); dotar de mayor capacidad fiscalizadora a los concejos municipales y a los concejales frente al alcalde; mejorar la transparencia en los actos de la administración local, junto con mejorar la condición salarial de alcaldes y concejales, entre otros.

4.3.5 Ideas fuerza sobre el sistema político y el nivel comunal.

- Uno de los rasgos del sistema político chileno de la última década dice relación con la disminución del nivel de identificación del electorado con los partidos políticos individuales, que se expresaría en un incremento de la población que se identifica a sí misma como independiente. Ello ocurriría en conjunto con el aumento de los niveles de abstención, de votos nulos, votos de protesta y bajo nivel de confianza en los partidos políticos.
- Las autoridades municipales y las elecciones que los definen parecen tener menor importancia para el electorado que las elecciones del nivel central y nacional, esto es, presidente, senadores y diputados. Ello se expresaría en el aumento significativo tanto del nivel de abstención como del porcentaje de votos nulos y blancos durante las tres elecciones municipales.
- Junto con ello se observaría una tendencia, por lo menos para la Santiago, a la transformación en las preferencias políticas en el nivel comunal. Así, las correlaciones tradicionales entre opción política y desarrollo socioeconómico

¹³⁶ Ídem.

pierden fuerza. Este fenómeno sería transversal a los distintos tipos de comunas, aunque en menor grado para los sectores populares. Ello se evidencia en la elección municipal del año 2000, donde la coalición de centro derecha gana alcaldes en la mayoría de los municipios, al pasar de 3 alcaldes a 19 entre el año 1992 y el año 2000.

- El partido que pierde en mayor medida es la Democracia Cristiana, miembro de la Concertación de Partidos por la Democracia y el que gana de la coalición de derecha, es la Unión Demócrata Independiente.
- El discurso de los partidos políticos respecto del nivel comunal y las elecciones municipales posee un alto grado de consenso, el cual se caracteriza por dotar al nivel local como espacio privilegiado para el desarrollo de la democracia, la participación y la calidad de vida de las personas. Junto a ello, el objetivo de la descentralización aparece en el discurso como prioritario para dotar a los municipios de mayor autonomía.
- Este objetivo, se fundamenta en el hecho de que los gobiernos locales se ven permanentemente interferidos por decisiones provenientes del nivel central y ministerial, lo que impediría llevar a cabo procesos de desarrollo arraigados localmente.
- No obstante este discurso, observan algunas autoridades políticas, a nivel de las prácticas efectivas de partidos políticos, el nivel municipal posee una importancia menor, donde en vez de desarrollar políticas y programas públicos con altos niveles participativos reducen ésta a un participación funcional, instrumental y clientelar que sólo busca afianzar el poder del alcalde y su proyecto político personal.
- En este mismo sentido, el diagnóstico realizado sobre el sistema político, daría cuenta de una dinámica de auto-referencialidad de los partidos sin avanzar en organizar propuestas y proyectos políticos en sintonía con las demandas de la ciudadanía.

4.4 Análisis de experiencias de la sociedad civil.

El análisis que desarrollaremos sobre la sociedad civil indagará en el tema de la participación local, así como también en el tipo de vínculo que establecen los actores locales con el municipio.

Como lo señaláramos anteriormente en el análisis del municipio, la participación social se liga mayoritariamente a organizaciones religiosas, centros de padres y apoderados y clubes deportivos. La participación activa en juntas de vecinos sería minoritaria en el actual contexto comunal.

La información producida por la encuesta del Centro de Estudio Públicos del año 1995, se corresponde con la información arrojada por la Encuesta CASEN del año 2000. Según ésta, a nivel nacional participa en organizaciones un 30,4% de la población mayor de 12 años, correspondiendo un 31% para los hombres y un 29,8% para las mujeres, lo cual no constituye una diferencia significativa.

Si se observan los datos por edad, destaca que la población de adultos mayores presenta los más altos porcentajes de participación, alcanzando a un 36,8%. La población joven menor de 30 años presenta un nivel de 25,1% mientras que en el grupo de edad de 18-24 años este desciende a un 23,7%.

Las diferencias según quintil de ingreso no son significativas. La mayor diferencia se da entre la incidencia de la participación en el quintil de menores ingresos, que llega al 33,1%, y la correspondiente al quintil de mayores ingresos, que cae al 28,6%.

Si se observa por tipo de organización preferente, los resultados muestran que son las Organizaciones Religiosas, con un 9,1%, las de mayor incidencia. Le siguen las Juntas de Vecinos con un 7,2%, los Clubes Deportivos con un 6,1% y los centros de padres y apoderados con un 1,1%. Estos antecedentes dan cuenta de una constante en el tipo de organización que se participa durante la década del 90.

Cuadro 20: Incidencia de la participación en organizaciones de la población mayor de 12 años según tipo de organización 2000

TIPO DE ORGANIZACIÓN	PORCENTAJE
Junta de Vecinos	7,2
Centros de Madres	0,9
Organización Juvenil	0,6
Club Deportivo	6,1
Organización Religiosa	9,1
Organización de Padres y Apoderados	1,1
Partido Político	0,3
Sindicato	0,3
Asociación Gremial	0,4
Organización de Adultos Mayores	0,9
Organización Artístico Cultural	0,6
Comité de Allegados	0,4
Otras Organizaciones	2,4
Total	30,4

Fuente: CASEN 2000.

Destaca del cuadro anterior que las organizaciones tradicionales como los sindicatos y los partidos políticos presentan porcentajes significativamente bajos en comparación a las anteriores, esto es, alcanzan sólo un 0,3% de participación.

A estos antecedentes se suman los resultados de la investigación sobre participación social desarrollada por Claudia Serrano y Daniela Vicherat donde constatan dos cuestiones centrales; la primera, que existen múltiples y heterogéneas formas de acción asociativa y grupal, donde el ámbito de acción se ha desplazado desde intereses colectivos generales a intereses particulares e individuales, esto es, el sujeto específico con su identidad y sus necesidades. Y en segundo lugar que los programas públicos, la municipalidad, no está a la base de los procesos de organización aunque constituyen un poderoso respaldo para los grupos que buscan colaboración para sus actividades o que requieren del interlocutor público para presentar sus requerimientos y demandas.¹³⁷

Otra fuente de información importante para el análisis de la sociedad civil lo constituye el conjunto de experiencias que se presentaron al Programa Ciudadanía y

¹³⁷ Serrano, Claudia y Vicherat, Daniela. ¿Que motiva a la gente a actuar en común?. Estudio sobre Participación social en la población Malaquías Concha, comuna de la Granja. Serie de estudios Socio económicos N° 6. Cieplan Octubre de 2001. Págs. 1-2.

Gestión Local¹³⁸. Son iniciativas de la provincia de Santiago que corresponden a los dos primeros ciclos de premiación.

Uno de los primeros pasos del análisis fue diferenciar aquellas experiencias provenientes de la sociedad civil de aquellas que lo hacían del Estado. Un total de 40 experiencias de la sociedad civil fueron revisadas para efectos del análisis específico. Las experiencias provenientes de organismos del Estado ascendieron a 22. Por último encontramos 2 experiencias que su origen es mixto¹³⁹.

Cuadro 21: Origen de las experiencias del Programa Ciudadanía Y Gestión Local

Estado	22 - 34,4%
Sociedad Civil	40 - 62,5%
Mixtas	2 - 3,1%
Total	64 - 100%

Sin embargo, al interior de estas categorías quedan cubiertas diversas organizaciones específicas. En la sociedad civil encontramos tanto a organizaciones sociales de base territorial como Organismos No gubernamentales, entre otros. Por su parte dentro de los organismos del Estado quedan cubiertas instancias tanto de tipo ministerial como experiencias de municipios y corporaciones específicas, hasta experiencias de colegios públicos.

Cuadro 22: Cantidad de temas desarrollados por las experiencias

Un tema	36 - 56,3%
Dos y más	28 - 43,7%

Cuadro 23: Cantidad de actores a los que se orientan las experiencias

Un actor	25 -39,1%
Dos actores	4 - 6.3%
Población general	35 - 54,7%

Las experiencias abordan diversas temáticas, destacándose entre ellas, las referidas a temas de Salud, Medioambiente, Igualdad de oportunidades y de género y educación. Además, muchas de las iniciativas analizadas participantes del programa abordan más

¹³⁸ Ver anexo con el listado de experiencias estudiadas.

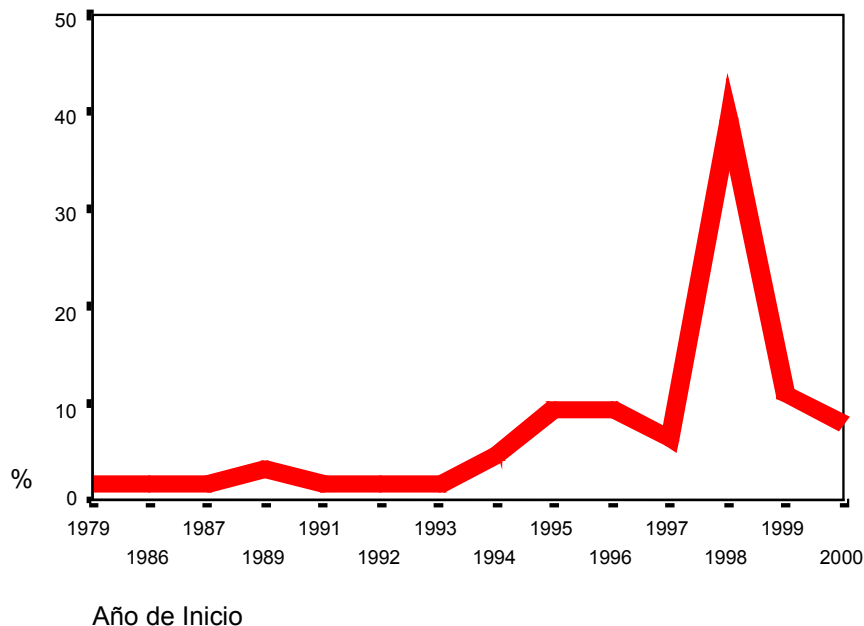
¹³⁹ Gran parte de esta información fue trabajada para el proyecto “Desigualdad y Nuevas Formas de Ciudadanía Social” Desarrollado por el Departamento de Políticas Públicas del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad Chile. Informe sin editar.

de una temática. Un 43% de ellas dice trabajar dos o más, mientras que el 56% restante sólo trabaja una.

Respecto de la cantidad de actores-beneficiarios a los que se orienta el trabajo de las iniciativas, la mayoría de ellas dice trabajar hacia la población en general más que hacia un actor específico, esto se refleja en un 54% del total analizado.

En términos de la fecha de inicio declarada, una gran cantidad de ellas lo hace en el año 1998, no obstante la de más larga data se remonta al año 1979, junto con un pequeño número que inicia su trabajo en la década del 80. Como ya lo hemos dicho esta información marca solamente una referencia general pero no un dato preciso, pues la información e instrumento de recolección de información quedaba en manos de las propias iniciativas.

Cuadro 24: Años de origen de las experiencias analizadas del Programa Ciudadanía y Gestión Local



Otro antecedente para el conjunto de las 64 iniciativas analizadas, dice relación con los vínculos declarados por ellas en la ficha de postulación. Se observa que un alto porcentaje de iniciativas declara presentar vínculos tanto horizontales como verticales (esta terminología designa las relaciones presentes al interior de una misma categoría como horizontal y como vertical a la relación entre categorías diferentes, esto es, entre Estado y Sociedad), ello es en un 82% de los casos. Si a ello se suman los casos de vínculos sólo verticales este asciende a un 93%, lo cual da cuenta de un alto nivel de relación entre el Estado y la sociedad civil. Por último, existe un 6,2% que no declara vínculos verticales.

Cuadro 25: Vínculos declarados por las experiencias

Vínculos horizontales y verticales	82,8%
Vínculos sólo verticales	11%
No declara vínculos verticales	6,2%

Según esta información, existiría a juicio de los participantes un alto nivel de relación entre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, esta información no da cuenta del tipo de vínculo ni la calidad de éste. Esta pregunta tratará de responderse con los análisis siguientes y con la lectura específica de los cuestionarios de profundización solicitados por el programa.

4.4.1. Análisis de 40 experiencias de la Sociedad Civil.

El análisis de las experiencias de la sociedad civil se desarrollará sobre la base de dos variables. En primer lugar, identificando las diferencias por organización que realiza la postulación y en segundo lugar identificando las diferencias existentes por tiempo o duración de la experiencia. Ellas deben ser entendidas como tendencias y bosquejos de lo que ocurre con las experiencias de organizaciones de la sociedad civil.

Una de las características que presentan las experiencias analizadas dice relación con los recursos disponibles. Se observa que éstos se distribuyen desigualmente entre las diferentes organizaciones. En términos agregados casi un 85% de las instituciones participantes cuenta con recursos suficientes para desarrollar su trabajo, esto es, capacidad profesional y técnica e infraestructura, no recursos económicos.

Cuadro 26: Recursos institucionales de las experiencias de la sociedad civil

	ONGs	Org. Sociales	Total
Suficiente	100%	60%	84,5%
Insuficiente	-	40%	15,5%

No obstante los Organismos No gubernamentales- ONGs, poseen en su mayoría recursos institucionales suficientes. Por su parte las organizaciones sociales (de base territorial y funcional) tienden a tener un porcentaje mayor de insuficiencia institucional, expresado en el 40% de casos con insuficiencia en sus recursos, sea de infraestructura o profesional y técnico.

En términos del nivel de localización, una elemento que cruza es que la ubicación está dada en el nivel microlocal, esto es, barrial o poblacional. Las diferencias radican entonces en si dichas experiencias son realizadas al interior de una comuna, o varias comunas o si alcanza el nivel interregional.

Cuadro 27: Territorialidad de las iniciativas de la sociedad civil

	ONGs	Org. Sociales	Total
Comunal	42,9%	60%	48,7%
Intercomunal	15,2%	25%	18,5%
Regional	22,9%	8,3%	17,4%
Interregional	19%	6,7%	15,4%

De la información se desprende que las ONGs desarrollan su trabajo más en el nivel intercomunal o regional con miras a incidir en el espacio nacional, que en el nivel comunal, donde primaría el trabajo de las organizaciones sociales. No obstante es un hecho que toda experiencia organizacional de participación está ubicada territorialmente, salvo las experiencias de tipo "virtual" asociadas a Internet. Lo importante y que a nuestro juicio posee mayor relevancia, dice relación con la dimensión simbólica o de identidad del espacio que da cuenta de lo local, cosa difícil a la hora de medir empíricamente lo local. Esta es quizá la razón de que la identificación de lo local transite entre lo barrial poblacional hasta lo regional, pasando por lo comunal y provincial.

Respecto de los vínculos verticales señalados, esto es, con organismos del Estado, se observa que en términos agregados un 41% de las iniciativas dice tener vínculos permanentes con el municipio. Se aprecia, sin embargo, en primer lugar que las ONGs, en coherencia con el análisis anterior presentan menor vinculación

permanente con el nivel municipal, esto es, en un 33% de los casos, mientras que para el caso de las Organizaciones sociales aumenta a un 47%. Sólo un 20% declara no tener vínculos con el municipio, lo cual daría cuenta de un alto nivel de relación.

Cuadro 28: Vínculos con el Municipio

	ONGs	Org. Sociales	Total
No hay	19%	20%	20,5%
Puntual	29%	6%	12,8%
Esporádico	29%	27%	25,6%
Permanente	33%	47%	41,0%

Según el análisis de la información cualitativa revisada, esta relación tiende a ser de carácter económico financiero, subvenciones en su mayoría, no de carácter sustantivo, esto es cooperativo/colaborativo en la toma de decisiones. Con ello la injerencia que presentan estas experiencias en la gestión local es de bajo nivel.

Junto con ello, la relación de las organizaciones de la sociedad civil con el municipio se da en el nivel de las oficinas y unidades específicas más que con los departamentos e instancias centrales. Otro aspecto señalado por las organizaciones es la acusación de que existe una falta de voluntad política para resolver los problemas de la comunidad, lo cual erosiona la legitimidad y validez de la autoridad comunal.

Las relaciones que se presentan con organismos públicos centrales o regionales, tienden a ser más permanentes en el caso de las ONGs, que presentan un 48%, mientras que las organizaciones sociales presentan un 40%. Sin embargo, en el extremo opuesto el porcentaje de "no hay vínculo" es notoriamente mayor en el caso de las Organizaciones sociales con un 33% mientras las ONGs este disminuye a un 9%.

Cuadro 29: Vínculos con Organismos Públicos centrales - regionales

	ONGs	Org. Sociales	Total
No hay	9%	33%	17,9%
Puntual	5%	7%	5,1%
Esporádico	38%	20%	30,8%
Permanente	48%	40%	46,2%

Este dato sigue siendo coherente con lo que se ha venido planteando, esto es, que las organizaciones sociales centran su trabajo en el nivel comunal estableciendo vínculos

con el municipio, a diferencia de las ONGs que lo harían a un nivel regional y nacional estableciendo vínculos con organismos públicos centrales y regionales.

Respecto de los vínculos con otras organizaciones de la sociedad civil, se observa que cerca de un 60% mantiene relaciones permanentes con otras organizaciones de la sociedad civil. Sólo un 10% declara no tener vínculos. Hay, eso sí, más relaciones horizontales de tipo permanente que relaciones verticales entre sociedad civil y Estado.

Cuadro 30: Vínculos con otras Organizaciones de la sociedad civil

	ONGs	Org. Sociales	Total
No hay	9,5%	13,3%	10%
Puntual	4,8%	-	2,6%
Esporádico	28,6%	20,%	28,2%
Permanente	57,1%	66,7%	59%

De acuerdo con la información obtenida de los cuestionarios de profundización, podría formularse a modo de hipótesis que desde la perspectiva de la sociedad civil tienden primar relaciones de cooperación y complementariedad horizontales y relaciones instrumentales verticales, es decir, las relaciones de colaboración en la definición conjunta de problemáticas sociales relevantes se realiza “en” la misma categoría, esto es, en la sociedad civil, sin establecer este tipo de vínculos con el Estado.

Respecto a la participación, se promueve en su mayoría una participación de tipo activa, esto es, entregando capacidades, sean técnicas de planificación, de decisión y de organización. En cambio un porcentaje menor de iniciativas plantea una participación de tipo más pasiva, esto es, en donde las personas actúan desde la óptica del beneficiario al que se le asiste. Las categorías utilizadas poseen mucha amplitud debido a la información con la que se estaba trabajando. No obstante, proveen alguna luz sobre el fenómeno participativo y organizacional.

Las ONGs tienden a privilegiar y desarrollar acciones de capacitación, formación y sensibilización, incorporando también la participación en las etapas de diagnóstico y ejecución de las acciones de intervención. Las organizaciones sociales poseen en cambio un tipo de participación más directa, a sí mismo, menos formalizada y vinculada a problemas específicos.

4.4.2 Análisis desde la perspectiva desde el tiempo de duración de la experiencia.

De los primeros análisis realizados se observa que el año 1998 marca un punto de diferencia entre las iniciativas participantes del programa, ya que aumentan significativamente en relación con las que se venían realizando desde antes de dicha fecha. Esto nos llevó a hacer una mirada en función del tiempo de duración de las experiencias en concurso¹⁴⁰.

Una primera característica dice relación con el hecho que las experiencias definidas como “cortas”, esto es, desde el año 1998 en adelante, presentan un carácter comunal mayor que las de mayor duración, esto es, las que se realizan desde antes de 1998. Esto es, un 57% de la experiencias que se desarrollan desde el año 1998 poseen una carácter barrial comunal, mientras que las largas sólo un 29%. Esta diferencia también se observa en que las iniciativas largas presentan un porcentaje mayor en el nivel interregional con un 29% a diferencias de las cortas con sólo un 8%.

Cuadro 31: Territorialidad de las iniciativas

	Largas Antes 1998	Cortas. 1998 en adelante	Total
Comunal	29%	57%	10%
Intercomunal	35%	25,6%	2,6%
Regional	7%	8,7%	28,2%
Interregional	29%	8,7%	59%

A su vez las experiencias de mayor duración, presentan financiamiento de más de una institución, lo que daría cuenta que han desarrollado estrategias de búsqueda de recursos económicos para el desarrollo de sus actividades, esto es, un 52,9%, mientras que las experiencias de menor duración concentran su financiamiento en sólo una institución.

Cuadro 32: Financiamiento recibido

	Largas Antes 1998	Cortas. 1998 en adelante	Total
Propio	11,8%	8,7%	10%
Otra Institución	35,3%	69,6%	55%
Varias Instituc.	52,9%	21,7%	35%

¹⁴⁰ De acuerdo con el análisis no se registra una asociación entre experiencias largas y ONGs y experiencias cortas y organizaciones sociales

Hay que señalar que las fuentes de financiamiento puede provenir tanto de fondos públicos como de la ayuda y cooperación de agencias internacionales. En particular las ONGs presentan fuentes diversas de financiamiento tanto de recursos públicos como de agencias internacionales.

En términos de los vínculos señalados, las experiencias cortas presentan un porcentaje mayor de casos que mantienen relación permanente con el municipio. En el caso de las experiencias largas el vínculo tiende a no existir o a ser más esporádico. En términos porcentuales las experiencias cortas presentan un 44% de vínculo permanente, en cambio las largas sólo un 29%. En la categoría “no hay” vínculos tiende a ser mayor en las experiencias anteriores al año 1998, y menor, en las que surgen con posterioridad a esa fecha.

Cuadro 33: Vínculos con el nivel municipal

	Largas Antes 1998	Cortas. 1998 en adelante	Total
No hay	23%	17%	20%
Puntual	11%	13%	12%
Esporádico	35%	26%	30%
Permanente	29%	44%	37%

Las experiencias de mayor duración presentan porcentajes más altos en la vinculación con organismo públicos centrales y regionales, siendo para las iniciativas largas un 77% de los casos vínculos permanentes, en cambio para las experiencias cortas sólo un 26%. A su vez un 21% de las iniciativas de corta duración dice no tener vínculos con los niveles centrales y regionales, mientras que un 12% en el caso de las experiencias más larga duración.

Cuadro 34: Vínculos con el nivel central-regional

	Largas Antes 1998	Cortas. 1998 en adelante	Total
No hay	12%	21%	18%
Puntual	-	9%	5%
Esporádico	12%	44%	30%
Permanente	76%	26%	47%

Por último no se aprecian diferencias significativas en términos de la participación promovida por las experiencias, ambos tipos de iniciativas, las anteriores a 1998 y las

recientes presentan formas de participación que privilegian a un sujeto activo por sobre la pasividad del beneficiario tradicional definido en las políticas sociales.

4.4.3 De la lectura realizada a los cuestionarios de profundización.

El siguiente análisis se realiza sobre la base de la lectura de los cuestionarios de profundización de las experiencias y se estructuran sobre la base de cinco preguntas generales.

¿Quiénes realizan las acciones?

Un primer elemento característico de los actores que presentan iniciativas es que en su mayoría son Organismos No Gubernamentales - ONGs y organizaciones de base territorial y funcional, junto con algunas asociaciones gremiales. El desarrollo y capacidad institucional es claramente mayor en el caso de las ONGs. En las experiencias de organizaciones sociales es menos claro y consolidado el componente institucional, las que no cuentan con recursos humanos ni de infraestructura para realizar sus actividades. Para el caso de las redes, forma organizacional presente en las experiencias del programa, y que se estructura como una organización de organizaciones, se aprecia que no posee una estructura institucional jurídica clara que las contenga. Esta primera aproximación a los actores da cuenta de una diversidad de formas organizativas que están presentes y constituyen en parte la trama de la sociedad civil.

Para el caso de las ONGs la presencia de equipos profesionales y técnicos y recursos provenientes tanto de la ayuda internacional como de fondos públicos, permiten un respaldo institucional a las acciones ejecutadas, con mejores elementos e instrumentos de diagnóstico e intervención. Este elemento para el caso de las organizaciones sociales presenta una seria dificultad ya que la definición de las situaciones problema pasa por la vivencia de problemáticas y la respuesta a través de acciones organizadas menos formalizadas.

¿En qué lugar lo hacen, cuál es su nivel de territorialidad?

Las experiencias actúan teniendo como referente espacial, básicamente, territorios barriales/ poblacionales más que la comuna o la región. Muchas experiencias gracias

a los recursos institucionales con los que cuentan, actúan a la vez en varios barrios/ poblaciones de distintas regiones, que por lo demás suelen estar asociadas a ONGs, como se mostró en los cuadros anteriores.

Estos espacios y territorios son lugares caracterizados por problemas de pobreza, drogadicción, desempleo, deterioro medioambiental entre otras, situación que determina y define en forma significativa los contenidos y las acciones a seguir al momento de iniciar un trabajo de intervención social.

¿De qué modo incorporan la participación?

Se pueden identificar dos grandes formas de incorporación de la participación. La primera vinculada al trabajo de las ONGs en que las personas se insertan en procesos de formación, capacitación y sensibilización en materias específicas, sea medio ambiente, derechos, educación, etc. Esto configura una institución al interior de la sociedad civil que realiza la tarea de satisfacer necesidades de formación que en otros contextos y espacios las personas no podrían acceder. Dichos procesos educativos se vincularían más con desarrollo de capacidades para enfrentar y solucionar, desde los propios afectados, problemas sociales urgentes.

El caso de las redes representa especial interés, de mucha relevancia para los efectos de configuración del espacio público, ya que esta forma de organización contribuye a posicionar temáticas más allá de los espacios y lugares específicos de trabajo, generando compromisos de mayor alcance social. Con esta forma de organización se aprecian contenidos claros de incidir en la agenda pública y el espacio político. Junto con eso se plantea como una instancia, una vía de representación de los intereses ciudadanos.

¿Cómo se vinculan con organismos del Estado central o local?

La vinculación con organismos públicos es diferenciada. El nivel local municipal aparece escasamente nombrado como referente político de negociación. Las instancias de mayor contacto son los ministerios de Educación, Salud y servicios descentralizados como SERNAM o FOSIS, con los que las organizaciones mantienen relaciones de financiamiento.

Muchas organizaciones especialmente las ONGs, acceden a recursos públicos mediante fondos concursables en donde las características del proceso quedan definidos de ante mano por los hacedores de la política y los programas públicos, dejando sin margen de maniobra la labor desarrollada por estas organizaciones.

Uno de los elementos más frecuentes señalados por las organizaciones es la carencia de voluntad política de parte de las autoridades. Este sería uno de los componentes que imposibilitan la comunicación y el diálogo entre los encargados políticos de tomar las decisiones y los actores de la sociedad civil.

Cabe señalar también que muchas ONGs acceden a la cooperación internacional y la ayuda de agencias extranjeras. Este respaldo económico permite a las organizaciones mantener en algunos casos una relación crítica con los planteamientos oficiales. En cambio, muchas organizaciones que dependen del financiamiento público, ven disminuida su capacidad de crítica, haciéndola una relación más pasiva y dependiente de la política pública.

En el caso de las Organizaciones sociales, estas acceden muchas veces a vinculaciones con ONGs que actúan como puentes entre la autoridad y ellos, sin tener contacto ni relación directa con los agentes públicos. Esto hace que las ONGs, tengan un rol canalizador y mediador de las demandas de organizaciones sociales hacia el Estado.

¿Qué dicen cuando dicen ciudadanía?

La ciudadanía aparece en el discurso con contenidos diversos y difusos. Se tiende a asumir como sinónimo de gente, o de personas cuando se habla de los ciudadanos. No hay contenidos específicos claramente identificables. Aunque sin duda las organizaciones con mejores grados de personal profesional han incorporado el término como parte de su quehacer desde la perspectiva de los derechos. Dentro del conjunto de usos y asociaciones ligadas al término, la igualdad de oportunidades y de derechos representaría, quizá, el elemento central en el accionar ciudadano.

La ciudadanía aparece también ligada frecuentemente con la idea de participación, sin considerar las características y potenciales cívicas que contenga. En este sentido se tiende a asumir la sola participación como elemento definitorio de la ciudadanía.

Desde la pregunta por la ciudadanía nos parece que la dimensión de la ciudadanía social es la que en mayor grado se expresa en las experiencias analizadas. Esto es iniciativas ligadas a dotar a las personas y grupos de capacidades y herramientas para su integración social más que para incidir en la configuración de un espacio público o intervenir en el terreno de lo político.

Una arista distinta la presentan los temas culturales, vinculados a las experiencias de jóvenes, en donde la temática es percibida como un buen mecanismo de adhesión y convocatoria. Las acciones ligadas a bandas musicales, grupos de teatro, talleres de educación con niños y jóvenes buscan dotar de sentido la vivencia cotidiana en el espacio microlocal.

4.4.4 Ideas fuerza sobre la sociedad civil en el nivel local:

- Lo local transita entre lo barrial, lo comunal y lo regional. Siendo la acción microlocal y barrial la que prima en las experiencias analizadas.
- La sola participación en organizaciones sociales no supone participación en el espacio público, ni participación política, entendida como capacidad para influir en las decisiones de los asuntos que competen a la comunidad. Este tipo de organización en la actualidad no constituiría lo que tradicionalmente se denomina movimiento social, así como tampoco son interlocutores sustantivos de la acción pública.
- La vinculación vertical, esto es, entre Estado y sociedad civil, en el nivel municipal se da mayormente con las organizaciones sociales de base. En cambio el accionar de las ONGs opera más al nivel central y regional. Se denuncia una generalizada falta de voluntad política por parte de la autoridades para incidir y resolver las demanda sociales.
- Son experiencias que responden a carencias y problemáticas que podrían definirse gruesamente como de integración social. En la medida en que muchas de ellas “entregan capacidades para la integración social”.

- El término ciudadano presenta un carácter difuso y ambiguo, es utilizado más bien como sinónimo de gente, persona o individuo, que como una “cualidad específica del quehacer de las personas” referido al ejercicio, reconocimiento o reivindicación de derechos.
- La participación asume características y sentidos diversos. Siendo un elemento de alta valoración, responde más bien a un sentido de participación social, que a un sentido de participación ciudadana, de vínculo e incorporación en alguna política o programa público.
- Del total de experiencias analizadas sólo una plantea un vínculo explícito con un parlamentario. Siendo la ausencia de estos actores, en el discurso, una de las características más frecuentes. La política, en el discurso, queda relegada a una función altamente cuestionada y de gran lejanía con las problemáticas sociales.
- En cuanto a las nuevas formas de acción colectiva y al fortalecimiento de capacidades en la comunidad, se observan nuevas prácticas de educación y capacitación como estrategias de superación de la pobreza y acceso al empleo de personas que no cuentan con las competencias necesarias para insertarse en el mercado del trabajo.
- Se aprecia además el fortalecimiento de la organización social para la resolución de problemas que afectan las condiciones y calidad de vida de la población y nuevas prácticas asociativas que no tienen como referente ni al Estado ni al municipio, pero que desarrollan y potencian espacios de reconocimiento e integración social, como son las expresiones culturales y de reutilización del tiempo libre.
- Estas dinámicas se expresan en el desarrollo y abordaje de temáticas diversas, como son educación, salud, desarrollo social y económico, superación de la pobreza, cultura y otras, no obstante poseen hilos comunes ligados o a la mejoría de la gestión o a la fortalecimiento de la sociedad civil.
- La pregunta por la participación adquiere la mayor centralidad en el estudio de las experiencias que han sido identificadas como innovadoras en el nivel

local, no obstante, se observa que los fines de dichas acciones participativas (o actuación en común) son diversos, constituyendo tipos relativamente específicos de formas participativas, algunas mayormente ligadas a la participación social, sin apelar a la institucionalidad pública y otras, a la participación ciudadana, esto es, incorporadas a la gestión pública.

V.- CONCLUSIONES SOBRE LA MATRIZ SOCIOPOLÍTICA LOCAL.

En este capítulo desarrollaremos el ejercicio de interrelación de la información que ha sido sistematizada y analizada en la sección anterior. Ello lo haremos a partir de la pregunta que nos convoca, cual es, determinar el modo en que se articulan matrices sociopolíticas locales. Las afirmaciones que surgen de este ejercicio interpretativo, deben ser consideradas de un modo hipotético y preliminar.

Para lograr esta tarea construimos dos tipos de matriz sociopolítica, en la lógica del tipo ideal de Weber, esto es, modelos o formas puras de interrelación en el espacio local entre Estado y sociedad, que no necesariamente representan situaciones o experiencias particulares, pero que permiten confrontar la realidad con dichas construcciones teóricas.

5.1 Dos matrices sociopolíticas.

A nivel local comunal visualizamos dos matrices sociopolíticas, las que pueden ser descritas del siguiente modo: la primera, que definiremos como *Matriz Clientelar* y se caracteriza por ser una matriz sociopolítica de dependencia, instrumental y minoritaria; la segunda matriz, que definiremos como *Matriz Emergente*, se caracteriza por ser de autonomía relativa, complementaria y mayoritaria¹⁴¹.

a) Matriz clientelar:

La matriz sociopolítica clientelar o tradicional es dependiente en tanto la relación entre los actores, en el nivel local-comunal, no se funda en el encuentro de agentes sociales y políticos que poseen proyectos que los definan y les otorguen identidad, sino que lo hacen sobre la base de demandas puntuales desarticuladas de proyectos de más largo plazo que no trasciendan la reivindicación o demanda corporativa.

¹⁴¹ Tomo la noción de emergente del trabajo de Jorge Nef desarrollado en Estado, Poder y Políticas Públicas: Una visión crítica, en “Cambio Social y Políticas Públicas” Editor, Raúl Urzúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. 1997. En este trabajo Nef plantea que en el marco de los modelos de desarrollo sobre América Latina, ha venido a adquirir relevancia “una nueva visión sistémica que incorpora las necesidades y problemas de las personas, que busca enfatizar valores éticos, como la dignidad humana. la relación entre vulnerabilidad mutua y seguridad humana es un punto de partida para definir el contenido del paradigma emergente”, pág. 256.

Este tipo de relaciones de dependencia entre autoridades políticas y sectores sociales específicos, operando sobre la base de intercambio de apoyo político por beneficios sociales puntuales -lógica instrumental-, genera bajos niveles de participación política o ciudadana, tornándola minoritaria en cuanto a la cantidad de actores ligados a la gestión pública local.

La débil presencia de asociaciones y organizaciones locales explicaría además, la escasa capacidad de incidencia en las decisiones públicas y de gestión local que posee la comunidad o la sociedad civil local. Esto redundaría finalmente en la inexistencia o “existencia precaria” de un espacio público local al que concurren los diversos actores sociales y políticos para la toma de decisiones y para la definición de planes o estrategias de desarrollo local.

Los rasgos de la matriz clientelar se fundan en desconfianzas recíprocas entre los agentes locales, y en particular para las autoridades políticas, la participación activa y recurrente de otros actores sería percibida como fuente de peligro para la supervivencia de los propios liderazgos y las estructuras de poder.

Tanto desde el sistema de partidos como desde la sociedad civil, al no existir organizaciones con una fuerte presencia en el nivel local con capacidad de representación o expresión de demandas locales, los proyectos de mediano y largo plazo que sitúen el debate público en la comuna y el espacio local se vuelven inexistentes.

En la constitución de esta matriz, el nivel local, entendido como un espacio de referencia para las acciones, posee baja importancia y las decisiones son tomadas, generalmente, desde fuera del sistema comunal, sea desde el nivel central-ministerial o desde instancias regionales supra-comunales.

b) Matriz emergente o de autonomía:

La matriz sociopolítica emergente queda definida por la autonomía relativa de sus actores, en tanto ellos concurren al espacio público local sobre la base de proyectos políticos y sociales que los definen y les otorgan identidad en relación con los otros actores. La autonomía relativa da cuenta de una situación en que los actores se van

constituyendo y definiendo en el proceso mismo de encuentro, en las dinámicas de participación, de negociación y cooperación, donde los tanto discursos como agentes pueden cambiar y ser transformados por el mismo proceso.

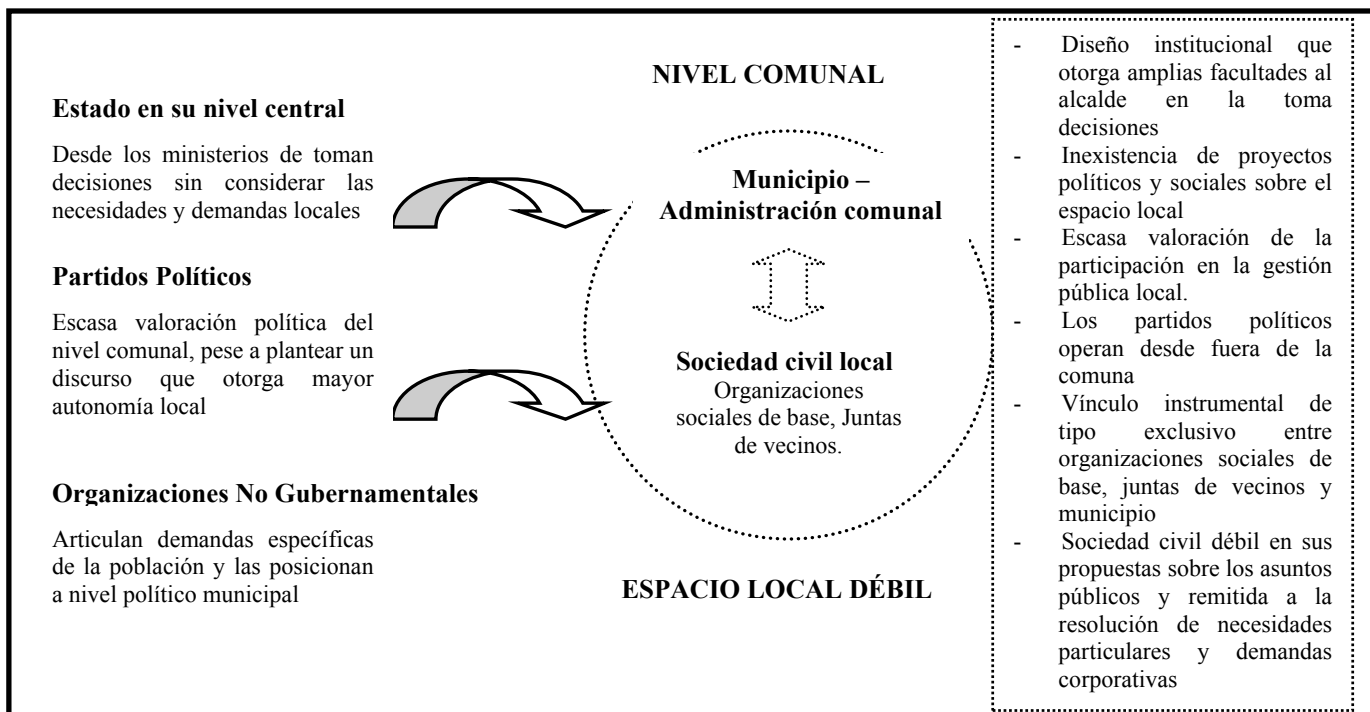
Las formas de participación operan sobre vínculos de naturaleza complementaria en tanto se establecen relaciones de cooperación y de mayor simetría entre autoridades, organizaciones sociales y ciudadanos. Esta matriz se torna mayoritaria, en tanto el acceso a las decisiones está abierto al conjunto de la población y de la sociedad civil y no sólo a grupos de influencia y presión que abogan por beneficios particulares y corporativos.

La matriz de autonomía mostraría mayores grados de participación de la comunidad y de los ciudadanos en las decisiones públicas, abriéndose así la posibilidad de generar una esfera pública local a la que concurran los actores sociopolíticos desde sus lógicas e identidades que los definen.

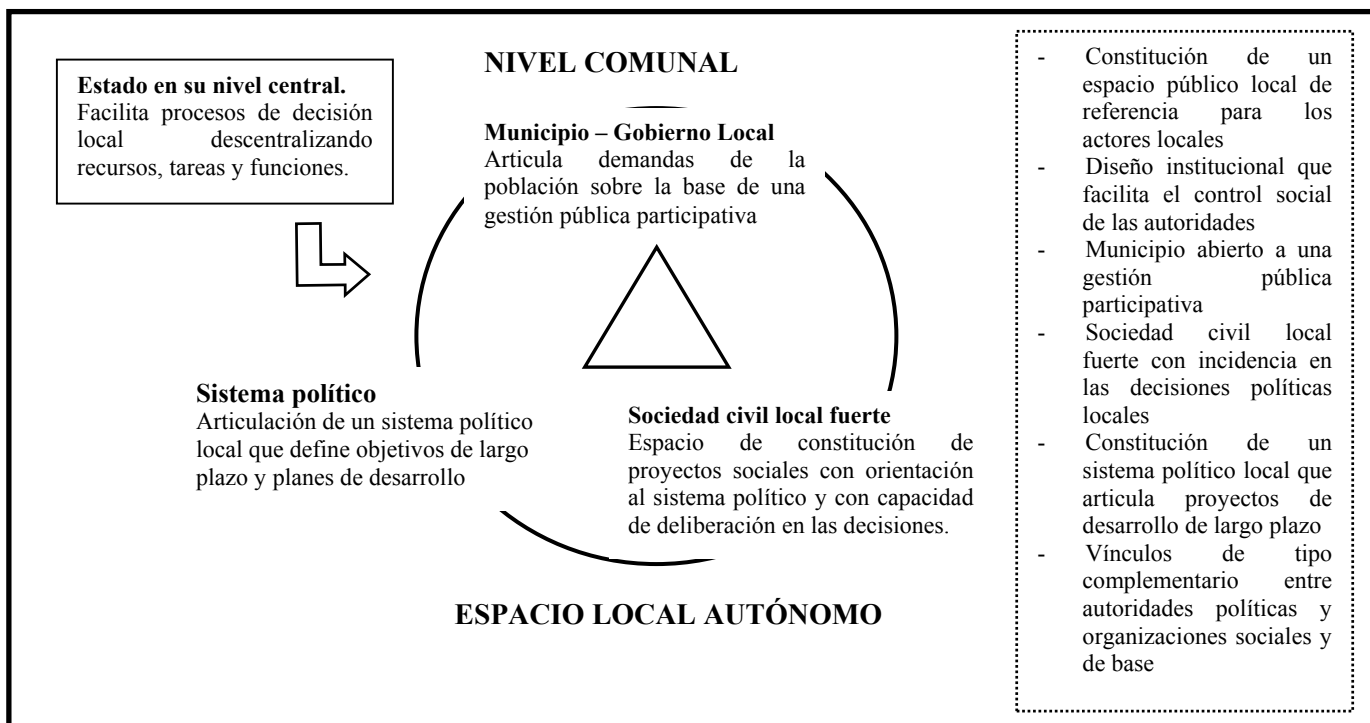
Lo local se constituye en un espacio significativo y las decisiones se articulan y desarrollan en conexión y coherencia con las necesidades locales. En este escenario los niveles centrales se transforman en agentes facilitadores de procesos arraigados localmente.

Los dos modelos de matriz sociopolítica expresados arriba, primero, representan situaciones ideales o puras, y ponen el acento en las lógicas imperantes en las relaciones desarrolladas en el espacio comunal entre municipio y comunidad. Dichas lógicas constituyen, desde nuestra perspectiva, trasfondos de sentido y significado que organizan la acción de los diversos actores. Segundo, y esta se es la cuestión de mayor relevancia, permite interpretar la información analizada a la luz de estos tipos ideales. Grafiquemos con dos esquemas de matrices sociopolíticas:

Cuadro 35: Esquema de la Matriz Clientelar



Cuadro 36: Esquema de la Matriz Emergente



5.2 Tendencias sociopolíticas locales.

Las actuales relaciones y dinámicas que se dan en el espacio comunal dan cuenta de la existencia precaria de un espacio de referencia y acción para los actores sociales y políticos. Lo local, y en particular lo comunal, adquiere su fisonomía más por una delimitación político administrativa que por la existencia de un espacio social cargado de densidad sociopolítica y cultural específica que permita articular sociedades locales-comunales.

No obstante lo anterior, pensamos que en el transcurso de los últimos años, a partir de la segunda mitad de la década del 90, se estarían desarrollando procesos de vinculación entre municipio y sociedad civil, con rasgos de mayor participación y cooperación tendientes a configurar un espacio público local.

Dichos procesos pueden ser interpretados como dinámicas en ciernes de reemplazo de una matriz clientelar a una matriz de autonomía. En esta línea ha planteado Emmanuelle Barozet, que estaríamos ante una nueva forma de regulación entre Estado, sociedad civil y mercado y que por lo tanto “nos acercaríamos a una forma negociadora y cooperativa de regulación, dejando de lado antiguas formas agonísticas que han prevalecido en el pasado”¹⁴².

Estas formas de regulación dependerían cada vez más de acciones compartidas y negociadas a las cuales el Estado responde con procesos flexibles de institucionalización, frente a demandas crecientes y heterogéneas provenientes de la sociedad civil¹⁴³.

La hipótesis de reemplazo de la matriz sociopolítica local encontraría evidencia empírica tanto en procesos desarrollados desde el Estado como desde la sociedad civil. Los procesos de apertura del Estado hacia la comunidad, se caracterizan entre otras, por la apertura del municipio a la comunidad con el objeto de que ésta pueda participar en la definición y/o gestión de programas públicos o presupuestos locales,

¹⁴² Barozet, Emmanuelle. El sentido de las prácticas colectivas: ¿una nueva regulación entre sociedad civil, Estado y mercado?. Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Documento sin editar, Pág. 1 y 2.

¹⁴³ Alenda, Stéphanie, Participación ciudadana y formas locales de regulación. Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, Documento sin editar, pág. 9.

mediante estrategias, por ejemplo, de promoción de presupuestos participativos¹⁴⁴, ó, mediante la articulación de redes locales o mesas de concertación y cooperación público-privado que logran institucionalizar espacios de decisión tendientes a resolver demandas y necesidades de la comunidad.

Desde la perspectiva de la innovación que ha privilegiado el Programa Ciudadanía y Gestión Local, se observarían nuevas formas de gestión pública local, entre ellas, las que se orientan a facilitar el acceso de la comunidad a los servicios públicos, lo cual parece enmarcarse en la búsqueda de mejorar la eficiencia del Estado, ó, las que generan nuevas instancias de coordinación y cooperación entre el sector público y la sociedad civil para el diseño y ejecución de programas públicos¹⁴⁵.

El municipio, al abrir la posibilidad de que organizaciones de la sociedad civil participen de las decisiones expresa, desde la perspectiva de Bruno Jobert, un hecho distintivo del Estado que lo diferencia sustantivamente de los otros actores sociales, en tanto puede “abrir el acceso a arenas de política a grupos que no podían tener voz en ellas, sea por la vía judicial o por la concertación, o más aún, por el reconocimiento político y la ayuda a la formación de estos grupos”¹⁴⁶

Desde la sociedad civil local por su parte, muestran las experiencias del Programa Ciudadanía y gestión Local, se privilegia el fortalecimiento de capacidades, que se fundamenta en una concepción del ciudadano como sujeto capaz de participar en la resolución de los problemas que le atañen. En este sentido el trabajo de educación y capacitación se torna un medio valorado de potenciación de dichas capacidades.

Junto con lo anterior, las iniciativas se orientan genéricamente, al fortalecimiento de la organización social para la resolución de problemas de interés público. Todas ellas buscan, tendiendo como medio la organización de base, fines tanto de desarrollo

¹⁴⁴ Astudillo, Paula y Castillo, Dante. Programa de Presupuestos participativos de la Comuna de Cerro Navia. Informe de Investigación Programa Ciudadanía, Participación y Políticas Públicas, Universidad de Chile. 2004.

¹⁴⁵ Palma, Julieta. Ciudadanía Social y Experiencias Innovadoras. Documento de análisis de Experiencias Premiadas por el Programa Ciudadanía y Gestión Local. Sin editar. Universidad de Chile, 2003, Pág. 2.

¹⁴⁶ Jober, Bruno. “La regulación Política: El punto de vista de un politólogo”. Traducción de Raúl Urzúa. Sin editar.

personal integral, como de incidencia en la definición política de una estrategia de desarrollo comunal¹⁴⁷.

Estas experiencias, debemos señalar, son aisladas en el contexto comunal actual y no poseen, en la mayoría de los casos, espacios institucionalizados que garanticen su desarrollo de forma independiente a la voluntad de determinadas autoridades políticas que se encuentran más cercanos a formas de gestión pública más cooperativas y participativas.

En este sentido, destaca el hecho de que la normativa orientada a institucionalizar espacios de participación ciudadana, como fue la Ordenanza de Participación Ciudadana, se haya materializado en su mayoría, sin consultar a la comunidad o consolidando las instancias que previamente existían, o simplemente tomando el diseño propuesto por la Asociación Chilena de Municipalidades e implementarlo a nivel municipal, esto es, invirtiendo completamente el sentido y espíritu que se buscaba con la normativa.

Lo que se encuentra en la actualidad, de forma mayoritaria, son dinámicas y formas de relación que dan cuenta de la existencia de una matriz clientelar en el espacio local, de un espacio reducido para la formulación y debate de proyectos sociales y políticos de más largo plazo. Señalemos a este respecto algunos rasgos que se observan en el espacio comunal y que tienen relación tanto con procesos políticos como con procesos sociales.

A nivel local comunal, señala Bernardo Navarrete, existe una baja identificación con las comunas por parte de los ciudadanos; un bajo nivel de confianza en el municipio según da cuenta el informe del PNUD del año 2000; una alta desconfianza hacia la elite municipal, esto es, Alcaldes y concejales, así como también una mala evaluación del municipio como prestador de servicios¹⁴⁸.

Estos antecedentes remiten, en primer lugar, al problema de la existencia de un espacio comunal como lugar de referencia y de identificación de los ciudadanos y los actores locales. En segundo lugar, pone en jaque el discurso liberal que plantea la relevancia del nivel local como el lugar donde los individuos aprenden la práctica de

¹⁴⁷ Palma, J. Op. Cit. Pág. 3.

la democracia¹⁴⁹ y tercero, problematiza el discurso sobre la importancia del municipio como el lugar privilegiado de relación del Estado con los ciudadanos.

A nivel político nos encontramos con la existencia de un fuerte *consenso discursivo versus una serie de disensos prácticos*. Pensamos que el discurso desarrollado por la Asociación Chilena de Municipalidades ha logrado instalar un discurso sobre el nivel local orientado, en lo fundamental, por el imperativo de la autonomía local, con un municipio definido como gobierno local, capacitado y facultado para tomar decisiones relevantes sobre el modo de desarrollo de los espacios comunales, pero con déficits importantes de acciones y prácticas de mayor apertura a la participación y menos aún de definición autónoma de políticas y programas públicos locales.

En la práctica, el discurso autonomista se ve contradicho por acciones que tienden a reproducir formas de relación del municipio con las autoridades centrales de dependencia y subordinación. Con la sociedad civil local relaciones de lejanía y desconfianza, que niegan y restringen dichos objetivos. Ello ocurriría porque el nivel comunal es intervenido por decisiones provenientes desde fuera que no consideran las necesidades y demandas locales que hagan posible estilos de desarrollo comunal con arraigo en dichas particularidades.

A nivel tanto de los partidos políticos como de la sociedad civil, el municipio y la elección de sus autoridades poseerían una importancia marginal, en cuanto estarían, como señala un dirigente político, en un “tercer orden de importancia”. Ello explicaría la tendencia sobre participación política registrada durante la década del 90, en donde los niveles de abstención, voto nulo y voto en blanco, encuentran sus porcentajes más elevados, precisamente, en las elecciones municipales.

Los partidos, por su parte, al no poseer instancias capaces de organizar propuestas y proyectos políticos en sintonía con las demandas de la ciudadanía, pierden legitimidad ante la comunidad y los electores. A este respecto Rodrigo Baño plantea que “no es ajeno a esta autonomía creciente del sistema partidario, el hecho que disminuya la organización social capaz de presionar por sus demandas desde una perspectiva política, siendo sustituida por un asociacionismo estrictamente corporativo de defensa de los intereses de los asociados, o por organizaciones de

¹⁴⁸ Navarrete, Bernardo, Agenda Pública AÑO III, N° 4, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. www.agendapublica.uchile.cl/navarrete.html

carácter privado para desarrollar actividades de mutuo beneficio, labores caritativas o para la difusión de ciertos idearios”¹⁵⁰.

Esta situación de dispersión y heterogeneidad de las acciones de las organizaciones de base, daría cuenta de una búsqueda de respuestas puntuales asistémicas a fenómenos de exclusión del “mercado” político, entendiendo esta expresión como el conjunto de ofertas que realizan los actores políticos para solucionar o aliviar la demanda de representación e integración de los sectores sociales excluidos.¹⁵¹

Cabe consignar que esta “exclusión” del mercado y oferta política ocurre más bien en el plano de las acciones y prácticas concretas que en el plano del discurso público, el cual está cargado de consensos respecto a la necesidad y obligatoriedad del sistema político institucional de entregar los soportes para la solución de demandas y la integración de los sectores que se encuentran al margen de las arenas políticas y del espacio público.

Sin embargo, no podemos olvidar, que la elección de tal o cual representante político como autoridad, no es indiferente a las opciones que se abren desde el Estado, lo que significa que junto con la construcción de redes asociativas en la sociedad civil que presionen al sistema político, los actores sociales y los ciudadanos deben considerar y negociar las ofertas que desde el sistema de partidos se generan.

Algunos análisis parecen desconocer vinculaciones objetivamente existentes, cito: “en la actualidad existe cierto consenso respecto de que los partidos políticos, durante los últimos años, han dejado de ser transmisores y canales de representación de demandas adecuados, y que no son reconocidos por la población como tales. *Se requiere de otras modalidades de vinculación entre la sociedad civil y el Estado, lo que explica que el nivel local sea un lugar de generación de estos nuevos espacios, y que el Estado deba utilizar nuevas formas de participación social...*”¹⁵².

Este razonamiento desconoce un hecho que está a la base, cual es, que la apertura de aquellos espacios de mayor participación de la ciudadanía, no surgen de la nada, sino

¹⁴⁹ Ídem.

¹⁵⁰ Baño, Rodrigo. Sin ánimo de impugnar a nadie: Transformaciones políticas recientes. En revista de sociología nº 15, Universidad de Chile, año 2001. Pág. 65.

¹⁵¹ Barozet, Op. Cit. Pág. 8.

¹⁵² SUR Profesionales, Boletín 15, Temas Sociales. 1997. Pág 9

que están condicionados, de un modo u otro, por las autoridades políticas que dirigen el municipio, y esta elección de autoridades la realizan los ciudadanos vía votación y elección de representantes de partidos políticos. La cuestión de fondo, a nuestro entender, radica en determinar cómo los actores sociales logran generar mecanismos de presión que incidan en la apertura de espacios de mayor participación a nivel local.

Para Vicente Espinoza el problema o desafío fundamental que se presenta desde la sociedad civil radica, en la constitución de las acciones puntuales en una red de solidaridad con capacidad de agregar intereses que vayan más allá de los intereses corporativos de cada organización¹⁵³.

En el plano político se observa además, para el caso de Santiago, una tendencia a la transformación de las preferencias políticas por parte del electorado. Dicha transformación se expresa en el incremento global de votación del partido UDI, en desmedro del Partido Demócrata Cristiano. Ello plantea la posibilidad de que sean precisamente los partidos de derecha quienes estén articulando un discurso que genere mayor resonancia en el electorado cuando se trata de decidir opciones políticas de nivel comunal.

Alfredo Joignant y Patricio Navia plantean ante esto, como hipótesis, dos factores principales: el primero, producto de la penetración electoral de la UDI gracias a una “popularización” del gremialismo, consolidándose en la Región Metropolitana y en el uso estratégico del sistema binominal; y segundo, en las características de su personal político parlamentario, que responderían a una homogeneidad cultural que le brindan disciplina orgánica y coherencia política¹⁵⁴.

El conjunto de antecedentes y tendencias descritas más arriba, remiten a un evidente proceso de transformación de las formas tradicionales de participación política, donde los ciudadanos se desvinculan del sistema político y desdibujan las fronteras y correlaciones que hasta ahora organizaban el escenario político nacional y comunal.

¹⁵³ Espinoza, Vicente. *Demanda Local y Ciudadanía*. Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Documento sin editar. Pág. 23

¹⁵⁴ Joignant, Alfredo y Navia, Patricio. *De la política de individuos a los hombres del partido: Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI (1989-2001)*. En *Revista de Estudios Públicos*, N° 89. verano de 2003.

Por su parte, la participación ciudadana no encuentra espacios propicios para desarrollarse y potenciarse. Los municipios en la actualidad se abren y convocan un tipo de participación funcional y restrictiva a las políticas y programas públicos que, por lo general, vienen diseñados desde el nivel central. Lo que hace constituirse al municipio en mero ejecutor de la política nacional y a los ciudadanos en actores sin espacios de control social de la gestión pública.

La ciudadanía y la participación activa se ven reducidas a sus expresiones formales, al no encontrar terreno fértil para su ejercicio y puesta en práctica. En este contexto la *sociedad civil se encontraría en una situación de precariedad y fragmentación*, que no logra articular dinámicas colectivas relevantes sobre los problemas y asuntos públicos locales.

El diagnóstico de Raúl Urzúa a este respecto es revelador, señala: "En el caso de Chile, el reforzamiento de la sociedad civil, no parece haberse mostrado en lo que se refiere a las *organizaciones sociales de base* que mostraron tanta vitalidad bajo el gobierno militar; tampoco en relación con el *movimiento sindical*, ni respecto de las *organizaciones permanentes de base territorial*. De hecho pareciera que sólo las organizaciones empresariales y en menor medida algunos gremios de empleados públicos han mantenido su capacidad de organización..."¹⁵⁵

Si se considera las experiencias analizadas del Programa Ciudadanía y Gestión Local, se observa que en el nivel local las relaciones de mayor frecuencia se dan entre el municipio y las organizaciones sociales de base territorial. El vínculo entre municipios y ONGs es minoritario, no obstante éstos disponen de recursos institucionales mayores para interactuar con el Estado en situación de mayor simetría. Pese a esto, existen algunas experiencias de ONGs que han logrado dialogar con el municipio sirviendo de interlocutor de las necesidades específicas de la población.

La participación que se da en este nivel y en las organizaciones sociales escasamente se orienta a dialogar con instancias públicas o políticas, y cuando lo hacen, es para

¹⁵⁵ Urzúa, Raúl, en *Globalización, Modelo Económico y transformación social: Una mirada Parcial*". Documentos de trabajo CAPP. Pág. 21. Sin embargo, plantea Urzúa, ese diagnóstico lleva a la pesimista conclusión de la poca viabilidad de reforzar las organizaciones de la sociedad civil, y por consiguiente una ciudadanía activa, lo cual podría ser una conclusión apresurada, al hacerse sin tomar en cuenta cambios sociales y culturales, que parecieran estar abriendo nuevas formas de expresión y demanda ciudadana."

demandar algún tipo ayuda de asistencia social, o de financiamiento de proyectos de desarrollo comunitario, reduciéndose de esta forma a una participación social que satisface necesidades microlocales y corporativas, esto es, relativas a los miembros que conforman la propia organización.

En el mejor de los casos la presencia de prácticas de mayor colaboración y cooperación de la comunidad con la gestión pública son puntuales en la actualidad. Lo que primaría en la sociedad civil son *relaciones de cooperación horizontales y relaciones instrumentales verticales*, lo que significa que la complementariedad y colaboración se realiza al interior de la sociedad civil, sin establecer este tipo de vínculos con el Estado.

Pese a este escenario mayoritario, lo que hemos intentado rescatar, es la existencia de algunas experiencias locales que logran desarrollar modos de relación y vinculación que trascienden estas tendencias. Como hemos dicho, son experiencias que han comenzado a desarrollarse hacia la segunda mitad de los 90; presentan gran diversidad en cuanto a los actores a los que se orientan: jóvenes, mujeres, adultos mayores, población general etc, con temáticas que van desde el fortalecimiento de organizaciones, hasta el desarrollo social, el fomento de la educación o prácticas de mejoramiento del medioambiente. Ello mostraría márgenes considerables de flexibilidad en términos de las temáticas sobre las cuales construir nuevas relaciones de cooperación.

Según Sthéphanie Alenda estas formas novedosas y diferentes de participación, detectadas por el Programa Ciudadanía y Gestión Local, confirmaría que el ámbito local proporciona a la sociedad civil una ventana para la política “desde abajo” y cuya fórmula es el poder compartido¹⁵⁶.

Si el nivel local es el espacio privilegiado para articular esta nueva relación entre Estado y sociedad, dependerá de la capacidad de los actores locales de generar demandas con incidencia a nivel político municipal. Lo que venimos planteando en cuanto a las experiencias analizadas del Programa es que son ellas las que ofrecen la posibilidad de pensar que las nuevas relaciones entre municipio y sociedad civil local pueden transitar desde una matriz clientelar a una matriz de mayor autonomía.

¹⁵⁶ Alenda, Op cit. Pág 16.

5.3 Implicancias conceptuales, prácticas y de investigación.

Para finalizar señalaremos algunas implicancias conceptuales, prácticas y de investigación que se derivan de la investigación.

Un primer elemento que surge del análisis de la información es la inexistencia o falta de referencia al mercado y los agentes económicos. Esto sin duda ocurre por limitaciones de distinto tipo: por una parte, porque la información recopilada no se refería en particular a procesos económicos locales o que se organizaran desde la esfera de la producción y dieran cuenta de un espacio económico propiamente local-comunal¹⁵⁷. Este hecho constituye desde ya una pregunta de investigación que tenga por objetivo vincular los procesos económicos locales con los procesos sociales y políticos de las comunas de Santiago.

En segundo lugar, y desde una dimensión conceptual, pensamos que el esquema interpretativo de la matriz sociopolítica, no distingue de manera adecuada objetos sociales distintos, esto es, una esfera propiamente económica y de la producción de una esfera que denominamos sociedad civil. El modelo triádico sobre el que trabaja la matriz sociopolítica, debe ser complementado con un cuarto componente como es el mercado. Ello básicamente porque en la sociedad se vendría autonomizando una esfera de acciones donde priman organizaciones, asociaciones y ciudadanos, que no desarrollan sus prácticas en función ni de las relaciones laborales o productivas en las que se insertan, ni tampoco con referencia al poder político o el Estado, sino que lo hacen con un sentido que podemos definir como “cívico”, del “tercer sector” o simplemente “civiles”.

El análisis de las experiencias muestra que muchas de ellas plantean insertarse en contextos de pobreza o privación económica, sin embargo, ninguna de ellas es promovida por las organizaciones sociales tradicionales, como son los sindicatos o las juntas de vecinos, sino que lo hacen desde organizaciones sociales de base territorial y Organizaciones No Gubernamentales, las que precisamente forman parte de la sociedad civil.

Esta constatación hace evidente la distinción entre mercado y sociedad civil como esferas y campos de acción social distintos y que a nuestro juicio operan con lógicas distintas. El primero bajo un tipo de racionalidad de maximización de ganancias y de rentabilidad económica, el segundo por una lógica de presencia y reconocimiento en el espacio público, lo que hace que la sociedad civil se torne un campo social de alta diversidad y heterogeneidad. Esta situación retorna al debate y uso del concepto de sociedad civil, el que muchas veces es considerado como un actor social que porta un interés particular y una demanda definida. Dada la discusión conceptual como la evidencia empírica, difícilmente podemos aceptar este abuso de la noción de sociedad civil.

El análisis hasta aquí realizado permite configurar dos escenarios sociopolíticos locales de mantenerse, desarrollarse y consolidarse una u otra matriz sociopolítica. En términos hipotéticos, un primer escenario se liga al fortalecimiento del espacio local en tanto se constituya un espacio autónomo y de referencia para los actores y agentes que actúan localmente, esto es, que logre configurarse un sistema local de mayor autorreferencia. Un segundo escenario se liga a la mantención de una esfera local precaria con bajos niveles de participación donde los actores políticos y sociales no logran articular un espacio de referencia recíproco.

El primer escenario, de constitución de un sistema local, podría avanzar hacia un mayor reconocimiento entre actores locales y el actor municipal, configurando así un espacio público local de mayor reciprocidad y visibilidad de los distintos agentes. Esta cuestión podría incentivar la participación política y ciudadana efectiva en tanto los problemas y decisiones a tomar se ligarían a las necesidades y demandas generadas localmente.

El segundo escenario podría consolidar una situación en que las diferentes formas de participación de la comunidad se consoliden con un alto contenido de funcionalidad e instrumentalización. Ello mantendría al nivel local supeditado a las decisiones provenientes del nivel central, con un escaso desarrollo de procesos participativos de mayor autonomía y complementariedad.

¹⁵⁷ Cabe recordar que las comunas analizadas pertenecen a la provincia de Santiago y ésta se caracteriza por poseer una distribución económica en donde tres o cuatro comunas concentran la mayor cantidad de actividades económicas.

Dentro de las preguntas que se abren, nos parece relevante avanzar en el estudio y descripción de algunas categorías de análisis que poseen una importancia significativa en el desarrollo de los nuevos procesos, como son la burocracia local y técnica que ha visto crecer niveles hasta ahora insospechados de liderazgo en la comunidad. Identificar la importancia que tienen las organizaciones con capacidad de articulación de demandas locales puntuales y de traducción al formato del sistema público, como son las ONGs o las organizaciones de base territorial que cuentan con importantes recursos técnicos y profesionales.

Por último, debiera abordarse con mayor detención el papel que juegan los actores económicos, de modo de determinar en qué medida inciden en las dinámicas de configuración de los espacios locales.

VI.- BIBLIOGRAFÍA

Asociación Chilena de Municipalidades, “Hacia un nuevo municipio”. Primer Congreso Programático realizado en el Quisco los días 14, 15 y 16 de noviembre del 2002.

Arditi, Benjamín. La mutación de la política. Un mapa del escenario post-liberal de la política. Revista Nueva sociedad N° 150.

Arnold Cathalifaud, Marcelo. El nuevo Impulso: Estado, Cultura y asociatividad comunitaria. Revista de Estudios Sociales, CPU, 1997.

Baño, Rodrigo, Participación ciudadana: elementos conceptuales, en “Nociones de una ciudadanía que crece” Correa, Enrique y Marcela Noé, editores. FLACSO, 1998.

- Sin ánimo de impugnar a nadie: Transformaciones políticas recientes, en Revista de Sociología n°15, Departamento de Sociología, Universidad de Chile, 2001.

Basaure, Mauro, “Vínculos Sociedad Civil Estado: Estudio de experiencias a nivel local abiertas a la participación deliberante de la sociedad”. Universidad de Chile, 2000.

Benitez, Jorge, La asociación Chilena de municipalidades ¿un nuevo discurso en el municipio?, en “El municipio cercenado”. LOM Ediciones, 1998.

Bobbio, Norberto, La sociedad civil, en “Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política. FCE, 1989.

Borja, Jordi y Castells, Manuel, “Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información”. Taurus, 2000.

Bourdieu, Pierre, Espíritus de Estado: Génesis y estructuras del campo burocrático, en Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Anagrama. 1998.

Briones, Guillermo, “Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales”, Trillas, México, 1992.

CAPP-Centro de Análisis de Políticas Públicas: Caminos de Innovación en ciudadanía: N° I, II y III. LOM ediciones 2000-2002.

- Los caminos que buscamos. 30 innovaciones en el fortalecimiento del espacio público local. LOM ediciones, 2000

- Espacios locales y desarrollo de la ciudadanía. 30 innovaciones para construir democracia. LOM ediciones 2001.

- Ampliando la ciudadanía, promoviendo la participación. 30 innovaciones locales. LOM ediciones, 2003.

Cavarozzi, Marcelo, Modelos de desarrollo y participación política en América Latina: Legados y paradojas, en “Capital social y cultura: Claves estratégicas para el desarrollo”. Kliksberg Bernardo y Tomassini Luciano Compiladores. FCE. 2000.

CEPAL, “Equidad, Desarrollo y Ciudadanía”. Abril de 2000.

Correa, Enrique y Noé Marcela, “Nociones de una ciudadanía que crece”, FLACSO 1998.

Cortazar, René. “Para un renovación (pero de verdad) de los partidos y de la política: Desde el asalto al Estado a la creación de redes para la acción”. CIEPLAN, mayo de 2000, serie Estudios socio-económicos N°2.

De la maza, Gonzalo. “Sociedad civil en América Latina. Dos apuntes para la reflexión”. Ponencias presentadas en seminarios internacionales, 2000, Sin editar.

Cohen Jean L., Arato, Andrew, “Sociedad civil y teoría política”. FCE, México, 2000.

Dubet, Francois. Democracia política y democracia social: ruptura de un vínculo, Sin referencia.

- Crisis de la Idea de sociedad en Revista de Sociología N° 19 del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, 1996.

Fernández, Mario, El sistema electoral Chileno: Dilucidando equívocos y adaptando fórmulas, en “Democratizar la democracia: reformas pendientes” Squella, Agustín y Sunkel Osvaldo, editores. Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile. LOM ediciones, 2000.

Fernández Oscar, “Los avatares de la noción de sociedad civil” <http://cariari.ucr.ac.cr/~oscarf/comple.html>

Filgueira, Fernando, El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. (sin referencia)

Fuentes, Claudio, Partidos y Coaliciones en el Chile de los '90: Entre pactos y proyectos. en "El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa" Drake, Paul y Jaksic Ivan (Compiladores). Colección Sin Norte, LOM ediciones, 1999.

Garretón, Manuel Antonio. “Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones”. FCE, 1995.

- ¿En qué sociedad vivi(re)mos?. Tipos societales y desarrollo en el cambio de siglo, en Estudios sociales N° 14. Argentina. Sin fecha.
- Crisis de la idea de sociedad, en Revista de Sociología N° 10 de la Universidad de Chile.
- “Democracia y democratización”. Universidad autónoma de México, 1999.
- “Política y sociedad entre dos épocas: América latina en el Cambio de siglo. Ediciones Homo Sapiens. 2000.
- “Cambios sociales, actores y acción colectiva en América latina”. Serie Políticas Sociales, N° 56, CEPAL 2001.

Garretón, Manuel Antonio y Espinosa Malva ¿Reforma del estado o cambio en la matriz sociopolítica?. (Sin referencia).

Giddens Anthony. “La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración”. Amorrortu Editores 1995.

Gobierno de Chile, Ministerio secretaria general de la presidencia, “Participación ciudadana en la gestión Pública. Marco conceptual. Junio de 2001.

González, Felipe y Viveros, Felipe. “Ciudadanía e interés público. Enfoques desde el derecho, la ciencia política y la sociología”. N° 8. Universidad Diego Portales, 1998.

González, Raúl, “Espacio local, sociedad y desarrollo. Razones de su revalorización”. PET. Ediciones Academia. 1994.

- Quiénes producen las realidades locales, en “Iniciativas sociales locales y ciudadanía hacia un Chile democrático”. Programa Ciudadanía y Gestión Local, Universidad de Chile. LOM ediciones, 2003.

Irrazábal, Ignacio, Percepciones acerca del Municipio. Continuidad y Cambios, en Revista de Estudios Públicos N° 63. Centros de Estudios Públicos, 1996.

Hardy, Clarisa. La reforma social pendiente. Ediciones Chile 21, 1997.

Jobert, Bruno. El estado en acción. Traducción de Raúl Urzúa, Sin editar

- La regulación política: el punto de vista de un politólogo. Traducción de Raúl Urzúa, Sin editar.

Joignant, Alfredo y Navia, Patricio, De la política de individuos a los hombres del partido: Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI (1989-2001), en Revista de Estudio Públicos, N° 89, verano de 2003.

Kliksberg, B. Seis tesis no convencionales sobre participación, en “Capital social y cultura: Claves estratégicas para el desarrollo”. Kliksberg Bernardo y Tomassini Luciano, Compiladores. FCE, 2000.

Lechner, Norbert, Modernización y Democratización: Un dilema del desarrollo chileno, en Revista de Estudios Públicos, N° 70, otoño 1998.

- Estado y sociedad en una perspectiva democrática. <http://www.argiropolis.com.ar/documentos/investigacion/publicaciones/papeles/lechner1.htm>

Marshall, T.H y Bottomore, Tom, “Ciudadanía y clase social”, Madrid, Alianza 1998.

Maturana, Humberto, “Matriz Biológica de la Existencia Humana” en www.matriztica.org.

Mathus, Cristian, “Municipio y ciudadanía: una relación por construir” Cordillera: Centro de estudios Municipales. 2001.

Menéndez-Carrión, Amparo y Joignant, Alfredo, “La caja de pandora: El retorno de la transición chilena”. Planeta Ariel, 1999.

MIDEPLAN, CASEN “Participación de las personas en organizaciones en Chile. Documento N° 8. 2000.

Montes Cristian. Cocuyo: Una matriz de identidad y su despliegue en submundos textuales. en Revista Chilena de Literatura N° 52, 1998.

Nef, Jorge Estado, Poder y Políticas Públicas: Una visión crítica. en “Cambio Social y Políticas Públicas” Editor, Raúl Urzúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. 1997.

Olvera Alberto J (Coordinador), “La sociedad civil: de la teoría a la realidad”. El colegio de México, 1999.

Ortega, Eugenio. Desarrollo Humano en Chile, Discurso pronunciado ante la Cámara de Diputados de Chile. 17 de mayo del 2000.

Osorio Jaime, “Fundamentos del análisis social: la realidad social y su conocimiento”. FCE, Universidad Autónoma de México, 2001.

Palma, Diego. “Experiencias innovativas en gestión local. Informe de investigación”. Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local. Universidad ARCIS. 2000.

- La Participación y la Construcción Ciudadana. Centro de Investigaciones Sociales, Universidad ARCIS.

Przeworski, Adam. “Democracia y representación”. www.clad.org.ve/rev10/0030103.pdf

Raczynski, Dagmar, Para combatir la pobreza en Chile. Esfuerzos del pasado y desafíos del presente. en “Construyendo opciones: Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo”. Cortazar, René y Vial, Joaquín, editores. CIEPLAN y Dolmen, 1998.

Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia. Descentralización: Nudos Críticos. Editoras. CIEPLAN, Asesorías para el desarrollo S.A., 2002.

- “Buenas prácticas de gestión Municipal. Lecciones y desafíos en cuatro áreas claves”. Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. 2002.

Revista La política. “Ciudadanía, el debate contemporáneo. Paidós, Octubre, 1997.

Revista Propositiones 31. Municipio 2000: Un nuevo trato. Sur Ediciones. Agosto de 2000.

Riffaterre, Michael. “Ensayos de estilística estructural”. Editorial Seix Barral, S.A. Barcelona, 1976.

- “Sobredeterminación semántica en poesía”. Traducción de Margarita Niemayer.

Roberts, Bryan “Las nuevas políticas sociales en América latina y el desarrollo de ciudadanía: Una perspectiva de interfaz.” University of Texas at Austin, 2001.

Saffirio, Eduardo, El sistema de partidos y la sociedad civil en la redemocratización chilena. en Revista de Estudios Sociales N° 82 , CPU. 1994.

Salazar, Gabriel. De la participación ciudadana. Capital social constante y capital social variable. (Explorando senderos transliberales). Sin referencia.

- El municipio cercenado, en “Autonomía, espacio y gestión: el municipio cercenado”, Salazar, Gabriel y Benítez, Jorge LOM Ediciones, 1998.

Salazar, Gabriel y Pinto, Julio, “Historia contemporánea de Chile”. LOM Ediciones, 1999.

Serrano, Claudia y Rodríguez Jorge. Como va el proceso de descentralización del Estado Chileno, en “Construyendo Opciones” Editores Cortazar, René y Vial, Joaquín. CIEPLAN-DOLMEN. 1998.

Serrano, Claudia y Vicherat Daniela. ¿Que motiva a la gente a actuar en común?. Estudio sobre Participación social en la población Malaquías Concha, comuna de la Granja. Serie de estudios Socio-económicos N° 6. CIEPLAN, Octubre de 2001.

Squella, Agustín y Sunkel Osvaldo “Democratizar la democracia: Reformas pendientes”. CAPP, LOM. Noviembre de 2000.

Siavelis, Peter, Continuidad y transformación del sistema de partidos en una transición “Modelo” En Drake y Jaksic (compiladores), 1999.

Sunkel, Osvaldo, En busca del desarrollo perdido, en “Nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo”. Editorial TRILCE, 1998.

SUR Profesionales, Boletín 15, Temas Sociales. 1997.

Tiróni, Eugenio y Agüero, Felipe. “¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?” en Revista de Estudios Públicos N° 74 otoño, 1999.

Tomassini, Luciano. Las reformas del Estado y las políticas públicas. CAPP. 1994.

Torres-Rivas, Edelberto La sociedad civil en la construcción democrática: Notas desde una perspectiva crítica, en Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9 (2001) Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, España.

Transversal. Gestión Municipal en Chile. 2001.

Urzúa, Raúl, “Globalización, Modelo Económico y transformación social: Una mirada Parcial”. Documentos de trabajo CAPP. Para el "Seminario Internacional sobre Transformaciones Económico-sociales y Políticas Públicas en América Latina." Nov. 1995.

Urzúa Raúl, Palma, Julieta, Castillo, Dante “Desigualdad y Nuevas Formas de Ciudadanía Social”, Departamento de Políticas Públicas del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad Chile. 2003. Sin editar.

Valenzuela, Samuel J. Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado, en Revista de Estudios Públicos 75, 1999.

Varas, Augusto, La democratización en América Latina: Una responsabilidad ciudadana, en “Fracturas de la Gobernabilidad”. Urzúa, Raúl y Agüero Felipe. CAPP.

Weber, Max. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

VII.- ANEXOS

- **Anexo 1. Programa de Ciudadanía y Gestión Local.**
 - **Marco teórico y metodológico**
 - **Cuestionario de Profundización**

- **Anexo 2. Experiencias Analizadas del Primer y Segundo Ciclo de Premiación del Programa Ciudadanía y Gestión Local. 1999 y 2000.**

Anexo 1. Programa de Ciudadanía y Gestión Local.

El Programa Ciudadanía y Gestión local desarrollado por la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y el Instituto de Asuntos públicos de la Universidad de Chile, busca valorar y proyectar acciones concertadas que contribuyan a un mayor reconocimiento y ejercicio de derechos y deberes ciudadanos, al fortalecimiento de organizaciones ciudadanas y a la promoción de procesos de participación para el mejoramiento de la gestión pública.

El Programa tiene como misión reconocer, promover y potenciar prácticas a nivel local que busquen desarrollar vínculos entre el sector público y los ciudadanos, tendientes a formas más participativas, eficientes y transparentes de gestión pública. Es decir, se orienta a incidir en el espacio público local, fortaleciendo la gestión más allá del municipio y de la autoridad estatal hacia todos aquellos actores que hacen posible un "buen gobierno" de la comunidad. De esta forma, se busca rescatar iniciativas tanto del sector público como del privado que:

- Amplíen el espacio público de reconocimiento de los derechos ciudadanos.
- Fortalezcan el rol y las capacidades de las organizaciones y acciones ciudadanas en el ejercicio y defensa de sus derechos.
- Promuevan procesos de participación que incidan en el mejoramiento de la gestión pública del estado a nivel local y su capacidad de diálogo y respuesta frente a las necesidades reales de la comunidad¹⁵⁸.

La información utilizada para este propósito se circunscribe a la provincia de Santiago, con iniciativas participantes en los dos ciclos de premiación realizados por el Programa en sus cuatro años de funcionamiento.

En términos metodológicos se procedió a analizar la información contenida en la base de datos existente, con el objeto de obtener una descripción general de las iniciativas. Luego a partir del análisis de los cuestionarios de profundización se elaboró un conjunto de indicadores que dieran cuanta de información más específica no contenida en la base de datos inicial. Este procedimiento cuenta con limitaciones debido a que la información de tipo cualitativa fue codificada en indicadores genéricos que permitieran captar más detalladamente la información recopilada.

Marco conceptual del Programa

El Programa Ciudadanía y Gestión Local – *Un estímulo a la innovación*, gira en torno a tres conceptos centrales: innovación, ciudadanía y gestión. Ello dio origen a los tres criterios ejes para la evaluación de experiencias, expresados como **innovación**

¹⁵⁸ Programa ciudadanía y gestión Local. Metodología de evaluación y selección primer y segundo ciclo de premiación.

materializada, desarrollo de ciudadanía y vinculación entre sociedad civil y gestión pública. Estos criterios se aplicaron en grados de creciente profundidad a medida que avanzó el proceso de evaluación, al mismo tiempo que se incorporaron dos criterios adicionales, referidos a la **proyección** y la **representatividad**. El siguiente cuadro muestra los principales elementos descriptivos de los criterios utilizados.

Cuadro: Criterios de evaluación del Programa

Criterios	Algunos puntos descriptivos
Innovación	Orientado a identificar las <i>experiencias innovadoras</i> , este criterio define a la innovación como un proceso que implica la incorporación de nuevas prácticas, las que pueden ser originales o corresponder a redefiniciones o adaptaciones de prácticas existentes o en desuso. La innovación se sitúa desde la identificación de cierta problemática a superar, o la concepción de un cambio, hasta su materialización. Se exigió que la innovación hubiera alcanzado, en algún grado, esta última etapa del proceso innovativo y que sus participantes estuvieran conscientes de dicha innovación. Junto a ello, se priorizó que la innovación tuviera un carácter más cultural que tecnológico, es decir, orientada a la introducción de nuevas ideas, nuevas concepciones de administración de recursos, de relación con el medio y la comunidad, de organización social. La diversidad de objetivos y de contextos de las iniciativas han hecho imposible manejar un concepto de innovación en términos de una definición substantiva respecto de la cual se pueda evaluar y seleccionar. Esto motivó a que se conjugaran, por una parte, la propia versión de la iniciativa respecto de lo innovador de sus prácticas y, por otra, la evaluación de esta característica por parte de expertos en cada tema. En la medida en que el número de iniciativas a evaluar fue decreciendo, fue posible agruparlas temáticamente y, enfrentadas a sus pares, considerar más objetivamente su carácter innovador
Ciudadanía	Orientado a evaluar el estímulo al <i>desarrollo de ciudadanía</i> , este criterio apunta a evaluar los grados en que la iniciativa estimula y fortalece la participación activa de las personas dentro del quehacer público local o nacional. En consecuencia, se evalúa el grado en que las iniciativas desarrollan capacidades individuales y colectivas para la acción en la vida pública, así como la existencia de una estrategia concreta para hacer que los cambios que las iniciativas promueven en esta dirección queden efectivamente asentados en la realidad sobre la que ellas intervienen.
Gestión	Orientado a identificar la existencia de <i>vínculos entre la sociedad civil y la gestión pública local</i> , este criterio apunta a identificar las iniciativas que presentan un trabajo conjunto entre actores de la sociedad civil y del estado. Se pretende evaluar la orientación de la iniciativa a la apertura hacia el mundo institucional que no le es propio. Esto significa que desde el mundo público estatal se evalúa la existencia concreta de una apertura hacia la sociedad civil y el carácter de dicha apertura; en cambio, desde el mundo de la sociedad civil se evalúa la existencia concreta de una orientación hacia la interacción con el mundo público estatal, así como el carácter de dicha orientación.
Criterios utilizados a partir de la Segunda etapa de evaluación / selección	
Proyección	Orientado a evaluar la <i>replicabilidad</i> de la iniciativa o de alguno de sus componentes, este criterio apunta a identificar a las iniciativas que cuentan con un mayor efecto multiplicador y potencial para el aprendizaje.
Representatividad	Orientado a lograr un equilibrio de variables temáticas, regionales e institucionales en el conjunto de las iniciativas seleccionadas.

A continuación se presentan los cuestionarios de profundización que llenaron las experiencias participantes del concurso y que habían pasado a la etapa de semifinalistas.

CUESTIONARIO DE PROFUNDIZACION. Ciclo 1999-2000

CUESTIONARIO DE PROFUNDIZACION SEGUNDA ETAPA DE SELECCION

Este cuestionario apunta a conocer de manera sintética diversos aspectos relevantes de la iniciativa que ustedes desarrollan o desarrollaron, para su posterior evaluación. Con esta información nosotros podremos realizar una evaluación más precisa que aquella que nos llevó a seleccionar esta iniciativa para la segunda fase.

Dada la extensión del cuestionario, les recomendamos leer todas las preguntas contenidas en él antes de comenzar a responder, con el objeto de presentar la información específica bajo la pregunta correspondiente y en la secuencia solicitada, facilitando así el proceso de evaluación, ya que la información no atinente nos produce problemas al momento de evaluar. En cualquier caso, rogamos no extenderse demasiado.

Las iniciativas no necesariamente tienen que responder a todas las preguntas de nuestra ficha. Muchas preguntas, tal vez, no sean pertinentes a vuestra iniciativa en particular. Por ello, no se preocupen si la ficha no es completada en cada cuadro y limítense a contestar sólo aquellas preguntas que sean pertinentes a la iniciativa que ustedes postulan.

Si desea complementar la información, puede anexar documentación adicional, incluyendo material gráfico.

Frente a cualquier duda o problema para contestar las preguntas, no duden en contactarse con nosotros.

Muchas gracias.

ANTECEDENTES DE IDENTIFICACION

Código: Nombre de la iniciativa: Nombre de la organización responsable: Nombre y cargo de la persona responsable: Nombre y cargo de la persona que responde este cuestionario:
--

II. CONCEPTO Y OPERACIONALIZACION DE LA INICIATIVA

Describa sus principales objetivos y logros (alcanzados hasta ahora y por alcanzar)

Cobertura geográfica (alcance barrial, interbarrial, comunal, etc.) y poblacional (nº aproximado de participantes desglosado por sexo)
--

--

Indique los principales recursos con que cuenta la iniciativa (sin entrar en detalles)

Recursos financieros (monto anual y origen)	Recursos materiales (espacio, equipos, infraestructura)	Recursos humanos (N° de hombres y de mujeres; jornadas profesionales, técnicas, administrativas y voluntarias)

¿Qué metodología de intervención se utiliza (o utilizó) y a través de qué acciones?

Metodología de intervención	Acciones en marcha

Procesos de Evaluación o Sistematización (si se han realizado, cómo se hicieron; cuáles fueron sus principales resultados)

--

III. INNOVACION

¿Cómo se originó la iniciativa? (de dónde surgió, quién la promovió, relación con otros programas, etc.)

--

Describa el tipo de innovación que aporta esta iniciativa (ya sea con relación a prácticas anteriores, o a programas de similar naturaleza)

--

¿Cómo ha reaccionado el entorno (medio institucional, social, político, etc.) a la práctica innovadora?

--

¿Cómo ha evolucionado la innovación desde su puesta en práctica? (etapas, momentos clave)

--

¿Conoce otras experiencias innovadoras similares? ¿Ha tenido contacto con ellas?

--

IV. CIUDADANIA

1. ¿Quiénes participan en la iniciativa?

Actores principales	¿Cuáles/cuántos son?	Tipo de compromiso o aporte (financiero, de capacitación, instalaciones, etc.)	Rol en la iniciativa	¿En qué etapa de la iniciativa se desarrolló la integración con estos actores?
Actores sociales				
Instituciones gubernamentales				
Instituciones de la sociedad civil				
Otros				

2. ¿Cuáles son las principales formas de interacción entre los actores?

--

3. ¿Cuáles son las principales formas de participación de los actores en el desarrollo de la iniciativa? (es permanente o sólo en alguna de las etapas, en cuales, de qué manera)

--

4. ¿Cuáles han sido los principales aprendizajes de los actores sociales y/o de la comunidad con respecto a su rol ciudadano?

--

5. ¿Cómo se plantean hacer sostenible la iniciativa?

--

V. GESTION

1. ¿Cuál es la relación entre la iniciativa y los organismos de gestión local u otros organismos públicos? (relación formal/informal, inserción total o parcial, coordinación, convenio, contactos, etc.) ¿Cómo se plantean a futuro esta relación?

--

2. ¿Qué tipo de participación tienen los actores frente a los organismos de gestión local u otros organismos públicos? Especifique el grado de injerencia en acciones, políticas, planes

y programas en relación con la iniciativa, indicando en qué consiste la participación: si en la forma de consulta, identificación de problemas, elaboración de propuestas, formulación/diseño de acciones, ejecución, fiscalización, evaluación, monitoreo, etc.

3. Describa si la experiencia ha incidido en las prácticas de gestión pública a nivel local, como por ejemplo cambios en la política, creación de un nuevo programa, puesta en práctica de un plan, cuenta pública, etc.

4. ¿Se contempla el traspaso de competencias del sector público a los actores de la iniciativa? Si es así, ¿de qué manera?

VI. SINTESIS Y COMENTARIOS.

Expresar aquí una visión sintética de cómo percibe su iniciativa en términos globales.

1. ¿Cuáles son sus principales fortalezas y debilidades, tanto internas como externas?

	Internas	Externas
Fortalezas		
Debilidades		

2. ¿Cuáles son a su juicio los aspectos claves o mínimos necesarios que permitirían replicar una iniciativa de este tipo en otro lugar?

Identifique los aspectos de la experiencia que considera más relevantes para compartir y difundir ampliamente, como una forma de promover la innovación y el aprendizaje sobre ciudadanía y gestión local.

¿Qué destacaría para ser observado en una visita a terreno?

Comentarios adicionales/ Otros aspectos que desee destacar sobre la iniciativa

CUESTIONARIO DE PROFUNDIZACION. Ciclo 2000-2001

CUESTIONARIO DE PROFUNDIZACION Para la Segunda Fase de Selección. Ciclo 2000-2001

Este cuestionario se orienta a conocer en profundidad aspectos relevantes de la iniciativa que ustedes desarrollan o desarrollaron, asunto que permitirá una mejor evaluación de su experiencia en esta segunda fase del proceso de selección.

Dada la extensión del cuestionario, les recomendamos leer todas las interrogantes contenidas en él antes de comenzar a responder, con el objeto de presentar información específica y sintética bajo las preguntas que corresponda y en la secuencia solicitada. Sin duda estos elementos facilitarán el proceso de evaluación.

En caso que la experiencia no aborde algunos de los aspectos por los cuales se les consulta, ya sea porque no son preguntas pertinentes a la iniciativa o porque aún no han desarrollado ciertas temáticas, se ruega especificar el por qué de la respuesta negativa.

De igual modo, en caso que la experiencia lo requiera, o para complementar la información de este cuestionario, puede anexarse documentación adicional, incluyendo material gráfico (informes de evaluación, sistematización, periódicos, revistas, videos, fotos, afiches, etc.).

Frente a cualquier duda o problema para contestar las preguntas, no duden en contactarse con nosotros.

Muchas Gracias.

I. ANTECEDENTES DE IDENTIFICACION

Código: (Dejar en Blanco)

Nombre de la iniciativa:

Número de Organizaciones que ejecutan esta experiencia

Nombre de la organización responsable de esta experiencia:

Nombre y cargo de la persona responsable de esta experiencia:

Nombre y cargo de la persona que responde este cuestionario:

Dirección (para correspondencia) de la persona responsable de esta experiencia:

Personalidad Jurídica de la Institución que postula.

II. CONCEPTO Y OPERACIONALIZACION DE LA INICIATIVA

Contexto:

Describa el contexto donde se inserta la experiencia (social, político, económico, medioambiental, cultural, etc., de acuerdo a las características que considere pertinentes para comprender a su experiencia).

Objetivos:

Describe los objetivos bajo los cuales se orienta esta experiencia.

Logros:

Describe los logros generales alcanzados por esta experiencia y que tengan relación con los objetivos propuestos.

Describe los desafíos pendientes a los que se enfrenta esta experiencia (logros por alcanzar).

Enumere las actividades realizadas por la experiencia y que puedan ayudar a comprender los logros de esta.

Describe los logros no intencionados (no buscados dentro de los objetivos iniciales) pero alcanzados por esta experiencia.

Señale las dificultades que esta iniciativa ha tenido y tiene para su desarrollo. Mencione también los aspectos que potenciarían su experiencia y/o contribuirían a superar esas dificultades.

Cobertura:

¿Esta experiencia se inserta en Programas (gubernamentales y/o no gubernamentales) de mayor alcance?

SI ____ NO ____

Señale ¿Cuál Programa?: _____

Pensando en el alcance de su iniciativa: ¿Cuál es el ámbito territorial en que se desarrolla esta experiencia (marque con una x la respuesta que corresponda)?

Barrial/Poblacional	Varios barrios /poblaciones	Comunal	Varias comunas
Provincial	Varias provincias	Regional	Varias Regiones

Otra (especifique): _____

Especifique en qué: Barrios, Comunas, Provincias y/o Regiones se desarrolla su experiencia:

Barrios:	Comunas:	Provincias:	Regiones:

Identifique el número aproximado de Ejecutores Directos y Participantes de esta iniciativa según sexo:

Item	20.1 N° Ejecutores Directos	20.2 N° Participantes
N° Hombres	20.1.a	20.2.a
N° Mujeres	20.1.b	20.2.b

Recursos:

Indique los principales recursos con los que cuenta la iniciativa:

Recursos Financieros

Montos anuales	Origen

Recursos Materiales

Infraestructura, equipamiento, materiales, etc.

Recursos Humanos

Profesionales, técnicos y administrativos, Número de hombres y mujeres que participan en la experiencia (cantidad y especialidad)	Jornadas de trabajo de profesionales, voluntarios, personal técnico, administrativo, etc.

Metodología de trabajo

Describa la metodología de trabajo con la cual se implementa esta experiencia.

--

Señale las acciones y actividades que ha desarrollado esta experiencia.

--

Diagnostico, sistematización y evaluación

¿Han realizado diagnósticos del contexto donde se inserta su experiencia?

SI ____ NO ____

Si la respuesta es afirmativa ¿cómo se realizaron esos diagnósticos y cuándo?

--

¿Han realizado procesos de evaluación y/o sistematización?

SI ____ NO ____

Si la respuesta es afirmativa ¿cómo se realizaron esas evaluaciones y/o sistematizaciones y cuándo?

Difusión de la experiencia

¿Han generado instancias, espacios o actividades de difusión de su experiencia?

SI ____ NO ____

¿Cuáles instancias, espacios o actividades de difusión de su experiencia?

¿Por qué ha generado dichas instancias?

INNOVACION

Origen:

¿Cómo se originó la iniciativa? (de dónde surgió, quién la promovió, relación con otros programas, etc.)

Relación con otros:

¿Conoce otras experiencias innovadoras de similares características?

¿Ha tenido contacto con ellas?

SI ____ NO ____

¿Con cuáles experiencias?

¿Ha desarrollado algún tipo de vínculos con ellas? ¿Cuáles vínculos?

Descripción de la innovación

Describa el tipo de innovación que aporta esta iniciativa (ya sea con relación a practicas anteriores, o a programas de similar naturaleza)

--

¿Cómo la iniciativa ha experimentado el proceso de innovación desde su puesta en práctica?

--

¿Cómo ha reaccionado el entorno (medio institucional, social, político, etc.) a la práctica innovadora?

--

IV. CIUDADANIA

Participantes

¿Quiénes participan en la iniciativa?

Actores principales	¿Cuáles y cuántos son?	¿Qué compromisos o aportes (financiero, de capacitación, instalaciones, etc.) desarrollan?	¿En qué etapa de la iniciativa se desarrolló la integración con estos actores?
43.1 Agentes Intermediarios	44.1	45.1	46.1
43.2 Organizaciones Sociales, Comunitarias y de Base.	44.2	45.2	46.2
43.3 Gobierno Local	44.3	45.3	46.3
43.4 Instituciones de Gobierno Central	44.4	45.4	46.4
43.5 Otros	44.5	45.5	46.5

Formas de participación y relación de los actores

47. ¿Cuáles son las principales formas de interacción entre los actores?

--

¿Cuáles son las principales formas de participación de los actores en el desarrollo de la iniciativa?

48.1 En relación al tiempo de duración de la experiencia.

48.2 Describa el tipo de Participación

48. Actores	48.1 Participación en relación al tiempo	48.2 Tipo de Participación
48.a	48.1.a	48.2.a
48.b	48.1.b	48.2.b
48.c	48.1.c	48.2.c
48.d	48.1.d	48.2.d

Rol ciudadano

¿Cuáles son las tareas y roles que desempeñan los diferentes actores en la iniciativa?

¿Cuáles han sido los principales aprendizajes de los actores sociales y/o de la comunidad con respecto a su rol ciudadano?

Sostenibilidad y proyección

¿Considera que esta experiencia puede durar en el tiempo?

SI ____ NO ____

¿Qué elementos facilitan su duración en el tiempo?

¿Cómo se proyecta esta experiencia en un futuro próximo? (5 años)

¿Considera que esta experiencia puede ser replicable por otros? (por qué, en qué aspectos, etc.)

V. VINCULOS SOCIEDAD CIVIL- ESTADO

Complete la siguiente información de acuerdo a las organizaciones con las que se vincula su experiencia. Por ejemplo si en el desarrollo de su iniciativa participan la municipalidad y varias organizaciones sociales, sólo deberá contestar la Parte A (Gobierno Local) y la Parte C (Sociedad Civil) de esta sección.

Parte A: Vínculos con Gobierno Local (Municipio)

¿Cuál es la relación entre la iniciativa y los organismos de gestión local?

Especifique y describa esas vinculaciones.

¿Cómo se plantean a futuro esta relación?

Describa si la experiencia ha incidido en las prácticas de gestión pública a nivel local, como por ejemplo cambios en la política, creación de un nuevo programa, puesta en práctica de un plan, cuenta pública, etc.

¿Se contempla el traspaso de competencias del sector público a los actores de la iniciativa? Si es así, ¿de qué manera?

Parte B: Vínculos con Entidades de Gobierno Central

¿Cuál es la relación entre la iniciativa y otros organismos públicos?

Especifique y describa esas vinculaciones.

¿Cómo se plantean a futuro esta relación?

Describa si la experiencia ha incidido en las prácticas de gestión pública a nivel local, como por ejemplo cambios en la política, creación de un nuevo programa, puesta en práctica de un plan, cuenta pública, etc.

¿Se contempla el traspaso de competencias del sector público a los actores de la iniciativa? Si es así, ¿de qué manera?

Parte C: Vínculos con Organismos de la Sociedad Civil

65. ¿Cuál es la relación entre la iniciativa y otros organismos de la sociedad civil?

66. Especifique y describa esas vinculaciones.

67. ¿Cómo se plantean a futuro esta relación?

--

68. Describa si la experiencia ha incidido en las prácticas de gestión pública a nivel local, como por ejemplo cambios en la política, creación de un nuevo programa, puesta en práctica de un plan, cuenta pública, etc.

--

VI. SINTESIS Y COMENTARIOS

Expresar aquí una visión sintética de cómo percibe su iniciativa en términos globales

¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades al interior de la experiencia?

70.1 Fortalezas	
70.2 Debilidades	

¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades en la relación con el medio- contexto (al exterior de la experiencia)?

71.1 Fortalezas	
71.2 Debilidades	

¿Cuáles consideran ustedes son los facilitadores y los obstaculizadores que han acompañado a esta experiencia?

72.1 Facilitadores	
72.2 Obstaculizadores	

73. ¿Cuáles son a su juicio los aspectos claves o mínimos necesarios que permitirían replicar una iniciativa de este tipo en otro lugar?

--

74. Identifique los aspectos de la experiencia que considera más relevantes para compartir y difundir ampliamente, como una forma de promover la innovación y el aprendizaje sobre ciudadanía y gestión local.

--

75. ¿Qué destacaría para ser observado en una visita a terreno?

--

76. Comentarios adicionales/ Otros aspectos que desee destacar sobre la iniciativa

--

Anexo 2. Experiencias Analizadas del Primer y Segundo Ciclo de Premiación del Programa Ciudadanía y Gestión Local. 1999 y 2000.

A continuación se señalan los nombre de las experiencias analizadas de los dos primeros ciclos de premiación del Programa. Ellas se dividen en: 40 experiencias de la sociedad civil, 12 experiencias municipales y 3 experiencias de organismos públicos locales.

40 experiencias de la sociedad civil:

ONGs. Ciclo 1999 y 2000
13/001/99 Corporación Programa De Atención Para Drogadictos: Caleta Sur
13/020/99 Participación De La Mujer Trabajadora En La Vigilancia Y Control De La Contaminación
13/021/99 Los Jóvenes Y Sus Derechos: Una Relación Necesaria
13/040/99 Estrategias Para La Participación De La Comunidad, En Torno A La Problemática Medio Ambiental
13/041/99 Centro De Estudios Y Atención Del Niño Y La Mujer, CEANIM
13/055/99 Incorporando Niños Y Niñas A Una Comunidad Acogedora
13/056/99 Casa Ecológica, Primer Centro De Atención Primaria Ambiental
13/059/99 Para Tverte Mejor
13/075/99 Sustentabilidad Ciudadana En Conchalí Desde Las Antenas Ambientales
13/078/99 Programa De Desarrollo Local Impulsa
13/082/99 Programa Género Y Violencia Doméstica, Corporación De Desarrollo De La Mujer, DOMOS
13/084/99 Identidad Legüña. Sus Organizaciones, Dirigentes Y Las Nuevas Iniciativas De Desarrollo Local
13/097/99 Promoción De La Organización De Condominios De Viviendas Sociales
13/098/99 Formando Ciudadanía Desde Lo Local: El Fomento De La Participación En La Gestión Local
13/104/99 Casa De Apoyo Socio-Afectivo A Niños Y Jóvenes Con Adicciones - El Volcán
13/116/99 Estrategias De Seguridad Ambiental En La Región Metropolitana. Comuna San Joaquín
13/129/99 Modelando La Greda: Participación Ciudadana Para El Mejoramiento Ambiental En Huechuraba
13/130/99 Prevención Del Consumo De Drogas En El Liceo
13/015/00 Centro De Prevención Para Niñas Y Niños Y Adolescentes Trabajadores
13/041/00 Los Jóvenes Y Sus Derechos: Una Relación Necesaria
13/044/00 Manos Unidas: Capacidades Para La Gestión Ambiental Local
13/078/00 Universidad Abierta
13/096/00 Programa De Apoyo Integral A Mujeres Que Viven Con El Virus De Inmunodeficiencia Humano
Organizaciones sociales ciclo 1999 y 2000
13/022/99 Encuentro De Teatro Popular Latinoamericano (ENTEPOLA) Chile La Utopía Vive
13/031/99 Centro De Formación, Capacitación Integral Y Servicios Comunitarios Casa De La Mujer de Huamachuco

13/052/99 Implementos Y Sueños En Acción
13/083/99 Red Acción Ciudadana Por El Medio Ambiente (ACPEM) (Red)
13/156/99 Consejo De Desarrollo Local De Salud. Centro De Salud La Feria
13/168/99 Centro De Formación Y Capacitación Alternativa. Programa: Liderazgo Infantil
13/028/00 Una Mano Amiga Para Ti: Organización Comunitaria De La Pintana
13/030/00 Red De Centros De Educación Comunitaria (Red)
13/036/00 Santiago Amable
13/051/00 Recursos De Protección A Favor De Personas Viviendo Con Vih/Sida (PvviH)
13/052/00 Radio Comunitaria Amanecer De La Florida
13/053/00 Centro De Rehabilitación Creado Y Administrado Autogestionadamente Por Los Propios Padres y Amigos
13/054/00 A Paso Firme Con La Casa Para Todos
13/093/00 Recolectores En Red Para El Reciclaje (Red)
13/095/00 Centro De Prevención Y Rehabilitación En Drogodependencias La Legua
13/109/00 Promoción Organizacional Coordinadora De Desarrollo Local Población 4 De Septiembre
13/118/00 Red De Miniproyectos De Promoción De Salud Que Favorecen La Integración Familia-Escuela

12 experiencias del Municipio:

Municipalidades ciclos 1999- 2000.

13/005/99 Plan De Desarrollo Comuna De El Bosque: Juntos Construyendo El Siglo 21(1999-2002)
13/010/99 Monitores En Acción Del Programa De Prevención De Drogas
13/013/99 Promoción De Los Derechos Del Niño A Través Del Fortalecimiento De Una Red Por La Infancia
13/018/99 Escuela De La Mujer Elena Caffarena
13/071/99 Líneas De Redes De Apoyo Del Centro De Atención Y Prevención En Violencia Intrafamiliar
13/120/99 Monitores Escolares Por La Vida Sin Drogas.
13/135/99 Segunda Convención De Santiago
13/138/99 Remodelación De Pasajes Población Villa La Reina
13/140/99 Programa Habitacional: Torreones De La Reina
13/171/99 Centro Diurno De Discapacidad Psíquica De Renca
13/066/00 Revista De La Red De Organizaciones Sociales De Mujeres De Renca Voz De Mujer.
13/107/00 Fomento De La Planificación Social De Las Mujeres Organizadas Y No Organizadas De La Comuna

3 experiencias de organismo públicos locales:

Corporación de salud
13/099/00 Consejo Local De Salud
13/107/99 Encuesta De Satisfacción Usuaría En La Florida, Su Opinión Es Importante
Escuela pública
13/014/99 Gobierno Escolar De Los Niños