

El trabajo que a continuación se presenta —*Municipio 2000. Un nuevo trato: Democracia local y calidad de vida para todos*— tuvo como punto de partida un estudio realizado por SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación, para el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en el marco de un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, durante el primer semestre de 1999.

La elaboración de este estudio incluyó entrevistas y grupos de discusión con cerca de 150 personas en cuatro regiones del país —regiones Quinta, Sexta, Novena y Metropolitana—, entre dirigentes locales, políticos locales, funcionarios municipales y autoridades regionales. Tal trabajo de campo fue complementado con entrevistas a informantes claves del acontecer nacional y expertos en el ámbito técnico, para que contribuyeran con sus planteamientos a la formulación de esta propuesta.

El objeto de estudio fue la percepción sobre el estado del país en cuanto a calidad de vida, equidad y democracia durante los diez años de gobierno de la Concertación, dimensiones que corresponden a las metas transversales de su programa político durante esta década. La meta era la elaboración de una agenda municipal que contuviera líneas de acción desarrollables en el ámbito comunal por los municipios, la ciudadanía y el gobierno central, para avanzar en la constitución de verdaderos gobiernos locales.

Municipio 2000. Un nuevo trato: democracia local y calidad de vida para todos

El trabajo presentado a continuación forma parte de la Agenda de Desarrollo Local 2000–2006, investigación realizada por SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación para el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en el marco del proyecto Gobernabilidad Democrática y Plan de Acción 1997-2000 CHI/96/011, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se publica con el permiso del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Este artículo contiene una propuesta política y estratégica en torno al municipio, entendido como gobierno local, materializada en un programa de gobierno. Esta propuesta está organizada en una agenda que muestra un camino posible de integración del municipio como parte de un proyecto de país, orientado al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y a la equidad entre ellos. Es esta una dinámica que contribuye a la profundización de la democracia en Chile, y a la cual nos sumamos.

La Agenda es una apuesta. Ha sido construida a partir de las experiencias y percepciones de los actores locales, de las opiniones de informantes y técnicos nacionales y de la teoría política. El trabajo aquí presentado se organiza en tres partes principales: un capítulo conceptual, que proporciona los fundamentos teóricos de la Agenda; un capítulo analítico, que fundamenta la Agenda desde las comprensiones de los actores locales; y la presentación de la Agenda misma.

1. Conceptos fundamentales: democracia, igualdad y calidad de vida

Para comprender la Agenda que presentamos, creemos útil una breve reseña, por una parte, de las hipótesis que guiaron el trabajo; y por otra, de la forma de abordar los conceptos básicos del mismo.

Respecto a nuestras hipótesis de trabajo, no hay nada mejor que explicitarlas:

- En primer lugar, creemos que el municipio aporta, o puede aportar, a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y la equidad entre estos, con lo que también contribuye a la profundización de la democracia en el país.

- Segundo, consideramos el municipio como el espacio donde el ciudadano puede percibir, cara a cara, la calidad de vida y la equidad como “productos de la democracia”, haciéndola indispensable.
- Y tercero, el municipio debe formar parte de un proyecto país, y contribuir a hacer irreversible el proceso democrático nacional.

En suma, nuestra propuesta apunta a contribuir al perfeccionamiento de la democracia y a la descentralización y modernización del estado.

1.1 La democracia

Hoy en día, en Chile, como en muchos otros países en América Latina, la oposición democracia/dictadura ya no es suficiente para definir la democracia deseada. Debemos distinguir la democracia de la no-democracia, para poder darle sentido a la primera. Así, debemos reconocer y distinguir entre *los amigos de la democracia* y *los enemigos de la misma*.

La distinción, no obstante, no limita el pluralismo, puesto que entre los amigos de la democracia hay divergencias en cuanto a proyectos y perspectivas de sociedad. Es en esta pugna continua, en esta relación de fuerzas, que se constituye el proceso democrático, cuyo actor por excelencia es el ciudadano.

Los ciudadanos conforman la sociedad civil en tanto sujetos, y grupos de sujetos, que se relacionan y expresan en forma relativamente independiente del estado, sin perjuicio de que se relacionen con él. Cuando hablamos de estado, nos referimos al estado representativo, que reconoce los derechos políticos de los individuos. Afirmamos los derechos individuales como necesarios y factibles de que todo individuo los haga valer frente al estado. A este respecto, recogemos el planteamiento de Alain Touraine (1997) sobre la necesidad de una sociedad más independiente del estado y más amparada en la sociedad civil. Ella haría posible la consolidación del sujeto múltiple, siempre y cuando se cumpliera una condición básica: que el espíritu democrático esté presente transversalmente en los sectores sociales.

Al hablar de ciudadano, optamos por un reconocimiento de sus múltiples dimensiones —racional, emocional, diversa— y de sus múltiples derechos y deberes. Por tanto, hablamos de ciudadanos diversos. Otro elemento fundamental del ciudadano que construye la democracia real e irreversible, es que tiene poder para interlocutar con el estado. Este poder, como reconoce Viveros (1998), es desigual e incide en los diferentes grados de participación a los que pueden acceder las personas.

Nos detendremos un momento en la constitución de ciudadanía, ya que es la fuerza fundamental que posibilita la concreción de la Agenda.

La constitución de un individuo en ciudadano no es automática. Requiere la posibilidad de participación real, en tanto derecho humano —individual y colecti-

vo— a incidir en los diferentes ámbitos de la vida social (Viveros 1998), y en tanto deber social del conjunto de los ciudadanos y del estado, que configura la vida democrática de un pueblo.

Lo anterior es condición externa necesaria para el ejercicio de ciudadanía. Sin embargo, internamente los ciudadanos no están necesariamente habilitados para ejercer sus derechos e, incluso, para exigirlos. Es necesario un proceso que involucre muchas variables socioculturales, que en muchos casos es lento y caro, pero que es indispensable para construir ciudadanía. La construcción de ciudadanía es un proceso que requiere igualdad de acceso a la participación, y apresto de los sujetos para que sean capaces de participar.

Las relaciones que pueden establecerse entre el estado representativo y la ciudadanía diversa están marcadas por una distinción fundamental que cruza la Agenda: la distinción entre *la política* y *lo político*. Lo político es la dimensión propia de la diversidad en las relaciones humanas. Y son estas relaciones —entre las que no hay que olvidar la conflictividad, los acuerdos, las empatías, la emocionalidad— los elementos constitutivos de *lo social* (Canetti 1966: 200). La política es la ordenación institucional de lo político: el orden en la diversidad. Ambos elementos son cara y cruz de la dimensión política que legitima el poder en el estado moderno. En suma, la dimensión política se constituye por la relación entre la política y lo político.

1.2 La igualdad y la equidad

Cuando realizamos nuestro trabajo de campo, le preguntamos a la gente sobre la equidad. Sin embargo, muchas de las respuestas se referían a la igualdad, como concepto más cercano. La igualdad, como concepto, nos remite al equilibrio en la distribución de bienes y en la producción de los mismos. La equidad, por su parte, se centra en la distribución y considera el “derecho cultural a la diferencia y a la igualdad de oportunidades” (*Terres des Hommes* 1997: 14). Creemos que el concepto de igualdad incluye y hace posible la equidad, ya que hace posible la diversidad (Cacciarim 1993: 4 - 15).

Igualar no es sinónimo de uniformar: en democracia caben las diferencias en una perspectiva igualitaria, como lo señala Chantal Mouffe en su modelo de “Democracia plural y radical” (1999: 24). Según este modelo, la diversidad se expresa en las múltiples luchas democráticas por reivindicar diferentes intereses o perspectivas. Estas luchas deben tener algún elemento que las unifique; una “cadena de equivalencias” (op. cit). Este elemento unificador es la noción de *derecho democrático, de todas y todos, a construir y utilizar el espacio público —en sentido social y político—, y a reivindicar diversas perspectivas*. La naturaleza de este derecho es la misma del derecho a la vida, a la libertad o a la educación: la de un derecho humano fundamental.

La noción de derecho democrático no es automática. Debe construirse y consolidarse como sentido común entre los grupos para que articulen sus exigencias de acuerdo con los principios de equivalencia democrática: tu derecho de asalariado es equivalente a mi derecho de mapuche en tanto son derechos democráticos: de participación, visibilización y existencia. Si cualquiera de ellos es violado, no pierde solo un grupo, pierde la sociedad entera, porque se debilita la democracia, que necesita de la pluralidad para sobrevivir como tal. La función de un modelo de este tipo es profundizar la democracia, conectando las diferentes luchas democráticas, de tal forma que se pueden pensar conjuntamente la libertad individual y política, sin contraponerlas.

1.3 *La calidad de vida*

La mejora en la calidad de vida se liga a la obtención de mayor bienestar. Nos preguntamos, entonces, si el bienestar es una dimensión subjetiva u objetiva. De esa respuesta depende el tipo de abordaje que demos a la calidad de vida. Nosotros optamos por considerar tres criterios básicos al hablar de calidad de vida (Parfit: 1984, apéndice 1):

- *La importancia de la experiencia.* Nada puede afectar la calidad de vida si no se afecta la experiencia de vivir esa vida. Así, distintos bienes satisfarán distintas experiencias de vida.
- *El criterio del individuo.* El individuo es el que finalmente decide qué es bueno y qué es malo para él, en un determinado momento. De ese modo, cada individuo sabrá cuál bien es el que más le conviene.
- *El criterio de imparcialidad.* Hay un conjunto de bienes mínimos, social y biológicamente establecidos, que son convenientes para las personas.

Retomando la pregunta sobre la objetividad y la subjetividad, los tres criterios que se consideran en los párrafos anteriores reconocen la necesidad de construir el concepto de calidad de vida engarzando elementos objetivos (criterios mínimos de servicios básicos, eficiencia, productividad mínima esperada) con los criterios subjetivos (especificidades individuales o de grupo, culturales, locales, experienciales).

La calidad de vida se inscribe en el marco de la vida cotidiana, caracterizada, al decir de Lechner, por las rutinas que contribuyen a la producción y reproducción de certezas básicas (1990). En esta dimensión se encuentra un vínculo fundamental que conecta la diversidad de *lo político* con la búsqueda de orden de *la política*. La vida cotidiana aparece como una bisagra de unión, donde la persona (sujeto múltiple) decide, actúa e interpreta, pasando desde y hacia distintos planos: público, privado, psicológico, social, laboral, familiar, etc.

Así, si nos centramos en lo cotidiano y en espacios más reducidos, espacios locales, tanto la democracia como la igualdad adquieren un sentido cotidiano al estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida.

El espacio local es un buen nivel, además, para promover las identidades culturales diversas, las cuales “nacen del sentido de pertenencia que tienen sus pobladores y nacen de los símbolos que la definen ante el mundo” (Gómez Buendía 1994: 144). Hay que tener claro que las unidades locales no son islas homogeneizadas, sino que responden a una realidad diversa y multicultural (Touraine 1997: 172).

Por último, cabe consignar que el municipio y el ámbito local nunca son autosuficientes. Ellos constituyen y son constituidos por un abanico de relaciones con otros espacios, expresados por flujos y conexiones (Magnusson: 1996). Estas relaciones existen con, y dentro, de lo estatal y lo no estatal, en un espacio, público o semipúblico, que permite conectar a la gente y el gobierno. Cabe en este espacio tanto la política como lo político. Por tanto, si bien nuestra reflexión se centra en solo uno de los espacios en los que se construye la democracia, tenemos la clara convicción de que es necesario establecer lazos de comunicación con los otros espacios: la región, el estado central, la ciudadanía, haciendo todos los esfuerzos para incorporar la diversidad que se aloja en cada uno de ellos.

2. Percepciones de los actores: democracia, equidad y calidad de vida

2.1 *La democracia*

Distintos actores del ámbito social y político —dirigentes sociales, políticos locales, funcionarios municipales y autoridades gubernamentales— perciben la democracia, en una primera instancia, como un conjunto de atributos relacionados con la convivencia pacífica, la participación social, el respeto a las personas, los derechos humanos, la libertad de expresión, todo ello en el marco de criterios de justicia social y cercanía con las autoridades. Para los mismos actores, ese conjunto de atributos se formaliza en la elección de las autoridades a través del voto universal, mecanismo que, sin embargo, no logra garantizar la efectiva y plena aplicación de los principios democráticos.

Las opiniones de los actores políticos y sociales trasuntan insatisfacción respecto al desarrollo de la democracia en el ámbito local, y del país en general: aun reconociendo “avances más bien formales” (elecciones, respeto a los derechos humanos), es casi generalizada la idea de que “la democracia aún es incompleta”, o apenas incipiente.

Esta percepción tiene raíces que van más allá de la insuficiencia de los mecanismos democráticos formales. A comienzos de los 90, cuando se reinstauró la democracia, la sociedad chilena había cambiado: el individuo exigía reconocimiento en una sociedad de mercado, participación y respeto como usuario. Pero

los actores de *la política*, tras recuperar su lugar en las esferas de poder, no supieron, o no pudieron, recuperar su capacidad para representar la dinámica de *lo político*, es decir, la dinámica del mundo social. La representación solamente *política* ya no parecía suficiente. Incluso hoy en día se manifiesta insatisfacción frente a entidades representativas como el concejo municipal, que son percibidas solamente como parte de *la política*:

Para los dirigentes sociales, la palabra “política” ha caído en desgracia. En la desgracia de haber pasado por una dictadura que desprestigió la actividad política y la práctica de la política según la perciben en los partidos y esferas de poder. Frases como “las autoridades representan a sus partidos y no a la gente”¹, hablan del sentir del que vive en *lo político* (organizaciones, representantes de la vida comunitaria local), pero se siente lejos de los partidos, que ya no sustentan ni forman parte del tejido social que algún día les dio soporte y legitimidad.

Los militantes de partidos políticos reconocen la lejanía entre la sociedad civil y los partidos políticos. Hablan de “desperfilamiento” de los partidos políticos respecto de la participación de la gente y como vía de acercamiento entre las esferas de poder y las personas. El término ‘desperfilamiento’ indica que algún día los partidos tuvieron ese papel que hoy no tienen. En ese sentido, se puede hablar de la caducidad de los partidos como vía para la representación de demandas de la sociedad civil. Queda abierta la pregunta sobre quiénes son los que representan las demandas de los ciudadanos, o la forma en que los ciudadanos representan sus propias demandas y a través de qué canales. Una alternativa liberal sugiere soltar amarras, lo que significa des-normar o flexibilizar los canales posibles a través de los cuales la ciudadanía pueda expresar sus opiniones y demandas, ya sea en grupo o en forma individual. Esta alternativa implica que no siempre debe haber requisitos legales, como personalidad jurídica u otras formalidades, para que un grupo pueda solicitar, participar o expresar sus opiniones en el ámbito municipal, o en cualquier ámbito público.

Entre los funcionarios municipales, es recurrente una visión sobre la práctica de la política que la caracteriza como lejana respecto de la realidad cotidiana de las personas. Tal es la percepción, por ejemplo, tras frases como “la preeminencia de las lógicas partidarias en una realidad cotidiana donde hay muchas lógicas”² que encarna una crítica a la forma en que “los políticos” o los partidos enfrentan la política. Los políticos, añaden, “siguen pensando en la gente como comunidad, no piensan en los derechos ciudadanos”.³ Así, si bien la mayoría de los funcionarios municipales pertenece habitualmente a un partido político, su visión de la política,

¹ Grupo de Discusión de dirigentes sociales 1999.

² Grupo de Discusión de funcionarios municipales 1999.

en tanto son funcionarios de una municipalidad, es concordante con la de los dirigentes sociales.

Frente a tan extendido y compartido malestar, la solución no parece estar en que el mundo político encuentre la forma de representar esos intereses, porque ahora la demanda de la gente es por representarse a sí misma frente al gobierno local:

... se resuelven mejor los problemas con una relación cercana entre el municipio abierto a las personas...⁴

Esta nueva exigencia, “un municipio abierto a las personas”, puede ser fundamental a la hora de diseñar una política municipal que recoja el ritmo de los tiempos. En consecuencia, el desafío de la democracia, y particularmente de la democracia local, para los entrevistados, es cómo responder a esa demanda sin mediatización tecnocrática ni burocrática:

Tiene que responder a un proceso participativo de la comunidad y no a la caja negra técnica que se impone por sobre la voluntad de la comunidad. Hoy se impone lo técnico por sobre la comunidad, imposición que viene del Seremi a la comuna.⁵

Es así que las diferencias que puedan existir sobre el concepto de democracia entre los actores del mundo de la política, los del mundo social y los del mundo municipal y autoridades —que veremos a continuación—, deben comprenderse a la luz de estos procesos de búsqueda de participación y representación directa de la ciudadanía. A la vez, las estrategias de superación del divorcio que comienza a hacerse evidente entre estos mundos, especialmente entre el mundo de los políticos y la gente, deben diseñarse en consideración de sus diferentes enfoques de la democracia. Un acuerdo en este sentido permite fortalecer la unión entre los distintos actores en consideración a que forman parte del mismo ideario democrático, aunque postulen formas de trabajo o culturas diferentes.

a) La democracia según los dirigentes sociales

La democracia tiene una gran cantidad de significados entre los dirigentes sociales,⁶ todos ellos ligados a los derechos de las personas respecto del gobierno y las responsabilidades de este último respecto de la gente.

³ Grupo de Discusión de funcionarios municipales 1999.

⁴ **Dirigente vecinal de base. En Grupo de Discusión 1999.**

⁵ **Dirigente vecinal de base. En Grupo de Discusión realizado en 1999.**

En primer lugar, entre los dirigentes sociales surge una definición clásica: “El gobierno del pueblo y para el pueblo. Eso indica democracia”. También es importante la existencia de elecciones periódicas y directas. Pero el término democracia, en opinión de los dirigentes sociales, indica otros aspectos que tienen relación principalmente con las responsabilidades que tiene el gobierno respecto de los ciudadanos y con la forma en que se cumplen esas responsabilidades.

Democracia es “escuchar a la gente”. Democracia es “cercanía con la gente”. En la democracia se “escucha a las grandes mayorías”. Democracia es “participación”. Democracia es “salud y educación de calidad” para todos por igual. Pero la democracia topa en que, por lo general, eso no ocurre porque hay mucha diferencia entre la atención para “los ricos” y la de los pobres.

De tal forma, escuchar, estar cerca, facilitar la participación y entregar buena salud y educación, es democracia. También las elecciones lo son, pero ellas entran en lo que podemos considerar como mínimo y necesario que es reconocido, aunque sin duda se considera insuficiente. Por eso, cuando hablan de la participación, de la salud o de la educación, los dirigentes sociales no niegan que la democracia esté funcionando, sino que en algunos aspectos, que dicen relación con la vida de las personas, podría mejorar. En torno a cómo, indican que falta adecuar culturalmente los servicios a las realidades sociales y locales; y también equilibrar la calidad de los servicios entre los sectores pobres y los afluentes.

Asimismo, los dirigentes sociales reivindican la solución de los problemas de la gente sin preguntar el color político.⁷ Es decir, separan la actividad pública (*lo político*) de *la política*. A partir de ello, desarrollan una fundamentación que dice relación con la solución de los problemas de las personas y con la entrega de servicios de calidad en un contexto de participación. Es decir, la democracia en el ámbito local tiene más relación con la calidad de vida de todos los habitantes que con otras consideraciones más estructurales, como la representatividad o la existencia de poderes separados, aunque estas últimas también se encuentren presentes como marcos de referencia y con un reconocimiento implícito o explícito de su validez.

Cabe mencionar que la confianza de la gente es muy frágil. De acuerdo con los dirigentes, la probidad de las gestiones debe ser cuidada; así también, es importante no olvidarse del círculo virtuoso de los frutos concretos.

⁶ Todas las opiniones recogidas corresponden a grupos de discusión realizados en 1999.

⁷ Además, consideran que la adhesión política es un obstáculo, porque estiman que hay que dialogar con todos los partidos: lo político partidario es por naturaleza exclusivo.

b) La democracia según los actores políticos locales

Para los actores políticos locales, el principal referente de la democracia es la política y los temas formales. Se observa una cierta auto-referencia cuando aluden a lo que ocurre dentro de los partidos políticos en el ámbito local. Por ejemplo, indican que falta la democracia cuando existe el autoritarismo, el cual sería ejercido desde dentro del partido, en lo que se llama “centralismo partidario”. Este podría ser un primer nivel de referencia al término democracia, manifestado como un reclamo frente a una práctica central intra-partidaria en el partido local.

Un segundo eje, referido al ámbito más global, es la existencia de elecciones democráticas, las que indican la existencia o no de democracia. Sin embargo, y zanjada la diferencia entre “dictadura y democracia”, aflora la demanda por la superación de los “enclaves autoritarios”. Este punto aparece mucho más relevado en el caso de los políticos de partidos que en los dirigentes sociales, lo que nos recuerda su adscripción a la práctica institucionalizada. Desde ese mismo auto-reconocimiento como políticos, surge una cierta conciencia acerca del nuevo estilo de hacer política que prima hoy: “Hay que seducir a la gente”, sentencian.

Un tercer eje ordenador del significado de la política para este grupo, es la idea de que la democracia funciona sobre la base de instituciones “madres” que se expresan en los tres poderes del estado. En ese esquema opinan sobre la necesidad de que haya instituciones intermedias “como los partidos políticos”. Al concebir a los partidos políticos como instituciones intermedias, se está recordando el viejo esquema de representación donde los partidos, especialmente en el ámbito local, cumplían una función mediatizadora o canalizadora entre la sociedad civil y el estado. Esta última, según la concepción de estos dirigentes políticos, parece ser la única razón o argumento democrático para la existencia de los partidos en el ámbito local.

La democracia según los funcionarios municipales

La “participación” y la “cercanía” son dos ejes en torno a los cuales los funcionarios municipales elaboran el concepto de democracia. Por cierto, ambas nociones son referentes de lo local. De allí que la mirada de los funcionarios municipales sea la de un tipo de relación establecida entre una administración municipal y la gente.

Sobre la participación existe la idea de que es limitada, en tanto es sesgada y autoritaria. Esto porque la relación que el municipio establece con la gente está mediatizada por los dirigentes, sean estos dirigentes de Juntas de Vecinos u otros. Estos dirigentes serían representantes autoritarios de la comunidad. Sin embargo, ante la pregunta por cómo estimular la participación, hacen referencia a la necesidad de organización de la comunidad. Por lo tanto, existiría una paradoja: la participación es baja, porque está mediatizada por los dirigentes; y, a la vez, la participación se hace a través de las organizaciones. Por lo tanto, según se puede desprender de este discurso, habría que re-fundar el tipo de organización existente y, sobre todo, renovar el carácter del liderazgo.

La cercanía, en cambio, hace referencia a la ventaja del gobierno local, que desde una relación más cotidiana posibilitaría un mejor control ciudadano. Del mismo modo, y consecuente con esto, piensan que existe más democracia en el ámbito local que en el nacional.

d) La democracia según las autoridades

La democracia, según las autoridades, “pasa por la elección de las autoridades”. Al igual que otros actores, mencionan la participación como un elemento importante de la democracia, pero sin otorgarle el mismo énfasis que le dan otros actores. Indican como limitación la falta de una institucionalidad que facilite la participación ciudadana. No está claro en qué podría consistir esta institucionalidad, y si se trata de crear más marcos de acción o de disminuirlos. Para hacer coherente esta visión, aún poco clara, con la sensación de los funcionarios municipales de que se requiere más participación, pero menos dirigentes, se podría pensar en desestructurar el edificio de formalidades que deben cumplir las organizaciones, y estructurar un sistema de atención obligatoria, inmediata y directa a organizaciones, grupos y personas, con o sin papeles.

Por otro lado, reconocen que en el país existe cierto temor a la controversia y que faltan canales de comunicación asertiva entre las autoridades y la sociedad civil.

Sobre los gobiernos locales, algunos concejales e intendentes piensan que en el ámbito local es más posible hacer democracia, por la cercanía de la gente con el municipio. Sin embargo, atacan a los alcaldes por su conducta basada en una lógica autoritaria. En opinión de una autoridad regional:

...es una concepción cuasi militarizada, porque el que manda es uno, el alcalde y los cinco o seis concejales tocan la orquesta, si es que hay una voluntad del caballero aquel.

e) Cultura autoritaria versus democracia

Un aspecto concordante en general, es el de la *cultura autoritaria*, percibida por los dirigentes comunitarios como un obstáculo al desarrollo de la democracia en el ámbito local. Esta cultura autoritaria se expresaría en la relación que ejercen algunos dirigentes con las personas que representan, pero también en la forma como se relacionan las autoridades con la comunidad. Esto último, desde los alcaldes hasta los funcionarios. Esta cultura autoritaria, según el discurso, impide el desarrollo de la democracia, con la complicidad de representantes y representados.

La superación de esta cultura autoritaria estaría limitada porque las estructuras de decisión comunal —excesivo poder del alcalde y trato discriminatorio de los funcionarios— facilitan el comportamiento autoritario y lo reafirman. Se puede observar también que los alcaldes entrevistados no tienen conciencia de este problema, por lo que es difícil que se solucione a partir de la buena voluntad o de un proceso de toma de conciencia. La dinámica de la cultura parece estar actuando aquí en varios niveles, desde la institucionalidad normativa hasta la conducta que expresan las personas o incluso los propios dirigentes en sus barrios.

El problema de la cultura autoritaria y su incorporación en un programa de gobierno no es menor, porque las prácticas culturales pueden mantenerse en el tiempo gracias a la fijación que produce la normatización. Al contrario, las prácticas culturales pueden ser lentamente cambiadas si se favorecen procesos de cambio a partir de la norma. Ejemplos de este tipo pueden ser las dictaduras militares, que logran incorporar o fijar pautas de gobierno y comportamiento autoritarios, dada la persistencia de su actuar; o, al contrario, como en el caso de las normas sobre igualdad de la mujer, que más allá de la rapidez con que ocurran los cambios, las legislaciones comprometidas en este tema van generando condiciones para posibilitar relaciones de género más igualitarias.

f) La participación

El término participación se abre por lo menos a dos acepciones distintas. Una más ligada al compartir la toma de decisiones, y otra que implica una relación institucional con las administraciones municipales a través de las organizaciones sociales, las que pueden conseguir recursos a través de proyectos de inversión en infraestructura social.

La primera forma, referida a compartir la toma de decisiones, sería parte de una demanda (insatisfecha) por participar en la democracia local, y la segunda sería la forma que ha tomado la participación en el contexto del estado subsidiario. Según este último modelo, pequeñas organizaciones funcionales *ad hoc* con objetivos concretos tendrían acceso a la solución de problemas puntuales con recursos estatales y en formatos de co-pago, tipo pavimentación participativa.

2.2 La equidad

Los actores locales no han incorporado el término equidad con un significado unívoco. En primer lugar, relacionan equidad con “igualdad” y con “igualdad de oportunidades”. A partir de esta perspectiva, su evaluación es que no hay igualdad o equidad. En este sentido, el concepto tiene relación con los desequilibrios sociales, económicos y políticos. Existen los desequilibrios sociales y económicos, pero se hace poco o nada por superarlos; por su parte, los desequilibrios políticos se verían reflejados en la falta de poder de las organizaciones frente a la institucionalidad municipal y a la fragilidad, y en la falta de roles preponderantes de los partidos políticos locales.

a) La equidad para los dirigentes sociales

Es este el tema más crítico para los actores entrevistados, que directamente expresan que “no hay equidad”. Por equidad, los dirigentes sociales entienden “igualdad de oportunidades”, “igualdad de acceso”, “ser equitativo en la distribución del ingreso”. Equidad es “buena salud, educación y vivienda para todos”. También reconocen la equidad en las posibilidades de ascenso social que brinda la microempresa, así como en la participación del ciudadano cuando se lo reconoce como igual en el municipio. La equidad, finalmente, es un término que invoca “igualdad”.

Para este grupo, la principal limitación de la democracia es la falta de igualdad, visible sobre todo y muy especialmente en el acceso a educación de buena calidad y al trabajo. Estas limitaciones estarían dadas por la “estratificación social del país”, que se impone como freno a la igualdad o a la equidad. Existiría una “inequidad estructural” entre comunas y una “inequidad interna”, al interior de cada comuna. Esta referencia también hace mención de la “estratificación” social. Por otro lado, consideran el tema de la igualdad como “fundamental” para la democracia.

Respecto de los sectores más pobres, afirman que ellos no tienen acceso a la estructura de beneficios que pueda ofrecer, por ejemplo, el municipio, por lo que es el municipio el que debe acercarse. Por su parte, la inequidad entre mujeres y hombres aparece en el discurso de los dirigentes sociales, quizás por la predominancia femenina en ese ámbito. Otras equidades, como la que podría darse entre niños y adultos, no aparecen en su discurso.

b) La equidad para los políticos

Mientras para algunos no es muy importante hablar de equidad, para otros es condición *sine que non* de la democracia. El concepto de equidad que manejan es

el de “igualdad de oportunidades”. Sobre la base de ese concepto, argumenta que no hay equidad: lo que hay, afirman, es “chorreo”. Según algunos políticos, la distribución del ingreso es el “talón de Aquiles” del sistema actual. Asimismo, la distribución inequitativa del ingreso se vería refrendada en una distribución inequitativa del presupuesto, lo que sería consecuencia del estado centralista. Además, existiría una mala focalización del gasto. Esto último, debido a que los sistemas de medición de la pobreza —como la Ficha CAS—, dificultan aún más conseguir equidad.

Respecto al papel municipal en este tema, es opinión generalizada que este nivel del estado no tiene un rol relevante, porque “el municipio ... es una mera correa transmisora de los programas del gobierno central”.

A los anteriores se suma un argumento de carácter ideológico: “La Constitución del 80 es el epítome de la inequidad”.

Como conclusión, los políticos locales plantean que solo es posible un cambio a través de la educación y la cultura, orientadas a profundizar en valores que el sistema capitalista no educa: solidaridad, fraternidad, equidad y respeto a la labor de los trabajadores de todos los niveles.

c) La equidad para los funcionarios municipales

Para estos, el concepto de equidad se relaciona básicamente con la distribución de recursos por parte del estado. Existe una crítica generalizada hacia este último por la forma en que distribuye el presupuesto tanto hacia los municipios (Ley de Presupuesto), como entre los municipios (Fondo Común Municipal).

Por otro lado, entienden la equidad social como igualdad de oportunidades, y esta última entendida como “la posibilidad de acceso”. Según los funcionarios, en Chile la equidad “no existe, impera el chorro”. Esta sentencia es asertiva.

La inequidad, por otro lado, también se expresaría en otras áreas, como el poder, la cultura, la sexualidad, el matrimonio, la inexistencia de divorcio, etc.

La opinión, también generalizada, es que “el municipio no tiene atribuciones en el tema de la equidad”. Esto significa que es poco o muy poco lo que puede hacer. Aventuran algunas estrategias posibles —por ejemplo, la concertación entre municipalidades— para resolver conflictos.

Para este grupo, los obstáculos a la equidad son, en general, responsabilidad de la administración central. Es el caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que perciben arbitrario en su distribución, y los fondos concursables, que a su parecer desgastan y son inequitativos con municipios chicos, además de que no reconocen identidades culturales. Por último, mencionan los criterios de medición de pobreza (Ficha CAS), que no han incorporado los cambios de la década. Sin embargo, frente a esta serie de cuestionamientos, el más importante es que el municipio “no tiene atribuciones en el tema equidad”.

En cuanto a la relación entre municipios, observan rivalidades entre municipios grandes y chicos y entre el estado y los municipios, así como entre municipios rurales y urbanos. Esta percepción indica que no solo existe inequidad entre los municipios, sino también rivalidad, que puede ser su consecuencia. Esta última debiera ser materia de una estrategia.

d) La equidad para las autoridades

Para las autoridades, la equidad tiene que ver con la forma en que se distribuyen los ingresos. También con la posibilidad de que la gente sienta que sus necesidades mínimas están atendidas.

Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, dicen que en Chile hay inequidad. Que aunque haya disminuido la pobreza, esto no se percibe y sigue habiendo una brecha grande entre ricos y pobres.

Sobre problemas en la política municipal que afectan a la equidad, señalan el sistema de asignación de recursos por proyecto y la inexistencia de capital humano calificado en municipios por la inadecuación de las escalas de remuneraciones. También observan inequidad en la salud.

Opinan que uno de los mayores desafíos para el municipio actual es la forma de enfrentar la pobreza dura, que es justamente el segmento que no está llegando al municipio, lo que revela que las políticas municipales no han logrado ser equitativas. Hacia el nivel central critican la falta de transparencia en la distribución de fondos del Fondo Común Municipal, lo que afectaría “a las comunas más pobres”.

Como algo positivo del último decenio mencionan la reforma educacional, mientras que un obstáculo para permitir a los municipios enfrentar la pobreza, la cesantía y el desarrollo territorial, sería la ley que impide a los municipios formar empresas.

2.3 *La calidad de vida*

Mejorar la calidad de vida de las personas es, para los sectores más pobres de la sociedad, una expresión concreta de la sociedad en democracia, y la más esperada. Por ello, cuando se plantea el desafío de la calidad de vida para el municipio, se está planteando ni más ni menos que la concreción de la democracia desde el punto de vista de la gente. Tomando en consideración que en muchos aspectos es resorte del municipio mejorar la calidad de vida de las personas, este nivel del estado debiera abocarse a ello, porque está en mejor posición que cualquier entidad centralizada para hacerlo y, sobre todo, porque eso es lo que la gente espera.

En general, la calidad de vida fue el aspecto mejor evaluado por nuestros informantes, lo que da la impresión de que la infraestructura y/o las condiciones de vida materiales de las personas —según la conceptualización más usada— son el

mayor logro percibido por la gente que, de uno u otro modo, participa y está involucrada en la sociedad local. No obstante, esta impresión solo es válida en el caso de una conceptualización material, ya que cuando se trata de evaluar este aspecto con una conceptualización más amplia, la crítica, el malestar y la sensación son la tónica.

a) Qué piensan los dirigentes sociales

En primer lugar, opinan que mientras más precaria es la condición social y material de la gente, más se relaciona el concepto de *calidad de vida* con *democracia*. Esto significa que cuando existen carencias básicas, la democracia consiste en primer lugar en superar esas carencias. Este aspecto es considerado por los dirigentes como un deber de la democracia.

En segundo lugar, para los entrevistados, el concepto de calidad de vida tiene una relación automática con infraestructura y equipamiento, es decir, con la materialidad. Pero abren este significado hacia otras esferas de la vida, como la educación, el medio ambiente y sus amenazas; y a otras expresiones de la vida, como la posibilidad de opinar, de caminar tranquilamente por la calle y gozar de la existencia de patrimonio cultural.

Calidad de vida, por lo tanto, es un concepto muy amplio que, desde el punto de vista de la gente, comprende desde los satisfactores materiales más básicos —ausentes—, hasta las expresiones más altas de la cultura —el patrimonio cultural—. Por ello, sin ser una expresión que define el término democracia, el mejoramiento de la calidad de vida nos remite a ella.

b) Qué piensan los políticos locales

En estos grupos prima un concepto de calidad de vida más restringido que en el caso de los dirigentes sociales. Los políticos se refieren a calidad de vida como a infraestructura, a los espacios de habitabilidad.

En un segundo orden de cosas, ponen el acento en la consideración de las variables culturales, el modo de vida, e incluso observan una estrecha relación entre calidad de vida y equidad. Esto es novedoso; consideran que la *equidad* es uno de los elementos de la calidad de vida. Para ejemplificar esto indican que en acciones como la inversión en infraestructura sanitaria o electricidad en zonas rurales, no se está mejorando la calidad de vida de la gente, sino que se está aumentando el gasto de las familias, al tener que pagar por servicios que antes no tenían costo.

Por último, los políticos locales dejan traslucir la pertenencia a un grupo que desde lo político defiende las “obras” de la democracia, pero que desde su ethos cultural pone en cuestión el desarrollo económico logrado:

... es bien sintomático lo del PNUD [se refiere al Informe de Desarrollo Humano]. Tenemos que declarar las situaciones más infelices de Latinoamérica. Tenemos un cuadro bien jocoso al ver los niveles económicos y el nivel de estrés en la ciudad de Santiago. Estamos entendiendo por calidad de vida, la calidad económica.⁸

c) Qué piensan los funcionarios municipales

Desde su perspectiva, hay un mejoramiento incuestionable de la calidad de vida en cuanto a la infraestructura y materialidad en general. Es decir, en este grupo el concepto refiere en primer lugar a este aspecto. Luego, van apareciendo otras acepciones.

Los funcionarios municipales también consideran, dentro de la calidad de vida, aspectos relacionados con la “dignidad” de la persona; entre ellos, la salud mental, el medio ambiente, la equidad social o el tiempo invertido en trasladarse a los lugares de trabajo, todos los cuales juzgan deficientes. Otros temas, como la educación y la salud, que también forman parte de la calidad de vida, se consideran “pendientes”.

En este grupo se hace una crítica a que se ligen algunos subsidios a las condiciones de vida materiales de la gente, orque cuando se produce un cambio en la materialidad de la vivienda, por ejemplo, los dueños de casa quedan fuera del sistema de subsidios mínimos, en circunstancias de que los gastos aumentan cuando se cuenta con una casa con servicios básicos. En estos casos, el mejoramiento de la calidad de vida material puede ser contraproducente.

Por otra parte, los funcionarios consideran que los problemas de calidad de vida son, en el fondo, problemas de igualdad de la sociedad. Y como crítica a la legislación, indican la carencia de una que permita a los municipios tener injerencia en el tema medioambiental.

d) Qué piensan las autoridades

Para las autoridades, la calidad de vida se relaciona principalmente con la existencia de servicios básicos; en primer lugar, la infraestructura y la materialidad; en segundo lugar, servicios de educación y salud. A ello agregan una referencia a la vida personal, que incluye aspectos como seguridad, tiempo libre, cultura. Sobre este último nivel, critican los avances logrados hasta ahora. En palabras de una autoridad regional:

⁸ Dirigente político de base. En grupos de discusión realizados en 1999.

Pero desde el punto de vista de lo que es calidad de vida, que es en el fondo la relación que tiene el ser humano consigo mismo, con la sociedad en que está, ¿vivimos en una sociedad más tranquila, más relajada, menos estresada? Yo tengo la impresión de que no.

En todos estos ámbitos, consideran que los municipios tienen un papel muy importante y ventajas para hacer un aporte, por la cercanía con la gente, lo que les permite un conocimiento más preciso sobre sus problemas. Sin embargo, reconocen que es desde el nivel central que se pueden realizar las inversiones más importantes para un mejoramiento de la calidad de vida. Esto implicaría que se requiere de mayor interrelación en este aspecto, así como mejorar la descentralización de los servicios, lo que implica mayor financiamiento.

e) La calidad de vida como un objetivo central

Según se desprende de la investigación realizada y a partir de las posibilidades reales de acción del municipio en Chile, la calidad de vida puede constituir un desafío orientador desde el punto de vista social —para los más pobres la calidad de vida es un deber de la democracia— y un horizonte de acción muy amplio que favorezca al conjunto de la sociedad.

Es interesante, a la vez, la correspondencia general del conjunto de las opiniones con las conceptualizaciones más teóricas sobre el término. Esto nos sugiere que una política orientada en esta perspectiva podrá ser bien entendida y contará con distintas miradas que permitirán otorgar la amplitud, flexibilidad y ductilidad propia de una política con perspectiva democrática.

3. Municipio, un nuevo desafío:
democracia local y calidad de vida para todos

En democracia, todos y todas tenemos que tener cabida. Para que ello sea posible, el mayor desafío que se presenta en el país hoy en día es permitir y apoyar a todos, particularmente a los pobres, para que pasen de ser individuos aislados, a ser ciudadanos; esto es, personas insertas en el espacio público, actores de *lo político*, capaces de interlocución con el estado. Y el terreno más fértil para que ello ocurra es el nivel local. El municipio puede hacer mucho en conquistar a todos los individuos para que sean ciudadanos, invitándolos a “hacer” su comuna y su barrio.

En este sentido, la próxima década exige un alto protagonismo local: es necesario renovar el papel del municipio como socio estratégico para el desarrollo del país.

En la construcción de democracia real, el espacio local es privilegiado, porque es el ámbito más cercano a las personas, y el que puede incorporar mayor participación. Hoy en día puede hablarse de más democracia real en lo local que en lo nacional, por la ausencia de enclaves autoritarios, que sí existen en los ámbitos superiores; por la mayor información sobre las autoridades que serán elegidas, que suele ser más corriente en las elecciones municipales que en las nacionales; por la elección directa de todas las autoridades, tanto municipales como vecinales, cosa que no ocurre en otros niveles gubernamentales, donde hay autoridades designadas. No obstante lo anterior, la democracia local no solo es el resultado de la elección directa de autoridades. Porque aun dándose esta y las otras condiciones mencionadas, es necesario recordar algo que ya pertenece al sentido común: que la democracia es un proceso continuo, permanente y, por lo tanto, siempre perfectible, en el sentido de que los procesos democráticos conjugan, por un lado, las aspiraciones permanentes y los ideales democráticos, y por otro, la construcción que es posible realizar en contextos reales. Siendo así los procesos democráticos —conjugación de aspiraciones y de lo posible—, aparecen como componentes definitorios de la democracia local, sumados a la elección directa de las autoridades, dos factores: la participación ciudadana, y la cercanía entre la población y las autoridades, sean éstas autoridades municipales o dirigencias de base.

La relevancia de la participación es fundamental, pero entendida como la cesión de poder para que una multiplicidad de actores influya en la toma de decisiones en el ámbito local. La participación y la cercanía posibilitan el control ciudadano —el control que ejercen los ciudadanos sobre el gobierno local—. Hace efectivas y sostenibles las políticas y los proyectos. Así, la democracia también se hace sostenible y válida.

La cercanía con lo local permite que en el nivel municipal sean muy visibles las realidades de las personas, y particularmente sus diferencias específicas. Esta característica faculta al municipio para convertirse en un muy importante canal de la diversidad. En este espacio, que facilita la participación de las personas, el municipio se posiciona también como un espacio de aprendizaje, apresto y formación de capital social para los otros ámbitos del acontecer nacional, además del local. Esta es una de las principales posibilidades que el municipio tiene para colaborar en la superación de las desigualdades estructurales nacionales: pobreza, desigualdades de género, etc. porque la cercanía, noción fundante de la democracia, además de dar cuenta de la relación entre autoridades y bases, se traspasa rápidamente a la relación entre hombres y mujeres, ricos y pobres, adultos y jóvenes, y a todas las dicotomías en las que haya desigualdades de poder.

Para que exista una democracia real, es necesario que todos los miembros de la sociedad tengan acceso a las decisiones del país, o, en este caso, de lo local. En este sentido, se engarzan los temas de la democracia y la equidad. Cuando hay

diferencias estructurales, como en el acceso a la educación y la salud, o diferencias de ingreso muy importantes, el concepto de democracia tiende a perder sentido. Es indudable que ha mejorado la infraestructura y materialidad en el país durante los años noventa. Sin embargo, esto correspondería a condiciones de vida y no a calidad de vida en términos integrales, ya que esto último implicaría temas como la dignidad, medio ambiente, seguridad ciudadana, educación y salud física y mental, entre otros. Además, en el ámbito de la percepción, los mejoramientos materiales pasan a segundo plano cuando hay problemas económicos fundamentales; las condiciones de vida (no la calidad) son percibidas como un gran parche que no resuelve el problema de la desigualdad de oportunidades.

El municipio no puede incidir sobre las raíces estructurales de la inequidad.⁹ Sin embargo, el municipio debe tener un papel muy importante en la provisión de educación y salud de calidad, ambas dimensiones claves en el tema de la igualdad de oportunidades a la que el municipio debe propender, respetando e integrando el derecho a la ciudadanía.

El municipio no puede responder a todas las demandas de los ciudadanos. Las expectativas de la gente sobrepasan la capacidad de responderlas que tiene el municipio. No obstante, si hay transparencia en el municipio sobre sus limitaciones de respuesta, y si se involucra a la gente con la toma de decisiones sobre la solución de sus demandas, todos los actores estarían asumiendo, en forma realista, el proceso democrático, las demandas sociales y la construcción de soluciones para estas.

3.1 Los desafíos

Hoy en día, sin embargo, existen importantes limitaciones a la potencialidad del municipio de ser un gobierno local. En el plano organizacional, la burocratización y compartimentación de los municipios impide el acercamiento integral de las personas a ellos, y viceversa. Existe la noción de que no se premian las innovaciones y las ideas. Además, el rol de servidores públicos no estaría suficientemente internalizado en los funcionarios.

En muchas oportunidades, los municipios deben postergar funciones y atribuciones designadas por ley en pro de dar respuesta a necesidades urgentes de las personas. También es en el nivel municipal que se debe responder a necesidades cuya solución o tratamiento no recae en ninguna instancia, por vacíos legales. Sin embargo, las carencias presupuestarias en los municipios son muy importantes: es

⁹ **Un mercado laboral donde dominan la inseguridad laboral y los bajos sueldos, una distribución de ingresos desigual, acceso limitado a oportunidades de desarrollo del capital humano, discriminaciones sociales.**

difícil sustentar un gobierno local con los ingresos percibidos actualmente. El centralismo, no obstante, lleva a pensar las necesidades de lo local con criterios santiaguinos. Esto se reproduce en todos los niveles, puesto que en la práctica las cabeceras territoriales concentran las decisiones y los recursos.

Si bien es un avance que el municipio sea técnicamente eficiente para la entrega de servicios, el paso de una administración local a un gobierno local implica una visión política que, más allá de la dimensión instrumental, integre estratégicamente las acciones con el fin de cumplir objetivos políticos previamente definidos.

Lo anterior no es posible desde una perspectiva democrática, si no son activadas las instituciones que funcionan como contrapoderes al alcalde y que, en un marco ideal, posibilitan una visión integral de la comuna. En particular cabe destacar los roles tanto de los Consejos Económicos y Sociales Comunes (Cesco) como del Concejo Municipal. Esta activación es inviable si no hay cesión de atribuciones.

La diversidad en la naturaleza de los municipios de Chile no ha sido suficientemente recogida, por lo que la institucionalidad uniforma lo local como una realidad única. Se carece, por tanto, de una flexibilidad institucional que permita potenciar las capacidades particulares y que le permita al municipio recurrir a instancias superiores para suplir carencias estructurales. Esta falta de flexibilidad institucional hacia arriba también se reproduce hacia abajo, con la ausencia de canales de comunicación reales y efectivos entre las bases y las autoridades. Los pocos espacios que existen, tanto de comunicación como de participación, se pierden por el desuso o por la burocracia.

Este desfase en varios ámbitos entre el nivel central y el local se explicaría en parte por la organización del estado chileno. En el nivel central, desde arriba hacia abajo, la organización es sectorial. Al contrario, en lo local, la organización y la lógica de funcionamiento es territorial. Es en el punto de unión de ambos niveles, cuando hay que traspasar funciones sectoriales al ámbito territorial, o bien cuando se hace necesario solicitar la intervención sectorial desde los territorios, donde se producen descoordinaciones entre ambas lógicas.

Es importante consignar el rol que los partidos políticos deben jugar en el plano local. En el proceso de refundación y construcción de igualdad y diversidad en un ambiente democrático, el papel de los partidos políticos, que tienen un pie en la sociedad civil y otro en el estado, es el de generar un proyecto que tenga sentido para la población. Un proyecto, o múltiples proyectos que, compartiendo los principios básicos democráticos, recojan las identidades colectivas. Actualmente, las estructuras políticas han utilizado los espacios locales funcionalmente, sin incorporarse a los espacios locales con un rol de democratizadores de la participación popular y canal de acercamiento a la comuna. El funcionamiento partidario tiende a obedecer mandatos centrales, particularmente santiaguinos; y, por otro

lado, los partidos políticos no establecen espacios de diálogo intra y extra Concer-tación.

Los partidos políticos, como las instituciones políticas en general, se encuen-tran desfasados con la ciudadanía (Lechner 1990). Y ello en particular porque se encuentran cada vez más burocratizados, reconcentrados, sin asegurar las identi-dades colectivas en su diversidad.

En cuanto a los temas de equidad, hay una canalización de esa dimensión a través de los fondos concursables. La crítica que se puede hacer a este tipo de sistema se relaciona con el hecho de que la confección de proyectos para concur-sar implica un nivel de ‘experticia’ de las personas que no existe en los sectores de pobreza dura. Por tanto, hay un nivel estructural de inequidad en este tipo de modelo. En los municipios, en tanto, existe la sensación de que hay un exceso de responsabilidades no financiadas.

Hoy día faltan enfoques lo suficientemente finos para dar cuenta de los diver-sos tipos de pobreza que hay en el Chile contemporáneo, donde los sistemas de medición se han quedado rezagados. Uno de los elementos de la pobreza que el ámbito local puede abordar en forma más eficiente es el tema identitario, las reali-dades finas, cualitativamente diferentes, cuyo reconocimiento puede redundar en mejorar la efectividad de la implementación de determinada política.

Respecto al tema de la calidad de vida, es clara la dependencia que tienen los municipios de los fondos concursables. El caso de la pavimentación participativa es uno de los más exitosos al respecto.

El éxito de programas específicos, sin embargo, no es suficiente para medir su impacto en la superación de la pobreza. Esto, porque las políticas que mejoran la calidad de vida, sin tener en cuenta los problemas estructurales que afectan a la misma, pueden ser incluso contraproducentes y dejar a las personas supuestamen-te beneficiadas en condiciones más precarias que las previas. Por ejemplo, si una persona de ingresos muy bajos que se acoge al sistema de subsidios obtiene una vivienda básica, automáticamente *asciende* en la escala de asignación de los sub-sidios mencionados, quedando fuera de ellos. Queda entonces con una vivienda propia, con el mismo ingreso, pero con más gastos —pago de luz, agua, gas— y sin las antiguas posibilidades de apoyo estatal. No podemos decir que esta persona dejó de ser pobre, sino que su tipo de pobreza cambió.

3.2 *La dimensión subjetiva en lo local*

La primacía de las variables técnicas a la hora de hablar del ámbito local, y la operacionalización solo en ese tipo de variables de la mayoría de las situaciones que se dan particularmente en ese ámbito, deja fuera las dimensiones culturales, identitarias, de salud mental, e incluso de voluntades individuales que, aunque no sean consideradas, influyen en las realidades locales.

Así, el modelo económico neoliberal, junto con sus implicancias económicas, ha consolidado una práctica individualista en las personas. Dicho modelo ha quedado como uno de los resabios autoritarios. Los cambios motivados por él, además, han redundado en cambios en el escenario social. Es necesario dar cuenta de esas transformaciones y no seguir trabajando con los códigos de los años sesenta y setenta. Por ejemplo, hay que incorporar los nuevos medios de comunicación, particularmente la televisión, y considerar los cambios que originan en las organizaciones tradicionales y en el estilo tradicional de participación.

La consideración de las variables culturales posibilita, además, un adecuado diagnóstico y, por lo tanto, un adecuado trabajo. Ello sobre todo si se considera la necesidad de referentes identitarios en los grupos de personas.

Muchas veces puede considerarse que las realidades democráticas son valoradas por el solo hecho de existir. Pero hay muchos elementos que problematizan esta realidad. Los enclaves autoritarios, por ejemplo, juegan como un referente simbólico que genera suspicacia en el proceso democrático chileno. La ‘cultura de los consensos’ aparece simplemente como un silenciamiento de los conflictos, sin pasar por el proceso de diálogo. Se genera, a fin de cuentas, una desconfianza estructural: los partidos políticos son poco creíbles porque solo piensan en satisfacer a los de sus filas, particularmente a las dirigencias; los privados solo quieren satisfacer sus intereses económicos. Esta lógica es un elemento que hay que hacer visible, dado que se trata de una variable que distorsiona políticas, intenciones e implementación.

La cultura autoritaria se evidencia en el plano local con mucha fuerza. Las posibilidades de participación real de los funcionarios, de las bases o de los dirigentes, y en último término de los municipios en el ámbito nacional, están muy restringidas. Y esta restricción impide, por una parte, la incorporación de lógicas alternativas a las político-partidarias; y por otra, la incorporación real, en términos de poder, en las decisiones.

Hay en las personas una variedad de percepciones, que a veces no se relacionan directamente con los hechos objetivos y que, por tanto, no son consideradas. El informe del PNUD ha dado suficiente cuenta de la sensación de inseguridad de los chilenos. La sensación de descenso social puede ser superior al descenso real. O la situación de la salud en Chile quizá sea mejor que la percepción que se tiene de ella. Sin embargo, una premisa sociológica fundamental es válida en este sentido: una idea que se considera cierta —aunque no lo sea objetivamente—, es cierta en sus consecuencias. Por tanto, es inconducente limitarse a considerar determinadas creencias como *producto de infiltraciones* o como *ideas de opositores*; lo que hay que hacer es transparentar los diálogos para generar condiciones de confianza.

Específicamente en lo local, caracterizado por la cercanía entre las instancias de gobierno y gestión territorial, y las necesidades y desafíos que hacen presentes

las personas —más concretamente, por la cercanía de las personas—, es necesario considerar e incorporar otras lógicas, además de las político-partidarias, debido a que el ámbito de la cotidianidad remite a otras dimensiones. Por ejemplo, las lógicas partidarias tienden a discriminar a la mujer y a imponerse en lo local como la única lógica posible. Esta imposición revela un desconocimiento de las necesidades y dinámicas locales, donde, por ejemplo, la gran consumidora de servicios, quien más participa, quien más habita el espacio, es la mujer. Es a ella, por las mismas razones, a quien el municipio recurre, como socia ciudadana, para la concreción del trabajo social. Sin embargo, no está debidamente representada en los espacios de poder. Y se debe dar cuenta de esas paradojas.

Una de ellas, que es fundamental considerar, es la que lleva a mucha gente a considerar que la participación es “rasca”. En el fondo, se refieren a la pérdida de sentido de la participación como instrumento efectivo de cohesión social. Aparece entonces como posibilidad de conseguir pequeños logros (dentro de la lógica individualista), como pérdida de tiempo, o como ‘conventilleo’. Ello sin olvidar que existen quienes creen totalmente en la participación como forma de conseguir resultados buenos para ellos y sus grupos. El punto está en hacer visibles elementos que no son *políticamente correctos* —como la envidia, el oportunismo, la falta de solidaridad, la desconfianza o el desinterés—, pero que perviven y que son parte de las realidades locales.

3.3 Las regiones y lo local

Las regiones se presentan como la instancia que puede ser el gran apoyo del municipio. Adolecen en muchos casos de los problemas que tiene el gobierno local: las decisiones que las afectan son tomadas por el gobierno central, no hay suficientes recursos para hacer viable un gobierno real de región, entre otras cosas. Evidentemente, uno de los principales problemas a este respecto es la ausencia de gobierno elegido desde la región. La decisión a este respecto no es sencilla, ya que se juega la doble dimensión de gobiernos regionales fuertes dentro de un estado unitario.

El punto de mayor incidencia es la descentralización real del país. Para ello es imprescindible la generación de autonomías regionales —resguardando el estado unitario—, de tal manera que las regiones se conviertan en el principal referente, municipal y local en general, a la hora de buscar apoyo y resolver conflictos entre niveles de decisión.

3.4 La Agenda

La paradoja municipal es ser a la vez el último eslabón del aparato del estado y el primer peldaño de acceso desde el ciudadano. Esta posición coloca al municipio en un lugar de privilegio para *el desarrollo y fortalecimiento de la democracia*, y

especialmente para la construcción de ciudadanía desde una misión de executor principal para promover y mejorar la calidad de vida y contribuir a la igualdad de oportunidades reconociendo el derecho fundamental a participar y a ser ciudadano. La Agenda Municipio 2000, presentada a continuación, busca habilitar al municipio, y al ámbito local, para que cumpla este papel en el desarrollo. Elabora el programa de gobierno necesario para cumplir los desafíos propuestos, neutralizar las limitaciones y aprovechar las potencialidades discutidas anteriormente. El programa consta de los objetivos por cumplir, las estrategias necesarias para lograrlos, las alianzas y las interlocuciones requeridas para ellas, y los mecanismos que los actores deben ocupar para llevarlas adelante.

Esencialmente, la Agenda busca promover *un gobierno local cuyo papel principal en el desarrollo es asegurar una calidad de vida integral para todos, acercándose a la ciudadanía con una vocación de servicio público.* Para ello, la Agenda propone tres grandes objetivos que se deben lograr a través del programa de gobierno: un municipio que es gobierno local; un municipio que promueve una calidad de vida integral para todos; un nuevo trato entre el municipio y la ciudadanía (confianza, una vocación de servicio público y tolerancia).

Cada uno de estos objetivos se apoya en una serie de objetivos específicos, cuyo logro permitirá habilitar al municipio para cumplir el papel propuesto. En algunos casos, los objetivos específicos refieren tanto al municipio como a otros actores: por ejemplo, en lo que se refiere al gobierno local, se necesita tanto ciudadanos que fiscalizan al municipio, como articulaciones entre agentes gubernamentales subnacionales más autónomos. También, el objetivo 3, “un nuevo trato”, trata de la relación entre la sociedad local y el gobierno local; así, por definición, es inclusivo del conjunto de la sociedad comunal.

En otros casos, los objetivos específicos se refieren al estilo de gestión del municipio. Entre otros, un gobierno local es “un municipio que combina eficiencia administrativa con capacidades de liderazgo, de coordinación y de implementación de sus decisiones”. También puede administrar y gestionar los programas públicos en forma flexible y transparente. El nuevo trato entre el municipio y la ciudadanía requiere de “un municipio cuya gestión interna está en función del servicio a la ciudadanía, incorporando criterios de calidad, de innovación y aprendizaje, y búsqueda de oportunidades”.

Los objetivos específicos también elaboran en más detalle el significado de los objetivos principales en torno al papel municipal. El objetivo 2, “un municipio que promueve una calidad de vida para todos”, se detalla en cuatro objetivos específicos referidos a los servicios públicos y su calidad y cobertura, a la asistencia y entrega de beneficios a los sectores pobres, a la atención integral a las necesidades cotidianas de la gente y al fomento económico local.

Por último, estos objetivos expresan, además, aspectos culturales y psicosociales, claves en cualquier proceso de cambio social e institucional: el desarrollo

del capital social, la diversidad, las expectativas, el acceso a la toma de decisiones en el ámbito local y a los servicios públicos.

Continuando en la lectura de la Agenda, siguen las estrategias y las tareas (referidas a los objetivos específicos en su conjunto), que también se relacionan con actores responsables y actores asociados. Estas estrategias se refieren a las tareas programáticas necesarias para posibilitar que el municipio —y en algunos casos otros interlocutores— pueda desempeñarse en el sentido de los objetivos específicos. No son todas las actividades específicas que el municipio llevaría a cabo para desempeñarse en su rol propuesto, sino las acciones necesarias para habilitarlo —y, a veces, a otros actores también— como gestor y ejecutor de acciones locales.

Las tareas programáticas están divididas por principal actor responsable, en general el municipio o el gobierno central. Cuando se trata del gobierno central, se refiere a múltiples actores de este nivel de gobierno, a veces trabajando en conjunto, a veces no. En general, las tareas se deben asumir en conjunto con otros actores asociados; así, se detallan estos actores para cada estrategia o tarea.

Las tareas se llevan a cabo a través de mecanismos; su naturaleza es muy importante, al apoyar los objetivos deseados. En esta Agenda, los mecanismos son transversales: son los mismos para todas las estrategias y todos los objetivos. Esto es intencional. La acción gubernamental es múltiple y debe tender a la integralidad. Por tanto, los mecanismos son espacios en los que se pueden cumplir los tres objetivos que comparten la lógica de la que se quiere impregnar al municipio: democracia local y calidad de vida para todos. Incorpora tanto normativas como mecanismos de proceso y concertación, el trabajo en terreno y los comités interministeriales.

La Agenda promueve ciertos criterios de buen gobierno: una democracia local robusta, la *accountability*, la transparencia, la responsabilidad, la equidad social, la efectividad y eficiencia, y la seguridad. Busca, en el ámbito local, combinar la democracia representativa con el pluralismo y la democracia directa.

De hecho, la Agenda no está terminada. Queda el trabajo de invención y creatividad del nivel municipal, y de cada municipio, para desarrollar su propia agenda de acciones en pos de los objetivos propuestos. A modo de sugerencia, se ofrece las siguientes orientaciones: se podía organizar la acción municipal en cinco esferas relevantes: espacio público, planificación y coordinación territorial, planificación barrial, sectores y proyectos. En cada una de estas esferas, el municipio puede potenciarse y desempeñarse de acuerdo al papel propuesto en este trabajo.

Al decir espacio público, nos referimos al engranaje entre la sociedad civil y el estado local. A la promoción de la transparencia, el *accountability* y la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión que afectan a su cotidianidad. Estas intervenciones pueden incluir iniciativas, instituciones o procesos. La planificación y la coordinación territorial incorporan una perspectiva de

escala y de territorio al quehacer municipal. Esto implica la incorporación de todos los actores que inciden en el territorio para concertar acciones, estrategias y planes en conjunto. Y este proceso en sí mismo habilita al municipio para el manejo de coyunturas externas cambiantes y complejas.

La escala de barrio o de comunidad permite una planificación (y ejecución) del desarrollo local en forma integral, con incorporación de las especificidades locales y su diversidad. Es propicia especialmente para el trabajo con sectores de escasos recursos y permite mayores niveles de participación directa de estos. La perspectiva de sectores o de programas permite una coordinación y un trabajo en equipo entre departamentos municipales, y entre el municipio y los servicios nacionales. Y, por último, las intervenciones municipales también tratan el nivel de proyectos, donde la participación activa de los beneficiarios es clave para asegurar relevancia, sostenibilidad e identificación con los resultados.

4. Municipio 2000. Un nuevo trato: democracia local y calidad de vida para todos

Objetivo 1. Un municipio que es gobierno local

Objetivos específicos:

- 1) Un municipio que combina eficiencia administrativa con capacidades de liderazgo, de coordinación y de implementación de sus decisiones.
- 2) Flexibilidad en administración y gestión de programas y políticas al nivel municipal.
- 3) Canales de comunicación asertivos y transparentes entre los municipios y la ciudadanía.
- 4) Ciudadanos que fiscalizan al municipio.
- 5) Articulación entre agentes gubernamentales subnacionales más autónomos.

Estrategias y tareas:

Municipio:

- Ligazón entre herramientas de planificación intramunicipal, y cuentas anuales a la ciudadanía: presupuesto con el Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco), el Plan de Acción Anual, el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (Sinim) y la creación de Cuentas Públicas. Orientar Pladeco a la demanda: un “pacto” entre los actores relevantes en torno a los objetivos que se establezcan; darlos a conocer públicamente. Difundir la Ordenanza de Participación Ciudadana y las nuevas funciones y estructura

del Consejo Económico Social Comunal (Cesco) que entraron en vigencia el año 1999. Actores asociados: Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres); (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere); Ministerio Secretaría General de Gobierno (Segegob) (División de Organizaciones Sociales, DOS); Asociación Chilena de Municipalidades (AChM); ciudadanía.

- Formación de las autoridades y de los funcionarios municipales. Pasantías. Relaciones entre municipios nacionales e internacionales. Programas nacionales. Actores asociados: AChM; Subdere; organismos internacionales; centros académicos; Organismos no Gubernamentales (ONG).

Gobierno central (Segpres; Subdere; Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan); Segegob (DOS); Ministerio de Hacienda; ministerios sectoriales):

- Incentivos a la eficiencia administrativa. Establecer un Fondo de Eficiencia Municipal, como asignación adicional del gobierno central, a través del Fondo Común Municipal (FCM). *Actores asociados:* municipio.
- Flexibilidad jurídica en la organización administrativa municipal. Flexibilizar las plantas y estructura municipal, dictando la ley que regule el Artículo 110 y realice los cambios necesarios en el Estatuto Administrativo (Ley N° 18.883). Permitir la definición municipal de las plantas y su estructura interna. Modernizar sistema de incentivos al personal/calificaciones. Incentivos al trabajo intramunicipal coordinado. Actores asociados: municipio; AChM; partidos políticos; Asociación de Funcionarios Municipales; legisladores.
- Flexibilidad y fortalecimiento del sistema de ingresos municipales. Permitir, en casos especiales, el endeudamiento municipal, sobre la base de créditos o bonos municipales: para obras de infraestructura, mediante la incorporación de evaluadores de riesgo; para obras de mejoras, mediante cofinanciamiento entre municipios y ciudadanía y cofinanciamiento de obras por mayor plusvalía. Realizar Estudio Re-avalúo Año 2000 de los Bienes Raíces. Aprobar modificaciones a la Ley de Rentas Municipales: re-diseño de FCM, incremento de ingresos por Patentes y Recolección de Residuos Sólidos. Permitir el establecimiento o la participación en Impuestos Locales (IVA), asociados con inversiones locales precisas. Analizar modificaciones adicionales al FCM que permitirían mayor equidad entre municipios: Fondo de Emergencia (2%), municipios pequeños (3%). Actores asociados: municipio; AChM; partidos políticos; Asociación de Funcionarios Municipales; legisladores.

- Revisar las escalas adecuadas de provisión y/o producción de servicios básicos públicos. Aprovechamiento y mejoramiento del marco legal sobre asociatividad entre municipalidades. Evaluar posibilidades a partir de acuerdos sobre estándares de atención, la heterogeneidad municipal y las metas y objetivos de cada sector. Actores asociados: municipio; AChM.
- Fomento a la articulación entre niveles municipales/regionales/centrales, y entre gobierno y actores no gubernamentales (universidades, privados, ONG). Convenios de programación de inversiones, planes de desarrollo elaborados en conjunto con participación de la ciudadanía y otros actores, con cuentas públicas a la comunidad. Actores asociados: municipio; AChM; gobiernos regionales; universidades; ONG.
- Institucionalidad flexible (estatuto especial) para zonas territoriales con características específicas (zonas metropolitanas, zonas aisladas). En el tema metropolitano, como mínimo, con la participación del nivel municipal, establecer criterios compartidos que definan una provisión de soporte material para la ciudad. Actores asociados: municipio.
- Una política nacional de descentralización coordinada y coherente que define institucionalidades, funciones ministeriales, y de gobiernos regionales y locales. Definir límites claros al quehacer municipal. Equilibrar funciones y financiamiento de estas en niveles municipales y regionales. Actores asociados: municipio; AChM; Gobiernos Regionales.
- Elección separada de alcalde y concejales. Elección directa de autoridades regionales y redefinición de sus roles. Actores asociados: partidos políticos; legisladores.

Mecanismos:

- Auditorías de ciudadanos.
- Cartas Ciudadanas.
- Comités inter-departamentales.
- Comités interministeriales.
- Consejos de ciudadanos: de jóvenes, de mujeres, etc.
- Consultas.
- Cuentas públicas.
- Implementación participativa.
- Leyes.
- Mesas de Concertación.
- Monitoreo participativo.
- Ordenanzas municipales.
- Planificación participativa.
- Plebiscitos.
- Protocolos de asociación.

- Reformas legislativas.
- Talleres.
- Trabajo en terreno.

Objetivo 2. Un municipio que promueve una calidad de vida integral para todos

Objetivos específicos:

- 1) Un municipio que asegura la provisión de todos los servicios públicos en el territorio local con base en criterios de cobertura y calidad, nacionales (mínimos) y locales (especificidad territorial).
- 2) Un municipio que es el agente principal de asistencia y entrega de beneficios del estado para los sectores más pobres.
- 3) Un municipio que atiende en forma integral las necesidades de la gente, en su cotidianidad.
- 4) Un municipio que fomenta el desarrollo económico local, promoviendo la consolidación de economías locales y regionales, con especial énfasis en el tema del empleo.

Estrategias y tareas:

Municipio:

- Cartas Ciudadanas Locales de servicios públicos básicos municipales. Definir criterios de cobertura y calidad de servicios públicos territoriales, adicionales a los universales (ver Carta Ciudadana Nacional), entre la ciudadanía y el municipio. Ligarlos a las herramientas de planificación municipal. Hacer participar más directamente a la comunidad, con mayor información, evaluaciones y balances de gestión. Establecer criterios de desempeño conocidos, transparentes y comparables. Trabajar en conjunto con Ministerios y servicios centrales. Incorporación de flexibilidad y de lo dinámico en los criterios de desempeño al nivel local, considerando que las necesidades de las personas cambian durante el tiempo. *Actores asociados:* ciudadanía; ministerios sectoriales; Subdere; ONG; centros de estudios (políticos); ciudadanía.

Gobierno central (Segpres; Subdere; Mideplan; Segegob (DOS); Ministerio de Hacienda; ministerios sectoriales):

- Carta Ciudadana Nacional de servicios públicos básicos (municipales y no municipales). Definir criterios de cobertura y calidad de servicios públicos básicos (independiente del territorio), en conjunto entre la ciuda-

danía y el gobierno. Establecer criterios de desempeño conocidos, transparentes y comparables. Incorporación de flexibilidad y de lo dinámico en los criterios de desempeño al nivel nacional, considerando que las necesidades de las personas cambian durante el tiempo. Actores asociados: municipio; ciudadanía; ONG; centros de estudios.

- Específicamente en torno al tema de la educación y la salud. Revisar modelo descentralizado de salud. Revisar y adecuar criterios de las transferencias de recursos gubernamentales a sectores pobres. Definición de roles en educación y salud. Actores asociados: municipio; AChM; centros académicos (políticos).
- Una política de descentralización de la función social del gobierno que incluye criterios armónicos (sobre municipios y comunas) entre los programas sociales centrales mismos y entre los ministerios que los manejan. Especificar claramente criterios coherentes para sectores de escasos recursos. Debe incorporar la participación (de niveles de gobierno/servicios y de sectores sociales) en su definición. Actores asociados: Municipio; AChM; ciudadanía; gobiernos regionales.
- Capacitar legal y técnicamente al municipio para ser principal arbitrador para la ciudadanía frente al gobierno central para los servicios básicos no municipales. Otorgar recursos necesarios para cumplir este papel. Actores asociados: partidos políticos; AChM; municipio; legisladores.
- Otorgar legalmente al municipio la función de ser el agente principal de asistencia y entrega de beneficios del estado para los sectores más pobres. Actores asociados: partidos políticos; legisladores.
- Política nacional de desarrollo económico territorial que (1) fomenta la generación de más capacidad productiva en las regiones y en el ámbito local; (2) profundiza los mercados laborales regionales y locales; y (3) desarrolla economías regionales y locales más robustas. Revisar herramientas municipales para participar en estos procesos económicos y fomentarlos (franquicias tributarias, subsidios municipales, articulación con sector privado). Actores asociados: municipio; AChM; gobiernos regionales; sector privado.
- Dotación adicional a los municipios más pobres. Otorgar dotación adicional en infraestructura, recursos para mejorar remuneraciones, capacitación y personal adicional.

Mecanismos:

- Auditorías de ciudadanos.
- Cartas Ciudadanas.
- Comités inter-departamentales.
- Comités interministeriales.
- Consejos de ciudadanos: de jóvenes, de mujeres, etc.

- Consultas.
- Cuentas públicas.
- Implementación participativa.
- Leyes.
- Mesas de Concertación.
- Monitoreo participativo.
- Ordenanzas municipales.
- Planificación participativa.
- Plebiscitos.
- Protocolos de asociación.
- Reformas legislativas.
- Trabajo en terreno.

Objetivo 3. Un nuevo trato entre el municipio y la ciudadanía (confianza, vocación de servicio público y tolerancia)

Objetivos específicos:

- 1) Un municipio que construya ciudadanía, apoyando los procesos culturales de desarrollo de capital social en el ámbito local.
- 2) Un municipio que fomenta la vida cívica local participando en ella e incorporando las distintas capacidades, dificultades y expectativas de la gente.
- 3) Un municipio descentralizado hacia la gente, en modalidades accesibles y entendibles, que redistribuye la toma de decisión hacia la ciudadanía.
- 4) Un municipio cuya gestión interna está en función del servicio a la ciudadanía, incorporando criterios de calidad, de innovación y aprendizaje, y la búsqueda de oportunidades.

Estrategias y tareas:

Municipio:

- Educación para la ciudadanía y la participación. Apresto tanto a organizaciones locales como al municipio sobre deberes y derechos civiles, y de técnicas de participación. Actores asociados: Segegob (DOS); AChM; ONG; ciudadanía; organizaciones sociales.
- Incentivos a la co-gestión de servicios públicos municipales. Actores asociados: Subdere; AChM; organizaciones sociales.
- Fomento a la gestión autónoma de la vida cívica. Política municipal con ejecución comunitaria: traspaso del monto máximo estipulado (7%) de los recursos municipales a organismos sin fines de lucro de la comunidad para que ella misma asuma responsabilidades comunitarias en áreas como

las de Adulto Mayor, Seguridad Ciudadana, Medio Ambiente, Desarrollo Productivo, Infancia. Prever el traspaso de una porción de este monto a organizaciones no formales comunitarias. Actores asociados: Segegob (DOS); Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis); Mideplan; AChM; ONG; organizaciones sociales.

- Incentivos para abrir espacios de participación social y el uso de recursos por parte de la comunidad. Actores asociados: Segegob (DOS); Fosis; Mideplan; AChM; ONG; organizaciones sociales.
- Juzgados de Policía Local. Crear juzgados en los municipios que actualmente no cuentan con ellos, de manera que puedan asumir las nuevas atribuciones que les corresponderían en el marco de leyes que definen los derechos ciudadanos: Ley Consumidor, Ley de Bases del Medio Ambiente, Copropiedad Horizontal, etc. Establecer normas para tener juzgados, basadas en costos, número de casos. Actores asociados: Ministerio de Justicia; Segpres; ONG; AChM.
- Descentralización de los departamentos municipales hacia los barrios. Trabajar con las unidades culturales locales (barrios).
- Premiar la innovación funcionaria y el trabajo en terreno. Exigir trabajo en terreno, trabajo comunitario y trabajo con grupos prioritarios de todos los funcionarios municipales. Actores asociados: AChM; Asociación de Funcionarios Municipales.
- Incorporación de la identidad local como meta municipal. *Actores asociados:* AChM; organizaciones sociales; ONG.
- Promoción de nuevos liderazgos locales. Actores asociados: Segegob (DOS); AChM; partidos políticos; ONG; organizaciones sociales.
- Promoción de la participación diversa: asegurar representación, por ejemplo en el Cesco, de una cuota de mujeres, jóvenes, hombres adultos mayores, etc. Actores asociados: Segegob (DOS); AChM; ONG; organizaciones sociales.
- Creación de programas de integración barrial de naturaleza integral que estimulen el deporte, los artes, la cultura, en horarios flexibles que incorporen a la comunidad según sus particularidades. Posibilitar el trabajo a largo plazo. Actores asociados: Dirección General de Deportes y Recreación (Digeder); ministerios sectoriales; Segegob (DOS); AChM.

Mecanismos:

- Auditorías de ciudadanos.
- Cartas ciudadanas.
- Comités inter-departamentales.
- Comités interministeriales.
- Consejos de ciudadanos: de jóvenes, de mujeres, etc.
- Consultas.

- Cuentas públicas.
- Implementación participativa.
- Leyes.
- Mesas de Concertación.
- Monitoreo participativo.
- Ordenanzas municipales.
- Planificación participativa.
- Plebiscitos.
- Protocolos de asociación.
- Reformas legislativas.
- Talleres.
- Trabajo en terreno.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto. 1989. *Estado, Gobierno y Sociedad: Por una teoría general de la política*. México D.F.: Colección Breviarios, Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto. 1995. *Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Editorial Taurus.
- Cacciarim, Massimo. 1993. En: *Micromega*. Citado por Norberto Bobbio en *Derecha e Izquierda*, 1995: 135.
- Canetti, Elías. 1966. *Masse et puissance*. Paris: Gallimard. Citado por Chantal Mouffe en *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, 1999.
- Castells, Manuel. 1994. *Crisis urbana y cambio social*. Siglo XXI Editores, 1981. Citado por Charles Reilly, "Las políticas públicas y la ciudadanía". En: *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*, 1994: 13.
- Cohen G. A. 1996. "¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades". En: Martha C. Nussbaum y Amartya Sen, comp. *Calidad de vida*. México D.F.: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Genro, Tarso y Ubiratan de Souza. 1997. *Orcamiento Participativo. A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Genro, Tarso, et al. 1996. *Desafios do governo local. O modo petista de governar*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Gómez Buendía, Hernando. 1994. "Ciudades grandes, pequeñas polis". En: Seminario Políticas e Instituciones para el Desarrollo Urbano Futuro en Colombia. Ministerio de Desarrollo Económico. Departamento Nacional de Planeación. Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas, Santafé de Bogotá.
- Keane, John. 1999. "Lo público en la era de la abundancia comunicativa". En Miguel Guisti, María Sioble Merino, eds. *Ciudadanos en la sociedad de la información*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Lechner, Norbert. 1994. "Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo". En: *Nueva Sociedad* 130 (marzo-abril).
- Lechner, Norbert. 1990. *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. México D.F.: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Magnusson, Warren. 1996. *The Search for Political Space*. Toronto: University of Toronto Press.
- Mouffe, Chantal. 1999. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Nussbaum, Martha C. 1994. "Persons". Apéndice 1. Oxford: Oxford University Press.
- Nussbaum, Martha C. y Amartya Sen, comp. "El valor, el da". En: *Calidad de vida*. 1996: 246-248.
- ... s de interés público en el ordenamiento jurídico ch...
iáticos y conceptuales". En Felipe González Morales,

- ed. *Las acciones de interés público. Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Santiago: Universidad Diego Portales. Citado por Felipe Viveros, "La participación de la sociedad civil en acciones de interés público". En: *Ciudadanía e interés público, enfoques desde el derecho, la ciencia política y la sociología*, 1988: 154.
- Razeto, Luis. 1988. "Política y sociedad civil". En: Francisco Vío Grossi, ed. *Educación popular, sociedad civil y desarrollo alternativo*. Santiago CEAAL / Ed. Aconcagua. Citado en Felipe Viveros, "La participación de la sociedad civil en acciones de interés público". En: *Ciudadanía e interés público, enfoques desde el derecho, la ciencia política y la sociología*, 1988: 165.
- Reilly, Charles. 1994. "Las políticas públicas y la ciudadanía". En: Charles A. Reilly, comp. *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Arlington, Virginia, EE.UU.: Fundación Interamericana.
- Roncagliolo, Rafael. 1999. "¿Se construye ciudadanía en la sociedad de la información?" En: Miguel Guisti, María Siabre Merino, eds. *Ciudadanos en la sociedad de la información*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Scanlon, Thomas. 1996. "El valor, el deseo y la calidad de vida". En: Martha C. Nussbaum y Amartya Sen, comp. *Calidad de Vida*. México D.F.: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Terre des Hommes. 1997. *El derecho a la equidad. Ética y mundialización social*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Touraine, Alain. 1997. *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: El destino del hombre en la aldea global*. Buenos Aires: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Varas, Augusto. 1997. "Democratización y políticas públicas". En: Raúl Urzúa, ed. *Cambio social y políticas públicas*. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, pp. 175-176. Citado por Felipe Viveros, "La participación de la sociedad civil en acciones de interés público". En: *Ciudadanía e interés público, enfoques desde el derecho, la ciencia política y la sociología*, 1998: 155.
- Viveros, Felipe. 1998. "La participación de la sociedad civil en acciones de interés público". En: Felipe González y Felipe Viveros, eds. *Ciudadanía e interés público, enfoques desde el derecho, la ciencia política y la sociología*. Santiago: Serie Publicaciones Especiales n° 8, Cuadernos de Análisis Jurídico, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales.

Normas editoriales para los colaboradores de Propositiones

A. LONGITUD DEL ARTÍCULO

Los artículos para *Propositiones* deben tener entre 20 y 25 páginas, tamaño carta, espacio y medio.

B. QUÉ SE DEBE ENTREGAR

1. Impreso: Copia legible (especialmente cifras en cuadros), a espacio y medio.

2. Diskette: Word 6.0.

Si tiene una versión superior, archivar como Word 6.0.

Nombrar el archivo con apellido del autor.

C. CÓMO ENTREGAR ARCHIVO

Independientemente de la diagramación del IMPRESO, para el archivo computacional se solicita:

1. Formato: Eliminar todos los códigos de formato. Dejar solamente códigos de CURSIVAS para palabras o frases que se desee destacar, y para títulos de libros y publicaciones periódicas.

2. Párrafos: Separar los párrafos solo con un retorno simple (no doble retorno). No colocar tabulador al comienzo de cada párrafo.

3. Títulos y subtítulos:

a. Hacer todos los títulos y subtítulos en Altas y bajas (mayúscula inicial solo en primera palabra del título o subtítulo, y en los nombres propios; el resto en minúsculas). No subrayarlos ni ponerles negritas ni cursivas.

b. Distinguir rangos de títulos por una numeración o tipografía consistente para cada nivel.

c. Separar títulos y subtítulos de texto con dos líneas en blanco arriba y una línea en blanco abajo.

4. Citas textuales:

a. Integradas en el texto: use comillas dobles al comienzo y final. Comillas simples para citas en el interior de la cita.

b. En párrafo aparte: sin comillas, sangradas completas en margen izquierdo.

5. Tablas: Usar función Tablas del procesador de palabras.

6. Notas: A pie de página.

7. Referencias bibliográficas: Pueden ir integradas al texto, cuando remiten a bibliografía final, o a pie de página, si no hay bibliografía.

a. Referencias bibliográficas integradas al texto: Apellido de autor y fecha de publicación, sin signos de puntuación entre ambos. Para autores con más de una publicación en el mismo año, señale cada obra con "a", "b", etc. Número de página de la cita, a continuación de la fecha y separado de ella por dos puntos. Ejemplos:

Valencia (1978:3) afirma que ...

Diversos autores (Valle 1978, Soto 1979a) cuestionan ...

- b. Referencias bibliográficas a pie de página. En primera mención:
 - Autor(es): Nombre(s) y apellido(s) en orden normal, no en orden inverso.
 - Título:
 - ⇒ Entre comillas: artículos de periódicos o revistas, capítulos o secciones de libros, tesis académicas no publicadas, informes, documentos.
 - ⇒ En cursivas: libros, boletines, revistas, periódicos, tesis académicas publicadas.
 - Datos de publicación:
 - ⇒ Cantidad de volúmenes, si hay más de uno, o el número del volumen que se está usando;
 - ⇒ Edición, cuando no es la primera;
 - ⇒ Entre paréntesis: Lugar de publicación, seguido de dos puntos (:) editorial y fecha;
 - ⇒ Número de páginas a las que se hace referencia.

Ejemplos:

J. Valencia, ed., *La poesía y los enfermos mentales*, 2 vols., 3ª edición (Tegucigalpa: Editorial Universitaria, 1978), p. 68.

E. Torres y J. Ibáñez, "Para una sociología del tango", *Rasgos* (Mendoza) 27, n° 7 (1986):12-16.

En segunda y siguientes referencias, coloque solo apellido de autor, año de publicación y número de página intercalado en texto. Ejemplo: (Valencia 1978:93).

8. Bibliografía: Ordenada alfabéticamente por autores. Los elementos de la bibliografía son los mismos de las referencias bibliográficas en las notas, con las siguientes variables:
 - a. Se coloca el apellido del autor antes que su nombre. En caso de segundo autor, va en orden normal: nombre, apellido;
 - b. No hay referencia a la página (se puede colocar si se trata de artículo de una revista);
 - c. Se usa puntos, no comas, para separar autor, año, título y datos de publicación. En libros, no se usa paréntesis para ciudad y editorial.

Ejemplos:

Valencia, J., ed. 1978. *La poesía y los enfermos mentales*. 2 vols. 3ª edición. Tegucigalpa: Editorial Universitaria.

Torres, E. y J. Ibáñez. 1986. "Para una sociología del tango". *Rasgos* (Mendoza) 27, n° 7: 12-16.