

TRIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

nº 7

Año IV / N°7 / mayo de 2013



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE CHILE

Instituto Chileno
de Estudios Municipales
Universidad
Autónoma de Chile



- El Valor de la Información Ciudadana.
Seguridad Informática y Gestión Municipal.
Rodrigo Martorell P. y Fernanda Huacarán
- Poder Local, Ciudadanía y Municipio:
El Partido Regionalista de Magallanes (1932-1952)
Andrés Rojas Böttner
- Sentido de Comunidad y Percepción de Inseguridad
En Barrios de Talca: La Prevención Comunitaria del Delito.
Cristina Valenzuela y Oriana Arellano
- Gestión Municipal del Agua En Guatemala:
Co-responsabilidad Local Ante un Estado Ausente.
Balance Y Lecciones De La Experiencia de Promudel.
Esteban Valenzuela Van Treek
- Calidad De Vida Laboral En Los Municipios De Chile:
El Caso De La Municipalidad De Lo Barnechea.
Macarena Yáñez Correa
- Una Perspectiva Social Sobre La Historia Del Municipio En Chile.
Gabriel Salazar Vergara



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE CHILE

Instituto Chileno
de Estudios Municipales
Universidad
Autónoma de Chile



Revista Iberoamericana de Estudios Municipales

Año IV – N°7 – Primer Semestre,
Mayo de 2013, Santiago, Chile.
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile
160 páginas; inscripción N°
ISSN 0718-8838

Domicilio
Ricardo Morales 3369. Comuna de San Miguel
Santiago, Chile
(+56-02) 2885 7743
revista@ichem.cl
www.ichem.cl
ISSN: 0718-8838

Diseño de portada y diagramación
Manso Design Studio
www.mansostudio.com

Impreso en Talleres CIPOD.
Santiago de Chile.

REVISTA IBEROAMERICANA DE ESTUDIOS MUNICIPALES
Esta publicación es financiada por la Universidad Autónoma de Chile

Professor Dr. Ernesto Schiefelbein Fuenzalida
Rector Universidad Autónoma de Chile.

Revista Iberoamericana de Estudios Municipales
Iberoamerican Magazine of Municipal Studies
Revista Iberoamericana de Estudios Municipales

Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile

DIRECTOR

Dr. Ricardo Israel Zipper
(Santiago, Chile)
Universidad Autónoma de Chile
risrael@uautonoma.cl

EDITOR

Sr. Andrés Chacón Romero
(Santiago, Chile)
Instituto Chileno de Estudios
Municipales
Universidad Autónoma de Chile
achacon@ichem.cl

COMITÉ EDITORIAL

Daniel Cravacuore -
Presidente Comité Editorial
(Argentina)
Unidad de Fortalecimiento
de los Gobiernos Locales
Universidad Nacional de Quilmes

Enrique Cabrero Mendoza
(México)
Centro de Investigaciones
y Docencia Económicas, A.C.

Martha Díaz Villegas de Landa
(Argentina)
Universidad Nacional de Córdoba

Ignacio Irrarrázaval (Chile)
Centro de Políticas Públicas
Pontificia Universidad Católica
de Chile

Clemente J. Navarro (España)
Centro de Sociología
y Políticas Locales
Universidad Pablo de Olavide,
de Sevilla

R. Andrew Nickson (Inglaterra)
School of Government and Society
University of Birmingham

Ernesto Schiefelbein Fuenzalida
(Chile)
Universidad Autónoma de Chile.

Allan Rosenbaum (EE.UU.)
Institute for Public Management
and Community Service
Florida International University (FIU)

CONSEJO EDITORIAL

Manuel Acevedo Aguilera (Chile)
Instituto Nacional de la Juventud,
Gobierno de Chile

Claudio Alberto Tecco (Argentina)
Instituto Nacional y Formación
en Administración Pública
Universidad Nacional de Córdoba

Gustavo Badia (Argentina)
Instituto de Conurbano (ICO)
Universidad Nacional de
General Sarmiento

Gonzalo Delamaza Escobar (Chile)
Programa Ciudadanía y Gestión
Pública
Corporación Innovación y Ciudadanía

Cristina Beatriz Díaz (Argentina)
Universidad Nacional de Rosario

José Fernández Richard (Chile)
Universidad de Chile

Susana Finquelievich (Argentina)
Instituto de Investigaciones
Gino Germani
Universidad de Buenos Aires

Rodolfo García Del Castillo (México)
Universidad Autónoma
Metropolitana-Azcapotzalco

Bettina Horst (Chile)
Instituto Libertad y Desarrollo

Altair Jessica Magri (Uruguay)
Universidad de la República

Claudia Lillo Echeverría (Chile)
Instituto de Estudios del Hábitat
Universidad Autónoma de Chile

Alberto Lovera (Venezuela)
IDEC-FAU-UCV

Javier Marsiglia Cicalese (Uruguay)
Instituto de Estudios del Desarrollo
Regional y Local (IDEL)
Universidad Católica del Uruguay

Alejandra Monteoliva Vilches
(Colombia)
Centro de Estudios en
Gobernabilidad Local - CEGL
Pontificia Universidad Javeriana

Bernardo Navarrete Yáñez (Chile)
Universidad de Santiago de Chile
(USACH)

Myriam Consuelo Parmigiani de
Barbará (Argentina)
Centro de Investigaciones Jurídicas y
Sociales (CIJS)
Universidad Nacional de Córdoba

Carlos F. Pressacco Chávez (Chile)
Departamento Ciencia Política
y Relaciones Internacionales
Universidad Alberto Hurtado

Mario Rosales (Chile)
Federación Latinoamericana de
Ciudades, Municipios y Asociaciones

Mayte Salvador Crespo (España)
Centro de Estudios Políticos y
Constitucionales

Hernán Viguera Figueroa (Chile)
Universidad Autónoma de Chile

Marcelo Villagrán Abarzúa (Chile)
Universidad Autónoma de Chile

Francisca Villalba Pérez (España)
Universidad de Granada

Alejandro Villar (Argentina)
Universidad Nacional de Quilmes

Alicia Ziccardi (México)
Universidad Nacional
Autónoma de México

ÍNDICE

- 8 PRESENTACIÓN.
- 10 EL VALOR DE LA INFORMACIÓN CIUDADANA. SEGURIDAD INFORMÁTICA Y GESTIÓN MUNICIPAL.
Rodrigo Martorell P., Fernanda Huacarán.
- 27 PODER LOCAL, CIUDADANÍA Y MUNICIPIO: EL PARTIDO REGIONALISTA DE MAGALLANES (1932-1952)
Andrés Rojas Böttner
- 46 SENTIDO DE COMUNIDAD Y PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN BARRIOS DE TALCA: LA PREVENCIÓN COMUNITARIA DEL DELITO.
Cristina Valenzuela, Oriana Arellano.
- 79 GESTIÓN MUNICIPAL DEL AGUA EN GUATEMALA: CO-RESPONSABILIDAD LOCAL ANTE UN ESTADO AUSTENTE. BALANCE Y LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE PROMUDEL.
Esteban Valenzuela Van Treek.
- 108 CALIDAD DE VIDA LABORAL EN LOS MUNICIPIOS DE CHILE: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE LO BARNECHEA.
Macarena Yáñez Correa.
- 137 UNA PERSPECTIVA SOCIAL SOBRE LA HISTORIA DEL MUNICIPIO EN CHILE.
Gabriel Salazar Vergara
- 150 NORMAS GENERALES DE PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN.

PRESENTACIÓN.

Estamos frente al séptimo número de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, que esta vez comienza con un afán largamente anhelado por esta revista, que es permitir al pasado y a la historia del municipalismo chileno un espacio académico como el que merece. Además, este número se precia con la inclusión de perspectivas novedosas provenientes de otras disciplinas que pocas veces asumen el desafío del conocimiento de lo local y municipal.

La revista comienza con el artículo "El Valor de la Información Ciudadana: Seguridad Informática y Gestión Municipal", de Rodrigo Martorell y Fernanda Huaracán. En este artículo los autores describen la percepción respecto de la seguridad informática que tienen los diferentes encargados de los temas computacionales de todas las municipalidades del país, a través de un censo que permitió realizar un análisis teórico y técnico de los nuevos desafíos informáticos que deben enfrentar las administraciones comunales.

El segundo artículo de la revista nos introduce en una de las áreas más desiertas del conocimiento de los temas municipales, el de la perspectiva histórica de los movimientos ciudadanos e institucionales de corte local, ocurridos en Chile anteriores a 1973. En este artículo Andrés Rojas nos entrega una excelente síntesis de los hechos que rondan una de las aventuras políticas más interesantes del regionalismo, como lo fue la del Partido Regionalista de Magallanes y sobre cómo sus postulados y acciones fueron un intento federal de oposición al centralismo del Estado Chileno.

El tercer artículo, de Cristina Valenzuela y Oriana Arellano llamado "El Sentido de la Comunidad y Percepción de Inseguridad en Barrios de Talca: La Prevención Comunitaria del Delito", nos entrega además de un rico marco conceptual, un análisis interesante y novedoso acerca de la percepción de inseguridad relacio-

nada con el sentido de comunidad, a partir de la experiencia comparada entre dos comunidades -dos barrios- ubicados en Talca. El cuestionamiento a paradigmas clásicos en temáticas de seguridad, como los de participación y la idea de comunidad son un real aporte a la discusión en estas materias.

El artículo "Gestión Municipal del Agua en Guatemala: Co-Responsabilidad Local Ante un Estado Ausente", del profesor y doctor Esteban Valenzuela, es un interesantísimo estudio de caso que recoge el desafío vital permanente del municipalismo guatemalteco, para enfrentar la gestión del agua y la salubridad de la población. Este artículo da cuenta sobre cómo, ante la ausencia del Estado Central, y pese la crisis de capital humano en la realidad local guatemalteca, las municipalidades trabajan integradamente las políticas públicas y la solución a esta fundamental problemática.

El artículo quinto de este número, de Macarena Yañez, trabaja las temáticas referidas a la Calidad de vida Laboral de los funcionarios municipales, a través de un estudio de caso desarrollado en la Municipalidad de Lo Barnechea. El artículo refleja un concienzudo y profundo levantamiento de información y análisis acerca de este aspecto de la gestión organizacional tan trascendental pero tan olvidado, como es la Calidad de Vida de los trabajadores y funcionarios. El artículo propone una metodología que seguramente podría ser replicada por las municipalidades del país, en el orden

de comprender las variables fundamentales que afectan las diferentes dimensiones de la calidad de vida de una persona.

El último artículo de este número de la revista realmente nos engalana. Pues corresponde a una reflexión acerca de la "HISTORIA MUNICIPAL", realizada por uno de los académicos más importantes del país, y premio Nacional de Historia, doctor Gabriel Salazar. En este artículo el profesor Salazar nos insta críticamente a cuestionarnos acerca del olvido histórico de los temas municipales en todos los ámbitos del conocimiento. Desde el derecho municipal a la historia de las municipalidades, pasando por la administración y las políticas públicas.

Pero fundamentalmente la provocación que nos hace el historiador es al rescate de la memoria social alojada en el nivel local, archivada seguramente, y de lo importante que es para el pasado de nuestros hijos, escribirla y sobre todo conocerla.

PhD. Ricardo Israel Zipper.
Director RIEM.

1

EL VALOR DE LA INFORMACIÓN CIUDADANA. SEGURIDAD INFORMÁTICA Y GESTIÓN MUNICIPAL.

Rodrigo Martorell P¹.
Fernanda Huacarán².

RESUMEN

En el presente artículo, se aborda el tema de la seguridad informática en la gestión municipal mediante el análisis de los resultados de una reciente encuesta aplicada a 186 municipios a lo largo del país, para conocer sus realidades en cuanto al uso y manejo de las TI. Los resultados muestran que si bien se ha masificado la implementación de las TI, no existe una gestión adecuada y que se requiere fortalecer la seguridad informática. Junto con exponer los principales resultados del estudio, se discute acerca de la importancia de valorizar la información y contar con planes de introducción y uso de la TI que efectivamente contribuyan a la gestión municipal.

Palabras clave: Tecnologías de la Información (TI), Sistemas de Seguridad de la Información (SSI), Municipios Inteligentes, Ciudadano Inteligente, Plan de Continuidad Operacional.

ABSTRACT

In the present article, addresses the issue of computer security in municipal management by analyzing the results of a recent survey of 186 municipalities throughout the country, to know their realities in the use and management of IT. The results show that although the implementation of IT is widespread, there is no proper management and to strengthen information security requires. Along with exposing the main results of the study, discusses the importance of give value of the information and have plans for the introduction and use of IT to effectively contribute to municipal management.

Keywords: Information Technology (IT) Information Systems Security (ISS), Municipalities Intelligent, Smart Citizen, Operational Continuity Plan.

1 Ingeniero Civil Industrial, Ms. en Informática y MBA, Universidad Mayor. Gerente Técnico y Desarrollo TIC, CAS-Chile.
2 Geógrafa, Pontificia Universidad Católica de Chile.

INTRODUCCIÓN

La integración de los servicios informáticos facilita y fomenta el trabajo conjunto entre diferentes áreas de una organización, independiente de la distancia física en la que se encuentren. Estos servicios se desarrollan a través de las tecnologías de la información (TI), cuyo uso se ha masificado tanto en el mundo privado como público, constituyendo una herramienta fundamental en la sociedad actual. En el ámbito municipal, la implementación y el desarrollo de las TI es una realidad, lo que no garantiza por sí solo, de manera inmediata ni a largo plazo, la obtención de resultados óptimos.

TI al servicio municipal

Se entiende como tecnologías de la información (TI) aquellas herramientas y métodos empleados para reunir, almacenar, manipular o distribuir información, de manera tal que contribuyan a la toma de decisiones (Bologna y Walsh, 1997). Este punto es crucial para comprender la importan-

cia de potenciar la utilización de las TI en los municipios. Bien gestionadas, éstas permiten realizar una administración eficiente, optimizando procesos internos y externos que faciliten las relaciones con los ciudadanos.

Frente a esta realidad, cabe considerar algunos aspectos para alcanzar un nivel adecuado de modernización municipal. Dada la gran diversidad territorial que abarcan, los municipios cuentan con condiciones disímiles para asumir los desafíos de gestión que corresponden al gobierno local. Por otra parte, es fundamental mejorar la calidad de la gestión, plantearlo como un punto prioritario en la política municipal, lo cual se logra a través de la acreditación de servicios municipales y capacitaciones a sus funcionarios. A su vez, el Gobierno Central debiese buscar las condiciones para traspasar algunas de sus competencias, a fin de alcanzar mayor autonomía municipal (SUBDERE, 2008).

El Instituto Chileno de Estudios Municipales publicó el 2006 un estudio sobre la aplicación de las tecnologías de la información en el ámbito de la Reforma Municipal (ICHEM, 2006). Allí se sostenía que el desafío para los municipios que disponían de sitios web era doble: por una parte, debían ampliar su presencia en internet y por otra, potenciar y masificar los servicios en línea, como mecanismos facilitadores de la gestión moderna del municipio.

Habiendo comprendido esto, los municipios en Chile se han integrado rápidamente a esta dinámica. En el estudio mencionado, se concluyó que el 98% de las municipalidades encuestadas indicaron contar con acceso a Internet, mientras un 2% no contaba con acceso a la red en sus recintos. Sin embargo, el acceso a Internet es el primer paso para la modernización municipal y no da cuenta de la alta disparidad en los niveles de digitalización de la gestión. En general, en la actualidad las páginas web municipales ofrecen al ciudadano la posibilidad de interacción, sin embargo, menos del 12% ofrece los servicios básicos que califican para la existencia de un E-Government (Gobierno electrónico). Más grave aún, no alcanzan el 3% aquellas municipalidades que ofrecen servicios de participación ciudadana a través de Internet (Cetiuc, 2010).

El valor de la información

La utilización de las TI en los servicios públicos adquiere relevancia frente a activos de gran valor, como es el caso de la información y amenazas que se ciernen en torno de ésta, como por ejemplo, la entrega de certificados con datos adulterados y las caídas del servicio cuando se realizan pagos en línea o se filtra información personal. De materializarse este tipo de amenazas, se expone al servicio público y al ciudadano a un impacto previsible y cuyos posibles efectos necesitan ser cuantificados.

En este sentido, una correcta gestión municipal de las TI permitiría resguardar la información frente a hechos administrativos o informáticos como los señalados. Con el propósito de hacer frente a estas amenazas, constantes, es fundamental considerar y evaluar la Seguridad de la Información, anticiparse a los futuros impactos y prever las respuestas a dar en caso de producirse una situación de contingencia.

PROBLEMÁTICA

La importancia que otorga la ciudadanía al rol de los municipios radica en que éstos son un espacio clave, donde acontece el primer nivel de acercamiento con las instituciones democráticas. Actualmente, la percepción ciudadana de la gestión municipal dista mucho de ser positiva; por el contrario, ésta demanda profesionalismo de los funcionarios municipales (INAP, 2012). Nos encontramos frente a Ciudadanos Inteligentes que reclaman Municipios Inteligentes (Pahlka, 2012).

Un ciudadano del Municipio Inteligente aspira a interactuar con una plataforma virtual mediante herramientas proporcionadas por la administración local, que le permita satisfacer sus necesidades y/o resolver sus problemas. De tal manera, dicha plataforma proporcionaría oportunidades a la comunidad de generar valor mediante el uso de las nuevas aplicaciones disponibles. De esta forma, un municipio que gestiona eficientemente las TI permitiría a sus vecinos: obtener información comunal relevante, descargar documentos municipales en línea, realizar el pago de servicios como derechos de aseo o permisos de circulación, o incluso, permitiría ubicar puntos sensibles de tráfico desde un celular inteligente. El nuevo ciudadano, al cual llamaremos Ciudadano Inteligente, está totalmente conectado, evalúa las acciones y servicios que recibe, y que definen en gran medida su calidad de vida, exigiendo una gestión eficiente.

Rol del Ciudadano Inteligente en la realidad municipal

Para comprender la realidad nacional de gestión de las TI, es necesario identificar quién demanda el servicio – Ciudadano Inteligente-, y quién entrega dicho servicio. En este último punto es necesario detenerse.

Existen diferencias considerables en el desarrollo de las TI entre el mundo público y el privado. En el ámbito tecnológico, el sector público se encuentra retrasado, ya que en el último tiempo se ha enfocado en consumir tecnología, dejando de lado la gestión y la seguridad de la misma. El sector privado, en tanto, luego de adquirir tecnologías y desarrollar un plan de gestión de las mismas, se encuentra asegurando la información y las tecnologías asociadas al manejo de éstas.

Ilustración n°1. Desarrollo del servicio de Tecnología de la Información Municipal.



Fuente: Elaboración propia.

En la búsqueda de resolver las demandas ciudadanas, el municipio ha optado por establecer una alianza con el mundo privado, el que posee mayor experiencia en la entrega de los servicios asociados a las TI y, además, comprende de mejor manera los requerimientos del usuario. Es en este punto donde el ciudadano, bajo la mirada municipal, pasa de ser vecino a usuario, el cual tiene preferencias, expectativas y conocimientos sobre los servicios que demanda.

Mientras un Ciudadano Inteligente demanda calidad en la gestión de servicios municipales y la municipalidad se mantiene al margen de estos requerimientos, el ciudadano pasa a ser únicamente un usuario, en tanto que la municipalidad no logra mejorar la calidad de vida de sus habitantes, es decir, en cuanto ciudadano.

Seguridad de la información y normativa chilena

En este escenario, cabe preguntarse quién finalmente responde al ciudadano (vecino-usuario) cada vez que se deja de prestar un servicio, o se ve amenazada la seguridad de la información municipal disponible. Tal como se planteaba con anterioridad, los gobiernos locales se han orientado a la adquisición de infraestructura (equipamientos y servicios) sin un análisis previo, tercerizando de alguna manera el servicio y traspasando con ello a las empresas privadas la responsabilidad del servicio contratado. En función del cumplimiento de las formalidades contractuales, las empresas han potenciado y mejorado sus procesos, encontrándose obli-

gadas a aplicar un sistema de gestión de la seguridad de la información, lo cual favorece la optimización de su trabajo y a la vez, constituye un resguardo frente a las multas por incumplimientos de los contratos.

Para el sector privado es comprensible identificar que el principal problema en esta relación que establecen con las municipalidades es el desconocimiento de los funcionarios públicos de las operaciones necesarias para satisfacer al ciudadano actual, las que, dada su complejidad, son cada vez más difíciles de abordar.

El tema de los recursos humanos (RRHH) de las municipalidades no es menor, ya que el capital intelectual que hoy está presente en las entidades públicas, en términos cuantitativos y cualitativos, no es suficiente para satisfacer las necesidades de un mercado en continua evolución. Para incorporar capital humano de mayor nivel de conocimiento a la administración pública se necesita motivarlo. Independiente de los recursos asignados a la contratación de personal, existen normativas y lineamientos para el manejo de información municipal (Dipres, 2012).

Con el fin de resguardar la información en los distintos órganos del Estado, se publicaron, desde el año 2004, una serie de decretos supremos referidos al Gobierno Electrónico, en el marco del programa de mejoramiento de la gestión (PMG). Uno de esos fue el Decreto Supremo N° 83 de 2005, que planteó un código de prácticas para la gestión de la seguridad

de la información. Dos años más tarde, el Ministerio del Interior detectó algunas falencias en su aplicación en las instituciones del sector público, tales como las siguientes:

1. Aplicaciones y sistemas informáticos con configuración inadecuada.
2. Sitios web de gobierno implementados deficitariamente y con vulnerabilidades conocidas.
3. Redes informáticas institucionales con debilidades en sus mecanismos de control de acceso y de regulación del tráfico de datos.
4. Problemas de continuidad operacional frente a incidentes de índole recurrente, tales como los cortes de energía eléctrica.
5. Inexistencia de políticas de seguridad institucionales.

Para enfrentar estos problemas se incluyó, desde el año 2010, el Sistema de Seguridad de la Información (SSI) en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (en el marco de la ley N° 19.553). A su vez, durante el 2012 se complementa el mencionado DS N° 83 con la Norma chilena ISO 27001, la cual se erige como el referente normativo del sector.

El objetivo del SSI es “lograr niveles adecuados de integridad, confidencialidad y disponibilidad para toda la información institucional relevante, con el objeto de asegurar continuidad operacional de los procesos y servicios, a través de un sistema de gestión de seguridad de la información” (Dipres, 2012b).

Es decir, el SSI entrega la posibilidad de disminuir en forma significativa el impacto de los diferentes riesgos e inseguridades a los que están sometidos los activos de información, tanto dentro de la propia organización como desde fuera de ella. Cuando se habla del conjunto de activos de información institucional, el SSI se refiere a los documentos en papel, bases de datos, sistemas y software de aplicación, equipos informáticos, redes de transmisión de datos, soportes de almacenamiento y otros elementos de infraestructura.

Para implementar un Sistema de Seguridad de la Información municipal, es fundamental la existencia de un Comité de Seguridad de la Información (CSI), que sea responsable de su desarrollo y supervisión. Es responsabilidad de éste “ejecutar los procedimientos y estándares que se desprenden de las políticas de seguridad de la información, proponer estrategias y soluciones específicas para la implantación de los controles necesarios para implementar las políticas de seguridad establecidas” (Dipres, 2012).

El CSI idealmente debe estar integrado por los siguientes funcionarios:

- a) Jefe de Operaciones o Tecnologías de Información.
- b) Jefe de Recursos Humanos.
- c) Encargado de Calidad.
- d) Encargado de Riesgos.
- e) Asesor Jurídico (abogado de la Institución).
- f) Jefes de Áreas Funcionales o encargados de procesos, si corresponde.
- g) Encargado de Seguridad de la Información (ESI).

Si la institución prescinde de estos funcionarios, y sobre todo de un encargado de seguridad de los activos de la información, se expone a la institución a diversas amenazas.

Para enfrentar las amenazas, es imprescindible contar con un Plan de Continuidad Operacional, que permita una respuesta adecuada de la institución ante situaciones de contingencia, sin afectar la continuidad de algunos procesos relevantes. Dentro de este plan es fundamental contar con un procedimiento de Gestión de Incidentes, acotado y conocido por el personal encargado.

Para resguardar la integridad de la información se debe, por tanto, contar con un tratamiento adecuado de las amenazas y conocerlas de antemano. En términos generales, y para efectos de este estudio, se consideraron algunos tratamientos básicos de la información, tales como respaldos y sistemas de protección interna.

En relación a los respaldos, estos pueden realizarse o no bajo un procedimiento definido con anterioridad y varían según los tipos de soporte físico en que se encuentran, además de su ubicación. Si bien la sola existencia de respaldos es un hecho positivo, de poco servirá respaldar información en un cd, pendrive, o cloud computing, si no se tiene acceso a dicha información o se ha comprobado que es íntegra. Aun contando con un servidor centralizado, si la entidad se halla frente a una amenaza que afecta la integridad de su infraestructura (tales como robos, incendios o terremotos),

éste no servirá, a menos que exista un servidor externo de respaldo.

METODOLOGÍA

Para evaluar la realidad nacional respecto de la seguridad informática, el ICHM realizó el Estudio Nacional sobre Seguridad Informática y respaldo de la Información en las Municipalidades Chilenas, a comienzos de 2013, que abordó los siguientes puntos:

1. Pérdida en la continuidad del funcionamiento municipal por fallas en el servicio (Internet, software, robo de información, etc.).
2. Registro de pérdidas de información.
3. Existencia de algún sistema de protección en la red interna.
4. Existencia de personal dedicado a la Seguridad de la Información.
5. Existencia de normas de creación de contraseñas.
6. Existencia de un Plan de Continuidad de Negocio (o Plan de Continuidad de Operaciones).
7. Existencia de procedimientos de Gestión de Incidentes.
8. Métodos de actualización de sistemas operativos y software.
9. Ocurrencia de Incidentes de Seguridad de la Información asociada a los Servicios prestados por la municipalidad.
10. Existencia de Copias de Respaldo de la Información.
11. Existencia de Plan de Respaldo de la Información.
12. Responsabilidad de los Respaldos de Información
13. Tipos de Soporte para Respaldo de Información.

El universo de este estudio se realizó con criterio censal, por tanto fueron contactadas las 335 municipalidades para que respondieran a cuestionario enviado. Contestaron favorablemente 186 municipalidades, a través de sus encargados de informática, o sea, el 55,5%. El levantamiento de la información se realizó durante el mes de enero de 2013.

Como medio de contraste con los resultados a nivel nacional, utilizaremos los datos de las regiones del Maule y la Araucanía. En dos casos, las regiones del Maule y La Araucanía, las respuestas al cuestionario fueron 26 (de 30) y 23 (de 32) municipalidades, respectivamente.

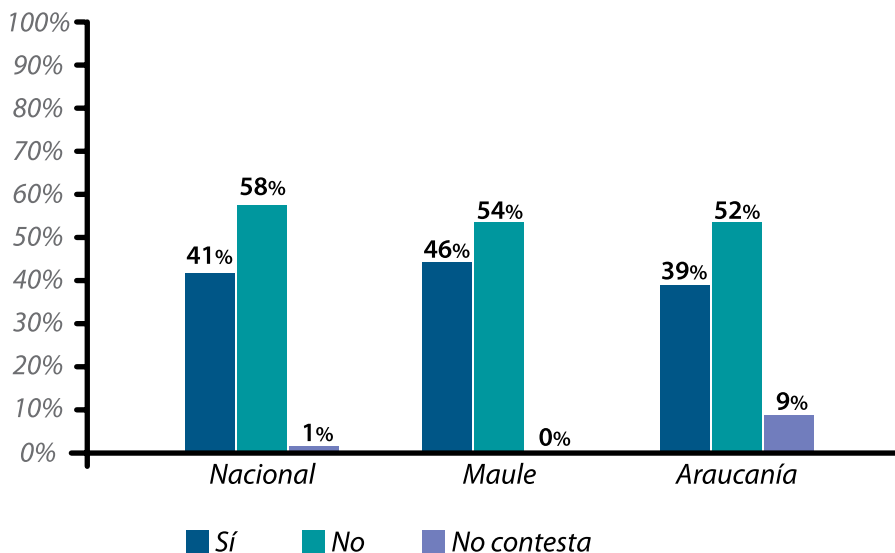
RESULTADOS

A nivel nacional se puede observar que el 41% de los municipios que contestaron la encuesta se han visto afectados por fallas generales en su servicio informático (problemas de conectividad con Internet y funcionamiento de los softwares).

En la región del Maule esta cifra sube al 46% de las municipalidades y en la región de la Araucanía, los municipios afectados alcanzan al 39%.

Gráfico n°1. Porcentaje de municipalidades con fallas en el servicio informático, año 2012.

¿Su Municipalidad ha visto afectada la continuidad de su funcionamiento durante el último año, por faltas del servicio (Internet, software, robo de información, etc)?

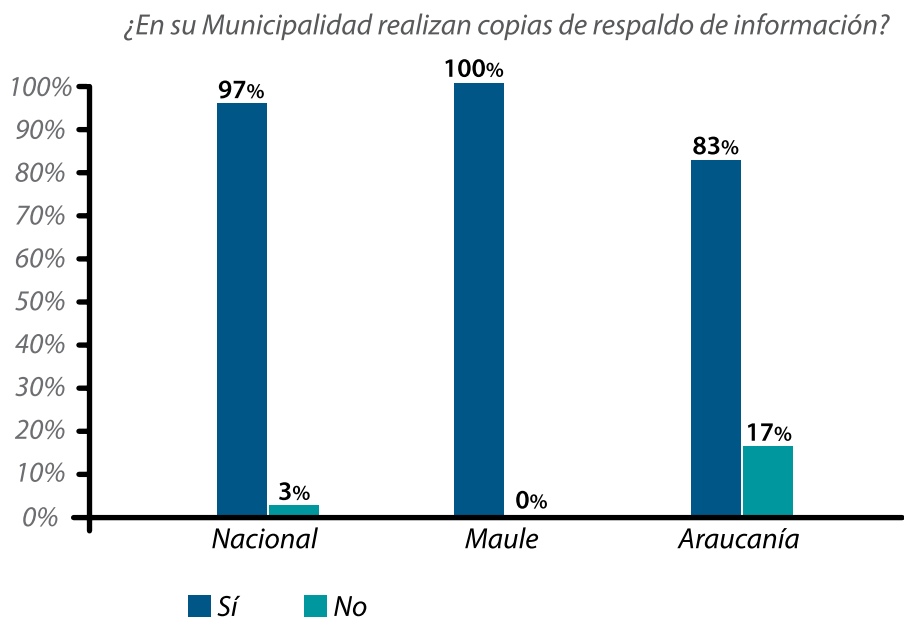


Fuente: Elaboración propia en base a ICHM 2013.

Sin embargo, el problema de seguridad de la información, frente robos o ataques no aparece como un asunto relevante para las municipalidades de Chile. Esto porque, solamente un 4% declara haber sufrido este tipo de eventualidades (0% en el Maule, y 9% en La Araucanía), en los últimos 6 meses.

De otro lado, la gran mayoría de las municipalidades cuenta con planes para el respaldo de información (el 95% de las municipalidades los tiene). Al mismo tiempo, ellas declaran que ejecutan efectivamente estos respaldos (el 97% de las municipalidades respalda su información).

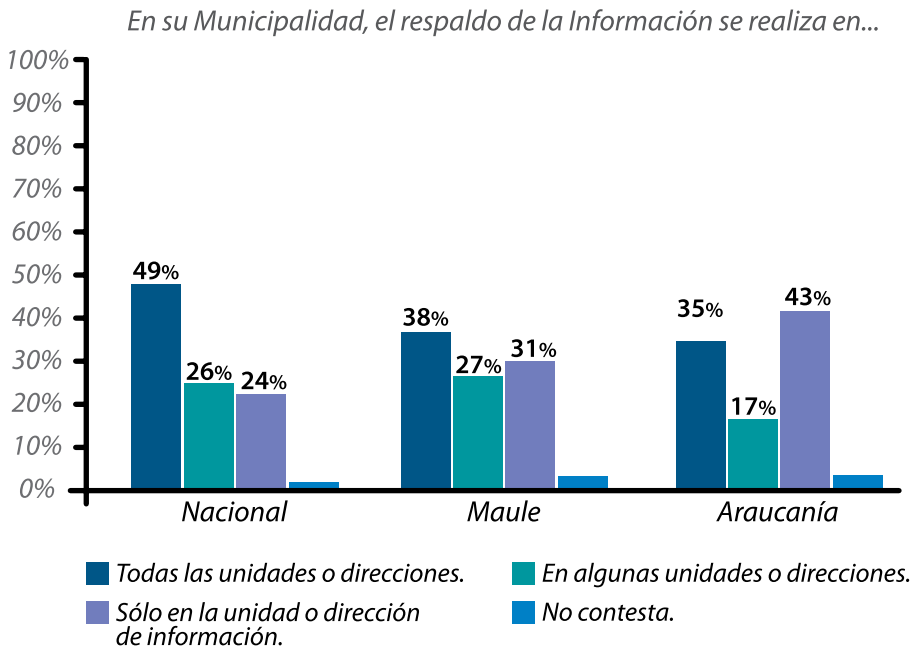
Gráfico n°2. Porcentaje de municipalidades que respalda la información digitalizada.



Fuente: Elaboración propia en base a ICHEM 2013.

Cabe mencionar que el respaldo de información es realizado por las municipalidades de manera no centralizada, en cada una de las direcciones municipales. Solamente en un 24% de las municipalidades, la Unidad de Informática concentra este respaldo de la información.

Gráfico n°3. Porcentaje de unidades municipales responsables de respaldar la información.

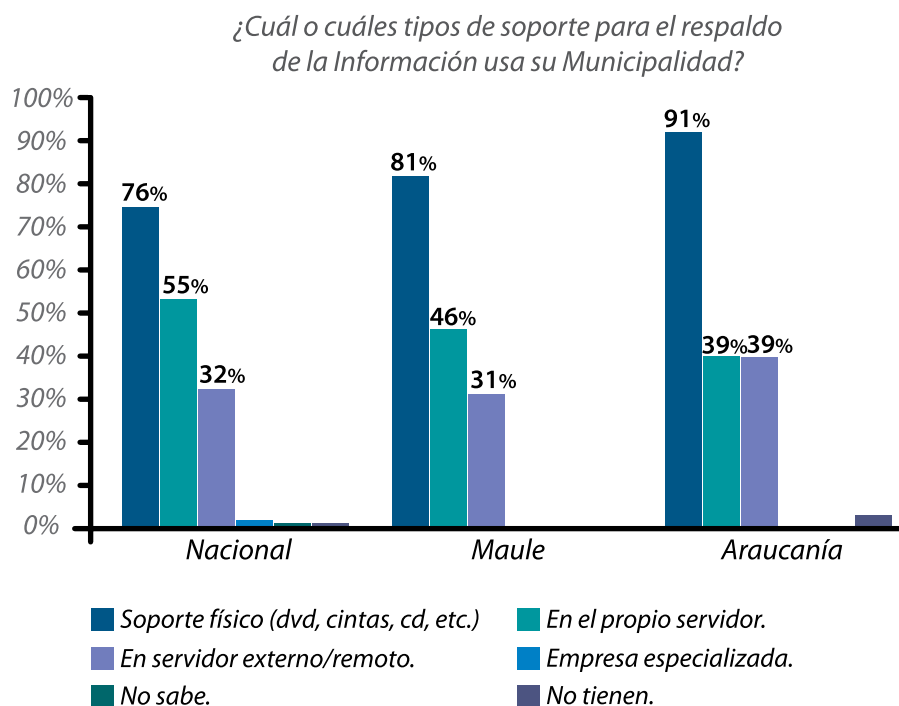


Fuente: Elaboración propia en base a ICHEM 2013.

Pese a lo anterior, en general la unidad responsable del respaldo de información es la Unidad de Informática (un 83% de las municipalidades del país, así lo declara), mientras que sólo un 3% declara que no hay responsabilidades asociadas. Por lo tanto, en la mayoría de las municipalidades chilenas la responsabilidad del respaldo de información recae en la Unidad de Informática, aunque dichos respaldos no se encuentran centralizados en esta unidad.

Al consultar respecto a los soportes de información, la mayoría de las municipalidades cuenta con soportes físicos (disco duro, pendrive, DVD, etc.), mientras que otras herramientas de respaldo como servidores y nubes de información (*cloud computing*), definitivamente no se utilizan. Es necesario distinguir el uso de servidores remotos, de los que se ubican al interior de la municipalidad (32% y 55% respectivamente), ya que en caso de incidentes como robos, incendios, inundaciones o terremotos, solo el servidor remoto constituye un real respaldo de la información.

Gráfico n°4. Tipos de soportes usados para respaldar la información a nivel municipal.



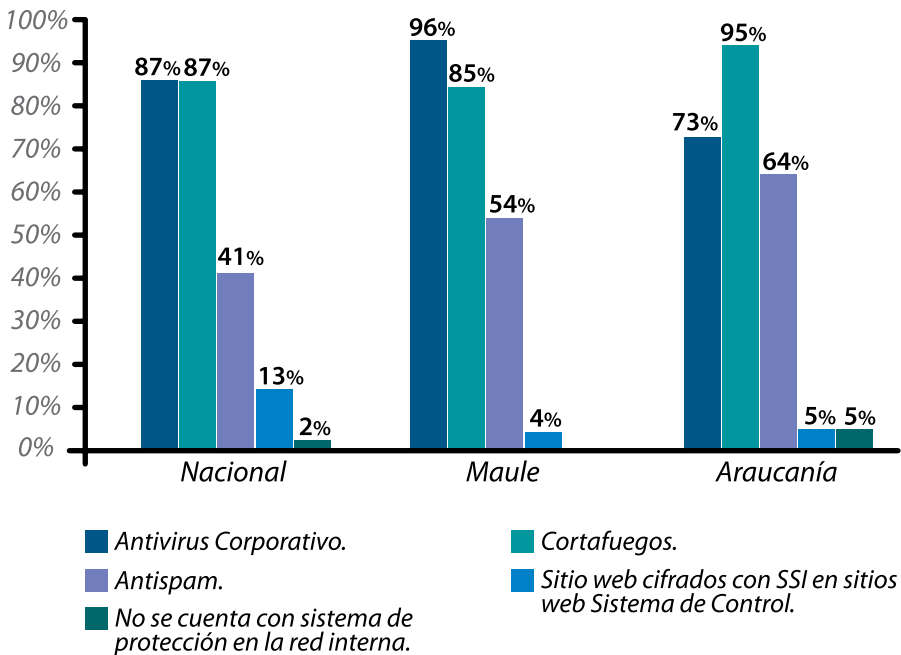
Fuente: Elaboración propia en base a ICHM 2013.

En relación a la pérdida de información, solamente el 11% de las municipalidades ha sufrido pérdidas significativas (cifra que es prácticamente idéntica en las regiones del Maule, 12% y La Araucanía, 13%), lo cual se encontraría directamente relacionado a la escasa relevancia que se le da a la seguridad de la información.

Lo anterior dice relación con el extendido uso que hacen las municipalidades de sistemas de protección como el antivirus y el cortafuego, ya que el 87% de éstas usan alguno de esos tipos de protección, mientras que 2% no cuenta con ellos. Esto refleja confianza en los sistemas de protección interna en las municipalidades.

Gráfico n°5. Sistema de protección interna del sistema informático municipal.

Si su Municipio cuenta con algún sistema de protección en la red interna, por favor indicar cuál o cuáles de los siguientes sistemas posee



Fuente: Elaboración propia en base a ICHEM 2013.

Sin embargo, y pese a que prácticamente todas las municipalidades tienen página web, solo un 13% declaró tener sistemas de protección de sus sitios web (sitio web cifrado con SSL).

Si se considera que las municipalidades en su mayoría realizan respaldos de información, éstas cuentan con sistemas de protección interna y registran una escasa cantidad de fallas de sistema informático. En ese marco, llama la atención que solo un 68% declare tener funcionarios dedicados a la seguridad informática. Este porcentaje es aún menor en La Araucanía, donde alcanza el 61%.

Asimismo, solamente un 57% de las municipalidades tiene una política de entrega y administración de contraseñas de resguardo de la información, y poco menos de la mitad (49%) tiene planes de continuidad para seguir funcionando ante fallas y pérdidas de información. Vale decir, si bien las municipalidades no muestran grandes pérdidas de información, una de cada dos no tiene planes de contingencia para enfrentar este tipo de situaciones y casi un tercio tampoco cuenta con funcionarios dedicados a la seguridad informática.

CONCLUSIONES

La instauración de las tecnologías de la información (TI) al servicio del ciudadano -vecino-, es un hecho y una necesidad que debe ser abordada con celeridad. Más aún si se considera que la realidad municipal -en relación al uso y desarrollo de las TI-, requiere una evolución que se ajuste a las demandas del ciudadano actual.

Hoy día los ciudadanos son demandantes de servicios de calidad, en un contexto de competencia entre municipios. Los ciudadanos buscan la mejor manera de satisfacer sus necesidades, demandando en el municipio A lo que no existe en el B, y buscando en C lo que no encuentra en A y B. Así, se establece una competencia entre los municipios, en una dinámica de movilidad de los servicios que apunta a la entrega de un servicio eficiente. Dicho servicio, hoy por hoy, se puede entregar o mejorar, en gran medida, mediante el apoyo tecnológico y su correcta gestión. Está comprobado que la inversión en tecnología a lo largo del tiempo, lleva al municipio a maximizar la participación ciudadana y a mejorar la calidad de la atención, si pone al centro de la atención al mismo ciudadano (Estéves, 2005).

Siendo los municipios instituciones eminentemente políticas, la necesidad de valorar los activos de información en la gestión municipal, es importante debido a su incidencia en las dimensiones política, económica y social. La entrega de un servicio deficiente afecta directamente la calidad de vida del ciudadano (valor social);

tiene repercusiones políticas cuando significa perder votos (valor político); y sin duda es relevante cada vez que se deja de percibir ingresos, por ejemplo, por recaudación de permisos de circulación (valor económico).

De esta forma, el rol de los municipios es fundamental para la ciudadanía; y sobre todo para el nuevo Ciudadano Inteligente, que posee expectativas y aspiraciones.

¿SSI: Cuestión de Recursos?

Ciertamente la adquisición de tecnologías está en función de los recursos que dispone el municipio. Acerca de este punto, no existe discusión sobre las enormes disparidades entre municipalidades, que se observa a nivel nacional. Sin embargo, esta lógica funciona en el acceso a las tecnologías en cuanto a volumen, infraestructura y recursos humanos; no así en la gestión ni aseguramiento de la información. Es decir, en términos de Gobierno electrónico, los municipios de mayores recursos llevan la delantera en la adquisición de tecnologías, pero no necesariamente gestionan de mejor manera la seguridad de la información.

De esta forma, un municipio con mayores recursos podría implementar servicios tales como pago en línea de Patentes Comerciales o Permiso de Circulación, pero si en momentos de alta demanda éstos estuvieran fuera de servicio, no servirán de nada. A nivel nacional no se registran diferencias entre municipios de mayores o menores recursos en relación con el respaldo de información o la existen-

cia de Planes de Continuidad Operacional, ya que en este sentido el retraso municipal es generalizado.

SSI en las municipalidades de Chile

El que exista tanto la legislación como la normativa para la Gestión de la Seguridad de la Información, a la luz de los resultados de la encuesta, no parece ser un tema prioritario en la agenda municipal, ya que un 40% de los municipios no cumple con la normativa (DS N° 83) que exige entre los aspectos más importantes:

- a) Un jefe de seguridad informático.
- b) Un comité de seguridad.
- c) Plan de Continuidad Operacional.

Lo anterior conlleva sanciones administrativas, a cargo de la Contraloría General de la República que, al parecer, son exiguas.

Si se considera que: un tercio de los municipios no cuenta con funcionarios dedicados a la seguridad informática; que el 41% afirma haber sido afectado por fallas de continuidad de servicio, lo que implica que en más de alguna oportunidad los servicios de alta demanda no se han logrado entregar, por falta de un Plan de Continuidad Operacional o construcción de SLA (Service Level Agreement) con un proveedor; y que el 48% de los municipios no cuenta con un plan que permita levantar los servicios de manera eficiente al momento de una caída de servidores o una falla de infraestructura; tiene sentido pensar que siendo un tema importante, no es prioritario. Esto ocurre aun cuando se ha complementado el DS N° 83 con

la norma chilena ISO 27001. Frente a la inexistencia de políticas de reacción, en caso de fallas, la herramienta más utilizada es la improvisación.

En relación a lo anterior, la mayor falencia es el desconocimiento de las obligaciones del municipio en relación a la ley. Se ignora, dentro de la misma institución, dónde se debe concentrar y administrar la información; ello, pese a que la mayoría declara que los respaldos se realizan de forma no centralizada pero bajo la responsabilidad de la Unidad de Informática. La ignorancia en este sentido, y por tanto, la falta de planificación, ponen en riesgo los datos de los ciudadanos, con lo que se corre el peligro de que disminuya cada vez más la credibilidad de la institución. Este hecho se complejiza al considerar que en muchos casos la provisión y administración de las TI se han externalizado, pasando a ser tema de la empresa que presta el servicio, en vez de la municipalidad que lo ofrece.

Al aumentar las exigencias en las prestaciones de servicio por parte del ciudadano, la empresa que asegura la disponibilidad de las TI busca optimizar el servicio, alejándose cada vez más del funcionario público para la atención del usuario. Las empresas gestionan y disponen las TI en función del usuario, pasando por alto un hecho crucial: "Las personas no son consumidores, son ciudadanos. Y la municipalidad no es una empresa" (Flores, 2012).

Tal como se lo mencionara más arriba, para enfrentar las amenazas se deben conocer y cuantificar sus impactos, pero, si no existe una valoración de la información no se enfrentarán las amenazas hasta que éstas sean un problema inminente. Con tal nivel de exposición a las amenazas, aumenta el foco en los respaldos de información. De lo que se puede deducir que no existe una comprensión real de este procedimiento, ni se asimila el trasfondo de la acción de respaldar o la necesidad de contar con un plan de acción en caso de alguna eventualidad. Siendo Chile un país amenazado contantemente por fenómenos naturales de diversa índole, no se comprende la indiferencia hacia tener una alternativa real en caso de desastres.

En términos de procedimientos, solo el 30% de los municipios realiza un respaldo de forma correcta, es decir, separa la información que existe en el municipio y la ubica afuera, en un servidor externo. La mayoría de los municipios no está cumpliendo con la norma básica de respaldar la información en zona segura. A pesar de la importancia que reviste el tema, menos del 5% de las municipalidades realizan un respaldo centralizado de estaciones de trabajo.

Contar con respaldos adecuados, tampoco es un tema de recursos, ya que existe tecnología de bajo costo que permite almacenar información de toda las operaciones municipales, a través de herramientas que permiten realizar estos procedimientos de forma automática y sin requerir esfuerzos mayores de las estaciones de trabajo.

Queda de manifiesto que lo esencial es destinar el tiempo necesario para la implementación de un Plan de Continuidad Operacional y con ello adoptar una correcta evaluación de riesgos, que permita mantener un sistema de respaldo adecuado a la valoración de los activos de información que mantiene el municipio.

RECOMENDACIONES

Tal como se ha desarrollado a lo largo del artículo, la importancia del uso de las TI como herramienta al servicio municipal, es fundamental. Sin embargo, se requiere un manejo adecuado de la información, a partir de la valorización de la misma.

Que dicha información se encuentre íntegra, confidencial, y disponible para los procesos institucionales relevantes, y que junto a ello se asegure la continuidad operacional de los procesos y servicios, a través de un sistema de gestión de seguridad de la información, es el foco de la labor municipal en este ámbito.

Entender la labor municipal en el contexto actual, es el paso previo para revitalizar la institución. Ello se puede lograr a través de: una induc-

ción al tema; realización de capacitaciones adecuadas a los funcionarios; asignando responsabilidades claras y específicas; elaboración de un plan estratégico –que incluya el aspecto comunicacional- acerca de las amenazas a las que están expuestas las TI y los protocolos de reacción; y con sistemas preventivos estables, que permitan la continuidad operativa en todo momento de los servicios TI.

Fortalecer la imagen municipal es una tarea que implica la puesta en valor de ésta como institución y de los servicios que presta a la comunidad. Para potenciar la imagen municipal se requiere, por una parte, dar valor agregado a la experiencia municipal; y por otra, instaurar y fomentar en sus habitantes, el sentido de territorialidad y empoderamiento del espacio habitado. En este sentido, las TI en cuanto herramientas al servicio municipal, colaboran en gran medida, si se encuentran correctamente gestionadas.

REFERENCIAS

Bologna, J. & Walsh, A. M. (1997). *The Accountant's Handbook of Information Technology*. New Jersey: John Wiley and Sons.

Cetiuc. (2010). *Niveles de digitalización en los Municipios 2008-2010*. Centro de Estudios de Tecnologías de la Información. Descargado el 28 de marzo de 2013, de: <http://www.cetiuc.cl/estudios/otros>

Dipres. (2012). Guía metodológica 2012. Programa de mejoramiento de la gestión y Metas de eficiencia institucional - Sistema de seguridad de la información. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile.

Dipres. (2012b). Documento Técnico: Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Año 2012. Programa Marco Básico. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile.

Estéves, José (2005). "Análisis del desarrollo del gobierno electrónico municipal en España. En IE Working Paper, 29 de noviembre de 2005. Consultado el 16 de marzo de 2013, disponible en http://latienda.ie.edu/working_papers_economia/WPE05-32.pdf

Flores, D. (2012). ¿Gerencia o Gobierno?: Lecciones de las municipales. La Segunda Digital, 31 de octubre de 2012. Descargado el 28 de marzo de 2013, de <http://www.la2da.cl/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2012-10-31&Paginal=11&bodyid=0>

ICHEM. (2006). "Aplicación de las tecnologías de la información en los municipios chilenos; Propuestas para estudiar su aplicación en el ámbito de la Reforma Municipal", Santiago: ICHM.

ICHEM (2013). Estudio Nacional sobre Seguridad Informática y respaldo de la Información en las Municipalidades Chilenas, Santiago: ICHM.

INAP. (2012). Instituto de Asuntos Públicos y Asociación Chilena de Municipalidades firman convenio de colaboración. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, 13 de diciembre de 2012. Descargado el 27 de marzo de 2013, de: <http://www.uchile.cl/noticias/87646/inap-capacitara-a-funcionarios-municipales-para-mejor-atencion>

Pahlka, J. (2012). Coding a better government. Using IT to Establish an Automated and Transparent Governance System. TED Conversations, Marzo de 2012. Recuperado el 20 de marzo de 2013, de: http://www.ted.com/talks/jennifer_pahlka_coding_a_better_government.html

Subdere. (2008). Presidenta recibió a alcaldes de todo el país en La Moneda. Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior, 12 de diciembre de 2012. Descargado el 28 de marzo de 2013, de: <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/presidenta-recibi%C3%B3-alcaldes-de-todo-el-pa%C3%ADs-en-la-moneda>

2

PODER LOCAL, CIUDADANÍA Y MUNICIPIO: EL PARTIDO REGIONALISTA DE MAGALLANES (1932-1952)

*Andrés Rojas Böttner.*³

RESUMEN

El presente artículo aborda un tipo específico de propuesta regionalista, de carácter político, en torno a la trayectoria del Partido Regionalista de Magallanes, cuya fuerza electoral y base programática se relacionó directamente con un fuerte movimiento ciudadano y la politización del descontento local respecto de las prácticas centralistas del Estado chileno en su época. Dentro de sus postulados federalistas, se reivindicaba la relevancia del municipio, el cual se situaba como eje del desarrollo comunal, de resolución adecuada a los problemas locales e instancia de participación ciudadana. En razón de ello, en sus veinte años de presencia política, estableció como prioritario el rol dentro del municipio, incluso sacrificando otras contiendas electorales en su política de alianzas.

Palabras clave: Regionalismo – Municipio – Autonomía – Territorio – Magallanes.

Local power, citizenship and municipality: The trajectory of Regionalist Party of Magellan (1932-1952).

ABSTRACT

The present article approaches a specific political type of regionalist proposal around the path of the Regionalist Party of Magellan, whose electoral strength and programmatic basis had direct relationship with a strong citizen movement and a political assumption of the local dissatisfaction concerning the centralist practices of the Chilean State in the epoch. Within its federalistic postulates, it claimed the importance of the municipality like an axis of the communal development, of suitable resolution of local problems and an instance of citizen participation. In reason of this, in its twenty years of political presence, established like a priority the role of the municipality, even sacrificing other electoral contentions in its politics of alliances.

Key words: Regionalism – Municipality – Autonomy – Territory – Magellan.

³ Licenciado en Historia (Universidad de Chile), Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos (UAH), Diplomado en Cultura y Desarrollo en América Latina (USACH).

INTRODUCCIÓN

El centralismo en Chile, lejos de surgir de una tendencia espontánea o natural de administrar el poder desde la Capital, o fruto de una deliberación ciudadana, es el resultado de una paulatina y tensionada construcción histórica, encabezada por la élite del Valle Central. Para ello, se procedió a desestructurar los poderes locales, la participación política y sus órganos representativos (Cabildos, luego Municipios), de larga tradición colonial (Salazar, 2005).

Luego de lograda la Independencia política, una serie de proyectos entraron en pugna durante una década por la definición de la arquitectura del Estado. Uno de los puntos contenciosos fue el rol de las Provincias en la distribución del poder político. ¿Estado Unitario o Federal, Gobierno Conservador o Liberal, Ejecutivo fuerte o débil? fueron algunas de las principales dicotomías en juego. Finalmente, el debate fue zanjado militarmente en 1830 en la Batalla de Lircay, donde el bando conservador resultó vencedor, imponiendo el llamado Estado Portaliano, consagrado en la Constitución de 1833. Dicho ordenamiento derivó en un gobierno fuerte, autoritario y centralista, apoyado principalmente por la élite del Valle Central.

Los constantes conflictos políticos y militares entre la Capital y las Provincias durante el siglo XIX reflejan lo difícil y tenso que resultó fortalecer ese tipo de Estado. Las guerras civiles de 1851 y 1859 no lograron impedir que Santiago se consolidara como el polo privilegiado del Estado Oligárquico, desde el cual pudo concentrar notoriamente la inversión pública (López, 2010), controlar los principales cargos en el Estado y restar autonomía a los poderes locales.

En líneas generales, la arquitectura del Estado se sustentó en un Ejecutivo fuerte, con Intendentes nombrados y dependientes del propio presidente, con un Legislativo controlado mediante listas de candidatos oficiales, voto censitario e inexistencia de un verdadero sistema de partidos. De esa manera, la élite de Santiago consolidó paulatinamente su posición a costa de los habitantes del resto del territorio (Salazar, 1998), incluso luego de la caída del Estado Portaliano y la implementación de la estrategia industrialista de mediados del siglo XX (E. Valenzuela, 1999), que tendió a concentrar el mayor gasto público en los ministerios y corporaciones, erosionando todavía más las atribuciones municipales (A. Valenzuela, 1977).

Una de las principales críticas al centralismo es que las decisiones importantes se toman en Santiago de manera 'general', aplicando en la práctica un lógica homogeneizadora que toma por modelo el propio contexto de Santiago como el estándar, desconociendo las múltiples particularidades, necesidades y prioridades de los "beneficiarios" de un programa o inversión pública, en un país con extremos tan distantes.

Este malestar resultó particularmente grave en la zona austral de Chile, territorio que se hizo a sí mismo a costa de esfuerzo y rigor; el cual, frente a una serie de políticas perjudiciales, el abandono del Gobierno Central y el desconocimiento de su especificidad, va a dar paso, a uno de los primeros partidos regionalistas de la historia de Chile.

AUGE Y CRISIS DE UNA SOCIEDAD

El territorio austral chileno fue de tardía anexión (1843). Las difíciles condiciones climáticas y de conexión con el resto del territorio lo mantuvieron prácticamente despoblado, a excepción de los pueblos originarios canoeros y pedestres de la zona. Inicialmente, se utilizó como paraje penal, para que posteriormente, tras casi veinte años, se le asignara la categoría de Zona de Colonización; es decir, la de un territorio especial, jerárquicamente inferior al resto del territorio y sin representación política.

Principalmente por criterios geopolíticos, había que ejercer presencia efectiva en el territorio meridional para impedir su ocupación por alguna potencia extranjera. Sin embargo, existía poco interés, por lo que fue necesaria una política de incentivos, generando un mecanismo de atracción de colonos.

Lamentablemente, el incentivo resultó a la larga perjudicial para el desenvolvimiento armónico y equilibrado del territorio austral, ya que se basó en la concesión de grandes extensiones de estepa magallánica, a bajo costo y por un lapso prolongado (20 años), similar a la enfiteusis aplicada en Argentina tiempo antes. Al igual que en dicha nación, ese mecanismo

generó en la zona austral una concentración excesiva de la propiedad de la tierra.

A pesar de esta estructura productiva, Magallanes y su principal ciudad, Punta Arenas, desde fines del siglo XIX presentaron un despegue económico de importancia (Martinic, 1988), que los transformó en un centro ganadero y portuario destacado. Este auge económico propició una nutrida inmigración europea y nacional. En el grupo europeo destacaron en número los croatas; dentro de los nacionales, los chilotes (Rivas, 2009). Conviene explicar las principales razones del éxito económico de fines del siglo XIX. En primer lugar, en 1867, como medida complementaria a la entrega de tierras, se dotó a Punta Arenas, principal puerto de la zona, la categoría de Puerto Libre, es decir, fue favorecido con la exención de los derechos aduaneros, lo que generó un fluido comercio marítimo que contribuyó a morigerar el aislamiento territorial.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, la posición privilegiada de Punta Arenas respecto al estrecho de Magallanes, por entonces zona obligada de paso para el comercio interoceánico de la época, la convirtió en un puerto dinámico. En sus muelles se recibían cientos de buques por temporada, incluso, llegando a niveles cercanos a los de Valparaíso (3/4 en 1906), puerto principal de Chile (Martinic, 1988:16).

Por último, los frutos que arrojaron las medidas acertadas por parte de los estancieros (mejora genética del ganado) y las inversiones realizadas para poder abordar mercados extranjeros de importancia (frigoríficos),

permitieron un desarrollo sustantivo del importante sector ganadero (Calderón, 1936). Sin embargo, pese a su auge económico, Magallanes continuaba siendo una zona desconocida y abandonada por el centro político, sin instancias de interlocución ni participación política. Normalmente, la máxima autoridad política (Gobernador) era el Jefe Militar del Regimiento, símbolo del poco interés del Gobierno Central.

En la década de 1910, un conjunto de medidas desfavorables para los intereses magallánicos comenzó a preparar el terreno para una profunda crisis económica, que se desató con todo el rigor en la década siguiente. En especial, interesa relevar las medidas provenientes del propio Gobierno, que permiten entender la dinámica política posterior y la constante crítica al desconocimiento de la realidad magallánica de parte del centro político. En 1912, el Gobierno de Chile decide retirar el estatus de Puerto Libre a Punta Arenas, en una época que se consolidaba como el núcleo económico del territorio patagónico binacional, afectando directamente el precio de los productos importados, que en la zona eran la gran mayoría. Poderosos gremios empresariales habían presionado para ello (Sociedad de Fomento Fabril – Sofofa, Sociedad Nacional de Agricultura - SNA).

Un año después, también bajo la presidencia de Barros Luco, el gobierno decidió renovar las concesiones territoriales al reducido grupo estanciero por otros 15 años más, desatando la molestia de la ciudadanía austral, puesto que se confiaba que se pondría fin a la nefasta concentración de la propiedad, que generaba una serie de perjuicios. Por ejemplo, el esque-

ma dual de concentración/ exclusión de la propiedad de la tierra impidió la formación de una clase media rural, que probablemente hubiera atemperado la polarización y conflictividad que caracterizó a la provincia en la segunda mitad de la década de 1910. Tampoco permitía negociar salarios, debido a la imposibilidad práctica de constituir sindicatos. Se dificultaba la conformación de familias, debido a las distancias y el predominio masculino dentro de las estancias.

Por último, un imponderable externo. La entrada en vigencia del Canal de Panamá (1914), desvió la mayor parte del tránsito interoceánico hacia Centroamérica. El puerto de Punta Arenas perdió notorio dinamismo, recordando, además, que apenas dos años antes había perdido la exención aduanera.

MAGALLANES: LA LUCHA CÍVICA POR EL RECONOCIMIENTO

Frente a este contexto de crisis, la sociedad magallánica reaccionó. Su sólida tradición asociativa, sus jerarquías sociales menos rígidas y un grado de educación comparativamente mayor al resto del país (Navarro, 1907), llevó a los vecinos a responder cívicamente. Importantes campañas y manifestaciones acontecieron en distintos momentos, respecto a la revocatoria del Puerto Libre y la renovación de las concesiones de tierras (Martinic, 1992). Sin embargo, institucionalmente eran de 'segunda categoría', y por muy masivas que se presentaran las demandas, éstas no contaban con un órgano coordinador y representativo de los intereses ciudadanos.

Como Zona de Colonización, no se contaba con alcaldes electos popularmente y mucho menos con representación parlamentaria. La gran lucha, entonces, fue por lograr el estatus de Provincia. Organizados en torno a medios de comunicación y agrupaciones cívicas, se presionó constantemente, logrando posicionar ésta y demás demandas en miembros del Congreso, autoridades políticas y militares en la zona e incluso se concretaron 'misiones' a Santiago para obtener atención de parte del Gobierno Central (Martinic, 1992).

Tras años de intermitentes manifestaciones ciudadanas, se logró finalmente, en 1929, el estatus de Provincia para Magallanes, lo que debía significar además de representación política, una mayor atención y presencia en la zona de las instituciones del Estado. Sin embargo, la gravedad de la crisis socio-económica hizo que la conquista se volviera insuficiente. Gracias al espíritu cívico alcanzado, esa verdadera marea de participación ciudadana se apoyó en el sentimiento anti-centralista y en una sólida identidad en común. Aquella experiencia resultó trascendental para la creación del Partido Regionalista de Magallanes.

EL PARTIDO REGIONALISTA DE MAGALLANES

El Partido Regionalista de Magallanes (PRM) surge en 1932, como una plataforma política ampliada de una organización llamada Legión Cívica de Magallanes, creada meses antes por un grupo de ciudadanos que tenían como objetivo contribuir al progreso de la alicaída zona austral⁴. Conformado principalmente por miembros de la clase media urbana, con gran presencia de inmigrantes europeos/descendientes y algunos sectores obreros, el partido se presentó como una instancia de coordinación de las demandas ciudadanas y los intereses locales.

El surgimiento del PRM se debe entender como una reacción de auto-organización vecinal⁵ frente a reiterados problemas comunes, desatendidos y olvidados por el vertical y rígido Estado Centralista. Rápidamente se entendió que se requería un nivel superior de institucionalización para enfrentar la que se consideraba fuente de las malas decisiones respecto al territorio: el centralismo. De lo que se trataba era de encarar políticamente el problema y así lo hicieron, con la generación de este partido.

4 Ambas agrupaciones, la Legión y el PRM, se mantuvieron en paralelo estrechamente ligadas. La diferencia radicó en que la Legión se pensó como una instancia más restrictiva (y más elitista probablemente) puesto que establecía como requisito para ingresar a ella haber nacido en Magallanes o bien haber vivido en ella desde por lo menos veinte años. El Partido, en cambio, establecía en sus bases que podían ingresar magallánicos, extranjeros y personas en general simpatizantes de la causa regionalista. (La Voz de Magallanes, 18.07.1932)

5 La palabra vecino originalmente se refería a todos quienes tuvieran 'asiento' en la ciudad y por ende interés en su buen funcionamiento, con el Cabildo como núcleo organizativo. Esa palabra sufrió una erosión conceptual hasta llegar a nuestros días a ser algo más que una mera referencia de distancia en el habitar.

Ideológicamente, el PRM es un partido difícil de clasificar. En líneas generales se le puede considerar un partido de centro o moderado, que incluso en sus inicios se presentó como ajeno a ideologías izquierda-derecha. De hecho, explícitamente se señala en su programa que “[...] por su naturaleza y orientación no cabe pensar [...] en la llamada ‘lucha de clases’, por cuanto se hayan comprendidos en él los intereses generales de la región sin distinción de especie alguna.” (La Voz de Magallanes, 22.10.1932)

A pesar de ello, a lo largo de su trayectoria de más de 20 años, logró tejer efímeras alianzas con prácticamente todo el espectro político, mostrando un alto grado de pragmatismo y priorizando notoriamente la disputa por el poder municipal.

Dentro de los planteamientos más importantes de su programa (PRM, 1932), es posible mencionar:

- Una modificación constitucional que permita el tránsito del sistema unitario a un régimen federal. Dicha propuesta incluye la existencia de una Constitución Provincial, como marco de la administración territorial, “[...] debiendo dejarse a la provincia todos aquellos deberes, facultades y poderes que por la Constitución Nacional no se entreguen expresamente a las autoridades centrales del país.”

Se debe destacar el descreimiento en el modelo unitario y la justificación de su propuesta en párrafos tales como: “[...] La experiencia demuestra que, aun cuando se aplicara prácticamente la descentralización administrativa indicada en la Constitución vigente u otra descentralización semejante,

ella sería insuficiente para reaccionar contra nuestras particularidades, que requieren una legislación especial.”

- Para llevar a cabo la administración del territorio, se aspira a la formación de comunas autónomas, con elecciones populares e independientes del Poder Ejecutivo.

- Plan progresivo de subdivisión de tierras estatales,

“[...] cuyo manejo debe quedar entregado a las autoridades provinciales, con prescindencia total del Gobierno Central. Este plan de desarrollará a base cooperativo [sic] de instalación y explotación para los pequeños estancieros agrícola-ganaderos a quienes se entregarán las mejores tierras, directamente y sin necesidad de subasta, atendiendo solo a las condiciones y antecedentes personales del beneficiado; y a base de subasta pública para las explotaciones mayores, donde predomine el capital sobre el trabajo individual.”

- Asimismo, regularización y conservación de las tierras para aquellos que habiéndolas trabajado correctamente carecieran de títulos legales.

- Supresión de la aduana y mayor integración con la Patagonia argentina, mediante “[...] convenios de intercambio de productos regionales con el territorio argentino limítrofe desde Rivadavia hasta Ushuaia.”

- Medidas de fomento industrial, minero y turístico, reinicio de las actividades petroleras e instalación de una refinería en la Provincia.

- Disposición municipal de los ingresos generados en el territorio, "salvo la cuota razonable que reconoce debe pagar a los servicios generales de la Nación."
- Ampliación de las leyes sociales e instalación de secciones independientes de organismos destinados al beneficio y protección de las personas.
- Ajuste de las remuneraciones de empleados fiscales, municipales y de beneficencia de acuerdo a las necesidades de la región.
- Creación de un "Tribunal Superior de Alzada organizado para conocer en última instancia de los recursos de que son susceptibles las resoluciones judiciales, emanadas tanto de los tribunales ordinarios como del trabajo, a fin de terminar con la verdadera denegación de justicia que entraña el sistema actual."

A partir de este programa, es posible concluir la gran confianza y expectativas depositadas por el Partido Regionalista de Magallanes en la autonomía local. Al mismo tiempo, se aprecia una gran desconfianza de sus integrantes en las promesas y el actuar de las autoridades políticas del gobierno central. No se trata de una percepción infundada, debido a una serie de arbitrariedades y situaciones irregulares que se venían dando, como por ejemplo, reparticiones de tierra efectuadas de manera poco transparente y a personas que nada tenían que ver con el territorio. El análisis realizado de las actas municipales en parte del período, demuestra eternas dilaciones e incumplimientos de parte de las distintas autoridades políticas con respecto al reparto del territorio.

Incluso la figura del propio Presidente de la República cayó en cierto descrédito, especialmente bajo el segundo gobierno de Arturo Alessandri (1932-1938), quien fue incapaz de aplicar lo que años antes había promulgado (Asambleas Provinciales, en la Constitución de 1925) y menos actuó con la prudencia necesaria, como se verá luego.

El órgano de prensa del partido, La Voz de Magallanes, expresaba en sus distintas portadas, tres 'lemas' recurrentes que grafican plenamente lo señalado:

"Para tener justicia hemos nacido."

"Magallanes necesita leyes especiales que permitan a sus habitantes defender sus medios de vida y proveer a sus necesidades que distintas a las del resto del país."

"La autonomía económica y administrativa es la única perspectiva para encaminar nuevamente las actividades de Magallanes hacia el progreso."

Varios de los planteamientos del programa resultaron audaces para la época. En el contexto de un centralismo aparentemente incuestionado, fuerte nacionalismo y temor a la influencia Argentina en la zona en diversos grupos de poder (Martinic, 1992), el PRM abiertamente enfrentaba la alta política desde lo local.

Los principales adversarios políticos del regionalismo fueron, en primer lugar, el Partido Socialista, de cuya ideología existía una experiencia local previa a la conformación del partido homónimo de alcance nacional, en 1933. Éste adquirió gran fortaleza

y presencia en los numerosos elementos obreros de la región, principalmente los inmigrantes chilotes, instalados en las estancias ganaderas, y en los trabajadores portuarios (Rivas, 2009).

Magallanes había contado, a partir de 1911, con un poderoso y organizado movimiento obrero, agrupado en la Federación Obrera de Magallanes, el que fue brutalmente desarticulado, a sangre y fuego, en 1915 y 1920 (Vega, 2002 y 2009). Sin embargo, la identidad política de izquierda subsistió subterráneamente en la Provincia hasta su emergencia años después.

En segundo lugar, de gran relevancia también fue el Partido Radical, que durante el período en estudio tuvo un viraje desde las posiciones de centro izquierda propias de la época del Frente Popular (1936-1941), en donde fueron aliados del socialismo a escala nacional, pasando por cierto mareo ideológico durante el gobierno de Juan Antonio Ríos, hasta asumir posturas de centro derecha con Gabriel González Videla, especialmente luego de la aplicación de la llamada 'Ley Maldita' (1948). La fortaleza electoral del radicalismo se encontraba principalmente en sectores de la clase media, especialmente entre funcionarios públicos y privados, ambos con organizaciones gremiales en Punta Arenas (Bustamante, Chávez y Subiabre, 2011).

LA TRAYECTORIA POLÍTICA DEL REGIONALISMO AUSTRAL Y SU ROL DENTRO DEL MUNICIPIO

En líneas generales, se pueden reconocer algunos ejes del desempeño electoral del PRM:

El primer eje tiene que ver con las relaciones políticas establecidas dentro de la centro-izquierda (Frente Popular u otro pacto similar). A pesar de su importancia electoral, e incluso predominio en el municipio, a la larga, el comportamiento del Partido Regionalista de Magallanes viene a terciar la calidad de las relaciones entre el Partido Radical y el Partido Socialista. Cuando hay distanciamiento entre ambos partidos, el regionalismo se vuelve un potencial aliado para uno de los bandos, generándose alianzas altamente pragmáticas y efímeras.

El segundo eje se detecta en la polarización y conflictividad política, acentuada a medida que se aproxima cada elección presidencial y parlamentaria, la que lo obliga a tomar definiciones más ideológicas que las de escala local, produciéndose una distensión posterior al término de dicha elección.

Por último, se observa una fortaleza municipal en su desarrollo, especialmente en Punta Arenas y Porvenir, derivada de su priorización por la administración local. Dicha fortaleza no tiene un correlato en el resultado de las elecciones parlamentarias posteriores a 1933, mucho menos de las presidenciales.

Una vez constituido el partido, el regionalismo se presentó a la primera elección parlamentaria de la historia magallánica (1933). Los resultados fueron increíbles. El candidato a diputado del regionalismo, Manuel Chaparro Ruminot, salió electo con un 57,9% de la votación, reflejando la sintonía del partido con la ciudadanía.

Dos años después, esta vez en la primera elección municipal del territorio, nuevamente se logró un exitoso desempeño, al contar con el 51,2% de los votos, obteniendo el triunfo en dos de las tres alcaldías en disputa (Punta Arenas y Porvenir) y doce de los veintitrés sillones al concejo municipal. (El Magallanes, 10.04.1935)

Luego de la trascendencia electoral lograda en sus primeros años, el PRM transitó hacia una nueva etapa, a partir de la elección presidencial de 1938, en donde por primera vez se hizo patente la polarización que producían esas instancias. Lo reñida y significativa de esa elección tensionó la oferta política del regionalismo. Este intentaba desmarcarse de los fraccionamientos izquierda-derecha y apostaba al consenso en torno a los problemas provinciales como fuente de sufragio.

Las grandes posibilidades de que el vistoso pacto de centro izquierda llamado Frente Popular (Partido Radical, Partido Socialista y Partido Comunista) llegase al poder, presionó no sólo al regionalismo sino que a la sociedad en general, a tomar postura entre el candidato Aguirre Cerda y el derechista ministro de Hacienda Gustavo Ross. Por temor a que una definición oficial generara conflictos dentro de la colectividad, el PRM optó por dar

libertad de acción a sus miembros. (El Magallanes, 22.10.1938)

Aquello, incluso a pesar del descontento que provocó la filtración a la prensa de un telegrama del presidente Alessandri en que respondía a un Senador sobre el descontento en la zona por una permuta poco transparente por parte de una de las grandes estancieras, que "si ud. dice que el pueblo de Magallanes ha perdido la fe en el Gobierno no me preocuparé más de negocios de esa región" (El Magallanes, 20.10.1938). La libertad de acción para sus seguidores se tradujo en un voto muy mayoritario para el candidato del Frente, lo que evitó una mayor tensión post-electoral, algo común en las presidenciales posteriores.

En 1941 correspondieron dos importantes votaciones. En marzo, para las elecciones parlamentarias, el regionalismo presentó la candidatura del ex regidor Comus Meredith, sin alianzas con otros partidos, obteniendo apenas un 19,6% de los votos, resultando vencedor el abanderado socialista (Juan Efraín Ojeda). Nuevamente quedaba al descubierto la fragilidad del regionalismo en las votaciones 'nacionales' (parlamentarias y presidenciales).

Un mes después, esta vez para las elecciones municipales, el PRM se presentó en conjunto con el Partido Socialista, con el cual se había firmado un pacto pro-acción municipal, el que en menos de un año se dio por terminado. (El Magallanes, 22.03.1941) Para entonces, el Frente Popular estaba roto y los candidatos radicales mostraban grandes posibilidades electorales en la Provincia. Al momento de constituirse el municipi-

pio con los nuevos integrantes, mediante una artimaña política se logra arrebatarse el sillón edilicio a los regidores radicales. A continuación, mediante una extensa cita queda al descubierto la estrategia. Hace lectura el regidor radical Guillermo Adriazola:

“Señor Presidente; señores regidores: En el momento de entrar a la votación para designar Alcalde, los regidores radicales desean fundamentar la actitud que van a tomar. Hace dos días [16 de mayo] se firmó en Santiago un pacto radical-socialista, que en cuanto a las Municipalidades de la República expresa que las Alcaldías corresponden al partido mayoritario en la municipalidad respectiva. En las elecciones del seis de abril resultaron elegidos por Punta Arenas cuatro radicales, tres regionalistas y dos socialistas. A este propósito, nuestra Directiva recibió la siguiente notificación anoche: «Señor Presidente de la Junta Provincial Radical.- Presente.- Estimado señor: En cumplimiento del pacto celebrado en Santiago, entre las Directivas de los Partidos Radical y Socialista, referente a la constitución de las municipalidades en todo el país, y después de considerar esta situación en reunión del comité regional, se acordó poner en su conocimiento, para los efectos correspondientes, que teniendo nuestro Partido [Socialista] cinco Regidores en la Municipalidad a constituirse, deben los Regidores radicales, conforme al pacto antes anotado, votar por uno de los nuestros. El Regidor Socialista que hemos designado para los efectos de ser designado Alcalde, es el camarada Carlos Turina Blazina. Sin más, saluda a Ud. Andrés Arias.- Sec. Regional y Néstor Donoso

Molina, Sec. político». De esta comunicación [continúa Adriazola] se desprende en forma clara y nítida que los señores Turina, Stambuck y Rubio, han ingresado al Partido Socialista. El Partido Radical se consideraba mayoritario en esta Municipalidad hasta el momento de recibir la comunicación leída [...]. Los regidores radicales, al asumir sus funciones, lamentan que un partido como el Regionalista, que ha estado representado eficientemente durante seis años en el municipio, pierda su representación con el ingreso de sus tres regidores al Partido Socialista” (Actas, 18.05.1941).

Queda claro que las negociaciones cupulares de los partidos de alcance nacional respetaban una lógica distinta al contexto local, produciéndose confusas situaciones como la señalada, en donde se muestra una subsunción de lo comunal frente a los intereses ‘nacionales’. Esto resultó común en la época, siendo nutrida en pactos efímeros y por momentos incoherentes, caracterizados por un fuerte pragmatismo. El Partido Regionalista de Magallanes no pudo abstraerse de dicha lógica, lo que le provocó a la larga un desgaste y pérdida de credibilidad entre sus votantes.

Como hemos señalado, la década de 1940 traerá una mayor politización y conflictividad en la zona. Tras la prematura muerte del presidente Aguirre Cerda (1941), la campaña electoral consecuente tensionó fuertemente la Provincia. A comienzos de febrero de 1942, en el seno municipal, la recompuesta alianza radical-socialista increpó en duros términos a los representantes del regionalismo por su apoyo a la candidatura de Ibáñez, definida por uno de los regidores como

‘nazi-fascista’, frente a lo cual los aludidos intentaron evadir el tema argumentando lo inadecuado de la instancia para esos debates. Consta en las actas, por ejemplo, lo manifestado por el regidor Liborio Carrasco (Partido Socialista):

“En Magallanes, actualmente un grupo con pretensiones de Partido Político, han adherido a la candidatura presidencial de don Carlos Ibáñez del Campo, demostrando con esto su filiación nazi-fascista y, por lo tanto, probando abiertamente que son enemigos de Chile y de la clase trabajadora de Magallanes” (Actas, 12.01.1942).

La agresiva interpelación, especialmente del grupo de regidores socialistas, continuó hasta el día de la votación, impidiendo en la práctica el trabajo municipal por más de tres semanas. El lenguaje dentro del concejo refleja perfectamente lo crispado del ambiente. Otro regidor socialista, Crescencio Soto, afirmó en otra sesión:

“Hoy el Partido Socialista le dice al grupo regionalista y en forma contundente al Alcalde regionalista que el pacto socialista-regionalista de mayo de 1941 ha caducado. Este pacto [municipal] será completamente roto. La camarilla regionalista nazi-fascista a la cual pertenece el Alcalde, destrozó este pacto en forma villana y, en esta forma, han iniciado su lucha contra el pueblo de Magallanes” (Actas, 26.01.1942).

Tras lo cual, los aludidos prefirieron abandonar la sala y no continuar con la disputa, de la cual también participaban simpatizantes desde las tribunas, símbolo de la mayor politización social. Llegado el momento de las elecciones, el candidato del pacto radical-socialista, Juan Antonio Ríos,⁶ resultó triunfador. A pesar de esto la situación no se distendió de inmediato. Los regionalistas no se presentaron en la siguiente reunión del concejo, aduciendo razones de salud y trabajo, aunque resulta evidente la causa de la ausencia (Actas, 02.02.1942).

Luego de ello, una vez reincorporados, el obstruccionismo continuó impidiendo la labor edilicia, muestra tal vez de la minusvaloración del rol de las autoridades locales dentro del discurso de lo nacional, puesto que en muchos casos se usó de las sesiones como escenario para grandilocuentes y vagas alocuciones en torno a la ‘representación del pueblo’, sin abordar los temas que concretamente afectaban a la comuna y la provincia. Un ejemplo del obstruccionismo se presenta a continuación en voz del socialista Crescencio Soto:

“Señor Alcalde: Solicito que se me permita tratar, como cuestión previa, un asunto que ha venido quedando pendiente en sesiones anteriores. En esas sesiones, la representación radical manifestó que mientras el señor Alcalde no cuente con una mayoría para gobernar los destinos de la Comuna, no daría sus

⁶ Cabe hacer mención que el Partido Socialista presentó otro candidato y que en última instancia el rechazo a Ibáñez resultó decisivo en el apoyo a regañadientes a Ríos, quien logró imponerse como candidato de su sector con muchas complicaciones y fricciones. Por supuesto, esta situación no es perceptible en las frases triunfalistas presentes en las actas.

votos para despachar los asuntos de la tabla. Nosotros los socialistas pensamos lo mismo, y desearíamos saber con qué mayoría cuenta el señor Alcalde para gobernar. Y en atención a estos pensamientos, vamos a pedir que se postergue la discusión de la tabla” (Actas, 09.02.1942).

Tan incómodo fue el constante cuestionamiento al apoyo a Carlos Ibáñez⁷, y la negativa para abordar cualquier tema propuesto por el Alcalde regionalista (Carlos Turina), que éste decidió no elaborar más la tabla de discusión, puesto que no existía disposición a tratar esos temas:

“Yo por mi parte, que he confeccionado la tabla que contiene asuntos de mucho interés comunal, considero que debe despacharse. Pero como de este debate se desprende que la mayoría de los señores regidores no quiere despachar esta tabla ni otras, declaro que no confeccionaré una nueva porque considero que sería un trabajo inútil” (Actas, 09.02.1942).

Crispaciones como esta serán constantes durante los períodos electorales, especialmente en las presidenciales y las parlamentarias. Se identifica un menor nivel de ideologización y conflictividad respecto a las elecciones locales en los partidos de alcance nacional.

Luego de un par de años sin elecciones, correspondió en 1945 una nueva votación parlamentaria, en donde, increíblemente si se tienen en cuenta los antecedentes que se han presentad acá: el PRM brindó su apoyo al candidato socialista⁸ Juan Efraín Ojeda, quien logró una nueva re-elección. A partir de lo cual termina de delinearse la doble lógica electoral y la funcionalidad de las alianzas. Se puede establecer que el Partido Regionalista de Magallanes dio prioridad al ámbito local y municipal, mientras que los otros partidos fuertes en la zona mostraban mayor interés en las parlamentarias y presidenciales. Eso explica parcialmente lo complejo y aparentemente contradictorio de la trayectoria del PRM aquí en adelante.

Dos años después, respecto a las elecciones municipales de 1947, el grado de pragmatismo vuelve un tanto confuso el esquema de alianzas. El periódico *El Socialista*, órgano del partido homónimo, resulta útil para reconstruir lo acontecido en la época.

⁷ Durante el primer gobierno de Ibáñez (1927-1931) Magallanes había logrado el estatus de Provincia. El general había mostrado interés por la zona, e incluso había nombrado a uno de los futuros líderes del regionalismo (M. Chaparro) como Gobernador.

⁸ A partir de 1943, el socialismo se divide entre la corriente allendista (de oposición al gobierno de Ríos) y el sector oficialista de Marmaduke Grove, que forma una nueva tienda (Partido Socialista Auténtico).

En enero de 1947, el PRM se incorpora a la agonizante Alianza Democrática⁹, frente a lo cual el semanario publicó:

“La prensa burguesa de la localidad publica con regocijo la noticia de la incorporación del «Partido Regionalista» a la «Alianza Democrática». Si el viejo proverbio «dime con quién andas... te diré quién eres» es tan cierto como viejo, ya sabemos quiénes son los señores Rivera Concha y Brevis, los personajes máximos de la llamada «Alianza Democrática», son gentes que se avergüenzan de pertenecer a los sectores sociales que viven de un salario o sueldo y que estaban locos por relacionarse y codearse con la familia Campos Menéndez y con todos los socios de la tenebrosa «asociación de ganaderos». Con esta alianza del ‘regionalismo’ y los dirigentes de la ‘alianza democrática’ el proletariado y el pueblo magallánico no ganarán sino mayores miserias. En cambio, veremos aumentar la lista de las ‘familias millonarias’” (El Socialista, 05.01.1947).

Es interesante recalcar que la crítica principal no va dirigida al partido regionalista, sino que al Partido Radical (“millonarios” es un apelativo común para los radicales en la época). En realidad, la relación entre el regionalismo y el socialismo (incluyendo su virulenta prensa) es relativamente armónica. La revisión serial del periódico acerca de cuatro años álgidos (1947-1950), muestra que son muy pocas las alusiones críticas u ofen-

sas al regionalismo. Generalmente se conserva un lenguaje más moderado y la crítica siempre se trata respecto de votaciones en el municipio, a diferencia del tratamiento dado a los adversarios del Partido Radical y Partido Comunista, que son constantemente insultados e injuriados. En cuanto al regionalismo y respecto a las votaciones parlamentarias y presidenciales, el bando socialista les consideraba potenciales votantes, especialmente dentro de sus bases más proletarias, a quienes se apelaba directamente mediante la prensa del partido. (El Socialista, 06.03.1949)

Lo cierto es que la incorporación del PRM a la Alianza Democrática no prosperó, puesto que apenas unos meses después el cuadro electoral se mostró totalmente distinto. Nuevamente quedará al descubierto la doble lógica electoral. En las elecciones municipales de 1947, se presentaron situaciones diversas en los tres municipios de la Provincia, lo que posiblemente es un indicio de autonomía de las agrupaciones regionalistas de Porvenir y Puerto Natales respecto de la de Punta Arenas.

Los resultados en Puerto Natales fueron adversos al PRM, a diferencia del Partido Socialista, que obtuvo 4 de los 7 regidores, logrando por ende un alcalde de sus filas. Históricamente el PS se mostró fuerte en Puerto Natales, por la gran presencia de trabajadores ganaderos y de frigorífico, mientras que el regionalismo siempre mostró mayor presencia en los otros territorios de la Provincia.

⁹ Pacto político derivado del Frente Popular, formado el año 1942 en el marco de la elección presidencial y que se prolongó con muchas dificultades hasta 1947. Fue integrado por radicales, comunistas y grupos menores, como el debilitado Partido Democrático y el Partido Socialista de los Trabajadores. Como ha sido señalado en el pie de página anterior, tras la división del Partido Socialista, el grupo minoritario (“Auténtico”) permanecerá en la coalición, mientras que el grupo mayoritario se posicionará como una virulenta oposición.

En Porvenir, en cambio, se conformó una coalición electoral sui generis denominada Frente Único (Socialistas, Regionalistas y Radicales Democráticos), en la cual los primeros obtuvieron dos regidores, los segundos un regidor y los terceros otro.¹⁰ A pesar de esto, fruto del pacto, el nominado como Alcalde fue el representante del regionalismo (José del Carmen Gómez). En Punta Arenas, por su parte, la votación socialista solo obtuvo un regidor y no conformó alianza alguna, a diferencia de los regionalistas, que obtuvieron tres regidores electos, mientras que los radicales mostraban su creciente fortaleza con cuatro (El Magallanes, 09.04.1947). Posteriormente, estos últimos suscribieron un pacto con el regionalismo para la conformación municipal.

Frente a este nuevo pacto de gobernabilidad municipal del regionalismo y el radicalismo, la prensa socialista escribió:

“Durante los días que antecedieron a la constitución de la nueva Municipalidad, el Comité Regional del PS celebró varias reuniones con el objeto de considerar el momento político y la situación creada frente al Pacto Político acordado entre el P. Radical y el P. Regionalista y que tanta marejada ha levantado entre el elemento obrero del P. Radical, que ha visto así una vez más traicionado sus intereses por dirigentes que sólo aspiran a encaramarse en los hombros proletarios para obtener los votos que satisfagan sus ambiciones” (El Socialista, 18.05.1947).

Días después, el único regidor socialista en el municipio de Punta Arenas afirmó:

“Es de todos conocida la situación que se ha producido en el Partido Radical-cenista con motivo del pacto radical-regionalista. Sus dirigentes por satisfacer sus ambiciones personales desmedidas han preferido formar un pacto que no cuenta ni cuenta con el apoyo de las bases de su partido, contrariando las sanas prácticas de una democracia. Sin embargo, un grupo novedoso de militantes radicales que tienen espíritu y acción del pueblo se han rebelado contra las imposiciones de sus falsos dirigentes provinciales, Este grito de rebeldía es dirigido por el regidor señor Armando Barría Triviño que una vez más ha sido elegido Presidente de la Asamblea de su Partido” (El Socialista, 25.05.1947).

Sin duda el pacto radical-regionalista cambiaba el tablero político en la zona, pues reordenaba las filas, ya que con anterioridad había primado intermitentemente el entendimiento socialista-regionalista. Sin embargo, a pesar de las expectativas, el pacto no entregó los frutos esperados en las parlamentarias de 1949.

En dicha ocasión, el pacto radical-regionalista presentó un candidato (Jorge Cvitanic) muy resistido por dos motivos: era un ex regionalista que se había cambiado al Partido Radical, en una época en que eran adversarios; además, era muy resistido por las bases radicales, que se inclinaban ma-

¹⁰ En esa oportunidad, el candidato del Partido Radical Democrático se presentó como miembro del PS. El primero terminó insertándose en el segundo.

yoritariamente por Armando Barría, quien a diferencia de Cvitanic, tenía una trayectoria dentro del partido y había obtenido la segunda mayoría en la reciente municipal.

Por estrecho margen, el candidato Cvitanic resultó derrotado por el imbatible socialista Juan Efraín Ojeda (quién obtuvo así su cuarto período). Luego de la derrota se produjo un verdadero terremoto político. Inmediatamente después del triunfo, la prensa da cuenta de una situación que hasta el momento no era visible en las fuentes:

“En medio de grandiosas demostraciones de alegría y entusiasmo de los concurrentes que llenaban por completo el local del P.S. Llegando la cantidad de gente hasta ocupar toda la calle, hicieron uso de la palabra algunos dirigentes del FRAS, del Partido Regionalista, [y otros] [...]. El señor Alejandro López, habló a nombre de los regionalistas conscientes que apoyaron la candidatura del abanderado del Pueblo, c. Juan E. Ojeda [...]” (El Socialista, 18.03.1949).

Al colegir esa información con otras declaraciones, no se trata de que el PRM haya apoyado a última hora al candidato Ojeda, sino que de una fractura en sus bases. Esto se clarifica con noticias posteriores, en donde dirigentes del regionalismo se refieren a un grupo descolgado que utiliza el nombre de ‘regionalistas independientes’, no representando realmente al partido (La Prensa Austral, 14.07.1952).

Consecuencia de la derrota electoral, se produjo un fuerte quiebre entre el PR y el PRM, en razón de que los primeros alegaron poco apoyo para el candidato común y fuga de votos de las bases regionalistas al candidato Ojeda. Varios días después, un importante miembro del PRM, el alcalde Emilio Salles afirmó al respecto:

“[...] Ahora en plena derrota los radicales le echan toda la culpa a los regionalistas de su rotundo fracaso en las elecciones del seis de marzo, pero ellos olvidan intencionadamente que el candidato desconocido que llevaron a la lucha, no contó con el apoyo de las bases del P. Radical, porque éstas estaban con el señor Barría y que si bien es cierto este señor se inclinó por el candidato impuesto, no ocurrió lo mismo con la gente que lo acompañaba [...]” (El Socialista, 20.03.1949).

Según la sensación post-electoral, las bases regionalistas y radicales no habrían apoyado al candidato del pacto. Esto tendrá consecuencias en el seno municipal. Al momento de sesionar el concejo municipal, a fines de marzo de 1949, el pacto radical-regionalista que había llevado a Emilio Salles a la alcaldía fue desahuciado y “[...] por culpa de una cláusula secreta que obligó al señor Salles a presentar su renuncia, la cual fue aceptada por los regidores radicales [...]” (El Socialista, 27.03.1949). La renuncia se produjo en un período de confusa subrogancia y deterioro del trabajo municipal. Respecto a lo mismo:

“[...] Después de estos acontecimientos políticos ha quedado totalmente liquidado el pacto entre regionalistas y radicales cenistas. El Partido Regionalista pasa a la

oposición y junto con el regidor socialista ejercerán una levantada fiscalización de todos los actos de la mayoría radical cenista” (El Socialista, 27.03.1949).

Un año después, el regionalismo se muestra notoriamente debilitado. Se presenta coligado para las municipales con el Partido Socialista Popular¹¹ y el Partido Agrario Laborista¹², pero claramente en posición desmejorada respecto a las elecciones de los años anteriores. A pesar del pacto, el Partido Radical logra quedarse con el sillón edilicio, con la nominación de Felicia Barría Vera (El Magallanes, 03.04.1950).

En el último año comprendido en este estudio, punto clave para entender el debilitamiento del PRM, tiene lugar la elección presidencial de 1952. Los candidatos en disputa eran Salvador Allende (PS), Pedro Enrique Alfonso (PR), Carlos Ibáñez (PAL) y Arturo Matte, este último apoyado por el Partido Conservador, el Partido Liberal, un grupo denominado ‘Movimiento de Recuperación Doctrinaria’ y el Partido Regionalista de Magallanes. Las fuentes consultadas no permitieron entender la razón de este giro a la derecha, teniendo en cuenta que nunca hubo mayor afinidad con ese sector. Lo cierto es que a juzgar por sus resultados, nunca contó con la simpatía del electorado regionalista. Sin embargo, la prensa sí da cuenta del explícito apoyo y trabajo del PRM por el candidato Matte (La Prensa Austral, 21.07.1952).

Igual de explícito fue el rechazo y desmarque de la candidatura de Ibáñez. En una aclaración oficial del partido, presentada a la prensa local, reproducida íntegramente, se afirmó:

“Ante las publicaciones hechas por un grupo de señores que habrían constituido en nuestra ciudad un comité independiente regionalista en apoyo a la candidatura del señor Carlos Ibáñez del Campo, la directiva del Partido Regionalista declara lo siguiente: Que los elementos que constituyen dicho comité presidido por el señor Joaquín Olalla, no son regionalistas por cuanto han dejado de serlo de acuerdo con las disposiciones del reglamento del partido, desde el momento mismo en que no han acatado el acuerdo que obliga por igual a todos los regionalistas de apoyar la candidatura de don Arturo Matte. El Partido Regionalista debe declarar, una vez más, que nadie, fuera de los miembros autorizados de su directiva pueden tomarse el nombre de la institución para realizar publicaciones de ninguna especie, mucho menos cuando tales publicaciones obedecen al propósito desleal y despreciable de sembrar confusión entre aquellas personas que, por falta de información, pueden ser sorprendidos con las especies propaladas por estos elementos desplazados, por diversas causas, de las filas del partido. Con esta declaración deseamos dejar las cosas en su verdadero lugar, a la vez que advertir a nuestros correligionarios el peligro que para la

11 Una nueva división se produjo en 1948 en el Partido Socialista, respecto a la posición sobre la ‘Ley Maldita’ que pretendía ilegalizar al Partido Comunista. La facción anticomunista fue expulsada pero logró mantener el nombre de Partido Socialista de Chile, quienes rechazaron la ley, pasaron a denominarse Partido Socialista Popular.

12 Partido creado en 1945 –tras la fusión del Partido Agrario y el Partido Laborista– de difícil definición ideológica. Encarnaba un proyecto reformista y nacionalista, con tintes corporativistas (Garay, 1989). Partido comúnmente asociado con el General Carlos Ibáñez del Campo.

unidad del partido significa la labor desquiciadora de elementos amargados y oportunistas que no tienen ni han tenido jamás los méritos suficientes para destacarse en nuestras actividades partidarias.- Punta Arenas, 5 de julio 1952.- Firmado, Luis Stambuck S., Presidente; Nicolás Mihovilovic, Secretario General" (La Prensa Austral, 07.07.1952).

Queda claro que las divisiones vistas en el año 1949 se mantenían años después, lo cual sin duda es un factor para entender la irrelevancia electoral del partido a mediados de 1950. Lo que no resulta explicable es lo acontecido con posterioridad a dicha elección presidencial.

El escrutinio dio cuenta de un impresionante apoyo al candidato Ibáñez en la provincia, muy por sobre los demás contendores. Se deben comparar los 7.548 votos por Ibáñez frente al escuálido resultado de Matte, de sólo 637 (La Prensa Austral, 05.09.1952). El Partido Regionalista fue incapaz de captar votos significativos para Matte en la zona, dando muestra del debilitamiento y la distancia con las preferencias de las bases.

Finalmente, como resultado del desastre electoral, el PRM se adentró en una muy confusa reconversión ideológica, que vuelve a ligarla al *Ibañismo*, pero ciertamente sin el protagonismo y relevancia de las décadas de 1930 y 1940.

MUNICIPIO Y REGIONALISMO: ALGUNAS CONCLUSIONES.

El Partido Regionalista de Magallanes, a lo largo de los años estudiados, mostró una clara vocación municipalista, otorgándole prioridad a su participación en dicha Corporación. La aparentemente confusa política de alianzas con diversas entidades del espectro ideológico, debe analizarse desde la óptica de sus objetivos. Esa preminencia de lo local en su seno significó un bajo desempeño (salvo en 1933) en cuanto a las elecciones parlamentarias y presidenciales, como también una cierta subsunción a las aspiraciones de sus aliados. Esa doble lógica política, privilegio de la municipal en desmedro de las otras elecciones, le permitió al PRM mantener una cuota de poder importante en el plano local por dos décadas, frente a partidos con un inmenso despliegue territorial en el país.

La revisión de las actas municipales de Punta Arenas de gran parte del período comprendido, permite afirmar que el PRM mantuvo una coherencia respecto a sus postulados. La participación de los miembros del partido se caracterizó por enfocarse en el mejoramiento de la gestión, la defensa de la autonomía municipal, una mejor provisión de servicios públicos, los debates en torno al desarrollo regional y la resolución de los principales problemas ciudadanos. Los temas locales más relevantes en el período fueron el mejoramiento del agua potable, la utilización de los sitios urbanos baldíos, la adecuada iluminación y el aseguramiento de una cuota de la carne producida para el mercado interno, entre otros.

Ese espíritu estuvo también presente en la mayoría de los regidores de los otros partidos. Sin embargo, a medida que aumentaba el grado de politización y distanciamiento en las posturas ideológicas al interior del Concejo, la labor edilicia se resentía notoriamente.

Por ejemplo, en el período previo a la elección presidencial de 1942, en el cual se cuestionó el apoyo a Ibáñez por parte del PRM, las sesiones municipales se desvirtuaron completamente, pasando a ser más bien una tribuna de confrontación ideológica con bajo desempeño deliberante. Como hemos señalado, en esa oportunidad prácticamente se perdió un mes entero de gestión municipal. A ese respecto, los partidarios del regionalismo, probablemente por mantener cierta distancia de la polarización en torno al criterio de clase, supieron mantener su perfil de gestores locales, entendiendo lo que significaba el municipio. Más allá de la propia definición ideológica, desmarcada del eje izquierda-derecha, se defendió el municipio como lugar para buscar soluciones favorables a la ciudadanía, mostrándose contrarios a su politización (en el sentido de partidización). (Actas, 12.01.1942)

Paradójicamente, ese mismo perfil medró su capacidad de influir en un plano más amplio, erosionándose su capacidad de convocatoria, por no contar con una oferta (o discurso) adecuado para el contexto, lo que restó atractivo a la experiencia regionalista. Por otra parte, el programa del regionalismo a fines de los cuarenta había perdido validez, puesto que:

“el planteamiento del federalismo era impracticable; la cuestión de la aduana, estaba resuelta formalmente por el decreto de mayo de 1933, aunque la experiencia práctica señalara su ineficacia; la cuestión agraria había adelantado y mucho en su superación por la aprobación de la ley 6.152 [...]” (Martinic, 1988: 246).

En cierto sentido, el regionalismo militante se mostró incapaz de modificar y actualizar sus postulados dentro de su propia matriz localista y municipalista. En cambio, sí demostró la capacidad de convocatoria y la fuerza política de las reivindicaciones locales en su lucha contra el centralismo.

REFERENCIAS

Fuentes Primarias. Actas, informes y prensa del período.

Actas Corporación Municipal de Punta Arenas (1931 – 1942). Punta Arenas: Imprenta El Magallanes.

Diario El Socialista, Punta Arenas.

Diario El Magallanes, Punta Arenas.

Diario La Prensa Austral, Punta Arenas.

Navarro, L. (1907), Censo Jeneral de población i edificación, industria, ganadería i minería del Territorio de Magallanes, tomo I, Punta Arenas: Imprenta El Magallanes.

Periódico La Voz de Magallanes, Punta Arenas.

Programa del Partido Regionalista de Magallanes. Publicado en La Voz de Magallanes el 18 de junio 1932, Punta Arenas.

Fuentes Secundarias

Bustamante C., Chávez C. y K. Subiabre (2011). Historia de la Sociedad de Empleados de Comercio de Magallanes durante los años 1911-1930 y su importancia para el desarrollo social-local. Tesis para optar al título profesional de Profesor de Historia y Ciencias Sociales, Universidad de Magallanes. Punta Arenas.

Calderón, J. (1936). Historia de la Industria ganadera en el Territorio de Magallanes. Boletín del Ministerio de Agricultura, Nº10, oct-dic., pp. 1-47.

Garay, C. (1990). El Partido Agrario Laborista: 1945-1958. Santiago: Editorial Andrés Bello.

López, E. (2010), La hacienda pública en Chile: 1824-1860. Una aproximación a la realidad provincial. Documento de Trabajo, proyecto State Building in Latin America. Consultado el 10 de febrero de 2013. Disponible en <http://www.statebglat.upf.edu/>

Martinic, M. (1988). Magallanes 1921-1952: Inquietud y crisis. Punta Arenas: Ediciones La Prensa Austral.

Martinic, M. (1992). Historia de la Región Magallánica. Vol. II. Punta Arenas: Ediciones Universidad de Magallanes.

Rivas, C. (2009). El Partido Socialista de Chile en la Región de Magallanes y Antártica chilena: Visión histórica de los militantes más antiguos. Seminario de Título para optar a Profesor de Historia y Ciencias Sociales, Universidad de Magallanes. Punta Arenas.

Salazar G. (1998). El municipio cercenado. En G. Salazar y J. Benítez (comp.), Autonomía, espacio y gestión: El municipio cercenado. Santiago: LOM ed.

Salazar, G. (2005). Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los "pueblos"; militarismo ciudadano. Golpismo oligárquico. Santiago: Editorial Sudamericana.

Valenzuela, A. (1977), Political brokers in Chile. Local government in a centralized polity, Durham N.C.: Duke university Press.

Valenzuela, E. (1999). Alegato Histórico Regionalista. Santiago: SUR Ediciones.

Vega, C. (2002). La masacre en la Federación Obrera de Magallanes. El movimiento obrero patagónico-fueguino hasta 1920. Punta Arenas: Editorial Atelí.

Vega C. (2009). 1915: La primera gran huelga natalina. Punta Arenas: Editorial Atelí.

3

SENTIDO DE COMUNIDAD Y PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD EN BARRIOS DE TALCA: LA PREVENCIÓN COMUNITARIA DEL DELITO.

*Cristina Valenzuela*¹³.
*Oriana Arellano*¹⁴.

RESUMEN

El sentido de comunidad es un concepto que cuenta con evidencia teórica y empírica para ser vinculado a la percepción de inseguridad en los barrios. Este estudio se propone determinar el poder predictivo del sentido de comunidad sobre la percepción de inseguridad en dos barrios de la ciudad de Talca: Sector Carlos Trupp y Villa San José de la Florida.

Se observa que el sentido de comunidad no predice la percepción de inseguridad, pero sí los recursos para prevenir la delincuencia. No se presentan diferencias en el sentido de comunidad en ambos barrios. Se discuten las implicancias para la evaluación de programas preventivos a nivel municipal.

Palabras clave: sentido de comunidad, percepción de inseguridad, barrios, programas preventivos, participación comunitaria.

ABSTRACT

The sense of community is a concept that has sufficient theoretical and empirical evidence to be linked to the perception of insecurity in neighborhoods. This study aims to determine the predictive power of the sense of community over the perception of insecurity in two neighborhoods in the city of Talca: Carlos Trupp and San José de la Florida. Results indicate that the sense of community does not predict the perception of insecurity, yet the resources to prevent crime do it. There are no differences in the levels of sense of community between both neighborhoods. The article discusses the implications of these results for local preventive programs evaluations.

Key words: sense of community, unsafe feeling, neighborhoods, preventive programs, community participation.

¹³ Cristina Valenzuela Contreras. Psicóloga, Mg. Psicología Social-Comunitaria, Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro Society for community research and action (SCRA). / cvalenzuelac@uautonoma.cl

¹⁴ Oriana Arellano Faúndez. Psicóloga social y organizacional. Mg. Psicología social, mención Desarrollo de organizaciones saludables, Universidad de Talca. / oarellanof@uautonoma.cl

I. INTRODUCCIÓN¹⁵

El sentido de comunidad es un concepto que ocupa un territorio complejo dentro del debate teórico y empírico en las ciencias sociales. En la actualidad destaca su contribución desde el campo disciplinar de la psicología comunitaria, a través de aplicaciones en contextos multiculturales y con un volumen de publicaciones importante en el área.

Sentido de comunidad constituye un constructo validado empíricamente en diversas áreas del conocimiento psicosocial, asociado con el prejuicio ético y la orientación política (Prezza, Zampatti, Pacilli & Paoliello, 2008), y la participación política (Anderson, 2010). En el ámbito del quehacer comunitario presenta asociaciones con los significados que le otorgan los habitantes a sus comunidades (Manarini & Fedi, 2009), entre otros aspectos. Diversas investigaciones han evaluado este constructo en áreas heterogéneas como la aculturación de inmigrantes en países de acogida (Hombrados, Gómez & Domínguez, 2009), la satisfacción vital en vecindarios (Prezza, Amici, Roberti & Tedeschi, 2001) y el desarrollo de organizaciones comunitarias (Peterson, Speer, Hughey, Armstead, Schneider, Sheffer, 2008), entre otros procesos y resultados del desarrollo local. Adicionalmente, presenta una relación significativa con el bienestar subje-

tivo, ya que se asocia positivamente con un óptimo estado de salud mental en las personas, especialmente en adolescentes (Pretty, Conroy, Dugay, Fowler, & Williams, 1996). Sarason (1974), define el sentido de comunidad como una experiencia subjetiva de pertenencia a una colectividad mayor, formando parte de una red de relaciones de apoyo mutuo en la que se puede confiar.

Respecto al origen del concepto *sentido de comunidad*, merecen atención las primeras distinciones ofrecidas por el sociólogo alemán Ferdinand Tönnies, 1889, citado en Álvaro (2010), respecto a comunidad y sociedad (Gemeinschaft - Gesellschaft) y a la naturaleza del vínculo social que se origina en cada una de ellas. En las relaciones comunitarias sobresale una cualidad personal, afectiva, familiar y tribal, representando un modo de estructuración social que entra en oposición con las *relaciones sociales*, modo de estructuración social que nace en el seno de la industrialización y que dota a las relaciones de un carácter instrumental, táctico, estratégico y cruzado por la valoración de la función que las personas ocupan en la estructura social¹⁶ (Álvaro, 2010). Así cobra importancia la evaluación de la percepción que las personas tienen de los componentes comunitarios de la realidad social.

¹⁵ Este artículo contiene una nueva propuesta de investigación, que emerge a partir de investigación previa conducente al grado de psicólogo de los alumnos Carmen Gloria Corvalán, Romina Najle y Pablo Cisternas, en la Escuela de Psicología de la Universidad Autónoma de Chile. Cristina Valenzuela, ejerció como profesora guía de esta tesis.

¹⁶ Este elemento de oposición, explícito en la propuesta de Tönnies, introduce una tensión a las prácticas de intervención social que promueven formas de organización social comunitaria, sea a partir de una lógica instrumental o desde el exterior.

En el campo de lo psicosocial, el concepto es acuñado por McMillan & Chavis (1986), popularizando la teoría multidimensional de mayor impacto para la ciencia comunitaria, tanto en los debates teóricos como en la propuesta de instrumentos de medición. Estos autores proponen que el sentido de comunidad está compuesto por cuatro dimensiones:

Pertenencia o Membrecía. Consiste en el sentimiento de ser parte de la red de relaciones sociales de un grupo. La membrecía contribuye a crear en el individuo un sentido que le permite diferenciar quien es parte de la comunidad y quien no lo es.

Influencia. Es un concepto bidireccional. En una dirección está la noción de que por un miembro estar atraído al grupo, él o ella debe tener alguna influencia sobre lo que el grupo hace; y en la otra, la cohesión depende de la capacidad de un grupo para influir sobre sus miembros. Esta dimensión cobra especial relevancia cuando se liga el sentido de comunidad a la participación, es decir: la participación en la comunidad posibilita ejercer una influencia sobre ésta o ser influido por ella.

Integración y satisfacción de necesidades. Este elemento tiene que ver, en primer lugar, con los valores compartidos por los miembros del grupo y segundo, con el intercambio de recursos que se establece para satisfacer las necesidades de los integrantes. En el ámbito de este estudio, se puede ejemplificar el primero con el compromiso de un vecindario en

combatir la delincuencia y el segundo, con el compartir elementos de seguridad o "cuidarse unos a otros" (Maya, 2004).

Conexión emocional compartida. Finalmente, los miembros del grupo reconocen la existencia de un lazo compartido. Este vínculo es el resultado del contacto positivo prolongado y de participar de experiencias y una historia en común (Maya, 2004).

McMillan & Chavis (1986) refieren que el elemento sentido de comunidad apunta al convencimiento que los miembros tienen que han compartido y compartirán una historia común, lugares, tiempo juntos y experiencias similares.

Sentido de comunidad en barrios

Se ha investigado el sentido de comunidad mediante el nivel de análisis de barrio (Prezza et al., 2001), a través del estudio de las actitudes que poseen los habitantes hacia sus barrios (Brodsky, O'campo & Aronson, 1999; Kingston, Mitchell, Florin & Stevenson, 1999), considerado un componente ventajoso para comprender el desarrollo de los vecindarios en Chile y especialmente la configuración y clima social de los barrios de la ciudad de Talca.

Este tipo de estudios presenta alta relevancia para comprender cómo la percepción de recursos psicosociales en el barrio puede tener un efecto significativo sobre la prevención de conductas de riesgo y problemas psicosociales, tales como la prevención de la delincuencia (Núñez, Tocornal &

Henríquez, 2012), entre otros determinantes individuales y del entorno residencial. Estudios en barrios del gran Santiago han documentado cómo la percepción de inseguridad en el barrio posee una fuerte asociación con los vínculos relacionales entre vecinos.

El sentido de comunidad ha sido ampliamente utilizado para comprender el efecto que tiene la percepción de los vecinos sobre la presencia y magnitud de los problemas sociales, junto con el aumento de la participación ciudadana para su resolución (Kings-ton et al., 1999).

Se ha documentado que, al interior del mismo barrio, las percepciones sobre las condiciones del vecindario, el comportamiento de reciprocidad entre vecinos y el nivel de participación en organizaciones comunitarias, es más parecido entre vecinos del mismo barrio que entre vecinos de barrios diferentes. Ohmer (2010), informa que en barrios de menores recursos se observa una relación significativa entre el sentido de autoeficacia personal y colectiva (e.g. posibilidad de influir en las decisiones que toman los vecinos) con el sentido de comunidad percibido.

Lo comunitario para Núñez et al. (2012), representa una serie de atributos del conjunto como cualidades de las dinámicas relacionales entre vecinos que configuran una identidad residencial, integrando componentes físicos y simbólicos. Dentro de los componentes simbólicos es posible situar el sentido de comunidad

como un atributo relacional, el que se construye en base a interacciones recíprocas al interior de los barrios.

Sentido de comunidad y percepción de inseguridad ante el delito

Este recurso simbólico, configurado en la interacción entre vecinos, presenta ventajas teóricas y aplicadas de amplia pertinencia para entender dinámicas individuales y colectivas, como el temor a otros o temor a la delincuencia (Núñez et al., 2012).

La percepción de inseguridad ante el delito constituye un asunto de interés público, formando parte de la agenda programática de diferentes gobiernos, al ubicarse entre las principales preocupaciones de los chilenos. Se ha definido como percepción subjetiva de amenaza potencial de ser víctima de un delito. Sin embargo, esta percepción no constituye una manifestación puramente mental o psicológica, sino que está influida o mediada por elementos contextuales, tal como el grado de integración social o factores individuales, tales como el género o el nivel socioeconómico (Núñez et al., 2012; Fundación Paz Ciudadana, 2011; Varela & Shwaderer, 2010).

La percepción de inseguridad constituye ante todo una vivencia de miedo subjetivo, de naturaleza cambiante y permeable al impacto de los medios de comunicación y la manipulación de las agendas políticas. Como indican Skogan & Maxfield (1981), este tema constituye un problema urbano, derivado de los vínculos comunitarios erosionados, manifestación

residual de una urbe que produce y reproduce patologías sociales (Vozmediano, 2010).

En palabras de Vozmediano (2010, citando a Fitzerld, 2008), el miedo a la delincuencia se “mide típicamente como el nivel de seguridad percibido en distintas situaciones, por ejemplo, en la casa o la comunidad”. Se ha reportado empíricamente que el sentido de comunidad está asociado a indicadores de miedo y crimen.

Aspectos metodológicos

Tradicionalmente el estudio sobre *percepción de inseguridad* se ha formulado a través de una metodología de encuesta, como ha sido el caso de la *Encuesta Nacional de Seguridad Urbana*, diseñada con el propósito de obtener información a nivel nacional, regional y comunal sobre la percepción de inseguridad y la victimización de personas y hogares, caracterizando las situaciones en que se producen los delitos y la percepción de la ciudadanía ante estos delitos (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2012).

Una crítica habitual a este tipo de metodología es la sobreestimación del miedo al delito, producto que algunos de sus reactivos integran medidas operacionalizadas a través de la intensidad y no de la frecuencia de exposición, aspecto que puede estar sobrerrepresentando elementos persuasivos incorporados en los medios de comunicación y cambios socioculturales (Vozmediano, 2010).

Si bien este artículo no tiene por objetivo discutir las implicancias metodológicas de la medición de la percepción de inseguridad, si propone la importancia de contar con la estimación de medidas contextualizadas, de tipo cualitativo-subjetivo, de la percepción de inseguridad. La actual encuesta ENUSC recoge este tipo de elementos contextuales relacionales como medidas preventivas adoptadas entre vecinos.¹⁷ Sin embargo, este estudio propone la integración de medidas cualitativas observadas a través de la interacción entre vecinos para proporcionar información que cuente con suficiente validez ecológica y contextualizada a las percepciones subjetivas de los vecinos de ambos barrios.

Por su parte, el *sentido de comunidad* ha sido evaluado habitualmente a través del índice de Mc Millan & Chavis (1986). Pero, en la literatura se reportan otras estrategias de medición basadas en componentes no sólo simbólicos (e.g. mutua influencia) sino también territoriales (e.g. clima social percibido del barrio). Estas estrategias de medición cuentan con suficiente respaldo empírico, por ejemplo, la propuesta de medición desarrollada en pequeños barrios, ciudades y metrópolis italianas (Prezza, Pacilli, Barbaranelli & Zampatti, 2009) que integra componentes territoriales.

¹⁷ La pregunta N° 75 de la actual ENUSC (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2012) incorpora la observación sobre las prácticas contextuales que los vecinos desarrollan para protegerse del delito.

En el caso chileno y para efectos de esta investigación, se utilizan las medidas propuestas por Buzó (2011), quién desarrolla una versión de la escala de sentido de comunidad adaptada al barrio, integrando a ésta una dimensión cualitativa elaborada a partir de datos verbales de este estudio.

Contextualización de los barrios estudiados

En Talca, la oferta pública dirigida a la prevención de la delincuencia en el periodo en que se recogen los datos -2010 y 2011-, se focalizó, principalmente, en la instalación de alarmas comunitarias en diversos sectores de la ciudad. Los proyectos realizados incorporaron un diagnóstico situacional del delito y los barrios fueron priorizados por el Ministerio del Interior según sus niveles de victimización y percepción de inseguridad ante el delito.¹⁸

Ambos barrios constituyen experiencias pioneras de inserción de este tipo de estrategias preventivas municipales en la comuna. Sin embargo, se desconoce los niveles de *sentido de comunidad* de ambos barrios y si este componente presenta relación con la *percepción de inseguridad* ante el delito de sus habitantes.

En suma, este estudio se propone la integración de una dimensión cualitativa a las medidas tradicionales de percepción de inseguridad y sentido de comunidad en dos casos significativos de la ciudad de Talca. Lo anterior se justifica por la ausencia de indicadores específicos que incorporen elementos territoriales y la mayor pertinencia y sensibilidad de indicadores cualitativos para el estudio del temor colectivo y las escalas disponibles de sentido de comunidad¹⁹. Además, se propone determinar la capacidad predictiva del sentido de comunidad sobre la percepción de inseguridad ante el delito, y comparar los niveles de sentido de comunidad y percepción de inseguridad ante el delito en ambos barrios.

18 Entre estos barrios se encuentran las poblaciones Carlos Trupp (924 alarmas) y San José de la Florida (400 alarmas). Ellos representan conjuntos habitacionales heterogéneos, pero que comparten este tipo de acciones preventivas ejecutadas entre los años 2009 y 2010. La Villa San José de La Florida es un conjunto habitacional perteneciente al Cuadrante N° 6 de Seguridad Policial, ubicada al Sur Poniente de la ciudad de Talca. Posee una población residente de 30.250 habitantes. El tipo de emplazamiento y crecimiento urbano es segregado. Las primeras etapas de la villa tienen 11 años aproximados de antigüedad y se hacía necesario implementar este tipo de proyecto debido al creciente aumento de la victimización y percepción de inseguridad de la población. Diagnóstico Proyecto Sistema de Alarmas Comunitarias en la Villa San José de la Florida – 2010 (Oficina comunal de seguridad ciudadana, 2010). Por su parte, la Población Carlos Trupp constituye una de las poblaciones emblemáticas de la comuna. Conformada en sus inicios por habitantes provenientes de campamentos y conjuntos de allegados, se caracteriza por un alto nivel de organización social y niveles crecientes de participación en organizaciones comunitarias. Limita con las poblaciones San Luis, San Antonio, San Miguel del Piduco y Bandedón Central. Está ubicada en un Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros que cubre un número aproximado de 8.153 personas residentes y una población flotante que no supera las 1.000 personas. Tiene más de 150 locales de comercio menor en su interior. Dispone de diversas instituciones, tales como jardines JUNJI, establecimientos educacionales, centros de salud, radio comunitaria, fundaciones, entre otras. Así también, posee espacios comunitarios como recintos deportivos, sedes comunitarias, espacios públicos deteriorados, sitios eriazos y casas abandonadas (Oficina comunal de seguridad ciudadana, 2010).

19 Los datos aquí presentados constituyen una sección de la tesis de pregrado, en que la autora principal de este artículo ejerció como guía de tesis.

II. MARCO TEÓRICO

Dammert (2007) plantea que para disminuir la sensación de inseguridad es necesario atender a los factores que erosionan la participación y debilitan el tejido social, por un lado, reduciendo obstáculos administrativos y burocráticos que dificultan la implementación de programas preventivos, y por otro, generando reformas estructurales a los organismos encargados de dichos programas.

Al analizar las estrategias de intervención en seguridad ciudadana, se observa que ellas se focalizan en la recuperación del uso del espacio público como lugar de encuentro y sociabilidad. Tal como se plantea en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la consecuencia más práctica de la percepción de inseguridad es la autorestricción de los individuos a ámbitos privados, restringiendo sus horas, e incluso autolimitando la interacción con sus semejantes. Fortalecer la confianza personal e institucional es un mecanismo necesario para contrarrestar la “cultura del resguardo”, la cual está basada en el temor de poder ser atacados/as “en cualquier momento, en cualquier lugar y por cualquier persona” (Santillán, 2007).

Como ha sido analizado en diversos estudios y encuestas de opinión, la percepción de inseguridad es superior en los sectores de niveles socioeconómicos más bajos. Es así como Fundación Paz Ciudadana (2011b) señala que ese año las personas de hogares de grupo socioeco-

nómico bajo destacan con un alto porcentaje de temor (19,3%), lo que demostraría un foco importante de inseguridad en un segmento que reúne alrededor del 40% de los hogares de nuestro país. El predominio de estos niveles de temor en población de sectores socioeconómicos medio y bajo, orientó la selección de los barrios estudiados en la ciudad de Talca, ya que representan estratos socioeconómicos comúnmente afectados por niveles elevados de victimización o percepción de inseguridad.

Se ha indicado en la literatura psicosocial que la percepción de inseguridad al delito suele estar asociado con determinantes individuales, sociales y territoriales (Núñez et al., 2012). Estos autores destacan, entre otros aspectos, la confianza e interacción entre vecinos como variables relacionadas significativamente con la percepción de seguridad, junto con aspectos históricos como la antigüedad del barrio y la presencia de programas de seguridad ciudadana a nivel del territorio.

Frühling y Sandoval (1997), señalan que los sectores con mayor índice de vulnerabilidad al delito son los más pobres y los que corresponden a poblaciones nuevas o provenientes de erradicaciones ocurridas durante los años ochenta. En estos casos se producirían la acumulación de personas carentes de recursos y de trabajo, que son desconocidas entre sí. Esto dificulta la educación y el control sobre los menores, existiendo un clima propicio para disputas y para la utilización de la violencia en la resolución de conflictos.

La percepción de riesgo está influenciada, por ejemplo, por determinantes personales como el género o la edad, experiencias de victimización pasada, el haber sido o no testigo de hechos delictivos –ya sea de forma directa o mediante la influencia de los medios de comunicación masivos-, la confianza que se tiene en los demás y en las instituciones de justicia, y el nivel de desorden del entorno en el que se desenvuelven (Frühling y Sandoval, 1997).

Estrategias preventivas a nivel nacional

En la actualidad, la institucionalidad en Chile, encargada de abordar el tema de la seguridad y prevención situacional del delito es la Subsecretaría de Prevención del Delito. Dentro de ésta, la Unidad de Prevención del delito tiene por objetivo planificar, diseñar, supervisar, controlar y evaluar todas las acciones a nivel nacional, regional y local, promoviendo las definiciones de una política pública en seguridad urbana.

Dentro de los proyectos implementados en la materia por esta Unidad se encuentran:

Tabla n°1. Programas en prevención situacional del Delito en el Barrio

| PROYECTO: Plan Chile Seguro | OBJETIVO | ÁMBITO DE APLICACIÓN |
|---|--|---|
| Diseño Urbano Seguro en la Reconstrucción | Contribuir a la planificación y reconstrucción de las ciudades y localidades afectadas por el terremoto, mediante la incorporación de variables de prevención situacional en el desarrollo urbano y habitacional, en los Planes Maestros de Reconstrucción Sustentable impulsados por MINVU, así como otros Instrumentos de Planificación Territorial. | Escala ciudad, barrio y vivienda. |
| Diseño Urbano Seguro en Bienes de Uso Público | Incorporar variables de prevención situacional en procesos de planificación y diseño de la edificación pública, mediante transferencia a instituciones responsables de la planificación urbana y diseño de infraestructura pública. | Edificación pública, espacios educativos. |
| Certificación Seguridad Residencial | Desarrollar un sistema que certifique la seguridad de las viviendas, estableciendo estándares mínimos de prevención en conjuntos residenciales nuevos y existentes, que aumenten la seguridad de las viviendas y disminuyan la oportunidad de robo. | Vivienda social, vivienda privada. |
| Diseño Urbano Seguro en el Comercio | Incorporar estándares mínimos de prevención del delito y la violencia en locales y barrios comerciales, mediante la transferencia técnica, difusión, implementación y evaluación de medidas preventivas y de seguridad, orientada principalmente a locatarios, asociaciones gremiales y municipalidades. | Sectores comerciales, tiendas minoristas, sectores comercio nocturno. |

Fuente: Elaboración propia, a partir de revisión página web institucional Subsecretaría de Prevención del Delito.

De manera complementaria a los programas y planes mencionados se encuentran áreas de intervención de la Subsecretaría de Prevención del Delito, entre los que destacan el Barrio en Paz Residencial, Barrio en Paz Comercial, Fondo Nacional de Seguridad Pública, así como otros proyectos específicos.

Estrategias preventivas a nivel municipal

Desde el ámbito municipal, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades señala en su Artículo 4 letra j, que:

“Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 90 de la Constitución Política”.

Para llevar a cabo estas funciones, las municipalidades pueden incluir los temas de seguridad ciudadana en su respectivo Plan Comunal de Desarrollo (Pladeco) y en su Presupuesto Municipal.

Uno de los precursores en materia de prevención y seguridad ciudadana en el barrio es el Programa Comuna Segura, iniciativa que fue inspirada en el modelo inglés de prevención, *safer cities*, que fue implementado en setenta comunas del país. Según Dammert (2004), corresponde a una

iniciativa gubernamental nacida en el año 2000, que buscaba fortalecer la seguridad ciudadana a nivel local y comunitario, teniendo como pilares centrales la participación comunitaria y el desarrollo de redes sociales participativas en la prevención de la delincuencia, así como el desarrollo del capital social local.

Actualmente, a nivel local se ha implementado el denominado Plan Comunal de Seguridad Ciudadana. Los diversos planes comunales se enmarcan dentro de la Política Nacional de Seguridad Pública, que entrega un importante rol a la comunidad y a la articulación entre actores, con el fin de implementar estrategias de promoción de la participación comunitaria como clave en el desarrollo de condiciones de seguridad, tanto objetivas como subjetivas.

Este estudio se centra en evaluar dos barrios que han sido receptores de estrategias preventivas de alarmas comunitarias, las que se basan en la interacción recurrente, comprometida y cooperativa de los vecinos para disminuir la probabilidad de delito en sus sectores de residencia.

III. DISEÑO DEL ESTUDIO REALIZADO

A continuación se informan los parámetros constitutivos del diseño del estudio empírico realizado y factores asociados a su implementación.

Objetivos del estudio

- a. Explorar empíricamente la dimensionalidad de la percepción de inseguridad ante el delito y el sentido de comunidad en la Villa San José de La Florida y Población Carlos Trupp, de Talca.
- b. Describir las percepciones sobre inseguridad en el barrio y las cualidades del sentido de comunidad desde la perspectiva de los habitantes de ambos asentamientos.
- c. Diferenciar los niveles de sentido de comunidad en ambos asentamientos.
- d. Determinar las diferencias en los niveles de percepción de inseguridad en sus dimensiones 'percepción de inseguridad en el barrio' y 'recursos para afrontar la delincuencia presente' entre los habitantes de ambos asentamientos.
- e. Predecir la percepción de inseguridad a través de un modelo de acción conjunta entre las dimensiones del sentido de comunidad que se presentan en ambos asentamientos.

Diseño y tipo de estudio

Este estudio integró un diseño mixto de investigación de tipo triangulado y exploratorio (Creswell & Plano-Clark, 2007). Poseyó la cualidad de ser triangulado, ya que estructura una recolección de datos cualitativos para facilitar la complementariedad en la comprensión del problema de investigación: la percepción de inseguridad y el sentido de comunidad. En el caso de la cualidad exploratoria, este diseño es útil cuando se requiere identificar variables importantes para estudiarlas cuantitativamente, o bien cuando las variables son desconocidas. En este caso las dimensiones territoriales de la percepción de inseguridad y sentido de comunidad fueron recogidas a través de procedimientos cualitativos para luego ser integradas al instrumento de medición de percepción de inseguridad y explorada su contribución a la estructura de dimensiones a través del análisis factorial.

En relación a la metodología cualitativa, este estudio correspondió a un tipo de estudio descriptivo de contenido, el cual constituye uno de los procedimientos clásicos para analizar el material textual (Flick, 2004).

La metodología cuantitativa correspondió al tipo de estudio correlacional de diseño no experimental transeccional, debido a que el objetivo general fue determinar la relación y el poder predictivo entre las variables centrales del estudio.

Muestreo

En la sección cualitativa del estudio se empleó un mapping o mapeo. Esta técnica permite introducirse en un territorio desconocido para acceder a las representaciones y prácticas colectivas. Se desarrolla un acercamiento en cada comunidad aproximándose a la realidad social del objeto de estudio, de forma de conocer aspectos propios de estos sectores, tales como líderes de juntas vecinales, lugares en donde se reúnen y presencia de organizaciones comunitarias. Se desarrollaron dos tipos de muestreo: el muestreo de casos de informantes clave, en el que se identifica a los líderes de cada sector y el muestreo por conveniencia, orientado por una finalidad práctica de acceso a los participantes.

En la sección cuantitativa de este estudio, la muestra utilizada correspondió al tipo no probabilístico intencionado.²⁰ Los criterios de inclusión incluyeron la incorporación de mujeres y hombres, residentes actuales de la vivienda (al menos 1 año), mayores de 18 años, en cuyo hogar haya sido instalada una alarma comunitaria en los programas preventivos insertos en ambos barrios.

Muestra y participantes

La muestra de la sección cualitativa previa de este estudio quedó conformada por 6 vecinos/as de cada barrio, que participaron de 4 entrevistas semi-estructuradas y un grupo focal. La muestra de la etapa de aplicación de instrumentos estandarizados fue conformada por habitantes de la población Carlos Trupp (N=106) y la Villa San José de la Florida (N=120). El total de encuestados correspondió a 226 participantes.

Sus edades fluctuaron entre los 31 y 56 años. La distribución de los sexos de los participantes no resulta homogénea, es así que las mujeres representan un 66,5 % y los hombres el 33,4 % de los participantes.²¹ En cuanto al estado civil, la mayor parte de los participantes son casados, con un 64,2% del total, mientras que los convivientes alcanzan solo el 8,8, %. La cantidad de personas que habitan en el hogar del encuestado suman, en su mayoría, de 3 a 4 personas.

El nivel de escolaridad máximo alcanzado en la muestra corresponde, en su mayoría, a enseñanza media completa, con un 34,1 %. Sin embargo, al considerar los puntajes de las poblaciones por separado, se aprecia que en la población Carlos Trupp la mayoría de los encuestados no ha completado la enseñanza media, mientras que en la Villa San José de La Florida la mayoría la constituyen quienes han finalizado cuarto medio y alcanzado estudios superiores.

²⁰ Si bien inicialmente se contempló hacer un muestreo probabilístico y por conglomerados, la dificultad de acceso a los participantes impidió el desarrollo de este tipo de muestreo.

²¹ Este hecho puede convertirse en un limitante para el estudio, considerando que el género femenino quedó sobre representada.

El nivel socioeconómico predominante en los encuestados es el C3 con un 36,0%, siendo seguido de cerca por el grupo C2 que posee un 27,6%; ambos conforman el 63,6% del total muestral.²² En relación con la cantidad de años viviendo en el sector los participantes de Carlos Trupp promedian más de 10 años viviendo en el sector; en cambio, en San José de La Florida tienen un promedio entre 6 a 10 años de residentes.

²² Estos datos parecen contradictorios considerando la percepción que se tiene acerca de los barrios estudiados. Pero, al analizar los datos de las poblaciones por separado se observa que en el sector Carlos Trupp la mayor cantidad de personas se encuentra inserta en la categoría de C3 y D, mientras que en la Villa San José de La Florida las categorías más frecuentes son C2 y C3.

Tabla n°2. Caracterización socio demográfica muestra estudiada.

| Característica Sociodemográfica | | CARLOS TRUPP | | SAN JOSÉ | | GENERAL | |
|----------------------------------|----------------------------|--------------|-------|------------|------|---------|--------|
| | | Frecuencia | % | Frecuencia | % | n°total | %total |
| Número de participantes | | 106 | 46,9 | 120 | 53,1 | 226 | 100,0 |
| Sexo | Femenino | 70 | 47,0 | 79 | 53,0 | 149 | 66,5 |
| | Masculino | 35 | 46,6 | 40 | 53,3 | 75 | 33,4 |
| | | | | | | 224 | 100,0 |
| Edad del participante | 18 a 30 | 14 | 42,4 | 19 | 58 | 33 | 15,3 |
| | 31 a 43 | 18 | 24,3 | 56 | 75,6 | 74 | 34,3 |
| | 44 a 56 | 22 | 44,9 | 27 | 55,1 | 49 | 22,7 |
| | 57 a 69 | 34 | 77,2 | 10 | 22,7 | 44 | 20,4 |
| | 70 a 82 | 10 | 62,5 | 6 | 37,5 | 16 | 7,4 |
| | | | | | | 216 | 100,0 |
| Ind. socioeconómico | E | 4 | 100,0 | 0 | 0,0 | 4 | 2,0 |
| | D | 29 | 87,8 | 4 | 12,1 | 33 | 16,3 |
| | C3 | 38 | 52,0 | 35 | 47,9 | 73 | 36,0 |
| | C2 | 11 | 19,6 | 45 | 80,4 | 56 | 27,6 |
| | ABC1 | 4 | 10,8 | 33 | 89,2 | 37 | 18,2 |
| | | | | | | 203 | 100,0 |
| Escolaridad | Sin estudios | 2 | 100,0 | 0 | 0 | 2 | 0,9 |
| | Básica incompleta | 22 | 81,5 | 5 | 18,5 | 27 | 11,9 |
| | Básica completa | 21 | 91,3 | 2 | 8,7 | 23 | 10,2 |
| | Media incompleta | 19 | 55,9 | 15 | 44,1 | 34 | 15,0 |
| | Media completa | 32 | 41,6 | 45 | 58,4 | 77 | 34,1 |
| | Técnica incompleta | 2 | 22,2 | 7 | 77,8 | 9 | 4,0 |
| | Téc. comp. o Univ. incomp. | 4 | 14,3 | 24 | 85,7 | 28 | 12,4 |
| | Universitaria | 4 | 15,4 | 26 | 84,6 | 26 | 11,5 |
| | | | | | 266 | 100,0 | |
| Hace cuánto vive allí | 2 a 6 años | 11 | 21,6 | 40 | 78,4 | 51 | 25,0 |
| | 6 a 10 años | 5 | 9,6 | 47 | 90,4 | 52 | 26,0 |
| | Más de 10 años | 70 | 70,0 | 30 | 30,0 | 100 | 49,0 |
| | | | | | | 203 | 100,0 |
| Estado Civil | Soltero(a) | 28 | 47,5 | 31 | 52,5 | 59 | 26,3 |
| | Casado(a) | 69 | 47,6 | 76 | 52,4 | 145 | 64,7 |
| | Conviviente | 7 | 35,0 | 13 | 65,0 | 20 | 8,9 |
| | | | | | | 224 | 100,0 |
| Personas que habitan la vivienda | 1 a 2 personas | 26 | 61,9 | 16 | 38,1 | 42 | 18,6 |
| | 3 a 4 personas | 59 | 47,8 | 74 | 52,4 | 124 | 54,9 |
| | 5 a 6 personas | 22 | 45,8 | 26 | 54,2 | 48 | 21,2 |
| | 7 o más personas | 8 | 66,7 | 4 | 33,3 | 12 | 5,3 |
| | | | | | | 226 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos

Instrumento de percepción de inseguridad. Para la medición de percepción de inseguridad se modificó un instrumento elaborado a partir de preguntas obtenidas desde el módulo Inseguridad y Reacción frente al Delito, correspondiente a la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2010), la que se complementó, al igual que la variable sentido de comunidad, con ítems obtenidos desde percepciones de los habitantes de los barrios seleccionados.

Instrumento de Sentido de comunidad. La escala utilizada corresponde al Índice de Sentido de Comunidad adaptado a Barrio, el cual fue creado para la realidad chilena. La escala corresponde a una versión modificada por Buzó (2011), teniendo a la vista el índice chileno de sentido de comunidad que McMillan y Chavis (1986) presentan en su modelo para el desarrollo de una comprensión multidimensional del sentido de comunidad. Este instrumento está compuesto de 12 reactivos relacionados con el lugar en donde vive el entrevistado, con una escala tipo Likert de cuatro puntos, como sigue a continuación con valores que oscilan entre Nada = 0; Algo = 1; Mucho = 2; Completamente = 3. Dicho instrumento fue modificado en fraseo y complementado con ítems obtenidos de la sección cualitativa del estudio previo, quedando su versión final constituida por 20 ítems.

Validez de escalas

Para evaluar la dimensionalidad tanto del constructo sentido de comunidad (Tabla 3, Anexo 1) como el de *percepción de inseguridad* (Tabla 4, Anexo 2), se realizó un análisis factorial exploratorio ya que la literatura sugiere la existencia de diferentes dimensiones del concepto. Se integró a este análisis una 5ª dimensión, elaborada a partir del estudio cualitativo que se describirá en los resultados.

Para la percepción de inseguridad se considera la existencia de al menos dos dimensiones que están relacionadas. Por una parte, características particulares de ambos barrios en relación a la percepción de inseguridad y por otra, los recursos para hacer frente a la delincuencia (dimensión extraída del estudio cualitativo previo). Esta distinción es fundamental para construir el modelo de medición de las variables y por consiguiente, la o las escalas en la investigación. El análisis factorial exploratorio revela la existencia de factores latentes a las variables que explican la covarianza entre ellas (Cudeck, 2000, citado en Martínez y Silva, 2007) y es un método parsimonioso para evaluar validez factorial.

Los 20 ítems o variables de medición de cada uno de los constructos -sentido de comunidad y percepción de inseguridad- se sometieron a un análisis factorial, usando el método de extracción de ejes principales y rotación oblicua (las variables se suponen correlacionadas). De acuerdo al análisis factorial propuesto para sentido de comunidad, se trabajó en

una primera oportunidad con un intento por hacer rotar los ítems en 5 factores, luego en 4 y por último, se forzaron en tan sólo en tres factores. Asimismo, se pudo constatar que en el análisis factorial de la variable independiente sentido de comunidad, las comunalidades más altas llegan hasta un % de ,933 mientras que las más bajas son de un % de ,161.

Confiabilidad

Para medir la consistencia interna de ambos cuestionarios se realizó un análisis de fiabilidad, para obtener el índice de consistencia interna. Los resultados fueron: primero, para el cuestionario de sentido de comunidad de 20 reactivos, α .86; y segundo, para el cuestionario de 20 reactivos de percepción de inseguridad, éste es fiable, con un α .61.

Proceso de análisis de datos

Desde la perspectiva cualitativa y tras la transcripción íntegra de entrevistas y grupo focal, se procedió a segmentar la información en categorías descriptivas para finalizar con la categorización de segundo orden, en la cual se interrelacionan las categorías descriptivas identificadas en el paso anterior. Posteriormente, se utilizó la táctica de agrupación que según Sandoval (1996) "es un proceso de categorización y ordenamiento reiterativo o repetitivo, de cosas, eventos, actores, procesos, escenarios y situaciones dentro de unas categorías determinadas, lo que se lleva a cabo por agregación y comparación". En consecuencia, se seleccionaron las categorías que más se repiten para la confección de ítems representativos

de esta información, los que fueron incluidos en los cuestionarios respectivos.

En la sección cuantitativa, la regresión lineal múltiple se utilizó para determinar la relación entre las variables centrales del estudio. Por ejemplo, la relación entre pertenencia como dimensión de la variable sentido de comunidad, y recursos para afrontar la delincuencia, dimensión de percepción de inseguridad.

El Análisis de regresión múltiple consideró como factores a cada dimensión de la variable sentido de comunidad, considerando la hipótesis de investigación que supone la existencia de dimensiones del sentido de comunidad que se presentan como predictoras de las dimensiones de la percepción de inseguridad, entre los habitantes de la población Carlos Trupp y Villa San José de la Florida.

La prueba T se utilizó para contrastar la diferencia de medias en ambos barrios. El estadístico T de Student es una prueba que permite evaluar si dos grupos difieren entre sí, de manera significativa respecto a sus medias, lo que en el caso de esta investigación es de suma utilidad al contrastar las hipótesis de investigación.

Por último, se menciona que en las pruebas estadísticas se cumplió con los supuestos de normalidad, homocedasticidad y linealidad.

IV. RESULTADOS

4.1 Descripción cualitativa de percepciones de inseguridad y sentido de comunidad

Sentido de pertenencia con el barrio

Es posible describir el sentirse parte y compartir con las personas del barrio como “importante” y “muy importante” por ambos barrios (Tabla 3)

Un alto porcentaje de los encuestados llama “villa” al sector en que vive, en una observación de la muestra en general. Sin embargo, al analizar los sectores por separado se aprecia que Carlos Trupp llama mayoritariamente “población” al lugar donde vive, mientras que San José, opta por “villa”. Siendo de este modo “barrio” la opción menos preferida.

Tabla n°3. Importancia de sentirse parte y compartir con las personas del barrio, población Carlos Trupp y Villa San José de La Florida.

| | | | | | | |
|-------------------------|------------|------|------------|------|-----|-------|
| Preferiría no ser parte | 3 | 50,0 | 3 | 50,0 | 6 | 2,9 |
| Nada importante | 3 | 42,9 | 4 | 57,1 | 7 | 3,4 |
| No muy importante | 13 | 54,2 | 11 | 45,8 | 24 | 11,7 |
| Algo importante | 10 | 32,3 | 21 | 67,7 | 31 | 15,1 |
| Importante | 34 | 39,1 | 53 | 60,9 | 87 | 42,4 |
| Muy importante | 22 | 44,0 | 28 | 56,0 | 50 | 24,4 |
| | Frecuencia | | Frecuencia | | 205 | 100,0 |
| | Barrio 1 | | Barrio 2 | | | |

Fuente: Elaboración propia.

Participación en el barrio

Los participantes asignan una alta valoración a la participación; sin embargo, se perciben barreras para ejercerla cuando ésta se relaciona con temas de seguridad. Se percibe en ambos barrios desconocimiento respecto a “la directiva”, desconfianza en los procedimientos de toma de decisiones, desinformación y confusión respecto a elección de directivas. Se observa temor a la petición de información sobre rendición de cuentas. Al mismo tiempo, se percibe un involucramiento activo de los dirigentes vecinales en asuntos del barrio, lo que no se relaciona con una mayor

participación de los vecinos. Se asocia la participación con la postulación a beneficios de reconstrucción y otros programas, no existiendo una participación sostenida a través del tiempo. Se describe un estilo de participación circunstancial, transitoria e instrumentalizada por parte de los encargados de programas sociales.

Uso comunitario de alarmas y sentido de pertenencia

Los usos dados a las alarmas comunitarias en ambos barrios no están asociados únicamente a seguridad. Se describe su utilidad para emergencias médicas, la evitación y alerta

ante personas extrañas al sector y la creencia de que están asociadas a sistemas de resguardo policial.

Desde la puesta en marcha del sistema de alarmas, es posible identificar como consecuencias percibidas por los vecinos las siguientes: conocimiento entre vecinos desconocidos, aumento de confianza entre ellos, cuidado recíproco de los hogares y tendencia a percibir una sensación subjetiva de seguridad. La instalación de las alarmas comunitarias estuvo asociada al aumento de la frecuencia de contacto vecinal, producto de las reuniones para su instalación.

Las personas valoran las reacciones instantáneas de los vecinos ante las alarmas, descritas como de urgencia, rapidez y disposición a ser despertados a altas horas de la noche. Sin embargo, se señala el proceso de transformación que experimentaron, desde un estilo individualista de cuidado a uno de carácter colectivo.

Habitante población Carlos Trupp, Mujer "... Sí...costó mucho para que la gente entendiera que no era vivir el metro cuadrado o sea cuesta hacer entender al vecino que sí dependemos uno del otro. Así que no somos tan solo solitos, porque muchas veces tenemos que depender, aunque (no lo) queramos, en algún minuto dependemos del vecino. Entonces, la idea era de hacerles creer y sentir que eran parte del vecino y del resto. Costó, pero entendieron...entendieron que esto se trabaja en conjunto, que de a uno no se puede, solo no se puede trabajar..."

Lo descrito puede reflejar el proceso de construcción colectiva de la mutua influencia y la satisfacción de necesidades, componentes insertos dentro de las dimensiones del sentido de comunidad.

La estructura de pasajes y la satisfacción de necesidades

Se describe una práctica usual al interior de los barrios. Esta se relaciona con la saliencia de la estructura relacional a nivel de pasajes, distinto al concepto de comunidad territorial barrial, cuya dispersión y distancia impiden un acercamiento más sostenido entre vecinos. Sin embargo, esta ausencia se reemplaza con la valoración que recibe la vinculación y la conexión emocional con los vecinos "del pasaje", quienes generan conductas de reciprocidad y cooperación en un nivel intermedio.

Habitante San José, Hombre "... mira, yo te voy a contar algo que en cada pasaje está pasando, también en el mío pasa esto. Nos juntamos una vez a la semana, los vecinos, y nos ponemos a hacer un plan de trabajo ¡ya! El vecino que...supongamos, yo salgo de mi casa y no le aviso al vecino que voy a salir, pero el vecino está en conocimiento que prácticamente yo no estoy en las mañanas, todos los vecinos conocen que yo no estoy en las mañanas, al lado sabemos que tenemos una persona enferma y el del frente debe preocuparse de que esa vecina deba estar bien. O sea, si él siente que tocan el aparatito, él sabe ya que esa vecina está enferma y lo que necesita. Así se trabaja en el tema de las alarmas. Si yo voy a salir de vacaciones, ya mi cuadra

completa sabe que voy a salir de vacaciones y ellos se van a preocupar de que esto esté cerradito...”

Se observa una tendencia a confiar en los vecinos “del pasaje” porque en ellos es posible depositar mayor confianza para el cuidado de la casa.

Grupo focal Carlos Trupp, *“sucede que...mira, tú, de partida, tienes que dar la confianza, porque si tú creas desconfianza, este tema de las alarmas no funcionaría jamás. Aquí va la confianza que tú tengas en tus vecinos, una confianza compartida que todos...al menos no de la calle, acá yo te estoy hablando de mi pasaje; por lo menos son todas personas adultas, no tenemos jóvenes, son muy pocos y los que están...están fuera. Entonces, son vecinos de años. Es muy difícil que un vecino le diga a otra persona que la casa está sola, sabiendo que él está a cargo de la casa de al lado. Yo voy a ser responsable si a mi vecina le entran a robar, sabiendo que ella no está, voy a ser tan responsable como la dueña de casa. O sea, nos hacemos un compromiso. Ese compromiso, yo te digo, se respeta hasta el último.”*

4.2 Descripción resultados sección cuantitativa.

Percepción de inseguridad según barrio de residencia

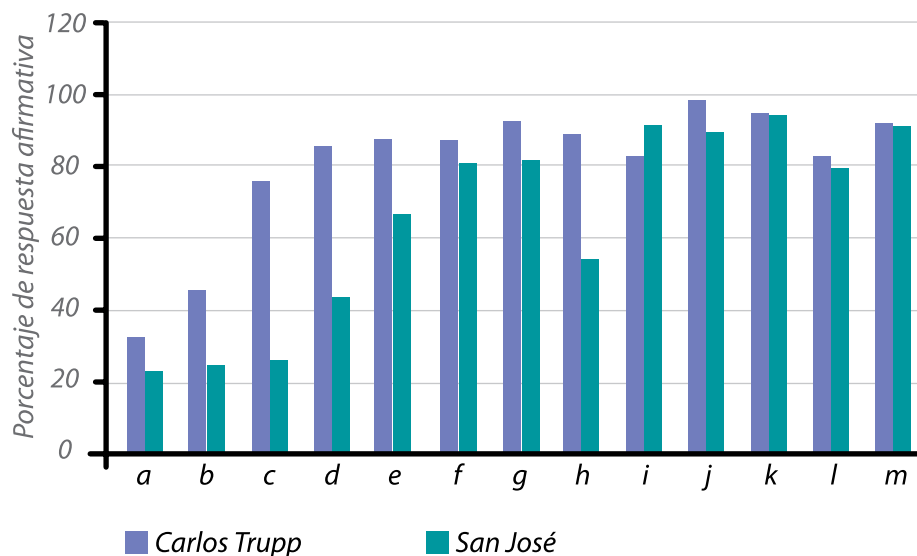
En la opción de respuesta “totalmente de acuerdo”, en la Población Carlos Trupp, la concentración más alta se encuentra en el ítem *tranquilidad con mejor iluminación y seguridad cuando vecino vigila la casa*. El primer ítem podría estar asociado con la antigüe-

dad de la población y su extensión territorial, lo que da cuenta de sitios eriazos o luminarias defectuosas que influyen en que las personas consideren la iluminación como un factor que fortalecería la seguridad en el barrio. Las personas se sienten más seguras cuando existe mayor cohesión entre los vecinos de un mismo pasaje, de acuerdo a los testimonios recogidos entre los pobladores en el estudio cualitativo previo.

En la Villa San José de la Florida, la opción *seguridad cuando vecino vigila la casa* es el ítem con frecuencia de menciones más elevado, seguido de *comunicación con carabineros es importante*. De la misma forma que en la Carlos Trupp, se puede apreciar la relevancia que le dan los habitantes de este barrio a los recursos para afrontar la delincuencia. Sin embargo, a diferencia de los pobladores del sector oriente, en “la villa” le dan mayor jerarquía a la gestión de la policía uniformada por sobre el factor luminarias.

A diferencia de lo anterior, la opción “en desacuerdo” concentra altos porcentajes de respuesta en el ítem *la delincuencia ha disminuido en ambas poblaciones* (Gráfico 1)

Gráfico n°1. Percepción de inseguridad según lugar donde vive.



a. Delincuencia ha disminuído
 b. Dejar actividades
 c. Evitar lugares
 d. Evitar lugares oscuros
 e. Evito acercarme a extraños
 f. Me siento seguro con la alarma
 g. Necesidad de alarma

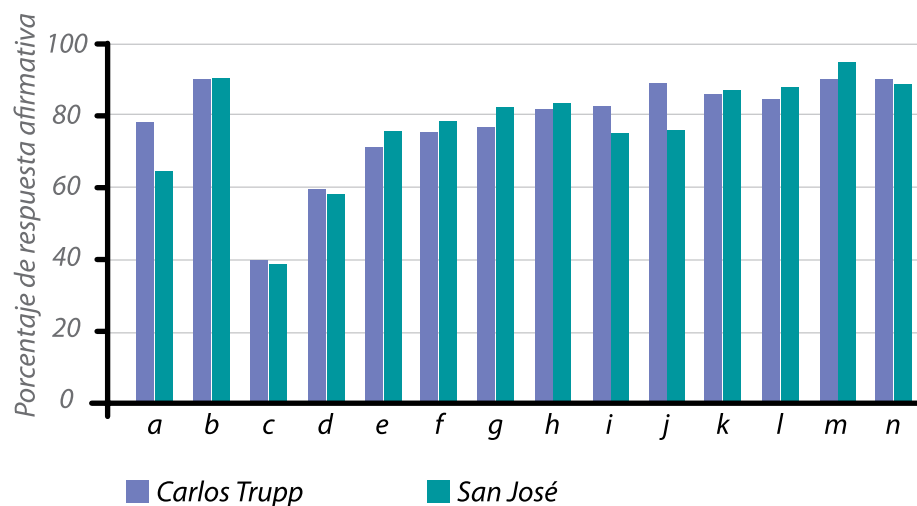
h. Temor sector menos iluminado
 i. Carabineros me da seguridad
 j. Más tranquilidad con mejor iluminación
 k. Vecinos y carabineros comunicados...
 l. Tranquilidad cuando mi vecino...
 m. Siento seguridad cuando mi hogar está vigilado

Fuente: Elaboración propia.

Sentido de comunidad según barrio de residencia

En relación al sentido de comunidad, la opción de respuesta “totalmente en desacuerdo” y “en desacuerdo” que distingue a ambas poblaciones, se concentra en el ítem *se preocupa por opinión de vecinos*. A diferencia de *en el barrio se siente como en casa*, *buena convivencia entre vecinos* y *conocimiento de vecinos más cercanos* que se agrupan en la opción “totalmente de acuerdo” y “de acuerdo” (Gráfico 2).

Gráfico n°2. Sentido de comunidad según lugar donde se vive.



a. Reconoce a la mayoría de...

b. En el barrio me siento como...

c. Se preocupa por la opinión de...

d. Puede influir en población

e. Pobladores resuelven sus...

f. Importancia de vivir en...

g. Buena convivencia con vecinos...

h. Espera seguir viviendo allí

i.

j. Confianza en respaldo de...

k. Vecinos acudirán en ayuda

l. Gratificación por participación

m.

n. Alarma permite alertar a...

Fuente: Elaboración propia.

Contraste de Hipótesis

A continuación se detallan las hipótesis de la investigación, con una breve descripción de su planteamiento y los resultados asociados a las pruebas estadísticas efectuadas. Cabe reiterar que se cumple con los supuestos de linealidad, homocedasticidad y normalidad para las pruebas de regresión múltiple.

Hipótesis 1. Nuestra primera hipótesis plantea que las variables de estudio se presentan con diferentes niveles en ambas poblaciones, de acuerdo a sus dimensiones pertenencia, influencia y territorialidad (en sentido de comunidad) así como de la percepción de inseguridad en el barrio y recursos para afrontar la delincuencia

(en percepción de inseguridad). En relación a sentido de comunidad, la primera de sus dimensiones se observaría con mayor intensidad en Carlos Trupp y las dos últimas serían semejantes en los dos barrios. Los resultados exponen que no existen diferencias significativas entre las dimensiones en ambas poblaciones. Por lo tanto, se deja en evidencia que la media para las dimensiones de pertenencia, influencia y territorialidad logra niveles semejantes en la población Carlos Trupp y la San José de La Florida, tal como se muestra a continuación, en la Tabla; es decir, las tres dimensiones de la variable independiente se presentan con similar intensidad en ambas poblaciones.

Tabla n°4. Comparación de medias respecto al sentido de comunidad, ambos barrios.

| DIMENSIÓN | | M <i>media</i> | t <i>valor de prueba</i> | Gl <i>grados de libertad</i> | Sig. <i>(bilateral) probabilidad de error</i> |
|------------------|--------------|--------------------------|------------------------------------|--|---|
| Pertenencia | Carlos Trupp | 3,092 | 0,83 | 224 | 0,407 |
| | San José | 3,030 | | | |
| Influencia | Carlos Trupp | 2,660 | 0,83 | 224 | 0,403 |
| | San José | 2,578 | | | |
| Territorialidad | Carlos Trupp | 3,234 | 0,34 | 224 | 0,733 |
| | San José | 3,206 | | | |

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a percepción de inseguridad, existen diferencias significativas en esta dimensión $t(224) = 7,854$ $p = 0,000$. En cambio, la dimensión recursos de afrontamiento no presenta diferencias significativas $t(224) = 1,859$, $p = 0,066$. En relación a las medias de ambas poblaciones, Carlos Trupp presenta las más elevadas. Esto se exhibe en la tabla a continuación (Tabla 5). De acuerdo a lo anterior, percepción de inseguridad en el barrio se presenta con mayor intensidad en el barrio Carlos Trupp, pero recursos para afrontar la delincuencia es similar en ambas poblaciones.

Tabla n°5. Comparación de medias respecto a la percepción de inseguridad, ambos barrios.

| DIMENSIÓN | | M <i>media</i> | t <i>valor de prueba</i> | Gl <i>grados de libertad</i> | Sig. <i>(bilateral) probabilidad de error</i> |
|--|--------------|-------------------|-----------------------------|---------------------------------|--|
| Percepción de inseguridad | Carlos Trupp | 3,092 | 7,85 | 224 | **0,000 |
| | San José | 2,426 | | | |
| Recursos para afrontar la delincuencia | Carlos Trupp | 3,474 | 1,85 | 224 | 0,066 |
| | San José | 3,323 | | | |

Fuente: Elaboración propia.

**significativo al 0,05

Hipótesis 2. La segunda hipótesis sostiene que existen dimensiones del sentido de comunidad que logran predecir las dimensiones de la percepción de inseguridad. Esto significa la determinación del poder de la variable sentido de comunidad y sus dimensiones para explicar la variabilidad de la percepción de inseguridad ante el delito.

Para conocer esta relación de influencia, se aplicó un modelo de regresión múltiple. Este permite determinar la contribución única o parcelada de las variables independientes a la variable dependiente, en el contexto de las demás variables del modelo. De esta manera se hace cargo de la multicolinealidad de las variables independientes (Cohen & Cohen, 2003, citado en Martínez & Silva, 2007). El modelo permite determinar el aporte único de las dimensiones pertenencia, influencia y territorialidad a la

percepción de inseguridad y recursos para afrontar la delincuencia, de modo de contrastar la hipótesis.

Sentido de Comunidad sobre percepción de inseguridad en el barrio

Las dimensiones pertenencia, influencia y territorialidad no son predictivas, por sí mismas, de la dimensión percepción de inseguridad en el barrio. Ninguna de las tres dimensiones explica la varianza de la percepción de inseguridad. Pertenencia ($R^2 = 0,000$) sin significación, $F(1,224) = 0,78$, $p = 0,376$. Influencia ($R^2 = 0,012$) sin significación, $F(1,224) = 3,63$, $p = 0,058$. Y territorialidad ($R^2 = 0,005$) sin significación, $F(1,224) = 2,19$, $p = 0,140$. Tanto la pertenencia ($\beta = 0,59$, $p = 0,376$) como influencia ($\beta = 0,12$, $p = 0,058$) y territorialidad ($\beta = 0,09$, $p = 0,140$) no demuestran efectos significativos en la percepción de inseguridad en el barrio. La Tabla 6 ilustra los coeficientes del modelo.

Tabla n°6. Modelo de regresión sentido de comunidad sobre percepción de inseguridad.²³

| PREDICTOR | R ² | gl | F | sig. | Tol. | FIV | β |
|-----------------|----------------|-------|-------|-------|------|-----|---------|
| Pertenencia | 0,000 | 1/224 | 0,786 | 0,376 | 1,0 | 1,0 | 0,59 |
| Influencia | 0,012 | 1/224 | 3,637 | 0,058 | 1,0 | 1,0 | 0,12 |
| Territorialidad | 0,005 | 1/224 | 2,198 | 0,140 | 1,0 | 1,0 | 0,09 |

Fuente: Elaboración propia.

²³ R²= Coeficiente de determinación. Porcentaje de la varianza de percepción de inseguridad explicado por las VI (variables independientes). Entre más cercano a 1, mayor % varianza explicada.

gl= grados de libertad

F= razón F

Sig= significación estadística. Probabilidad de error

Tol= valor de tolerancia (valores próximo a 0, indican multicolinealidad)

FIV= factor de inflación de la varianza (valores superiores a 4 denotan multicolinealidad)

B= pesos estandarizados. Incremento de la VD (variable dependiente) al aumentar en una unidad la VI (variable independiente)

Sentido de Comunidad sobre recursos para afrontar la delincuencia

De la misma forma que en el análisis anterior, se puede observar que las dimensiones de la variable sentido de comunidad no constituyen un buen predictor de la dimensión recursos para afrontar la delincuencia, cuando éstas se analizan como factores independientes. Es así como se demuestra en la Tabla 7, en donde se desarrollan dos modelos que aportan de manera progresiva a la explicación de la varianza.

Inicialmente se presentan las tres dimensiones de la variable independiente de manera separada (Modelo I). Las dimensiones pertenencia ($R^2=0,07$) significativa con $F(1,224)=18,94$, $p=0,000$; influencia ($R^2=0,16$) significativa con $F(1,224)=43,99$, $p=0,000$; y territorialidad ($R^2=0,19$) significativa con $F(1,224)=54,93$, $p=0,000$, poseen un poder predictivo menor.

Pertenencia ($\beta=0,27$, $p=0,000$), influencia ($\beta=0,40$, $p=0,000$) y territorialidad ($\beta=0,44$, $p=0,000$) explican la varianza en un porcentaje bajo y medio. Sin embargo, cuando son integrados en un modelo global, explican un mayor porcentaje de recursos para afrontar la delincuencia.

El modelo que incluye las dimensiones territorialidad e influencia de forma conjunta constituye un mejor predictor para la dimensión recursos para afrontar la delincuencia (Modelo II) que sus predictores por separado. Este modelo explica casi un tercio de la varianza de recursos para afrontar la delincuencia ($R^2=0,27$) siendo significativo, $F(2,223)=43,53$, $p=0,000$. Tanto la territorialidad ($\beta=0,30$, $p=0,000$) como la influencia ($\beta=0,35$, $p=0,001$), demostraron efectos significativos en los recursos para afrontar la delincuencia.

Tabla n°7. Modelos de regresión sentido de comunidad sobre recursos para afrontar la delincuencia.

| MODELO | V.I | R ² | gl | F | sig. | Tol. | FIV | β |
|----------------------|-------------------------------|----------------|-------|-------|-------|------|------|------|
| I Rec. afront. del. | Pertenencia | 0,07 | 1/224 | 18,94 | 0,000 | 1,0 | 1,0 | 0,27 |
| | Influencia | 0,16 | 1/224 | 43,99 | 0,000 | 1,0 | 1,0 | 0,40 |
| | Territorialidad | 0,19 | 1/224 | 54,93 | 0,000 | 1,0 | 1,0 | 0,44 |
| II Rec. afront. del. | Influencia Territorialidad | 0,27 | 2/223 | 43,53 | 0,000 | 0,91 | 1,09 | 1,87 |

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior implica que cuando se analizan influencia y territorialidad de manera conjunta, se puede determinar la variabilidad de los recursos para afrontar la delincuencia. Esto no implica una relación causal, pero sí un potencial explicativo de las variaciones que experimenta entre las personas la percepción de recursos para afrontar la delincuencia. Esto quiere decir que si se evalúa la influencia mutua entre vecinos y la percepción de sentido de territorio (pasaje), se puede comprender de mejor forma la percepción que tienen los vecinos sobre los recursos para afrontar la delincuencia. Esto puede tener importantes consecuencias sobre el diseño de estrategias de intervención, para que se focalicen en el trabajo con estas dos dimensiones al interior de los barrios.

V. DISCUSIÓN

Los hallazgos de este estudio ilustran la importancia de evaluar no solo los componentes residenciales objetivos de la percepción de la delincuencia, sino también aquellos factores de naturaleza relacional y simbólica.

Este estudio destaca la valoración que los vecinos asignan a las alarmas comunitarias, no solo como un mecanismo protector ante el delito, sino como una herramienta que ha facilitado la proximidad física, relacional, la conexión emocional compartida y el sentido de pertenencia entre los vecinos de los diferentes pasajes.

Se reporta que el sentido de comunidad no difiere entre barrios con características diferentes. Sin embargo, estos sí se diferencian en sus niveles

de percepción de inseguridad. El sentido de comunidad (tanto la mutua influencia entre vecinos como la territorialidad) aporta en la predicción de la percepción de recursos para prevenir la delincuencia.

Un primer foco de discusión se relaciona con la importancia atribuida a la participación comunitaria en estos proyectos. A pesar que en el planteamiento de todos los programas y políticas en seguridad ciudadana, se visualiza la participación comunitaria como un valor y una estrategia de desarrollo, es necesario vislumbrar el concepto de participación que se sostiene. Más que concebirla desde una posición instrumental, debería transformarse en un elemento unificador, y de desarrollo de procesos de empoderamiento barrial, que faciliten el control ciudadano. Las comunidades, barrios y personas, pueden percibir una mayor percepción de control sobre sus entornos, y por ende aumento de participación en su seguridad. Esto impone desafíos en la forma de diseño e implementación de programas y proyectos futuros.

La participación otorga legitimidad a las políticas públicas, generando efectos importantes que van más allá del cumplimiento de metas. Involucra la visión de una ciudadanía activa, protagonista y decisora. Ejemplo de ello es el caso de los habitantes del sector Santos Martínez en la comuna de Curicó, Región del Maule, quienes a partir de la movilización lograron influir en que se hicieran cambios profundos en la política de vivienda. Lograron modificar prácticas guber-

namentales que derivaron en el desarrollo de viviendas a partir de diseños participativos, el mejoramiento de la infraestructura urbana y, de manera principal, la mantención del sentido de pertenencia a sus barrios.

Este estudio pretende contribuir a la reflexión sociopolítica respecto al papel de los medios de comunicación, las agendas de gobierno y la sociedad del miedo que reproduce la sensación de vulnerabilidad permanente. Constituye una paradoja que el sistema económico tienda a reproducir las distancias sociales a través de barrios cada vez más protegidos artificialmente del delito y que por esta vía se disminuya la interacción, reciprocidad, mutua influencia y la satisfacción de necesidades comunes, todos ellos factores clave del sentido de comunidad. De ahí la importancia de generar estrategias preventivas a nivel municipal, que logren evaluar cómo y en qué medida los barrios se constituyen en comunidad y no en un mero agregado social residencial.

Propuesta para el diagnóstico y evaluación de impacto de programas y proyectos de seguridad preventiva a nivel municipal

El sentido de comunidad podría servir como indicador que permita evaluar el impacto psicosocial de este tipo de programas preventivos en cada uno de los barrios en donde las municipalidades los ejecutan. Esto facilitaría la evaluación en todo el ciclo del proyecto, pero sobre todo, permitiría hacer estudios ex ante y ex post que determinen los efectos e impactos de este tipo de proyectos

y programas sobre las comunidades. Adicionalmente, las percepciones de las personas pueden ser integradas como una dimensión territorial de este sentido de comunidad, en cada uno de los barrios donde se ejecutan los programas. Esto facilitará la adecuación y pertinencia a las características socioculturales y relacionales del barrio.

Para las municipalidades, constituye un desafío disponer de instrumentos estandarizados que faciliten la operacionalización adecuada del impacto comunitario de estos programas (Prezza, Pacilli, Barbaranelli, & Zampatti, 2009). Otros conceptos y procesos, tales como eficacia colectiva, sentido de agencia y empoderamiento, también podrían ser de utilidad para los programas preventivos.

Así se respondería la pregunta ¿Cambian las comunidades una vez que se implementa este tipo de proyectos? ¿Las modificaciones en sus sentidos de comunidad pueden ser consideradas indicadores de impacto de programas que fortalezcan la seguridad percibida? ¿Estos cambios serán impulsores de nuevos procesos de transformación comunitaria?

Limitaciones del estudio

Dado que no se empleó un muestreo probabilístico, los hallazgos de este estudio deben contextualizarse adecuadamente para la comprensión de otros barrios, por el efecto de autoselección de los participantes.

Adicionalmente, la mayor proporción de participantes de género femenino pudo generar efectos sobre la interpretación y generalización de los hallazgos.

Otro elemento limitante fue el uso de unidades de observación individual para variables de naturaleza relacional o contextual. Especialmente en el caso del sentido de comunidad, se sugiere el uso de medidas multinivel, que permitan hacer análisis con métodos anidados para capturar mejor la complejidad relacional del constructo.

Tampoco se incorporaron variables intervinientes de interés para la investigación, como podrían ser el nivel de participación social y la presencia de otros proyectos de seguridad ciudadana que pueden estar relacionados con los niveles de percepción de inseguridad. Finalmente, algunas variables sociodemográficas que no se integraron al análisis como el sexo, edad o nivel socioeconómico, no conformaron parte de los objetivos del estudio.

Fortalezas del estudio

Éste estudio destaca la importancia de contar con constructos de origen psicológico -comunitario para evaluar programas sociales de prevención de la delincuencia (Peterson et al., 2008), junto con la promoción de la participación comunitaria en los procesos preventivos (Pérez & Núñez, 2008).

Futuras investigaciones podrían aportar en la evaluación comunitaria de componentes como el sentido de comunidad, utilizando algunas de sus dimensiones como indicadores de impacto de los programas.

Adicionalmente, se podría disponer de un diagnóstico local y contextual del cambio que se produce en las comunidades producto de la interacción entre estrategias preventivas y la contribución que desarrollan las organizaciones del barrio como agentes preventivos.

Finalmente, podría evaluarse de modo más exhaustivo procesos de empoderamiento barrial y eficacia colectiva, a través de metodologías multinivel.

VI. REFERENCIAS

- Álvaro, D. (2010). Los conceptos de "comunidad" y "sociedad" de Ferdinand Tönnies. *Papeles del CEIC*, 52, 1-24.
- Anderson, M. (2010). Community psychology, political efficacy and trust. *Political Psychology*, 31(1), 59-83.
- Brodsky, A., O'Campo, P., & Aronson, R. (1999). PSOC in community contexts: multi-level correlates of a measure of psychological sense of community in low-income, urban neighborhoods. *Journal of Community Psychology*, 27(6), 659-679.
- Buzó, M. (2011). Influencia del contexto de vida, la participación social y el sentido de comunidad: un estudio en adolescentes chilenos. Tesis de Magister no publicada, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Creswell, J., & Plano-Clark, V. (2007). *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks, CA: Sage publications.
- Dammert, L. (2004). El gobierno de la Seguridad en Chile, 1973-2003. Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos. Editorial Red Urbal 14.
- Dammert, L. (2007). Percepción y participación. Programa Estudios. *Revista Ciudad Segura*, (15).
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- Fruhling, H., & Sandoval, L. (1997). Percepción de inseguridad y realidad delictual en tres comunas populares de Santiago. *Estudios Públicos*, 68.
- Fundación Paz Ciudadana. (2011). *Balace de la delincuencia 2010*. Santiago: Autor.
- Fundación Paz Ciudadana. (2011b). *Gestión municipal de la seguridad ciudadana en barrios vulnerables. Estudio exploratorio*. Santiago: Autor.
- Hombrados-Mendieta, I., Gomez-Jacinto, L., & Domínguez-Fuentes, J. M. (2009). The impact of immigrants on the sense of community. *Journal of Community psychology*, 37(6), 671 - 683.
- Kingston, S., Mitchell, R., Florin, P., & Stevenson, J. (1999). Sense of community in neighborhoods as a multi-level construct. *Journal of Community Psychology*, 27(6), 681 - 694.
- Mannarini, T., & Fedi, A. (2009). Multiple senses of community: The experience and meaning of community. *Journal of Community Psychology*, 37(2), 211 - 227.
- Silva C & Martínez M.L. (2007). Empoderamiento, participación y autoconcepto de persona socialmente comprometida en adolescentes chilenos. *Revista Interamericana De Psicología*. 41(2), 129-138.
- Maya, I. (2004). Sense of community. Obtenido el 27 de noviembre de 2012 de www.senseofcommunity.com

- McMillan, D., & Chavis, D. (1986). Sense of community: A definition and theory. *Journal of Community Psychology*, 14, 6 - 23.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2010). Síntesis delictual Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENUSC) - 2010. Santiago: Subsecretaría de prevención del delito.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2012). Síntesis delictual Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENUSC) - 2012. Santiago: Subsecretaría de prevención del delito.
- Núñez, Tocornal & Henríquez. (2012). Determinantes individuales y del entorno residencial en la percepción de seguridad en barrios del Gran Santiago, Chile. *Revista INVI*, 27(74), 87-120.
- Oficina comunal de seguridad ciudadana. (2010). Diagnóstico proyecto sistema de alarmas comunitarias, Villa San José de la Florida. Talca: Autor.
- Oficina comunal de seguridad ciudadana. (2010). Diagnóstico proyecto sistema de alarmas comunitarias, Población Carlos Trupp. Talca: Autor.
- Ohmer, M. (2010). How theory and research inform citizen participation in poor communities: The ecological perspective and theories on self and collective efficacy and sense of community. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 20(1), 1 - 19.
- Pérez, N. y Núñez, G. (2008). "La Participación Comunitaria en la Prevención del Delito: Experiencias recientes en el Área Metropolitana de Caracas". *Capítulo Criminológico*. Vol. 36, (2).
- Peterson, A., Speer, P., Hughey, J., Armstead, T., Shneider, J., & Sheffer, M. (2008). Community organizations and sense of community: Further development in theory and measurement. *Journal of community psychology*, 36(6), 798 - 813.
- Pretty, Conroy, Duguay, Fowler, & Williams. (1996). Sense of Community and Its Relevance to Adolescents of All Ages. *Journal of Community Psychology*, 24 (4), 365-379.
- Prezza, M., Amici, M., Roberti, T., & Tedeschi, G. (2001). Sense of community referred to the whole town: Its relations with neighboring, loneliness, life satisfaction and area of residence. *Journal of Community Psychology*, 29(1), 29 - 52.
- Prezza, M., Pacilli, M., Barbaranelli, C., & Zampatti, E. (2009). The MTSOCS: A multidimensional sense of community scale for local communities. *Journal of Community Psychology*, 37(3), 305 - 326.
- Prezza, M., Zampatti, E., Pacilli, M., & Paoliello, A. (2008). Territorial sense of community, ethnic prejudice and political orientation. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 18, 315 - 338.
- Sandoval, C. (1996). Investigación cualitativa: programa de especialización en teoría, método y técnica de la investigación social. Bogotá: Instituto Colombiano para el fomento de la educación superior ICFES.

Santillán, A. (2007). Desmitificar la ciudad. *Revista Ciudad Segura*, (15).

Sarason, S. (1974). *The psychological sense of community: Prospects for a community psychology*. San Francisco: Jossey-Bass.

Skogan, W., & Maxfield, M. (1981). *Coping with crime*. Beverly Hills: Sage.

Varela, J. & H. Shwaderer. (2010). *Determinantes del temor al delito en Chile*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.

Vozmediano, L. (2010). Percepción de inseguridad y conductas de autoprotección: propuestas para una medición contextualizada del miedo al delito. *EGUZKILORE*, (24), 203-237.

ANEXOS

Tabla n°3. Factores de Sentido de Comunidad y cargas factoriales.

| ITEM | Sentido de Comunidad | | |
|--|----------------------|-------------|-------------|
| | Factor 1 | Factor 2 | Factor 3 |
| 1. Creo que mi villa/barrio/ | - | ,209 | - |
| 2. La gente de mi villa comparte | ,407 | ,764 | ,297 |
| 3. Mis vecinos y yo queremos | ,606 | ,423 | ,383 |
| 4. Reconozco a la mayoría de | ,224 | ,418 | ,360 |
| 5. En mi población me siento | ,449 | ,324 | ,275 |
| 6. Muy pocos vecinos me conocen | ,252 | ,226 | ,613 |
| 7. Me preocupa de lo que piensan | ,289 | ,748 | ,237 |
| 8. Puedo influir en como es mi población | ,180 | ,787 | ,161 |
| 9. Si existiera algún problema la gente de | ,788 | ,475 | ,323 |
| 10. Es muy importante para mí vivir en | ,388 | ,419 | ,714 |
| 11. Las personas de esta villa se llevan | ,593 | ,427 | ,484 |
| 12. Espero vivir en esta villa por un largo | ,217 | - | ,896 |
| 13. Muy pocos vecinos participan en las | ,110 | ,477 | - |
| 14. Mis vecinos participan en las actividades | ,368 | ,699 | ,310 |
| 15. Siento más apoyo de mis vecinos mientras | ,592 | ,377 | ,227 |
| 16. Desde la implementación de las alarmas | ,763 | - | ,193 |
| 17. Sí yo activo la alarma comunitaria mis | ,933 | ,194 | ,318 |
| 18. Siento gratificación al participar de las | ,471 | ,357 | ,467 |
| 19. Conozco más a los vecinos que viven cerca | ,598 | - | ,494 |
| 20. Desde que tengo la alarma siento que puedo | ,505 | ,145 | ,602 |

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se omitieron porcentajes de comunalidades bajas o no significativas

Tabla n°4. Factores de Percepción de Inseguridad y cargas factoriales.

| ITEM | Percepción de Inseguridad | |
|--|---------------------------|-------------|
| | Factor 1 | Factor 2 |
| 1. La delincuencia se ha mantenido | -,693 | - |
| 2. La gente de mi villa comparte | ,500 | -,260 |
| 3. Mis vecinos y yo queremos | -,296 | - |
| 4. Reconozco a la mayoría de | -,315 | ,178 |
| 5. En mi población me siento | - | ,898 |
| 6. Muy pocos vecinos me conocen | -,321 | -,325 |
| 7. Me preocupa de lo que piensan | ,122 | ,698 |
| 8. Puedo influir en como es mi población | ,673 | ,270 |
| 9. Si existiera algún problema la gente de | - | ,663 |
| 10. Es muy importante para mí vivir en | ,571 | ,271 |
| 11. Las personas de esta villa se llevan | ,751 | ,317 |
| 12. Espero vivir en esta villa por un largo | ,663 | ,375 |
| 13. Muy pocos vecinos participan en las | ,204 | ,675 |
| 14. Mis vecinos participan en las actividades | ,120 | ,101 |
| 15. Siento más apoyo de mis vecinos mientras | -,421 | -,116 |
| 16. Desde la implementación de las alarmas | ,544 | ,507 |
| 17. Sí yo activo la alarma comunitaria mis | ,600 | - |
| 18. Siento gratificación al participar de las | ,398 | - |
| 19. Conozco más a los vecinos que viven cerca | ,602 | - |
| 20. Desde que tengo la alarma siento que puedo | ,172 | ,310 |

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se omitieron porcentajes de comunalidades bajas o no significativas

4

GESTIÓN MUNICIPAL DEL AGUA EN GUATEMALA: CO-RESPONSABILIDAD LOCAL ANTE UN ESTADO AUSTENTE. BALANCE Y LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE PROMUDEL.

Esteban Valenzuela Van Treek.²⁴

RESUMEN

La principal competencia de los municipios guatemaltecos es gestionar el agua y clorarla, lo que ocurre de manera deficitaria, generando una alta contaminación, y enfermedades por diarreas, desnutrición y mortalidad infantil. Las razones para esta crítica gestión municipal del agua se relacionan con la ausencia del Estado en el sector: no hay superintendencia sanitaria, ni programas regionalizados de inversión en el ciclo del agua, ni sanciones a los municipios que no cloran sus sistemas. La alta corrupción política y baja profesionalización municipal, generan un contexto crítico. Por su parte, las comunidades mayas tienen sistemas ancestrales sin apoyo estatal. El artículo explica esta realidad, muestra los resultados del Programa de Municipios por el Desarrollo Local (Promudel) en cuarenta municipios y propone la realización de cambios fiscales, organizacionales

y político-culturales para hacer real la gobernabilidad municipal del agua.

Palabras claves: agua potable, gobernabilidad, Guatemala, mayas, municipios.

ABSTRACT

The main responsibility of Guatemalan municipalities is to manage and chlorinate the water, what happens in a deficient way, generating high pollution, diarrheal diseases, malnutrition and infant mortality. The reasons for this poor municipal water management are the absence of the state rule, medical supervision, regional programs for investment in water and sanctions for municipalities that do not chlorinate their systems. The high political corruption and low professionalism municipal generate a critical context. Furthermore, Mayan communities have ancestral systems without state support. The article explains this reality,

²⁴ Director del Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U. Alberto Hurtado. Doctor en Historia de la U. de Valencia, Máster en C. Política de la P. U. Católica de Chile y Máster en Desarrollo de la U. Wisconsin-Madison. Fue alcalde y diputado por Rancagua. Creador de la Asociación Chilena de Municipalidades con la Fundación Ebert. Ha sido asesor principal de la GIZ alemana en R. Dominicana, Colombia y Guatemala.

shows the results of the Municipality Program for Local Development (Promudel) in forty municipalities, and proposes tax changes, organizational and political-cultural reforms for improving municipal water governance.

Key words: drinkable water, governance, Guatemala, Mayan, municipalities.

I. EL REZAGO MUNICIPALISTA EN UN PAÍS EN RIESGO²⁵.

Guatemala es un país en riesgo, con un desarrollo municipal mediano-bajo y con una crisis en su gestión del agua potable. La eficacia de la gestión local se da en el contexto de la cultura política global de un país. El de Guatemala es conocido por sus claroscuros. La fortaleza de los pueblos indígenas, donde hay mayor cohesión social y menos violencia que las zonas blancas, es una diferencia significativa: las regiones mayas tienen un promedio de 10 muertes violentas cada cien mil habitantes al año, en comparación a 60 de las zonas ladinas (blancas) del Istmo Centroamericano (México, Honduras, Guatemala, El Salvador), según las series de informes respaldados por la cooperación danesa (Programa Estado de la Nación, 2011).

Estos informes lo sitúan como un país en riesgo, por su Estado débil, alta pobreza, corrupción y bajos índices de desarrollo humano. De hecho, se ubica en el lugar 133 del Índice de Desarrollo Humano en la actualidad. (PNUD, 2012). Aunque el país ha mejorado los indicadores de salud, estos

siguen siendo deficitarios, con una mortalidad infantil de 40 niños cada mil nacidos, solo mejor que Haití, Bolivia y Nicaragua, y muy por debajo del promedio regional de 15 (OPS, 2012). Una muestra de sus dificultades de gobernabilidad fue la instalación por parte de Naciones Unidas del Comité Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), con aceptación por los gobiernos de Bergé, Colom y Otto Pérez, el cual ha servido para combatir los mayores casos de impunidad y corrupción estatal.

La raíz de la desigualdad se encuentra en que es el país de más baja carga tributaria de toda América Latina, situándose en el 11% del PIB (el promedio de América es 20% y de los países desarrollados, 32%); es incluso más bajo que Haití, que es 12% (ILPES, 2011).

Los municipios son el principal espacio de la descentralización estatal, con un bajo poder, ya que dependen del situado constitucional que es una transferencia monetaria desde los ingresos totales del Gobierno Central, ubicando a Guatemala entre los países cuyos entes subnacionales participan de menos del 10% de los ingresos totales de la nación (Rosales, 2012). En el cuadro comparativo, elaborado por Rosales en base a datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial y Banco Interamericano del Desarrollo (BID), Guatemala baja del 4.5% de participación de los entes subnacionales en el gasto fiscal total en 1980 a un 4.4% el 2009, desacoplado de la ma-

25 Este artículo es el resultado de cuatro investigaciones del autor para Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) Guatemala: Políticas públicas y competencias municipales (2010), Gobernabilidad del agua en Guatemala (2011), Administración municipal en Guatemala (2012) y Síntesis de Impactos de las políticas públicas en agua en los 40 municipios asesorados por GIZ-PROMUDEL (2012).

yor descentralización que se da en el Continente, que creció del 11.6 % al 19%. Es decir, hay un retroceso significativo, ya que en la década de 1980 el país se acercaba a la mitad del gasto promedio de los demás países en sus entes subnacionales, mientras que ahora Guatemala destina menos de un tercio del promedio regional. No obstante, se puede destacar la gestión en la ciudad de Guatemala y otros municipios de la zona metropolitana, así como la turística Antigua, que han roto el círculo de la pereza fiscal, cobrando el impuesto predial, lo que les ha permitido mejorar sus servicios a la población.

Sin embargo, el ambiente subjetivo en el que se desenvuelven los municipios es adverso, marcado por la alta criminalidad y corrupción. La existencia de poderes paralelos al Estado, mafias y redes económicas controladas en su mayoría por el narcotráfico, generan la penetración y cooptación de niveles estatales y un clima generalizado de extorsión, amenazas e impunidad. En este cuadro, no es posible asegurar el funcionamiento normal de los municipios, muchos de los cuales, por ejemplo, para lograr adjudicarse proyectos desde agencias nacionales y fondos departamentales (regiones), deben aceptar malas prácticas y hacer un extensivo uso de consultoras ligadas a los mismos parlamentarios y políticos. Entre estas malas prácticas se encuentra la llamada obra gris, para cuya obtención se privilegian los contratos de mejoras de caminos e infraestructura, dejando de lado la inversión en servicios públicos esenciales como el agua, que implicarían una mayor

complejidad para robar. Un periódico reseña estas malas prácticas, cuestionadas por el director de Acción Ciudadana (Transparencia Internacional en Guatemala), Manfredo Marroquín:

“Pero pese a ser un secreto a voces, pocos ciudadanos conocen a profundidad cómo ‘se manejan’ las obras públicas y el dinero ilícito que reciben los diputados con el objetivo de beneficiar a grupos específicos, a través del Listado Geográfico de Obras. Las comunidades representadas en los 22 Concejos Departamentales de Desarrollo (Codede) y las instituciones de gobierno formulan propuestas para la construcción de proyectos -alcantarillados, parques y escuelas, por ejemplo- en el Sistema Nacional de Inversión. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia evalúa los proyectos, los integra al Programa de Inversión Pública y los remite al Ministerio de Finanzas Públicas, que a su vez prepara el Programa de Inversión Física, Financiera y Transferencias, el cual los adjunta cada año al proyecto de presupuesto.

Sin embargo, este ejercicio democrático -que involucra a las comunidades y al gobierno- se interrumpe cuando el proyecto anual del presupuesto llega a manos de los diputados, en el Congreso, y las obras públicas que se planificaron en un proceso largo y cuidadoso ya no se priorizan según las necesidades de la población, sino que dependen de los intereses de los legisladores quienes modifican el Listado Geográfico de Obras a su conveniencia.”²⁶

26 Diario La Hora, Ciudad de Guatemala, 6 de marzo, 2012.

La falta de control y cumplimiento de la ley hace vano el trabajo legislativo. La ausencia de un diseño institucional básico, como la supervigilancia de la calidad del agua potable con sanciones efectivas ante las infracciones que se puedan cometer, hace que los decretos alcaldicios se vuelvan retóricos. Además, la falta de independencia y probidad en la Contraloría General de Cuentas de Guatemala, agrava la falta de cumplimiento de la legalidad (*law enforcement*). El pago de impuestos claves, como el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), es op-tativo y vago. Falta profesionalización en las superintendencias de servicios básicos y control de legalidad.

En suma: pocos recursos, frágil división de poderes, institucionalidad débil y falta de preparación del recurso humano, así como muchos organismos con tareas genéricas que no se materializan en resultados tangibles. El Estado es débil y poco profesionalizado. La labor de los Departamentos es prácticamente nula, como lo muestra el Informe 2011 del PNUD de Guatemala, en relación a la presencia estatal en los territorios (PNUD, 2011). No se cumplió la meta de los Acuerdos de Paz de 1998, firmados tras el cruento conflicto interno que costó la vida a 200 mil guatemaltecos, especialmente en el lapso 1980-1984. Uno de los acuerdos fue aumentar la carga tributaria y tal como se explicó, éste se sitúa en solo un 10% en el último quinquenio.

Las propuestas son evidentes y profusamente promocionadas por los organismos internacionales (Carías, 2011), pero no fructifican en el Congreso. Estas van desde terminar las numerosas exenciones, hasta hacer obligatorio el impuesto predial; aumentar los impuestos a la renta y el royalty a las empresas mineras y petroleras; o reponer el tributo a las nuevas construcciones, que, de manera insólita, se eliminó en la última reforma al Código Municipal (Tavico, 2010).

II. LA CRÍTICA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA MUNICIPALES: ENTRE EL ESTADO AUSENTE Y LA AUSENCIA DE CO-RESPONSABILIDAD LOCAL

"Gastamos más en trofeos y pelotas que en clorar el agua y salvar vidas."
(Alcalde de Raxruhá, marzo, 2011)²⁷

La expresión del alcalde de Raxruhá es exagerada, pero muestra una verdad: el agua es un problema privatizado en Guatemala. Cada comunidad se las arregla como pueda, la empresa de botellas de agua Salvavidas inunda el mercado, las empresas locales de purificación del agua se multiplican. Todo ello ante sistemas municipales mal mantenidos, contaminados y discontinuados en las cabeceras urbanas.

Los municipios invierten buena parte de sus presupuestos en competencias que formalmente son del Estado central guatemalteco, especialmente en la contratación de profesores y el mantenimiento de caminos rurales. Lo último es esencial para no aislar las comunidades, en un país de alta ocu-

27 Palabras vertidas en el contexto del debate de la política en agua y los resultados del ranking de PROMUDE. Ver: <http://www.promudel.org.gt/> Muni - Noticias / Alta Verapaz / Políticas Públicas / Ecos Locales.

rrencia de tormentas y deslizamientos de terrenos. Las comunidades, organizadas en Consejos Comunitarios de Desarrollo (Cocode) suelen demandar estas problemáticas, sumadas a las de apoyo en temas de producción y seguridad alimentaria. Esto sucede especialmente en el altiplano guatemalteco, donde viven cinco millones de mayas. En consecuencia, las municipalidades no logran concentrarse en las competencias que les son propias, entre ellas, la atención a los servicios públicos en su jurisdicción, dentro de los cuales se encuentran, principalmente, el abastecimiento de agua potable debidamente clorada, alcantarillado y la recolección, tratamiento y disposición final de residuos y desechos sólidos.²⁸

En Guatemala, desde la colonia los municipios han tenido algún vínculo con el suministro de agua, instalación de pilas en sus mercados y limpieza de los mataderos. No obstante, más allá de las disposiciones constitucionales, no ha habido supervisión estatal. La prestación de los servicios municipales se ha dado de manera independiente, sin ninguna regulación ni control por parte del gobierno central en cuanto a aspectos técnicos, comerciales y relaciones con los usuarios (Rodríguez, 2011).

El año 1985, a raíz de una iniciativa del gobierno central, se crea el Consejo Permanente de Coordinación de Agua y Saneamiento (Copecas). Luego de un análisis sectorial apoyado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en 1995 se crea un Comité de Alto Nivel, con el fin de definir

las políticas y acciones para reorganizar el sector. Como resultado de estas acciones, en 1997 se le encarga al Instituto de Fomento Municipal (Infom), la gestión de políticas y estrategias del sector y se aprueba el traspaso de la Unidad Ejecutora de Acueductos Rurales (Unepar) al Infom.

El año 2000 se disuelven el Copecas y el Comité de Alto Nivel y se crea la Comisión Intersectorial, encargada del proceso de reforma y modernización del sector. A su vez, esta comisión es disuelta el 2005 y en su reemplazo se crea, de manera temporal, la Comisión Nacional de Coordinación del Recurso Agua (Conagua), organismo que dependerá directamente de la Presidencia, cuya responsabilidad será la de impulsar la Política Hídrica Nacional. Hasta este momento, los esfuerzos por estructurar el Sector de Agua y Saneamiento de acuerdo a las necesidades del país no daban frutos. Ninguna de las instituciones involucradas en el proceso anterior, así como los Ministerios de Salud y Medio Ambiente, había tomado el liderazgo (Schifini, 2005: 4).

En un intento por superar estas limitaciones, el año 2008 se crea el Gabinete Específico del Agua, el cual tuvo como propósito la coordinación de acciones relacionadas específicamente a los servicios de agua y saneamiento (Lentini, 2010: 17). Así, en marzo del 2010, por Acuerdo Ministerial de Salud, se crea la Unidad Especial de Ejecución Administrativa para el Control de Agua Potable y Saneamiento con el propósito que "... de forma responsable, (vele por) el

²⁸ Así lo establece el Código Municipal, en su artículo 68, inciso a). Los servicios pueden ser prestados de forma directa, mancomunada entre varios municipios o concesionados.

desarrollo de los aspectos generales de políticas sectoriales, planificación sectorial, atribuciones de administración, coordinación, regulación, evaluación y otras pertinentes, se desarrollen en un proceso integral.”²⁹

Esta es la historia formal. Pero, desde la gestión del Programa de Municipios por el Desarrollo Local (Promudel), en apoyo directo a cuarenta municipios de cuatro departamentos con alta concentración de población maya, se observó una ausencia significativa del Estado central: más de la mitad de las muestras de agua contaminadas y ningún alcalde sancionado por no clorar el agua (Promudel – GIZ, 2010, 2011, 2012). En el año 2013, el Colegio de Ingenieros concluyó que el 80% de los sistema tiene contaminación: “Un estudio efectuado por profesionales sanitarios del Colegio de Ingenieros revela que el 80 por ciento de las fuentes de agua del país está contaminado por bacterias y químicos, lo que contribuye a que cada año se incrementen los casos de enfermedades diarreicas.”³⁰

La ausencia de equipos profesionales expertos por regiones para gestionar proyectos de agua se hace evidente en los retrasos en ejecutar proyectos de donantes. Una parálisis por falta de Estado, corrupción y mala política. Por ejemplo, la Agencia Española de Cooperación (AECI), ha tenido serios problemas para ejecutar su fondo de apoyo a infraestructuras en agua por

la falta de consenso en el Congreso, debido a que partidos oficialistas y opositores tienen baja colaboración y buscan repartir políticamente los municipios beneficiarios. Además, de los problemas de ingeniería y ejecución de lo que se aprueba. En reuniones bilaterales se reconoce el atraso y los problemas de ejecución:

“La vicemandataria Roxana Baldetti se reunió este jueves con el director para América Latina de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Rafael Garranzo; el embajador de España en Guatemala, Manuel Lejarreta; el presidente de la Junta Directiva del Instituto de Fomento Municipal, Antonio Coro, y el titular de la Secretaría de Planificación y Programación Económica de la Presidencia (Segeplan), Fernando Carrera, con el fin de impulsar el proyecto de agua potable y saneamiento en las municipalidades, financiado por una donación española de \$50 millones (Q390 millones).

La reunión fue convocada debido a que el proyecto no marcha con la velocidad esperada, luego de que España otorgó el financiamiento hace ocho años y el plazo para la ejecución de dicho fondo vence en enero de 2015”³¹.

Un informe reciente de la Cepal - GTZ (2011) concluye que sólo el 15% de los sistemas de agua en Guatemala son de calidad, presión debida y cloración adecuada. Los investigadores

29 Ministerio de Salud y Asistencia Social, Acuerdo Ministerial No. 595-2010.

30 Prensa Libre, 3 de mayo, 2013: http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/Pais-agua-mala-calidad_0_911909098.html

31 Información oficial del Gobierno de Guatemala del 13 de diciembre del 2012: <http://www.guatemala.gob.gt/index.php/2011-08-04-18-06-26/item/2357-acuerdan-completar-proyecto-de-agua-potable-y-saneamiento-financiado-por-cooperacion-c3%B3n-espa-c3%B1ola>

de la Universidad de San Carlos, Juan Francisco Pérez y Bessie Oliva, ambos licenciados en Química, son categóricos en las conclusiones en una investigación suya sobre el agua en Guatemala:

“País rico en recursos hídricos, entre los que se encuentran ríos y lagos con volumen suficiente para satisfacer las necesidades de agua potable por parte de la población y la demanda de la industria. Sin embargo, el 90% de las fuentes superficiales se encuentran contaminadas, lo cual ha incidido en que más de un 40% de la población no tenga acceso a agua potable y se tengan tasas de mortalidad infantil superiores a un 40 por mil nacidos vivos, siendo un 24% de las muertes debido a enfermedades diarreicas. Las áreas marginales son las más afectadas, donde los infantes sufren las consecuencias, padeciendo retrasos en su desarrollo y un bajo nivel de vida. Entre las enfermedades relacionadas con la

mala calidad del agua que tienen incidencia en Guatemala, se encuentran la diarrea, tifoidea, hepatitis, malaria y dengue. En diferentes estudios se ha determinado que los principales ríos y lagos del país, entre ellos el río Las Vacas, río Motagua, río Polochic, Lago Amatitlán, Lago Atitlán, Lago Izabal y Lago Petén Itzá, presentan niveles de contaminación que superan los valores guía para agua potable y agua para recreación.” (Pérez y Oliva, 2008: 12 - 13).

En la única encuesta nacional conocida sobre el tema, realizada por la Secretaría General de Planificación Nacional (Segeplan), el año 2006, se colige la enorme fragilidad de los sistemas de agua alrededor de la zona metropolitana de ciudad de Guatemala. En los departamentos con población mayoritariamente de origen maya, más de un tercio de sus habitantes no tiene acceso a agua y la cloración es casi nula.

Cuadro n°1. Porcentaje de Hogares con acceso a Agua, Departamento de Ciudad de Guatemala versus cuatro de mayoría maya.

| DEPARTAMENTO | PORCENTAJE CON AGUA EN LA CASA | PORCENTAJE CON AGUA EN LA CERCANÍA DEL HOGAR | SIN ACCESO CERCANO |
|---------------------|--------------------------------|--|--------------------|
| Ciudad de Guatemala | 82 | 8 | 10 |
| Huehuetenango | 63 | 6 | 31 |
| Quiché | 61 | 4 | 35 |
| Alta Verapaz | 21 | 21 | 58 |
| Baja Verapaz | 28 | 42 | 30 |

Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2006, supervisada por la Secretaría General de Planificación Nacional (Segeplan). Nota: esta medición no contabiliza la potabilización del agua.

III. MODELO DE GESTIÓN DEL SERVICIO DE AGUA PROPUESTO POR PROMUDEL Y SUS IMPACTOS: CORRESPONSABILIDAD ANTE EL ESTADO AUSENTE

III.1. La estrategia

Promudel comenzó el año 2007 y culmina este año 2013, como un programa conjunto de los gobiernos de Alemania y Suecia. Gestionado por la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ, ex GTZ). Tras un inicio marcado por un menú amplio de proyectos, el año 2008, su coordinador Thorsten Sagawe encabeza un viraje de la agencia encaminado hacia lograr que los municipios se entusiasmen con cumplir su principal tarea: mejorar los sistemas de agua, clorarlos y así bajar la desnutrición y la mortalidad infantil en las zonas mayas de extrema pobreza.

Con escepticismo hacia los cambios provenientes desde arriba, tales como la creación de una superintendencia sanitaria y la inversión de recursos territoriales bien focalizados en agua, la GIZ privilegió la asistencia directa a 40 municipios en departamentos de mayoría maya, buscando recobrar buenas prácticas por la vía de la transformación del 60% de estos en materia de: cobro de impuestos, rendición de cuentas, participación ciudadana, políticas públicas pro agua potable y creación de unidades técnicas para el servicio de aguas. Es decir, ante el Estado ausente, generar la confianza mutua municipio/ciudadanía, en un modelo de corresponsabilidad, para

umentar la movilización de recursos locales a favor de sistemas de agua de mejor calidad.

La estrategia consistió en la implementación de cinco instrumentos, que convergen en torno al mismo objetivo principal:

a) **Mejorar las finanzas locales en pos de servicios básicos.** Prioritario fue ajustar las tarifas de los servicios, aumentar la transparencia de la gestión y rendición de cuentas, con el objetivo de lograr allegar recursos para agua. Un equipo encabezado por expertos colombianos³² con experiencia en la regeneración de gobernabilidad desde los municipios, logró introducir aumentos significativos en los ingresos propios de los municipios.³³

Una de las regiones de mayor impacto del programa fue el Departamento de Alta Verapaz, con municipios que vivieron un salto relevante en sus recursos. El aumento de la cantidad de contribuyentes inscritos en el padrón del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) en los municipios de Alta Verapaz, período 2007 al 2011, fue el siguiente: Carchá, 857%; Tactic, 609%; San Cristobal, 132%; Cobán, en el padrón de usuarios del agua potable, 38% (Promudel-GIZ, 2012).

b) **Activar la participación ciudadana en la valoración del agua.** Con la asistencia de expertos (as) en participación social y personal bilingüe

32 Presidido por el economista Jorge Monroy, quien otrora fuera alcalde de Usaqué, Distrito 1 de Bogotá, Colombia.

33 Colombia tuvo en la reforma fiscal de Bogotá de comienzos de los años noventa el combustible que permitió a dicha capital, Medellín y cientos de gobiernos locales más, valorar sus propias capacidades de movilizar recursos para hacer frente a la violencia, la desigualdad y la ausencia de gobierno.

guatemalteco, conocedor de las lenguas y culturas mayas³⁴, así como de los procesos de paz, se activaron obras cofinanciadas de agua potable con los Consejos Comunitarios de Desarrollo (Cocode) y se asesoró a los Consejos Municipales de Desarrollo (Comude) para que, mensualmente, en sus reuniones, se hiciera rendición de cuenta y se priorizaran los proyectos de agua.

El Comude, como parte del Sistema de Consejos de Desarrollo, es el medio principal de participación de los habitantes de un municipio en la gestión pública local, lo cual permite llevar a cabo el proceso de planificación del desarrollo municipal de manera democrática. En cada municipio debe funcionar un Comude, integrado del siguiente modo:³⁵

- Alcalde Municipal, quien lo preside y coordina;
- Síndicos (revisores de cuentas) y Concejales designados por la Corporación o Concejo Municipal;
- Representantes de los Cocode, hasta un número de 20, designados por los coordinadores de dichos Consejos;
- Representantes de las entidades públicas con presencia en el municipio;
- Representantes de las organizaciones o entidades civiles con presencia en el municipio.

Formalmente, el Comude es una instancia o espacio de consulta, asesoría y concertación en el municipio, creado para formular propuestas de solución y sugerir al Concejo Municipal su aplicación o aprobación. Funciona a partir de las propuestas hechas por los representantes de los Cocode y demás organizaciones comunitarias, para ejecutar procesos de participación e impulsar el desarrollo con visión de municipio. Normalmente, en los Comude se aprueba un listado de obras que propone el Alcalde, pero, con la intervención de Promudel, crecientemente se fueron realizando *pre-Comudes* para hacer una tabla de debate e incluir temas de interés de las comunidades, incluidas la revisión de los informes sobre calidad del agua, los sistemas de diagnósticos visuales (con fotografías) de los problemas municipales, donde la falta de agua y los basurales ocuparon un papel protagónico.

El trabajo de Promudel con los Cocode permitió realizar más de un centenar de obras de agua potable, donde la comunidad, el municipio y el Programa aportaban recursos y fiscalizaban las obras. Comunidades pobres aportaron lo suyo cavando zanjas, preparando terrenos y aportando jornaleros para colocar tubos y otras obras complementarias. Las sinergias positivas fueron evidentes: municipios obligados a transparentar los proveedores de insumos, comunidades que aceptan dar su contribución, y autoridades que van aprendiendo la prioridad en agua y su saneamiento.

34 Guillermo García, Sandra González, Dilia Co, entre otros, tenían dos décadas de trabajo vinculados a la cooperación internacional en zonas mayas.

35 Artículo 11 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y artículo 42 del Reglamento de Ley.

c) Creación de unidades profesionales de servicios públicos municipales. Al inicio del Programa (2007), solo cinco de los 40 municipios tenía un responsable a cargo de una unidad técnica del agua. La mayoría tan solo contaba con un fontanero, el cual reparaba roturas de cañerías en las zonas céntricas, sin obedecer a una política de mantención, ni contar con presupuesto o una visión de los sistemas de las aldeas y comunidades. Siete años después, el 2012, al menos 28 municipios lo tenían oficializado y 24 de ellos con un nivel visible de inversión, acercándose así a la meta de lograr transformaciones medibles en el 60% de los municipios del programa.

La tarea, a cargo de la ingeniero guatemalteca Ana Victoria Rodríguez, fue educar, crear manuales y recorrer los municipios con los equipos departamentales para lograr que los alcaldes se animaran a crear la Oficina Municipal de Servicios Públicos, entendida ésta como el conjunto de normas y actividades interrelacionadas entre sí, cuya ejecución busca la prestación de los servicios bajo criterios de calidad, eficiencia, universalidad, eficacia, continuidad y economía. Estos criterios apuntan a lograr una gestión municipal moderna, que busca provocar un aumento de los ingresos, reducción de gastos y mejoramiento del rendimiento (Promudel, 2011).

La propuesta de un Modelo de Gestión de los Servicios Públicos Básicos Municipales surgió luego, con la intención de dotar a las municipalidades de herramientas que les permitieran responder con acciones administrativas al cuerpo constitucional, normativo y reglamentario del país, considerando los macroprocesos que se debían encarar: organizacional, mantenimiento de los servicios, saber cobrar y comercializar. Lo anterior implicó asumir, junto con los equipos departamentales, la ardua tarea de hacer catastros de las instalaciones, generar ordenanzas de uso y cobro, instalar medidores del consumo (contadores), entre otras, aunque hubiera que hacer frente a amenazas hasta de linchamiento de quienes se oponían, obviamente con estrategias pragmáticas de persuasión y de invitación a representantes de las comunidades y municipios donde estos procesos críticos -como el clorar- si se daban, para que compartieran sus experiencias.

Cuadro n°2. Macroprocesos del Modelo de Servicios Públicos Municipales, Promudel.

| MACRO-PROCESO | PROCESO | PROCEDIMIENTO |
|--|---|---|
| Planificación y Dirección | Organización | Diagnóstico y línea base |
| | | Definición del modelo organizacional |
| | | Aprobación del modelo organizacional |
| | | Adopción de manual de funciones |
| | Presupuesto y Financiación | Proyectar volúmen de ingresos |
| | | Elaborar proyecto de presupuesto de ingresos y gastos |
| | Programación de obras e inversiones | Diagnóstico de necesidades de bienes e infraestructura |
| | | Determinar procedencia de recursos para inversión |
| | | Formular plan de compras e inversiones |
| | Control y seguimiento | Identificación de factores de riesgo en procesos de la Unidad |
| | | Adopción de medidas correctivas |
| | | Verificación de resultados |
| Comercialización | Tarifas | Análisis de costos y tarifas |
| | Censo de usuarios | Levantamiento de Información |
| | Reglamento | Elaboración o revisión del reglamento |
| | Recaudación | Incorporación de usuarios (padrón de suscriptores por tipo de uso del servicio) |
| | | Definición de ruta (lectura de medidores) |
| | | Facturación (generación de aviso de cobro) |
| | Control del NO Pago (Cartera Morosa) | Registro de usuarios morosos |
| | | Cobro persuasivo (acuerdos de pago) |
| | | Corte de los servicios |
| | | Reconexión |
| | Atención al Usuario | Solicitud de servicio |
| | | Atención a quejas y reclamos |
| Info. sobre la susp. del servicio por sit. de emergencia o coyunt. | | |

| MACRO-PROCESO | PROCESO | PROCEDIMIENTO |
|---------------------------------------|---|---|
| Operación | Suministro de Agua | Monitores de calidad de agua |
| | | Tratamiento de agua |
| | Aguas Residuales | Definición de la línea base (estudio técnico) y monitoreo |
| | | Tratamiento |
| | | Disposición final |
| | Mantenimiento de Redes | Revisión y reparación de redes de acueducto |
| | | Revisión y reparación de redes de alcantarillado |
| | Aseo | Recolección y transporte |
| | | Tratamiento |
| | | Disposición final |
| Limpieza de espacio y bienes públicos | | |
| Func. en Situaciones de Emerg. | Identificar debilidades en los sistemas | |
| Gestión Ambiental | Protección de Cuerpos de Agua | Reforestación |
| | | Cerramiento (colocación de cercas) |
| | | Control a disposición de agentes contaminantes |
| | Gestión Int de Desechos Sólidos | Campañas de separación en la fuente |
| | | Reutilización de residuos orgánicos y reciclables |

Fuente: Modelo de Gestión de Servicios Públicos, PROMUDEL, 2011.

Uno de los buenos ejemplos gestión fue el de la Municipalidad de San Pedro Carchá, departamento de Alta Verapaz, a partir de la creación de una Oficina de Aguas Rurales. La Municipalidad había creado la Unidad de Servicios Públicos el 2008, poniendo especial énfasis en el servicio de agua. Si se toma en cuenta que este municipio tiene solo un 7% de área urbana, la responsabilidad de brindar servicios de agua en el área rural es muy grande, con el agravante que el territorio no cuenta con suficientes fuentes de agua superficiales. Con estos factores a la vista y otros más, durante el 2011, producto de la política pública de agua, la cual fue apoyada por la cooperación internacional con objetivos y metas claras en el corto, mediano y largo plazo, la Municipalidad creó la Oficina de Aguas Rurales dentro de la Unidad de Servicios Públicos. La oficina quedó integrada con 8 técnicos de campo, 1 asistente y un coordinador y se fijó como meta ampliar la cobertura y mejorar la calidad de agua a nivel de 60 comunidades en cinco años. La calidad del agua debía traducirse en la entrega de *agua segura* a la población, mediante la aplicación de cloro, producida por la misma Unidad, garantizando así la sostenibilidad de su producción a largo plazo.

Otro logro, contra la corriente mayoritaria que rechazaba colocar medidores para cuidar el uso del agua, fueron las cinco comunidades del Quiché, que tenían serios problemas de continuidad del servicio. Al poner contadores de servicio, lograron un suministro continuo del agua, las 24 horas del día.

Los miembros de los comités aprendieron términos nuevos, tales como: metro cúbico, dotación, mililitro, así como aprendieron a registrar el consumo de agua mensual, para luego utilizar la información y analizarla. Así lograron vencer la principal resistencia de la comunidad: el temor a que los contadores de agua significaran la privatización del servicio. Las comunidades beneficiadas con estos adelantos fueron Chicabracan I, Lemoa y Panajaxic, de Santa Cruz de El Quiché; Buena Vista de Chinique; y Chutinimit de Sacapulas.

d) Políticas públicas aprobadas por el Concejo Municipal. El proceso de persuadir a los agentes políticos de la rentabilidad de invertir en agua fue complejo y obligó a capacitar, exponer experiencias de Chile³⁶ y Colombia, así como conocer casos positivos de Guatemala, entre ellos las empresas de agua de Ciudad de Guatemala, Quetzaltenango, Flores (Petén) y el pequeño municipio de Guastatoya, el cual tenía desde hace treinta años una oficina de aguas y drenaje (alcantarrillado) con registro de usuarios, potabilización de las aldeas y baja mortalidad infantil (Valenzuela, 2010).

La complejidad de la intervención a realizar se daba a partir de la cúpula del Municipio, con el intento de persuadir a sus autoridades. El primer paso del macroproceso de planificación y dirección implicaba su participación en el estudio cuidadoso de los servicios públicos a su cargo. Los elementos claves a contemplar en este

36 En particular, el Sistema de Agua Potable Rural (APR), como expresión de la coordinación entre el nivel comunitario con el regional, por la vía de los proyectos de apoyo en infraestructura y gestión que el Ministerio de Obras Públicas pacta con empresas sanitarias.

diagnóstico fueron: organización administrativa, presupuestación y financiamiento, programación de inversión, mantenimiento, seguimiento y control. En síntesis, planificar y dirigir es pensar permanentemente en una realidad y prever sus potenciales cambios. El foco estaba puesto en los dividendos políticos y sociales de ampliación de cobertura y mejoramiento de la potabilización del agua. Factor clave fue contar con un líder maya, Valentín Tavico, quien había sido secretario ejecutivo de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI) durante una década, con experiencia en cooperación e interculturalidad. Es decir, con capacidad de entender tanto los códigos culturales como políticos de los alcaldes, autoridades mayas e integrante de los concejos en subetnias diferentes: Mam de Huehuetenango, Achís de Baja Verapaz, Quebchís de Alta Verapaz, Kichés, Sacapultecos e Ichiles en el Kiché, entre otros. Tavico coincidió en que había poca esperanza en los sistemas estatales: ausencia del Ministerio de Salud en agua potable, de la Contraloría/Procuraduría en sancionar, además de la cooptación de los fondos departamentales para proyectos mediocres, sin proyección o abiertamente superfluos. Por tanto, el acento estaría en lograr focalizar los municipios hacia el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (menos pobreza, más salud).

Por su parte, el Gobierno de Alvaro Colom (2008 – 2012) implementó programas de ayuda social monetaria condicionada y en alimentos, a las familias vulnerables -en sintonía con el sistema Chile Solidario o el brasileño Fome Zero, de lucha contra el hambre-, pero descuidó la inversión en infraestructura, por lo cual era pro-

picio pedir a los municipios un mayor protagonismo en el tema del agua. De esta manera, se recorrieron los cuarenta municipios debatiendo los Objetivos del Milenio y el aporte municipal susceptible de llevar a cabo, para conseguir agua potable que permitiera, a su vez, reducir enfermedades importantes. La intervención realizada ha sido operacionalizada en un esquema con sus pasos prácticos, el que se verá a continuación.

Fases básicas para una política municipal de agua: el caso de Guatemala (Valenzuela, 2010)

1. Difusión de políticas públicas (PP) en tomadores de decisión

Los líderes deben comprender que la Política Pública es específica, no es el Plan general del Municipio, pero tampoco un proyecto más. La metodología básica debe comprenderse. La totalidad del Concejo, los principales funcionarios, líderes del Comude y líderes de opinión deben quedar armonizados en los conceptos.

2. Diagnóstico del problema principal sobre el cual se puede actuar (indicadores claros)

Compartir a nivel político local y de los líderes de opinión y comunitarios, cuál es el problema principal sobre el cuál formular una política pública. Debe ser muy concreto y aterrizado a lo que se tiene. No se puede hacer una PP sobre el precio internacional del café porque no se controlan esas variables ni se tiene la competencia necesaria. En cambio, si se puede actuar en agua, basura, fomento productivo local, alfabetización de adultos, entre otros. Debe haber indicador-meta-propósito claro.

3. Amplio debate en Comisión Plural político-social

Los ingleses hablan de que más importante que una ley es su debate previo (greenpaper) y su implementación (que se lleve a la práctica y se cumpla). Por eso, no hay que temer el debate y la discusión amplia. El modelo que más se utiliza es crear una amplia comisión, con mandato claro, que debate un tiempo determinado (noventa días, por ejemplo) sobre una política pública y emita sus recomendaciones al cuerpo político (nacional o municipal).

4. Aprender de las mejores experiencias cercanas

En Política Pública hay que tener humildad para reconocer qué no se sabe y aprender a encontrar soluciones buenas, pragmáticas y sustentables en el tiempo. Por ejemplo, no inventar un sistema de incineración de la basura en un país tropical con basura con agua, ni construir sistemas de transporte vía metro en países con crisis energética, ni generar sistemas de apoyo a los más pobres si estos no son universales (para evitar la discrecionalidad). Por el contrario, hay que ir a mirar aquello que funciona y que es cercano.

5. Diseño y Formulación de la Política Pública

Con buena asesoría profesional y político-técnica se diseña y formula la política pública. Esta debe contener, al menos: (a) Objetivo, (b) Meta e indicador a modificar, (c) Plan de acciones, proyectos y responsables, (d) Financiamiento, (e) Reglamentos, leyes o acuerdos, (f) Etapas y su temporalidad (plazos) y (g) Consejo Plural de Vigilancia o monitoreo.

6. Pacto social, político y financiero para realizar la política pública

Tras fijar el área, debatir diagnóstico y enfoques, corresponde observar experiencias exitosas en torno de situaciones similares. Para diseñar y formular la Política Pública, además, debe existir un pacto social entre los actores políticos, con poder y comunitarios, para su implementación. Esto implica voluntad política, corresponsabilidad y aportes a la financiación.

Ejemplos: (1) En torno a una política ambiental, deben estar presente las empresas que contaminan y tener plazas para colocar filtros. (2) Mejorar la calidad del agua local implicará acciones municipales de cloración, mantenimiento y acuerdo con la comunidad para que ésta pague lo que cuesta el servicio mejorado.

7. Implementación coherente y con calidad

La implementación debe hacerse con excelencia, calidad y transparencia. Tener presente lo que se denomina globalmente empresa o unidad ideal de servicio. Es decir, aspirar al nivel organizacional de excelencia para hacer el proyecto, evitando el despilfarro que acarrear los costos adicionales. Por ejemplo, hay que evaluar el costo-beneficio de comprar camiones versus contratar por horas un servicio. Averiguar si es mejor sacar el agua de una napa subterránea, aunque implique pagar mil dólares de electricidad al mes, que traer el agua de un nacimiento a 20 kms. de distancia, sin tener el personal necesario para vigilar y reparar. O al revés, si la electricidad es tan cara, a lo mejor vale la pena acarrear el agua desde una distancia prudente.

8. Monitoreo, evaluación y rediseño

Toda política pública implica una actividad de monitoreo, vigilancia y no tener miedo a la crítica y evaluaciones. Eso permite rediseñar y colocar correctivos a tiempo.

Las buenas experiencias permiten que existan consejos o directorios de súper vigilancia neutrales, pluralistas y profesionales, que emitan recomendaciones a alto nivel. En cada municipio ello es posible. Comisiones de los Comude y personalidades reconocidas de la comunidad, son ideales para este ejercicio.

Política Pública Agua Potable para Todos del Municipio de Cobán

Entre los ejemplos de mayor sustentabilidad, destaca el Municipio de Cobán, de 200 mil habitantes, el cual formuló política, aumentó recursos, creó servicio e invirtió con eficacia para la obtención de agua segura.

Las claves de su política pública fueron las siguientes:

- Plan maestro para cobertura de agua y drenaje.
- Inversión en proyectos específicos e ingeniería.
- Aumento de la tarifa a rangos sustentables.
- Tarifa diferenciada para el consumo doméstico e industrial.
- Creación de Unidad de Servicios de Agua.
- Adecuada licitación y administración frente a donantes nacionales e internacionales.
- Instalación de medidores-contadores y proyección de plantas de tratamiento.
- Plan de inversión en las aldeas y sistemas rurales.
- Carpeta de proyectos presentados a diversas fuentes nacionales, departamentales y de cooperación internacional.

1. Valenzuela, Esteban. 2010. Guía de Políticas Públicas Municipales. Guatemala, Promudel. P 31.

e) Monitoreo nacional y difusión de innovaciones

El quinto componente fue monitorear a los municipios con un Ranking que comenzó siendo para los cuatro departamentos, pero que, debido al éxito del instrumento creado por Jesús Coronado, Segeplan lo convirtió el año 2012 en un Ranking Nacional, destinado a medir a los 330 municipios guatemaltecos. El efecto de competencia de gestión entre los buenos municipios ayudó a que se les hicieran preguntas a los Comunde en relación con sus gestiones de agua peor evaluadas. A los municipios más exitosos se les premió con viajes para conocer buenas experiencias en Colombia y en la propia Guatemala.

De manera complementaria, se realizaron ferias en los departamentos con las mejores experiencias y seminarios en la Ciudad de Guatemala. Además, se editaron CD y libros, con el objeto de estimular la replicabilidad y el *up scaling*³⁷, buscando que los entes nacionales promocionen los instrumentos.

En cada Consejo Departamental de Desarrollo (Codede), se divulgó el ranking y se explicaron las razones para incluir los 23 indicadores que, durante cinco años, se indagaron en cada municipio.

Cuadro n°3. Indicadores del Ranking de Medición de Gestión municipal de PROMUDEL

a. Indicadores de Participación Ciudadana

1. Asistencias a reuniones de Comude de concejales acreditados.

Es obligación de las corporaciones municipales designar a por lo menos dos de sus miembros, aparte del Alcalde Municipal, para su representación en el Comude. En este indicador se mide tanto la designación existente como las asistencias reales de los representantes responsables. Será verificada en la municipalidad la existencia de Acuerdos Municipales, en los que debe constar la designación y en las actas del Comude se verifica la asistencia de los designados en las reuniones de cada mes.

2. Número de reuniones de Comude realizadas en el año.

Es el número total de reuniones que el Comude ha realizado, verificando el cumplimiento de la obligación de realizarlas mensualmente. Se verifica la existencia de las actas del Comude.

3. Representación en el Comude de grupos de mujeres, jóvenes e indígenas. La representación de la sociedad civil organizada se mide, específicamente, mediante la presencia de grupos de mujeres, jóvenes e indígenas. Se asigna un punto por cada grupo que esté representado en el Comude del municipio.

³⁷ *Up scaling* = elevar la calidad, el valor de una cosa, en este caso, del servicio de agua a la población. (Nota ed.)

4. Asistencia del Alcalde a las reuniones del Comude.

El Alcalde Municipal preside el organismo. En este indicador se mide la cantidad de reuniones del Comude en las que el Alcalde se hace presente.

5. Representación territorial del Comude. Se refiere a la acreditación de los representantes de los Cocode de segundo nivel (en el caso de municipalidades en las que haya microregionalización, y, en los casos en que no, se verifica la acreditación de Cocode de primer nivel). Se contrasta este número frente a la cantidad de aldeas, caseríos, microrregiones, zonas, etc.

6. Funcionamiento del Comude.

En este indicador se miden varios aspectos: 1º, acaso se definió un cronograma de reuniones al inicio de año; 2º, en qué proporción se cumplió este cronograma; 3º, en caso de haberlo definido, verificar si se definió, presentó y aprobó una agenda al inicio de las reuniones; y, 4º, la existencia de comisiones y si éstas tienen plan de trabajo definido. También se constata la existencia de comisiones de Derechos Humanos, Transparencia, Servicios Públicos, Participación Ciudadana, Finanzas y Mujeres.

7. Existencia de reglamento interno del Comude.

Se verifica acaso existe un reglamento interno del organismo, en cada una de las municipalidades en las que se realiza la medición.

8. Temas relevantes tratados en el Comude.

Este indicador busca establecer si el organismo es un espacio de deliberación en el que se abordan los temas más relevantes para la población. Se verifica en sus actas, acaso en las reuniones se incluyeron temas relacionados con los servicios públicos (suministro de agua potable, aguas servidas, tratamiento de desechos sólidos), temas ambientales, desarrollo económico local y gestión de riesgo.

b. Indicadores de Efectividad Gubernamental

9. Cobertura de agua área urbana.

Se verifica en el Padrón de agua del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF) el número de conexiones registradas y se contrasta con el número de hogares urbanos, definido usando las proyecciones de población del censo de 2002.

10. Cobertura recolección de Basura Área Urbana.

Se verifica en el Padrón de arbitrios del SIAF el número de conexiones registradas y se contrasta con el número de hogares urbanos, definido usando las proyecciones de población del censo de 2002.

11. Elementos de Servicio al Ciudadano.

En este indicador se refleja la existencia o no de elementos de servicio que ayudan a mejorar la relación del vecino con la municipalidad. En el trabajo de campo se verifica: 1º, existencia o no de un puesto de información (con la función de orientación); 2º, rotulación de oficinas en español, idioma maya y/o un sistema de colores para ayudar a ubicar a vecinos analfabetos; 3º, existencia del directorio de trámites; 4º, existencia del manual de trámites; 5º, existencia de una política de Servicio al Ciudadano; y 6º, existencia o no de un compromiso de atención elaborado por los funcionarios municipales, publicado en un lugar visible.

12. Ingresos propios per capita.

Las fuentes de información para la construcción de este indicador son las proyecciones de población del censo 2002 y el SIAF. Se contrasta el monto total de los ingresos propios contra el total de la población proyectada para el año analizado.

13. Independencia financiera.

Este indicador mide el monto que representan los ingresos propios dentro del total de ingresos quitando la deuda.

14. Existencia de políticas públicas o líneas estratégicas de acción.

Se verificó si en la municipalidad existen documentos en los que se defina una línea estratégica o una política pública. Se incluye dentro de los documentos verificados el Plan de Desarrollo Municipal.

15. Porcentaje del presupuesto destinado a líneas estratégicas.

Si el municipio tiene líneas estratégicas o políticas públicas definidas, se verifica el monto destinado a ellas en la ejecución presupuestaria de egresos del año.

16. Planeación operativa y ejecución.

Se verifica la existencia de un plan operativo para el año y se compara el número de proyectos definido inicialmente contra el que efectivamente ha sido ejecutado en el año o se encuentra en ejecución.

17. Cumplimiento Plan de Desarrollo Municipal.

En los planes de desarrollo se define un conjunto de proyectos que debe realizarse especificando el año en el que se pretende realizarlos. En este indicador se contrasta el número de proyectos definido para ejecutar en el año y el número que efectivamente se ha ejecutado o se encuentra en ejecución.

c. Indicadores de Transparencia**18. Número de rendiciones de cuentas trimestrales en el año.**

Se verifica en las actas del Comude la rendición de cuentas, de acuerdo a lo establecido en el Código Municipal. La obligación, para el año 2009, era la realización de una rendición de cuentas trimestral.

19. Existencia de la Unidad de Información Pública.

La Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) exige a todos los sujetos obligados, incluyendo las municipalidades, que creen una Unidad de Información Pública. Se verifica la creación de la Unidad mediante acuerdo municipal.

20. Porcentaje de Información Pública de Oficio disponible.

En el artículo 10 de la LAIP se especifica un conjunto de documentos que la municipalidad debe tener disponibles para consulta inmediata en todo momento, ya sea de forma física o en una página web. Se verifica en cada municipalidad acaso esa información está disponible en los términos que especifica la ley.

21. Presentación informe de ejecución presupuestaria.

Las Municipalidades deben presentar en el Comude, durante el primer trimestre del año siguiente, un informe de la ejecución presupuestaria del año anterior. En el primer trimestre de 2010, cada municipalidad debió presentar en el Comude su informe y esto es lo que puede constatarse en este indicador.

22. Información presupuestaria disponible en medios diversos.

Una buena práctica para la transparencia es la de mantener informada permanentemente a la población a través de diversos medios y no solo hacerlo trimestralmente como exige la ley. En este indicador se reconoce el esfuerzo de las municipalidades en hacer trifoliales, cartillas, carteleras, spots radiales, programas de televisión, etc., en los que se presente información presupuestaria y el estado de avance de los proyectos comprometidos.

23. Monto asignado en Guatecompras como porcentaje de egresos.

En este indicador se contrasta el monto de las compras de la municipalidad que se encuentra registrado en la página web del sistema Guatecompras, comparado con el monto total de compras realizadas, para verificar qué porcentaje de la ejecución presupuestaria ha sido realizada por esta vía.

Jesús Coronado. 2011. Sistema de Medición de Indicadores de Gestión Municipal. Promudel.

III.2. El impacto del Programa

Tras cinco años de ejecución de Pro-mudel, los municipios cambiaron, mejoraron y perfeccionaron su gestión del agua, hasta en un 70%, tal como se muestra en los siguientes cuadros con los resultados de las mediciones realizadas en los períodos que se indican:

Cuadro n°4. Tabla comparativa de porcentaje de gasto en agua por departamento y municipios con más de un 10% de inversión en agua.

| | 2008 Número de Municipios que invierten más de un 10% | 2008 % gasto global en agua como % gasto municipal total | 2011/12 Número de Municipios que invierten más de un 10% | 2011/12 % gasto global en agua como % gasto municipal total |
|----------------------------------|---|--|--|---|
| Kiché | 5 | 12% | 8 | 19% |
| Alta Verapaz | 6 | 12% | 9 | 18% |
| Baja Verapaz | 4 | 10% | 5 | 25% |
| Huehuetenango | 5 | 11% | 8 | 15% |
| TOTAL 4 Departamentos | 20 | 11% | 30 | 18% |

Fuente: Progress Report PROMUDEL 2012. GIZ-Guatemala.p.3

Cuadro n°5. Porcentaje de la inversión total municipal destinado al ciclo del agua*, municipios Departamento Quiché, 2008-2011.

| Municipios Departamento de Quiché | 2008 | 2011 |
|-----------------------------------|------|------|
| Santa Cruz del Quiché | 12% | 35% |
| Chinique | 15% | 10% |
| Chichicastenango | 11% | 18% |
| Patzité | 7% | 2% |
| San Antonio Llotenango | 8% | 11% |
| Cunén | 7% | 9% |
| Sacapulas | 19% | 30% |
| Canillá | 2% | 21% |
| Uspantán | 15% | 10% |
| Sabcabajá | 12% | 8% |
| Porcentaje Departamental | 12% | 19% |

* Incluye gastos de inversión, personal, mantenimiento e insumos.

Fuente: Elaborado por Paola Sholstak, con supervisión de EV en base a información oficial de los Municipios.

Cuadro n°6. Porcentaje de la inversión total municipal destinado al ciclo del agua*, municipios Departamento de Alta Verapaz, 2008-2011.

| Municipios Departamento de Alta Verapaz | 2008 | 2011 |
|---|------|------|
| Cobán | 13% | 20% |
| San Pedro Carchá | 17% | 22% |
| Chisec | 5% | 15% |
| Tactic | 9% | 27% |
| San Juan Chamelco | 12% | 3% |
| San Cristóbal Verapaz | 15% | 28% |
| Raxruhá | 13% | 13% |
| Santa Cruz Verapaz | 10% | 30% |
| Chahal | 9% | 16% |
| Fray Bartolomé de las Casas | 8% | 27% |
| Porcentaje Departamental | 12% | 19% |

* Incluye gastos de inversión, personal, mantenimiento e insumos.

Fuente: Elaborado por Paola Sholstak, con supervisión de EV en base a información oficial de los Municipios.

Cuadro n°7. Porcentaje de la inversión total municipal destinado al ciclo del agua*, municipios Departamento de Baja Verapaz, 2008-2011.

| Municipios Departamento de Baja Verapaz | 2008 | 2011 |
|---|------|------|
| El Chol | 8% | 53% |
| Granados | 0,8% | 0% |
| Purulhá | 22% | 30% |
| Rabinal | 15% | 10% |
| Salamá | 13% | 18% |
| San Jerónimo | 5% | 4% |
| San Miguel Chicaj | 1% | 5% |
| Cubulco | 34% | 9% |
| Porcentaje Departamental | 10% | 32% |

* Incluye gastos de inversión, personal, mantenimiento e insumos.

Fuente: Elaborado por Paola Sholstak, con supervisión de EV en base a información oficial de los Municipios.

Cuadro n°8. Porcentaje de la inversión total municipal destinado al ciclo del agua*, municipios Departamento de Huehuetenango, 2008-2011.

| Municipios Departamento de Huehuetenango | 2008 | 2011 |
|--|------|------|
| Chiantla | 35% | 16% |
| Malacatancito | 10% | 10% |
| Santa Bárbara | 9% | 10% |
| Santa Eulalia | 0,2% | 10% |
| San Antonio Huista | 7% | 23% |
| San Pedro Necta | 13% | 8% |
| Todos Santos | 6% | 8% |
| San Miguel Acatán | 1% | 13% |
| San Mateo Ixtatán | 2% | 6% |
| Unión Cantinil | 5% | 12% |
| Huehuetenango | 10% | 25% |
| Porcentaje Departamental | 11% | 14% |

*Incluye gastos de inversión, personal, mantenimiento e insumos.

Fuente: Elaborado por Paola Sholstak, con supervisión de EV en base a información oficial de los Municipios.

IV. SUGERENCIAS PARA HACER EFICAZ UN SISTEMA DE GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN GUATEMALA

Promudel fue un programa de siete años, que contó con una alta inversión de dos países donantes (Alemania y Suecia), además de haber movilizado equipos profesionales y recursos de Guatemala, y contado con la colaboración de entidades y profesionales de Chile y Colombia. Pero, fue esencialmente la voluntad de los equipos municipales de Guatemala, del mundo maya, el hecho determinante a la hora de introducir cambios y nuevas prácticas en sus municipios. No obstante la valorización de dichas experiencias, se hace evidente la necesidad de recoger las recomendaciones de estudios especializados para mejorar la gobernabilidad del agua, promover la corresponsabilidad y buscar un Estado pro activo y no ausente en el tema como el actual.

El agua no se cuida ni se provee por la mera dictación de leyes y normas. Se necesitan programas de apoyo, entes reguladores, sanciones reales a los que fallan por negligencia. Se requiere, por lo tanto, gobernabilidad estatal sobre el agua (acción eficaz del Estado y municipios), complementado con una buena gobernanza de empresas y comunidades, en un sistema regido por reglas claras, cooperación y corresponsabilidad.

Dos investigadores de CEPAL, M. Solanes y A. Jouravlev, propusieron un rol activo del Estado en la regulación de los sistemas y alejarse de la administración directa, que lo hace perder legitimidad por los problemas de corrupción e ineficacia para proveer el servicio. Es decir, ellos promueven un enfoque pragmático y no ideologizado, donde el Estado vela por la buena calidad en forma activa, apoya los sistemas en las zonas menos ren-

tables, y a la vez se abre a establecer modelos mixtos, ya sea de empresas municipales, privados concesionarios, servicios municipales, regionales u otros. El Estado debe hacer bien su rol aunque "la formulación de las políticas de agua han sido tomadas en un contexto de debilidad de las instituciones y problemas con el financiamiento para cumplir adecuadamente sus tareas" (Solanes y Juravlev, 2006:22).³⁸

En su documento, los investigadores proponen los elementos que hacen un buen modelo de gobernabilidad, que se sintetizan a continuación:

a) Dominio público del agua, pero con derechos de uso claros, privilegiando a la gente cercana a las fuentes.

b) Estructura institucional de manejo del agua clara y diferenciada. Una institución supervisa (superintendencias o salud) y otra administra las concesiones públicas o privadas, tanto para uso de agua potable, agrícola o industrial-minero (valora la Comisión Nacional de Aguas de México, la Unidad de Agua del Ministerio de Medio Ambiente en Colombia o la Dirección de Aguas del Ministerio de Obras Públicas de Chile).

c) Combinar racionalidad económica con demandas sociales. Lograr que el sistema cobre el precio a los usuarios que permita financiar los servicios, pero considerar subsidios parciales a los sectores más pobres para no afectar su consumo.

d) Buena regulación de los servicios. Aquí está el rol clave del Estado en normar y supervisar las obras, la calidad de los sistemas, la debida cloración, los sistemas de saneamiento.

e) Asignar roles adecuados a los distintos niveles de gobierno. Si hay administración privada (empresa o comunitaria) o municipal, normalmente el nivel intermedio (departamento, región) vela por apoyar en infraestructura y gestión al sector rural y comunidades pobres.

f) Participación pública. Los sistemas buscan la participación de representantes de las comunidades y ciudadanos en los consejos que fijan tarifas, políticas y reciben informes de calidad del agua.

g) Consideraciones ambientales. Se debe considerar la sustentabilidad, el manejo de cuencas, el tratamiento del agua, la evaluación rigurosa de los megaproyectos eléctricos y mineros.

h) Derechos de minorías indígenas y consumidores. No pueden soslayarse los intereses de las comunidades originarias (brindar protección y compensaciones), así como los informes de calidad y costos transparentes a los consumidores.

i) Resolución adecuada de conflictos. Se necesitan comisiones independientes y técnicas que fallen con justicia los conflictos de aguas, buscando establecer la adecuada mediación y acuerdo de actores.

³⁸ Traducción del autor.

j) Toma de decisiones justa y eficaz. El marco de gobernabilidad debe permitir la toma de decisiones fluida, incluyendo períodos críticos, como en las sequías, donde suele haber serios conflictos de intereses entre zonas y sectores (hidroeléctricas, agricultura, minería o comunidades). El ente con poder resolutorio debe buscar el bien común y estar libre de la cooptación y corrupción por intereses corporativos de cualquier índole.

Guatemala tiene buenas normas que prohíben la contaminación del agua potable y que fijan los niveles aceptables de descargas de aguas residuales, pero hay omisiones en la implementación. Hace falta contar con una superintendencia de servicios sanitarios o unidad a cargo del Ministerio de Salud, un fondo adicional que apoye con recursos para agua y saneamiento a los departamentos con peores indicadores de acceso a agua y mortalidad, equipos técnicos profesionales en los departamentos que apoyen a los municipios, exigir a las municipalidades perfiles básicos en los cargos de sus oficinas de servicios públicos y agua, un esquema tarifario básico nacional con elementos redistributivos, hacer obligatorio el control del consumo (medidores) y de la cloración.

Así como se hace eficientemente con la ley del tabaco, se requiere instaurar control y sanciones reales para quienes incumplen las normas básicas en agua.

Al respecto, se han dado pasos en los debates del Gabinete del Agua y se han formulado proposiciones, que acá complementamos con los caminos que pudieran adoptarse:

1. Evaluar y diferenciar las normas de calidad del agua potable, administración de drenajes e implementación progresiva del tratamiento de aguas residuales. En la experiencia comparada, se suele tener estándares distintos por zonas, por actividades, por ser un condominio urbano o una pequeña aldea.

2. Unidad Fiscalizadora: Creación de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (agua, drenaje, tratamiento) o creación de la Unidad Nacional de Saneamiento con potestad regulatoria, fiscalizadora y sancionatoria en el Ministerio de Salud.

3. Recursos específicos: Creación del Fondo Nacional de Promoción del Agua Segura (PRO-AGUA) que de manera complementaria al financiamiento que proveen los fondos departamentales de los Codedes, se concentre en ampliar las coberturas de agua potable, drenaje y saneamiento en los departamentos que muestran los mayores déficits en acceso al agua segura, mayor prevalencia de enfermedades y mortalidad infantil.

4. Calidad de proyectos y profesionalización: se sugiere la creación del equipo profesional a cargo de los Bancos de Proyectos de Agua por Departamento, con cinco ingenieros sanitarios como mínimo. Otro modelo, es que el INFOM retome su función activa en este ámbito, o que se fusionen en una nueva delegación efectiva en los territorios los profesionales

que se harán cargo, con independencia, de la calidad de los proyectos.

5. Transparencia y calidad de ejecutores: Se suele lograr un Sistema Nacional de Licitación de proyectos de Agua con auditorías de implementación independientes (empresas autónomas con seriedad). El registro de empresas especializadas, con solidez técnica y financiera, es deseable como requisito básico.

6. Ley de sanciones y multas a quienes incumplan las normas. Incluir montos, períodos para corregir y destitución por “notable abandono de deberes” a las autoridades públicas y municipales que omitan su implementación. La Unidad de Saneamiento del Ministerio de Salud podrá, en caso de incumplimiento grave, decretar el cierre temporal de industrias contaminantes de cursos de agua si no hacen tratamiento.

7. Programa de Agua Potable Rural (APR) por Departamento, que asesore y apoye a los municipios en su trabajo con los sistemas de agua comunitarios de aldeas y caseríos en su gestión, medición de contaminación y reposición de infraestructura para garantizar la sostenibilidad. El Estado central, en las experiencias latinoamericanas, o los gobiernos regionales autónomos, apoyan y acompañan a los municipios en brindar asistencia a las comunidades pobres y apartadas.

8. Medir calidad: Se sugiere institucionalizar un Programa trimestral de medición de calidad de todos los sistemas de agua del país, a cargo del Ministerio de Salud, lo que en parte ya se hace bien en muchos departamentos, pero no en todos. Para los sistemas privados existirá un regla-

mento con la tarifa a pagar al Ministerio y/o Municipio que haga la medición. Cada delegación departamental de Salud debiera implementarlo.

9. Financiamiento: Ya sea por ley, decreto o directiva nacional, se debe dejar explícita las obligaciones del financiamiento de los sistemas de agua, el deber de financiar la operación de los sistemas municipales, incluir la instalación de medidores, y la tarifa diferenciada, que permita subsidiar parcialmente las familias más pobres. La entrega del boleto de pago del agua podría ser un requisito para ciertos trámites públicos, lo que fue muy útil con el Boleto de Aseo y Ornato, el cual, al ser obligatorio para trámites financieros, incentiva a la ciudadanía a pagarlo.

10. Inclusión del agua en una reforma tributaria. Igualmente, para financiar el sistema PRO-AGUA en los departamentos rezagados, se aconseja el financiamiento vía reforma tributaria, ya sea alzando en un punto el impuesto al consumo (IVA-AGUA) y/o el de rentas personales o de empresas (Agua para todos), especialmente las mineras y extractivas.

11. El Ministerio de Medio Ambiente (MARM), debiera ejecutar su rol de coordinador de los Consejos de Manejo de Cuencas o Microcuencas, para lo cual debiera existir un Fondo Nacional de Proyectos a los cuales anualmente las organizaciones comunitarias y mancomunidades de municipios puedan postular, a fin de implementar acciones de manejo de las mismas. Dictar normas de pago de servicios ambientales a empresas que usan recursos hídricos para reinvertirlos en dicho fondo.

12. Los Municipios deberán especializar en forma obligatoria la gestión del agua, pudiendo crear una empresa municipal o una Unidad de Servicio de Agua, la que deberá ser conducida por un profesional con título universitario en las municipalidades con más de cincuenta mil habitantes y al menos título técnico, en aquellas con menos de cincuenta mil.

13. Control social y participación en el agua: El sistema de administración municipal concentrará en el ítem presupuestario `agua`, todos los gastos de personal, proyectos, inversión, reposición, mantenimiento, medición, supervisión de los sistemas de agua en su territorio. Además, será obligatorio dar cuenta semestralmente de la administración y calidad de los sistemas de agua al Comude respectivo. El representante del Ministerio de Salud deberá concurrir de manera obligatoria a dicha reunión.

14. Programa de apoyo a la legalización de la propiedad comunitaria y municipal del agua. Uno de los programas necesarios de apoyo es lograr la regularización de la propiedad comunitaria y municipal de nacimientos de agua, lo que requiere un acuerdo pragmático entre la valoración del agua como propiedad pública del Estado y la compensación a privados, a precios moderados, para evitar un debate ideológico que cierra las puertas al avance en esta materia.

V. CONCLUSIÓN

Varios observadores externos observan con curiosidad que los guatemaltecos son más estrictos que algunos países europeos en el control de las leyes anti-tabacos, siendo imposible fumar incluso en los patios de comedores de perdidos pueblos en el altiplano. Sin embargo, es el mismo país de las altísimas tasas de enfermedades estomacales y mortalidad infantil que no tiene una autoridad que controle, ayude y sancione de manera efectiva a los infractores por el derecho humano al agua segura.

Por otra parte, Guatemala ha dado pasos positivos en aumentar la cobertura de la Educación, pero sigue con rezagos significativos en la calidad de los servicios municipales, tal como hemos analizado, en especial los concernientes a todos los pasos del ciclo del agua.

La buena descentralización es también responsabilidad de las elites, el modelo de Estado, la calidad de los controles, la voluntad de hacer solidaridad estructural y no robar.

Cabe insistir en el elemento esencial del desarrollo: confianza mutua. Ella se construye pagando impuestos, con servicios de calidad y oficinas profesionales, con recursos extras para zonas pobres, controles independientes, gobernanza de calidad a nivel territorial.

Este proceso es posible de conseguir en Guatemala: requiere pacto político y concertación de una nueva agenda de reformas efectivas a nivel territorial. La mejora de los servicios no llega por prototipos ni consultorías tecnocráticas; será el resultado de un

nuevo diseño económico e institucional del nivel local, que promueva un nuevo juego de buenas prácticas, como aquí se ha esbozado para la gobernanza del agua. La experiencia de PROMUDEL y el esfuerzo y resultados obtenidos por 25 municipios a su alero, son testimonio de que es posible lograrlo, a pesar del contexto adverso.

VI. REFERENCIAS

Carías, D. (2011). Estudios de las Reformas Tributarias recientes en Centro América. Guatemala: GIZ-Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

Cepal – GTZ. (2011). Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Guatemala. 2011. Informe Cepal-GTZ. Santiago de Chile: Cepal-GTZ.

Espitia, G. (2008). Modelo propuesto para la Gestión de los Servicios Públicos Básicos Municipales (Acueducto, Drenaje y Recolección de Desechos Sólidos). Guatemala: Promudel.

ILPES. (2011). Conclusiones. Seminario Indicadores Tributarios. Santiago: Cepal.

Lentini, E. (2010). Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Guatemala: beneficios potenciales y determinantes de éxito. Santiago de Chile: Cepal-GIZ.

Renner, Y. & Hesselbarth, S. (2003) Organización de Tarifas en la Gestión Urbana del Agua. Berlín: KfW.

OPS. (2012). Situación de la Desarrollo de las Américas, Indicadores Básicos, NY: OPS.

Pérez, JF. y Oliva, B. (2008). La conta-

minación del agua y su impacto en la salud en Guatemala. Tesis de grado. Guatemala: Universidad de San Carlos.

PNUD (2012). Informe Mundial de Desarrollo Humano. New York: ONU.

PNUD-Guatemala (2011): Hacia un Estado para el Desarrollo Humano. Guatemala: PNUD - UE.

Programa Estado de la Nación (2011). Informe de la Región Centroamericana. San José de Costa Rica: CONARE.

Promudel. (2011). Manual de Servicios Públicos. Guatemala.

Promudel-GIZ (2010, 2011, 2012). Progress Reports. Guatemala: GIZ.

Rodríguez, A. (2011). Gestión de los Servicios Públicos Municipales, Guatemala: Promudel-GTZ.

Rosales, M. (2012). Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina. Santiago: FLACMA.

Segeplan (2006). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI). Guatemala.

Schifini, JP. (2005). Análisis Institucional del Sector de los Servicios de Agua Potable y del Saneamiento en Guatemala. Ciudad de Guatemala: UE-PNUD.

Solanes, M. y Jouravlev, A. (2006). Water Governance for development and sustainability. CEPAL, Serie: Recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile.

Tavico, V. (2010). Principales reformas

al Código Municipal 2010. Guatemala: Promudel.

Valenzuela, E. (2007). Cien consejos para líderes del poder local apropiado. Santiago de Chile: ICHEM de la Universidad Autónoma.

(2010). Guía de Políticas Públicas Municipales. Guatemala: Promudel.

(2011). Libro Municipal del Agua. Guatemala: Promudel.

(2012). Administración Municipal Moderna en Guatemala (e). Guatemala: Promudel - Universidad Mariano Gálvez.

5

CALIDAD DE VIDA LABORAL EN LOS MUNICIPIOS DE CHILE: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE LO BARNECHEA.

Macarena Yáñez Correa³⁹.

RESUMEN

Desde hace algunas décadas se ha venido estudiando la Calidad de Vida como una preocupación social, debido a los cambios se han ido provocando en las organizaciones, la economía, la administración y el control de mercados internos. Junto con ello, los cambios políticos, económicos y culturales que se han estado viviendo, generan nuevos espacios de reflexión y obligan a las organizaciones a modernizarse y con ello, fortalecer la gestión de recursos humanos y la gestión de personas. Lo señalado anteriormente, hace necesario la preocupación por la calidad de vida laboral y en especial de los funcionarios públicos que tienen como desafío entregar servicios públicos de calidad. En este marco se realizó una investigación sobre la calidad de vida laboral en la Municipalidad de Lo Barnechea, con la colaboración del Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile.

Palabras clave: Calidad de Vida - Clima laboral - Condiciones de Satisfacción - Organización Municipal.

ABSTRACT

For some decades it has been studying the Quality of Life as a social concern, because of changes have been causing in organizations, an economy, management and control of internal markets. Along with this, the political, economic and cultural changes that have been living, create new spaces for reflection and force organizations to modernize and thus, strengthen the management of human resources and people management. The foregoing, requires the concern for the quality of working life and especially of public officials, whose challenge is deliver quality public services. In this framework, conducted research on the quality of working life in the Comunne of Barnechea, with the collaboration of the

³⁹ Psicóloga, Universidad Santo Tomás. Diplomada en Gestión Estratégica de Personas y Organizaciones, Universidad del Desarrollo.

Instituto Chileno de Estudios Municipales at the Universidad Autónoma de Chile.

Keywords: Quality of Life – Work climate – Conditions of Satisfaction – Municipal Organization.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo contiene los resultados de un estudio de investigación relativo a la calidad de vida laboral realizado en la Municipalidad de Lo Barnechea en el marco del desarrollo de propuestas para la innovación en la gestión de municipal.

En la gestión moderna de las instituciones u organizaciones, la Calidad de Vida Laboral (CVL) ha cobrado especial importancia por cuanto los niveles de satisfacción y las posibilidades de desarrollo personal de los funcionarios o empleados se encuentran asociadas a los mayores grados de productividad (eficacia y eficiencia). Esto ha llevado a los equipos directivos y empresarios a impulsar un conjunto de acciones que pongan en el centro de la gestión el mayor grado de satisfacción de los empleados. Estas estrategias se han desarrollado primero en los espacios privados y paulatinamente se han trasladado al ámbito público, como siempre, el traslado de los modelos desde el mundo privado al público tiene complejidades y requiere de ajustes, de lo que pretende dar cuenta este estudio.

I.- ORIGEN DEL ENFOQUE DE CALIDAD DE VIDA LABORAL

La preocupación sobre la calidad de vida en los espacios de trabajo surge en el escenario de postguerra en Estados Unidos y Europa, las corrientes de pensamiento existencialistas y fenomenológicas abrieron la puerta para la discusión sobre la condiciones de vida de la personas ya no sólo en los espacios privados sino también públicos. Por su parte en el plano social la crítica a las rígidas estructuras laborales en las primeras décadas del siglo XX había tenido impacto en el desarrollo de una legislación que promovía los derechos laborales. Ambas tendencias en el plano del pensamiento y de los derechos del trabajo adquieren un nuevo impulso con el movimiento medio ambiental que pone en el tapete la búsqueda de una mejor *Calidad de Vida Laboral* (CVL). El foco ahora estaba dirigido al ámbito organizacional y los reclamos se acentuaron sobre las condiciones medioambientales, la salud, las remuneraciones, jornadas de trabajos, seguridad laboral, entre otras.

Al revisar el origen del concepto de *Calidad de Vida Laboral* se observan controversias entre autores respecto al periodo en que se acuña el término, hay quienes plantean que nació en la década de los 50' con la expansión de este movimiento por Estados Unidos y por los países desarrollados con los objetivos entre otros de minimizar las lesiones, muertes y daños psicológicos que impactan en la salud física de los trabajadores. (González, Yoshimatsu, y Cantú, 2000). Por su parte otros autores plantean que

el concepto de CVL surgió en los años 60' (Inglehart, 1999) con temas ligados al medio ambiente y al deterioro de las condiciones de la vida urbana y, el interés por conocer las consecuencias del de la CVL en la industria sobre el bienestar humano.

Más allá de esta controversia, el concepto de CVL lo encontramos consolidado como ámbito de estudio y espacio de intervención hacia fines de la década de los 70' e inicios de los 80', en este periodo se observa una distinción al interior del concepto entre los elementos vinculados a las condiciones objetivas - asociada a elementos materiales - y los componentes subjetivos, lo cual significó la síntesis de todas las áreas de la vida de la persona en su interior (Gómez-Vela y Sabeh, 2002).

Durante los años 80' el término *Calidad de Vida*, se adoptó como un tema sensibilizador que podría ofrecer a los profesionales de distintas disciplinas un lenguaje común y guiar las prácticas de las empresas, más orientados ahora hacia la persona, su autodeterminación y el logro de una mayor satisfacción con su vida. A lo largo de los años 90' el concepto CVL tuvo una evolución logrando perfeccionarse desde el punto de vista metodológico, esto significó un desarrollo de procesos de intervención en los espacios laborales con la consecuente adopción de técnicas de mejora en sus procedimientos e intervenciones (Gómez-Vela y Sabeh, 2002).

Desde los años 90' hasta la actualidad, la CVL se ha caracterizado por la preocupación de temáticas como la satisfacción que el trabajo le genera a la persona, además de la preocupación de la organización por mantenerse más cercanos a los trabajadores y centrarse en el estudio del individuo (Heskett, 1994; Fernández Ríos, 1999). Por otra parte, también hay influencia en la nueva forma de gestionar los Recursos Humanos, que conceden un papel destacado a las organizaciones para promover la Calidad de Vida Laboral (Munduate, 1993; de la Poza, 1998; Lau 2000).

En síntesis en este proceso de desarrollo - entre los años 1950 y 2000- y con la popularización del movimiento, los análisis sobre CVL que se inician ligados al Desarrollo Organizacional se alejan progresivamente de estos planteamientos para incorporar los aportes del enfoque sociotécnico y de la Democracia Industrial (Walton, 1973; Davis y Cherno, 1975; Suttle, 1977; Nadler y Lawlwe, 1983; Delamotte y Takezawa, 1984). Es en este escenario que la necesidad de *Humanizar el Entorno de Trabajo* sustentó la posición de prestar mayor atención al factor de *Desarrollo Humano*, en la mejora de su Calidad de Vida.

II.- CALIDAD DE VIDA LABORAL: CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL Y ORGANIZACIONES MODERNAS

Detrás de esta breve revisión del origen del concepto de CVL es posible observar interpretaciones diversas sobre su naturaleza, especialmente marcadas por la evolución histórica de las disciplinas que le dan sustento al constructo (Administración, Gestión de organizaciones, Psicología Laboral, Psicología Organizacional entre otras), lo que dificulta el desarrollo de un concepto común y la comprensión de las implicancias prácticas para las organizaciones o instituciones, se destacan en este sentido antinomias en su definición o naturaleza (filosofía general o plan de acción; se mide desde lo objetivo o subjetivo; involucra el funcionamiento interno o también los usuarios; se orienta al beneficio del individuo o a la organización).

Algunas de estas antinomias en nuestra opinión son sólo aparentes por ejemplo la medición en torno a elementos objetivos (equipamiento, infraestructura y productos desarrollados por la empresa) (Casas, 1998), y subjetivos (proceso de construcción sociocognitivo que se refiere al conjunto de percepciones, expectativas y de experiencias laborales, integrándose lo individual y lo colectivo). Esta última dimensión abarca un conjunto de políticas y estrategias que engloban todos los esfuerzos por incrementar la productividad, optimizar las organizaciones y los puestos de trabajos, además de mejorar la motivación de las personas (De la Poza, 1998). La distinción objetivo/subje-

tivo sólo una distinción para separar aspectos de la medición, ya que tanto aquellos denominados objetivos y subjetivos son evaluados desde la construcción del propio actor (funcionario); esto no significa que los elementos objetivos no puedan ser medidos, por ejemplo, la tasa de metros cuadrados por funcionario, sino que el nivel de satisfacción depende de las expectativas de los propios funcionarios. Se entiende que existe un piso mínimo de condiciones materiales para la producción, pero ellas se encuentran mediadas por las características del contexto y las expectativas de los funcionarios.

Otra de estas antinomias es la orientación al sujeto o a la organización autores como (Davis y Cherns, 1975; Taylor, 1978; Elizur y Shye, 1990; González et al., 1996) abordan dos perspectivas teóricas; Perspectiva de la calidad del entorno de trabajo y la *Calidad de Vida Laboral Psicológica*. Ambos enfoques comparten la meta de mejorar la Calidad de Vida Laboral, sin embargo existen discordancias manifiestas en cómo se logra la Calidad de Vida, por ejemplo la perspectiva denominada CVL psicológica persigue fundamentalmente la satisfacción, la salud y el bienestar del trabajador, anteponiendo los intereses individuales a los de la organización. Por otro lado, tenemos que la perspectiva CVL del entorno de trabajo tiene la postura de alcanzar una mayor productividad y eficacia organizacionales, con el que se obstaculizaría satisfacer las demandas y necesidades de cada trabajador. En este punto consideramos que la naturaleza pro-

pia de la CVL se encuentra en la capacidad relacional de equilibrar condiciones de trabajo y productividad en el entorno de trabajo, el propósito no es priorizar la dimensión personal u organizacional, por cuanto se desnaturaliza la relación básica que vincula a ambos aspectos.

En esta perspectiva nos encontramos más cerca de las propuestas actuales que aprecian la CVL como un proceso dinámico y continuo para incrementar la libertad de los empleados en el puesto de trabajo mejorando la eficacia organizacional y el bienestar de los trabajadores a través de intervenciones de cambio organizacional planificadas, que incrementarán la productividad y la satisfacción. (Sun 1998). Desarrollos recientes asumen estos desafíos como el modelo Best Place To Work, el que busca conseguir el mejor lugar para trabajar atendiendo las necesidades de los clientes internos y externos, pretendiendo alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia (GPWI España: Best Workplaces – España 2003- 2005).

En esta perspectiva los ejes fundamentales que aparecen definiendo la CVL son satisfacción y posibilidades de desarrollo personal, planificación del cambio organizacional y, el elemento común a todos los enfoques aumento de la productividad (eficiencia y eficacia).

III.- DESCRIPCIÓN DEL ESTUDIO

El nivel de estudio propuesto para la investigación fue de carácter descriptivo de tipo censal, a partir del cual se podría caracterizar las percepciones respecto a un conjunto de dimensiones que consideramos relevantes para la medición de la CVL. Se convocó a todos los funcionarios del municipio de Lo Barnechea (información entregada por la municipalidad), que se encontraban desempeñando funciones en el período del levantamiento de la información. EL total de funcionarios que participó de la evaluación fueron 243.

Para la medición se utilizó un cuestionario construido a través de preguntas que recogían las percepciones respecto a nueve dimensiones que constituyen a nuestro entender los elementos centrales de la calidad de vida laboral. Las dimensiones consideradas fueron:

- Estructura Física
- Entorno Ambiental
- Clima Laboral
- Liderazgo
- Incentivos
- Organización del trabajo
- Tiempo
- Satisfacción en el puesto de trabajo
- Vinculación trabajo y vida familiar

Estas percepciones se midieron haciendo uso de la Escala Likert.⁴⁰

40 "El escalamiento tipo Likert fue desarrollado por Rensis Likert y consiste en un conjunto de ítems presentado en forma de afirmaciones o juicios, frente a los cuales se pide la reacción de los sujetos. Se presenta cada afirmación y se pide al sujeto que elija una de las siguientes cuatro opciones: "Muy de acuerdo", "De acuerdo", "En desacuerdo" y "Muy en desacuerdo". A cada punto se le asigna un valor numérico. Así, el sujeto obtiene una puntuación respecto a la afirmación, y al final se obtiene su puntuación total sumando las puntuaciones obtenidas en relación a todas las afirmaciones. Las afirmaciones califican al objeto de actitud que se está midiendo y deben expresar sólo una relación lógica, es muy recomendable que no excedan de 20 palabras." (en Hernández, R. y Fernández, C. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL. Mc Graw Hill, México, 2001, p.256)

El análisis de la información contempla un análisis de carácter descriptivo y consiste en la obtención de diferentes estadísticos de escala y de dispersión que permitan tener una primera visión de los resultados que se generen. Entre los estadísticos de escala a utilizar se encuentra la moda (valor más frecuente), percentiles (valores de la variable en agrupaciones de los datos, la más conocida es la mediana que corresponde al percentil 50), promedio, distribuciones de frecuencia, etc. En el caso de los estadísticos de dispersión se hará uso de la desviación estándar (dispersión en torno al promedio), rango (diferencia entre el mínimo y el máximo), valor mínimo, valor máximo, coeficiente de variación, etc.

A partir de la utilización de la escala Likert, se construyó una metodología para conocer el **grado de satisfacción** que poseen los funcionarios con respecto a las dimensiones analizadas.

El análisis de resultados consistió en identificar el grado de satisfacción de los funcionarios a partir de la sumatoria de los puntos correspondientes a cada respuesta, en relación al máximo posible de obtener (sumatoria de Muy de Acuerdo en todas las preguntas). Esta sumatoria de puntos se estandariza en un rango entre 0 y 100, para hacer comparable los valores en las diferentes partes de la encuesta, y no dependa el valor total de puntos a obtener del número de preguntas.

Es decir, un indicador logra unos 100 puntos de satisfacción cuando la sumatoria del nivel de satisfacción de todas las preguntas de las encuestas, es igual al máximo puntaje posible de obtener en todas las respuestas de todas las encuestas. Así, las respuestas con muy de acuerdo corresponde a 4 puntos, de acuerdo a 3 puntos, en desacuerdo a 1 puntos y muy en desacuerdo a 0 puntos. Se excluye los 2 puntos por no existir la categoría ni de acuerdo – ni en desacuerdo.

En el rango de 0 – 100 se pueden establecer puntos de corte que clarifiquen el análisis

| | |
|--------------------|---|
| Puntaje 0 | Significa que en todas las preguntas consultadas, el funcionario declaro estar muy en desacuerdo . |
| Puntaje 25 | Significa que en todas las preguntas consultadas, el funcionario declaro, en promedio, estar en desacuerdo . |
| Puntaje 50 | Significa que la intensidad de respuestas asociadas al desacuerdo están contrapesadas con la intensidad de respuestas asociadas al acuerdo. |
| Puntaje 75 | Significa que en todas las preguntas consultadas, el funcionario declaro, en promedio, estar de acuerdo . |
| Puntaje 100 | Significa que en todas las preguntas consultadas, el funcionario declaro estar muy de acuerdo . |

Por último, para las preguntas componentes de las dimensiones se obtendrán los porcentajes de respuestas de los funcionarios con respecto a las categorías muy de acuerdo y acuerdo de las afirmaciones consultadas.

IV.- RESULTADOS

En el presente apartado, se revelan los principales resultados obtenidos del estudio de calidad de vida laboral levantado para el municipio de Lo Barnechea. En este acápite se presentaran los resultados por variables para las condiciones materiales y condiciones organizacionales, desagregadas en sus variables componentes.

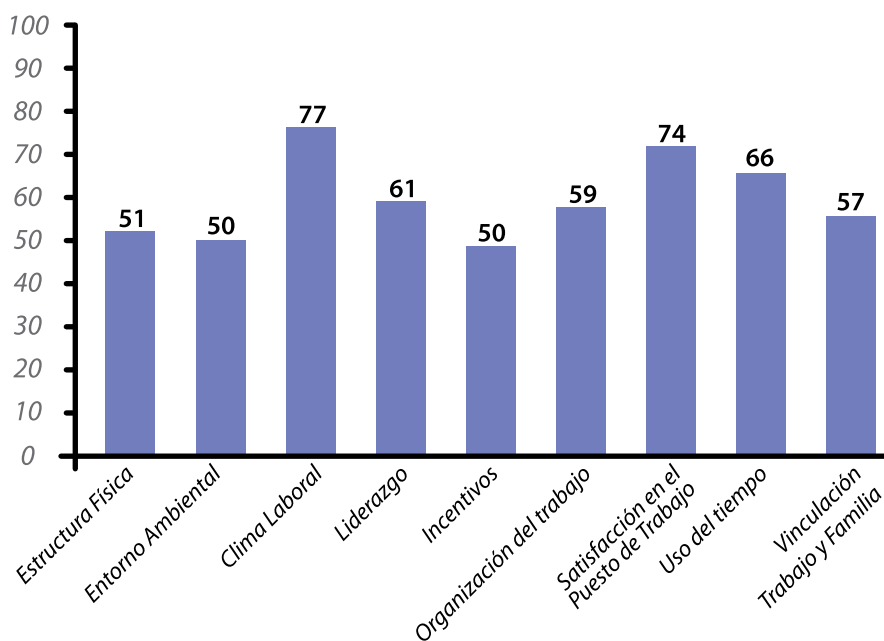
1. Análisis condiciones materiales y condiciones organizacionales

Como se ha señalado anteriormente, la evaluación de la calidad de vida al interior del municipio de Lo Barnechea ha sido construida sobre:

- La percepción de los funcionarios hacia las condiciones físicas y ambientales del lugar donde desempeñan su trabajo por una parte; y
- Las apreciaciones sobre las formas de interacción laboral.

Según los datos mostrados en el gráfico de comparación de medias de puntajes para la calidad de vida laboral en la Municipalidad de Lo Barnechea, es posible observar que los funcionarios realizan evaluaciones positivas en la mayoría de los aspectos, destacando el Clima Laboral, Satisfacción en el puesto de trabajo y Uso del Tiempo.

Gráfico n°1. Calidad de vida laboral. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100



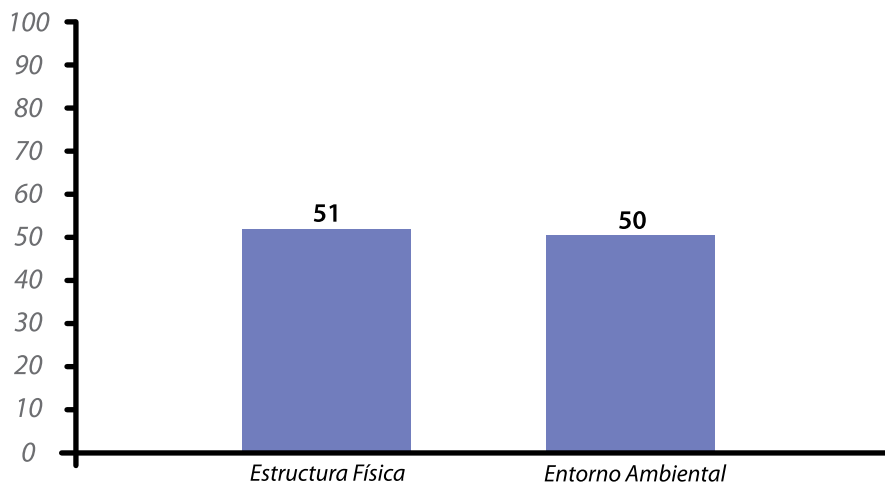
Fuente: Elaboración propia.

Por su parte los aspectos de más baja evaluación por parte de los funcionarios son los de entorno ambiental, incentivos, y estructura física. De acuerdo a los resultados presentados, se constata que las variables poseen evaluaciones medias muy cercanas a la línea de desaprobación (50 puntos).

a. Condiciones Materiales

De acuerdo a los datos arrojados por la encuesta calidad de vida, aplicada en la Municipalidad de Lo Barnechea, es posible apreciar que el nivel de satisfacción que poseen los funcionarios en las condiciones de materiales es apenas de suficiencia. Al observar las variables de Estructura Física y Entorno ambiental ambas poseen un nivel de satisfacción de 50 puntos.

Gráfico n°2. Condiciones Materiales. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100



Fuente: Elaboración propia.

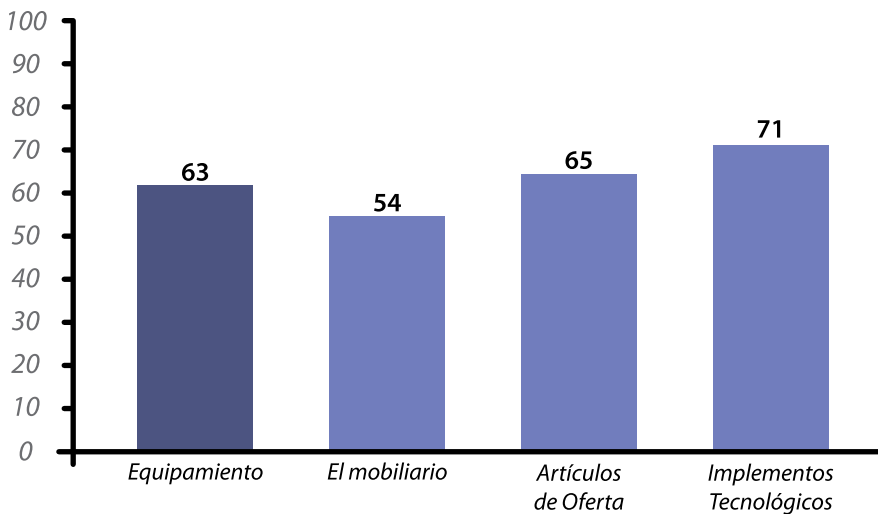
Para comprender los aspectos que determina las opiniones de los funcionarios frente a la estructura física y el entorno ambiental, a continuación se desarrolla un análisis descriptivo de las categorías incluidas en el análisis de ambas variables.

Como se ha señalado anteriormente, la percepción sobre estructura física ha sido medida a través de la percepción del equipamiento con el que cuentan los funcionarios para el desarrollo de sus labores (Mobiliario, artículos de oficina, implementos tecnológicos) y la satisfacción respecto de la pertinencia de la infraestructura para la realización de sus tareas (es-

pacio de oficinas, espacio para reunirse con otros funcionarios, espacios recreativos, espacios de colación, servicios higiénicos).

De acuerdo a los resultados presentados en el Gráfico para la variable equipamiento el nivel de satisfacción es de 63 puntos por parte de los funcionarios del municipio. Al descomponer este dato por los indicadores medidos, es posible apreciar que los mejores evaluados son implementos tecnológicos (71 puntos) y Artículos de Oficina (65 puntos). Por otra parte, se muestra que el aspecto de más baja evaluación es el mobiliario (54 puntos).

Gráfico n°3. Equipamiento. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100

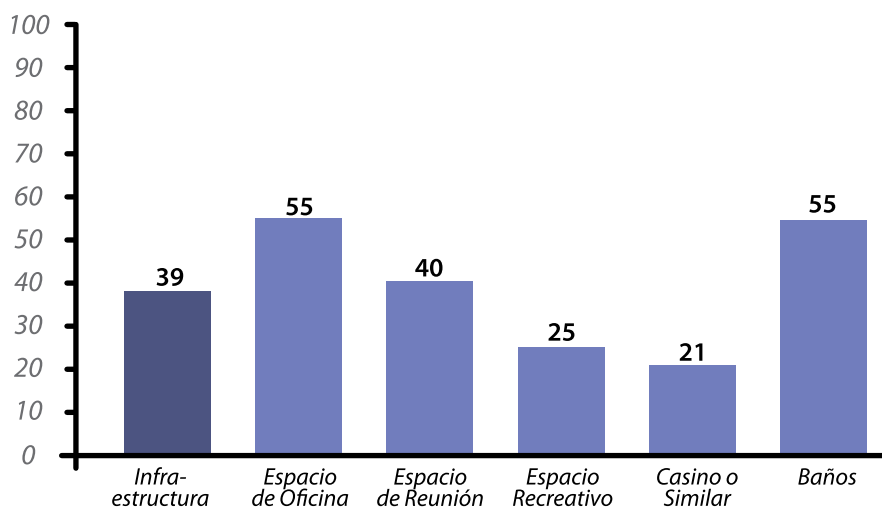


Fuente: Elaboración propia.

Frente a los niveles de satisfacción de la infraestructura, es posible apreciar que esa variable solo alcanza un nivel de satisfacción de 39 puntos (Insuficiencia - nivel inferior a la línea de aprobación de 50 puntos). De acuerdo a los resultados arrojados por sus indicadores esta baja evaluación se encuentra sustentada en la mala evaluación del espacio destinado a la alimentación (21 puntos), los espacios recreativos (25 puntos) y Espacios de Reunión (40 puntos).

Entre los aspectos mejor evaluados en la satisfacción con la infraestructura prestada por el municipio para el desarrollo laboral de los funcionarios, se encuentran, los espacios de oficina (55 puntos) y baños (55 puntos)

Gráfico n°4. Satisfacción Infraestructura. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100



Fuente: Elaboración propia.

Evaluación Entorno Ambiental

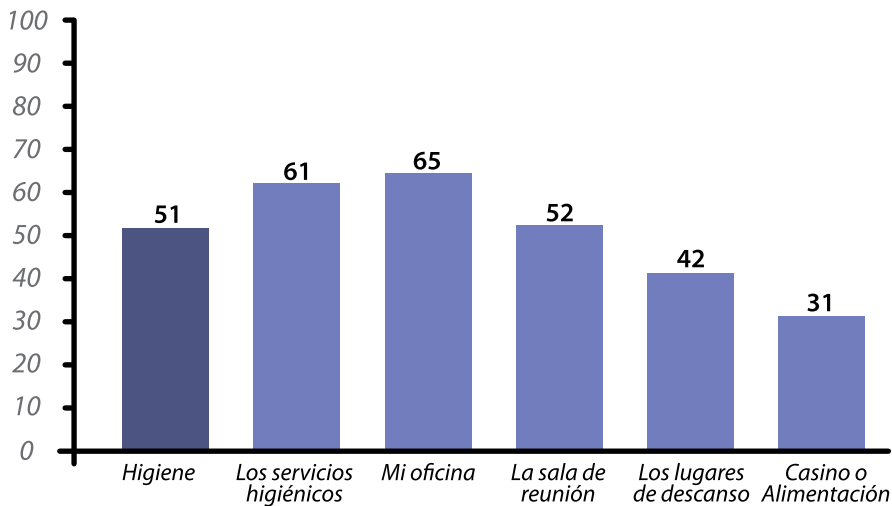
La evaluación del entorno ambiental en el que desempeñan sus funciones los trabajadores del municipio, ha sido medida a través de la percepción sobre la higiene de los espacios físicos y las condiciones ambientales con las cuales conviven los funcionarios municipales.

Al revisar la evaluación sobre la percepción de higiene en los espacios físico del municipio, es posible apreciar que en general el nivel de satisfacción de los funcionarios sólo alcanza a un nivel de suficiencia (51 puntos).

De acuerdo a los resultados arrojados por sus indicadores esta baja evaluación se encuentra sustentada en la mala evaluación de la higiene del espacio destinado a la alimentación (31 puntos) y lugares de descanso (42 puntos).

Entre los aspectos mejor evaluados en la satisfacción con respecto a la higiene de los lugares, se encuentran, los espacios de oficina (65 puntos) y baños (61 puntos).

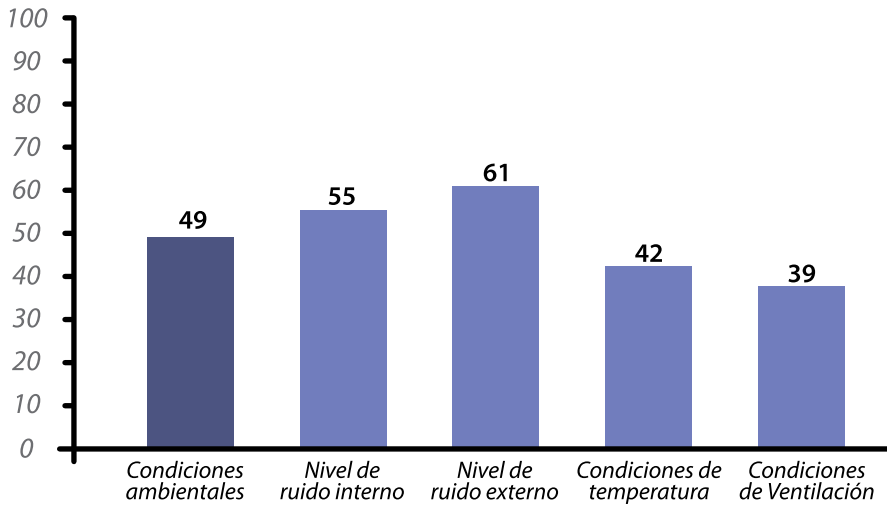
Gráfico n°5. Higiene. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100



Fuente: Elaboración propia.

Las condiciones ambientales en promedio alcanzan sólo un nivel de satisfacción de 49 puntos, es decir, se encuentran por debajo de la línea de aprobación. Al revisar los indicadores que influyen en la menor satisfacción encontramos como aspectos más débilmente evaluados las condiciones de ventilación de los lugares de trabajo (39 puntos) y las condiciones de temperatura (42 puntos). En contraposición a la percepción sobre estos indicadores, se encuentra la sensación de ruido interno y externo las cuales alcanzan niveles de satisfacción de 55 puntos y 65 puntos respectivamente.

Gráfico n°6. Condiciones Ambientales. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100



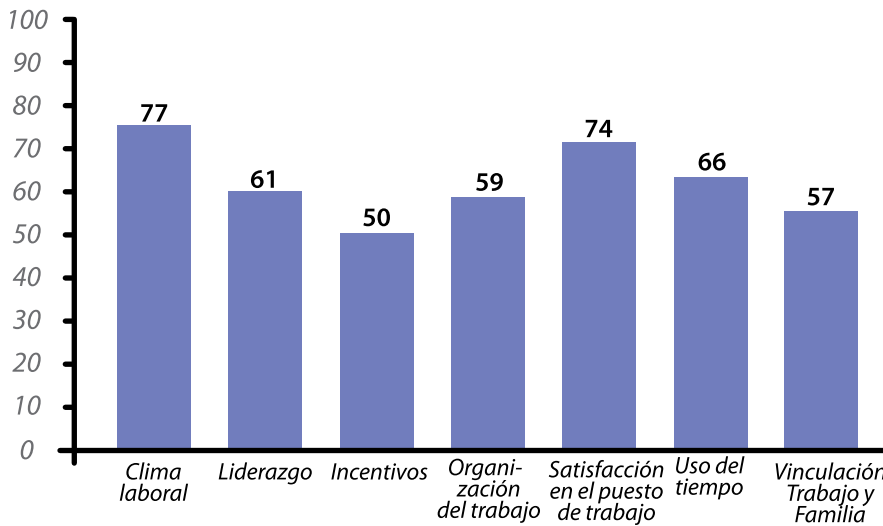
Fuente: Elaboración propia.

b. Condiciones organizacionales

Frente a la dimensión condiciones organizacionales, es posible apreciar que para los funcionarios los aspectos con mejores niveles de aprobación son el clima laboral (77 puntos) y la satisfacción con el puesto de trabajo (74 puntos). En oposición a estas variables se encuentra los incentivos con 50 puntos de aprobación.

En rangos intermedios de evaluación es posible encontrar las percepciones sobre el uso del tiempo (66 puntos), liderazgo (61 puntos), organización del trabajo (59 puntos) y Vinculación de trabajo y familia (57 puntos).

Gráfico n°7. Higiene. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100



Fuente: Elaboración propia.

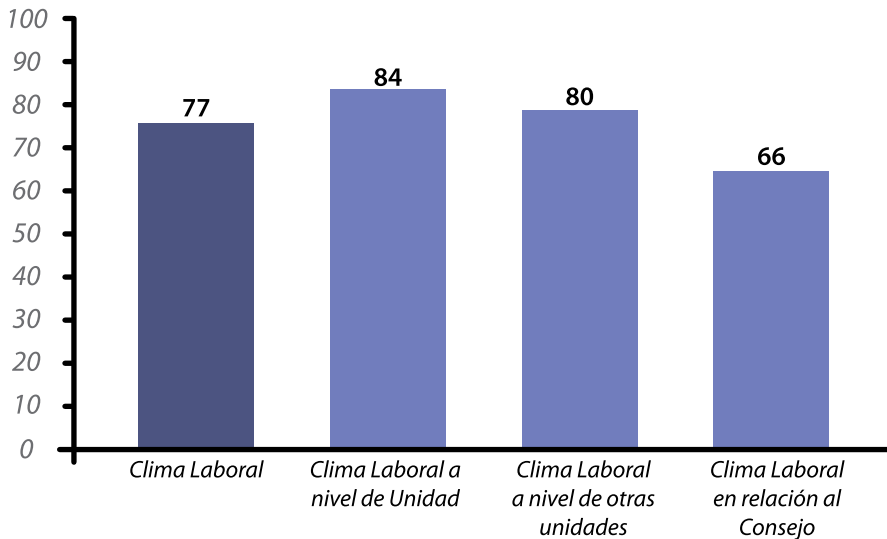
A continuación, se presentan un análisis descriptivo de las categorías incluidas en el análisis, destinadas a comprender las opiniones vertidas por los funcionarios municipales para cada una de las variables.

Clima Laboral

Como se observó en el Gráfico, la percepción sobre el clima laboral al interior del municipio es uno de los aspectos con mayor nivel de aprobación (77 puntos).

Para la medición de este aspecto se distinguió entre el clima laboral de la unidad del funcionario, el clima laboral en relación con otras unidades y el clima laboral establecido entre el funcionario y el Concejo municipal. De los tres ámbitos evaluados, los referidos al clima en el departamento de trabajo y la vinculación con otros departamentos alcanzan evaluaciones similares con 84 puntos y 80 puntos de aprobación respectivamente. En la evaluación general al clima laboral entre funcionarios y Concejo municipal la percepción de aprobación disminuye a 66 puntos.

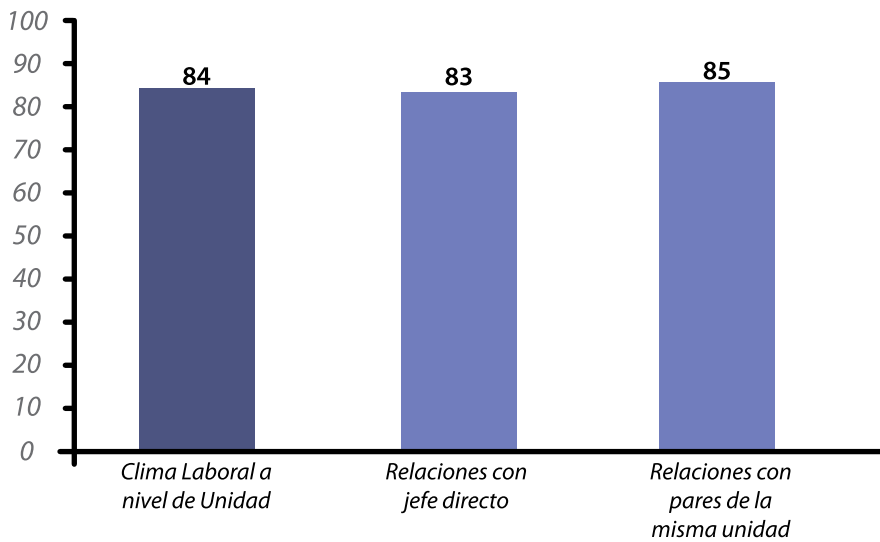
Gráfico n°8. Clima Laboral. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a los resultados de la evaluación del clima a nivel de unidad de trabajo, se observa que el nivel de satisfacción declarado por los funcionarios es alto, donde se mantiene una buena relación de respeto y de colaboración con sus jefes directos (83 puntos), como con los pares de la misma unidad (85 puntos).

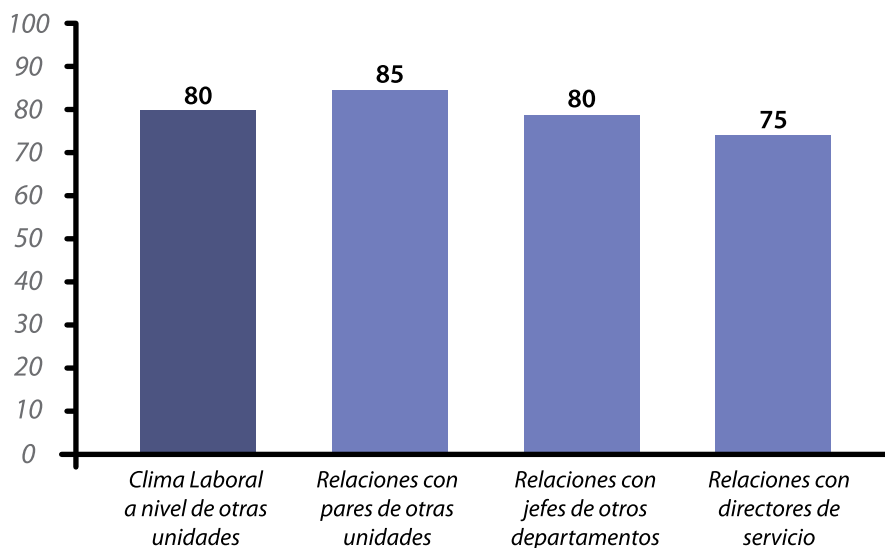
Gráfico n°9. Clima Laboral a nivel de Unidad. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, al evaluar los resultados sobre el clima laboral con otras unidades, se aprecia que las mayores evaluaciones se encuentran en las relaciones con los pares de otras unidades (85 puntos aprobación). Asimismo, se percibe una disminución en el porcentaje de aprobación al revisar los resultados de las relaciones con jefes de otros departamentos (80 puntos). Esta diferencia se acrecienta al comparar la evaluación promedio con la percepción de los funcionarios hacia la relación con los directores de servicio, alcanzando 75 puntos de aprobación.

Gráfico n°10. Clima Laboral a nivel de otras unidades. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100

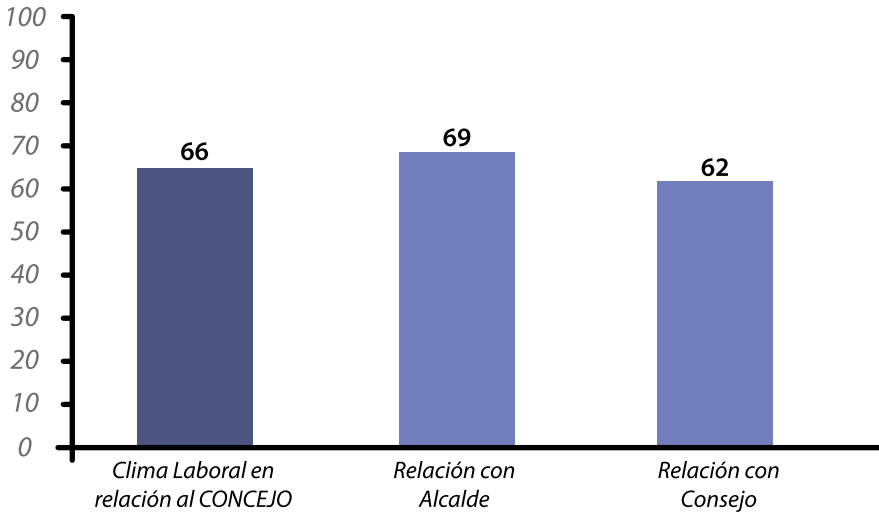


Fuente: Elaboración propia.

Dentro de la dimensión Clima Laboral, la percepción respecto a las autoridades municipales muestra el nivel relativo más bajo de aprobación (66 puntos). Al evaluar la relación que tienen los funcionarios con el alcalde el nivel de aprobación es de 69 puntos, descendiendo a 62 puntos cuando se evalúa la relación que tienen los funcionarios con los Concejales.

En resumen los resultados sobre el clima laboral, a nivel general presentan buenas evaluaciones para los tres ámbitos evaluados. La disminución en las evaluaciones registradas se vincula principalmente a la percepción sostenida por los funcionarios hacia los jefes de unidades y los directores de servicio y la relación con los concejales.

Gráfico n°11. Clima Laboral a nivel de otras unidades. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100

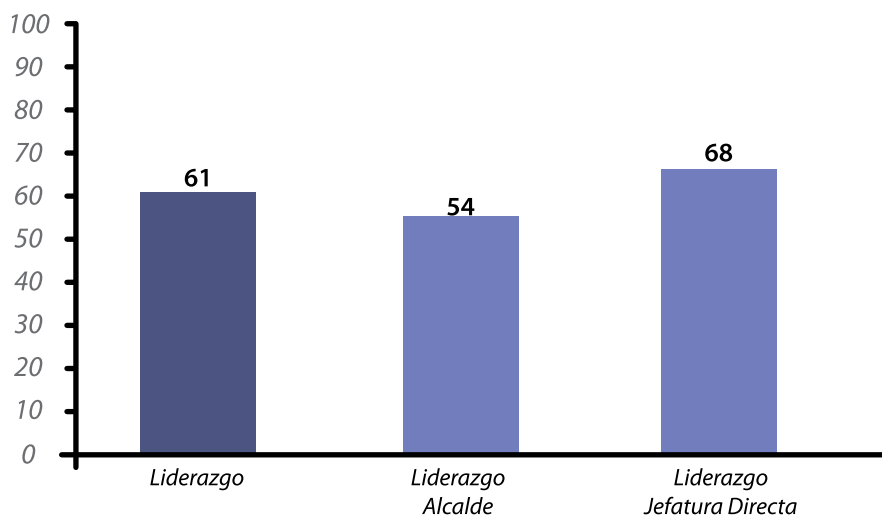


Fuente: Elaboración propia.

Liderazgo

Para la evaluación del liderazgo se midió la percepción de los trabajadores municipales sobre dos aspectos. El primero de ellos tiene relación con el Liderazgo del Alcalde entendido como su capacidad de generar compromiso sobre los funcionarios y su facultad de optimizar los procesos para el desempeño de los funcionarios. Otro aspecto evaluado es el liderazgo de la jefatura directa comprendida como la capacidad de motivación y su rol facilitador para el cumplimiento de las tareas. En una comparación de las variables evaluadas, el liderazgo de los jefes directos posee mayor nivel de aprobación (68 puntos) que el liderazgo del Alcalde (54 puntos).

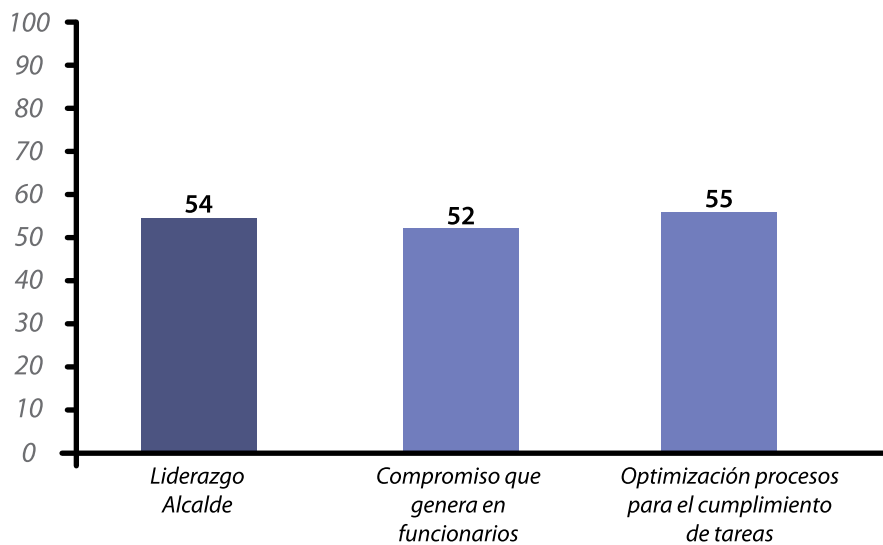
Gráfico n°12. Liderazgo. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100



Fuente: Elaboración propia.

Al revisar la evaluación del liderazgo alcaldicio, se aprecia que el nivel de evaluación de las variables componentes es bastante homogéneas entre sí, aunque el ámbito mejor evaluado es su capacidad de optimizar los procesos para el cumplimiento de tareas por parte de los funcionarios (55 puntos), no se diferencia significativamente del indicador que mide la capacidad de genera compromiso en los funcionarios (52 puntos)..

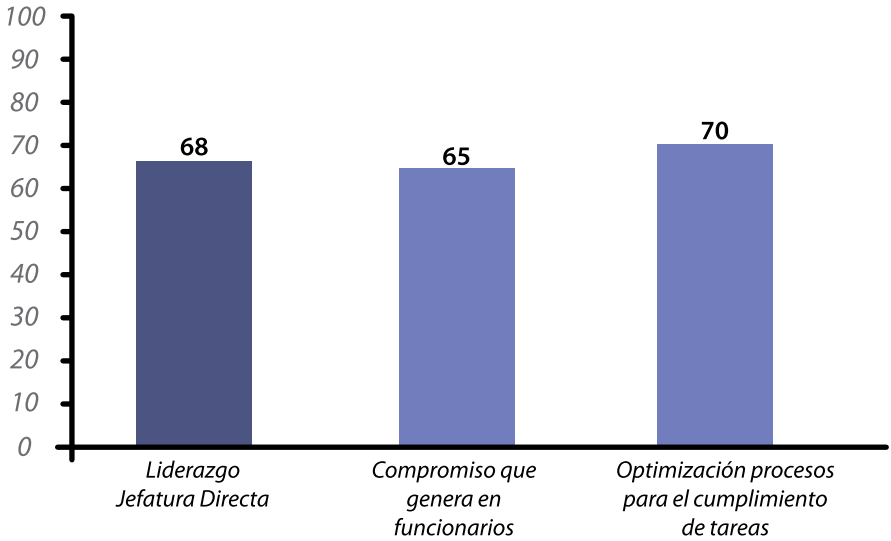
Gráfico n°13. Liderazgo Alcalde. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100



Fuente: Elaboración propia.

Frente a la evaluación del liderazgo de las jefaturas directas, los funcionarios otorgaron un 70 puntos de aprobación a la capacidad de optimizar los procesos destinados a facilitar el cumplimiento de tareas por parte de los trabajadores municipales. En el caso de la medición del compromiso que generan sobre los funcionarios la evaluación no difiere de la anterior llegando a 65 puntos de aprobación.

Gráfico n°14. Liderazgo Jefatura Directa. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100

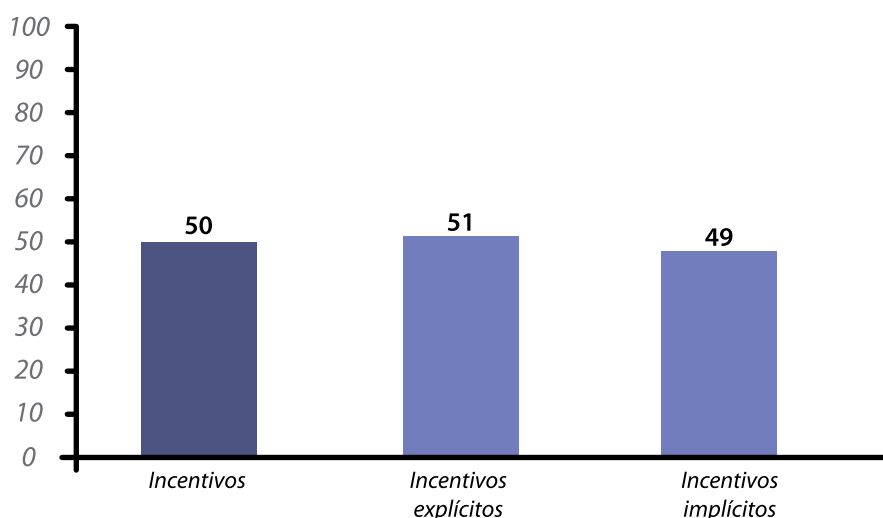


Fuente: Elaboración propia.

Incentivos

Los incentivos son el puntaje más bajo en la evaluación de las condiciones organizacionales de la municipalidad de Lo Barnechea y hacen alusión a la baja percepción que los funcionarios tienen de recibir o ser beneficiados con ellos. De éstos se entienden los incentivos que están explícitos por ley, como las anotaciones de mérito y demérito, los bonos por producción (Ley 19.803 asignación de mejoramiento de la gestión municipal) las capacitaciones y el ascenso por escalafón (desarrollo de carrera y movilidad). También existe una baja percepción en el otorgamiento de los incentivos implícitos que dependen de cada municipio como los beneficios sociales, convenios del municipio con empresas privadas, seguridad o estabilidad en el empleo, felicitaciones u elogios, pasantías y beneficios de salud.

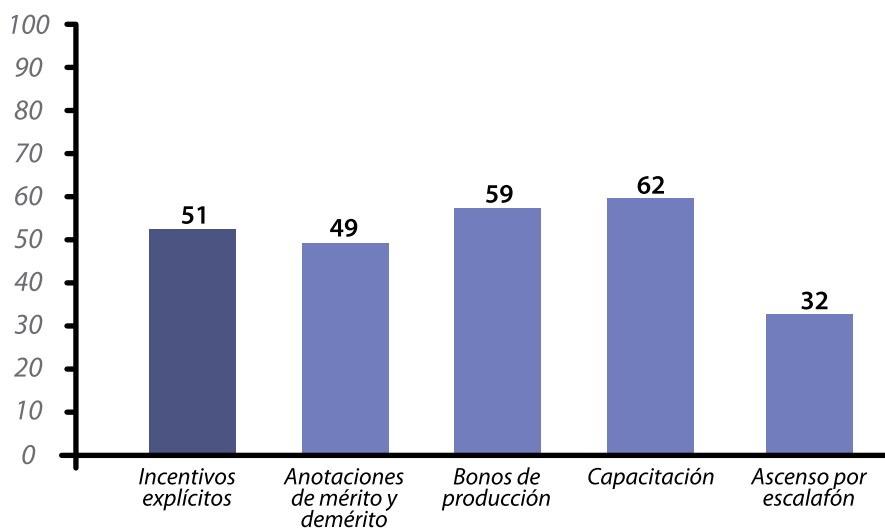
Gráfico n°15. Incentivos. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100



Fuente: Elaboración propia.

Los incentivos explícitos tienen mejor percepción para los funcionarios municipales, y están dados por capacitación (62 puntos) y los bonos de producción (59 puntos), luego están los que son dados por anotaciones de mérito y demérito (49 puntos). Los que tienen una descenso significativo son los que son otorgados por ascenso de escalafón (32 puntos).

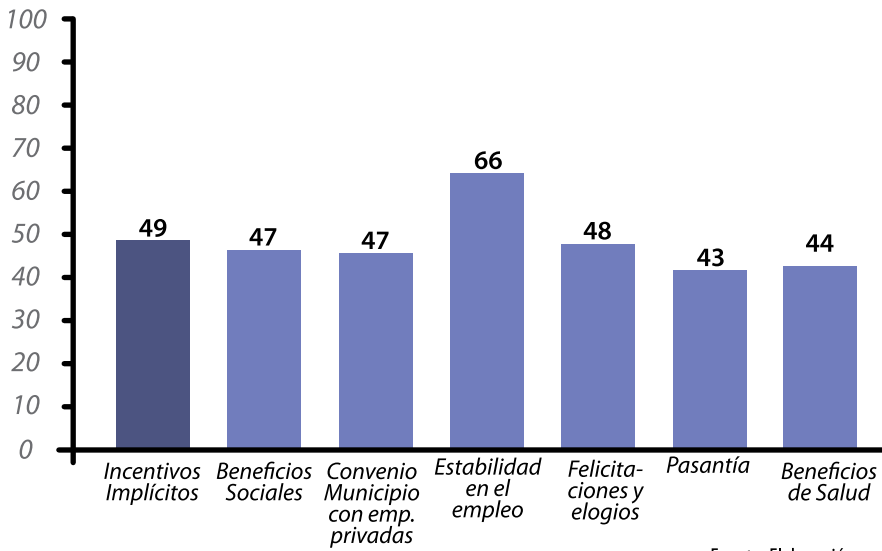
Gráfico n°16. Incentivos explícitos. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, frente a los incentivos implícitos se puede observar que casi todas las variables poseen niveles de aprobación menores al punto de corte (50 puntos), excepto el indicador de estabilidad del empleo que posee un nivel de 66 puntos.

Gráfico n°17. Incentivos implícitos. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100

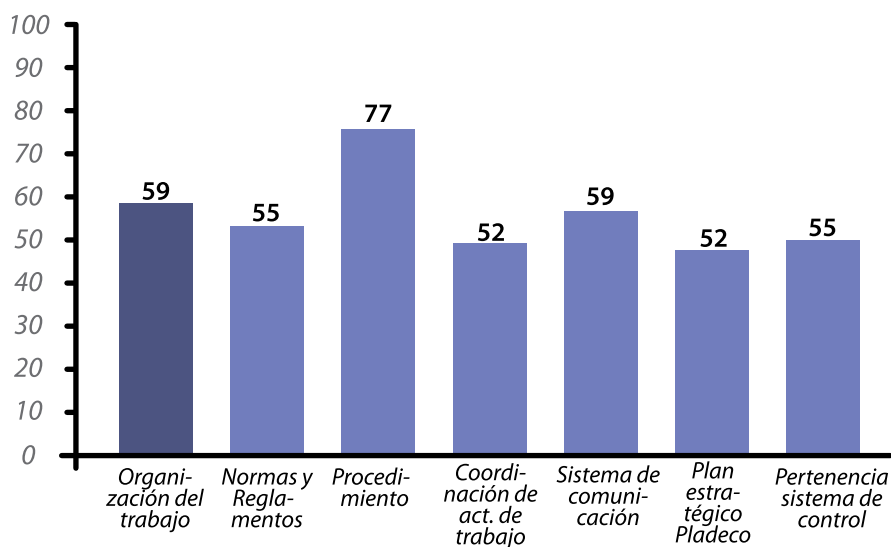


Fuente: Elaboración propia.

Organización del trabajo

Al revisar los resultados arrojados para la organización del trabajo, es posible observar que en orden de evaluación el indicador con una mayor aprobación de los funcionarios municipales es el de procedimientos (77 puntos), seguido por sistemas de comunicación (59 puntos) normas y reglamentos (55 puntos), pertinencia del sistema de control (55 puntos) y por último plan estratégico/PLADECO y coordinación de actividades de trabajo (52 puntos).

Gráfico n°18. Organización del trabajo. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100



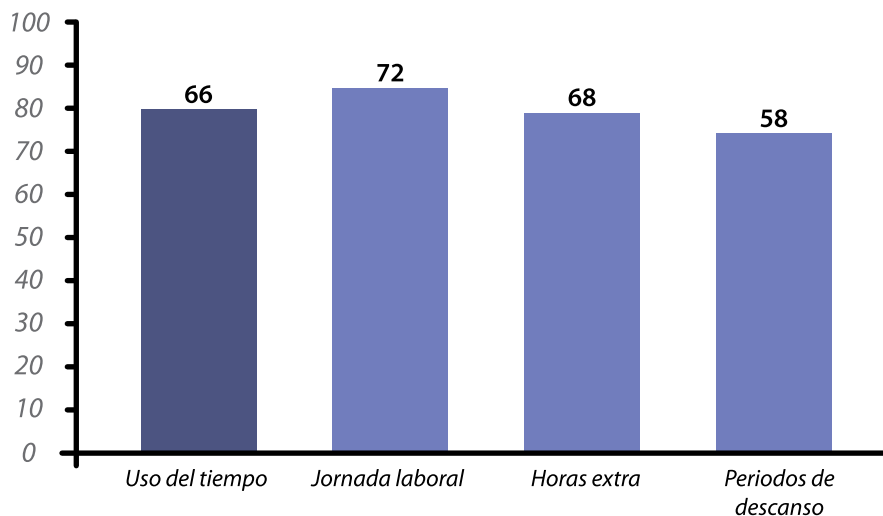
Fuente: Elaboración propia.

Uso del tiempo

De acuerdo a la percepción de los funcionarios respecto al uso del tiempo, estos calificaron con un nivel de aprobación de 72 puntos el horario de la Jornada laboral, seguido de 68 puntos en horas extras y por último con 58 puntos el nivel de aprobación de los períodos de descanso. Como dato a destacar de esta medición se encuentra el alto nivel de aprobación por parte de los funcionarios ante la pregunta por lo adecuado de su jornada laboral.

Por otro lado, a pesar de la buena evaluación a la jornada laboral, existe una sensación en los funcionarios de que los periodos de descanso no son suficientes. Esta percepción podría ser explicada por el nivel de carga laboral o la falta de vacaciones.

Gráfico n°19. Uso del tiempo. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100

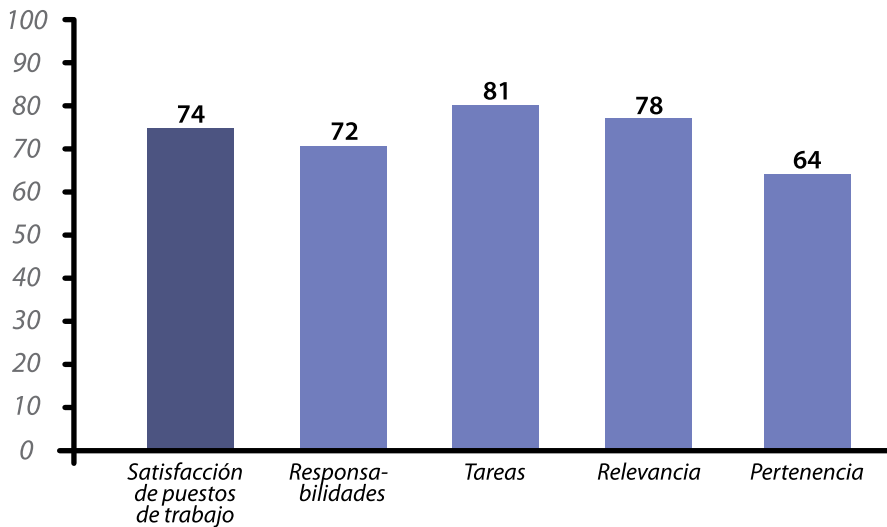


Fuente: Elaboración propia.

Satisfacción Puesto Laboral

Existe una alta satisfacción del puesto de trabajo por parte de los funcionarios de la Municipalidad de Lo Barnechea, corroborado con una aprobación de 81 puntos que corresponde a la satisfacción respecto a sus tareas, a continuación, la relevancia del puesto de trabajo en que se encuentra (78 puntos), luego sigue con un 72 puntos el nivel de responsabilidad que sienten con éste, y por último la pertenencia que ellos tienen en relación a su puesto de trabajo con un 64 puntos.

Gráfico n°20. Satisfacción de puestos de trabajo. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100



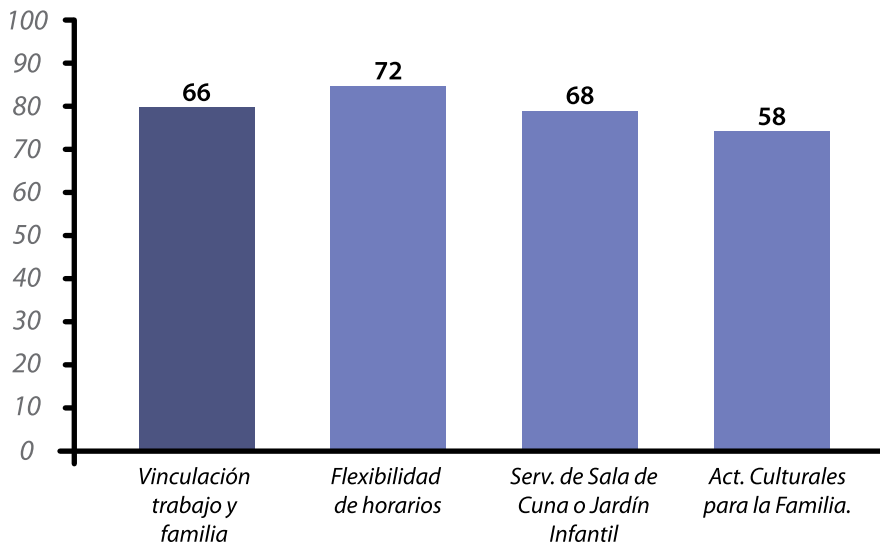
Fuente: Elaboración propia.

Vinculación Trabajo y Familia

De acuerdo a lo establecido en el marco referencial de esta evaluación, en el ámbito privado uno de los aspectos más importantes de la calidad de vida laboral, es la vinculación que pueden realizar las organizaciones con el mundo privado de los trabajadores.

Al revisar los resultados de manera desagregada por indicador, es posible percatarse que los aspectos que mejor evalúan los funcionarios es el servicio de sala cuna o jardín infantil (67 puntos) y la flexibilidad de horarios (65 puntos). El único de los indicadores medidos que no alcanza una buena percepción desde los trabajadores, tiene relación con las actividades culturales para la familia (40 puntos).

Gráfico n°21. Vinculación trabajo y familia. Nivel de Satisfacción Ptje 0-100



Fuente: Elaboración propia.

V. CONCLUSIONES

Tal como se mencionó en los antecedentes conceptuales del presente informe la evaluación realizada de Calidad de Vida Laboral en el Municipio de Lo Barnechea tiene como propósito central un diagnóstico sobre la situación del municipio en un momento específico con miras a orientar las posibilidades de mejoramiento de los niveles de satisfacción laboral de los funcionarios. En este sentido la presente evaluación no es pertinente con ejercicios de comparación con otros municipios o ranking por cuanto describe la construcción de los funcionarios con sus propias posiciones y expectativas respecto de su espacio de trabajo.

En cuanto a las nueve dimensiones evaluadas (Estructura Física, Entorno Ambiental, Clima Laboral, Liderazgo, Incentivos, Organización del trabajo, Tiempo, Satisfacción en el puesto de trabajo y Vinculación entre Trabajo y Vida Familiar) es posible caracterizarlas como Fortalezas, Debilidades, y Dimensiones con evaluación media según el puntaje obtenido en una escala de 0 a 100. Las dimensiones consideradas como fortalezas de la CVL en el municipio de Lo Barnechea son Clima Laboral (77 puntos), Satisfacción en el puesto de trabajo (74 puntos) y Uso del Tiempo (66); Las dimensiones consideradas como Debilidades son Entorno Ambiental (50), Estructura Física (51) e Incentivos (50); finalmente las evaluaciones con puntuaciones medias son Liderazgo (61) Organización del Trabajo (59) y Vinculación Trabajo y Familia (57).

En las dimensiones consideradas como fortalezas la dimensión Clima Laboral destaca con buenas evaluaciones sobre 80 puntos la mayor parte de los aspectos considerados (Clima en la unidad de trabajo, en relación con otras unidades), sólo presentaron resultados más bajos, dentro de un marco de alta aprobación, la relación con el Alcalde y Concejo. Con respecto a satisfacción en el puesto de trabajo destaca con buenas evaluaciones sobre 78 puntos los aspectos de tareas y relevancias. Por último, el uso del tiempo destaca con buenas evaluaciones la jornada de trabajo y las horas extras.

Respecto a las debilidades en cuanto CVL la *Estructura Física*, especialmente los aspectos referidos a la satisfacción de infraestructura donde la situación del casino o espacio similar y espacios recreativos es crítica y la falta de espacio en salas de reunión es preocupante. Esta situación se confirma con respecto a las condiciones ambientales, donde los lugares nombrados anteriormente muestran niveles de higiene preocupantes y las instalaciones presentan problemas de ventilación y aislación térmica. La segunda dimensión con niveles de evaluación negativa son los Incentivos donde se observan situaciones que dicen relación probablemente con situaciones estructurales del municipio como es el Ascenso por escalafón. Sin embargo, hay margen por crecer que dice relación con los incentivos implícitos que pueden ser gestionados desde el municipio (beneficios sociales, convenios con empresas privadas, beneficios de salud, entre otros).

Hay dimensiones que se ubican en los niveles medios de calificación, pero que como se ha mostrado en el desarrollo del estudio son relevantes al momento de realizar una evaluación de conjunto. En estas se observan una suerte de equilibrio entre aspectos bien evaluados y otros evaluados de forma deficitaria. Con respecto a Liderazgo se observa un mayor desarrollo por parte de los jefes directos de oficina, mientras el Alcalde es percibido con un menor nivel de liderazgo. Con respecto a Organización del trabajo se aprecia el mayor desarrollo con respecto al conocimiento de procedimientos, mientras en los demás aspectos se comportan bastante homogéneos entre sí, presentando un nivel de desaprobación en promedio de 40%. Por último, Vinculación Trabajo y Familia presenta dos aspectos bastantes desarrollados Sala Cuna y Flexibilidad de horarios, mientras muestra una fuerte debilidad en posibilidad de participar en actividades culturales.

BIBLIOGRAFÍA

- Barraza, F. (2006) "Calidad de Vida y Trabajo". Recuperado el 15 de marzo 2006 de la base de datos del Instituto Profesional Carlos Casanueva. Santiago. http://asimetcapacitacion.cl/calidad_vida.htm
- Blanco, A. (1985). "La calidad de vida: supuestos psicosociales". En Morales, J.F., Blanco, A., Huici, C. y Fenández, J.M. Psicología Social Aplicada. Bilbao: DDB.
- Casas, F. (1999). "Calidad de vida y calidad humana". Papeles del psicólogo, 74, pp. 46-54. Revista del Colegio Oficial de Psicólogos.
- Castillo, J.J y Prieto, C. (1990). Condiciones de trabajo: Hacia un enfoque renovador de la psicología del trabajo y de las Organizaciones. Madrid: Eudema.
- Cherms, A. y Davis, L. (1975) "Assessment of the state of the Art". En Navaja, J. (2003) "De la calidad de vida laboral a la gestión de calidad: Una aproximación psicosocial a la calidad como práctica de sujeción y dominación. Tesis para optar al título de doctor en psicología Social, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona España. [online] Disponible en: http://www.tdx.cesca.es/TESIS_UAB/AVAILABLE/TDX-0503104-
- CODELCO, (2006c) "Gestión 2006 de la calidad de vida". Documento on-line, disponible en: <http://www.codelco.cl> (intranet) [30/08/2006].
- Diener, E. (2000). Subjective well-being: the science of happiness and a proposal for a national index. *American Psychologist*, 55, 34-43.
- Diener, E. & Seligman, M. E. P. (2004). Beyond money: Toward an economy of well-being. *Psychological science in the public interest*, 5(1), 1-26.
- Espinosa, M., Morris P. (2002). Calidad de vida en el trabajo: Percepciones de los trabajadores. Departamento de Estudios, Cuadernos de Investigación, N° 19 Dirección del Trabajo, Santiago de Chile.

6

UNA PERSPECTIVA SOCIAL SOBRE LA HISTORIA DEL MUNICIPIO EN CHILE.

Gabriel Salazar Vergara.⁴¹

Un problema que, curiosamente, ha sido un tema tabú, vetado una y otra vez por las autoridades centrales que han diseñado y controlado el Estado, en este país, desde 1830, es el de la historia municipal. Tanto así, que no tenemos en nuestros registros académicos y universitarios ninguna línea de investigación y/o reflexión sistemática acerca de su historia, o de la política municipal, o del que debiera ser el verdadero Derecho Municipal.

En las Escuelas de Derecho no es una materia de preocupación central, o siquiera lateral. Lo único que existe al respecto es un libro escrito por el señor Mario Bernaschina, en tres volúmenes, que recopila las leyes y reglamentos municipales para el período 1925-1960, pero que no plantea el problema social y político que existe y persiste en esta área. Cuando el señor Bernaschina escribió este libro, los municipios chilenos eran una entidad marginal, políticamente depreciada y subvalorada. Los mismos regidores de la época los llamaban,

despectivamente: “municipios: empresas de barrido y de aseo y limpieza de las calles”. Cuando los municipios, por lo mismo, aparte del alcalde y los regidores, sólo tenían ‘obreros municipales’.

Quiero llamar la atención sobre el sospechoso vacío existente en torno a la historia municipal del país. Sobre el hecho de que la ciudadanía no ha centrado sus preocupaciones en el problema local y municipal. O sobre el hecho de que los políticos utilicen el Municipio sólo como el primer pedazo de su carrera política individual, para olvidarlo completamente después, cuando ascienden a los cargos superiores del Estado Central. O para usarlo como receptáculo, o vertedero, cuando desean deshacerse de los servicios costosos del Estado, como la salud, la educación y el desarrollo urbano...

41 Historiador. Licenciado en Historia, en Sociología y en Filosofía (Universidad de Chile) y Doctor en Historia Social y Económica (Universidad de Hull). Premio Nacional de Historia 2006.

Es sospechoso también que ni la Izquierda política, ni el Centro político ni, por cierto, la Derecha, hayan potenciado la política como tal en relación al Municipio. Y por esto mismo es altamente significativo que estemos viviendo una etapa de nuestra historia (que no tiene mucho tiempo de desarrollo todavía) en que estemos iniciando una fase de reflexión ciudadana que se conecta de alguna manera con el problema de la Comuna y el Municipio. Pues es primera vez, en mucho tiempo, que nos hemos puesto a pensar y deliberar, en talleres, jornadas, seminarios o asambleas de base, desde Arica a Punta Arenas, sobre temas que convergen en la situación local, en la comunidad local, en el valle o la región y, por tanto, indirectamente, sobre el Municipio. Sin ir muy lejos, el fin de semana anterior, se realizó una Junta Nacional de Asambleas Ciudadanas en Freirina, organizada por la *comunidad* de Freirina. Más de 150 organizaciones y Asambleas asistieron para deliberar sobre estas y otras cosas que se conectan con ellas.

En nuestro caso, a partir de la Historia Social – que es la disciplina que practicamos – trabajamos desde la perspectiva de los sujetos reales, desde la vida concreta y desde las comunidades urbanas y rurales, y desde este enfoque hemos ido descubriendo la importancia de ‘lo local’, de los grupos y comunidades vivientes y de la importancia histórica decisiva que, en el pasado, en este nivel, tuvieron los municipios. En suma, hemos ido descubriendo el terreno social y cultural real y concreto donde se genera la *soberanía popular y ciudadana*.

Porque la soberanía popular no es una abstracción. No es como se la define en las Constituciones Políticas que se han dictado en nuestro país. Como se sabe, allí se dice: “la soberanía radica en la Nación”. ¿Y qué es la Nación? En sentido estricto, una abstracción. Un constructo conceptual inventado o utilizado por quienes querían construir un Estado “unitario”. Una totalidad unida. Totalidad que, para ser entendida como poder, concibe la existencia de un eje central. Una cúpula superior, que para todo efecto práctico, debía estar – y ha estado siempre – radicada en las elites de Santiago.

Aristóteles decía: *“el género es real en sus especies”*. O sea, lo universal abstracto existe como realidad en sus concreciones particulares. Por tanto, uno podría decir: *“la Nación sólo es real en sus comunidades locales”*. Es en éstas pues donde, social, histórica y políticamente, radica la soberanía real y concreta.

Lo que estamos viendo hoy es que la mayoría de las comunidades reales de Chile están reflexionando – insisto en esto – y tomando conciencia creciente de su soberanía real. Por eso a los historiadores sociales, que estudiamos precisamente sujetos reales y comunidades concretas, nos están invitando desde diversas localidades, para contar la historia de Chile, no desde la abstracción del Estado o del Mercado, sino desde la vida cotidiana y comunal de todos. Y no como pura historia local sólo, sino como un proceso histórico que se conecta, a través de los problemas locales, con los problemas nacionales y, aun, glo-

bales. Es decir, bajo la forma de *movimientos sociales*. Movimientos que tienden a ejercer 'poder'. Poder local, poder regional, poder nacional. E incluso poder constituyente...

Entonces es muy importante la coyuntura que estamos viviendo. Una coyuntura que nos está motivando crecientemente a pensar nuestra realidad y nuestra historia desde esta particular perspectiva. Es importante, por lo mismo, identificar exactamente la naturaleza del problema y la naturaleza de la posibilidad histórica que se nos está abriendo.

Yo partiría con una pregunta. ¿Cuál es y cómo podríamos definir el tiempo histórico que estamos viviendo? Un tiempo histórico que, para empezar, nos insta a discutir precisamente estos temas, algo que nunca discutimos en los ideologizados tiempos de Eduardo Frei Montalva o de Salvador Allende Gossens. En ese tiempo no hablábamos de 'movimientos sociales' sino, de 'movimientos de masas', o de 'reforma' o 'revolución', en el entendido de que era el Estado y desde el Estado el que haría y cómo se haría la 'revolución'. O sea: desde arriba. No desde y por el pueblo. No desde las comunidades locales. El partido y la vanguardia sí, las bases y el pueblo no. No, en definitiva – y óigase bien – desde la soberanía popular verdadera.

Recordemos – al menos yo recuerdo – el Tancazo de junio 1973: en la tarde de ese día y aun en la noche, desfílamos y desfílamos frente a La Moneda; el puño en alto, en un gesto simbólico orientado a proteger al compañero Presidente, y ese día, ya de noche, nos reunimos en masa en la Plaza de la Constitución. Estábamos electrizados

por los sucesos del día. Por el rodar de los tanques por las calles del centro... ¿Hasta cuándo nos íbamos a engañar respecto de lo que realmente ocurría en nuestro país? ¿No era tiempo de hablar claro y hacer lo que se debía hacer? Por eso, dándonos fuerza unos a otros, empezamos a gritar "*¡a cerrar, a cerrar el Congreso Nacional!*". O sea: no a la llamada 'vía parlamentaria', no a la vida sindicalista amarrada al liberal Código del Trabajo de 1931, no al Estado supremo, todopoderoso, que lo hacía todo pero que no hacía nada, y que dejaba al pueblo inmovilizado en la plaza, sin hacer, tampoco, nada.

En cambio, el reciente acuerdo de la Junta Nacional de Asambleas Ciudadanas realizado en Freirina... ¿cuál fue el acuerdo principal? El siguiente: "*queremos influir en nuestros valles y regiones, manejar por nosotros mismos la riqueza que producimos, y cambiar la Constitución de este país también por nosotros mismos*". Segundo acuerdo: "*No queremos que en este proceso intenten liderar los partidos políticos*".

Entonces la pregunta ¿qué tiempo histórico es el que estamos viviendo? Lo que uno puede señalar, estudiando el fenómeno mundial desde distintas perspectivas disciplinarias, es que estamos viviendo una coyuntura histórica excepcional. Casi inédita. Porque hoy no estamos inmersos en un conflicto como el que vivimos en los años 60. El conflicto de esos años se definía superestructuralmente: el Este versus el Oeste; un bloque de naciones frente otro bloque de naciones; el pacto de Varsovia versus el pacto de la OTAN. El mundo estaba dividido en dos totalidades: unos decían "igualdad" y otros "libertad". Un conflicto entre dos gigantes que

se disputaban el mundo. Armados de ideologías forjadas al acero. Stalinismo brutal por un lado, golpismos brutales por el otro. Y los gigantes manipulando armas termonucleares capaces de general un holocausto bíblico.

Entonces, en los años '60s, el conflicto tronaba en las grandes super-estructuras. Uno, sujeto simple a ras de suelo, simplemente miraba hacia arriba, tomaba partido, agarraba una bandera, militaba, pero los responsables, los que iban a decidir todo no éramos nosotros, sino las 'élites del poder'. El Pentágono o el Kremlin. Y uno, abajo, militando pero sin decidir nada, era, simplemente, masa.

¿Qué caracteriza a la 'masa'? La masa, para empezar, no piensa por sí misma. La masa en la calle no delibera: sigue caudillos, aplaude el discurso de los líderes, obedece los instructivos, tiene que ser conducida por alguna 'infalible' vanguardia.

Pero hoy ¿Qué tipo de conflicto determina la historia mundial y nuestra historia personal de hoy? ¿Es el mismo enfrentamiento de los gigantes estructurales de los años 60s? ¿Es el viejo oeste frente al nuevo este, el atribulado capitalismo financiero frente al neoliberalizado socialismo real?

Ya no constituyen el conflicto las viejas ideologías contrapuestas. No es el Partido Comunista contra el Partido Republicano. Porque hoy China rige la economía del mundo, porque la Unión Soviética hoy no existe. Porque China es liberal, porque Rusia es liberal. ¿Dónde está ese viejo y gigantesco conflicto de nuestra lejana juventud?

No hay duda: el conflicto ha cambiado. Se ha transformado y nos ha dejado un poco en el aire. Por eso, precisamente por eso, es necesario definir con precisión el tiempo histórico que estamos viviendo. Y entonces ¿cuál es exactamente el conflicto que rige históricamente nuestras vidas en el día de hoy?

Todos sabemos que el mundo entero se globalizó en torno al capital financiero, que es hoy, sin lugar a dudas, el capital hegemónico. Ya no es el capital industrial el que domina el mundo (como lo dominó sobre todo en la llamada era "fordista": entre 1930 y 1982). Todos concuerdan en que estamos viviendo en una "sociedad post-industrial". Ha sido sustituido por el capital financiero, que circula, circula y circula movido por las llamadas "clasificadoras de riesgo", por los oscuros "operadores de dinero" y nutrido a todo nivel por las revoluciones inalámbricas, cibernéticas y electrónicas de este último tiempo.

Ha sido el capital financiero el que ha consumado y perfeccionado la globalización del mundo. Y ha sido del discurso de la globalización financiera del mundo del cual se han colgado en Chile, con astuto oportunismo, la dictadura del general Pinochet, los gobiernos de la Concertación y, por cierto, el de la llamada Alianza por Chile. La globalización derribó las fronteras aduaneras y las identidades culturales y políticas: "no sea nacionalista: globalícese señor, globalícese señora, globalícese con los bancos y supermercados, que globalizan mucho mejor"... No estamos luchando contra ningún bloque mundial, ni contra ninguna burguesía propietaria, ni contra ningún subdesarrollo nacional. No señores: la globalización

borró todas las 'luchas estructurales'. Todas las viejas fronteras. Por eso, hoy, las tensiones económicas de Estados Unidos dependen de cómo le vaya a la economía china (que con sus compras de Bonos del Tesoro mantiene el dólar, a duras penas, como la moneda de intercambio mundial) y los equilibrios macroeconómicos chilenos, tan abiertos al mundo, dependen de cuánto cobre necesita China, de que los Estados europeos no se hundan en la deuda externa, etc.

Entonces ¿Cuál es hoy el conflicto? Todo indica, y todos los que estamos hoy aquí creo que concordamos en esto: hoy, el conflicto se ha instalado *entre la Globalización y la Comunidad Local*. Y esto, porque el Estado Nacional ya no es lo que fue (el Estado omnipotente y omnisciente) precisamente porque la globalización lo obligó a "devolver" su múltiples poderes en todas direcciones: hacia arriba (a favor del capital financiero que circula por el mundo), hacia el lado (el mercado de la educación, de la salud, del transporte, del los fondos de pensión) y hacia abajo: hacia las consultoras privadas, las ejecutoras de políticas públicas, y, hasta los municipios. La devolución de poderes ha sido el fenómeno característico del Estado Neoliberal. Sobre todo en Chile. De ese modo, el Estado post-moderno vació su viejo contenido histórico, se volvió transparente y pesa lo que pesa una burbuja reflectante. Por la misma razón, las clases políticas profesionales que lo habitan, aletean en él como fantasmas inútiles. No tienen peso ni en lo global, ni en lo nacional ni en lo local. Estorban. Y sobreviven a duras penas – a veces, grotescamente – sobre su creciente desprestigio.

Porque ¿Quién está enfrentando al gran capital transnacional, que circula por todo el mundo y que nadie puede detener? Los viejos Estados Nacionales no, porque éstos, unos tras otros, se ha abierto de par en par, para que ese capital entre y derrame sobre el país sus inversiones (que abarcan todo, menos la industria). Los políticos, confundidos como están entre el oportunismo y la representatividad, tampoco. Según los hechos reales e históricos, sólo se han opuesto activamente las comunidades locales. Las comunidades diaguitas del Alto Huasco detuvieron la expansión de la Barrick Gold y el Gobierno no ha podido impedirlo. Ahora sobreviene el cierre de sus instalaciones en Pascua Lama. La comunidad ciudadana de Freirina se rebeló y expulsó de su localidad a la empresa Agrosuper, pese a la protección que le dio el Gobierno y a las campañas seductoras realizadas allí por una consultora asociada a las grandes empresas. Y la comunidad del puerto de Huasco detuvo la marcha de la central termoeléctrica de Punta Alcalde, asociada a las otras asambleas ciudadanas del Valle del Huasco.

¿Qué están haciendo otras comunidades locales en Chile? Las de la Región de Magallanes y las de Aysén lograron doblarle la mano al Gobierno para ajustar la distribución de la riqueza que producían en beneficio de la comunidad local. Las 22 comunidades nortinas que están teniendo como centro la de Calama (Primera y Segunda regiones), lo mismo que las de Montenegro, Melipilla e incluso La Serena y Viña del Mar, están tomando, cada uno en su particularidad y a su propio ritmo, la ruta abierta – con todo éxito – por la comunidad de Freirina.

¿Qué importancia tiene hoy, pues, lo local, lo comunal y el Municipio? ¿Qué tienen que ver o qué tipo de relación se puede dar entre las inquietas comunidades locales de hoy y los viejos y destartados municipios? ¿Qué es, en definitiva, el Municipio? ¿Es parte del Estado o es parte de la Sociedad Civil? ¿Es parte de la 'representatividad' abstracta de la Nación, o es parte concreta de la 'soberanía' propia de las comunidades locales? Y cabe repetir la pregunta inicial de esta conversación ¿por qué no hay ni Historia ni Ciencia Social ni Política formal en Chile sobre el 'problema municipal'?

El Municipio no ha tenido en Chile una definición clara. Digamos que ha sido el 'pariente pobre' del Estado. El área elemental, pero 'rara', de la política. La sombra institucional persistente, que sigue a todas partes, sin éxito, a los científicos sociales. Por eso, una vez más: ¿cuál es la verdadera naturaleza constitucional, histórica y política del Municipio?

Para empezar, podemos establecer cuatro etapas en la historia real del Municipio en Chile. Donde, en términos de origen absoluto, cabría decir que, antes, mucho antes que el Municipio fueran Municipio, la comunidad local ya era comunidad local. Si existieron municipios, fue porque existieron, desde mucho antes, comunidades locales. Gente viviendo juntas. Familias arranchadas en vecindad. Por eso la comunidad se definió siempre, en los documentos antiguos, con una fórmula consagrada: "conjunto de vecinos con casa poblada". El 'pueblo', la 'aldea', la 'villa', el 'lugar' donde se instalaron los 'fundadores' o proge-

nitores. Ese lugar, el lugar de los padres, fue y es, de hecho, la verdadera 'patria'. El nido original.

Existen cuatro períodos importantes. El primer período se inicia en Europa, desde la caída del Imperio Romano. Con la caída del Imperio Romano (siglo V) cayó también el Estado. Desde ese siglo hasta el siglo XV no existió, en Europa, nada que pudiese llamarse propiamente Estado. Y por aquí y por allá, castillos feudales e iglesias medievales. El grueso de la población, la masa popular, debió, pues, subsistir por sí misma. Y el mejor y más seguro modo de sobrevivir era aglomerarse en un punto y trabajar la tierra colectivamente, ayudándose los unos a los otros. Así surgieron aglomeraciones de campesinos y artesanos 'libres', que fueron dando vida a una gran cantidad de 'pueblos' de aldeanos, villanos y lugareños. Y eran libres porque ni formaban parte de las tribus germanas, ni de los siervos de la gleba feudal ni de los acólitos de las villas episcopales. Ellos deciden dónde producir, qué producir, cómo producir: desplegaron, pues, de partida, la soberanía productiva, madre de todas las soberanías. Naturalmente, los aldeanos o villanos se reunían para resolver lo que tenían que resolver. Y para eso diseñaron un espacio: la 'plaza'. Que devino en lo que se ha entendido después como 'espacio público'. El espacio donde el pueblo se reúne para decidir, para vender, para hacer procesiones religiosas, para celebrar los carnavales de su identidad colectiva y, en definitiva, para auto-gobernarse. De ese modo, la villa o aldea deviene en motivo de identidad colectiva y de orgullo 'ciudadano'.

Es triste que en nuestro país no tengamos carnavales pueblerinos. No celebramos nuestras identidades comunitarias a toda fanfarria, como fue antes. Los pocos carnavales que tenemos son todos religiosos (La Tirana, la Virgen de Andacollo, etc.) o bien vinculados a la independencia 'nacional' y al Ejército de 'la Patria'. No es coincidencia que la ausencia de una Historia Municipal y la ausencia de carnavales comunitarios sean parte constitutiva de la historia reversa, oculta, de nuestra sociedad.

Aquello que surgió en Europa permaneció latente a lo largo de diez siglos. Y en él germinó la realidad y el concepto de ciudadanía; cuyo significado es: la condición de pertenencia a una comunidad. No a una ciudad, sino a una comunidad real. Porque la soberanía es un concepto colectivo, no radica en el individuo, implica una decisión colectiva y ésta, a su vez, exige deliberación colectiva. Un individuo por sí solo no delibera. No puede hacerse cargo, legítimamente, de los problemas colectivos. La soberanía es una voluntad colectiva, y ésta se constituye como tal en la deliberación. Por eso que el voto individual, en la perspectiva que estamos utilizando, no es un ejercicio de verdadera soberanía.

El propio Carlos Marx fundó su teoría revolucionaria sobre la idea de que "el ser humano es un ser social". Implicando que el hombre vive en plenitud su humanidad en tanto pertenece a una comunidad. Por eso es que la pérdida de esa pertenencia es la peor "enajenación" que puede experimentar el hombre. Los griegos llamaban "idiota" al individuo que no vivía en comunidad. Rousseau lo llamaba "rufián" y era aquel que no regía

su vida por principios definidos por la comunidad, sino por sus instintos o por razones cualesquiera. Marx señaló que, por eso mismo, el deber de un ciudadano que ha perdido el lazo con la comunidad es reconstituirlo, y esta recuperación o reconstitución es precisamente el fundamento de la acción revolucionaria. La revolución, para él, no era sólo derribar el régimen gobernante, sino, esencialmente, reconstituir el lazo comunitario, socialista o comunista. El mismo Jesucristo planteó "amaos los unos a los otros", que significa que es necesario ser solidarios, fraternales, tener cosas en común. Es decir: vivir en comunidad. No es extraño que los jóvenes de los años '60s, concordando con las encíclicas de Juan XXIII, comenzaran a constituir y a vivir en comunidades cristianas, de base. Aristóteles, entre los griegos, señaló que "la esencia de la democracia son los sentimientos de amistad entre los ciudadanos"; la amistad es y debía ser el lazo interno que constituía la esencia democrática de la polis. Nos amamos unos a otros y formamos un colectivo que es la polis. Muchísimos autores han visto el lazo comunitario como la esencia del ser humano.

El punto es que los 'pueblos' o 'aldeas' terminaron expresando su unidad y fraternidad interior en una institución de autogobierno que llamaron Cabildo. El Cabildo fue por siglos y siglos el órgano de expresión directa de la soberanía popular. Decir 'Cabildo' era decir soberanía popular. El Cabildo, como tal, fue, por eso, una entidad anterior al moderno Estado Nacional, que sólo se configuró como tal después de los siglos XV y XVI, y como un fenómeno superestructural, asociado a la conjunción y alianza de tres conceptos o soberanías abstrac-

tas y universales: la soberanía divina de los reyes (monarquías absolutas), el poder universal de Dios (la Iglesia Católica), y el predominio mundial del dinero (capital comercial). El Derecho que surgió de allí se sustentó en ideas universales, abstractas y debió expresarse por escrito (no en costumbres) y en base a conceptos abstractos, religiosos o filosóficos. Naturalmente, este Derecho entró en colisión y conflicto con el derecho no escrito y consuetudinario de 'los pueblos', centrados, en cambio, en la soberanía popular.

Las comunidades locales debieron luchar, pues, contra la triple alianza de los poderes 'universales', unidos éstos por el lujo renacentista, el fanatismo de la fe, el poder corrosivo del dinero y la fuerza bruta de los ejércitos mercenarios. Estando en desigualdad material, la economía de los pueblos entró en crisis. Se inició el desbande. Los jóvenes aldeanos no pudieron seguir viviendo en ellos y debieron echarse al camino, convirtiéndose en vagabundos o bandidos. Sin más alternativa para vivir, como dijo Marx, que vender su fuerza muscular de trabajo por un mísero salario. Fue esta masa marginal la que fue enganchada para conquistar y colonizar Hispanoamérica...

Lo importante para nuestra historia fue que la masa social marginal que vino a América (ex campesinos, ex artesanos, ex lacayos, vagabundos, etc.) tenían en su memoria la cultura de los 'pueblos libres': la soberanía productiva, el linaje pueblerino, el orgullo local, el sentido de soberanía ajena a los poderes superiores, etc. Por eso los colonos resistieron la imposición directa del Derecho Divino de los Reyes. Por eso fundaron cabil-

dos soberanos dondequiera que fueron. Por eso don Pedro de Valdivia se hizo elegir Gobernador tres veces por el Cabildo de Santiago antes de ratificar ese cargo con el Rey. Sin el pase del Cabildo su cargo no habría tenido verdadera legitimidad. La cultura de la autonomía colonial permaneció en Chile fuertemente arraigada a lo largo de toda la Colonia y hasta bien avanzado el siglo XIX. Fue esa memoria la que, en 1822, hizo valer su sentido de soberanía, y dio lugar a la formación de las Asambleas de Pueblos Libres tanto de la provincia de Concepción como de la de Coquimbo. Ambas asambleas, de común acuerdo, acordaron desacatar la dictadura de Bernardo O'Higgins, obligándolo a renunciar. Ése fue el primer ejercicio de real soberanía ciudadana realizado en Chile independiente. Y todo eso sin disparar un tiro, a pesar de que contaban con el apoyo del General Ramón Freire y del Ejército de La Frontera. La verdad histórica es que O'Higgins no abdicó como un puro gesto generoso del "héroe de la Patria", sino que fue derribado por una ejercicio libre de soberanía ciudadana, que no aceptó su dictadura.

Tras el derrocamiento del Dictador, los "pueblos libres" se dieron a la tarea de reunirse, pueblo por pueblo, para deliberar y diseñar, por voluntad soberana, el tipo de Estado que, según los ciudadanos, debía existir en Chile. Así se abrió el primer proceso constituyente de la historia de Chile. El único, por lo demás, promovido desde y por las bases ciudadanas y las comunidades de base. Existían entonces alrededor de 50 pueblos en Chile, la mayoría distantes los unos de los otros y centrados en trabajos productivos de subsistencia. Sólo Santiago era distinto, por dos razones: la

primera, porque era el centro de las instituciones políticas y administrativas del Estado Imperial español, las cuales eran jerárquicas, autoritarias y centralistas. Segundo, porque era una ciudad con pocas riquezas naturales y productivas, razón por la que basó su riqueza en el control del comercio exterior de todo el país y del circulante monetario. Los 49 pueblos restantes estaban centrados, como se dijo, en la producción local, en la vida comunitaria y en el autogobierno a través del Cabildo. De ese modo, mientras la llamada "aristocracia" santiaguina adquirió una noción *centralista y autoritaria del poder* (compró con dinero mercantil varias de esas magistraturas imperiales), las comunidades provinciales desarrollaron, en cambio, una acrisolada *experiencia democrático-participativa del poder*.

¿Cómo construir, entonces, el Estado? O se partía de la autonomía local, de la democracia de los pueblos y, por tanto, del Cabildo como piedra angular de todo, o se partía de la Nación, del Estado Unitario, del centralismo y de la hegemonía absoluta de Santiago. Ese fue el dilema central del primer proceso constituyente chileno. Ese fue el conflicto que, en términos estrictamente ciudadanos, lo ganaron éstos al lograr establecer la Constitución de 1828. Cuyo fundamento fue el viejo principio de que la soberanía popular radica en la comuna y, por tanto, en el Cabildo. Esa Constitución fue la derrota política de Santiago. Pero la aristocracia santiaguina no aceptó esa Carta Fundamental y organizó un ejército mercenario, con el cual logró vencer a los "pueblos" en la batalla de Lircay, en 1830. Tras esa sangrienta batalla, la elite de Santiago impuso a todo Chile, dictatorialmente (Diego Portales), la Constitu-

ción liberal, centralista, autoritaria y mercantil de 1833.

Ahí se inició la tercera etapa del Municipio (o Cabildo) en Chile. Que equivale a su Edad Media. Al período en que fue despojado de lo que por más de 10 siglos siempre había tenido como su esencia medular: la soberanía popular. El auto-gobierno local. Porque, de hecho, los vencedores de Lircay se movieron para enterrar, para siempre, la soberanía popular y la existencia del Cabildo como la institución que contenía y expresaba directamente, sin intermediaciones, esa soberanía. Porque, desde 1833, construyeron un Estado que ignoró, aisló y marginó los municipios, borrando incluso la palabra Cabildo en el texto constitucional. El Cabildo se extinguió y los municipios no tuvieron su Ley Orgánica sino hasta 1854. Pasó una generación entera en que la institucionalidad local no tuvo legalidad alguna, cuando las comunidades locales fueron gobernadas desde una férrea cadena centralista, que empezaba con los Ministros y se extendía hacia abajo con los Intendentes, Gobernadores, Subdelegados e Inspectores, donde los dos primeros tenían dominio total sobre los emergentes municipios. El primer Estado Nacional desechó rotundamente la anti-quísima institucionalidad comunal. Los españoles habían reconocido no sólo a los 'pueblos' coloniales, sino también a los 'pueblos de indios' de los mapuche. El régimen que estableció Portales no reconoció soberanía a ningún pueblo. Incluido el pueblo mapuche. Todos fueron 'chilenizados', esto es: 'nacionalizados'.

Y desde 1854, los municipios chilenos se hicieron cargo de todas las funciones y servicios que el poderoso Estado centralista y mercantil no quería servir: la educación, la salud, el trabajo, la producción, el abasto de las ciudades, los caminos, etc. Porque el Estado Nacional fue fundado, sobre todo, para defender (o agrandar) las fronteras exteriores, para relacionarse con las grandes potencias y para comerciar con todas las naciones del mundo, pero no para desarrollar el mercado doméstico e integrar las gigantescas masas mestizas y marginales que vagabundeaban por el país. La Ley de 1854 recargó al Municipio con todas las tareas internas que el Estado portaliano no quiso asumir, pero, al mismo tiempo, no le facilitó los recursos financieros para realizarlas eficientemente. El resultado fue una crisis catastrófica en salud, educación, empleo, producción, etc.

Se sabe que, si el Cabildo provino de la historia interna de las masas populares europeas que sobrevivieron cuando no había Estado, el Municipio como tal provino del Imperio Romano, donde fue una subdivisión territorial menor del Estado central. Así también lo entendió y lo implementó Napoleón Bonaparte. Diego Portales y sus seguidores, actuaron, pues, más en la lógica imperial-centralista romana que en la lógica del Derecho Consuetudinario de los 'pueblos'.

¿Cuál fue el resultado del centralismo autoritario y mercantil impuesto por Santiago? El empobrecimiento progresivo de las provincias y la emigración progresiva de su población hacia la capital. Por eso Santiago, como metrópoli, se constituyó como un centro patricio y mercantil rodeado por tres de sus cuatro costados por

un gigantesco cinturón de poblaciones populares. Ranchos al principio, conventillos más tarde, poblaciones callampas en seguida, campamentos y luego poblaciones y villas de habitaciones baratas. La ciudad parisina con la que soñó el patriciado chileno y el mismo Vicuña Mackenna, ha vivido asfixiada por la masa emigrante y popular (sus víctimas), que la han obligado a escapar hacia el Este, hacia las montañas (Barrio Alto) y últimamente hacia Colina y Chicureo.

La mole estatal de Santiago aplastó las provincias hasta destruir, demigajándolas, sus comunidades. Hoy, la mole de migajas sociales acosa y expulsa las elites mercantiles santiaguinas contra las montañas. El Cabildo ha muerto, pero sus comunidades fantasmales toman hoy, con muda perseverancia, su venganza secular.

La soberanía popular, sin embargo, aun sin memoria de su pasado, no muere. Reaparece por aquí y por allá. Subterráneamente, buscando y horadando nuevos caminos, como los topos. Y aflora de repente, cuando nadie la espera, de una forma o de otra. Porque no sólo hay comunidades territoriales con forma de pueblo o aldea o ciudad. Hay también comunidades móviles, semi-nómades (como el peonaje mestizo del siglo XIX o los jóvenes raperos o traficantes de hoy) y también comunidades barriales, de esquina, de calle, de rincón. Y desde 1920 hasta hoy podemos detectar, en los pliegues de la historia social de la ciudadanía, diversos sustitutos de soberanía popular, variantes infinitas de cabildos locales, fragmentos comunitarios que estallan cuando menos se piensa y movimientos convergentes anunciadores de cambio social.

Enumero, como al pasar:

a) Las llamadas “combinaciones” de Mancomunal, que fueron de algún modo el equivalente de los pueblos libres que derrocaron a O’Higgins y el instrumento asociativo que utilizó Luis Emilio Recabarren para educar y desarrollar la soberanía popular y para dominar precisamente los municipios;

b) Después surge, como todos sabemos, la toma de terreno y la formación de campamentos, que son ejercicios de autonomía, de “acciones directas” que obligaron al Estado a legalizar lo ilegal. La ‘toma’ alcanzó gran legitimidad, pues la utilizaron luego los trabajadores, los campesinos, los estudiantes, y hasta los católicos se tomaron la Catedral. Y una toma y otra toma, al enhebrarse entre sí, influyeron sobre un territorio amplio. Diríase: sobre una comuna completa. Y así surgieron los Cordones Industriales y, sobre todo, los Comandos Comunales. El ‘poder popular’ que surgió de las ‘tomas’ (formas espontáneas de soberanía popular) se extendió por todo Chile, a contrapelo de la legalidad y del Parlamento. Derrocado Allende y vencida la Izquierda, el ‘poder popular’, sin embargo, anclado en lo local, no murió. Al contrario: creció y se diversificó. Pinochet quiso vencerlo del mismo modo que había despanzurrado las organizaciones leninistas, pero no pudo. Las redes comunitarias, amotinadas entre 1983 y 1987, lo vencieron. Y Pinochet tuvo que transar. A río revuelto, ganancia de la Concertación.

c) El movimiento poblacional, bajo Pinochet y aun bajo la Concertación, ha tendido a permanecer autónomo y agazapado. Porque ahora tiene una gran memoria colectiva, que la transición no pudo diluir. Porque supo levantar ollas comunes para sobrevivir, comités de autoconstrucción de viviendas, comités de derechos humanos, talleres productivos y culturales, etc. Supo depender de sí mismo, y como la Concertación dejó de lado el socialismo y el populismo, el movimiento poblacional no vio la necesidad de re-clientelizarse con la clase política. Las 22 jornadas nacionales de protesta obligaron a la dictadura, como se dijo, a negociar. Porque esas protestas le demostraron al mundo (específicamente a los ojos y oídos del capital financiero) que Chile, bajo Pinochet, era ingobernable. Pues el capital financiero sólo baja, se posa e invierte donde hay plena ‘gubernabilidad’. Esto es: un Estado de Derecho respetado (aunque no sea respetable). Y Pinochet no era respetado ni era respetable. Resultado: el capital financiero no vino. No invirtió y Chile siguió nadando en la miseria. Pinochet razonó: ‘si me voy y le dejo el Estado Neoliberal a la Concertación (manteniendo la Constitución Neoliberal de 1980) el capital financiero internacional vendrá, invertirá y mi modelo neoliberal chicagiano se desarrollará y perdurará. Entonces, bueno, me voy’. Y se fue. Y eso, precisamente las razones por qué se fue, quedó en la memoria popular. Porque fue una victoria popular, por mucho que la Concertación se la atribuyera a sí misma. O a su campaña publicitaria del “NO”.

d) Y que eso era así, lo ha demostrado la irrupción de nuevas manifestaciones parciales de autonomía y soberanía popular, desde 2001 (“mochilazo”), desde el 2005-2006 (“pingüinazo”) y desde 2011 (movimientos territoriales y estudiantil). Son los nuevos “movimientos sociales”, en los que la consigna central es: “la asamblea manda, señores, y no queremos dirigentes ni partidos, sino voceros”. Con la irrupción de este principio, la vieja política –la parlamentarista profesional, que se instaló en Chile desde 1925 hasta hoy– quedó bajo una espada de Damocles. Los políticos profesionales tienden todavía a mantener su pretendida infalibilidad política y su autoritarismo, con olvido del mandato ciudadano y la representatividad limitada que les corresponde (considerar la abrupta respuesta del ex Presidente del Senado, Camilo Escalona, a la sugerencia que le envió a él y a otros parlamentarios Camila Vallejos), pero saben, en su subconsciente, que los movimientos sociales actuales están por revocar la representación ilimitada que se han auto-arrogado los políticos profesionales de siempre.

La cuarta etapa de la historia municipal está, pues, por escribirse. El tiempo histórico que vivimos muestra, de un lado y de otro, que están renaciendo las comunidades locales y que están levantando las lápidas que por casi dos siglos han sepultado la soberanía popular, local, regional y nacional. De continuar este proceso, esta historia social y cultural profunda, es probable que presenciemos el renacer de la Comuna Autónoma (tan falseada por la Ley de 1891) y, sobre todo, la posibilidad de que el Estado se construya integrando la Comuna (o Municipio) como su piedra angu-

lar (tal como se hizo en la Constitución de 1828). Un Estado que no se construye sobre principios abstractos (como Nación) y verticales descendentes (como Gobernabilidad) sino sobre experiencias y memorias concretas (como la de las Comunidades Locales) y sobre ejercicios reales y legítimos de soberanía popular (como los de la llamada Gobernanza). Un Estado en que la ciudadanía delibere, decida e imponga propuestas y mandatos, para después de eso –y sólo después de eso– elegir los representantes que deban ejecutar ese mandato, de forma tal que, si no lo hacen o lo hacen mal, puedan ser revocados de sus poderes y juzgados como corresponda en las mismas comunidades ciudadanas que los mandataron.

Porque esto fue lo que se vivió en la época de los Cabildos. Lo que hicieron los pueblos desde el siglo XVIII y, por lo menos, hasta 1828. Y esto fue también lo que hicieron sus sustitutos: las mancomunales, que entre 1918 y 1925 propusieron leyes de distinto tipo e, incluso, en 1925, un proyecto popular de Constitución Política del Estado.

La resurrección de las comunidades locales trae consigo, pues, el fin de la edad media ciudadana en Chile. Ese largo período en que sólo se nos permitió el uso del “derecho a petición”. Cuando luchábamos para presentar, con humildad, sea a los patrones, sea al Estado, un modesto “pliego de peticiones”. Pedir y pedir es mendicar. Y mendicar no es sólo pobreza, sino indigencia ciudadana. Hemos llegado, quizá, a la época de reemplazar el peticionismo por el autogobierno, la auto-educación y el ejercicio de la soberanía popular en lo local, regional y nacional. La globalización a ultranza

no deja otra alternativa. La clase política no es soberana ni puede ser profesional, menos aun auto-reproductiva: los políticos son, apenas, nuestros mandatados. Nuestros funcionarios.

Todo esto no es otra cosa, sin embargo, que un aprendizaje lento. El desarrollo de un poder soberano constituyente es un laborioso proceso de auto-educación ciudadana. No es llegar y convocar, por tanto, a una Asamblea para Marzo del 2014 o abril del 2016. Como me dijo uno de los directivos de la asamblea de Freirina "no tiene sentido empezar por llamar a una Asamblea Constituyente éste o el próximo año, porque eso equivale a construir una casa desde el techo hacia abajo; si aquí lo importante es apostar y alimentar el proceso constituyente". Ésta es, sin duda, la verdadera política. La política profunda, por soberanía.

Y la soberanía se despliega sobre un saber propio. Sobre su propia capacidad para generar saber y poder. No necesitamos, por eso, estar importando desesperadamente teorías y modelos foráneos. Imitando lo externo. Necesitamos auto-educarnos en lo propio y por nosotros mismos. El tiempo de las ideologías, por muy respetables que sean, ha pasado ya para nosotros. En los años '60s nos colgamos de todo lo externo: del maoísmo, del leninismo, del stalinismo, del trotskismo, del guevarismo, del social-cristianismo, y en los '80s del post-modernismo, del neoliberalismo, etc. Hemos vivido y luchado alienándonos intelectualmente. Es tiempo de recordar, pensar y deliberar. Siglos de historia –un bicentenario completo– se ha aposado dentro de nosotros: tenemos fundamentos y premisas culturales de sobra. Es nuestra Memoria Social, recargada.

7

NORMAS GENERALES DE PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN REVISTA IBEROAMERICANA DE ESTUDIOS MUNICIPALES.

ALCANCE Y POLÍTICA EDITORIAL

RIEM – Revista Iberoamericana de Estudios Municipales tiene como objetivo difundir la investigación relacionada con el quehacer municipal, en el ámbito académico nacional y extranjero.

Los trabajos que se publican son inéditos y de investigación, provenientes de las diversas áreas de investigación relacionadas con el mundo municipal, y su quehacer en el espacio local. Se publican prioritariamente artículos que se fundamentan en investigaciones producto de proyectos Fondecyt (Conicyt) o equivalentes (por ejemplo, proyectos de investigación interna universitaria u otros). Los artículos deben ceñirse estrictamente a las Normas de Publicación de la Revista.

La evaluación de los artículos es llevada a cabo por pares externos nacionales y extranjeros, quienes consideran aspectos como la originalidad de la investigación o manuscrito y la

relevancia para el conocimiento científico de la investigación municipal y sus diversas áreas de acción, como salud, educación, seguridad, uso de tecnología, entre otras.

TIPOS DE PUBLICACIÓN

La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM), acepta trabajos originales o inéditos, principalmente de investigación:

- a. Artículos o Avances de Investigación: trabajos que presenten avances o resultados de investigaciones, indicando fecha de inicio y finalización de la investigación y las entidades ejecutoras.
- b. Artículos de Reflexión: aquellos trabajos que analicen o interpreten, algún tema de elección libre, inscritos en una temática específica.
- c. Reseñas o reseñaciones bibliográficas: revisiones de libros y artículos.

NORMAS DE PRESENTACIÓN

La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales recibe colaboraciones para su publicación de acuerdo con las siguientes normas:

- a. Los textos deberán ser originales e inéditos.
- b. Se recibirán trabajos en español, portugués e inglés.
- c. Los Artículos de Investigación y Reflexión, deberán tener una extensión mínima de 9.000 y máxima de 10.000 palabras (incluyendo título, tablas, figuras y referencias bibliográficas).
- d. Las Reseñas o Recensiones Bibliográficas, deberán tener una extensión mínima de 1.000 y máxima de 2.000 palabras, incluyendo título, tablas, figuras y referencias bibliográficas).
- e. Se deberá anteponer 2 abstract del trabajo (español, inglés o portugués), de no más de 120 palabras cada uno y cinco palabras claves en ambos idiomas.
- f. En un documento separado, deberá incluirse una biografía breve de cada uno de los autores que no exceda de 100 palabras (incluyendo sus grados académicos más relevantes, las instituciones académicas en las cuales se cursaron y cargos actuales). No debe olvidarse de incluir: nombre completo del/os autor/es; filiación institucional, correo postal, correo electrónico, teléfono, fax, ciudad y país.

EVALUACIÓN

La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales informará a cada autor del recibo del artículo enviado.

El Editor decidirá sobre el envío de los artículos recibidos a pares evaluadores para su revisión. Todos los artículos serán sometidos a arbitraje por parte de dos evaluadores independientes (evaluación ciega), especializados en el área. En caso de disidencia, será el Editor quien decida sobre la evaluación del artículo. La evaluación será comunicada vía correo electrónico a los autores, en un plazo no superior a 40 días como máximo desde, el cierre de la convocatoria. Por último, el Editor informará al autor, si el artículo fue aprobado, aprobado con recomendaciones o rechazado para su publicación.

Aquellos autores cuyos artículos o notas de investigación sean publicados, recibirán 2 copias del ejemplar de la revista donde éste apareció. Ante cualquier consulta sobre la presentación de artículos o evaluación de los mismos, pueden consultar al Editor:

Sr. Andrés Chacón Romero.
revista@ichem.cl

NORMAS BÁSICAS DE ESCRITURA (SEGÚN LA A.P.A.)

a) Niveles de títulos: el cuerpo del texto deberá ser subdividido mediante los siguientes niveles de títulos:

- Principal, en negrita, centrado y caja alta (mayúsculas)
- Secundario, en cursiva, margen izquierdo y caja alta
- Terciario, en cursiva, margen izquierdo, caja baja y el texto en la misma línea.

b) Alineación: el texto deberá estar alineado a la izquierda, exceptuando las citas bibliográficas de más de 40 palabras.

c) Palabras en negrita: No se utilizan. Para enfatizar se utilizan las cursivas en los siguientes casos:

- Palabras en otros idiomas (incluido el latín). En este caso, también se pueden utilizar las comillas.
- Símbolos estadísticos y palabras algebraicas.
- Palabras, letras o frases que aparecen mencionados como símbolos o ejemplos.
- Transcripciones de registros orales.

d) Extensión de los párrafos: Cada párrafo no podrá tener menos de tres oraciones ni más de ocho. Ello ayuda a la mejor comprensión del texto. Lo mismo ocurre con las oraciones: ellas no podrán exceder las tres líneas.

e) Mayúsculas o caja alta: No se utilizarán las mayúsculas en ninguno de los siguientes casos:

- Para nombrar autores en el cuerpo del texto.
- Para nombrar autores en la lista de Referencias.
- Para enfatizar palabras dentro del texto.

f) Siglas: Cuando se hace mención por primera vez en el texto a una sigla, deberá indicarse el nombre completo de la institución y entre paréntesis la sigla. Posteriormente, podrá utilizarse la sigla en reemplazo del nombre completo de la institución.

g) Abreviaturas: Las abreviaturas que se utilizarán en el texto deben explicarse al inicio de éste en un índice especial para ello. La primera vez que se utilice la abreviatura en el texto, deberá indicarse la palabra completa y entre paréntesis la abreviatura. En lo que siga, se podrá utilizar solamente la abreviatura.

h) Expresiones numéricas:

Guarismos: se utilizan números en los siguientes casos:

- En números de 10 y mayores (15 hombres)
- En números menos de 10 que expresen comparaciones en la misma frase con números mayores (5 de cada 10 alumnos)
- En unidades de medida (el tamaño es de 12 x 14)
- En las funciones estadísticas (1er. Cuartil)

- En los números que representan fechas, tamaños, tiempo, cantidades porcentuales, monedas, etc. (3 años, 2 semanas, 1h 34 mn, el 30 de marzo de 1994).

En palabras: escriben los números en letras en los siguientes casos:

- En números menores de 10 (cinco ensayos, ocho veces).
- En los números cero y uno.
- Al principio de una oración (Quince navegantes).
- En fracciones (Un tercio de los consultados).
- En fechas o acontecimientos históricos (Dieciocho de Septiembre, Los Diez Mandamientos).

i) Pie de página: Los pie de página sólo se utilizan para la elaboración de citas explicativas. Se ubica un número superíndice en la palabra a aclarar y en la parte inferior de la página se efectúa la aclaratoria. La numeración debe hacerse en forma ascendente y consecutiva.

Los pie de página no se utilizan para efectuar citas bibliográficas.

Tablas, gráficos, figuras e ilustraciones

- Cada tabla, gráfico, figura y/o ilustración que el autor utilice en el cuerpo del texto deberá estar indexada en una página exclusiva para ello.
- A cada tabla, gráfico, figura y/o ilustración deberá asignarse numeración consecutiva, de acuerdo al orden en que aparezcan en el trabajo.
- Al inicio de cada tabla, gráfico, figura y/o ilustración deberá llevar un título que la identifique. Si la tabla, gráfico, figura y/o ilustración no son propiedad del autor o de los autores, deberá indicarse la referencia.

Referencias

Libros: Autor (apellido –sólo la primera letra en mayúscula-, coma, inicial del primer nombre (y del segundo, si lo hay), punto. En caso de varios autores, éstos se separan con una coma y antes del último con una “y”. Año de publicación entre paréntesis, punto. Título completo de la obra en cursiva, punto. Ciudad de edición, dos puntos, editorial.

Coulon, A. (1988). *La etnometodología*. Madrid: Cátedra

Capítulos de libros colectivos o actas: Autores y año (como se indicó anteriormente), título del capítulo, punto. Luego la palabra "En", nombre de los autores del libro (inicial, punto, apellido); (Eds.) o (Dir.) o (Comps). Título del libro en cursiva, páginas que ocupa el capítulo entre paréntesis, punto. Ciudad de edición, dos puntos, editorial.

Singer, M. (1994). Discourse Inference processes. En M. Gernsbacher (Ed.), *Handbook of Psycholinguistics* (p.p. 459-516). New York: Academic Press.

Artículos de revistas: Autores y año (como en los casos anteriores). Título del artículo, punto. Nombre completo de la revista en cursiva y coma, volumen en cursiva, número de la revista entre paréntesis y pegado al volumen, coma, página inicial, guión, página final, punto.

Gutiérrez Calvo, M. y Eysenck, M.W. (1995). Sesgo interpretativo en la ansiedad de evaluación. *Ansiedad y Stress*, 1(1), 5-20.

Referencias de información contenidas en la web:

Artículo de revista consultado en versión web pero con edición impresa y electrónica idénticas (en general, están en formato PDF):

Vandenbos, G., Knapp, S. y Doe, J. (2001). Role of reference elements in the selection of resources by psychology undergraduates [Versión electrónica]. *Journal of Bibliographic Research*, 5, 117-123.

Artículo de revista consultado en versión web pero con edición impresa y electrónica parecidas pero no idénticas:

Vandenbos, G., Knapp, S. y Doe, J. (2001). Role of reference elements in the selection of resources by psychology undergraduates. *Journal of Bibliographic Research*, 5, 117-123. Recuperada 13 de Octubre de 2001, de <http://jbr.org/articles.html>

Artículo en e-journal (sin edición impresa):

Fredrickson, B. L. (2000, 7 de Marzo). Cultivating positive emotions to optimize health and well-being. *Prevention & Treatment*, 3, Artículo 0001a. Recuperado 20 de Noviembre de 2000, de <http://journals.apa.org/prevention/volume3/pre0030001a.html>

En este ejemplo, la primera fecha es la de publicación del artículo en la red, y la segunda es la de su recuperación de la red por parte del lector.

Documentos sin autor conocido (poner título del documento) ni fecha (poner s.f., sin fecha):

GVU's 8th WWW user survey (s.f.). Recuperado 8 de Agosto de 2000, de <http://www.cc.gatech.edu/gvu/user-surveys/survey1997-10/>

Documentos disponibles en la web de una universidad o departamento:

Chou, L., McClintock, R., Moretti, F. y Nix, D. H. (1993). Technology and education: New wine in new bottles: Choosing pasts and imagining educational futures. Recuperado 24 de Agosto de 2000, de Columbia University, sitio web del Institute for Learning Technologies: <http://www.ilt.columbia.edu/publications/papers/newwine1.html>

Tesis:

Mendoza, L.E. (1969). La orientación como técnica pedagógica. Su aplicación en Panamá. Tesis doctoral no publicada. Universidad Complutense, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, Madrid.

Diccionarios:

Real Academia Española (1992). Diccionario de la lengua española (tms. I y II) (21ª Edición). Madrid: España

Enciclopedias:

Planeta (Ed.) (1981). Nueva Enciclopedia Larousse (Vols. 1-10). Barcelona, España: Autor

Diarios y periódicos:

Artículos con autor:

Sandoval, W. (2003, 28 de noviembre). Feria del Software en Venezuela. *El Nacional*, p. A 18.

Artículos sin autor:

Via Crucis por la paz y la libertad. (2004, 10 de abril). *El Nacional*, p. C 8

Editorial:

Una gran gesta ciudadana. [Editorial] (2003, 28 de noviembre). *El nacional*, p. 10

Papers de congresos, conferencias, seminarios, etc:

Pérez Gómez, Angel (1992). La formación del profesor como intelectual. Simposio Internacional sobre Teoría crítica e Investigación Acción, Valladolid, 1-4 abril,(paper).

COMUNICACIONES

Las colaboraciones deben ser remitidos a Andrés Chacón Romero, Editor de Revista Iberoamericana de Estudios Municipales.

Coordinación Editorial:
Marisol Osorio Ramírez

Correo Electrónico:
revista@ichem.cl

Teléfonos:
(56-2) 885 7743

Dirección:
Gaspar Banda 3810. San Miguel R.M.

WEB:
www.ichem.cl

GENERAL RULES FOR PUBLICATION AND PRESENTATION IBEROAMERICAN MAGAZINE OF MUNICIPAL STUDIES

SCOPE AND EDITORIAL POLICY

RIEM – The Iberoamerican Magazine of Municipal Studies aims to spread the investigation related to municipal work in domestic and foreign academic scope.

Papers that are published are unreleased researches from various areas of investigation related to the municipal world, and its work in the local area.

Published articles are mainly those that are primarily based on researches that are a result of Fondecyt projects (Conicyt) or equivalent (e.g., university internal research projects or other). The articles must strictly adhere to the Rules for Publication of the Magazine.

The assessment of the articles is carried out by external peers both national and foreign, who consider aspects such as the originality of the research or manuscript and the relevance to scientific knowledge of municipal research and various areas of action, such as health, education, security, and use of technology, among others.

TYPES OF PUBLICATION

The Iberoamerican Magazine of Municipal Studies (RIEM) accepts original or unpublished works mainly of research:

- a. Articles or Research Advances: papers that show progress or results of research, indicating date of beginning and completion of the investigation and the executing agencies.
- b. Discussion Articles: those who analyze or interpret some free choice issue inscribed on a specific theme.
- c. Reviews or bibliographic reviews: books and articles reviews.

PRESENTATION STANDARDS

The Iberoamerican Magazine of Municipal Studies (RIEM) receives collaborations for its publication in accordance with the following rules:

- a. The texts must be original and unpublished.
- b. The articles will be received in Spanish, English and Portuguese.
- c. The articles for research and discussion must have a minimum extension of 9,000 and maximum of 10,000 words (including title, tables, figures and references).
- d. Book Reviews must have a minimum extension of 1.000 and maximum of 2.000 words (Including titles, tables, figures and references).

e. 2 abstract should precede the article (in Spanish, English or Portuguese), not more than 120 words each and five key words in both languages.

f. In a separate document, it should be included a brief biography of each of the authors that does not exceed 100 words (including their most relevant academic degrees, occupations and current occupations, and a list of major publications.) You must remember to include: full name of the author(s), institutional affiliation, mailing address, e-mail, phone, fax, city and country. Also, in case of more than one author, indicate who is the person designated for the electronic communication.

g. Presentation standards under APA rule.

EVALUATION

The Iberoamerican Magazine of Municipal Studies (RIEM) will inform receipt of articles to each author.

The Editor will decide on sending the articles received for review to peers reviewers review. All articles will be subject to arbitration by two independent reviewers (blind evaluation), specialized in the area. In case of dissent, it will be the Editor who will decide on the evaluation of the article. The evaluation will be sent to authors, via email, not later than 40 days from the end of the call. Finally, the Editor will inform the author if the article was approved, approved with recommendations or rejected for publication.

Those authors whose articles or research notes are published will receive 5 copies of the journal issue where it was published.

Should you have any questions about articles' submission or their evaluation, you may seek advice from the Editor:

Mr. Andrés Chacón Romero.
revista@ichem.cl

COMMUNICATIONS

Contributions should be sent to Andrés Chacón Romero, Editor of "Revista Iberoamericana de Estudios Municipales".

Editorial Coordinator:
Marisol Osorio Ramírez

Email:
revista@ichem.cl

Telephone:
(56-2) 885 7743

Address:
Gaspar Banda 3810. San Miguel R.M.

WEB:
www.ichem.cl

NORMAS GERAIS DE PUBLICAÇÃO E APRESENTAÇÃO REVISTA IBEROAMERICANA DE ESTUDOS MUNICIPAIS

ALCANCE E POLÍTICA EDITORIAL.

RIEM – Revista Iberoamericana de Estudos Municipais tem como objetivo difundir a investigação relacionada com o que fazer municipal no âmbito acadêmico nacional e estrangeiro.

Os trabalhos que se publicam são inéditos e de investigação, provenientes das diversas áreas de investigação relacionadas com o mundo municipal, e seu que fazer no espaço local. Publicam-se prioritariamente artigos que se fundamentam em investigações produto de proyectos Fondecyt (Conicyt) ou equivalentes (por exemplo, projetos de investigação interna universitária ou outros). Os artigos devem adequar-se estritamente as Normas de Publicação da Revista.

A avaliação dos artigos é levada a cabo por pares externos nacionais e estrangeiros, quem consideram aspectos como a originalidade da investigação ou manuscrito e a relevância para o conhecimento científico da investigação municipal e suas diversas áreas de ação, como saúde, educação, segurança, uso de tecnologia, entre outras.

TIPOS DE PUBLICAÇÃO

A Revista Iberoamericana de Estudos Municipais (RIEM), aceita trabalhos originais ou inéditos, principalmente de investigação:

a. Artigos ou Avances de Investigação: trabalhos que apresentem avanços ou resultados de investigações, indicando data de início e finalização da investigação e as entidades executoras.

b. Artículos de Reflexão: aqueles trabalhos que analisem ou interpretem, algum tema de eleição livre, inscritos numa temática específica.

c. Indicações bibliográficas: revisões de livros e artigos.

NORMAS DE APRESENTAÇÃO

A Revista Iberoamericana de Estudos Municipais recebe colaborações para sua publicação de acordó com as seguintes normas:

a. Os textos deverão ser originais e inéditos.

b. Se receberão trabalhos em espanhol, português e inglês.

c. Os Artículos de Investigação e Reflexão, deverão ter uma extensão mínima de 9.000 e máxima de 10.000 palavras (incluindo título, tábuas, figuras e referencias bibliográficas).

d. As Indicações Bibliográficas, deverão ter uma extensão mínima de 1.000 e máxima de 2.000 palavras. (incluindo título, tabuas, figuras e referencias bibliográficas).

e. Se deverá antepor 2 abstract do trabalho (espanhol, inglês ou português), de não mais de 120 palavras cada um e cinco palavras chave em ambos os idiomas.

f. Num documento separado, deverá incluir se uma biografia breve de cada um dos autores que não exceda de 100 palavras (incluindo seus graus académicos mais relevantes, ocupações e cargos atuais, e um listado de publicações principais). Não deve esquecer-se de incluir: nome completo do/os autor/s; filiação institucional, correio postal, correio eletrônico, telefone, fax, cidade e país. Assimmesmo, em caso de ser mais de um autor, se deverá indicar quem será a pessoa designada para a comunicação eletrônica.

g. Normas de apresentação baixo norma A.P.A.

AVALIAÇÃO

A Revista Iberoamericana de Estudos Municipais informará a cada autor do recibo do artigo enviado.

O Editor decidirá sobre o envio dos artigos recebidos a pares avaliadores para sua revisão. Todos os artigos serão submetidos a arbitragem por parte dos avaliadores independentes (avaliação cega), especializados na área, em caso de dissidência, será o Editor quem decida sobre a avaliação do artículo. A avaliação será comunicada via correio eletrônico aos autores, num prazo não superior a 40 dias como máximo desde o fechamento da convocatória. Por último, o Editor informará ao autor, si o artigo foi

aprovado, aprobado com recomendações ou rejeitado para sua publicação. Aqueles autores cujos artículos ou notas de investigação sejam publicados, receberão 5 copias do exemplar da revista onde este apareceu. Ante qualquer consulta sobre a apresentação de artículos ou avaliação dos mesmos, podem consultar ao Editor:

Sr. Andrés Chacón Romero.
revista@ichem.cl

COMUNICAÇÕES

As colaborações devem ser remitidas a Andrés Chacón Romero, Editor de Revista Iberoamericana de Estudos Municipais.

Coordenação Editorial:
Marisol Osorio Ramírez

Correio Eletrônico:
revista@ichem.cl

Telefones:
(56-2) 885 7743

Endereço:
Gaspar Banda 3810. São Miguel R.M.

WEB:
www.ichem.cl

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN E INCLUSIÓN EN CATÁLOGOS, BASES DE DATOS O ÍNDICES BIBLIOGRÁFICOS Y CESIÓN.

Al momento de enviar las contribuciones, los autores/as declaran su autoría respecto del artículo enviado, y se autoriza a la Universidad Autónoma de Chile a publicar en la Revista "Iberoamericana de Estudios Municipales", a su cargo, el trabajo/artículo/paper/ informe respectivo, tanto en su versión impresa o digital, o ambas, para la inscripción en el registro de propiedad intelectual, publicación y distribución. La autorización se concede a título gratuito, no siendo remunerado en forma alguna por el aporte académico en comento, como asimismo la autoría respecto del mismo, en conformidad con la ley N°17.336 del 02 de octubre del año 1972.

Se autoriza expresamente y en forma gratuita a la Universidad Autónoma de Chile a que dicho trabajo/artículo/paper/informe, en forma total o parcial, individualmente o en conjunto con el resto del contenido de la Revista "Iberoamericana de Estudios Municipales", sea incluido en ediciones especiales futuras de la misma Revista o en catálogos, bases de datos o índices bibliográficos, impresos o digitales, sean éstos de libre acceso al público o sujeto al pago de derechos.



RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

La Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, pertenece al Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile, es una publicación científica semestral, de carácter Iberoamericano, que reúne artículos de alto nivel académico relacionados con el quehacer municipal en todas sus manifestaciones.

De esta forma se abre un espacio para investigadores que desarrollan trabajos en esta área, en sus diversos ámbitos de acción, para difundir sus contribuciones originales e inéditas, derivadas de estudios sobre el municipio y su entorno.



Instituto Chileno
de Estudios Municipales
Universidad
Autónoma de Chile

