

REVISTA IBEROAMERICANA
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

Revista Iberoamericana de Estudios Municipales
Año 2 - N°4 – Segundo Semestre, Septiembre de 2011, Santiago, Chile.
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile

204 páginas; 16X24 cm
Inscripción N° 209.919
octubre de 2011
ISSN 0718-8838

Revista Iberoamericana de Estudios Municipales
Instituto Chileno de Estudios Municipales
Universidad Autónoma de Chile

Dirección
Ricardo Morales 3369. Comuna de San Miguel
Santiago, Chile

Teléfono
(+56-02) 885 7743

Dirección electrónica
revista@ichem.cl

Página WEB
www.ichem.cl

ISSN: 0718-8838
Rev.iberooam.estud.munic.

Composición, diseño de tapa e impresión
RIL editores
Alfárez Real 1464
750-0960 Providencia
Santiago de Chile
Teléfono (56-2) 2238100 · Fax 2254269
ril@rileditores.com · www.rileditores.com

Traducción a cargo de:
Lexus Traducciones
www.lexustraducciones.cl

Agradecemos la colaboración especial del Dr. R. Andrew Nickson, Honorary Reader
in Public Management and Latin American Studies, University of Birmingham

Esta tirada de 300 ejemplares se terminó de imprimir en octubre de 2011
en Ril editores. Santiago, Chile

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

Profesor 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

Álvaro Arriagada Norambuena (Chile)
Universidad Autónoma de Chile

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 Finkelievich (Argentina)
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Universidad de Buenos Aires

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

Bettina Horst (Chile)

Altair Jesica 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 -CEGLP
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

Revista Iberoamericana de Estudios Municipales
Año II - Nº 4 - Segundo Semestre, Septiembre de 2011

Índice

Presentación	11
I Avances o resultados de investigación	15
Juegos en el poder municipal: Una aproximación etnográfica <i>Daniel Flores Cáceres, César Pagliai Fuentes, Andrés Lagarrigue Ibáñez y Eileen Leyton Faúndez</i>	17
Participación y desarrollo local: Incidencia de las comunidades juveniles en el municipio de Sibaté-Cundinamarca, Colombia. <i>Edisson Gómez Pineda</i>	49
Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile <i>Marcelo Henríquez Díaz y Javier Fuenzalida Aguirre</i>	73
El proceso de estructuración de problemas: insumo para la formulación de políticas socio-habitacionales a escala local <i>Carlos M. Lucca y Claudio A. Tecco</i>	105
Evaluando el Nivel de Implementación de las Políticas de Infancia y Adolescencia en la Regiones Metropolitana y de Valparaíso: Una mirada a la calidad desde la complejidad municipal <i>Mahia Saracostti, Raúl Silva Farías y Cristóbal Villalobos Dintrans</i>	133

II	Reflexión sobre temáticas municipales	163
	Las políticas de igualdad en España: desde la agenda política internacional al marco de la aplicación municipal <i>Mercedes Alcañiz Moscardó y Paula Carballido González</i>	165
III	Normas generales de presentación y publicación	191

PRESENTACIÓN

Ricardo Israel Z., Ph.D.

Director

El cuarto número de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales incluye resultados de investigaciones y reflexiones sobre temáticas municipales y de gobierno local. Para el Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) de la Universidad Autónoma de Chile es un honor publicar una revista académica de nivel internacional, y nos sentimos orgullosos de aportar para un mejor conocimiento de las entidades locales, a nivel nacional e iberoamericano.

El artículo “Juegos en el Poder Municipal: Una aproximación etnográfica” de los antropólogos Daniel Flores, César Pagliali, Andrés Lagarrigue y Eileen Leyton es fruto de una investigación basada en la afirmación que el espacio público político del Estado en el nivel local, que es el Municipio, no integra a la ciudadanía, lo que ocurre no tanto por miedo al conflicto, sino que por temor a dialogar con nuevas subjetividades y necesidades de representación. Es una contribución que aborda el problema de la constitución de la representación política y realización de la democracia, en los distintos sistemas políticos locales en el Chile de hoy, por lo que dos son sus conceptos centrales: la idea de participación, entendida como realización de la democracia en el nivel local, y la propia idea de democracia.

“Participación y Desarrollo Local: Incidencia de las comunidades juveniles en el municipio de Sibaté-Cundinamarca, Colombia” del investigador Edisson Gómez Pineda del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de ese país, corresponde a un estudio que detecta problemas relacionados con la amplitud de la cobertura de servicios y atenciones brindadas por parte de la Alcaldía de Sibaté a la población joven del municipio. Los datos muestran desigualdades en los accesos a servicios, beneficios y procesos participativos de las comunidades juveniles, especialmente condicionados por el entorno de hábitat, en el sentido que tienden a disminuir la participación de quienes habitan en zonas rurales, probablemente por su aislamiento. En otras palabras, el municipio estudiado se convierte en referente para explorar las dinámicas de las comunidades juveniles y su relación con el tema del desarrollo local.

Los ingenieros Marcelo Henríquez y Javier Fuenzalida del Centro de Sistemas Públicos nos entregan “Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo

Común Municipal (FCM) en Chile”, artículo que describe los resultados más relevantes de una investigación realizada acerca del Fondo Común Municipal que opera en Chile desde 1980, con el propósito de elaborar un diagnóstico de su diseño, implementación, operación y desempeño, así como establecer recomendaciones para su mejora, con una metodología que considera tanto análisis cualitativos como cuantitativos. A partir del diagnóstico que se hace del FCM, se plantean una serie de recomendaciones para el rediseño del fondo, traducándose cada recomendación en una medida o acción que se clasifica según criterios como nivel y origen, listado de propuestas que debiera ser complementado con una estimación de costos y beneficios de su eventual implementación, afirman los autores.

El ingeniero Carlos M. Lucca y el geógrafo Claudio A. Tecco de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) nos presentan “El Proceso de Estructuración de Problemas: Insumo para la formulación de políticas socio-habitacionales a escala local”, estudio que destaca la importancia de identificar adecuadamente los problemas, como instancia previa a la formulación de políticas públicas. Este trabajo es el resultado de un Proyecto de Investigación que aplica las metodologías “Análisis de Límites” y “Análisis Causal” a la problemática socio-habitacional de población que reside en villas de emergencia en la ciudad de Córdoba, convirtiendo a la propuesta metodológica en una herramienta útil para los gobiernos locales a la hora de formular políticas y programas.

La Directora de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Chile Mahia Saracostti y los sociólogos de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales Raúl Silva y Cristóbal Villalobos son los autores del artículo “Evaluando el Nivel de Implementación de las Políticas de Infancia y Adolescencia en las Regiones Metropolitanas y de Valparaíso: Una mirada a la calidad desde la complejidad municipal”. Este estudio presenta una evaluación del nivel de implementación de las políticas de infancia y adolescencia en los gobiernos locales de dos regiones de Chile, dando cuenta de aspectos como los programas implementados, las planificaciones desarrolladas, las redes construidas, los recursos invertidos y la institucionalización que alcanzan estos aspectos, con resultados que muestran que el nivel de implementación de políticas de infancia no depende de las condiciones del municipio, por lo que se destaca la importancia de la voluntad política de las autoridades locales para su desarrollo. Lo anterior se relaciona con el análisis de los resultados por parte de los autores, donde se manifiesta la existencia de desiguales niveles de políticas de infancia, en condiciones de semejanza municipal.

Este número cuatro concluye con la Reflexión de Mercedes Alcañiz y Paula Carballido de la Universidad Jaume I de Castellón (España) sobre “Las Políticas de Igualdad en España: desde la agenda política internacional al marco de la aplicación municipal”, artículo que expone un recorrido por el proceso de institucionalización de las políticas de igualdad en España, en las últimas tres décadas, lo que incluye el contexto internacional europeo, el caso español, donde se hace alusión al desarrollo tanto en el ámbito nacional como en la administración regional y local. Por último, los temas de la conciliación de la vida laboral, familiar y personal y la violen-

cia de género, sirven para ilustrar la actuación política en aras de la igualdad, en el marco de las administraciones locales.

Termino esta presentación señalando que estos aportes provenientes de Argentina, Colombia, Chile y España, ayudan a que la Universidad Autónoma de Chile a través de su Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) cumpla su misión institucional con una publicación que contribuirá a abrir horizontes de ideas, a todos quienes se interesan, desde cualquier parte del mundo por el estudio de la realidad local.

Especiales son las palabras de agradecimiento al integrante del Comité Editorial, Profesor Andrew Nickson de la School of Government and Society de la Universidad de Birmingham (Inglaterra), por su colaboración para que los Abstracts lleguen a Uds. en un inglés impecable.

I Avances o resultados de investigación

Juegos en el poder municipal: Una aproximación etnográfica¹

Daniel Flores Cáceres *

César Pagliai Fuentes **

Andrés Lagarrigue Ibáñez ***

Eileen Leyton Faúndez ****

Chile

Fecha recepción: 15/07/2011

Fecha aceptación: 30/08/2011

Resumen

El escrito que se presenta aborda el problema de la constitución de la representación política y realización de la democracia, en los distintos sistemas políticos locales del Chile de hoy. Para esto se propone describir el mapa de los actores políticos de nivel local y las formas en que estos se relacionan, para poder, luego, explicar analítica y evaluativamente el sistema democrático bajo el cual funcionan. El intento de este estudio es, por tanto, comprender la forma en que las subjetividades políticas de nivel local comprenden y hacen praxis de la idea de democracia. Por eso, dos son sus conceptos centrales (que son en definitiva uno y el mismo): la idea de participación, entendida como realización de la democracia en el nivel local, y la propia idea de democracia.

Palabras clave: Municipalidad, sistemas políticos locales, representación política, ciudadanía, participación, actores políticos locales, democracia.

Game playing for municipal power: an ethnographic approach

Abstract

The focus of this study is how political representation is constructed and how democracy is practiced in the local political system of contemporary Chile. A mapping of local political actors and their relationships is provided in order to analyze and evaluate the democratic system in which they operate. The intention is to thereby understand the ways in which local level politicians understand democracy and how

¹ La presente investigación se desarrolló durante los años 2007 y 2008, a cargo del equipo de autores y autoras que aquí se describen. Los resultados que se publican son un ensayo-síntesis de sus principales observaciones y conclusiones en terreno.

they put it into practice. Two central concepts are employed (which are ultimately one and the same thing), namely citizen participation (understood as the practice of democracy at local level) and the very idea of democracy itself.

Key words: municipality, local political system, political representation, citizenship, participation, local political actors, democracy

Jogos no poder Municipal: Uma aproximação Etnográfica²

Resumo

A escrita apresentada irá abranger o problema da constituição da representação política e a realização da democracia nos diferentes sistemas políticos locais do Chile atual. Para isso é proposto descrever o mapa dos atores políticos de nível local e as formas nos quais os mesmos se relacionam, para depois, poder explicar de forma analítica e avaliadora o sistema democrático sob o qual funcionam. O objetivo desse estudo é, portanto, entender a forma na qual as subjetividades políticas de nível local compreendem e fazem práxis da ideia de democracia. Por isso, são dos os seus conceitos centrais (que são em definitiva um e o mesmo), a ideia de participação, entendida como realização da democracia em nível local, e a própria ideia de democracia.

Palavras-Chave: Municipalidade, sistemas políticos locais, representação política, cidadania, participação, atores políticos locais, democracia

* Antropólogo y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile, y alumno tesista del doctorado en Sociología de la Universidad de Leiden. Posee postítulos en Análisis del Discurso y Sistemas de Información Geográfica en la Universidad de Chile. danielflorescaceres@gmail.com.

** Licenciado en Antropología Social de la Universidad de Chile, Magíster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile. cesarpagliai@yahoo.es

*** Licenciado en Antropología Social de la Universidad de Chile. Actualmente es alumno del Magíster en Desarrollo Rural de la Universidad Austral de Chile, becado por CONICYT. lagarrigue@gmail.com

**** Antropóloga Social de la Universidad de Chile, y Diplomada en Políticas Sociales de la Universidad Alberto Hurtado. eileenleyton@gmail.com

² A presente pesquisa foi desenvolvida durante os anos 2007 e 2008 pela equipe de autores e autoras que estão aqui descritos. Os resultados publicados são um ensaio-síntese de suas principias observações e conclusões em campo.

Introducción

Esta investigación se sostiene sobre la base del siguiente hallazgo: el espacio público político del Estado en el nivel local, que es el Municipio, no integra a la ciudadanía. Y no lo hace no por miedo al conflicto –que le es propio- sino que por miedo a dialogar con nuevas subjetividades y necesidades de representación; por miedo a la aparición de la carga subjetiva de un Otro que busca también otras representaciones y otros espacios públicos. Sirvan las siguientes tres citas como una aproximación empírica inicial a las reflexiones que se desarrollarán a lo largo del estudio: la primera, de un técnico municipal encargado de planificación social; la segunda, de una presidenta de una Junta de vecinos, y la tercera, de una dirigente de una organización vecinal local.

“...las autoridades no dejan que la gente participe, porque le tienen miedo al conflicto, tienen un miedo instalado al conflicto.” (Técnico Municipal)

“No dejan a la gente participar porque dicen que hay mucha pelea y no se ponen de acuerdo.” (Presidenta de Junta de Vecinos)

“Los concejales y el Alcalde siempre se pelean en público, en pleno Concejo, da pena cómo se pelean.” (Dirigente de Organización Informal)

Estas citas nos informan sobre dos ámbitos contradictorios. Por un lado, vienen a plantear que no existe integración de esta ciudadanía peleadora en el nivel político local, porque estos niveles de autoridad le tienen miedo al conflicto. Pero, por otro, paradójicamente, como se lee en la última cita, nos dicen que en los escenarios políticos locales actuales -como el Concejo Municipal- el conflicto es un mecanismo de acción cotidiano. La siguiente pregunta de Norbert Lechner (2007: 229), que surge cuando se enfrenta a la relación entre política y racionalidad, nos parece iluminadora:

“¿En base a qué criterios denunciamos una política como ‘irracional’ o postulamos un ‘manejo racional de la economía’? Suele predominar un criterio de eficiencia, basado en el cálculo formal de medio-fin. (...) El Otro es ‘tomado en cuenta’ en tanto ‘variable de cálculo’ y ‘factor de poder’. En la medida en que no es controlable, que sus acciones y reacciones (su imaginación, creatividad, voluntad) no son calculables, el Otro es un constante riesgo que hay que eliminar o sujetar a expectativas probables. El sujeto es reducido a objeto.”

Y siguiendo con las citas argumentales: “Ella es como una mamá pa’ nosotros. Ella no mete política para nada...” Dijo una señora, en declaraciones tomadas por una periodista del Canal 13 de Chile para el noticiero matinal, el 29 de julio de 2008, en defensa de una alcaldesa que había sido cuestionada por la obtención apresurada de su licencia de educación media. “Yo tengo una opinión mucho menos política de esta elección”, dijo el 1 de agosto de ese mismo año, en medio de un debate por la radio Universidad de Santiago, uno de los candidatos a alcalde por Estación Central.

¿Por qué la política se ha convertido en un arte vergonzoso? Tal vez, como el otro es un riesgo que hay que sujetar a expectativas probables (Lechner, 2007), la política hoy solamente puede mostrarse con su cara egoísta, referida solamente a la construcción del orden, la ejecución del poder y la repartija de recursos. Y no por su lado más amable y ciudadano, dialogante y humano, que es el que mide su eficiencia de acuerdo al sentido que la propia gente entrega -o le podría entregar- a las decisiones públicas (hacer lo que “la gente” más o menos quiere que se haga, en ese limitado e indirecto gobierno del pueblo con que todo estudio sobre democracia siempre comienza). La política como un espacio de diálogo con sentidos emergentes. En el nivel local, esta maquiavélica operatoria se vive densamente en las relaciones que estructuran entre sí los dirigentes de organizaciones vecinales tradicionales y emergentes, en la ciudadanía, en los alcaldes, los concejales, las ONG’s, etc.

Las que siguen, son algunas notas de campo y relatos etnográficos de los sistemas políticos locales (ver descripción metodológica al final del texto)

Relato etnográfico I. Dirigentes vecinales y ONG’s, en el caso de los *Comités Ecológicos*, una experiencia de vida y eutanasia, agosto de 2004.

El trabajo tradicional de una ONG durante el período 2000-2004, en el ámbito de la intervención espacial ambiental urbana (de la que este estudio fue testigo privilegiado), tenía como objetivo, de acuerdo al mandato de los fondos nacionales e internacionales que la financiaban, la creación de áreas verdes en terrenos baldíos de sectores urbanos populares, a través del trabajo participativo de la ciudadanía de las poblaciones seleccionadas para la intervención. Las consignas metodológicas usadas por la ONG eran el aprender haciendo y el empoderamiento ciudadano aprehendido en el hacer. Este proceso de empoderamiento ciudadano se realizaba a través de metodologías de formación de organizaciones conscientes y a cargo de administrar los espacios públicos habilitados por el proyecto como áreas verdes. Los vecinos, que pasaban luego a formar parte de éstos comités ecológicos, se transformaban también en cuidadores y padrinos de las plazas construidas, capacitándose en educación ambiental y en formación de liderazgo.

Si la eficacia del proyecto fuese medida sólo por el verdor de los paños de las plazas construidas, éste tendría un resultado medianamente positivo. Algunas plazas de aquéllas construidas por la ciudadanía y la ONG en esta población del sur de Santiago, están a la fecha (2009) bien cuidadas y regadas.

Sin embargo, cuando la evaluación del proyecto se realiza por el perfil ciudadano, los resultados son, ahora sí, totalmente negativos. El ejemplo más plausible, y del que damos cuenta a continuación es el de la “señora María” (una novela empírica):

En un peladero ubicado en una unidad vecinal de esta población. En ese lugar, inútil de árboles y desteñido de polvo, la ONG y los vecinos decidieron construir una plaza. Así, los habitantes contiguos a la hoy plaza “El Reencuentro”, vivieron el proceso de diseño, autoconstrucción, educación ambiental, formación

de liderazgos, y formación de comité ecológico que el proyecto de la ONG estipulaba. El ex-peladero se transformó rápidamente en una plaza reluciente de juegos y explayada en bucólicos paños de pasto, flores y árboles. Para el resguardo de este lugar se formó el Comité Ecológico “El Reencuentro”, a cargo de la señora María y de otras vecinas, entre ellas, de la señora Ximena.

Luego de un año de concluido ese trabajo, se realizó un diagnóstico acerca de la efectividad de estas intervenciones. En una medición que debía enfocar no tan solo lo referido a la mantención de los paños verdes instalados (tal vez, lo menos significativo de la intervención), sino que sobre todo en los resultados de la formación en educación ambiental y empoderamiento ciudadano entregado. Los resultados de esta sistematización fueron significativos: Primero, el comité ecológico creado para la plaza, dirigido por la señora María, la más entusiasta de las vecinas, se constituye definitivamente al mismo momento de concluir los trabajos en la plaza. Segundo, este comité, como todos los demás, decide como objetivo institucional mantener el área verde construida en perfecto estado. Y entonces, al mismo tiempo en que se concluían los paños verdes y se instalaban los juegos de la plaza, el comité ecológico alcanza su misión, perdiendo al instante por tanto su razón de ser. En el primer día de su funcionamiento, los miembros del comité no tienen nada más que hacer, sino ver la tarea terminada. Dos meses después sólo quedaba esperar la autodestrucción de la plaza. Un año después, la única integrante activa del comité ecológico “El Reencuentro” era la señora María.

Ahora bien, incluso este proceso de autodestrucción, que hubiese permitido rearmar el grupo con algún mínimo de sentido, se tornó imposible, porque la plaza se mantenía impoluta e inexpugnable al paso del tiempo gracias a la efectiva acción de la señora María. Es innegable el éxito de las capacitaciones en ella depositadas sobre liderazgo y educación ambiental. Se debe hacer notar, eso sí, que la dirigente en cuestión participó más de 5 veces en jornadas de capacitación en liderazgo, debido a las múltiples invitaciones que le hiciera la ONG para sortear lo difícil que es conseguir el número de participantes por curso comprometidos en el proyecto. El problema es que la capacitación y efectividad de los talleres de liderazgos hicieron que la señora María, lejos de concebir el espacio urbano como un lugar de convivencia, lo empezara a ver como un lugar de adversidad humana. La codificación extrema de los comités provocaba entender al hombre como una interrupción del paisaje, como un accidente de existencia antinatural, como mero desorden. Antes que un corazón ecologista, la señora María ha alcanzado un estado casi de Robocop de la plaza, dispuesta a reaccionar ante la presencia intrusa de cualquier actividad humana, alerta, fascismo ecológico mediante, para impedir la destrucción (ensuciar, desgastar) de la plaza. Al primer corazón dibujado en una banca, ella pinta y los borra; si hay niños jugando en el pasto, el pasto es mojado; si son niños jugando a la pelota, en vez de cancha ella plantará árboles. Ximena, otra de las vecinas entusiastas, originarias de la fundación y cierre del comité ecoló-

gico, hoy no participa del mismo, y nos habla de la frustración ante su intento de hacer del espacio construido un lugar de recreación para niños, porque, al decir de la señora María “dejan todo sucio y rompen”; prefiere, entonces, salir a caminar a otras plazas.

La señora María se constituye hasta el día de hoy como la dirigente que está en permanente relación con el municipio y como voz medioambiental representativa de la Unidad Vecinal. La señora Ximena en cambio, ocupa otras plazas para hacer esporádicas actividades con los niños de la cuadra. Sin más afán que, como ella misma dice “la sonrisa de los niños y conversar con los vecinos”. Tan vecinas y tan distintas. Ambas son dirigentes y líderes del nivel político local de la misma unidad vecinal.

Relato etnográfico 2. La entrevista con el alcalde, julio de 2007.

Habiendo concertado una entrevista, llego a la oficina del Alcalde. Lo primero que constato es la gran cantidad de gente agolpada frente al escritorio de la secretaria, y de los muchos otros tantos sentados en ese reducido espacio que es el despacho, a la espera de ser atendidos. Pacientemente yo también espero la descongestión del lugar. El proceso era más bien mecánico y predecible.

La secretaria, ahora haciéndolas de jefa de gabinete, batalla con hidalguía:

- Buenos días ¿a qué viene? Mire, para eso usted no tiene que hablar con el Alcalde, debe dirigirse a la oficina que está arriba, sí, al fondo del pasillo.

- ¿Y usted, a qué viene? ¿No le facilitaron la sede? No se preocupe, déjeme aquí que yo se lo resuelvo. No, no, el Alcalde no lo podrá atender hoy, está ocupadísimo.

- ¿Sabe señora?... el municipio no puede seguir entregándole plata, le aconsejo ir a la gobernación.

- Mire don José, si quiere esperar, espere. Pero le digo que el Alcalde no lo va a poder atender hoy.

- ¡Pero mire, oiga! Para nosotros poder ayudarla, necesitamos que usted también ponga un poco de su parte. Para eso tiene que solicitar una audiencia...

Petición tras petición, la secretaria, magistralmente, uno a uno, logra persuadir a las personas, defendiendo la integridad de la agenda edilicia. Sólo los más obstinados –me incluyo– éramos derivados a una sala de espera, para lograr, con algo de suerte, ser atendidos por el Alcalde.

- ¿A qué me dijiste que veníai?... (Dice la secretaria, asomando la cabeza por la puerta) ¡Ah! La entrevista, ¿A qué hora era?... ¡Chuta! Hace rato te tenía que atender el Alcalde, aguántame un chico... (SIC) La secretaria se asoma entonces a la oficina del Alcalde y por el entrejunto se puede ver que él está conversando con dos personas de voz grave, acento paltón y de elegantes colleras con broches dorados en sus mangas.

- El Alcalde dice que entres.

El Alcalde me jala fuertemente en el apretón de manos al saludarme, al mismo tiempo que despide a los elegantes, mencionándoles algo sobre hacer la movida en el ministerio. La oficina era amplia y prepotente en imágenes, con muchos diplomas, certificados de cursos y fotos familiares y de grandes personalidades.

- ¡Uf! Qué cansancio, ¡perdón por la demora!... ¡Ah, qué bueno! ¿Te parece que salgamos a fumarnos un pucho mientras me haces la entrevista? ¿Fumas? ¿No? ¡Ah, no! Por ahí no podemos salir, están todas la viejas – como les digo yo, es de cariño eso sí– y si me agarran no nos sueltan más. Ven, vamos, mejor salgamos por acá...

Relato Etnográfico 3. Las cerradas puertas abiertas de una sesión de concejo municipal, julio de 2007.

16.00 horas, cita a concejo municipal extraordinario, abierto. Es la hora a la que se había citado al Concejo. “Ojalá no peleemos mucho hoy”, me comenta una concejala mientras caminábamos en dirección a la Sala de Concejo. Al interior, sólo cuatro auditores, uno que otro concejal se asoma, pero sólo saludan y se van. Poco a poco van ingresando más auditores (ciudadanos espectadores de la sesión) y concejales, que entre temas banales comentan con evidente ironía los atrasos de sus colegas y la necesidad de comprar micrófonos para poder escuchar atentamente al Alcalde, que se atropella al hablar.

16.25 horas. Entra acelerado el Alcalde, junto a su secretaria y 3 concejales. Se sienta en la cabecera, toca la campana, y sin mucha amabilidad solicita que se retiren los auditores durante la primera parte porque va a ser privada, y hace llamar a los concejales que faltaban. Los cerca de 15 asistentes esperamos parados en el hall central de la concejalía, dispuestos en pequeños grupos y conversando de temas variopintos.

Luego de un rato, las personas que están en el hall comienzan a alegar por la actitud del Alcalde:

- “debería haber avisado antes”, “cree que nosotros no tenemos nada que hacer”, “pero ha pasado demasiado rato”, “vamos a entrar y se va a terminar la sesión”, “debería haber hecho reuniones con horarios distintos”, “pero es que es un desordenado mental, disperso y acelerado”... comenta la concurrencia.

De fondo se escucha cada vez más fuerte la discusión desde el interior de la sala. Una concejala, muy enojada, sale y entra un par de veces del salón del Concejo. Al quedar la puerta abierta, un señor que estaba a mi lado asoma la cabeza hacia dentro de la sala e inmediatamente le gritan ¡que cierre!

Al rato, un silencio inunda el otro lado de la puerta cerrada del Concejo. Una valiente señora se asoma a preguntar si se había acabado y todos le indican con su dedo que no.

17:25 horas. Se abre la puerta y sale rápidamente el Alcalde. Unas personas lo intentan detener, él les dice “no puedo, tengo que hacer mi trabajo”, y los deja hablando con su asesor mientras se retira casi corriendo. Entre el desorden, el movimiento, el bullicio y la ausencia de algunos concejales, la gente comienza a entrar a la sala. Un concejal se sienta en la cabecera, toca la campana y reinicia la sesión. Dice:

- primer punto de la tabla, saldado -toca la campana-; segundo punto, permiso para venta de alcoholes. Los concejales levantan sus manos aprobando la petición y se toca la campana.

- tercer punto... otro permiso para venta de alcoholes. Los concejales levantan sus manos y se toca la campana.

17:32 horas. Se da por cerrada la sesión. Algunos de los y las asistentes –entre ellas yo– se quejan por la falta de respeto y lo corto de la sesión; otros se quedan sentados adentro, un poco sorprendidos, y otros le dicen a algunos concejales que no pudieron plantear sus temas. “Dejémoslo para el miércoles”, les respondieron.

En conclusión, una hora y treinta y dos minutos de espera para siete minutos de concejo público.

Descripción y tipo de actores políticos locales: de alcaldes, concejales y dirigentes

Los antecedentes etnográficos presentados (las citas iniciales y los 3 relatos etnográficos recién vistos), hablan de dirigentes vecinales sin apoyo popular pero anquilosados en el poder; de dirigentes vecinales con base ciudadana pero que han fracasado en sus intentos de generar organizaciones vecinales viables y obtención de recursos; de alcaldes como decisores absolutos de los espacios públicos; de la discrecionalidad de personajes que uno imaginaría baladíes en el nivel político local, como la secretaria del segundo relato; y de la futilidad del Concejo Municipal como espacio público ciudadano. ¿Son estas pistas etnográficas meras anécdotas? ¿O son relatos de lo común del día a día municipal?

Sobre Alcaldes

La publicación del Informe de Desarrollo Humano en Chile Rural - 2008 puede, desde sus capítulos dedicados a la relación entre elites locales, provinciales y nacionales, arrojar algunas luces. A partir de una encuesta aplicada a las elites del nivel local y provincial³, el Informe nos presenta un Poderómetro (mapa del poder).

³ En esta encuesta, la muestra consideró como elites locales, el nivel dirigenal territorial del campo político, vale decir, presidentes de juntas de vecinos, comités, directores y profesores de escuelas, etc., y como elites provinciales,

En éste, se describe la evaluación que las elites hacen de los demás actores del campo político en el que se mueven (cuadro siguiente).

Cuadro I: Poderómetro

	Influencia	Contacto	Conflicto	Demasiado Poder
Alcaldes	8,11	90,80%	21,70%	34,20%
Concejales	5,35	82,50%	14,20%	4,60%
Gobernadores	6,18	61,30%	5,80%	7,50%
Intendentes	6,83	47,50%	7,50%	19,20%
Diputados	6,07	56,70%	9,20%	21,70%
Senadores	5,77	44,20%	8,30%	24,20%

Fuente: Elaboración propia, realizada desde la encuesta de elites realizada por el Informe de Desarrollo Humano en Chile Rural - 2008.

Los alcaldes en la encuesta aparecen como los personajes preponderantes dentro de la trama política territorial, pues, al mismo tiempo son los que tienen más influencia, mayores vínculos con los demás actores, son calificados como los más conflictivos y en más ocasiones mencionados como con demasiado poder. En otras palabras, el alcalde se involucra densamente con todos y entra en tensión con muchos de ellos.

“Su protagonismo – que se expresa en el centralismo de las decisiones y la discrecionalidad con que se desenvuelve en los territorios- sería el producto ambivalente de la crisis de representación de las organizaciones y de los espacios públicos en el nivel local, así como del centralismo político en el nivel nacional. Estos aspectos lo configurarían como una imagen política total, como la figura fundamental a la hora de repartir y entregar los recursos: el alcalde es definitivamente el encargado de las decisiones en el nivel local, y todas las representaciones pasan por él.” (PNUD, 2008: 161).

Al revés de los alcaldes, los concejales –como puede leerse también en el Poderómetro del cuadro anterior- se caracterizan por su alto contacto con la elite, y sin embargo, su evaluación de influencia es considerada más baja que la de aquellos actores políticos con los cuales la elite dice tener poca relación.

al nivel político y administrativo de los niveles regionales y provinciales, por ejemplo, SEREMI's, CORE's, funcionarios regionales de Servicios públicos de alto nivel, etc.

“A pesar de las últimas modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades y otros cuerpos legales atingentes, la labor del concejal sigue siendo irrelevante. En primer lugar, no tiene asesoría profesional independiente de las facultades del alcalde; en segundo lugar, no tiene el estatus necesario para ejercer sus escasas facultades ya que ellas deben hacerse de acuerdo a la voluntad de la primera autoridad.” (Concejal)

Mientras el alcalde es la figura querencial del nivel local, el concejal es, por excelencia, el actor más subestimado. Esto nos obliga a comprender cuál es el afán de los representantes locales (¿el “gobierno del pueblo?”) y cómo llegan estos a Ser (el rango de su representación).

Abordemos estos puntos. El análisis de los datos cualitativos permite esbozar algunas categorías sobre el recorrido caminado por los actores hasta constituirse en representantes políticos.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, para llegar a ser alcaldes, estos han andado al menos por dos grandes caminos, que redundarán también en dos formas distintas de gobernar:

- a) *El camino territorial.* Es el camino de los alcaldes que ascienden como líderes locales dentro de una comunidad. Su intención fundamental es la política del nivel territorial, y su medio de acción es eminentemente localizado. No buscan figurar más allá de las fronteras de su jurisdicción, razón por la cual limitan sus estrategias de marketing político al interior de sus territorios. Generalmente, son alcaldes de comunas pequeñas y con poca visibilidad mediática. “yo soy mucho menos conocido hacia fuera, tengo una figura menos mediática... lo que yo quiero es devolver a la comunidad (...) lo que me ha dado.”(Concejal, candidato a Alcalde, en debate radial para las elecciones de 2008)

A pesar de lo anterior, y equilibrados los escenarios políticos eleccionarios, estos alcaldes deben contar con la venia y apoyo de algún partido político. En síntesis:

Cuadro 2 – Síntesis del camino territorial

Alcalde - Camino territorial	
Medio de acción	Territorial–local (marketing interno a límites comunales)
Medio de legitimación	Liderazgo local ascendente, pero mediado por un partido
Objetivos futuros	La reelección

Fuente: elaboración propia.

- b) *El camino de cúpulas.* Estos alcaldes son aquellos que provienen de las elites políticas de los partidos. Sus objetivos son más bien temáticos-nacionales-partidarios

que territoriales-locales, y su medio de acción no está sólo en las fronteras comunales, sino más bien en los espacios partidarios donde pretenden hacer carrera.

“Bueno, la verdad es que yo nací dentro de la política, me crié dentro de ella, imagínate que toda mi familia ha estado involucrada en la política. Mi padre fue tres períodos alcalde, mis tíos también fueron alcaldes, en general todos han sido políticos. Entonces, por razones casi obvias, esta comuna está muy arraigada tradicionalmente a mi familia.” (Alcalde)

Su recorrido político eleccionario comienza cuando son seleccionados y fogueados en elecciones para concejal y alcalde en comunas pequeñas, para luego ir participando en otras elecciones por comunas cada vez más grandes. Es por esta razón que sus campañas de marketing suelen enfocarse hacia fuera de la comuna, en distritos territoriales de mayor amplitud. Su objetivo es, en general, posicionarse como figura pública nacional con capacidad eleccionaria en niveles políticos superiores.

“Hay casos de alcaldes que usan el cargo como trampolín, pero creo que cometen un profundo error; porque hoy es más importante ser alcalde que diputado. Los alcaldes tienen recursos, deciden cosas y los parlamentarios la verdad que no. El problema es que cuando su interés es simplemente hacer del municipio un trampolín para otras cosas, van a desempeñarse mal. Ser alcalde significa una motivación que si no existe ese fuego interno, obviamente que va a cumplir mal el trabajo.” (Candidato a Alcalde)

Cuadro 3 – Síntesis del camino de las cúpulas

Alcalde - Camino de cúpulas	
Medio de acción	Temático-nacional-partidario (marketing enfocado extraterritorialmente)
Medio de legitimación	Cúpulas partidarias
Objetivos futuros	Hacer carrera política, lograr otros cupos políticos en comunas más grandes u otros cargos

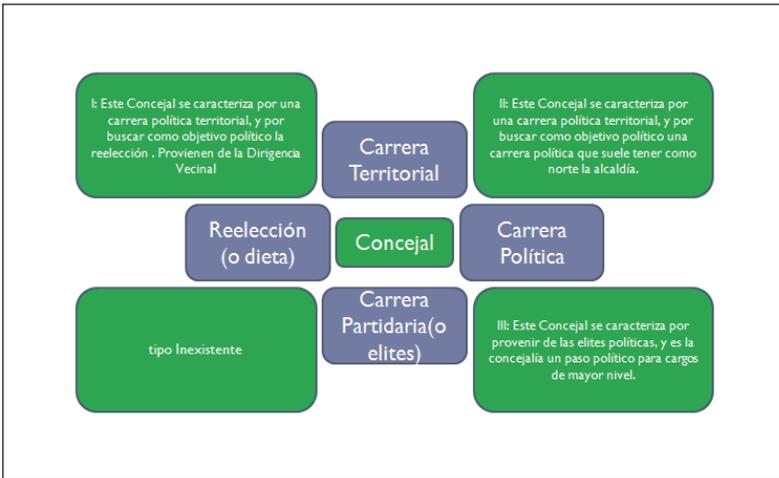
Fuente: elaboración propia.

Sobre los Concejales

Los concejales, por su parte, se encuentran con diferentes opciones en su recorrido de realización política. A veces, porque se ubican en un punto intermedio entre alcaldes y dirigentes; otras, porque sus historias los colocan dentro de las elites

políticas del país o los territorios; o también, porque además para cada caso, pueden existir motivaciones heterogéneas: para algunos es la reelección, para otros la dieta, y para otros un peldaño a superar (con paciencia y/o dedicación) hacia el logro de objetivos políticos mayores. Valga la siguiente matriz cruzada para explicar mejor este juego de historias personales, trabajo político y motivaciones.

Cuadro 3 - Tipología cruzada de Concejales según carrera y motivación



Fuente: *Elaboración Propia*

Tipo I (en el cuadro 3). Este concejal o dirigente vecinal plus ultra, se caracteriza por haber realizado una carrera política muy ligada a las bases y al territorio (las motivaciones políticas y los diferentes tipos de dirigentes de acuerdo a esto, serán estudiadas en el apartado siguiente). Suelen establecer una suerte de apadrinamiento de sus territorios y se vuelven sus representantes dentro del Concejo, razón por la cual, su objetivo político suele ser la reelección en el cargo.

“En el caso de mi comuna, la mayoría de los concejales tienen una trayectoria: tanto los de ahora como los que han estado anteriormente, han tenido una trayectoria como líderes locales. Sea en diversos ámbitos, como la educación, en el ámbito vecinal, en el desarrollo social de la comuna, en el mismo municipio, son todas mayoritariamente personas que han venido del mundo municipal o del entorno comunal.” (Concejal)

Al igual que los alcaldes, necesitan, en general, contar con la venia y legitimidad partidaria para contar con alguna chance de ser electos.

Tipo II. Este concejal se caracteriza también por haber realizado una carrera política territorial, pero con vínculos partidarios y aspiraciones políticas mayores al tipo anterior. Su meta mayor es, en general, la alcaldía de la comuna, razón por la cual se caracterizan por estar en terreno y por un trabajo de atención a los vecinos fuerte.

“Hay alcaldes, que son líderes locales, que a veces empiezan trabajando con la junta de vecinos y después postulan a concejales, y de concejales saltan a la palestra más grande que es ser alcalde. Ese debiera ser el camino: líder comunal, concejal y después alcalde.” (Concejal)

Tipo III. Este concejal proviene directamente de los partidos políticos y de las elites. Buscan, a) hacer una carrera política, o la dieta que el trabajo de concejal implica; lo cual les permite tener, al mismo tiempo que una plataforma dentro del partido, tiempo para la realización de carreras académicas; o b) hacer una carrera como alcalde en la comuna, por lo cual hacen más trabajo de terreno, están presentes en el local municipal, atienden a la gente y, en definitiva, se involucran fuertemente en sus labores de concejal.

“Llegué a ser concejal el año 2000, cuando mi partido me dio la posibilidad de ir en un cupo, postulando a concejal en aquella época. Yo en ese tiempo (...) tenía un liderazgo bastante importante al interior de RN y a nivel nacional y afortunadamente muchos vecinos confiaron en mi persona, me dieron su voto y me convertí en concejal”. (Concejal)

“Hay alcaldes que usan el cargo como trampolín. Los alcaldes de la comuna de Santiago son personas que después pasan a otros cargos más grandes y muchas veces son gente que postula hasta para el cargo de Presidente de la República, por ejemplo.” (Alcalde)

Siempre, sin embargo, para alcanzar el puesto, se requiere del apoyo de los partidos. Es muy excepcional el logro de cargos políticos municipales (y de cualquier orden) sin el apoyo de estos. “*Los concejales que llegaron a ser electos, lo hicieron con el apoyo de los partidos, porque el apoyo ciudadano sólo se necesita en el proceso electoral.*” (Concejal)

Sobre los Dirigentes vecinales

Cuando analizamos el trayecto de los dirigentes en su realización, podemos distinguir, de acuerdo a sus intenciones políticas y a sus estrategias de medios de acción, a tres tipos:

- a) *Los Dirigentes Profesionales.* Un segmento de los dirigentes ha profesionalizado su trabajo como líderes comunales locales y hacen de su rol estratégico su forma de vida, perpetuándose en el cargo. De éste obtienen los recursos económicos que le permiten vivir y, por lo mismo, siempre saben cómo, dónde y cuándo hablar con el Alcalde, con las demás figuras políticas y, también, cómo, dónde y cuánto pedir.

“Tenís (SIC) dirigentes que han profesionalizado su cargo, que son dirigentes las 24 horas del día y que, en definitiva, al poner su tiempo a disposición, eso significa que ellos reciben un beneficio. Nadie te va a decir esto, pero es una realidad: han elegido la dirigencia como un método de subsistencia. Eso les permite darle (SIC) comida a su familia, y es una realidad: dirigentes que ganan plata siendo dirigentes a través de los proyectos, de beneficios sociales que han logrado para la comunidad (...) Éste lo que quiere es proyecto, proyecto, proyecto, o sea recursos (...), si no, no se entiende. Altruismo, ¿hasta dónde?” (Experto en trabajo municipal)

Valga destacar en este punto, lo que se señala es solo una situación descriptiva. Este estudio no puede decir nada acerca del dilema valórico que enfrenta la representatividad y la política local en este punto. Esto porque, en sí mismo, obtener recursos con un puesto dirigenal, no tiene nada malo. El problema surgiría más bien, a propósito de la no transparencia de tal situación, lo que podría acarrear problemas de clientelismo. Sin embargo, el debate es de una dimensión tal que excede el espacio de esta publicación.

- b) *Los Dirigentes Partidarios.* Otro tipo de dirigente es el que está relacionado con los partidos políticos. Son líderes territoriales; sin embargo, su medio de acción no se acaba en su organización, sino que buscan ascender en las máquinas partidarias y en los cargos políticos territoriales. Al igual que los profesionales, este tipo de dirigentes entiende muy bien el mecanismo de asistencia de los municipios, y es capaz de utilizarlo de manera eficiente en beneficio de su territorio.

“Hay otros que, definitivamente, están apenados, que les gusta el asunto del poder, del juego del poder y que no van a hacer nada por dejarlo; y se quejan siempre del cargo, y siempre dicen que esta es la última vez que se van a presentar, pero tú sabís (SIC) que tienen un cuento como de poder, que es difícil para ellos renunciar.” (Profesional de ONG)

“Tienes al dirigente politizado o que tiene aspiraciones de ser concejal o que tiene una posición política más importante dentro de la comuna, o que está monitoreado o titireado por un partido político (...) Lo que éste quiere es influencia, capacidad de decidir, capacidad de participar en el proceso de toma de decisiones.” (Experto en trabajo municipal)

Valga aclarar que este estudio no pretende hacer valoraciones de ningún tipo. Todo lo contrario, expresa como legítima la ambición política de las dirigencias sociales en el nivel local de la política. Se pretende levantar acá, simplemente, este aspecto como uno de los incentivos movilizadores de cierto tipo de dirigentes. Incentivos que obviamente son complejos en cada persona, cada una puede ser movilizada por estos que se describen y muchos otros, al mismo tiempo. El afán de este texto es la comprensión de la realidad política en el nivel local.

- c) Los *Dirigentes “Inocentes”*. Son aquellos dirigentes que trabajan por hacer el bien a la comunidad y que destinan su tiempo libre en beneficio de lograr objetivos comunitarios. “¿Porque te dedicas a esto? ... la verdad yo hago esto por ver la sonrisa de los niños cuando hacen teatro.” (Dirigente)

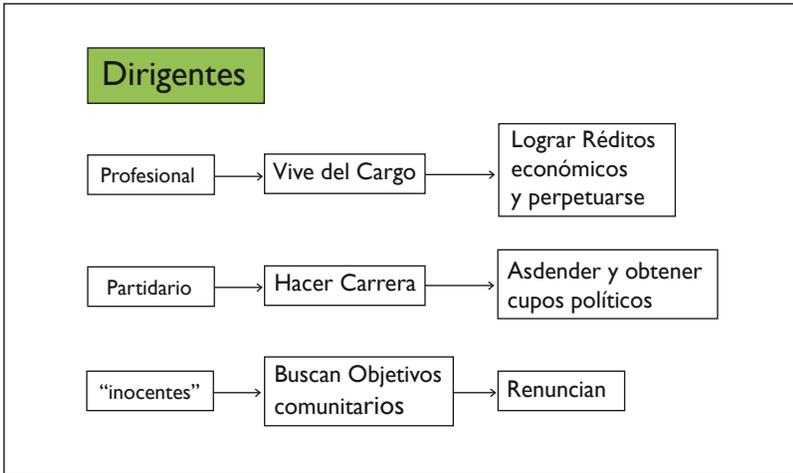
Sin embargo, en este proceso, este tipo de dirigentes se resienten por la ineficiencia de sus mecanismos de gestión participativa, por las capturas del Municipio por parte de otras organizaciones y dirigentes de los tipos anteriormente señalados⁴, por la “ingratitude” de las bases sociales que dirigen y a veces, simplemente, porque se ponen viejos y es mucho el tiempo y el trabajo. Terminan entonces, generalmente, renunciando y alejándose del trabajo social comunitario.

“Hay algunos, más inocentes podríamos decir, que están recién como enamorados del tema, los que están recién empezando, que tienen toda la energía, todas las ganas, pero que no tienen mucha experiencia. Entonces meten las patas, se equivocan y sufren con el cuento... pero tienen ganas y eso los mueve.” (Profesional de ONG)

“Y después tienes los otros dirigentes que no son ni chicha ni limonada, que están ahí porque quieren hacer un bien a la comunidad, que no están disponibles a tiempo completo, que trabajan. Algunos de ellos se aburren con el tiempo, dejan botada la organización.” (Experto en trabajo municipal)

⁴ Este punto lo retomaremos con mayor profundidad más adelante.

Cuadro 4: Tipos de Dirigentes vecinales



Fuente: Elaboración propia

Si usamos la nomenclatura de dirigentes tradicionales y emergentes de la Dirección de Organizaciones Sociales (DOS), (2001), y desde propios estudios anteriores (Pagliai y Flores, 2007), podemos aventurar el siguiente cruce para el mundo dirigencial local:

El *dirigente tradicional* depende directamente de la aprobación de los actores de su entorno para el éxito de sus gestiones. La comunidad lo reelegirá sólo si percibe la inmediata consecución de resultados, que dependen de la consecución de recursos, eslabones de éxito que requieren mantener buenas relaciones con el alcalde de turno.

“Es un poco como ir a solicitar caridad, entonces el cuento es: no me vaya a poner yo en mala con... porque si no, no voy a recibir los beneficios (...) no voy a discutir mucho porque me puedo quedar sin proyecto, y entonces no voy a valer nada como dirigente, si no soy capaz de captar recursos para mi sector (...) entonces mi labor como dirigente depende de yo estar bien con las autoridades.” (Profesional ONG)

De esta manera, la legitimidad del dirigente tradicional está dada por las instituciones que componen su entorno organizacional, desde donde puede obtener recursos que permitan el hacer y su próxima reelección. Es por tanto una legitimidad que desciende desde las autoridades municipales y otras organizaciones de este nivel.

“Les gusta ser reconocidos, aunque sea a lo mejor pa’ (SIC) criticarlos, pero ser reconocidos por la comunidad, ser invitados por el Municipio a las reuniones, o por la ONG a las reuniones... tener cierta cuota de poder en el fondo.” (Profesional ONG)

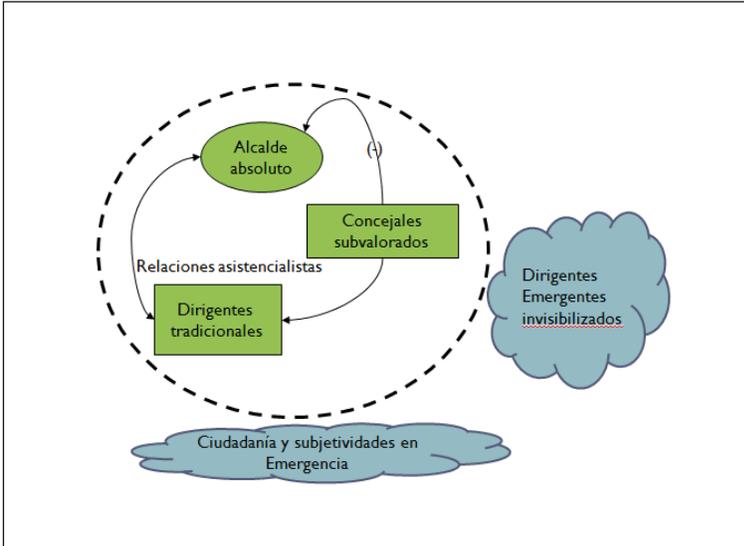
Los dirigentes emergentes, en cambio, buscan su legitimidad en el respaldo de la participación de la comunidad y en la posibilidad de lograr cosas, en una relación directa con ésta. Tienen una necesidad permanente y declarada de ser representativos de la comunidad.

“Yo creo que es súper amplio, es súper diverso el papel de los dirigentes vecinales o de una organización vecinal, porque parte de las necesidades de la gente y de no perder el horizonte de las necesidades, y eso es parte de un diálogo permanente con las personas donde tú vives (...) Yo creo que uno nunca debe perder el horizonte de que uno sigue siendo un vecino.” (Dirigente emergente)

“Hacer que las mismas personas vean sus necesidades, que ellas mismas quizá solucionen sus propios problemas, que a veces son tan pequeños. Un problema de seguridad ciudadana es un problema netamente de convivencia, y el Municipio lo abarca por otro sentido, no ve desde su propia perspectiva, no se centra en las necesidades de los mismos vecinos.” (Dirigente emergente)

El campo político, entonces, se articula del siguiente modo: los alcaldes supervalorados (absolutos) y los concejales subvalorados, no tienen una relación política sino que asistencialista con los dirigentes tradicionales los que, a su vez, taponan la entrada de dirigentes emergentes, volviendo invisibles las nuevas subjetividades políticas en los espacios públicos del nivel local. Así, se tiene un espacio político local ordenado, naturalizado – pues da la impresión de que siempre ha sido así, y que seguirá siendo así porque es parte del orden natural que así sea- y anquilosado, que ha logrado eternizarse pero que no es “ciudadanamente eficiente” en tanto no logra escuchar, discutir o proyectar, desde la voluntad o deseos de las personas.

Cuadro 5 - Modelo de relaciones políticas en el nivel local (Naturalización del sistema político formal)



Fuente: Elaboración Propia

Sociedad y municipio: los juegos de decisión y participación en el nivel local

“Sé qué es cuando no me preguntan”, dijo San Agustín reflexionando sobre el tiempo. Esa es la mejor respuesta cuando se habla de participación. Fundamentalmente, porque pareciera que existen tantas definiciones de participación ciudadana como personas que quieren responder y trabajar en torno a esa pregunta. A este comodín verbal (o significado flotante) que encontramos en la palabra participación se dedican las siguientes páginas, y desde ellas levantamos una tipología empírica-etnográfica que intentará reducir la complejidad del concepto.

Cuando las autoridades, los técnicos o los propios dirigentes responden sobre el tema, la participación adquiere un significado y una práctica de acuerdo a la consideración que se tiene del ciudadano –del sujeto- que participa, que va a participar o que está participando en alguna actividad.

Desde este punto de vista, los entrevistados en este estudio suelen distinguir a los “participantes” como personas que *no saben y no pueden y/o*, como personas que *saben pero no pueden*.

- a) El participante lego: no sabe y no puede. Este sujeto es definido por las autoridades y técnicos como un actor limitado y, por tanto, incapaz de priorizar los

lineamientos básicos y las necesidades para la construcción de proyectos y el direccionamiento de la comuna.

“La comunidad debe participar en la elaboración del Plan, pero tú no le puedes pedir a un compadre que a duras penas –hueón (SIC), no es cierto- sabe leer el letrero de la calle donde vive, que vaya a cachar (SIC) que es importante la educación Técnico - Profesional. Por favor... ¡ubiquémonos!” (Alcalde)

“Yo creo que hay una instancia previa, de carácter -aunque parezca medio tecnócrata- no es cierto, más caído al nivel de lo técnico... de mediciones más serias, de estadísticas más válidas, que nos definan los quehaceres donde se deben abarcar ciertas prioridades, y dentro de esas prioridades, participe la gente, y vea cuál es la prioridad de la prioridad...” (Alcalde)

En este modelo, los ciudadanos deben ser guiados hacia el lugar correcto de la mejor decisión para el desarrollo de la comuna.

“...porque la gente puede tener poco nivel educacional, y entonces saber cómo participar. Pero en general, tu tenís (SIC) que hacer esta especie como de cedazo previo, pa’ (SIC) que la gallá’ (SIC) empiece a cachar pa’ (SIC) dónde va el mono... porque ahí se sube y empieza a acompañar al mono. Perdona que sea tan así, pero... y esa participación, después del cedazo que le hacemos, la veo entonces, muy activa.” (Alcalde)

Y por lo tanto, el mecanismo de gestión de la participación, o dicho de otro modo, la operatoria de la realización de la participación -para esta concepción que entiende como hemos descrito al sujeto que participa- será la priorización técnica de los problemas. En este modo, los técnicos, las autoridades o la consultora contratada para el caso, realizarán un diagnóstico de la situación comunal y generarán una sistematización y selección de los principales problemas. Luego de esta definición técnica, los ciudadanos serán informados y se les pedirá que seleccionen o prioricen desde los resultados de estos estudios técnicos realizados. Priorización que puede hacerse mediante consultas comunales por lo general no vinculantes, encuestas o *focus group*.

b) *El “participante” como insumo técnico*: sabe, pero no puede. Los actores políticos de nivel local, cuando hablan de participación, hacen también referencia al “participante” como una persona que conoce y vive los problemas fundamentales de la comuna y los direccionamientos que debería tener el territorio, pero que es al mismo tiempo incapaz de llevar de manera inteligible esta sabiduría a ideas transformables en proyectos, programas y/o directrices comunales.

“Yo creo que, en un nivel de diseño, la gente puede aportar... en términos de ideas. Pero, eso tiene que tener un cedazo posterior desde el punto de vista técnico, porque el tema de estos municipios es que las necesidades son ilimitadas y las capacidades son limitadas.” (Técnico Municipal)

Emergen, de este modo, dos posibles mecanismos de gestión (u operacionización de la participación), desde esta idea de sujeto y de participación. Primero, el participante como muestra: en este punto, los técnicos, las autoridades o una consultora encargada por el Municipio levantan la opinión de la ciudadanía frente a los principales problemas mediante encuestas, entrevistas y focus group, para luego realizar una propuesta técnica que la ciudadanía acota, informa o rechaza. Este enfoque, al considerar la “incapacidad discursiva” de este tipo de sujeto, se mecaniza a través de metodologías útiles para la recolección de información y para la construcción técnica de los proyectos, donde se atiende al ciudadano como parte de un muestreo representativo de la realidad comunal.

“... y por más que nosotros, en esas reuniones sí dimos a conocer nuestro pensar, sabemos que no sirvió de nada, porque ya estaba desarrollado y (...) elaborado”. “...sacar dos o tres personas o entes de diferentes partes para decir: sí, trabajaron, planificaron, ellos hicieron un aporte... la idea es que fue mera información...”. (Dirigente)

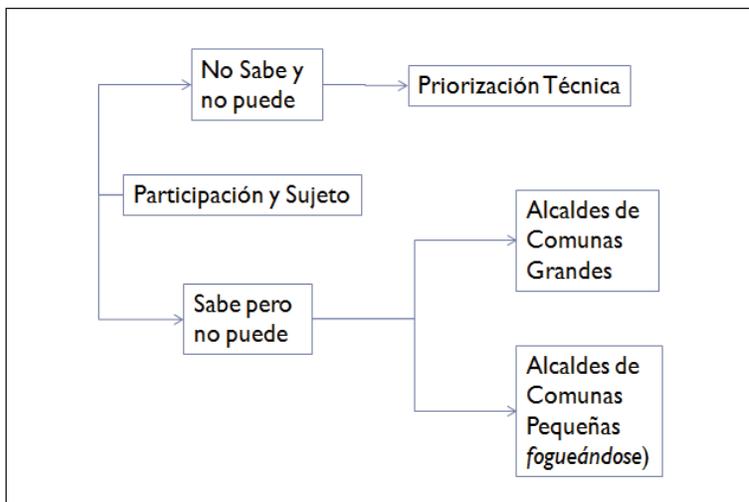
“...en el fondo, fue meramente para decir: sí, participaron dirigentes, participaron personas que las sacamos de aquí, de allá y participaron, pero en la realidad, nadie participó en la elaboración del (Plan de Desarrollo Comunal) Pladeco.” (Dirigente)

“Cuando El Municipio debe realizar un Pladeco o un Plan Regulador, con este fin contrata una empresa consultora, seleccionada -con todas las de la ley- a través de un concurso licitado en (el sistema) Chile Compra. Una vez adjudicado el trabajo, la empresa realiza paralelamente un levantamiento técnico de la información que sustentará la planificación, y un trabajo de “participación ciudadana” que consiste, nuevamente, en un levantamiento técnico, ahora sobre “lo que quiere la comunidad”, y que realiza, generalmente, a través de entrevistas y grupos focales. Para conseguir los entrevistados o los participantes de los grupos, el Municipio entrega a la empresa consultora una lista de dirigentes de las organizaciones más importantes de la comunidad, con direcciones y teléfonos, desde donde esta realiza la selección. El dirigente exitoso es el que logra meterse en este listado y provocar que lo inviten a esos *focus* de las consultoras.” (Experto en planificación comunal)

En este tipo de trabajos participativos, las consultoras externas recogen las opiniones significativas de una muestra de individuos, pero no las subjetividades expuestas en espacios públicos de deliberación ciudadana. Vale decir, el ejercicio participativo en este modo, se refiere a un gesto sociológico “muestral” de levantamiento cualitativo de la información.

Otro mecanismo de gestión es el del participante en la lógica de proyectos. Mediante este mecanismo de gestión se asume la sabiduría territorial que manejan los sujetos ciudadanos, al tiempo que se reconoce en ellos la señalada y descrita “incapacidad” de transformar en proyectos las ideas que tienen sobre sus territorios. Por esta razón, este enfoque intenta operar la participación enseñando a los ciudadanos a armar sus ideas y capacitándolos en “formulación de proyectos”. Para ello se construyen concursos públicos, a los que la ciudadanía postula mediante bases, para que puedan hablar postulando a los recursos públicos municipales de manera directa. Este proceso incluye, generalmente, períodos de capacitación en Formulación de Proyectos y el manejo de las Bases que los propios técnicos o equipos de ONG’s presentes en los territorios entregan a los dirigentes vecinales interesados en participar. El fin se refiere a entrenar a los ciudadanos para que aprendan el lenguaje de las bases y de los proyectos, formándose en este lenguaje técnico; y, como relata el siguiente trozo etnográfico, los ciudadanos se obliguen a decir –en un incentivo perverso- lo que los técnicos y las autoridades quieren oír, y de este modo ganarse el proyecto. (Ver recuadro siguiente)

Cuadro 6: Participación y sujeto



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, los discursos de los actores políticos locales, cuando hablan de participación, también aluden a las formas en que se legitiman los dirigentes en el proceso de toma de decisiones de sus organizaciones. Desde este enfoque del discurso encontramos entonces dos tipos de participación

- a) *La participación como captura del Municipio.* Este modo de realización de la participación corresponde fundamentalmente a la lógica de las organizaciones tradicionales y de los dirigentes históricos de la comuna, quienes actúan permanentemente como representantes de la ciudadanía en el levantamiento de proyectos de participación y repartición de recursos públicos. Son estas organizaciones y dirigentes las que permanentemente están presentes en las listas de nombres desde donde los técnicos o consultoras arman las muestras para realizar los focus y entrevistas, con el objeto de hacer los diagnósticos de problemas y los planes de desarrollo comunal.

“El Secplac pasa lista a la consultora externa, y esta selecciona para un focus.”
(Dirigente)

“Es la Participación dudosa de dirigentes en el diagnóstico del Pladeco.” (Técnico Municipal)

O son aquellas organizaciones y dirigentes que siempre son convocados a las capacitaciones para la postulación de proyectos o a las cuentas públicas municipales.

“Ha disminuido la participación, siempre llegan los mismos.” (Dirigente)

“La representatividad de esas personas es dudosa, ya que las elige el (director de desarrollo comunitario) Dideco entre los clientes frecuentes.”
(Técnico Municipal)

Como vemos, los niveles tipológicos se componen de manera cruzada en “lo real”. Digamos, en definitiva, que las organizaciones que comprenden de este modo la participación, no arman sus medios de acción y legitimación hacia las bases, sino que lo hacen poniendo referentes externos a sus organizaciones.

“EL Pladeco es elaborado por el Secplac sin contenido y con participación. No es válido, no guía para la acción, no tiene permanente participación.” (Técnico Municipal)

“El discurso de las Juntas de Vecinos es el discurso del (Consejo Económico y Social Comunal) Cesco.” (Concejal)

“Se busca la participación comunal a partir de instituciones supracomunales.”
(Dirigente)

“Los proyectos municipales son informados por el Gobierno Regional.” (Dirigente)

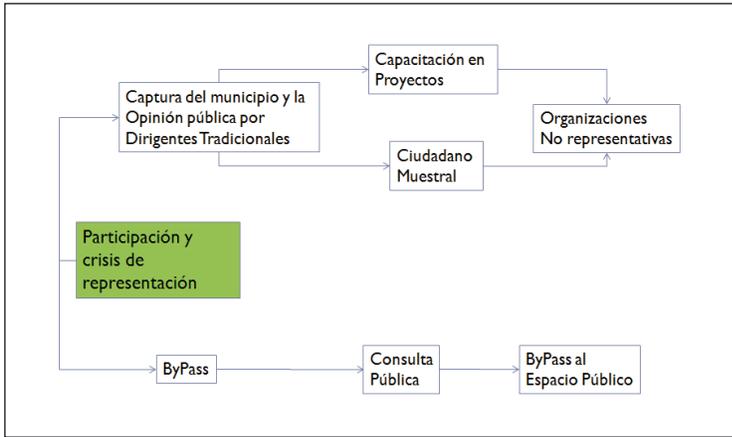
Si bien estas no son las únicas ni las mayoritarias, entre las organizaciones del nivel local, si podemos decir que son estas organizaciones las que más se relacionan institucional y formalmente con el Municipio. Otros estudios (Flores, 2003; Pagliai y Flores, 2007) permiten comprender que existen también otras esferas organizacionales donde la representatividad y legitimidad se encuentra en las bases, pero cuya institucionalidad está fuera de los marcos del reconocimiento municipal.

b) *La participación desde el supuesto-ciudadano.* Este es un enfoque que el estudio ha encontrado presente, fundamentalmente, en el discurso de técnicos y alcaldes; entre quienes, varios de ellos suponen un tipo de ciudadano que no tiene las posibilidades de acceder a los espacios públicos locales. Este ciudadano -supuesto, oculto por el formato representativo arriba descrito (la captura del municipio) por parte de las organizaciones tradicionales, existiría por tanto para ellos como más allá de las “organizaciones tradicionales”.

La operatoria de las personas que sostienen este enfoque es, por lo tanto, la de by- pasear a las organizaciones tradicionales, generando consultas o diagnósticos –técnicos, no políticos- con los habitantes de sus comunas. Se contactan con ellos entonces de manera individualizada, fundamentalmente a través de encuestas y consultas, para saber de sus necesidades o requerimientos.

“...Es que están esas institucionales, tú los conoces, sabes de las que estoy hablando, todos las conocemos... las organizaciones comunitarias, las asociaciones de propietarios, los sindicatos... todo lo que tú quieras, pero hay un 90 %, como te decía yo anteriormente... un 80 % de la gente que no tiene una cabida institucional, no pueden entrar en las organizaciones estas, para participar, para poder manifestarse, y es ahí donde yo creo que hay un rol, de parte de la autoridad y de las instancias municipales en este caso, para generar mecanismos de consulta válidos, donde podamos llegar a esa gente que no entra a las organizaciones de este tipo.” (Alcalde)

Cuadro 7: - Participación municipal y crisis de representación



Fuente: elaboración propia

Quando se enfoca el tema de la participación desde la gestión que la operacionaliza, o la forma en que se desenvuelve, se puede ver que en los discursos aparecen dos tipos fundamentales:

a) La participación como hito democrático.

“...a ellos (los ciudadanos) se les consulta solamente la opinión, pero no están involucrados permanentemente en el proceso, ni menos en cuanto a construir objetivos y metas donde ellos también estén involucrados. No, yo diría, casi un barniz de participación.” (Técnico Municipal)

Los discursos de este tipo entienden la participación como eventos masivos donde se rinde cuentas o se informa a la comunidad sobre los procesos, decisiones y formas de inversión que toman las autoridades. Son los momentos culminantes de la participación que entienden al ciudadano como muestra o como sujeto a ser informado. El sujeto -en el marco de la crisis de representación o de las consultas precjudadanas- es considerado e informado mediante este mecanismo de gestión y participación.

b) La participación como proceso. Hay dos significados de participación para este mecanismo de gestión, pero en ambos es fundamental el involucramiento permanente de la ciudadanía.

b.1 Participación ideologizada. Acá, el discurso es el que entiende en la participación el fin del ejercicio democrático y no un mecanismo de gestión. Por lo tanto, les exige a los ciudadanos grandes esfuerzos y costos de tiempo en

su involucramiento en los espacios públicos municipales y demás ejercicios políticos. Suelen responder mejor a este formato y a las organizaciones que lo patrocinan, las personas que se han profesionalizado como dirigentes. Estos incentivos y concepción de participación suelen ser enarbolados por ONG's, fundaciones interesadas en este asunto, y por las elites políticas y técnicas de las municipalidades. Valgan de ejemplo las siguientes citas:

“Cuesta la convocatoria... porque la gente, según mi percepción, es como más inmediata. Siempre se está moviendo por lo inmediato, no quieren trabajar para lograr las cosas. Y para lograr las cosas hay que esforzarse... y hartó.”
(Profesional ONG)

“Yo creo que al Municipio le corresponde incentivar, y de hecho, hay una ordenanza municipal, se supone, que tiene que ver con privilegiar mecanismos y canales expeditos para la participación ciudadana. Por otro lado, la ciudadanía tiene la obligación de participar en lo que pasa en su comuna, en su territorio, en su barrio. Pero hoy día estamos enfrentados a un problema potente de contextos muy adversos para la participación de la gente.” (Profesional ONG)

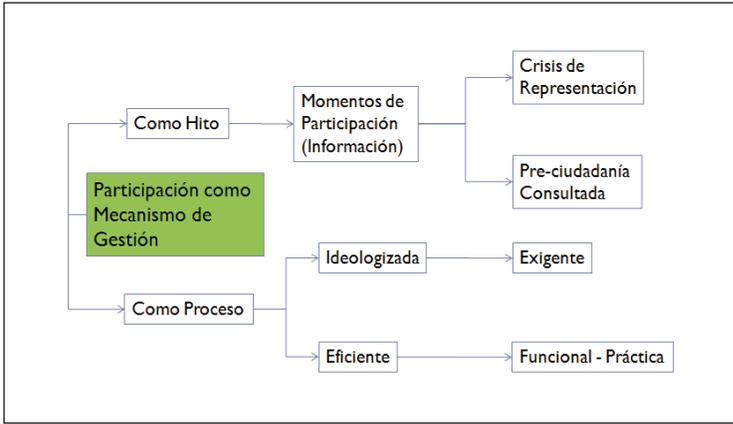
“Somos responsables, las directivas, en esta desmotivación de las personas, yo creo que porque no se veían los resultados y ellos creen que porque uno tiene una organización, tiene que ver resultados inmediatamente, y estas cosas no son tan rápidas, son bastante largas.” (Dirigente emergente)

b.2 Participación eficiente. Acá, si bien el discurso considera que la ciudadanía debe involucrarse en un proceso permanente en la gestión de los recursos públicos, se opone a la ideologizada en tanto entiende que este involucramiento debe ser eminentemente práctico para el ciudadano. Debe, usando los menores costos de tiempo y de recursos, lograr los máximos resultados, directamente relacionados con los objetivos de las personas que participan.

“...En hacer cosas, que se vean las cosas. Que no sacamos nada con tener la plata del presupuesto si no tenemos las cosas, las cosas se tienen que ver.”
(Dirigente tradicional)

Podríamos aventurar que los dirigentes tradicionales entienden mucho mejor la dinámica práctica de la participación como mecanismo de gestión, que los dirigentes emergentes, que ven en ella un fin, más que el medio para la consecución de “cosas”.

Cuadro 8: Participación como mecanismo de gestión



Fuente: elaboración propia

Juegos y procesos en el poder municipal: análisis y conclusiones

-Y ahí te quedá' como mosquita muerta... Cualquiera te cree la carita... Si me contaron el numerito que hicieron el otro día con tus amigos, oye. Yo te he dicho otras veces: si vienen esos wueones (de la Municipalidad) a ofrecernos algo, tenemos que decir que sí. Si nos ofrecen pasto, pasto queremos; bicicleta, bicicleta le queremos; Citroneta, Citroneta le queremos. Ni wueones que fuéramos.

Escena de la Película El Nikki: (Caluga o Menta), Justiniano, Chile, 1990.

Varios alcaldes dijeron (confesaron) no confiar en la representación de las juntas de vecinos y de las organizaciones de base porque, según sus propios cálculos, estas no representaban “ni el 10% de lo que pensaba” (SIC) o quería la comunidad y que, por lo tanto, preferían hacer consultas masivas a la gente sobre los proyectos y decisiones que el Municipio iba a tomar. Sobre lo dicho retomemos una cita recién señalada:

“...Es que están esas institucionales, tú los conoces, sabes de las que estoy hablando, todos las conocemos... las organizaciones comunitarias, las asociaciones de propietarios, los sindicatos... todo lo que tú quieras, pero hay un 90 %, como te decía yo anteriormente... un 80 % de la gente que no tiene una cabida institucional, no pueden entrar en las organizaciones estas, para participar, para poder manifestarse, y es ahí donde yo creo que hay un rol, de parte de la autoridad y de las instancias municipales en este caso, para generar

mecanismos de consulta válidos, donde podamos llegar a esa gente que no entra a las organizaciones de este tipo.” (Alcalde)

Dos cosas podríamos sacar en limpio de una cita como esta: o el alcalde no está interesado en la participación y, por lo tanto, se excusa en la baja representación de las organizaciones tradicionales para “saltárselas” y poder de ese modo preguntar directamente a la desorganizada ciudadanía, o se puede pensar que en él hay un legítimo interés de participación ciudadana que choca con la imposibilidad del propio sistema político local municipal, porque las organizaciones tradicionales, efectivamente, no son representativas.

El ejercicio etnográfico-científico nos invita a reflexionar, mejor, sobre la segunda opción (la primera, no nos lleva al dogma), e inmediatamente aparecen las preguntas: ¿Por qué un alcalde con voluntad política de participación ciudadana, no encuentra resultados en las organizaciones formalizadas para aquello? ¿En qué terminan los proyectos participativos realizados a través de organizaciones vecinales formales? El problema de la calidad democrática en los niveles locales municipales, ¿es sólo culpa del empedrado? ¿Cuáles son los vicios democráticos, representativos y organizacionales, que caracterizan el campo de lo político municipal?

Aparece en los discursos recogidos una suerte de obsolescencia de las organizaciones tradicionales, fundamentado esto por las siguientes tres sentencias derivadas del análisis arriba presentado: uno, no hay capacidad de representación en las organizaciones tradicionales porque los socios no asisten a las reuniones, porque sus llamados no convocan, porque no catalizan en sí lo que sus bases quieren; dos, a la ciudadanía le conviene la existencia de las organizaciones y dirigentes no representativos, porque en su profesionalización “consiguen cosas”; tres, la ciudadanía es convocada en el nivel local por otras formas menos visibles -aunque ruidosas en todos los términos- de organización.

El astuto alcalde arriba señalado -que quiere generar instancias de participación y que es consciente de que las organizaciones que están en su entorno visible, para él no son representativas de la comunidad- intenta “saltarse” al dirigente tradicional y a su organización, y se empuja para encontrar, más allá del bosque, individuos que, supone, tienen ganas de participar para incluirlos en el sistema político municipal. Sin embargo, este intento es infructuoso, porque sólo logra vincularse con una masa difusa de individuos que van a opinar a través de consultas ciudadanas sobre opciones ya dispuestas por el propio municipio (alcaldes y técnicos).

Pero, estas consultas ciudadanas obedecen a la lógica prec ciudadana de participación que es más cercana a la opinión del consumidor, o al *people meter* de la eferescencia comunitaria, que a la idea de ciudadano. Por lo menos esto es así desde la lógica de Hannah Arendt, quien define al ciudadano como “propiamente tal”, solamente cuando este forma parte y permite que se realice, un espacio público completo, vale decir, reconociéndose como individuo al mismo tiempo que, en el encuentro comunicativo con otros ciudadanos, se reconoce como diferencia. (Arendt, 2005)

Bajo la concepción “preciudadana” los técnicos y alcaldes entienden el rol político de la ciudadanía limitada fundamentalmente a opciones ya tomadas.

“...lo básico y lo más importante, es que la gente opine. No creo que estemos todavía en la fase en que se tomen decisiones colectivas. Porque incluso las consultas siempre son dirigidas, entonces se le pide a la gente que diga sí o no, respecto de algo que se le está proponiendo...” (Concejal)

“...estos no son proyectos, son, yo diría, ideas con las que mantenemos contenta a la gente, son las famosas migajas que se tiran a los pollitos para quitarles el hambre. Aquí no hay proyectos definidos, no hay proyectos a largo plazo. (Dirigente Tradicional)

Principio Dormitivo Participativo

Gregory Bateson (1972), ejemplifica algunos vicios del “pensamiento científico” con la famosa escena del Médico a Palos de Molière, en la que una comisión de tesis le pregunta a un candidato a Doctor la “causa y razón” por la que el opio hace dormir, a lo que el candidato responde, luego de un instante de cavilación, que el opio hace dormir porque tiene “*Virtus dormitiva*”, o sea, porque tiene un “Principio dormitivo”.

Lo mismo pasa con la idea de participación, que cual leguleya muletilla, aparece permanentemente como un “querer ser” entre los entrevistados; sin embargo, la forma en que el concepto es asumido por cada uno de ellos, dista de Pedro a Pedro, con intenciones y contenidos muy distintos en cada uno. Las volatilidades del contenido demuestran, o por lo menos insinúan, lo central de los vicios democráticos y organizacionales del nivel local municipal, que en el capítulo de “tipologías de participación” les fueran presentados.

En otras palabras, todo el mundo sabe lo que es participación, pero nadie está hablando de lo mismo cuando la menciona. Todos les asignan valor, sin embargo cuando se pregunta, hasta cuánto se está dispuesto a poner en juego para que se realice ese valor, hay una distancia enorme en las respuestas. Para algunos, se juega en la información; para otros, en la deliberación; para otros, en las asambleas de cuentas públicas; por nombrar algunas posibilidades. Lo único claro es que para todos es lo más importante, y para todos, los procesos de gestión municipal son participativos porque tienen, justamente, participación. Diremos, porque tienen principio participativo.

Los técnicos municipales, por ejemplo, entienden en la participación una necesidad fundamental, un requerimiento central para la instalación de los proyectos y políticas públicas del nivel municipal. Sin embargo, hacen dos salvedades al entendimiento de esta lógica: uno, que la participación es muy difícil de realizar, ya sea por falta de recursos o por voluntad política; y dos, que la idea de la realización de la participación es fundamental, pero que siempre es necesario que exista una priorización técnica de lo que debe ser abordado en los territorios.

La primera salvedad nos interesa, porque describe la forma en que los técnicos se colocan por fuera de la política, más allá de ella, y por tanto también, impolutos ante el mal y el bien. La segunda salvedad nos interesa porque desde ella se puede concluir que, para los técnicos, la participación es buena pero cuando no es “tan” participativa. Porque su posición, general, en vista y considerando “los infinitos problemas de los territorios”, primero debe hacerse una jerarquización y una argumentación técnica desde la cual el ciudadano pueda priorizar.

En los territorios, como se menciona más arriba, la primera palabra es técnica, y luego ciudadana, lo que deja un margen de decisión bajo o nulo al ciudadano, al mismo tiempo que sitúa al técnico como un actor fundamental en las decisiones que construyen futuro y modos de vida en los territorios. En este proceso, el diseñador técnico decide que desde sus conocimientos puede analizar mejor las necesidades del ciudadano, alejando el futuro del territorio de lo que el ciudadano asume como propio, o de lo que realmente quiere o necesita.

Por lo tanto, la participación ciudadana, para el ciudadano, se hace desde una decisión que ya está tomada, porque, tal como en el ejemplo de participación que se menciona más arriba, a este se le pregunta si prefiere priorizar entre mejorar la educación, mejorar la seguridad ciudadana, o mejorar la infraestructura, pero nunca con la oportunidad de comprender su modo de vida o sus deseos de futuro territorial.

Los dirigentes: No hay participación de primera mano

“Yo pienso que lo ideal es desarrollar este tipo de consultas, pero de manera permanente. Que exista siempre un equipo técnico para que lo desarrolle y luego lo devuelva a la base. Porque es muy difícil que toda la gente tenga las mismas capacidades, pero, por lo mismo, tenemos que ver después cómo lo hacemos técnicamente. Tenemos que consultarle primero que todo y a cada rato a las bases, si están de acuerdo con esa priorización.” (Dirigente de organización tradicional)

“Yo creo que una dueña de casa no puede tener la misma capacidad que un empresario para poder formular planes o estrategias, ¿no es cierto? Pero el solo hecho de ser escuchados y transmitidas las inquietudes de cada una de las personas a un equipo técnico que puede desarrollar esas inquietudes, yo creo que hay posibilidades de hacer proyectos bastante específicos para solucionar esa problemática.” (Dirigente de organización tradicional)

“Yo creo que hay que creer, de hecho tener conciencia, y los políticos en general deben empezar a creer que la gente que está en la base social también es

inteligente, como ellos. Que no son ciudadanos de segunda clase. Porque aquí ellos son los ciudadanos de primera, que son los capaces de hacer las cosas y los otros son de segunda, los otros solamente tienen derecho a votar por ellos. Nada más.” (Dirigente de organización tradicional)

Las palabras de estos dirigentes (todos de una misma comuna de la ciudad capital) nos permiten comprender la inexistencia de la “participación de primera mano”. Y que la participación que hay, cuando la hay, es ad post de las priorizaciones territoriales que han hecho técnicos y autoridades. Los dirigentes, entonces, entienden que no hay una completa democracia en el nivel local, sino que hay una deslegitimación de las propias necesidades del ciudadano y que este no está capacitado para saber lo que necesita. La forma de reaccionar es la más lógica. Según este contexto: acata las consultas, trata de poner sus temas de alguna u otra forma y conseguir “lo más que se pueda” para su unidad vecinal, pero sin mirar o fijar su intención en lo que realmente quiere o sueña.

“Es un poco como ir a solicitar caridad de repente, entonces el cuento es: no me vaya a poner yo en mala con el caballero o con el Alcalde, no voy a discutir mucho porque me puedo quedar sin proyecto, y entonces no voy a valer nada como dirigente (...)” (Profesional ONG)

“Yo creo que es por miedo, en todas partes, cierto, hay un color político, en todo eso, lo que es la alcaldía, todo, entonces lo que le da miedo a muchos dirigentes es decirle que no al Alcalde, porque no le van a resultar los proyectos, a uno no le van a dar las platas.” (Técnico Municipal)

A modo de colofón

El estudio nos ha permitido caracterizar y explicar, desde las observaciones y discursos levantados en terreno, las tramas que tejen y conforman los sistemas políticos de nivel local.

El foco de atención del estudio se centró en las subjetividades y en cómo estas comprendían y se comportaban a la hora de tener que reaccionar políticamente.

Los antecedentes secundarios nos pusieron en cuenta del complejo contexto que enfrenta la democracia en los países latinoamericanos. Primero, porque son sistemas relativamente novedosos, en tanto, recién a fines de los años 80, la democracia comienza a caracterizar la política del continente, y por tanto lleva solamente veinte años resolviendo las herencias y mochilas autoritarias de los regímenes que administraron a sus países. Segundo, porque Latinoamérica debe construir sus democracias

en situaciones extremas de pobreza e inequidad, y por lo tanto, sus sistemas de decisiones políticas deben considerar y solucionar rezagos como las desigualdades en el acceso a las instancias de toma de decisión, al mismo tiempo que la “elitización” y cierre de los grupos de poder (partidos), en todos los niveles. No solamente en la relación ciudadano – parlamentarios vía democracia electoral, sino que también en la relación ciudadanos – dirigentes, vía democracia participativa (en definitiva, dos caras de la misma moneda).

Nota metodológica

Este estudio se realizó usando como estrategia fundamental la Etnografía, que ocupó las técnicas de observación participante, entrevistas semiestructurales a actores claves y expertos en terreno. Las comunas estudiadas fueron Pudahuel, La Pintana, San Ramón, Santiago, La Florida y María Pinto. En ellas se describieron, durante el período de investigación, situaciones de la vida diaria del municipio, y también, las cuentas públicas y concejos municipales ocurridos durante el período de observación. Se realizaron entrevistas a concejales, dirigentes sociales, técnicos municipales y alcaldes. Las conclusiones no pretenden describir la generalidad de las situaciones de los municipios chilenos, sino que, solamente, los tipos de discurso y significados que pueden ser usados para comprender los comportamientos sociopolíticos de los actores y organizaciones de nivel local.

Síntesis Metodológica

	Técnicos	Autoridades	Dirigentes	Concejales	Observación Participante
La Florida	4	3	5	3: Mayo, junio, julio	Mayo 2007
La Pintana	3	3	6	3: Mayo, junio, julio	Junio-Julio 2007
Pudahuel	3	2	5	3: Agosto, Septiembre, Octubre, junio, julio	Julio 2007
San Ramón	4	3	5	3: Junio, Agosto, Septiembre	Julio-Agosto 2007
Santiago	-	3	3	-	Agosto-Septiembre 2007
Expertos	Se entrevistaron a 9 “expertos en trabajo político-territorial”. Estos fueron: 2 miembros de gabinetes de alcalde, y 7 profesionales de ONG’s que se desempeñaban, a la fecha del estudio, trabajando en terreno, con dirigentes sociales y concejales, de las diferentes comunas estudiadas.				
Datos etnográficos anteriores	Además de las entrevistas levantadas durante este período, sirvieron como datos etnográficos anteriores, las entrevistas y observaciones realizadas durante los años 2004 y 2005, asociados a trabajos territoriales de ONG’s. Estas conversaciones se registraron en las comunas de La Bandera y La Florida, y fueron utilizadas, básicamente, en uno de los relatos etnográficos integrados al texto.				

Bibliografía

- Arendt, Hannah (2005). *La Condición Humana*. Barcelona: Paidós.
- Bateson, Gregory (1972). *Pasos hacia una ecología de la mente*. Buenos Aires: Ediciones Carlos Lohlé.
- Delamaza, Gonzalo (2004). *Municipio, Espacio Local y Ciudadanía*. En *Innovación y Ciudadanía en la Gestión: El Rol de los Municipios*. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Local.
- (2009). *Estado actual y desafíos para la institucionalización de la Participación Ciudadana en Chile*. En Delamaza y Flores, compiladores, *Gestión Municipal Participativa: construyendo democracia cotidiana*. Santiago: LOM Ediciones.
- Durston, John (1999). *Construyendo Capital Social Comunitario*. Revista de la CEPAL, N° 69, pp. 103- 118. Santiago: CEPAL.
- Flores, Daniel (2003). *Apropiación de Espacios Públicos y Empoderamiento Ciudadano*. Tesis de Antropología, Universidad de Chile. Santiago: Universidad de Chile.
- (2010). *Participación y democracia: la trama de representaciones políticas en el nivel local*. Tesis para el Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile.
- Habermas, Jürgen (1999). *La Inclusión del Otro*. Estudios de Teoría Política. Barcelona: Paidós.
- Lechner, Norbert (2007). *¿Qué significa hacer política?* En (1982) *Obras Escogidas 2*. Santiago: LOM Ediciones.
- Pagliai, César y Flores, Daniel (2007). *Avatares de la Participación Ciudadana en la Micropolítica Local: Un reporte etnográfico*. En *Documentos de Antropología*, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Central. Santiago de Chile: Universidad Central.
- PNUD (2008). *Informe de Desarrollo Humano de Chile Rural: Seis millones por nuevos caminos*. Santiago de Chile: PNUD.
- (2002). *Informe Desarrollo Humano en Chile: Nosotros los Chilenos: un desafío cultural*. Santiago de Chile: PNUD.
- Silva, Patricio (2006). *Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente*. En *Revista de Ciencia Política*. Vol. 26. N° 2. Santiago.

Participación y desarrollo local: Incidencia de las comunidades juveniles en el municipio de Sibaté-Cundinamarca, Colombia.

Edisson Gómez Pineda¹
Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Colombia

Fecha recepción: 29/05/2011
Fecha aceptación: 15/07/2011

Resumen

El concepto de participación acuñado con el paso de los años nos enfrenta a un sinnúmero de definiciones, aplicaciones y principios derivados de actores y fuentes teóricas disímiles. En concreto, el municipio de Sibaté, ubicado en el departamento de Cundinamarca, Colombia, se convierte en referente de estudio para explorar las dinámicas en las comunidades juveniles y su relación con el tema del desarrollo local. El ejercicio busca rastrear las incidencias de la participación comunitaria en el desarrollo local, para dilucidar panoramas y tendencias de acción por parte de la administración pública municipal y demás actores implicados, respecto a la planeación y ejecución de recursos públicos dirigidos a la población joven.

Palabras clave: Participación, desarrollo local, jóvenes, comunidades, municipio.

Participation and local development: The involvement of youth groups in the municipality of Sibate –Cundinamarca, Colombia

Abstract

Over the years the concept of participation has been given many different definitions, applications and principles originating from the perspective of different stakeholders and theoretical sources. The Municipality of Sibaté, located in the Department of Cundinamarca in Colombia, has become a case study for exploring the dynamics of youth groups and their relationship with local development issues. This article seeks to track the impact of community participation in its local development, in order to

¹ Administrador Público Profesional, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Sede Bogotá D.C. Diplomado en Metodología y Epistemología de la Investigación. ESAP, Colombia. edisson.gomez508@esap.gov.co

ascertain an overview and future trends of policies implemented by the municipal government and other stakeholders with regard to the planning and execution of public expenditures targeted at youth.

Key words: Participation, local development, youth, community, municipality.

Participação e desenvolvimento local: a incidência das comunidades juvenis no município de Sibaté-Cundinamarca, Colômbia

Resumo

O conceito de participação cunhado com o passo dos anos faz nos enfrentarmos com diversas definições, aplicações e princípios derivados de atores e fontes teóricas diferentes. Em concreto, o município de Sibaté, localizado no departamento de Cundinamarca, Colômbia, se transforma em referente de estudo para explorar as dinâmicas nas comunidades juvenis e sua relação com o tema do desenvolvimento local. O exercício procura rastrear as incidências da participação comunitária no desenvolvimento local, para mostrar panoramas e tendências de ação por parte da administração pública municipal e de outros atores implicados, respeito ao planejamento e execução de recursos públicos dirigidos para a população jovem.

Palavras-chave: Participação, desenvolvimento local, jovens, comunidade, município.

Introducción

En la actualidad, los estados democráticos del mundo tienden a interactuar más abiertamente con la sociedad, aspecto que se torna evidente en la vigencia que cobra la participación, toda vez que se hace más frecuente la expresión libre del pensamiento de los ciudadanos y de los medios de comunicación. En este contexto, resulta relevante reflexionar acerca del lugar que ocupa la participación juvenil, toda vez que a la juventud se le atribuye el futuro del desarrollo humano. Por tal razón, este ejercicio investigativo recurrió al análisis de la participación de comunidades juveniles del municipio² de Sibaté, ubicado en el departamento de Cundinamarca, Colombia, y su intervención en el desarrollo local.

Para lograr lo planteado, nos inclinamos inicialmente por tratar de describir las dinámicas de la participación comunitaria de los habitantes de Sibaté, luego explorar algunos datos sobre el desarrollo humano en el municipio, desde el 2004 al 2009, para finalmente dejar establecida una relación entre las dinámicas de participación comunitaria y algunos indicadores de desarrollo humano en el municipio de Sibaté.

Dada la importancia del actor social juvenil, debido a su rol en los procesos sociales de empoderamiento colectivo y de acción pública, se intentó dar una mirada a la constitución de comunidades juveniles y a su presencia en el escenario de lo público a la hora de tomar decisiones que afectan a toda la población del municipio. El procedimiento para rastrear el asunto consistió en una exploración y determinación teórica, posteriormente una de tipo documental y por último, una observación de la realidad a través del acompañamiento, la observación participante y la aplicación de un instrumento de recolección de información diseñado para el efecto, el cual permitió dilucidar las incidencias de la participación de los jóvenes.

I. A propósito de la participación

Aclarar y especificar términos como participación y desarrollo requirió de un ejercicio arduo de revisión bibliográfica, así como realizar una confrontación teórica que permitió abordar otros conceptos - como los de *comunidad e incidencia*.

Partamos con el macro concepto de participación

Inicialmente debe decirse que la conceptualización de la participación es polimorfa y sumamente prolífica, se diserta arduamente sobre una multiplicidad de sus dimensiones y acepciones, abarcando una vasta y divergente literatura sobre niveles y tipologías de participación, clasificadas éstas por actores, sectores, principios, etc. En el ámbito teórico, se destacan autores como Font, Budge, Gyford, Hopenhayn, Kendall, Held, Subirats y Bobbio. En el ámbito colombiano, figuran autores como Fabio

² Nota del Editor: En este texto, la palabra "municipio" sirve para designar a una localidad o comuna y a sus habitantes, tal como lo utiliza la Federación Colombiana de Municipios. Ver <<http://www.fcm.org.co/>>

Velásquez, Alejo Vargas, Jorge Luis Garay, Carlos Ariel Sánchez, Luis Alberto Restrepo, Luis Humberto Hernández, entre otros.

De otra parte, toda vez que el componente participativo es inherente al discurso político y está consignado en los distintos tipos de planes y programas de los gobiernos, la producción de textos de origen institucional, sólo en Colombia, es sumamente abundante. Los documentos que abordan el tema alcanzan un número indeterminado, en miles. No obstante, una concepción siempre debe verse desde una circunstancia, desde un punto espacial y temporal específico, atada a un contexto y asunto determinado.

De acuerdo con lo planteado por Rahnama (1996) al respecto de la participación, él establece una diferencia entre las formas transitivas de participación, las cuales se orientan a un objetivo o meta definidas; y por contraste, las formas intransitivas, en las cuales el sujeto vive el proceso de participar sin perseguir un objetivo predefinido. Cuando uno está escuchando, amando, creando o viviendo plenamente su propia vida, uno toma parte sin buscar necesariamente el logro de un objetivo particular. Esta diferenciación nos permite plantear el papel principal de la forma transitiva de participación en el estudio, pues se trata de indagar y fortalecer esa participación activa, proyectiva y con trascendencia para los pueblos.

En este sentido, nuestro referente se relaciona más con la definición que da el Grup d'Aprufundiment Democràtic -GPD-, de la Mesa para los Derechos Sociales de Cataluña, quienes expresan que la participación es "La intervención consciente e intencionada de todo/a ciudadano/a en los asuntos públicos, a fin de instaurar una sociedad lo más libre y justa posible." (GPD, 2000, pp. 2-3). En dicha afirmación encontramos implícitos varios elementos que deben estar presentes en el ejercicio del participar, a saber: una conciencia y voluntad ciudadana; la intervención de todos, que implicaría una igualdad combinada con la libertad y la justicia que debe estar presentes en la sociedad. Según Aranguren

"Los mínimos en los que se asienta la cultura de la participación podríamos considerar que son los siguientes:

la cultura de la ciudadanía: nos sentimos miembros de una polis, de un territorio, de unas posibilidades que nos pertenecen, no como propietarios, sino como protagonistas de nuestra historia,

la cultura de la transformación: se participa en aquello que se desea transformar. Desde esta perspectiva, la participación representa un modo peculiar de profundizar en la democracia." (Aranguren, 2000, p. 02)

En este planteamiento encontramos otros elementos significativos, tales como una cultura participativa, que alude a las formas de ser, pensar, sentir y actuar que propenden por una participación transitiva que agrupa propósitos e individuos, donde la colectividad converge en un territorio, en una historia o en un ideal. Tenemos entonces la acepción de lo comunitario, la cual respecta a pequeñas colectividades donde sus integrantes se vinculan por poseer características o intereses en común.

En el caso de los jóvenes, estas comunidades tienden a estar constituidas por la reunión de individuos que tienen subjetividades semejantes, donde los gustos de carácter cultural, las ideologías políticas, las tendencias sexuales, etc., son coincidentes entre varios sujetos. Estas comunidades son subgrupos del conjunto de los denominados “jóvenes”, que para el caso son las personas que poseen una afinidad generacional y que tienen en común el territorio de hábitat del municipio de Sibaté. Óscar Rebollo, Coordinador y profesor del Postgrau Participació i Desenvolupament Sostenible de la Universitat Autònoma de Barcelona, plantea y trata de resolver la siguiente dicotomía:

“Participación de base individual vs. Participación de base asociativa. En los procesos sociales a los que nos referimos, los actores suelen ser colectivos, pues difícilmente podemos pensar en una persona “sola”, que no actúe desde ninguna organización, ni con otros, ni para otros. La participación de base individual no existe. Lo que existen son participantes más o menos relacionados y organizados en la vida colectiva. O prácticas participativas que convocan a la gente mediante instrumentos que no son asociaciones.” (Rebollo, 2003, p. 7)

En el postulado anterior encontramos elementos sumamente problemáticos, que atañen a las dinámicas participativas del caso específico. En el municipio de Sibaté, la dicotomía entre la participación de base individual vs. participación de base asociativa parece estar latente. Se estipula una presunta participación de base individual, llevada a cabo por sujetos, en singular, para la obtención de beneficios otorgados por actores institucionales. Por otra parte, la importante fuerza de la participación asociativa de las organizaciones del municipio se contrapone a este postulado. Más adelante trataremos de clarificar el escenario según lo consignado por las fuentes primarias utilizadas y lo observado en la realidad.

En la literatura explorada sobre participación, aparecen argumentos que por sí solos parecen ser paradójicos, pero que merecen especial atención por su carácter alternativo. Por ejemplo, Lo Vuolo, citado por Nora Britos (1999) señala: “... uno de los períodos de mayor perdurabilidad de las instituciones democráticas, se ve acompañado por el desmantelamiento de aquellas políticas públicas cuya función tradicional era proveer de legitimación al poder político administrativo” (Britos, 1999, p. 4). Se podría inferir de esta afirmación que hay que abolir las acciones públicas que propendan a legitimar el poder político administrativo, para que así puedan perdurar las orientaciones democráticas. Este planteamiento es, incluso, lo que algunos actores juveniles del municipio de Sibaté avalan. Aunque esta proposición es muy relativa y polémica, nos conduce a indagar teóricamente por el papel de la participación en un escenario de este talante. Siguiendo nuevamente a Rahnema (1996), en relación con los tipos de participación, asumimos que hay “*Formas manipuladas o teleguiadas de participación y formas espontáneas. En las primeras, los participantes no se sienten presionados para hacer*

algo, pero en realidad están guiados a realizar acciones que son inspiradas o dirigidas por centros fuera de su control.” (Rahnema, 1996, p. 244)

Tendríamos así que las formas manipuladas, teleguiadas o espontáneas de participación podrían ser utilizadas de forma subalterna para legitimar las acciones de algunas instituciones. Esta dinámica de participación, muy problemática para la administración pública, nos lleva por ultimo a establecer unos referentes teóricos que nos permitan medir la participación en grados de profundidad o en niveles, de tal manera que se vea el cómo se participa.

Aunque existen múltiples formas de ordenar, categorizar y definir los niveles de participación, entre los que destacan por su idoneidad están los propuestos por la Corporación Autónoma Regional de Antioquia Corantioquia, quienes señalan los siguientes niveles: información, consulta, fiscalización, concertación, decisión y gestión. Sin embargo, se aclara que existen otros niveles de participación, por ende, éstos son susceptibles de ser reordenados y replanteados para cada caso en particular; no son una camisa de fuerza en los procedimientos ni son un dogma establecido, sino por el contrario, son planteamientos para enriquecer y reconstruir. Así, se toman como referentes para este estudio los niveles que plantea el Consejo Nacional de Planeación, por ser los más globales sectorialmente e idóneos para escudriñar los grados de profundidad e incidencia de la participación ciudadana en la institucionalidad pública colombiana.

En consecuencia, los referentes teóricos de niveles de participación ciudadana para este caso son:

- *Participación concepto*: “es el conocimiento, la idea o la comprensión o la razón.” (Forero, Cardona y Córdoba, 1999, p. 57) Respecto a las referencias normativas de la participación como idea o concepto, los autores citan la Constitución, en los artículos 2 y 78, donde se señalan las facilidades que se deben dar para la participación; también citan los artículos 133, 40 y 259, de los cuales ellos transcriben “La comunidad impone mandato a los elegidos.” (Ibídem, p. 51) Este nivel de participación, a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, tiene gran presencia, tanto en el discurso político como en los postulados de los documentos técnicos y administrativos de los distintos gobiernos regionales y locales. No obstante lo anterior, la superación de este nivel concepto hacia el siguiente nivel, denominado participación decisión, ha implicado multiplicidad de dificultades de carácter político, económico, cultural y organizacional, inherentes al anterior modelo de democracia representativa, que han impedido dar el gran paso hacia el nivel de participación decisión.
- *Participación decisión*: “una vez se piensa y se planea, se decide.” (Ibídem, p. 52) La participación decisión es ubicada por el Consejo Nacional de Planeación en segunda instancia, pero, dado que su estructura está conformada por tres verbos (pensar, planear y decidir), tiene un alto grado de complejidad; a nuestra

- consideración, para que pueda darse, ésta debe estar precedida por otro nivel de participación diferente al de concepto, cual sería el de participación gestión.
- *Participación gestión*: “se refiere a la participación de los ciudadanos en la elaboración de presupuestos y la ejecución de recursos.” (Ibídem, p. 53) Cuando un ciudadano ha participado coadyuvando a elaborar presupuestos y en procesos de planeación, se podría decir que ha adquirido un nivel de participación decisión, antes no. La participación gestión también hace referencia a un acompañamiento en la ejecución de los recursos, pero, para que este nivel de participación pueda darse, es indispensable la presencia de los elementos y principios fundamentales que requiere el fenómeno del participar, es decir que el ciudadano posea: información, igualdad, paciencia, libertad, comunicación, dinamismo, transparencia, respeto, responsabilidad y persistencia.
 - *Participación control*: “sin los tres niveles anteriores, resultaría incompleta una disertación sobre control social en la gestión pública. Sin participación en la concepción, definición y ejecución de la gestión pública, su control desde la sociedad no tiene mucho impacto.” (Ibídem, p. 55) Ante este postulado, es de resaltar la afirmación de que no se puede hacer control de la gestión pública si el ciudadano no ha participado en todos los niveles anteriores de participación. Esto nos problematiza lo que se intenta hacer actualmente en Colombia, donde se pretende que el ciudadano sea un veedor cuando ha estado excluido de los demás procesos de concepción, gestión y decisión. Esta podría ser una de las principales causas por las cuales muchas veedurías ciudadanas funcionan mal o son inexistentes, pues no tienen los elementos necesarios para ejercer una participación control.

Finalmente, respecto de los niveles de participación, consideramos que los anteriormente planteados son los fundamentales. Es de considerar que otras acepciones, como los son, por ejemplo, el presunto nivel de participación informativa (rescatada en las rendiciones de cuentas de las instituciones públicas), no son integralmente niveles, pues estos hacen parte de los principios de la participación. Para el caso, el principio de la información no es un nivel de participación, pues ahí no existe una acción o efecto de participar; sólo hay un evento donde el ciudadano es un sujeto pasivo, casi exclusivamente receptor.

Otros niveles de participación, como la *participación consultiva*, no son viables de valorar como un nivel independiente de participación, sino tan sólo como uno de los requisitos indispensables para que se dé la participación en niveles como el de gestión y el de decisión. Este presunto nivel consultivo, no está constituido sólidamente con todos los principios del participar y tiende a no propender por un empoderamiento ciudadano, por una acción ciudadana con causa y efecto. Por el contrario, el ejercicio de la consulta ciudadana es un ejercicio propio de un sistema de democracia representativa utilizado tradicionalmente para la legitimación de acciones. Lo ideal es que la consulta sea un ejercicio fundamental que de paso a niveles de participación gestión y participación decisión.

También se plantea la *participación electoral* como un nivel y además como tipología de participación. Esta participación tiene como característica hacer uso del ejercicio de la consulta y la elección de gobernantes para la representación. En las sociedades actuales es ampliamente utilizada como recurso de participación, para solventar problemas en poblaciones excesivamente numerosas que tienden a dificultar el ejercicio de la participación directa. La participación electoral ha sido el tradicional y principal instrumento de las democracias representativas del mundo para establecer los gobiernos y legitimar las estructuras estatales nacionales. No obstante su uso predominante, siendo un instrumento y una tipología de participación, no la consideramos un nivel pues indica una dimensión muy diferente. La participación de tipo electoral comúnmente es un nómeno, el cual es:

“Utilizado en los esquemas democráticos contemporáneos, que se vale de la figura de la representación para la participación: El sujeto participa a través de un emisario que estará encargado de hacer llegar las inquietudes, planteamientos e intereses del representado a la esfera deliberativa o decisoria. El sujeto representado tiene un grado de participación, pues ha de tenerse como un alguien que hace parte cuantitativamente o cualitativamente de los representados, siendo inteligible como una abstracción existencial que participa en la deliberación o la decisión, donde puede ser objeto de inclusión o exclusión. No obstante la existencia de la participación como nómeno, esta no es tangible, no es física, no es una acción u efecto del sujeto como tal dentro de la esfera participativa.” (Gómez, 2009, p. 2)

Una vez especificada la existencia y el carácter del nómeno participativo que es inherente a la participación electoral para la elección, fácilmente podemos inferir que tampoco es posible incluirlo en los niveles de participación estándar, pues estos son niveles con una dimensión fenoménica de participación, lo cual los hace claramente diferenciales. Sin embargo, al ser la participación electoral también un instrumento, tenemos la discrecionalidad de efectuar modificaciones y mutaciones a ese instrumento en todos los escenarios, pues con su actual utilización masiva para la elección de gobernantes, se puede reorientar con la intención de que sea un instrumento que facilite todos los niveles de concepción, gestión, decisión y control participativo de una forma más real.

Con lo planteado hasta el momento, contamos con unos referentes teóricos sobre la participación que nos permitieron identificar y comprender los enunciados para el caso. Supimos a qué se hace alusión cuando se expresa, por ejemplo, una participación transitiva, de nivel gestión, de forma manipulada o de carácter nómeno con base asociativa, etc. Lo anterior sirva como precedente para desarrollar el primer objetivo específico, que trata de la descripción de las dinámicas de participación de las comunidades juveniles de Sibaté.

Una vez efectuada esa descripción, se procederá a teorizar y caracterizar el desarrollo del municipio y a establecer las relaciones existentes entre la participación y el desarrollo local.

II. Descripción de las dinámicas participativas juveniles en sibaté

Para efectuar la descripción de las dinámicas participativas juveniles en Sibaté, se utilizaron básicamente dos instrumentos: la encuesta y las fichas de observación.

A continuación, se hace relación de los resultados obtenidos en la encuesta aplicada a los jóvenes participantes en acontecimientos musicales en el marco del Mes de la cultura Sibatense, en el año 2009, los cuales fueron una serie de eventos organizados por la administración pública municipal.

Los encuestados fueron personas que tuviesen entre 14 y 26 años, a quienes la ley colombiana No 375 de 1997 les reconoce la condición de juventud. Se tomó como universo la población total de 6.884 jóvenes que habitaban el municipio para el año 2009 según estadísticas oficiales. Se realizó un muestreo aleatorio sistemático en los eventos, alcanzando por oportunidad una proporción del 4,45% respecto de la población total, manteniendo una muestra con distribución por genero simétrica y con cobertura global de 306 participantes que reunían legalmente la condición de jóvenes. Los resultados finales de la encuesta arrojaron un margen de error de 6,1% y un nivel de confianza de 97%.

El cuestionario fue aplicado en físico a jóvenes participantes en los eventos, quienes de forma voluntaria, libremente y por escrito proporcionaron las siguientes respuestas:

1. ¿Entre cuál de los siguientes rangos de edad se encuentra usted? Con esta pregunta se pudo observar que la mitad de los asistentes tenían más de 22 años de edad, seguido proporcionalmente por jóvenes entre 14 y 17 años. Esto podría mostrarnos una tendencia evolutiva del interés de los jóvenes por participar en estos eventos, mas concentrada al principio de su juventud y también al finalizar esta etapa, luego de cierto tipo de aislamiento entre las edades de 18 a 21 años.
2. Nivel de educación. Casi la mitad de los asistentes (44%) son bachilleres. Esto nos podría indicar que los jóvenes que egresan de la secundaria ven la necesidad de verse incluidos en proyectos y programas de carácter cultural, en los cuales puedan interactuar con sus amigos y personas de su misma generación. Seguidamente, encontramos en menor proporción a los estudiantes universitarios (31%) y luego, a los estudiantes de secundaria, quienes aprovechan estos espacios como complemento a sus actividades académicas curriculares.
3. ¿Cuál es el estrato socio económico identificado en los servicios públicos de su vivienda? Observamos que la gran mayoría de los jóvenes participantes (81%) pertenecen a estrato dos y el resto (19%), al estrato tres. El estrato

socioeconómico, utilizado como sistema de identificación del entorno de vivienda, actúa más como un indicador urbanístico que como un indicador de desarrollo propiamente dicho; un entorno de hábitat de grado medio – bajo, es representativo de las pocas comodidades existentes en las viviendas. Esto también nos indica que mayormente son los estratos bajos los que asisten a estos eventos, los cuales no tendrían ningún tipo de impacto en poblaciones de estratos altos.

4. ¿En qué zona del municipio vive? Encontramos en esta respuesta aspectos sumamente problemáticos: más de la mitad (60%) de los asistentes a estos eventos son personas foráneas al municipio. Esto nos indicaría que las actividades que realiza la administración pública municipal no impactan en la población local, sino que benefician a personas de otros lugares diferentes al municipio. La cercanía con Bogotá facilita que se filtren fácilmente los actores más interesados en el tema, quedando por fuera los jóvenes del municipio. Otro asunto que llama la atención, es la total ausencia de comunidades juveniles rurales en estos eventos. Esto nos indicaría que los jóvenes del campo están completamente excluidos de los programas y proyectos de carácter colectivo implementados por la alcaldía.
5. ¿Ha pertenecido en algún momento a una organización social o cultural? Se evidencia también la existencia de un grado de asociatividad muy representativo (31%). No obstante, la mayoría sigue estando sin pertenecer a ninguna organización en concreto (69%).
6. ¿De qué tipo era la organización a la que pertenecía? Respecto del 69% de los que se han organizado alguna vez, el 60% considera sus organizaciones de carácter público, ya sea por sus acciones, sus intereses o lineamientos jurídicos. Esto evidenciaría una tendencia de interés juvenil por lo público.

Dado que indagamos por las incidencias de la participación juvenil en el desarrollo local, se intenta especificar el concepto “incidencia”. Es importante partir enunciando que esta es una acepción no muy elaborada en el ámbito académico concerniente a ciencias sociales y administrativas, siendo más propio de las ciencias medicas. Esta situación ocurre principalmente debido a que en el ámbito de las ciencias sociales y administrativas, se tiende a reemplazar la palabra por términos parecidos – no sinónimos-, sin valorar a profundidad su relevancia.

Para el presente caso, se considera que utilizar la palabra “incidencia” es apropiado en cuanto esta es un referente conceptual específico, inherente a las dinámicas del ejercicio participativo en los regímenes democráticos. En específico, cabe traer a colación la definición que otorga el instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina -IIED-, sobre la incidencia:

Es un proceso que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía organizada, dirigidas a influir en aquellos que toman decisiones y lograr cambios en las políticas públicas. (IIED-AL, 2006, p. 12)

Si observamos el termino en el contexto contemporáneo de los Estados Latinoamericanos, se puede afirmar que la incidencia o no incidencia de unos actores sociales determinados en la toma de decisiones públicas, es un factor preponderante a la hora de sopesar la verídica existencia de un sistema democrático pluralista, que da cabida al reconocimiento e interacción de los distintos agentes sociales en relación con los entes gubernamentales.

En este orden de ideas, alguien incide cuando a través de sus acciones o ideas influye en la toma de decisiones públicas. No obstante esto, consideramos que la incidencia también puede verse reflejada en los impactos de la decisión pública, e incluso en la misma situación social por la cual se interactúa. De esta manera, y de forma subjetiva, podríamos plantear el concepto de incidencia, asumida ésta como el efecto, acontecimiento, acción, asunto o proceso que sobreviene a una eventualidad o fenómeno, ya sea como consecuencias contempladas o externalidades imprevistas, producto de las influencias que los agentes han tenido en los procesos de interacción pública, ya con los representantes del gobierno local o con los demás agentes sociales implicados en la planeación, gestión y decisión de políticas públicas para el desarrollo local.

El indagar por la incidencia de la participación en el desarrollo local, nos lleva a preguntarnos también por una acepción del desarrollo.

¿Qué se entiende por desarrollo?

Sobre el desarrollo local realizamos una breve indagación de una manera heurística, donde el pensamiento desplegado por los autores fue consultado documentalmentemente, pero solo acogido y referenciado de forma subjetiva de acuerdo con lo pertinente y relacionado a nuestro contexto en específico; pues, inevitablemente, como diría Dudley Seers, citado por Boisier, "...“desarrollo” es un concepto normativo, lleno de juicios de valor." (Boisier, 2002, p. 4) En este sentido, se referencia taxativamente sólo algunas de sus múltiples acepciones, las que se traen a colación con el ánimo de observar desde esas perspectivas las dinámicas del municipio de Sibaté.

Como la mayoría de los municipios colombianos, en Sibaté la extensión de área rural es muy superior a la urbana; no obstante, la tendencia mundial de hábitat que propende por la vida en las ciudades hace que la mayoría de la población se concentre en las cabeceras urbanas. Estas tendencias están por si mismas ligadas a un modelo de desarrollo. Siguiendo a Kay, que analiza seis macro enfoques de desarrollo: "Estructuralismo, modernización, dependencia, neoliberalismo, neo estructuralismo y estrategias de vida..." (Kay, 2007, p. 50), nos planteamos que enfoques como el de estrategias de vida es el que más propende por estudios de carácter sociológico y antropológico; es decir, es un enfoque que analiza prácticas, comportamientos, di-

námicas sociales, etc. mas relacionadas con una noción directa del desarrollo, de las necesidades y menos con temas económicos o financieros. Por ende, la restricción de acceso a servicios públicos básicos, la falta de insumos mínimos y la falta de capacidades adquisitivas que impiden llevar dignamente una existencia, se constituirían en problemas de pobreza o de falta de desarrollo.

Sen define el subdesarrollo como "...la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual que identifica la pobreza" (Sen, 2000, p. 114). De acuerdo a este postulado, tenemos que la medida de pobreza basada en el nivel de ingresos no es idónea, puesto que, por ejemplo, dos dólares en determinado contexto pueden ser inútiles cuando no hay servicios que comprar en entornos excluidos del mercado donde la moneda no funciona, o en contextos en los cuales los bienes son muy costosos y los dos dólares resultan totalmente insuficientes para acabar con el hambre, la ignorancia y la enfermedad de las personas.

Celso Furtado, citado por Boisier dice que "El verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y solo secundariamente económico." (Boisier, 2003, p. 1) Con esta afirmación, vemos que las poblaciones, las comunidades y las personas, en general, han de ser las protagonistas de su propio desarrollo, pues la iniciativa, la inventiva y la capacidad asociativa en los distintos actores de la sociedad son elementos fundamentales para la evolución hacia lo que este autor denomina un "verdadero desarrollo". Sin embargo, es de considerar que contemporáneamente autores como Sckopol (1995), sostienen que el Estado debe regresar al primer plano, tanto en los estudios académicos como en las dinámicas sociales que demandan su presencia. Otros autores, de líneas de estudio como el institucionalismo, van por esta misma línea argumentativa. Entonces, resulta evidente que es necesaria la presencia de un Estado que gestione políticas, procesos y procedimientos tendientes a mejorar el nivel de vida de las personas.

Al respecto, Corragio plantea que es el paradigma del desarrollo local el que propone otras escalas y otros actores del desarrollo: "un gobierno local democrático-participativo aparece en algunas propuestas como una condición indispensable adicional a la presencia de una densa red de actores de la sociedad civil." (Corragio, 2004, p. 80) El desarrollo parece ser, así, uno de esos elementos teleológicos, de causa final, por la cual existen los Estados. Bajo este precepto, el accionar de las administraciones públicas debería estar orientado a obtener mejores condiciones de vida.

¿Qué datos nos dicen algo sobre el desarrollo local de los jóvenes de Sibaté?

Ya hemos establecido una relación teórica inexpugnable, consistente en que la participación es un elemento clave para mejorar los niveles de desarrollo. La pregunta en específico, indaga por la incidencia de las participaciones juveniles en el desarrollo. El intento por caracterizar una situación social está supeditado a lo que nos muestran las apariencias y la veracidad de la información contenida en los documentos oficiales

consultados. Ciertamente las apariencias pueden resultar engañosas, dada una tendencia subalterna que informalmente existe, la de proferir en el papel cosas distintas a la realidad. Este obstáculo ha tratado de ser superado con las visitas de campo para la verificación de la realidad, que será informada con posterioridad. Para esta sección nos basamos en las fuentes y el análisis de la institucionalidad pública estatal que trata asuntos en este territorio.

A continuación, básicamente se trata de hacer la descripción situacional de los principales componentes del desarrollo, en especial del acceso de las comunidades a bienes y servicios básicos. La abordamos explorando los principales componentes de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, vivienda etc., es decir, de acuerdo a la división sectorial que se da desde la administración pública.

Iniciamos enunciando los principales datos del sector salud: de acuerdo a las proyecciones poblacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Sibaté debe tener en el año 2009 un total de 34.330 habitantes, de los cuales 17.139 (50.01%) son hombres y 17.191 (50.07%) mujeres. Lo cual significa que las proporciones de género son casi simétricas. Entre 2005 y 2009, la población de Sibaté creció en 2.655 personas, a una tasa del 2.09% anual.

Los jóvenes representaban un 24.76% (6.884) de la población total, con una distribución por genero similar.

Gráfico I. Utilización de los servicios de salud de Sibaté, por edad



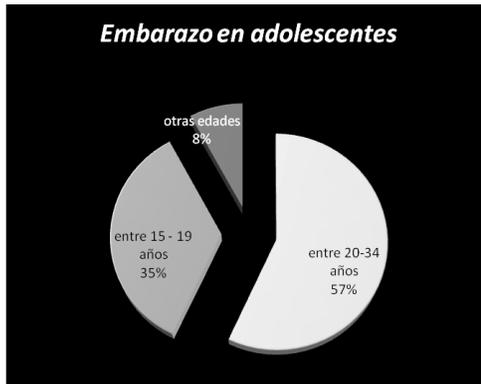
Fuente: Secretaría de Salud de Sibaté, 2007

Con respecto a la utilización de los servicios de salud, se registra un un total de 31.185 consultas, las que contemplan: medicina general, especializada, enfermería, nutrición, psicología y optometría, en las diferentes instituciones prestadoras de salud (IPS) ubicadas en el municipio. De la mencionada cantidad, 13.830 son consultas realizadas por personas entre 14 y 44 años. Es decir, que un 44% del total de consultas las realiza población entre en este rango margen de edad. Lo cual significaría que entre jóvenes y personas que no han entrado en la vejez son quienes más demandan los servicios de salud, comparativamente con los porcentajes de otros grupos erarios,

que son menores. Enseguida siguen los niños de 5 a 14 años, con un 17%, los adultos de 49 a 59 años, el 13%, etc. Es importante considerar que al existir una demanda social, es necesaria una oferta suficiente preferiblemente con criterios de gratuidad.

Otra cifra importante en el sector salud concerniente a la población joven, corresponde a los indicadores de maternidad y embarazo que presenta la Secretaría de Salud de Sibaté, para el año 2007.

Gráfico 2. Embarazo en adolescentes, en Sibaté



Fuente: Secretaría de Salud – Sibaté, 2007

El informe es anotado en el plan de desarrollo vigente y dice textualmente:

“El grupo de 20 a 34 años representa el 57% de las gestantes, 126 están en el rango de los 15 a 19 años, equivalente al 35%, lo que indica un alto porcentaje de embarazo en adolescentes. Esto plantea la necesidad de fortalecer los programas de prevención...” (Alcaldía de Sibaté, 2007, p. 15)

Las referencias anteriores nos permitieron detectar puntos críticos que, por su carácter álgido, muestran la necesidad de atención especial por parte de la administración pública, para amortiguar las respectivas problemáticas con las estrategias más adecuadas para mejorar las condiciones de salud pública y prevenir eventualidades no deseadas y poco proclives para la potenciación de la participación ciudadana y el desarrollo local.

El planteamiento de nuevas posibilidades o estrategias de superación de dificultades no podrá excluir, de ninguna manera, el componente participativo. Más adelante indagaremos por el mismo, en los procesos adelantados hasta el momento.

En la información contenida en las siguientes tablas tenemos la distribución de la cantidad de población que recibe servicios de forma prioritaria por parte del municipio, dividida de acuerdo al lugar habitacional.

Tablas 1 – 2 – 3 – Población beneficiaria de servicios públicos en el municipio de Sibaté, 2009

Fichas Corte 3 de marzo de 2009		
COD	Municipio	Depto.
25740	Sibaté	C/marca.

Urbano				
1	2	3	4 y mas	Total
588	3.050	1.114	5	4.757

Centro Poblado				
1	2	3	4 y mas	Total
157	533	38	5	733

Rural Disperso				
1	2	3	4 y mas	Total
302	711	121	24	1.158

Total				
1	2	3	4 y mas	Totales
1.047	4.294	1.273	34	6.648

Fuente: Sisbén, 2009

Si analizamos las tablas de forma horizontal, es decir comparándolas entre sí, tenemos que 4.757 personas, equivalente al 71.56% de los beneficiados con este servicio, habitan en zona urbana. El 17.42% habita en zona rural y el 11.02%, en otros centros poblados. Comparativamente con las cifras de atención y servicio antes mencionadas, esto nos ratificaría que, en efecto, la condición de habitación urbana favorece el acceso y la participación en los servicios de salud.

Si realizamos un análisis vertical de la tabla de los totales, correspondientes al 2009, tendríamos que el 64.59% de la población del municipio con vinculación priorizada en el Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (Sisbén), está clasificada en nivel dos, lo cual, según las fichas técnicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la administración del Sisbén, las personas con nivel dos tendrían derechos importantes como un régimen subsidiado en salud, en la red hospitalaria para atención, entre otros.

Respecto a temas de educación, según el último censo de educación (2005), tenemos que el 73.9% de los aproximados 7.000 jóvenes que viven permanentemente en Sibaté, cuenta con estudios de enseñanza secundaria y el 15.4% ha ingresado a la educación superior, pero, sólo un 7.5% ha culminado dicho proceso.

La situación en relación al sector vivienda, es presentada por la institucionalidad pública así:

“Encontramos que 1.218 familias vive en condiciones de hacinamiento (6 personas o más por vivienda) que corresponden al 17.1% de los 7.126 hogares presentes en el municipio.

Así mismo, se puede notar el alto número de hogares que pagan arriendo, 3.354 familias que corresponden al 47.06%, concentrándose en el casco urbano en su mayoría con 2.637 familias equivalentes al 37%. Por otra parte, las 4.546 viviendas de la zona urbana albergan 5.201 hogares; en el sector rural Las 1787 viviendas albergan 1925 hogares. Mostrando un déficit de vivienda del 12.59% y 7.17% respectivamente, sumando un total de 793 hogares.”(Alcaldía de Sibaté, 2007, p. 31)

Para nosotros, el hacinamiento y la carencia de un techo propio no son buenas condiciones de vida e indican bajos niveles de desarrollo. Si sumamos el porcentaje de familias en hacinamiento con las que pagan arriendo, tendríamos entonces que el 64.16% del total de familias no están en las mejores condiciones. Detectamos, entonces, serios problemas de vivienda especialmente en la zona urbana.

“Adicionalmente, encontramos déficit en los servicios sanitarios de las viviendas, 110 viviendas carecen de este servicio principalmente ubicadas en la parte rural.” (Ibídem, p. 32)

El déficit de servicios sanitarios en zona rural no sólo significa déficit en la vivienda, sino un déficit en el saneamiento básico y en el agua potable. Vemos que un sector está vinculado al otro, con problemas comunes que hay que solucionar. De acuerdo a la categorización del Sisbén, tenemos que los niveles uno y dos tendrían derecho a subsidios de vivienda de interés social para adquisición, construcción o mejoramiento.

Por su parte, la alcaldía municipal, en información proporcionada por la oficina de control interno, respecto de los indicadores por dependencia al respecto muestra los siguientes datos:

Tablas 4 - 5

5.1. Indicador	5.2. Resultado (%)	5.3. Análisis del resultados
----------------	--------------------	------------------------------

<p>LA VIVIENDA QUE MERECEMOS</p> <p>1-DIGNIFICANDO NUESTROS HOGARES Mejorar la calidad de las viviendas en un 50% de las familias que lo requieren. (42%)</p> <p>2-NUEVO HOGAR NUEVA VIDA Reducir el déficit de vivienda urbana en un 16% y rural en un 58% (100%)</p>	<p>1-Realizar 280 mejoramientos de vivienda en niveles I y II del Sisbén. Realizar 120 beneficios de vivienda saludable. Realizar 80 beneficios de techo digno.</p> <p>2-Formulación e inscripción del proyectos en el BMPPIN</p>	<p>71%</p>	<p>1-En el primer proyecto, la convocatoria para la compra de materiales se declaró desierta.</p>
--	---	------------	---

Fuente: Alcaldía de Sibaté, Plan de desarrollo municipal 2008 – 2011.

Al respecto de la vivienda, parece que se ha hecho un poco más de énfasis y prestado más atención desde la administración pública. Pero, respecto a las comunidades juveniles en específico, no se referencian indicadores ni ningún tipo de datos de indigencia, necesidades ni nada por el estilo.

Dado nuestro interés por la participación juvenil frente a esos indicadores, estas dudas tal vez se disipen más adelante en la observación e indagación de campo realizada. Por ahora podemos inferir dos cosas: los sectores están entrelazados entre sí: vivienda con saneamiento básico y este a su vez con infraestructura; dato que observamos en la destinación presupuestal referenciada así: “Infraestructura en saneamiento básico y agua potable: \$ 404.000.000” la cual se supone será un complemento para mejorar las condiciones sanitarias y los equipamientos para brindar servicios de salud y educación. (Fuentes: DANE, 2005; SISBEN, 2007; y Plan de desarrollo municipal, 2008 - 2011.)

Hay que aclarar que fuentes como el Sistema de identificación de beneficiarios (Sisbén), son sólo bases de información de carácter exclusivamente nacional, que no son exactamente unos indicadores de desarrollo, pero son datos que si permiten dilucidar un panorama general respecto al acceso a estos servicios y sirven para orientar las acciones de la administración pública en diferentes sectores del desarrollo de estas comunidades.

Es importante mencionar que existe un problema en la recopilación de datos, pues existen múltiples informes de distintas entidades públicas que presentan datos diferentes sobre un mismo asunto, en un mismo periodo. (Ejemplo: El Sisbén dice que en 2005 el 76% de los jóvenes habían terminado secundaria, mientras el DANE dice que era el 72%). Diagnosticar rigurosamente las comunidades juveniles resulta sumamente difícil, dado que las clasificaciones del Sisbén y de otras bases de información que se basan en unidades trazadas por hogares o por cabezas de hogar, es decir, por padres o responsables económicos, se traduce en que los jóvenes comúnmente no son clasificados o referenciados de forma independiente en algunos de los sectores e indicadores de desarrollo humano. Además, es difícil observarlos, dada la movilidad inherente a la condición joven, que oscila repentina

y esporádicamente entre estadios como la dependencia-independencia económica, la educación continuada-descontinuada, la constitución-disolución de nuevos hogares o unidades familiares. Es complicado referir con exactitud el acceso de forma específica de los jóvenes a la vivienda y las condiciones de sanidad, etc. Aunque se detectan intentos por acoplar los diagnósticos a estándares de desarrollo mundiales, como los objetivos de Desarrollo del Milenio, datos concretos bajo estos esquemas no fueron encontrados.

Se efectuó una exploración de los servicios ofrecidos por la Alcaldía municipal de Sibaté, dirigidos a la juventud. A través de un ejercicio de indagación personal, telefónica y electrónica por cada una de las dependencias de dicha institución, se encontró un alto grado de evasión por parte de la administración, donde se postergaron las respuestas, se excusaron por inexistencias y se aludió a problemas técnicos.

Sin embargo, resalta el inventario de servicios dirigidos a las comunidades de jóvenes que plantea la Secretaría de desarrollo social de la Alcaldía. Los servicios relacionados que ofrece son:

- “1. Equipo de apoyo psicosocial para las instituciones educativas (IED),
2. Transporte para los niños que viven a más de tres Kilómetros de su institución educativa,
3. Alimentación escolar para el 100% de primaria, de las instituciones oficiales del municipio,
4. Escuelas de formación Artística, Cultural y de Artes afines,
5. Co-financiación para cupos de hogar infantil (Pitufos, los amiguitos y madres comunitarias),
6. Formación a población en desplazamiento, en convenio con el SENA,
7. Coordinación del programa de alimentos dirigida a población en condición de desplazamiento.” (Alcaldía de Sibaté, 2007, p. 86)

Existen otros programas y proyectos que de forma dispersa se encuentran plasmados, pero, de los cuales no se obtuvieron resultados de avances. Adicionalmente, la administración municipal presenta un inventario de servicios a jóvenes que no son directamente prestados por la entidad: incluyen programas como el crédito para la educación, que es prestado por el Instituto Colombiano de Créditos y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex); mencionan otro programa de asistencia y apoyos que formalmente son prestados por otras entidades de orden superior, como son los ministerios. Estos servicios, en muchos casos, no son prestados por poca presencia institucional foránea o por poca participación de los jóvenes en estos procesos, a causa de un desconocimiento de los mismos o poca viabilidad en la aplicación.

III. ¿Qué incidencias o relaciones existen entre la participación de los jóvenes y el desarrollo local en sibaté?

Durante el transcurso del segundo semestre de 2009, se visitó semanalmente el municipio de Sibaté, tratando de asistir a todas las reuniones de las organizaciones en que participan los jóvenes.

Para efectuar un seguimiento de las dinámicas participativas, su relación con la administración pública y su incidencia en el desarrollo, se utilizó como instrumento de recopilación y registro de información en las respectivas salidas de campo, una ficha de observación de eventos diligenciada por cada investigador. Esta ficha se diseñó tratando de plasmar descripciones de las categorías claves de estudio en los distintos escenarios: se describía la participación, los actores y las dinámicas de acción. Aunque se trató de seguir una observación rigurosa y neutral, la complejidad de los escenarios reales es multidimensional. Es decir, las conceptualizaciones, observaciones e inferencias realizadas en una salida de campo, teorizadas y sistematizadas racionalmente, están limitadas por un grado de percepción y razonamiento subjetivo o intersubjetivo, donde no resulta posible dar cuenta de toda la complejidad de la realidad. La multiplicidad de percepciones es directamente proporcional a la multiplicidad de dimensiones del ser; es decir, la configuración de una realidad sólo puede ser abarcada en su totalidad cuando se observan la totalidad de los puntos de vista desde donde es posible concebirla. No obstante lo anterior, la observación y sistematización de información a través del mencionado instrumento, fue el elemento clave que permitió hacer seguimiento a los hechos y dio luces sobre lo realmente ocurrido.

En la observación realizada, se abordaron escenarios de carácter típico, tratando de eludir la excepcionalidad, con el ánimo de hacer un análisis de la etnografía cotidiana en las prácticas juveniles, en el cual la predisposición del comportamiento rastreado estuviese suprimida. De esta manera se podría realizar un seguimiento y una observación en la cual la actitud de teatralidad condicionada no modifique la espontaneidad de los actores ni el panorama de la escenificación de realidad.

En las salidas a terreno efectuadas, resultó evidente una activación de los actores en el municipio, un ejercicio participativo de base asociativa, inicialmente de forma espontánea, en escenarios deliberativos y de concertación grupal. La existencia de una Casa de la juventud en el municipio, se mostró como un recurso físico muy favorable para convocar y reunir a los jóvenes. En este sentido, se observó una agrupación de actores relativamente constante –casi todos los fines de semana, exceptuando los vacacionales y otros ocasionales-, donde convergían al diálogo jóvenes representantes de distintas organizaciones culturales y ambientales juveniles. Se observó nula presencia de jóvenes independientes, que no fuesen integrantes de alguna organización. Aunque en los temas de discusión se planteaba la inclusión de actores –como los jóvenes de hábitat rural y la inclusión de cualquiera- en la práctica se vio ratificado el postulado del teórico Rebollo (2003) ya enunciado, quien argumenta la imposibilidad de una participación de base individual. En estas eventualidades y comúnmente con un representante de la alcaldía, se observó un escenario participativo

en apariencia ideal, donde los esfuerzos por implementar niveles de participación concepto, gestión, decisión, control, etc. fueron muy valiosos.

Se observó, además, que existe otra participación de nivel gestión, que parece ser de base individual, pero que está viciada por pugnas entre los sujetos por obtener acceso a beneficios y recursos públicos. Este fenómeno también se presenta con la participación de base asociativa: las distintas agrupaciones juveniles se confrontan entre sí, con el propósito de obtener mayores recursos y ventajas para realizar sus propios eventos, en los cuales sólo participan las personas vinculadas a la organización. En sus palabras siempre se manifiestan el respeto por el otro y el apoyo a las organizaciones y sujetos que son y piensan diferente, pero, en los eventos, esto no es muy visible.

De acuerdo a lo anterior, vemos que la participación si ha contribuido a fortalecer un desarrollo acorde con la definición ya citada de Celso Furtado, la cual resalta los avances en la capacidad asociativa, la inventiva y la canalización de fuerzas en el fortalecimiento de la activación cultural y social. No obstante, esta misma participación ha tenido una incidencia muy limitada respecto a un desarrollo con noción más técnica, es decir respecto a indicadores, cifras y problemáticas de carácter económico.

Aunque existen principios de participación presentes, como la información en algunos jóvenes, e incluso manifestaciones verbales respecto de algunos problemas como la situación ambiental, la pobreza, la desigualdad y la maternidad en jóvenes, estos conceptos tienden a no ser incidentes en el ámbito decisorio de la administración pública. La planeación y el manejo presupuestario en temas juveniles no culturales, sigue siendo de manejo tecnocrático por parte de la administración pública.

Conclusiones

En el estudio efectuado se pudo detectar algunos problemas que respectan a la amplitud de la cobertura de servicios y atenciones brindadas por parte de la Alcaldía de Sibaté a la población joven del municipio. Los datos sobre desarrollo local nos mostraron desigualdades en los accesos a servicios, beneficios y procesos participativos de las comunidades juveniles, especialmente condicionados por el entorno de hábitat: quienes habitan en zonas rurales tienden a disminuir, por estar más aislados, su participación en los procesos de deliberación, concertación y decisión que se llevan a cabo.

En lo que respecta a niveles de participación, se encontró principalmente el nivel de gestión, nivel que es ejercido con una base asociativa de participación por parte las organizaciones existentes en el municipio, las cuales están constituidas principalmente por comunidades agrupadas por afinidades de carácter cultural, donde los sujetos se asocian principalmente para compartir gustos musicales y demás ideales de existencia. El nivel gestión se presenta entre las comunidades juveniles y la alcaldía municipal, principalmente de forma ascendente, desde abajo hacia arriba, donde los sujetos asociados a comunidades juveniles específicas interactúan con el gobierno lo-

cal en la gestión de presupuestos para la implementación de proyectos culturales que favorezcan sus intereses en particular, grupales o comunitarios. Aunque parece ser una acción social con trascendencia, el problema de estos procesos es la exclusión de otras comunidades juveniles y, especialmente, la exclusión de sujetos no asociados a organizaciones determinadas, para quienes el mismo proceso se convierte en una participación nivel concepto, que no es de ninguna manera incidente.

Si bien es cierto que han existido esfuerzos por incluir a todas las comunidades y sujetos, tanto individuales como colectivos, tratando de fomentar un mutuo reconocimiento de la diferencia entre sí, estos procesos son tildados por algunos actores como formas manipuladas o teleguidadas de participación. Ello significa que el proceso se da de forma descendente, desde arriba hacia abajo, de tal manera que el gobierno ejecuta e implementa estas actividades sólo con actores específicos; esto con el ánimo de menguar las presiones sociales y presentar resultados de una gestión democrática y participativa, la que acontece sólo en el ámbito cultural.

Dada la evidente des-favorabilidad de los jóvenes que habitan en la ruralidad, quienes tienen menor acceso y calidad en los servicios básicos de educación, salud, agua potable, infraestructura, transporte y dado que también están en condición de desventaja por tener un grado inferior de asociación y mayor aislamiento en términos espaciales, se hace visible que la pluralidad democrática no es totalmente incluyente. Hay públicos subalternos que se encuentran en segundo plano, en condiciones de desigualdad.

Finalmente, desde la perspectiva de la institucionalidad pública, se observa un modelo de política y de gasto público focalizado, que difícilmente tiene impacto en toda la población. En la política pública de juventud y en el plan decenal de juventud se establecen unos postulados de inclusión y desarrollo hasta el 2016, que desde la retórica sería un ideal materializar. Se ve la necesidad de diseñar un programa que universalice el acceso de los jóvenes a los escenarios participativos para que empiecen a incidir, que evite la apropiación de sólo algunas organizaciones particulares de los espacios disponibles, que permita hacer inversiones que tengan impactos en toda la población de Sibaté. De esta manera se podría evitar que actores foráneos sean los beneficiarios, dejando así excluidos a los natales y habitantes del municipio, como ha ocurrido en algunos eventos y proyectos de tipo cultural y recreativo.

Bibliografía

- Alcaldía de Sibaté (2007, 2008a) Documentos de diagnóstico por Secretarías del plan de desarrollo municipal 2008 – 2011. Alcaldía de Sibaté. Disponible en: <<http://www.sibate-cundinamarca.gov.co/apc-intranet>>
- Aranguren, G. (2000). Participación y ciudadanía. Madrid: PPC.
- Boisier, S. (2002). Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Ministerio de la Presidencia del Perú.
- Boisier, S. (2003). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? Revista Reforma y Democracia, N° 27, Caracas, CLAD.

- Britos, N. (1999) Ciudadanía y participación local. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- Brugué, Q., Font, J., y Gomà, R. (sin año). Participación y democracia: asociaciones y poder local. Perú: Escuela de Gerencia Continental.
- Budge, I. (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Londres: Polity Press. Bogotá: Traducción, noviembre 2009.
- Corragio, J. (2004). *Perspectivas del desarrollo regional en América Latina. La gente o el capital*. Argentina: Espacio.
- Font, J. y Gomà, R. (2000). *Participación Ciudadana en la Política Local*. En Fundación Encuentro (ed.), *Informe España 2000*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Forero, C., Cardona, G., Córdoba, C. (1999). *Planeación participativa, estrategia de paz*. Bogotá: Consejo Nacional de Planeación
- Garay, J. (2002). *Democracia deliberativa y globalización: un esquema teórico de referencia*. En (Ed.) *Ciudadanía, lo público, democracia*. Bogotá.
- Gómez, Edisson (2009). *Participación juvenil y administración pública: una aproximación a su forma ontológica*. *Revista Política & administración*, N° 10. Bogotá.
- Grup d'Aprofundiment Democràtic, Mesa Cívica pels Drets Socials (2000). *Participación ciudadana: reflexiones y propuestas*. Catalunya.
- Gyford, J. (1991). *Citizens, Consumers and Councils*. Gobierno local y lo público. Londres.
- Held, D. (1992). *Modelos de democracia*. México: Alianza.
- Hernández, H. (2008). *Participación, democracia y gobernabilidad*. En *Administración y Desarrollo*, No 49, ESAP.
- Hopenhayn M. (1988). *La Participación y sus Motivos*. *Acción Crítica*. Lima: CELATS.
- Hopenhayn, M. (2004). *Participación Juvenil y política pública: un modelo para armar*. Brasil: ALAP.
- Kanbur, R., & Squire, L. (1999). *Evolución del pensamiento acerca de la pobreza: la búsqueda de las interacciones*.
- IIED – LA (2006) *Inidencia e impacto social*. Argentina: CENOC.
- Kay, C. (2007). *Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX*. En (Ed.) *La enseñanza del desarrollo rural. Enfoques y perspectivas*. Colombia: Universidad Javeriana.
- Kendall, F. (1997). *Democracia directa: la clave para un gobierno responsable*. En Molteni y Krause (coord.), *Democracia Directa*. Argentina, Buenos Aires: Edit. Abeledo Perrot.
- Kliksberg, B. (1999). *Seis tesis no convencionales sobre la participación*. Centro de documentación en políticas sociales. Argentina: Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.
- Max-Neef, M. (1997). *Desarrollo sin sentido*. En (ed.) *Diseñadores del futuro*. Colombia: Fundación Colombia multicolor.
- Rebollo, O. (2003). *Bases político–metodológicas para la participación*. *Boletín ciudades para un futuro más sostenible*, No 24. España.
- Rahnema, W. (1996). *Participación*. Ed., *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Perú: PRATEC.
- Sen, A. (2000). *El derecho a no tener hambre*. Colombia: Universidad externado de Colombia. Traducción de Lamprea, E.

- Sckopol, T. (1995). El estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. Recuperado en noviembre de 2009, en biblioteca virtual de ciencias sociales, www.cholonautas.edu.pe
- Subirats, J. (2001). *Experiències de Participació Ciutadana en els Municipis Catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile¹

Marcelo Henríquez Díaz*
Javier Fuenzalida Aguirre**
Centro de Sistemas Públicos
Universidad de Chile
Chile

Fecha de recepción: 10/06/2011

Fecha de aceptación: 20/07/2011

Resumen

El artículo describe los resultados más relevantes de un estudio realizado acerca del Fondo Común Municipal (FCM) que opera en Chile desde 1980, con el fin de elaborar un diagnóstico de su diseño, implementación, operación y desempeño, así como establecer recomendaciones para su mejora.

El enfoque analítico utilizado se centra en el desempeño del FCM en dos dimensiones: en cuanto a política pública, caracterizando el problema a resolver con este fondo y justificando la intervención del Estado en este ámbito; así como instrumento de política, describiendo su diseño en cuanto a estructura y componentes.

La metodología considera análisis cualitativos y cuantitativos, incluyendo actividades como recopilación y análisis de datos, elaboración de indicadores, análisis normativo y revisión de experiencias comparadas.

Palabras clave: Descentralización, Finanzas Municipales, Ingresos Locales, Autonomía Financiera, Fondo de Compensación.

Compensating for inequality in local revenue: The Municipal Common Fund (FCM)

¹ Este artículo tiene a la base el informe "Diagnóstico, Análisis y Propuestas para el Rediseño del Fondo Común Municipal" elaborado por el Centro de Sistemas Públicos, del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, para la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), en 2011. Se agradece la colaboración y asistencia de Francisca del Fierro, Jenny Stone, Javier Ledezma y Francisco Martínez.

Abstract

This article presents the most important results obtained from a study of the Municipal Common Fund that has been in operation in Chile since 1980. It covers an analysis of its design, implementation, operation and performance, as well as providing recommendations for its improvement. The analytical approach used focuses on two dimensions of the Fund: first, as a public policy, describing the problem that it has to solve, and justifying the need for state intervention in the area, and second as a policy instrument, describing the design of its overall structure and components. The methodology comprises qualitative and quantitative analysis, including data collection and analysis, elaboration of indicators, normative analysis and a review of comparative experience.

Keywords: Decentralization, municipal finance, local revenue, financial autonomy, compensation fund.

Compensando a desigualdade de rendas locais: o Fundo Comum Municipal (FCM) no Chile *

Resumo

O artigo descreve os resultados mais relevantes de um estudo realizado sobre o Fundo Comum Municipal (FCM) que opera no Chile desde 1980, com o objetivo de elaborar um diagnóstico do seu desenho, implementação, operação e desempenho, bem como estabelecer recomendações para a sua melhora.

O foco analítico utilizado está centralizado no desempenho do FCM em duas dimensões: com relação à política pública, caracterizando o problema a ser resolvido com este fundo e justificando a intervenção do Estado nesse âmbito; bem como instrumento de política, descrevendo seu desenho em relação à estrutura e componentes.

A metodologia considera análises qualitativas e quantitativas, incluindo atividades como a compilação e análise de dados, elaboração de indicadores, análise normativa e revisão de experiências comparadas.

Palavras chave: Descentralização, Finanças Municipais, Rendas Locais, Autonomia Financeira, Fundo de Compensação.

* Ingeniero Civil Matemático y Magíster© de Economía Aplicada, Universidad de Chile. mahenriq@dii.uchile.cl

** Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. jafuenza@dii.uchile.cl

I. Introducción

El Fondo Común Municipal (FCM) corresponde a un instrumento nacional de política para el ámbito municipal, que se encuentra contemplado en la Constitución Política de la República de Chile, el cual se define como “mecanismo de redistribución solidaria de ingresos propios entre municipios”. Desde los inicios de su operación, en 1980, el FCM se ha constituido en una componente relevante del sistema de financiamiento municipal, particularmente de los municipios más pobres.

Un reciente reporte de la OCDE plantea que “Chile debería realizar una evaluación en profundidad de los recursos y apoyos necesarios para proveer a las municipalidades menos desarrolladas de suficientes apoyos técnicos y recursos económicos, para implementar eficientemente estos servicios públicos esenciales”, basándose en un diagnóstico que, entre otros aspectos, señala que “las localidades pequeñas y menos desarrolladas con una reducida base impositiva tienen dificultades para lograr este objetivo, y el mecanismo compensatorio del FCM ha demostrado ser insuficiente”. (OCDE, 2009: 38)

El reporte de la OCDE destaca dos aspectos o dimensiones que resultan relevantes en cuanto al FCM. Por un lado, plantea la necesidad de rediseño del fondo para mejorar su impacto redistributivo, y por otro, sugiere asignar al fondo un rol promotor del desarrollo económico local, especialmente en comunas que no cuenten con recursos o incentivos para invertir en ello. Adicionalmente, observa que los potenciales costos administrativos y políticos asociados a la búsqueda de nuevas fuentes de ingreso, sumado a los menores recursos que por esa situación recibirían del FCM, inducirían desincentivos para la generación de recursos propios en las comunas.

A más de 30 años de su puesta en operación, cabe preguntarse por la situación actual del FCM en función de los principios de su génesis y del funcionamiento deseado. Algunas de estas interrogantes asociadas son: ¿cómo se relaciona el carácter “distributivo” y “solidario” del FCM con su desempeño esperado?; específicamente ¿a qué se refiere al definirse como un instrumento “de redistribución solidaria”?; ¿qué esperan los usuarios o beneficiarios del funcionamiento del FCM?; ¿cuáles son los indicadores adecuados para medir su desempeño?; ¿hay desincentivos para la generación de ingresos propios?; adicionalmente, ¿qué define que una comuna necesite más aportes del FCM?; ¿este tipo de transferencias horizontales promueven efectivamente criterios de equidad?; entre otras. Algunas respuestas a estas preguntas son abordadas en este trabajo.

2. Economía del sector público y financiamiento de los gobiernos locales

Para construir una mirada diagnóstica del FCM y de su rol en el sistema de financiamiento municipal en Chile, se revisan previamente algunos elementos teóricos que enmarcan conceptualmente el tema.

En términos generales, la provisión y administración de bienes y servicios públicos estatales² se ve afectada por fallas de Estado explicadas por diversas teorías, algunas de las cuales coinciden en problemas asociados a los procesos de toma de decisión del gobierno. En la literatura, se distinguen al menos dos explicaciones de las fallas estatales. Por un lado, la política que realizan los gobiernos generalmente se asocia a actividades como “fijar impuestos, gastar y regular”. De ellas, la regulación³ es la menos entendida por la dificultad que reviste (Jacobs, 1994), pues en su desarrollo se enfrentan costos administrativos e indirectos. El regulador actúa bajo incertidumbre (asimetrías de información), no tiene a la vista un propietario claro de los recursos involucrados y muchos de los procesos de regulación son controversiales (generan ganadores y perdedores).

La otra radica explicación radica en desestimar la maximización de beneficios propios del Estado, en muchos casos percibidos como un ente que busca sólo el bien común. Este último postulado se sustenta en la Teoría de Public Choice, la cual señala que un modelo realista de política pública debe considerar los objetivos y comportamientos de los individuos que gobiernan y sus preferencias personales, pues estos buscan maximizar sus propias utilidades y dicha condición afecta los procesos de toma de decisiones (Stiglitz, 2003: 206). Una muestra de este efecto es el nivel de participación del Estado en la economía, muy justificada en algunos casos, pero que acarrea potenciales perjuicios como los comportamientos burocráticos y la corrupción.

Según las teorías explicativas de las fallas de Estado, de ellas se derivan diversas consecuencias que pueden ser controladas parcialmente o mitigadas mediante una mayor transparencia y accountability en el proceso político-administrativo y mediante la posibilidad de gestionarlo en grupos relativamente homogéneos de personas (Stiglitz, 1998). Así, el agrupamiento de personas en comunidades pequeñas, acorde a sus preferencias por bienes y servicios públicos, contribuiría a una menor dispersión de información en cuanto a beneficios buscados y por ende a una mejor provisión de bienes y servicios (Tiebout, 1956; Stiglitz, 2003: 655). Esta hipótesis ha sido utilizada como argumento a favor de la descentralización administrativa, señalando que los gobiernos locales conocen mejor las preferencias ciudadanas, al tiempo que contribuye a descongestionar administrativamente el gobierno central e incrementar el control ciudadano.

Para la provisión de bienes y servicios públicos y el agenciamiento de políticas o programas emanados del gobierno central, en la mayoría de los países las fuentes propias de financiamiento local resultan generalmente limitadas y requieren ser apoyadas desde el gobierno central mediante transferencias. Además, la conduc-

² Se refiere a un ámbito amplio de espacio para políticas públicas, no solamente la propiedad y/o administración de empresas públicas.

³ Aquí, se entiende regulación como una forma de intervención estatal general, sea para corregir fallas de mercado o con otros objetivos de política pública.

ción de impuestos con mayor recaudación es de responsabilidad del nivel central, como es el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA) o el Impuesto a la Renta de personas y empresas.

3. El fondo común municipal

Recaudación y distribución del fcm

La configuración actual del Fondo Común Municipal (FCM) y sus mecanismos de funcionamiento han sido determinados principalmente a través de la Ley N° 20.037, promulgada el año 2007, la cual modificó el D.L. N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales; la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades; y el Decreto N° 1293 del Ministerio del Interior, promulgado el año 2009, que establece aspectos de procedimiento y fórmulas de cálculo de los coeficientes utilizados.

En concreto, los cuerpos legales señalados definen el FCM como un mecanismo de redistribución solidaria de ingresos propios entre las municipalidades del país, cuyo objetivo principal apunta a garantizar el adecuado funcionamiento y cumplimiento de los fines propios de los municipios. La normativa vigente define tres componentes principales del fondo: recaudación, distribución y mecanismos de estabilización.

En cuanto a la *recaudación*, el FCM integra fondos provenientes del gobierno central y de los municipios, siendo estos últimos el principal componente del instrumento.

El aporte fiscal, de acuerdo a lo establecido en la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (Art. 14, Nro. 5), se compone de:

- Aporte anual en pesos, equivalente a 218.000 unidades tributarias mensuales (UTM).
- Impuesto territorial de los inmuebles fiscales afectos a dicho impuesto, cuya recaudación se aporta íntegramente al fondo.

Adicionalmente, aunque no exigido por la norma, se observa la realización de aportes fiscales extraordinarios, cuyo monto total es fijado discrecionalmente por el poder ejecutivo⁴.

⁴ Por ejemplo, el monto extraordinario destinado a los municipios por "Compensación de Predios Exentos", aprobado en el presupuesto 2011 del Ministerio del Interior, el cual tiene un efecto directo sobre el cálculo de los coeficientes del FCM para este año.

El aporte de los municipios se compone de⁵:

- *Impuesto territorial.* Los municipios de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes aportan el 65% obtenido en la recaudación del impuesto territorial de sus comunas. Los municipios restantes aportan el 60% de lo recaudado.
- *Permisos de circulación.* Todos los municipios aportan el 62,5% recaudado por concepto de derechos de permiso de circulación extendidos en la comuna.
- *Transferencia de Vehículos con permisos de circulación.* Todos los municipios aportan el 50% del 1% del valor de las transferencias realizadas.
- *Patentes comerciales y de alcoholes.* La Municipalidad de Santiago aporta el 55% de lo recaudado; los municipios de Providencia, Vitacura y Las Condes, el 65%; y los 341 municipios restantes, 0%.
- *Multas cursadas por foto radares.* Todos los municipios aportan el 100% de lo recaudado por multas de tránsito detectadas por foto radares, salvo infracciones al artículo 118 bis de la ley 19.290 (aportan 70% al fondo) e infracciones al primer inciso del artículo 114 de DFL N°1 del Ministerio de Justicia de 2007 (aportan 50% al fondo).
- *Aporte adicional.* Los municipios de Providencia, Vitacura y Las Condes realizan un aporte anual adicional de 70.000 UTM, distribuidas entre ellas de acuerdo al rendimiento del impuesto territorial del año anterior al cálculo. Los municipios afectados pueden eximir un monto de este pago, equivalente al aporte efectuado en el mismo año a la Corporación Cultural de la Municipalidad de Santiago.

En cuanto a la distribución, para asignar los montos del FCM correspondientes a cada municipio se calcula anualmente un Coeficiente de Participación en el Fondo Común Municipal (CFCM). Este coeficiente se sustenta a partir de cuatro indicadores, a los que se les asignan un peso relativo diferente⁶:

1. Indicador de partes iguales entre comunas del país (IPI), 25% del CFCM.
2. Indicador de número de pobres de la comuna (IPC), 10% del CFCM. Se basa en la proporción de pobres de la comuna, estimado según la encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN). Se pondera en relación a la población de pobres del país.

⁵ En cuanto a fuentes de recaudación, según estimaciones para el año 2010, la principal corresponde a los ingresos recibidos por el impuesto territorial (60% del total), seguido por los permisos de circulación (19%), las patentes comerciales (13%) y otros sustentos de ingreso (8%).

⁶ Las fórmulas de cálculo de cada indicador se encuentran definidas en el "reglamento para la aplicación del artículo 38 del decreto ley n° 3.063, de 1979, modificado por el artículo 1° de la ley n° 20.237", publicado en el Diario Oficial con fecha 2 de Enero de 2009.

3. Indicador del número de predios exentos de impuestos en la comuna (IXC), 30% del CFCM. Se calcula la proporción de predios exentos de impuestos en relación al total de predios de la comuna. Se pondera por la proporción de predios exentos de la comuna en relación al total de predios exentos del país.
4. Indicador de menores ingresos propios por habitante (IIP), 35% del CFCM.

Finalmente, si los ingresos por FCM son menores que los estimados para el año, la diferencia podrá ser compensada total o parcialmente de acuerdo a un mecanismo de estabilización, que se calcula de forma diferenciada, dependiendo si el monto total de las reducciones es menor o mayor que el monto total de los incrementos de las comunas con recursos adicionales.

Focalización y desempeño del FCM

Para analizar los resultados de la focalización del fondo es necesario observar si los beneficiarios reales del instrumento responden precisamente a la población objetivo que se pretende asistir.

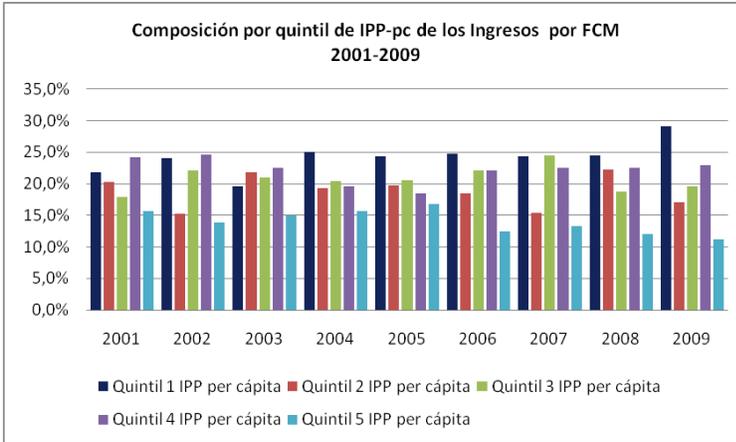
El gráfico 1 muestra la composición por quintil del Ingreso Propio Permanente (IPP) per cápita (IPP-pc) de los ingresos percibidos del FCM, año 2001-2009⁷. Es decir, para cada año del periodo de análisis, se clasificó a las municipalidades por quintiles de ingresos propios permanentes, y luego se relacionó estos quintiles con los ingresos provenientes del FCM para el año respectivo, para observar cuánto le correspondió a cada quintil de IPP-pc en la distribución del FCM.

Es común para todo el periodo 2001-2009, que el quintil más rico de municipalidades en cuanto a ingresos propios permanentes per cápita reciba un menor porcentaje de ingresos del FCM. No obstante, se aprecia que el quintil 4, durante los años 2001, 2002 y 2003 reciben la mayor proporción de ingresos del FCM, con 24,3%, 24,7% y 22,5% respectivamente, superando a los quintiles 1, 2 y 3. A partir del año 2004, el quintil 1 de IPP-pc (20% de municipios que reciben los menores ingresos por FCM) comienza a recibir la mayor proporción, como era de esperarse de acuerdo al sentido original con el que fue instaurado el fondo.

Los quintiles 2 y 3 evolucionan en el tiempo de forma variada y relativamente similar; sin embargo, el quintil 3 recibe en promedio un 20,8%, mientras que el quintil 2 recibe un 18,9% de los ingresos del FCM.

⁷ El valor que representa cada quintil corresponde al promedio. En todas las tablas y gráficos que se trabajen montos per cápita y se dividan en quintiles, estos se refieren al promedio. La fuente del cual se extrae la información en todos los casos, corresponde al el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere).

Gráfico I. Composición por quintil de IPP-pc de los ingresos por FCM, años 2001 y 2009



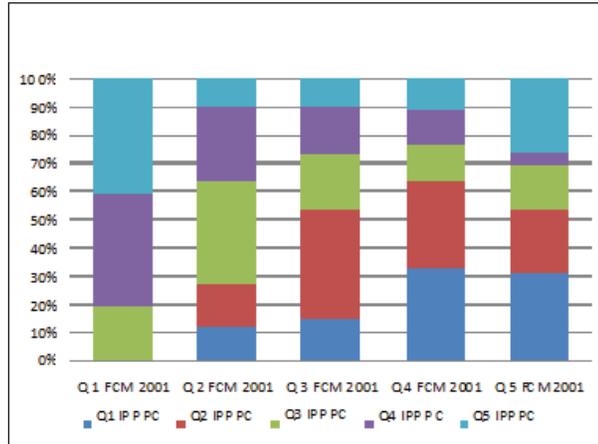
Fuente: *Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)*

Los gráficos 2 y 3 muestran el cruce entre los quintiles de IPP per cápita y los quintiles de percepción de ingresos del FCM para los años 2001 y 2009. Es decir, el quintil 1 de recepción de ingresos desde el FCM se encuentra compuesto casi en un 20% por los municipios del quintil 3 de IPP-pc, alrededor de un 40% por municipios del quintil 4 de IPP-pc y un 40% por el quintil 5 de IPP-pc. En otras palabras, las comunas que reciben menores ingresos en la distribución del FCM, se encuentran compuestas principalmente por aquellos quintiles de municipios que presentan mayores IPP-pc y por tanto la distribución sería consistente con las pretensiones del mecanismo de compensación. Esta situación se aprecia similar para el 2009, no obstante dicho año se incrementa la presencia de municipios pertenecientes a los quintiles de mayores IPP-pc.

Analizando el quintil receptor de mayores ingresos del FCM, se observa que una gran proporción se compone de los quintiles 1 y 2 de IPP-pc, los cuales superan el 50% de los ingresos percibidos. No obstante, se nota una gran participación del quintil más rico de IPP-pc, de alrededor de un 28%. Si comparamos los beneficios recibidos por el quintil 1 de IPP-pc (“más pobre”) y el quintil 5 del mismo concepto (“más rico”), se observa que esta diferencia es sólo de 4,4% (existen 68 municipios en el quintil 5 de ingresos por FCM, de los cuales 18 corresponden al quintil 5 y 21 corresponden al quintil 1 de IPP-pc). Esta situación nuevamente se ve reflejada el año 2009, por lo que es plausible decir que es una situación mantenida en el tiempo. La significativa participación de los municipios de IPP-pc más alto en los ingresos por FCM tiene que ver con un efecto poblacional: sus comunas concentran población

total y población en situación de pobreza de tamaños similares a los del quintil de municipios con IPP -pc más bajo (según datos 2009), pero recaudan más IPP-pc.

Gráfico 2. Composición de quintiles de ingreso por FCM, según quintiles de IPP-pc 2001



Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM.

Gráfico 3. Composición de quintiles de ingreso por FCM según quintiles de IPP-pc 2009



Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM.

4. Caracterización de municipios según su comportamiento financiero

Fuentes de ingresos municipales

Las principales fuentes de ingreso de una administración local son las transferencias recibidas desde el resto del sector público y los ingresos propios municipales. Las primeras, son recursos provenientes del gobierno central para financiar directamente programas sectoriales y políticas públicas, tales como educación pública y salud primaria, además de vivienda, protección social, seguridad, urbanismo y otros proyectos de inversión (obtenidos a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional). Los segundos, se componen de impuestos, patentes, derechos y permisos para actividades empresariales, uso de bienes públicos y entrega de servicios municipales. Parte de estas fuentes constituyen los recursos del FCM, que luego son redistribuidos a los municipios.⁸ Específicamente, los ingresos municipales están compuestos por:

- I. Ingresos Propios Permanentes⁹
 - i. Rentas de la propiedad municipal
 - ii. El excedente del impuesto territorial recaudado una vez descontado el aporte al FCM
 - iii. 37,5% de lo recaudado por permisos de circulación
 - iv. Los ingresos por recaudación de patentes municipales de beneficio directo
 - v. Los ingresos por patentes mineras y acuícolas
 - vi. Derechos de aseo
 - vii. Ingresos por licencias de conducir y similares
 - viii. Derechos varios
 - ix. Ingresos por concesiones
 - x. Ingresos por el impuesto a las sociedades operadoras de casino
 - xi. Ingresos por multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias
2. Fondo Común Municipal
3. Transferencias (Programas sectoriales y fondos concursables para la inversión)
4. Otros:
 - i. Donaciones municipales
 - ii. Gestión propia municipal
 - iii. Endeudamiento

⁸ Así, en términos financieros, los ingresos propios municipales propiamente tales corresponden a los ingresos municipales una vez que se ha descontado el aporte FCM que les corresponde efectuar.

⁹ Listado vigente a partir de 2008, luego de introducida la estandarización de clasificador presupuestario, de acuerdo al Manual de Estadísticas Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI). Antes era casi lo mismo, pero con otras denominaciones y no incluían patentes acuícolas ni de casino.

Cabe destacar que impuestos, permisos, patentes y derechos son establecidos por ley, a nivel nacional. Tanto la base como la tasa son fijadas a nivel central. Además, las fuentes de financiamiento graban el valor patrimonial de los bienes, desestimando el costo de los servicios entregados o a financiar con la recaudación municipal.

Cuadro I. Fuentes de Ingresos Municipales 2008-2009 (en miles de \$ 2009)

FUENTE INGRESO	2008	2009
Ingresos Propios Permanentes (IPP):	760,322,529	844,473,863
Impuesto Territorial	204,624,080	228,093,288
Permiso de Circulación	67,963,306	69,237,693
Patentes de Beneficio Municipal	211,246,372	245,364,009
Derechos de Aseo	48,873,013	54,993,795
Otros Ingresos Propios Permanentes	227,615,759	246,785,078
Participación en FCM	546,645,766	622,119,798
Transferencias	166,283,327	196,545,706
Otros Ingresos Municipales	362,750,770	358,944,599

Fuente: Departamento de Finanzas Municipales, División de Municipalidades, Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere), 2010

Según lo señalado por Bernstein e Inostroza, los municipios de nacionales reciben como ingreso autónomo¹⁰ entre un 6% a 7% del total de ingresos públicos (en 1990 estos representaron 5,5% del total, con un peak de 8,3% en 2000), cifra muy menor respecto del 30% de países muy descentralizados como Finlandia, Suecia y Singapur; de países con un buen nivel de descentralización como EE.UU., Alemania, Japón y Australia, cuyos niveles de gasto autónomo superan el 20%; e inferior a países de la región como Colombia y Costa Rica, los cuales superan el 15% de este indicador. (2009: 273)

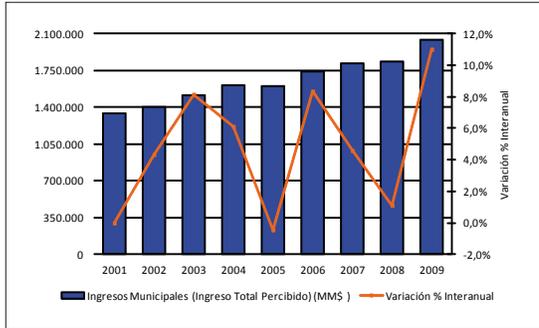
Evolución de ingresos municipales 2001-2009

El gráfico 4 presenta la evolución total de los ingresos municipales, la cual muestra una tendencia de crecimiento sostenido en el periodo estudiado, pese al decrecimiento de -0,44% en 2005. En efecto, los ingresos municipales totales han aumentado un 51,62% respecto el 2001, pasando de MM\$(2009) 1.344.839 a 2.039095. El periodo comprendido entre los años 2003 y 2004 se destaca por su intenso creci-

¹⁰ Porción del ingreso municipal que la autoridad local decide libremente en qué gastar. Para mayor información, ver Bernstein e Inostroza, 2009.

miento, presentando tasas superiores al 6% en ambas mediciones; de la misma forma, el año 2009 se destaca al presentar la variación interanual más alta (11,03%).

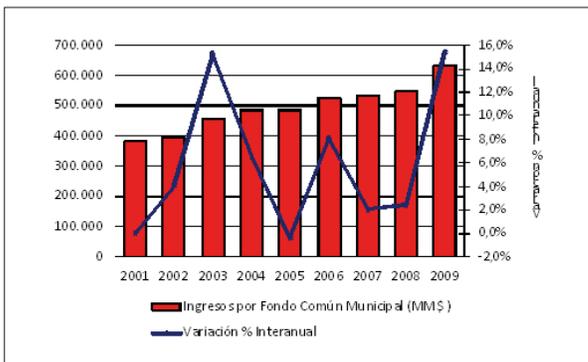
Gráfico 4. Evolución de Ingresos Municipales Totales 2001-2009, Variación % Interanual Ingresos Anuales (MM\$2009)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM

La evolución de los ingresos provenientes del FCM entre los años 2001 y 2009 indica un crecimiento interanual del 6%, partiendo en casi MM\$(2009) 400.000 el 2001 y llegando a más de MM\$(2009) 600.000 en 2009. Adicionalmente, puede apreciarse claramente la importancia creciente que ha ido adquiriendo el FCM en el financiamiento municipal. El análisis detallado de los porcentajes sobre los ingresos totales en cada año indica que al comienzo del periodo (2001-2002) el FCM representaba alrededor del 28% de los ingresos totales, para luego aumentar al 30% y estabilizarse alrededor de esa cifra hasta el final del periodo analizado (ver gráfico 5).

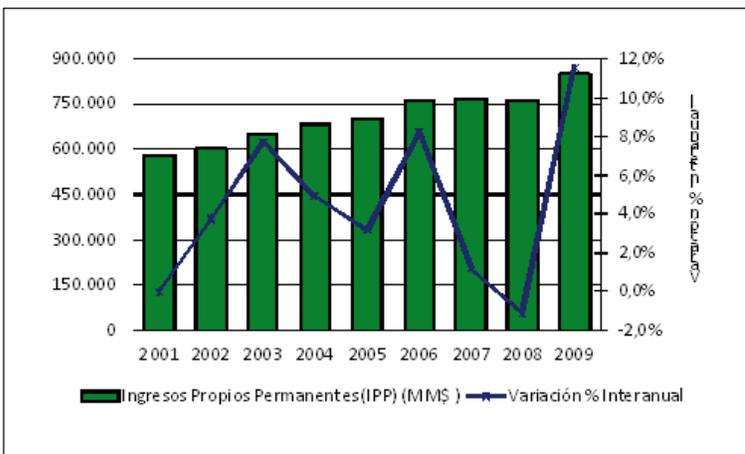
Gráfico 5. Evolución de Fondo Común Municipal 2001-2009 Variación % Interanual e Ingresos Anuales (MM\$2009)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM

Resulta relevante observar la evolución de la recaudación municipal de Ingresos Propios Permanentes. A diferencia de los indicadores ya analizados, estos siguen una tendencia general distinta. Si bien se comparte la característica de crecimiento general de los ingresos, pasando de MM\$(2009) 580.302 en el año 2001 hasta MM\$(2009) 848.017 el año 2009, el periodo de menor crecimiento radica en los años 2007-2008, con variaciones interanuales de 1,19% y -1,12%, respectivamente (ver gráfico 6).

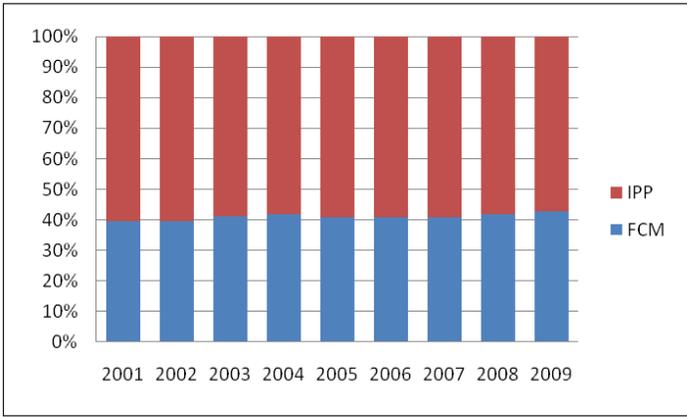
Gráfico 6. Evolución de Ingresos Propios Permanentes 2001-2009
Variación % Interanual e Ingresos Anuales (MM\$2009)



Fuente: *Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM.*

En cuanto a la composición de los ingresos municipales, en el gráfico 7 se ve claramente que la participación tanto de los IPP como del FCM se ha mantenido constante en el periodo considerado, manteniendo una relación de un 60% y un 40%, respectivamente. Cabe destacar que los ingresos correspondientes al IPP disminuyeron sostenidamente en el período en cuanto a su participación de los ingresos municipales (con la excepción del bienio 2005-2006), pasando de un 43,15% el 2001, al 41,59% el 2009. Aunque esta disminución no es considerable, concita interés pues sigue la tendencia inversa a la evolución de ingresos provenientes del FCM. En términos agregados, esto tiende a apoyar la hipótesis que el funcionamiento del fondo común municipal tienen un efecto ingreso, en términos de desincentivar la recaudación de recursos.

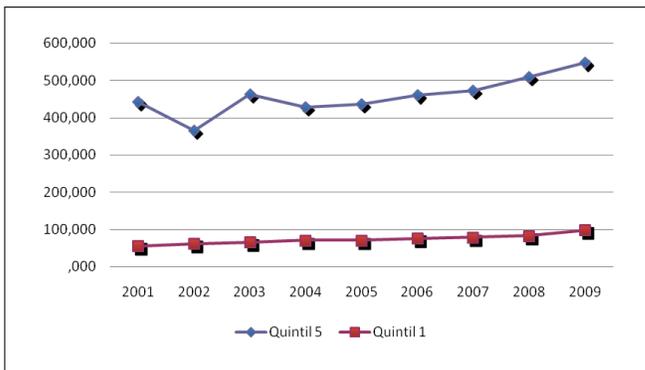
Gráfico 7. Evolución de IPP vs. FCM en los ingresos municipales 2001-2009 (MM\$2009)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM

El gráfico 8 muestra la evolución 2001-2009 de la brecha entre el quintil de menores y mayores recursos en cuanto a ingresos municipales totales. Dado que los ingresos municipales totales incorporan los montos percibidos por el FCM y descuentan los aportes efectuados a él, esta distancia es una medida del efecto de la redistribución aplicada vía el FCM. La figura presenta la evolución promedio de los ingresos totales per cápita del quintil 5 y 1; la brecha se calcula como la diferencia de ambas. A partir del año 2002 se observa un crecimiento sostenido, llegando a estar en su máximo valor el 2009 de 450,597, pese a la ostensible baja del 2002 con MM\$(2009) 398,219 y la de menor envergadura del 2004, con MM\$(2009) 358,232. La variación interanual promedio a partir del 2005, es de 4,7%. De acuerdo a Subdere, sin FCM la brecha entre el decil más rico y el más pobre es de 28 veces y considerando el FCM, se reduce a 4 veces. (2010: 4)

Gráfico 8. Evolución de Ingresos Municipales Totales per cápita 2001-2009 (MM\$2009)

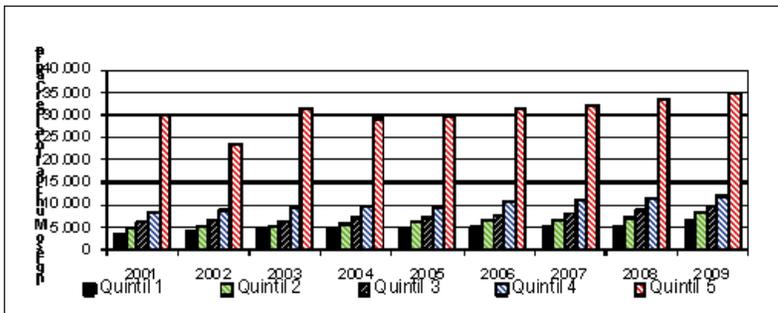


Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM

Municipios según quintiles de ingreso totales per cápita

En el gráfico 9 se observa que la distribución de los ingresos municipales per cápita¹¹ se mantiene relativamente constante para cada quintil durante entre los 2001 – 2009. Ahora bien, analizando el crecimiento de ingresos interanual, los quintiles 2 y 1 presentan las mayores tasas de 8,1% y 7,3%, respectivamente. Además, las diferencias entre el valor más bajo y el más alto (que en estos casos corresponden al año 2001 y 2009) presentan variaciones de un 84,6% para el quintil 2 y un 74,3%, respectivamente, lo cual muestra un significativo efecto de la política redistributiva. Sin embargo, la brecha de ingresos municipales per cápita entre el primer y último quintil de municipios es de 6 veces, en 2009.

Gráfico 9. Evolución por quintil de ingreso municipal total per cápita 2001-2009 (MM\$2009)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM

Clasificación de municipios: aportadores–receptores del FCM

Considerando la variable relación entre aportes a y recepción de fondos provenientes del FCM, según la información proporcionada por el SINIM es posible segmentar los beneficiarios del fondo y realizar un análisis comparativo de los segmentos. En específico, la variable descrita corresponde al cociente de los aportes de cada municipio al FCM sobre el monto percibido por el mismo. Si el valor de este indicador es mayor que uno para un municipio determinado, implica que los aportes efectuados al FCM por dicho municipio son mayores que los ingresos percibidos luego de la redistribución del mismo; análogamente, si este indicador es menor que uno, señala que el municipio recibe del FCM un monto mayor a lo entregado por éste.

¹¹ Ingresos percibidos mediante el FCM más ingresos propios permanentes dividido por la población total comunal.

Promediando por municipio el indicador descrito para el período 2001-2009, se puede establecer que el máximo del indicador es de 25,01 (aporta al FCM 25 veces más de lo que recibe) y el mínimo es 0 (su aporte es nulo). Además, la mediana de la variable se ubica en 0,09, es decir, al menos la mitad de los municipios aportan menos del 10% de lo que reciben, siendo por lo tanto significativos receptores del fondo.

Siguiendo una clasificación sugerida por Horst (2009) que considera la relación entre aportes y beneficios del FCM entre los años 2001 - 2009, se presentan las siguientes categorías:

Cuadro 2. Segmentación de Municipios

	CATEGORÍA	VALOR ÍNDICE	N° MUNICIPIOS
1	Gran Aportador	8.79 – 25.01	5
2	Aportador	1.13 – 4.81	9
3	Receptor- Aportador	0.53 – 0.96	14
4	Receptor	0.1 – 0.49	140
5	Receptor neto	0 – 0.09	177

Fuente: Horst, B (2009: 222). Fuentes de financiamiento para gobiernos sub-nacionales y descentralización fiscal.

- *Gran Aportador.* Se les denomina así dado que sus aportes al FCM en relación a los ingresos recibidos por el municipio están en una relación entre 8.79 y 25.01, es decir, el máximo valor de este grupo aporta hasta 25 veces los ingresos que recibe del FCM. Este es un grupo de municipalidades homogéneo y bien definido, todas pertenecientes a la Región Metropolitana, con alto ingresos propios permanentes y casi nula recepción de ingresos provenientes del FCM.
- *Aportador.* Este grupo se caracteriza por que la relación entre aportes y beneficios va desde 1.13 a 4.8. Al igual que el grupo anterior los aportes realizados al FCM son mayores que los ingresos recibidos de él, pero esta relación se da en una menor magnitud. Para todas las municipalidades de este segmento, los ingresos por FCM se mantienen constantes durante el periodo 2001-2009.
- *Receptor-Aportador.* Este grupo presenta una relación entre aportes y beneficios dentro del rango de 0.53 a 0.96, o sea, sus aportes representan entre un 50% y un 90% de sus beneficios. En este grupo comienza a notarse algunos casos extraños, ya que se encuentran municipalidades con altos IPP las que, sin embargo, su relación aporte/beneficio las sitúa en un grupo en los cuales sus beneficios del FCM son mayores a sus aportes, pudiendo aportar más.
- *Receptor.* La relación entre aportes y beneficios para este grupo se ubica en el rango 0.1-0.49, es decir, sus aportes al fondo común municipal representan entre el 10% y el 50% de los ingresos recibidos por dicho concepto. En este

grupo se comienzan a invertir las curvas, apareciendo los ingresos por FCM más altos que los IPP.

- *Receptor Neto*. Este grupo corresponde a municipios cuya capacidad de generación de aportes al FCM es casi nulo (menor al 10% de los ingresos que reciben de éste). Es de esperar que en este grupo los IPP se mantengan constantemente por debajo de los ingresos recibidos desde el FCM. Este grupo corresponde al de mayor número de municipios (177).

5. Análisis del FCM

Estudios nacionales sobre el FCM

La literatura nacional que refiere al FCM con posterioridad a la reforma llevada a cabo en 2007, no atiende en específico el comportamiento de dicho instrumento, sino que aborda tópicos más generales, tales como modernización del Estado, descentralización, autonomía o gestión local (municipal). Sin embargo, directa o indirectamente, estos estudios permiten recoger elementos de mejora y rediseño del FCM. Por cierto, en el caso de Chile, los temas de la reforma pro descentralización administrativo-financiera y la autonomía municipal están estrechamente vinculados con el FCM.

Horst, en su estudio ya citado, señala algunos elementos de diagnóstico acerca del FCM, partiendo por la pregunta de si el fondo cumple su objetivo de equidad. En ese sentido, su análisis tiende a concluir que dicho instrumento no es la mejor respuesta para corregir el problema estructural de distribución de los ingresos municipales, ni para subsanar las dificultades que tienen los municipios de menos recursos para el financiamiento de sus actividades. Con todo, concluye que “en la medida que se continúe con fuentes de financiamiento municipal que dependen fuertemente de impuestos y cobros en base al valor patrimonial de los activos en la comuna, se deberá seguir utilizando un mecanismo de redistribución de recursos como el Fondo Común Municipal”. (2009: 233)

El principal problema detectado por Horst en torno del FCM tiene que ver con los desincentivos que se generan para la recaudación de los Ingresos Propios Permanentes (IPP). La causa se encontraría en que el indicador para calcular la cantidad de recursos a recibir del FCM se construye a partir de la *recaudación efectiva* de los IPP y no de la que *potencialmente* se podría generar. Por lo tanto, los municipios tienen un fuerte desincentivo a mejorar la eficiencia en su recaudación, ya que de esta manera logran obtener un puntaje que les permite recibir más recursos del FCM y con estos subsanar los efectos de la menor recaudación. “Los costos administrativos y políticos que eventualmente pudiera traer consigo una medida de esta naturaleza” (buscar nuevas fuentes de ingresos), “sumado a los menores recursos que recibirían

del FCM, lleva a que en definitiva resulte más 'cómodo' para la administración comunal esperar pasivamente los recursos desde el FCM." (Ibid: 221)

Por otra parte, llama la atención al autor que no se consideran criterios de necesidades de gasto para clasificar a los municipios en cuanto a su calidad de receptores de fondos del FCM. Dada la heterogeneidad de las realidades comunales a lo largo del país, y por ende, las grandes diferencias en cuanto a los servicios requeridos por cada comunidad, los costos en los que deben incurrir los municipios varían ampliamente y no necesariamente se condicen con la puntuación obtenida a partir de la estructura actual del indicador del FCM. Esto lo aleja aun más de su propósito de equidad.

Considerando lo anterior, según Horst se hace necesario introducir cambios en el FCM, que busquen simplificar su operación y administración, que minimicen la discrecionalidad de la autoridad central y, por último, que logre impulsar la eficiencia y capacidad de financiamiento municipal a través de ingresos provenientes de fuentes locales, en un esquema que dote de mayor autonomía financiera a los municipios. (Ibid: 232-233)

Finalmente, la principal restricción de economía política para la reforma propuesta sería "la desconfianza hacia los gobiernos sub-nacionales en cuanto al manejo de mayores recursos y mayor grado de autonomía fiscal", que se percibiría tanto desde el gobierno central como desde el poder legislativo. (Ibid.: 236) Por ello, asocia cualquier reforma a la exigencia de mayores niveles de transparencia e indicadores de gestión, así como el desarrollo de mecanismos de control y evaluación, para evitar que los mayores recursos para inversión municipal se destinen a gasto corriente, y para establecer el impacto de los proyectos ejecutados.

Por su parte, Bernstein e Inostroza, en su artículo ya citado, concentran la atención en la modernización de la gestión local y su evaluación, pero destinan la primera parte de su análisis a la comparación de la situación chilena con otros países en cuanto a autonomía y descentralización, particularmente la financiera,¹² y a describir los pilares de un modelo de financiamiento municipal para nuestro país, que el primero de los autores ha venido desarrollado desde hace algunos años. La propuesta de mejoramiento del financiamiento municipal planteada pretende alcanzar, en un horizonte de 10 años, el 15% de participación de los ingresos autónomos municipales en los ingresos públicos nacionales, mediante el incremento de dichos recursos sujeto "a la progresiva implementación de un nuevo sistema de gestión y calidad de servicios" a nivel local (2009: 273). En lo que nos interesa, se proponen fuentes de financiamiento cuya utilización implica, como en el caso de la propuesta de Horst (2009), efectos directos sobre el diseño del FCM. Según señalan los autores, una simulación simple del modelo propuesto para la mejora del financiamiento municipal, indica que los municipios que en la actualidad reciben más recursos los

¹² En una sección anterior se hace referencia a resultados de este análisis comparativo, como es el caso del bajo nivel de descentralización financiera de Chile, por cuanto la participación en los ingresos públicos de los recursos municipales (autónomos), es menor al 10%.

mantienen en el futuro, mientras que 300 municipios los duplican. Además, plantean que la implementación de la propuesta permitiría “optimizar todavía más” el FCM reorientándolo a potenciar y apoyar a las comunas “más aisladas y postergadas del país”, que serían alrededor de 210. (Ibídem)

Si bien Bernstein e Inostroza no detallan implicancias específicas de la propuesta sobre un rediseño del FCM, claramente es posible mencionar al menos los aspectos que deberían ser abordados, para viabilizar las fuentes de ingreso municipal antes mencionadas. En primer lugar, los indicadores de “predios exentos” y “población pobre” deberían eliminarse o reformularse para efectos de la distribución, dado que se percibirán recursos por compensación, en el caso de las exenciones, y por transferencias no condicionadas, en el caso de los esfuerzos sociales. Además, para hacer efectiva una mejora en la gestión de recursos propios, se debe corregir el efecto distorsionador que tiene el indicador de menores ingresos propios. (Ibídem)

A las propuestas relacionadas con el FCM que han sido desarrolladas en los dos artículos reseñados, se deben agregar aquellas que se enuncian en otras dos fuentes relevantes: la OCDE y la Subdere. Como anteriormente se ha señalado, OCDE (2009) concluye que nuestro país presenta un alto grado de concentración económica y que es indispensable impulsar políticas de descentralización. En su informe la OCDE llama la atención sobre la insuficiencia del FCM para las localidades pequeñas y menos desarrolladas, que no ofrece incentivos para una gestión pública eficiente y, en cambio, genera excesiva dependencia en los municipios más pobres. En lo que refiere a recomendaciones para el rediseño del fondo, el informe destaca las siguientes: asignar al fondo un rol de promoción del desarrollo económico local (inversión); mejorar la insuficiente compensación que el FCM ofrece a la exención del impuesto municipal a los bienes raíces, mediante una modificación de dicha exención que aumente la base impositiva municipal y compense más a las municipalidades por la limitación fiscal que supone esta exención. Finalmente, el informe mencionado identifica los obstáculos que enfrentaría una reforma de descentralización en nuestro país, afectando de alguna manera al FCM, ya que si se modifica la base impositiva y mejoran los recursos de los municipios, ¿qué capacidades tendrán los actores subnacionales (entre estos las municipalidades) de manejar las nuevas responsabilidades administrativas?; además, la descentralización podría desestabilizar el sistema chileno de finanzas públicas al relajar, efectivamente, los principios de la disciplina fiscal; y con ello, habría riesgo para el crecimiento económico; finalmente, que existe insuficiente democracia local.

En relación con el FCM, la Subdere también ha presentado en los últimos años propuestas para su mejora y rediseño, tanto a nivel operacional como a nivel de una reforma municipal, en el marco de la modernización del Estado y su descentralización. Es así que, como parte de su agenda de descentralización 2010, se plantean una serie de iniciativas, algunas de las cuales se recogen más adelante.

Experiencias comparadas

Con el fin de conocer sistemas similares al FCM en otros países, es necesario tener en cuenta que el marco de análisis es el sistema de financiamiento de los gobiernos locales. En este sentido, mecanismos de redistribución como el FCM, son uno más dentro de distintas alternativas de mecanismos utilizados como fuentes de financiamiento local. De hecho, si consideramos los países de la OCDE y de América Latina, el FCM es un mecanismo poco común, en términos que transfiere recursos entre unidades de un mismo nivel de gobierno, y que en aquellos países donde se utiliza este tipo de mecanismo, este no representa un componente fundamental del financiamiento local, tal como ocurre en Chile.

Tanto en los países de la OCDE como en Latinoamérica, las principales fuentes de financiamiento local son los impuestos locales y las transferencias desde el gobierno central. En general, los impuestos locales son impuestos a la propiedad, a las actividades comerciales, a las transferencias de bienes raíces, al juego, también permisos y patentes y por último, el cobro por servicios como la recolección de basura. Las transferencias - condicionadas y no condicionadas - se utilizan para financiar programas e inversiones, subsidiar a los gobiernos locales y restablecer equilibrios horizontales y verticales. Son tantos los objetivos que éstas cumplen, que se ha detectado que el diseño de las transferencias está resultando ineficiente, porque se utilizan para cumplir más de un objetivo a la vez (Bergvall, 2006; Martínez-Vásquez, 2009).

En países de la OCDE como Grecia, Islandia, Holanda, Noruega, Suecia y Turquía, las transferencias del gobierno central (72% en promedio) financian a los gobiernos sub-nacionales, en forma condicionada y no condicionada, y en distintas proporciones. La existencia de transferencias provenientes de unidades de gobierno del mismo nivel es poco común, ya sea entre estados federales o entre gobiernos locales. A nivel de estados, este tipo de transferencias existen en Austria, Corea y Suiza, donde el financiamiento proveniente de unidades de gobierno locales es bastante significativo con respecto a los demás países, representando 12,7%, 17,4% y 22,3%, respectivamente, del financiamiento local, obtenido como transferencias horizontales similares al FCM.

El caso de Suiza es especialmente interesante, porque en ese país se produce una redistribución de los recursos de los gobiernos locales (municipios) a través de los cantones (nivel intermedio de gobierno), ya que los cantones deben transferir recursos a los municipios, los que a su vez también redistribuyen recursos horizontalmente con el fin de nivelar equilibrios entre los cantones. Así, los municipios reciben el 77,6% de las transferencias desde los cantones y el 22,3% desde los mismos municipios. En Corea, el resto de las transferencias provienen desde el gobierno central (82,6%), mientras que en Austria sólo un 49,2% es de origen central y un 16,1% proviene desde los estados federales. En América Latina, Chile es el único país con un sistema de transferencia de recursos entre gobiernos locales.

En resumen, en general los países utilizan esquemas de financiamiento local donde predomina el uso de la participación en impuestos y las transferencias desde el gobierno central, para cumplir objetivos de equalización (México, España, Australia,

Corea, Brasil, Francia, Suecia, Alemania, Perú, Argentina, Panamá). En el caso de las transferencias que se utilizan con el fin de restablecer equilibrios horizontales, no es eficiente restablecerlo en un 100%, ya que se desincentiva el impulso a ampliar la base impositiva mediante la atracción de mayor actividad económica, es decir, podría llevar a ralentizar la actividad económica local. Por esto, en países como Suecia o Alemania, las transferencias para la equalización horizontal buscan lograr sólo un porcentaje de igualación. En los países de la OCDE, ningún país busca el 100% de equalización. (Bergvall, 2006)

El principio de “redistribución solidaria” del FCM

Desde un punto de vista normativo, los fondos de distribución y transferencias surgen para contribuir en la optimización de la provisión de bienes y servicios públicos. La forma en que se financian dichos bienes obedece a dos principios: el principio del beneficio, en donde el beneficiario del consumo del bien público es quien finalmente debe pagar por éste; y el *principio de capacidad de pago* (vertical y horizontal), cuyo objetivo es alcanzar equidad en la provisión del bien o servicio público.

Pese a lo razonable de los postulados subyacentes en el principio del beneficio, en concreto no todos los gobiernos locales cuentan con potencial de recaudación suficiente para financiar sus presupuestos (principio de capacidad de pago). Esto se da especialmente en países en que las formas de recaudación, principalmente los impuestos, son fijados con un mismo criterio para todas las unidades sub-nacionales, produciéndose desequilibrios fiscales de tipo vertical y horizontal. (Castelleti et al, 2004) El primero, vertical, se produce porque la recaudación de un gobierno local no es suficiente para financiar bienes públicos de carácter nacional, aún cuando sea más eficiente proveerlos de forma descentralizada, como los servicios de salud (salud primaria en el caso de Chile), financiándolos desde el gobierno central mediante transferencias. El desequilibrio horizontal se debe a la heterogeneidad de las actividades económicas y a la distribución del ingreso, lo que hace variar la capacidad de recaudación de cada localidad, considerando que rige una misma base y tasa impositivas.

La presencia de estos dos desequilibrios justifica la necesidad de contar con fondos de redistribución para la provisión de bienes y servicios públicos. Es necesario homogeneizar las posibilidades de financiamiento de todos los gobiernos locales, en base a consideraciones de equidad (OCDE, 2009a), ya que su provisión constituye una obligación generalmente establecida por ley.

La forma de financiar los fondos de redistribución puede ser a través de impuestos nacionales, una combinación de impuestos nacionales y locales o sólo mediante impuestos locales.¹³ El FCM de Chile es de carácter *redistributivo solidario*

¹³ En Suiza el 13% de la recaudación fiscal nacional es distribuida en los municipios de acuerdo a criterios de necesidades locales y es de libre uso, lo mismo en México, donde existe el Fondo de Participaciones, financiado con el 20% de la recaudación fiscal nacional). Para mayor información, ver OCDE (2009b).

porque se financia a partir de recursos de los mismos gobiernos locales, que son repartidos entre ellos en atención a las divergentes capacidades de financiación individual (desequilibrios horizontales) e índices de pobreza y necesidades locales. No obstante, la característica solidaria ya descrita, se encuentra restringida pues se observan ciertas *ausencias* en aspectos como:

1. Incorporación de criterios de corresponsabilidad fiscal en la redistribución solidaria de recursos a nivel local.

El gobierno central tiene una alta responsabilidad en la generación de ingresos a nivel local, pues posee y ejerce potestades tributarias que no ostentan los municipios, determinando la mayor parte del tipo y proporción de la participación de los municipios en los ingresos fiscales (tipos impositivos y sus tasas) que componen el fondo. Pero, no aporta sustantivamente a la corrección de los desequilibrios que impone dicho esquema a nivel local, que no sea solamente “ceder” a beneficio municipal ciertas componentes del ingreso fiscal. Como consecuencia, se tiende a diluir la responsabilidad fiscal ante la ciudadanía con perjuicios en la eficiencia en el consumo de recursos (Horst, 2009: 219).

2. Incorporación de criterios de suficiencia financiera de los municipios.

Los criterios de equidad del FCM operacionalizados en los indicadores que determinan los coeficientes de participación, consideran un intento de cuantificar las necesidades financieras de cada municipio, pero no se ocupan de verificar si la compensación resultante es suficiente o adecuada a las necesidades financieras del municipio. Por consiguiente, los municipios que dependen sustantivamente del actual FCM ejercen una escasa potestad financiera y menor autonomía sobre sus ingresos. Se debe analizar la posibilidad de incluir criterios de suficiencia en pos de mayor equidad intermunicipal y autonomía¹⁴.

3. Incorporación de criterios de *esfuerzo fiscal* de los municipios.

Diversos autores (Horst, 2009; Ormeño, 2010; Bernstein e Inostroza, 2009) llaman la atención sobre el efecto que tendría la dependencia financiera del actual FCM sobre la generación de ingresos propios en los municipios. El FCM actual no incentivaría la generación y fortalecimiento de las fuentes de

¹⁴ En España, por ejemplo, el principio de suficiencia financiera tiene reconocimiento constitucional: “Las Haciendas Locales deberán disponer de medios suficientes (...) para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas (que) se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. (art. 142). Ver Casado G., et al (2005).

ingresos propios. Esto se debería a dos razones. Por una parte, el esfuerzo fiscal municipal por recaudar ingresos y la pobreza relativa de las comunas son variables que se contraponen: a mayor precariedad comunal, menor esfuerzo fiscal. Por otro lado, la compensación establecida por el FCM depende de los menores ingresos propios recaudados, no los que son factibles de recaudar.

6. Recomendaciones para el rediseño del FCM

A partir del diagnóstico del FCM esbozado anteriormente, es posible plantear una serie de recomendaciones para el rediseño del fondo, las cuales se sintetizan en el cuadro 3. Cada recomendación se traduce en una medida o acción que se clasifica según criterios como nivel y origen. El nivel indica si comprende componentes fundamentales del diseño del FCM, o corresponde a la mejora u optimización de aspectos operacionales. El origen refiere a si la recomendación se ha planteado estudios o análisis previos, o si surge del presente estudio. Además, se señala para cada recomendación su objetivo, su racionalidad (económica o normativa), y eventuales alternativas de implementación.

Para concretar las medidas propuestas se requieren algunos supuestos y escenarios de implementación, ya que el FCM es sólo un componente del sistema de financiamiento municipal. Si bien este criterio sugiere la necesidad de contar con una visión sistémica del problema de rediseño del FCM, cabe señalar que este trabajo no intenta abarcar el conjunto de propuestas de reforma del sistema, las que se han planteado tanto a nivel de expertos como de autoridades gubernamentales, a pesar que se ha ofrecido un esbozo de algunas de estas en la sección anterior. En consecuencia, las recomendaciones se concentran específicamente en el FCM, y las eventuales modificaciones en otros componentes del sistema se podrían considerar a nivel de supuestos.

Finalmente, cabe señalar que si algunas de las medidas anteriormente recomendadas representan un incremento de la participación de los municipios en los ingresos fiscales, ya sea por la vía de compensaciones o concesiones del gobierno central, estas podrían ser acompañadas con exigencias de control y eficiencia en la gestión municipal por parte del nivel central, aunque no deberían incluirse propiamente en el diseño del FCM. Por eso, este listado de propuestas debería ser complementado con una estimación de costos y beneficios de su eventual implementación.

Cuadro 3. Recomendaciones para el rediseño y mejora del Fondo Común Municipal (FCM) – 2011

Medida	Nivel/Objetivo	Racionalidad	Origen	Alternativas de implementación
I. Compensación fiscal por exenciones de impuesto territorial.	Componente de Recaudación Compensar menor autonomía en la recaudación de ingresos	Se puede entender como una medida de corresponsabilidad fiscal, por cuanto las exenciones afectan los ingresos municipales y no eximen a los municipios de la entrega de servicios a los bienes raíces exentas. Sin embargo, la compensación no debería eculizar el 100% de la exención.	Medida que concita amplio consenso en expertos y autoridades. Cabe señalar que en la Ley de Presupuesto 2011 se incluyó un aporte destinado a compensar estas exenciones, aunque puede considerarse bajo (MM\$ 20.000).	<ul style="list-style-type: none"> Aporte fiscal directo al FCM. El monto puede incrementarse gradualmente hasta un nivel de compensación como el sugerido en Bernstein e Inostroza (2009), pero contabilizado en términos del impuesto que representa. Debería incluir compensación por exención parcial de impuesto territorial
I. Compensación fiscal de exenciones de otros tributos que han sido fijadas por el gobierno central, tales como las exenciones en los permisos de circulación, derechos de aseo o patentes comerciales.	Componente de Recaudación Compensar menor autonomía en la recaudación de ingresos	Ídem anterior.	Subdere, Horst	<ul style="list-style-type: none"> Considera aporte fiscal directo al FCM. En el caso de los permisos de circulación, es factible de implementar eficientemente en conjunto con el registro único de permisos de circulación (ver más adelante).
I. Incremento del Aporte Fiscal al FCM.	Componente de Recaudación Aumentar la participación de los municipios en los ingresos fiscales	Corresponde a una medida de corresponsabilidad fiscal, por cuanto en la definición del FCM el principio de solidaridad no incluye explícitamente al gobierno central. Además, representa una medida de apoyo a la descentralización y la autonomía municipal, mediante una transferencia no condicionada. Finalmente, dado que se considera como criterio de distribución la "población pobre" de la comuna, el gobierno central, aplicando el principio de subsidiariedad, no debería abstraerse de apoyar este fondo.	Subdere, Expertos Nota: Está en el programa de actual gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> Aporte fiscal directo al FCM. El monto puede incrementarse gradualmente hasta alcanzar una proporción "razonable" del monto destinado a programas sociales centralizados, y avanzar en el mejoramiento integral de la gestión municipal. Siguiendo a Bernstein e Inostroza (2009), podría alcanzar a MM\$500 mil en 10 años.

Medida	Nivel/Objetivo	Racionalidad	Origen	Alternativas de implementación
I. Exención parcial de IVA.	Componente de Recaudación Aumentar la participación de los municipios en los ingresos fiscales	Se puede entender como una medida de descentralización financiera. En efecto, en países como Francia, el pacto fiscal entre el gobierno central y los municipios otorga algún nivel de participación los ingresos por impuestos tradicionalmente recaudados por el nivel central (IVA, Renta). En este caso, la exención o devolución de parte del IVA que pagan los municipios, compensa el impuesto que deberían pagar los consumidores de bienes y servicios locales, que están exentos.	ACHM	<ul style="list-style-type: none"> • La devolución de una parte del IVA pagado por los municipios (digamos el 50%) en la compra de sus bienes y servicios, se puede hacer gradualmente. • Se puede considerar como una medida temporal o permanente, que beneficie a los municipios más carenciados.
I. Modificación del criterio de distribución correspondiente al ítem "menores IPP-pc".	Componente de Distribución Corregir desincentivos para la recaudación de ingresos propios	Actualmente, el indicador de IPP-pc se calcula en base a la recaudación efectiva; se recomienda que la asignación sea en función de la base tributaria, ya que el FCM debe apuntar a compensar diferencias en las bases tributarias de los municipios y no en la recaudación efectiva. Esto corregiría el desincentivo actual a la generación de ingresos propios.	Horst	<ul style="list-style-type: none"> • Se modifica el indicador de IPP-pc, de modo de que considere una estimación de la recaudación potencial de IPP. • Para calcularlo, se propone utilizar como información el catastro de sociedades afectas al pago de patentes municipales y el avalúo fiscal de todas las propiedades de la comuna. Ambos catastros son elaborados por el Servicio de Impuestos Internos en la actualidad.

Medida	Nivel/Objetivo	Racionalidad	Origen	Alternativas de implementación
<p>I. Incorporar exenciones parciales de impuesto territorial en indicador de "predios exentos".</p>	<p>Componente de Distribución Compensar menor autonomía en la recaudación de ingresos</p>	<p>Corrige dicotomía de propiedades exentas / afectas, en el indicador de predios exentos, que no incorpora la exención parcial.</p>	<p>Subdere ACHM</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica el indicador de predios exentos, considerando la proporción total de exención en los predios de la comuna, con respecto a la proporción total de exención a nivel del país, en vez del número de predios exentos. • Si se implementa, debe ir acompañada de un mecanismo de ajuste gradual, para compensar la eventual caída en el aporte por este ítem de un año a otro, en algún municipio.
<p>I. Incorporar la distribución de flujos netos.</p>	<p>Operacional Simplificar la operación del FCM y reducir sus costos de administración</p>	<p>Un ajuste de aportes al FCM y pagos a los municipios, que considere los flujos netos mejore la eficiencia, responsabilización y autonomía en el uso de recursos municipales.</p>	<p>Horst</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dependiendo de la cantidad de recursos aportados y recibidos, se debería clasificar las comunas en aportantes netas, receptoras netas o neutras, de modo de terminar con el actual flujo circular de recursos, reemplazándolo por uno que implique aporte y recepción de recursos sobre la base de flujos netos. Se hace necesario evitar el flujo de ida y de retorno de los recursos municipales a través del FCM. • Lo anterior implica una reformulación de los sistemas de información que operan actualmente el FCM.

Medida	Nivel/Objetivo	Racionalidad	Origen	Alternativas de implementación
<p>I. Imponer la obligación al Servicio de Impuestos Internos (SII) y al Servicio de Tesorería de informar en detalle de los giros por concepto de impuesto territorial como la recaudación de tales giros.</p>	<p>Operacional</p> <p>Mejorar la coordinación entre el SII y los municipios, y los niveles de información y responsabilización asociados al FCM</p>	<p>Se plantea la necesidad de contar con una mayor coordinación entre el SII y los municipios.</p> <p>Específicamente, esta mayor coordinación tendría que ver con las decisiones de re-avalo de predios y exención de los tributos de los mismos. Existe una percepción de discrecionalidad en la actuación del SII.</p>	<p>Subdere</p> <p>ACHM</p>	<ul style="list-style-type: none"> Dado que los impuestos territoriales son municipales, el SII debería ofrecer a cada municipio una herramienta de administración de esos recursos, del estilo "cuenta corriente", donde se registren todas las "transacciones" relacionadas con el impuesto territorial en la comuna.
<p>I. Establecer Registro Nacional de Permisos de Circulación.</p>	<p>Operacional</p> <p>Mejorar la eficiencia y reducir costos de recaudación del permiso.</p>	<p>Eficiencia. La "operación renta" indica que es factible obtener ganancias en este ámbito.</p>	<p>OCDE</p> <p>Expertos</p> <p>ACHM</p>	<ul style="list-style-type: none"> Un registro único de permisos de circulación puede ser administrado por la Tesorería General o la ACHM. Los contribuyentes escogen al municipio que beneficiarán. Si mejora la eficacia y eficiencia en la recaudación, se puede reducir el aporte al FCM, digamos al 60% o al 55%. O bien al 0% en el esquema propuesto por Horst. Se puede ajustar el flujo de recursos por permisos de circulación, por ejemplo, ligándolo al calendario de revisión técnica de los automóviles.

Medida	Nivel/Objetivo	Racionalidad	Origen	Alternativas de implementación
<p>I. Establecer por un año, la posibilidad de que los municipios declaren de oficio la prescripción de deudas por patentes y derechos municipales impagos, sujeto a la condición que el deudor pague o haga convenio, con mismas rebajas de multas e intereses que otorga el SII.</p>	<p>Operacional</p> <p>Mejorar la recaudación de ingresos municipales, "sagnar" las cuentas.</p>	<p>"Perdonazo" condicionado.</p> <p>Faltan alternativas de convenios, no sólo para los contribuyentes sino también para los municipios, de manera de no esperar permanentemente "perdonazos".</p>	<p>Subdere ACHM</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Directa, mediante decreto.
<p>I. Redefinición de población flotante como población transitoria</p>	<p>Componente de Distribución</p> <p>Redefinir la población flotante</p>	<p>Como ocurre con la actual población flotante, la redefinición incorpora al diseño del FCM un criterio de suficiencia financiera, es decir se incurre en mayores gastos para atender la población transitoria.</p> <p>Sin embargo, ni en los criterios de distribución, ni en la ley que da origen al FCM, se hace mención alguna al principio de suficiencia financiera o de provisión de un nivel de gasto mínimo que el FCM debiese garantizar. Menos aún, se incluye la posibilidad de regular "gastos compartidos" entre municipios.</p>	<p>ACHM Subdere</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Como en el caso de la población flotante de comunas - balneario, debería designarse una entidad que cuantifique el volumen de población transitoria de manera rigurosa y transparente. • El INE posee la tecnología para realizar estimaciones como las requeridas. • Se debería considerar un piso mínimo de población transitoria a partir del cual opera la compensación.

Medida	Nivel/Objetivo	Racionalidad	Origen	Alternativas de implementación
I. Integrar legalmente la ACHM a la gestión del FCM	Operacional Representar a los municipios ante las entidades gubernamentales que operan en FCM y contribuir a su adecuada gestión.	En la actualidad, a pesar que los cursos administrados por el FCM son municipales, los municipios lo perciben como un instrumento del gobierno central. Asumiendo un rol en la gestión del FCM, la ACHM podría fidelizar a los municipios y articular su adecuada participación y responsabilización.	Presente Estudio	<ul style="list-style-type: none"> Constituir, junto con Subdere, Tesorería General y SII, un Consejo administrativo del FCM, de carácter autónomo.
I. Cambiar el sistema de informaciones y entregar las proyecciones en septiembre o antes, de manera de ordenar y ayudar a las municipalidades.	Operacional Facilitar la planificación presupuestaria de los municipios	La Subdere debería hacer un esfuerzo por disponer la información sobre el FCM de manera más oportuna, en términos de su aprovechamiento para las definiciones presupuestarias municipales.	Subdere ACHM	<ul style="list-style-type: none"> Depende de la Subdere. Se debe insistir en el compromiso municipal de proveer la información requerida trimestralmente.
I. Complementar el FCM con otro fondo que incentive la gestión de calidad.	Incentivos Apoyar la simplificación y mejoramiento de los procesos de gestión, y el fortalecimiento del control de los recursos y generación de recursos propios	El instrumento redistributivo mejorado y aumentado requiere de mayores capacidades de gestión, de manera que en un esquema de incentivos correctamente alineados, los requerimientos de mejoramiento en la gestión municipal deberían ser independientes de los requerimientos redistributivos.	Subdere Expertos	<ul style="list-style-type: none"> Diseño independiente del FCM

Medida	Nivel/Objetivo	Racionalidad	Origen	Alternativas de implementación
<p>I. Complementar el FCM con otro fondo que incentive la inversión local (crecimiento endógeno).</p>	<p>Incentivos Apoyar el desarrollo económico local, especialmente en las comunas que no cuentan con recursos o incentivos para la inversión local.</p>	<p>El FCM ha sido insuficiente para incentivar el desarrollo económico local. Por ello se requeriría un fondo complementario, al que pueden aportar los municipios, mediante la destinación de parte del FCM, y el gobierno central, destinado a apoyar iniciativas de inversión local (crecimiento endógeno de las comunas); por ejemplo, fortalecer la innovación y la competitividad, el desarrollo empresarial, o la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)</p>	<p>OCDE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos adicionales asignados a las municipalidades para la promoción del crecimiento endógeno no deberían reemplazar los fondos de compensación social, dejando el gasto general inalterado; para evitar esto, el aporte del gobierno central al FCM podría aumentar en la misma proporción que el incentivo al desarrollo económico. • El incentivo no sólo debería permitir el financiamiento inicial de la inversión, sino también ofrecer una base para cubrir costos de mantención.

Fuente: *Elaboración propia, 2011.*

Referencias

- Arrau, C. (2006). Disposiciones Constitucionales y Legales que regulan la Facultad de los Municipios para emprender iniciativas propias o asociadas con otros (privados o públicos) en Suecia, Brasil, Estados Unidos y Alemania. Serie de Informes N°19. Santiago de Chile: Biblioteca Congreso Nacional de Chile.
- Bergvall, D. (2006). Intergovernmental transfers and decentralized public spending. Paris: OCDE Network on Fiscal Relations Across Level of Government.
- Bernstein, F. y J. Inostroza (2009). Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. En *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma*. Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado – Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Casado, G. et al. (2005). La financiación de los municipios. Experiencias comparadas. España: Editorial DYKINSON.
- Castelletti, B. et al (2004). El estado de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe. En *Panorama de la Gestión Pública*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Consorcio para la Reforma del Estado (2010). *Un Mejor Estado para Chile – Propuestas de Modernización y Reforma*. Recuperado en mayo 2011. En www.reformadelestado.cl/biblioteca/visitados_documentos.tpl.
- Fernández, M. J. (2006). La financiación de los gobiernos locales: Balance y Perspectivas. Colección Documentos de Trabajo, Descentralización y Gobernabilidad. España: Editorial CYAN.
- García, A. (2009). La Participación de los Municipios Alemanes en el Impuesto sobre la Renta. N° 9, octubre 2009, p. 247-282. REAF.
- Hernández, J. C. (2008). Análisis de las Propuestas de Reforma Municipal de los Gobiernos Locales en Chile: la verdadera reforma del Estado. En XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, 4-7 noviembre.
- Horst, B. (2009). Fuentes de financiamiento para gobiernos sub-nacionales y descentralización fiscal. En *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado–Pontificia Universidad Católica de Chile.
- OCDE (2009). Estudio Territorial OCDE: Chile. Ed. en español. Chile: Ministerio del Interior.
- OCDE (2009b). Taxes and grants: on the revenue mix of sub-central governments. Informe de H. Blöchliger y O. Petzold. Paris, Francia.
- Ormeño, H. (2010). *Panorama de las Finanzas Municipales 2001-2008*. Instituto Chileno de Municipalidades. Santiago: Universidad Autónoma de Chile.
- Pilowsky, J. (2010). Seminario Agenda Próxima para la Descentralización en Chile UC/PUC. Secretario Ejecutivo. Chile: Asociación Chilena de Municipalidades. Santiago de Chile, 27 de mayo.
- Radonich, C. (2007). Proyectos Emblemáticos en la Agenda Legislativa Municipal. En VIII Congreso Nacional de Municipalidades. Asociación Chilena de Municipalidades. Santiago de Chile, 4-6 junio.

- Rodríguez A., Ormeño H. (2007). Diagnóstico de la Gestión Financiera Municipal año 2007. Presentación de Estudio. Santiago: Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile.
- Rune, S. (2003). The Political Economy of Intergovernmental grants: The Norwegian case. *European Journal of Political Research*, 42:163-195.
- Secretaría de Estado de Cooperación Territorial (2009). Fondos de compensación Interterritorial. Ministerio de Administraciones Públicas. España.
- Suárez, J. y M.A. García (2006). El poder local. Modelos de gestión y de financiación de los servicios públicos locales. Academia Europea de Ciencias y Artes, España.
- Subdere (2009). Balance de Gestión Integral. Santiago de Chile.
- Subdere (2009a). Fondo Común Municipal. Unidad Análisis Financiero, División de Municipalidades. Formato Presentación.
- Subdere (2010). La Descentralización como medio para la Modernización del Estado. Presentación del Sr. Subsecretario de Desarrollo Regional, agosto. Formato Presentación.
- Stiglitz, J. (1998). Redefining the Role of the State: What should it do? How should it do it? And How should these decisions be made? Artículo presentado en 10th Anniversary of the Japanese Ministry of Trade and Industry Research Institute, marzo 17, Tokyo.
- Stiglitz, J. (2003). La Economía del Sector Público, 3ra. Ed. Antoni Bosch Editor.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- Valdés M. T. y Valdivieso, G. (2009). Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición? En *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado—Pontificia Universidad Católica de Chile.

El proceso de estructuración de problemas: insumo para la formulación de políticas socio-habitacionales a escala local¹

Carlos M. Lucca *

Claudio A. Tecco **

Universidad Nacional de Córdoba
Argentina

Fecha de recepción: 19/05/2011

Fecha de aceptación: 12/07/2011

Resumen

Este artículo destaca la importancia de identificar adecuadamente los problemas, como instancia previa a la formulación de políticas públicas. A tales efectos, se presentan metodologías que facilitan la elaboración de una adecuada definición de los mismos. Seguidamente, se analiza la problemática socio-habitacional de la población que reside en villas de emergencia en la ciudad de Córdoba, Argentina, aplicando las metodologías denominadas *Análisis de Límites* y *Análisis Causal*. Con los resultados obtenidos se realiza un análisis estructural de las causas accionables de los problemas identificados, lo que posibilita recomendar intervenciones que contribuyan a superarlos. La propuesta metodológica que se presenta es una herramienta útil para los gobiernos locales a la hora de formular políticas, programas y proyectos de diverso tipo.

Palabras clave: Análisis de políticas públicas, metodologías para la estructuración de problemas, políticas socio-habitacionales.

The problem structuring process: a tool for the formulation of social and housing policies at the local level

¹ El presente trabajo es resultado del Proyecto de Investigación PICTOR 20464, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y la Agencia Córdoba Ciencia, Argentina, titulado "Los códigos de valores de la población de villas de emergencia y su incorporación en la elaboración de una estrategia integral para incidir en políticas gubernamentales sobre la problemática socio-habitacional de la ciudad de Córdoba". La investigación fue desarrollada en forma conjunta por profesionales del IIFAP-Universidad Nacional de Córdoba, del Instituto de Urbanismo y Planificación Territorial de la Universidad Católica de Córdoba y del Servicio Habitacional y de Acción Social -SEHAS. Proyecto trianual 2008-2010.

Abstract

This article highlights the importance of proper identification of problems, as a prior stage to the formulation of public policies. With this in mind, it first presents a set of methodologies that facilitate the development of an adequate definition of problems. It then analyzes the social and housing problems of citizens living in slums in the city of Cordoba, Argentina, using two problem structuring methods - Boundary Analysis and Causal Analysis. Using the results obtained, a structural analysis of the actionable causes of the identified problems is then carried out, thereby making it possible to recommend interventions that may contribute to overcoming them. The methodological proposal presented here is a useful tool for local governments when formulating policies, programmes and projects of various kinds.

Key words: Public policy analysis, problem structuring methodologies, social housing policies.

O processo de estruturação de problemas: insumo para a formulação de políticas sócio-habitacionais em escala local

Resumo

Este artigo destaca a importância de identificar os problemas de forma adequada, como instância prévia à formulação de políticas públicas. Para tais efeitos, aparecem metodologias que facilitam a elaboração de uma definição adequada dos mesmos. Após isso, a política sócio-habitacional da população que mora em vilas de emergência na cidade de Córdoba, Argentina, é analisada, aplicando as metodologias denominadas Análise de Limites e Análise Causal. Com os resultados obtidos é realizada uma análise estrutural das causas acionáveis dos problemas identificados, o que possibilita recomendar intervenções que contribuam para superá-los. A proposta metodológica que se apresenta é uma ferramenta útil para os governos locais na hora de formular políticas, programas e projetos de diversos tipos.

Palavras-chave: Análise de políticas públicas, metodologias para a estruturação de problemas, políticas sócio-habitacionais.

* Ingeniero Civil y Magíster en Administración Pública por la Universidad Nacional de Córdoba y Master of Urban & Regional Planning (GSPIA University of Pittsburgh). clucca@iifap.unc.edu.ar.

** Licenciado en Geografía por la Universidad de Buenos Aires y Master en Ciencias Sociales (MSc.) por la Universidad de Lund, Suecia. ctecco@iifap.unc.edu.ar

Sobre la necesidad de precisar la naturaleza y las características de los problemas de política pública

En el mundo real no nos enfrentamos con problemas claramente definidos y objetivos, cuya existencia y evidencia está fuera de disputa, sino con preocupaciones difusas que no constituyen problemas en sí; se trata de situaciones problemáticas que están sujetas a diferentes interpretaciones, de acuerdo a la perspectiva de análisis desde la cual son abordadas.

Los denominados “problemas” son productos de una elaboración intelectual, realizada a partir de la abstracción por parte del observador de ciertos elementos que conforman las situaciones problemáticas, proceso de abstracción que se encuentra condicionado por una amplia variedad de factores, tanto de carácter personal como de contexto. (Dunn, 1992, 1994, 2001)

Las situaciones problemáticas que percibimos representan estados de situación no deseables, la existencia de un conjunto de valores no realizados, necesidades no satisfechas u oportunidades por aprovechar, las cuales pueden ser abordadas y resueltas mediante la acción pública.

Para poder abordar y solucionar estas situaciones problemáticas, es necesario, por tanto, pasar de la percepción de esta situación difusa (situación problemática), a una caracterización precisa de la naturaleza y el alcance de los factores que la generan (definición del problema). El tránsito de la situación problemática a la formulación del problema se denomina -en el campo del análisis de políticas públicas- proceso de estructuración del problema y es la instancia por la cual se decodifica la situación problemática y se la reconfigura como un problema de política. (Dunn, 1994)

Es importante señalar que los problemas no deben ser conceptualizados ni formulados como la ausencia de una solución o la falta de un determinado bien o servicio, ya que una definición de este tipo induciría a elaborar respuestas que inevitablemente se orientarían a proveer lo que falta, cuando, en definitiva, la falta que se pretende satisfacer no es otra cosa que la manifestación (el efecto) de causas más profundas que constituyen la verdadera naturaleza del problema y que quedarían eclipsadas (o ignoradas) a través de esta equivocada definición del problema.

Las diferencias que existen en la caracterización y definición de los problemas de política, surgen de los diferentes supuestos que los distintos actores manejan acerca de las situaciones problemáticas que enfrentan.

Tipos de problema

De acuerdo a Dunn (1992, 1994) y Guess y Farnham (2000), es posible clasificar los problemas de política en tres tipos diferentes:

- Problemas bien estructurados, caracterizados por la existencia de uno o pocos decisores, en donde las alternativas para solucionar el problema son limi-

tadas, con resultados que se conocen con certeza y cuyas probabilidades de ocurrencia son calculables.

- Problemas moderadamente estructurados, cuya principal diferencia con los anteriores está referida a que los resultados de las alternativas, así como las probabilidades de ocurrencia de las mismas, no son conocidos ni calculables.
- Problemas mal estructurados, caracterizados por la existencia de muchos decisores, con un conjunto amplio o ilimitado de alternativas, con actores sociales que tienen valores en conflicto, en donde los resultados de las alternativas identificadas no necesariamente se conocen con precisión y cuyas probabilidades de ocurrencia son desconocidas.

En el siguiente cuadro se sintetizan las características que presentan distintos tipos de problemas a los que las políticas públicas procuran dar solución.

Cuadro N° I. Tipos de problemas.

ELEMENTOS	ESTRUCTURA DEL PROBLEMA		
	BIEN ESTRUCTURADOS	MODERADAMENTE ESTRUCTURADOS	MAL ESTRUCTURADOS
Decisores	Uno o pocos	Uno o pocos	Muchos
Alternativas	Limitadas	Limitadas	Ilimitadas
Valores	Consenso	Consenso	Conflicto
Resultados	Certeza	Incerteza	Desconocidos
Probabilidades	Calculables	Incalculables	Incalculables

Fuente: elaboración propia, en base a Dunn, W. (1994).

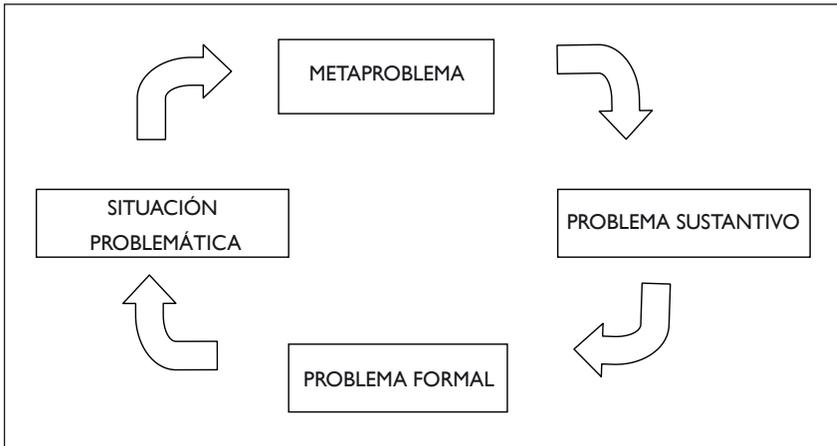
Los problemas de política raramente se encuentran encuadrados en uno solo de estos tipos, antes bien, su naturaleza los lleva compartir la característica de más de una tipología. No obstante, en ciertos problemas de política (los más complejos), tiende a primar la característica de los problemas moderadamente estructurados o mal estructurados. Es en relación con este tipo de problemas para los que es más necesario desarrollar el proceso de estructuración del problema.

Así, la dificultad no está en definir qué relación mantienen los componentes del problema entre sí, sino en identificar la naturaleza misma del problema. Debido a que no se aplica el principio de transitividad, por el cual si la solución A es preferible a la solución B, y la solución B es preferible a la solución C, entonces la solución A es preferible a la solución C, es imposible seleccionar una alternativa de política que sea preferible a todas las otras. Estos problemas tienen un ranking de preferencias por parte de los actores que se denomina intransitivo.

Etapas del proceso de estructuración de problemas

Siguiendo a Dunn (1994), es posible señalar que el proceso de estructuración de problemas implica el desarrollo por parte del analista de tres etapas sucesivas, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico N° I. El proceso de estructuración de problemas.



Fuente: Dunn, W. (1994)

Partiendo de la situación problemática (aquello que percibimos directamente), el primer paso en el proceso de estructuración de los problemas es la identificación de lo que se denomina el metaproblema, es decir, el problema de segundo orden, que está compuesto por el conjunto de problemas de primer orden que afectan o tienen relación con la situación problemática bajo análisis. Los problemas de primer orden son aquellos que derivan de las situaciones problemáticas que afectan directamente a los individuos y que, en su formulación, carecen de una perspectiva integradora.

Es necesario puntualizar que aquí estamos hablando de dos niveles diferentes de problemas; y que la adecuada conceptualización de estos niveles es fundamental para evitar formular el problema equivocado, lo cual acontece al *confundir un elemento componente (problema individual) con la clase de la que forma parte (metaproblema)*.

El segundo paso planteado por Dunn está dado por la etapa de formulación del problema sustantivo, esto es, la definición del problema en sus términos básicos y generales. Aquí se trata de identificar si el problema es de carácter económico, político o social. La aceptación de cualquiera de estas conceptualizaciones implicará un abordaje diferenciado, que a su vez condicionará la formulación final del problema y como consecuencia de ello, las alternativas de solución disponibles. La definición del problema sustantivo se encuentra asociada al paradigma conceptual desde el cual

es realizado el análisis. Además, se busca en esta etapa aproximar la dimensión y los atributos principales del problema.

Finalmente, luego de la definición del problema sustantivo, es necesario realizar una explicación más detallada y específica, lo que se denomina construcción del problema formal. Formulación que nos permitirá comprender mejor la interacción que tienen los diferentes componentes del problema, así como la dinámica que presentan los mismos. Se busca, en esta etapa, lograr una definición operativa del problema que permita avanzar hacia la formulación de soluciones alternativas.

Lo que se pretende en esta etapa, es arribar a una definición que:

- Precise la naturaleza del problema con claridad
- Explique la dinámica del problema
- Sea de carácter operativo

Es importante señalar que en cualquiera de estas etapas (metaproblema, problema sustantivo y problema formal) existe el riesgo de realizar una inadecuada definición y caracterización del problema. Dicho en otros términos, se puede formular el problema equivocado y como consecuencia de ello, inducir la comisión de un error del tercer tipo (problema mal estructurado).

La ocurrencia de este tipo de errores (del tercer tipo, EIII) se debe a que se acepta que los límites del problema se encuentran claramente definidos, de modo que no habría diferencia entre el problema tal cual ha sido definido por el investigador y el problema real. Por esta razón, es necesario estimar adecuadamente los límites reales del problema que se pretende abordar.

Los métodos de segundo orden

Existe una variedad de métodos y técnicas de análisis, denominados métodos de segundo orden, que permiten decodificar situaciones problemáticas y estructurar, a partir de ellas, problemas de primer grado.² Algunos de estos métodos buscan identificar los límites potenciales del metaproblema, en tanto que otros están orientados a analizar la naturaleza de los problemas.

En los párrafos siguientes, se realiza una descripción sintética de solamente dos de los métodos más comúnmente utilizados, coincidentes con los que fueron aplicados en la investigación que presentamos al inicio. Nos referimos a los métodos de “análisis de límites” y “análisis causal”.

² Para una detallada descripción de métodos disponibles para la estructuración de problemas ver William Dunn (1994).

Análisis de límites

A través de este método se busca identificar los límites del metaproblema, mediante la representación que tienen del problema una amplia variedad de actores vinculados al mismo.

El procedimiento que se sigue es el siguiente:

- En primer lugar, se realiza un proceso denominado saturación de la muestra, a través del cual se identifican la mayor cantidad de actores posibles vinculados a la situación problemática en cuestión. La técnica empleada consiste en contactar un grupo inicial de actores y solicitar a cada uno de ellos la referencia de otros dos actores (uno que coincida con su punto de vista acerca de la situación y el otro que tenga una perspectiva divergente). Cuando los actores comienzan a repetirse, se ha llegado a un punto en el cual la muestra representativa se encuentra saturada. En una segunda instancia, se busca que cada uno de los actores identificados mediante el procedimiento antes señalado explicita la representación que tiene del problema. Dicho en otros términos, se busca que cada actor plantee las ideas, paradigmas, metáforas o definiciones operativas mediante las cuales interpreta el problema.
- En seguida se realiza una estimación de los límites del metaproblema, a través de un proceso por el cual se eliminan las representaciones repetidas, quedando un conjunto de visiones o interpretaciones (no repetidas) que conforman el conjunto de problemas de primer orden.

De este modo, se obtiene una definición de los límites del metaproblema analizado.

Análisis causal

Con el método de Análisis Causal se busca identificar (de manera tentativa) las posibles causas de la situación problemática. Para ello se clasifican las mismas en tres tipos. Las causas posibles, son las que abarcan aquellos eventos o hechos que, aunque remotos, pueden contribuir a la ocurrencia de una situación problemática dada. Las causas probables, son aquellas que, sobre la base de la existencia de investigación científica o de experiencia directa, se cree tienen una influencia importante en la ocurrencia de situaciones identificadas como problemáticas. Finalmente, las causas accionables, son aquellas sobre las que es posible ejercer cierto control o desarrollar cierta acción tendiente a su modificación.

Es importante señalar que no hay manera segura de derivar efectos de causas, ni deducir causas a partir de efectos. Por esta razón, contar con una estructura conceptual de la situación problemática es un facilitador para la identificación de sus causas.

De este modo, el Análisis Causal permite identificar aquellas causas sobre las cuales se puede realizar algún tipo de acción de control o modificación (causas accionables y/o plausibles).

Aplicación de la metodología propuesta al análisis de la problemática de las villas de emergencia, en la ciudad de Córdoba

En el marco del proyecto de investigación referido al comienzo de este artículo, se aplicaron las dos metodologías mencionadas en el apartado anterior, con el objetivo de llevar a cabo el proceso de estructuración del problema bajo análisis. En efecto, las metodologías aplicadas fueron el Análisis de Límites y el Análisis Causal. La primera de estas metodologías se utilizó para definir los límites del metaproblema, para lo cual se realizaron entrevistas a actores vinculados a la problemática estudiada. Entre los actores entrevistados se encontraron académicos, representantes políticos, representantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan en cuestiones vinculadas al hábitat y la pobreza urbana, representantes de los habitantes de villas de emergencia, empresarios de la industria de la construcción y desarrollistas urbanos.

El conjunto de representaciones acerca de las causas y factores que los actores entrevistados identificaron como generadores del problema, fue luego analizado en función de la clasificación propuesta por la metodología del Análisis Causal. La aplicación de estas técnicas permitió definir tanto el “problema sustantivo”, como aquello que denominamos con anterioridad el “problema formal”.

A continuación, se presentan las definiciones del problema sustantivo y del problema formal a las que se arribó con la aplicación de las metodologías antes mencionadas.

¿Qué son las villas de emergencia?

En la investigación realizada se definieron a las villas de emergencia (VE) como asentamientos informales de carácter primariamente habitacionales, habitados por familias de escasos recursos, que no son propietarias de la tierra en la cual han edificado viviendas precarias. Asimismo, para ser consideradas villas de emergencia, tales asentamientos presentan las siguientes características: (a) carecen de un trazado urbano, dado por la apertura de calles que los enlace adecuadamente al tejido vial (vehicular y peatonal) del sector urbano en el que se localizan y de acuerdo a las normativas municipales vigentes; (b) carecen de redes de provisión de energía eléctrica con conexiones individuales por unidad de vivienda y según las normas de la empresa que presta el servicio; (c) carecen de redes de conexiones de agua potable, ejecutadas según normas de la empresa que presta el servicio.

Como se verá más adelante, a las “villas” se las denominó en sus orígenes “de emergencia” porque se suponía se trataba de una modalidad de alojamiento transitoria a la que recurrían familias pobres que habían migrado hacia los principales centros urbanos de Argentina. Sin embargo, tal transitoriedad no sucedió en muchos casos,

por lo cual hay villas que tienen cinco décadas de existencia y tres o más generaciones de habitantes.

La evolución del número de asentamientos y de la población en las VE de la ciudad de Córdoba durante las tres últimas décadas, puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 2: Villas de emergencia: cantidad, población residente y relación porcentual con la población total de la ciudad de Córdoba, Argentina (1980 – 2007)

Fuente	Año	Cantidad de villas	Cantidad de población en villas	Cantidad de población de la ciudad	Población villas/Población ciudad (%)
Censo Nacional	1980	47	22.929	993.055	2,31
Censo Nacional	1991	74	35.793	1.179.372	3,03
Censo SEHAS *	1992	83	49.530	1.189.986	4,16
Censo Nacional/SEHAS	2001	158	103.650	1.284.582	8,07
Estudio SEHAS	2007	118	63.778	1.352.549	4,72

* SEHAS = Servicio Habitacional y de Acción Social.

** PICTOR = Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados en Red

Fuente: Informe PICTOR ** 20464.

Definición del problema sustantivo y del problema formal

En esta etapa y continuando con el proceso de formulación del problema, se definió la perspectiva conceptual a partir de la cual se abordó la problemática bajo análisis; es decir, lo que hemos denominado en otra parte de este trabajo como el problema sustantivo, lo que permitió, en una etapa posterior, avanzar en la elaboración de una definición de carácter operativo del problema, en la que se refleja la naturaleza y la dinámica del mismo. En este sentido, el problema fue titulado:

*“Existencia y persistencia de las villas de emergencia (VE)
 en la Ciudad de Córdoba”*

El análisis planteado se inscribió en el llamado “enfoque participativo”, que toma en consideración las perspectivas que tienen los habitantes de las villas de emergencia sobre su propia situación. Se trató de una forma de aproximación a la problemática de carácter multidimensional, que contribuyó a precisar el contexto y a recolectar información dentro del entorno social, económico, político y cultural en el que se encuentra inserta la problemática bajo estudio.

Los abordajes planteados permitieron dar cuenta de la marcada heterogeneidad que presentan los habitantes de las VE, y permitieron incorporar analíticamente los factores que están en su origen y dinámica.

La definición del problema sustantivo

Como se acaba de señalar, en la definición del problema sustantivo se buscó precisar cuál o cuáles son las perspectivas conceptuales que se consideran más apropiadas para elaborar una definición formal del problema bajo estudio.

El supuesto en el que se fundó esta etapa, estuvo referido al hecho de que la adopción de la perspectiva conceptual correcta permite realizar una adecuada interpretación de la naturaleza del problema bajo estudio; es decir, de las razones últimas que dan lugar a la existencia del mismo, así como de su dinámica. La dinámica del problema refiere a la forma en la cual los elementos constitutivos del problema se vinculan y se retroalimentan, potenciando los efectos individuales de dichos componentes y dando lugar a la emergencia de características del problema que surgen de dichas vinculaciones y que no son posibles derivarlas de la mera observación de los elementos individuales que lo componen.

En la medida en que el abordaje conceptual del problema sea correcto, se enfrentan menores probabilidades de cometer un error del tercer tipo (EIII), es decir, de proponer una definición incorrecta al problema analizado.

En función de los resultados obtenidos en la definición de los límites del metaproblema, se consideró pertinente plantear dos perspectivas conceptuales complementarias que, se estima, colaboraron en alcanzar una mejor comprensión de la naturaleza y de la dinámica del problema bajo análisis.

El abordaje del problema se plantó entonces desde las siguientes perspectivas (P):

- PI. La existencia y persistencia de las villas de emergencia es un problema de carácter sistémico.

- P2. La existencia y persistencia de las villas de emergencia es un problema de privación de derechos y capacidades de quienes habitan en ellas.

Veamos ahora las razones por las cuales se consideraron pertinentes estas perspectivas para el análisis del problema planteado.

Las villas de emergencia como un problema de carácter sistémico

Plantear el problema de la existencia y persistencia de las VE como un problema de carácter sistémico implica la necesidad de precisar qué se entiende por sistema. En este sentido, se siguió la conceptualización de sistema planteada por Mario

Bunge (2006). De acuerdo con este autor, los postulados del sistemismo se resumen en los siguientes puntos:

1. Todo, sea concreto o abstracto, es un sistema o un componente, efectivo o potencial, de un sistema.
2. Los sistemas poseen características sistémicas (emergentes) de las cuales sus componentes carecen.
3. De lo anterior surge que todos los problemas deben ser abordados de un modo sistémico en lugar de sectorialmente.
4. La puesta a prueba de cualquier cosa, sea esta una idea, un método o un artefacto, supone la validez de otros elementos, los cuales son tomados como puntos de referencia de manera provisoria.

Un abordaje como el propuesto permite estudiar no solamente los componentes individuales del sistema, sino también la estructura o conjunto de relaciones que se registran entre los mismos.

Por otra parte, este enfoque permite tener en cuenta lo que se denominan propiedades emergentes, es decir, aquellas propiedades que caracterizan el grupo, pero que no son un elemento constitutivo de los individuos que integran dicho grupo, sino que son el producto de la interacción de los mismos.

La perspectiva sistémica permite tener en cuenta simultáneamente el todo y las partes. Es decir, en tanto se reconoce la capacidad de los individuos que integran el sistema de modificar las relaciones existentes entre los mismos y las condiciones de contexto en las cuales llevan a cabo sus acciones, se asume también que el contexto genera cierta presión sobre dichos individuos, limitando los grados de libertad con los cuales estos cuentan para llevar a cabo las acciones que consideran necesarias.

Un tercer elemento que caracteriza las ventajas de un abordaje como el planteado, se refiere a la posibilidad que brinda de articular una visión macronivel del problema que hace referencia a las causas últimas (o primeras) que dan lugar a la existencia de problema, con una visión micronivel del mismo que hace referencia a las causas más inmediatas del problema. Es decir, combinar lecturas bottom-up (de abajo hacia arriba) con lecturas top-down (de arriba hacia abajo), lo que permite capturar mejor la complejidad del fenómeno bajo estudio.

En una perspectiva sistémica acción (individual o colectiva), vínculo y contexto van juntos y ayudan a comprender mejor los hechos sociales.

En síntesis, cualquier explicación profunda de problemas de carácter social, exige descubrir los mecanismos sociales a través de los cuales dichos problemas emergen y se refuerzan, lo que implica realizar un análisis micronivel y macronivel; es decir, identificar el motivo de las acciones individuales que se encuentran constreñidas o estimuladas en parte por circunstancias de carácter macrosocial.

Por otra parte, es condición necesaria (aunque no suficiente) para que las políticas públicas a implementar sean exitosas, contar con una hipótesis correcta acerca de los mecanismos sociales a los que se pretende dar respuesta. La razón

es sencilla: si se pretende modificar una determinada situación social, es necesario contar con una adecuada comprensión de los mecanismos sociales que intervienen en dicha situación.

Finalmente, es posible señalar que los problemas sociales graves, como la marginación social y la pobreza (ambos vinculados al tema central de nuestro análisis), entre otros, son problemas sistémicos por definición, dada la enorme cantidad de factores de distinto tipo que intervienen en los mismos y la diversidad de vínculos que se registran entre éstos, razón por la cual un abordaje multifactorial es fundamental.

Las villas de emergencia, un problema de privación de derechos y capacidades de sus habitantes

Los estudios más recientes acerca de la pobreza urbana, problemática dentro de la cual se encuentra inscripto el fenómeno de las villas de emergencia, abordan al mismo -y por extensión a los fenómenos asociados a ella- desde el enfoque denominado de Derechos y Capacidades, derivados de los análisis elaborados por el Premio Nóbel de Economía Amartya Sen, (2000), y dentro de esta perspectiva, de lo que se denomina “inserción precaria”. Según plantea Corredor Martínez (1998), este enfoque tiene la ventaja de considerar en forma explícita tanto la desigualdad de oportunidades como la desigualdad de ingresos.

Desde esta perspectiva, la existencia de las villas de emergencia debe concebirse como consecuencia de la carencia y privación de capacidades por parte de los individuos que las habitan; capacidades que están condicionadas por las características de las dotaciones iniciales que poseen los mismos y que en caso de que sean precarias, les impedirán el efectivo ejercicio de sus derechos, lo que se traduce finalmente en una baja calidad de vida.

Las dotaciones iniciales a las que se hace referencia en esta perspectiva, son los recursos con los que cuentan las personas para poner en acción sus capacidades. Estos recursos contemplan tanto bienes y servicios mercantiles como no mercantiles. Los primeros están más referidos al ámbito de lo privado y pueden ser objeto de intercambio, de tal forma que si se cuenta con un ingreso adecuado se puede acceder a ellos, adquiriendo el dominio sobre ese conjunto de bienes. Los bienes no mercantiles están más referidos al ámbito de lo público y, por su naturaleza, no pueden ser objeto de intercambio. La seguridad, la justicia, la libertad, la autonomía y el reconocimiento social son parte de los recursos no mercantiles con los que cuentan las personas.

Por otra parte, algunos de estos bienes tienen la característica de ser “bienes de mérito”, es decir, son bienes a los cuales todas las personas tienen derecho a acceder por la sola condición de tales. La satisfacción de estos no puede estar sujeta a la dinámica del crecimiento económico, ni depender de la contribución que el individuo realice por los mismos.

Por esta razón, los bienes de mérito son por definición universales y el Estado y la sociedad deben garantizar su provisión, puesto que quienes estén privados de ellos encuentran serias limitaciones para desarrollar sus capacidades.

Desde esta perspectiva, se sostiene que una inadecuada distribución de este tipo de bienes en perjuicio de ciertos individuos y grupos sociales, coloca a los mismos en una situación de desventaja respecto a los sectores más favorecidos. Esta situación, plantea la necesidad de que la sociedad cuente con una estructura básica que permita contrarrestar las deficiencias que provienen de la “arbitrariedad de las contingencias naturales y de la fortuna social”, como señala John Rawls (1971).

El acceso a los bienes de mérito se plantea como una condición básica que permite lograr un mínimo de equidad en las oportunidades a los habitantes de un territorio, para que puedan hacer un ejercicio real de sus capacidades; ejercicio este que depende no sólo de las características individuales de las personas, sino también de los arreglos sociales y de los ingresos que obtienen los individuos.

De este modo, las dotaciones y las capacidades plantean las condiciones de contorno que limitan el ejercicio efectivo de los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) propios de un Estado de Derecho.

La pobreza como “*inserción precaria*”

Vinculada a la perspectiva de las capacidades y los derechos, se encuentra el concepto de “*inserción precaria*”. Este concepto enfatiza que la pobreza no es una situación determinada en forma exclusiva por la insuficiencia de ingresos, ni es solamente un problema de exclusión social. De acuerdo a esta perspectiva, la pobreza es, además, el resultado de una inserción precaria en las dinámicas económica, social y política, que impide que quienes se encuentran en una situación de pobreza se beneficien del valor que contribuyen a generar socialmente.

Esta inserción precaria ocurre como consecuencia de la carencia de dotaciones iniciales, que tienen los habitantes de las villas de emergencia.

De este modo, las VE son la expresión de un escaso desarrollo de capacidades y derechos que tiene su origen en las dificultades que enfrenta la sociedad y el Estado para permitirles a todas las personas un igual acceso a las oportunidades y en ofrecer condiciones adecuadas para aprovecharlas. La carencia de dotaciones iniciales y la ausencia de condiciones para poder garantizar el ejercicio efectivo de los derechos, inhiben el desarrollo de las capacidades y conducen a una inserción precaria de importantes sectores de la población.

Las dotaciones iniciales hacen referencia al patrimonio económico y social y el capital humano con que cuentan las personas, en un momento determinado del tiempo. Las dotaciones iniciales incluyen los bienes y servicios mercantiles y no mercantiles, tangibles e intangibles. Los bienes mercantiles son: alimentación, vestuario, vivienda, seguridad ambiental, salud, educación, servicios básicos, transporte y recreación. Están referidos al ámbito de lo privado y pueden ser objeto de intercambio.

Las personas pueden acceder a estos bienes y servicios si cuentan con el ingreso necesario (Corredor Martínez, 1998).

Los bienes no mercantiles están referidos al ámbito de lo público, al espacio social. No pueden adquirirse mediante el ingreso y son entre otros: el sentido de pertenencia, la seguridad, la justicia, la libertad, la identidad, la autonomía, el reconocimiento social y el medio ambiente (Corredor Martínez, 1998).

Esa carencia de dotaciones iniciales se traduce en una situación en la cual la persona pobre se muestra incapaz de satisfacer sus necesidades vitales, no sólo en términos de sobrevivencia física (alimentación, salud, vivienda) sino también en términos de su desarrollo como persona: participación en los procesos culturales, sociales y políticos; identidad; autoestima; sentido de pertenencia; acceso a la formación y a la información.

La pobreza se presenta entonces como un círculo vicioso en el que se es pobre dado que se carece de unas dotaciones iniciales mínimas, con lo cual el desarrollo de capacidades humanas es muy bajo y las personas encuentran dificultades para ejercer sus derechos. A su vez, la ausencia de un verdadero ejercicio de los derechos dificulta la potenciación de las capacidades en las personas, con lo cual se perpetúa la situación de pobreza. (Corredor Martínez, 1998)

La situación de precariedad de activos físicos y humanos que enfrentan los pobres los hace vulnerables, es decir, los expone permanente al riesgo que generan las condiciones del entorno. Entre las principales carencias que propician la vulnerabilidad se destacan: la dependencia económica, la inexistencia de derechos de propiedad sobre la vivienda, el riesgo ambiental, la malnutrición, la falta de educación y las deficientes condiciones de salud (Corredor Martínez, 1998).

Por otra parte, la pobreza vista en su dimensión relacional exige considerar el fenómeno de aislamiento social que sufren los pobres, lo cual contribuye para que esa inserción precaria se agudice de manera progresiva.

La vinculación de la problemática que estamos analizando -privación de las capacidades básicas y de los derechos- surge claramente de las entrevistas realizadas. En éstas, además de la escasez de ingreso como factor relevante, aparecen expresados factores vinculados a cuestiones educativas, de integración social y de inseguridad ciudadana, entre otras.

Si bien la falta de renta predispone a llevar una vida pobre y en muchos casos a vivir en una villa de emergencia, la importancia del enfoque basado en los derechos y capacidades se basa en las siguientes razones:

- El enfoque de los derechos y las capacidades centra la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes, a diferencia de la renta que centra la atención en lo que es instrumentalmente importante.
- Hay otros factores que influyen en la privación de los derechos y capacidades además de la falta de renta (como se señala más arriba).
- La relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades varía entre familias e inclusive entre individuos.

Para comprender mejor esta perspectiva, es conveniente tener en cuenta los siguientes elementos:

- a. La relación entre la renta (ingresos monetarios) de una persona y la capacidad que obtiene de dicho ingreso varía en función de la edad de la persona, del sexo, del lugar y de otros factores sobre los cuales un individuo tiene poco o nulo control.
- b. La falta de ingresos monetarios y la dificultad para que dichos ingresos expandan la capacidad de los individuos se encuentran racionadas. Las desventajas asociadas a la edad, la incapacidad o la enfermedad reducen las posibilidades de una persona de percibir una renta, pero al mismo tiempo, hacen más difícil convertir esa renta en capacidad, dado que una persona de edad avanzada o enferma puede requerir de un mayor ingreso para lograr cubrir sus necesidades básicas. Esto implica que lo que se podría denominar pobreza real puede ser mayor de lo que sugeriría la sola consideración del ingreso escaso.

En definitiva, una perspectiva como la propuesta permite comprender mejor la naturaleza y las causas del problema analizado, trasladando la atención de los medios (en nuestro caso, el ingreso percibido) hacia los fines que los individuos tienen razones para perseguir.

Desde esta perspectiva, aunque es importante distinguir la diferencia que hay entre la conceptualización de la pobreza derivada de “la falta de ingresos” de la conceptualización de la pobreza como “falta de capacidades”, ambos factores se encuentran relacionados. En la medida que un ingreso insuficiente limita las capacidades de los individuos para generar una mayor renta, un aumento en sus capacidades tendería a aumentar las posibilidades de ser más productivos y percibir un mayor ingreso.

Esta última conexión aparece como más importante para superar situaciones de pobreza y marginalidad. Una mejora en la educación y en la asistencia sanitaria no sólo tendría como efecto una mejora directa en la calidad de vida, sino también generarían mejores posibilidades para obtener un mayor ingreso y de este modo liberarse de la pobreza derivada de la falta de renta.

Desde esta perspectiva, el problema de la pobreza y de la existencia y persistencia de las villas de emergencia trasciende la justicia individual y representa también un problema de eficiencia que afecta a toda la sociedad, al privarse a esta del aporte de las capacidades y potencialidades de esas personas. Amartya Sen hace explícita la interdependencia entre equidad y eficiencia y entre valores e instituciones, al señalar: “Si, por ejemplo, se le niegan a muchas personas las oportunidades sociales de la educación básica debido a la falta de acceso a escuelas o si carecen de derechos económicos básicos debido a desigualdades masivas en la propiedad ... los resultados no se limitarán únicamente a la existencia de esa desigualdad, sino que abarcarán también otros efectos limitantes, vinculados a la naturaleza de la expansión económica, el florecimiento de desarrollos políticos y culturales e inclusive las esperadas reducciones en las tasas de mortalidad y fertilidad – que se verían to-

das alteradas debido a la existencia de desigualdades en materia de oportunidades educativas o económicas” (Sen, 2002:12).

Definición del problema

A continuación, se presenta la definición del problema a la que se arribó en el desarrollo del proyecto de investigación, a partir de la aplicación del método de Análisis Causal. El problema fue definido como “existencia y persistencia de las villas de emergencia en la ciudad de Córdoba”. Para arribar a esta definición se realizó un análisis de las causas, tanto remotas como inmediatas, que dieron lugar a la emergencia y evolución del problema, así como a la forma en la cual esas causas se vinculan entre sí, potenciando el problema analizado. Seguidamente se presenta de modo sintético el análisis causal efectuado.

Dinámica de las causas posibles

Los procesos de mecanización rural e industrialización que tuvieron lugar a lo largo de la década de los años 50 y 60 en Argentina, enmarcados en el auge de las propuestas económicas desarrollistas impulsadas en dicha época, pusieron en marcha un fenómeno de migraciones continuas de zonas rurales hacia zonas urbanas que, con diferente intensidad, se registró en los principales centros urbanos de nuestro país.

Independientemente de la falta de estadísticas confiables sobre estos fenómenos, para el caso de la ciudad de Córdoba, un estudio realizado en la Universidad Nacional de Córdoba (Peralta, 2001) señala que este proceso de inmigración creciente habría alcanzado su pico máximo hacia fines de los años 60 y principios de los 70, para luego disminuir rápidamente. De acuerdo a este estudio, esta tendencia a la reducción en la inmigración se habría revertido (levemente) entre los años 1983-1986, para intensificarse posteriormente, arrojando como resultado que en el período 1978-2001, la ciudad habría expulsado algo más de 96.000 habitantes.

El importante aporte inmigratorio que recibió la ciudad durante las décadas del 50 y el 60, trajo como consecuencia el surgimiento, entre otros problemas, de aquellos vinculados a la dificultad por parte de dichos migrantes para acceder a suelo y vivienda. Estas dificultades dieron lugar al surgimiento de los primeros asentamientos precarios que fueron denominados “villas de emergencia”; nombre que reflejaba el carácter transitorio que se pensaba tendrían este tipo de asentamientos, asumiendo que se constituirían en una etapa intermedia entre el arribo al centro urbano y la incorporación al mismo en condiciones de mayor formalidad, derivadas de la obtención de un ingreso monetario estable, en alguno de los sectores económicos en expansión.³

³ En dicho período, los sectores que motorizaron el crecimiento de la economía provincial fueron la energía, la construcción y la producción de autos y camiones, a partir de la radicación en Córdoba del Grupo Fiat en 1954 y

Paralelamente a este proceso, las dificultades que enfrentó el Estado para garantizar la igualdad de oportunidades (políticas públicas de vivienda de alto costo y no dirigidas al sector, entre otras), llevaron a que conjuntamente con los procesos de concentración económica y fragmentación social que tuvieron lugar desde 1955, pero en forma más evidente desde la década del 70 en adelante, y los marcados ciclos de la economía nacional,⁴ con recurrentes crisis y una creciente inestabilidad económica desde los años 70 en adelante, se produjera una caída del ingreso per cápita y un aumento de la pobreza vinculada a la precarización laboral y al incremento del desempleo. Estos factores ocurrieron a partir de la segunda mitad de los años 90, poniendo dificultades adicionales al acceso a la vivienda por parte de los hogares que con menor poder adquisitivo.

La tasa de desempleo urbano estuvo estrechamente relacionada a las variaciones de la tasa de actividad económica.⁵ Fue por esta razón que, al incrementarse la tasa de actividad a lo largo de los años 90, a pesar de que la economía creció a tasas elevadas, se registrara una insuficiente absorción de la mano de obra, generando un aumento en el desempleo urbano.

En términos históricos, el desempleo a nivel nacional aumentó desde un 5% a principio de los años 80, a valores superiores al 7% durante la hiperinflación. La política de reforma estructural de la economía iniciada en los 90 y “el efecto Tequila”, llevaron la tasa de desempleo a valores superiores al 17% de la fuerza de trabajo urbana, para descender luego al 14% en el período 1997 - 1999, y volver a crecer luego como consecuencia de la recesión económica, por encima del 17%.

Las fluctuaciones antes señaladas dieron lugar a que las variaciones registradas en el salario real durante al último cuarto del siglo XX, fueran muy marcadas. El salario real alcanzó el máximo en 1974, luego de más de una década de crecimiento, para sufrir luego caídas del 14% en 1975 y del 36% en 1976. Se registró luego una recuperación del mismo, hasta alcanzar en 1980 un nivel cercano al que tuviera en 1975, descendiendo luego hasta llegar en 1986 a valores inferiores en un 7% a los valores del año 1980. La hiperinflación y la recesión de fines de los años 80 y principios de los 90 llevaron el valor real del salario al mínimo, representado por un valor 37% por debajo del nivel del año 1980. La recuperación económica y la estabilidad de precios registradas a partir de la implementación del Pan de Convertibilidad, llevaron a que el

de Industrias Kaiser Argentina (IKA) en 1955, que se sumaron a las actividades que ya llevaba a cabo las Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), que se encontraban operando en Córdoba desde el año 1952.

⁴ La economía argentina registra un comportamiento fuertemente cíclico a lo largo del siglo XX. Las principales crisis económicas ocurridas se dieron en los años 1929/30, 1952, 1975, 1980/81, 1989/90 y 1998-2002.

⁵ La tasa de actividad (entendida como la relación entre las personas que tienen trabajo o lo buscan activamente, y la población total) tendió a reducirse a lo largo de los años 70, manteniéndose relativamente estable hasta inicio de los 90, para luego ascender a más del 42% en 1997.

salario real fluctuara desde entonces y hasta el año 2000 entre un 20% y un 25% por debajo del nivel alcanzado en los años '80.

Las variaciones en el salario real y el desempleo que se registraron sobre todo a partir del año 1993, impactaron en el nivel de pobreza urbana dando lugar al surgimiento de los denominados “nuevos pobres”, expresión que se utilizó para hacer referencia a la población que hasta ese momento tenía una inserción laboral estable, buen nivel educativo y aspiraciones de movilidad social ascendente, pero que había pasado a encontrarse por debajo de la línea de pobreza. Este grupo de individuos y familias, muchos de los cuales formaron parte de los procesos de migración internos de la ciudad, desde barrios donde alquilaban o compartían vivienda hacia asentamientos irregulares y no formales, enfrentaron desde los años 80 crecientes problemas para acceder a suelo urbano y vivienda.

Por otra parte, la inestabilidad económica que, como se señaló más arriba, tuvo lugar durante la segunda mitad de la década de los años 70 y toda la década de los años 80, dio lugar a una marcada desigualdad de oportunidades, lo que profundizó el proceso de desempleo y precarización laboral registrado en dicho período. Esta situación, conjuntamente al escaso financiamiento de microemprendimientos y las dificultades para el autoempleo, dio lugar a puestos de trabajo caracterizados por ingresos bajos e inestables, lo que reforzó la dificultad de estos sectores para acceder a la vivienda en dicho período.

Paralelamente a este proceso, el desempleo y las dificultades para generar una instancia de autoempleo potenciaron la fragmentación de los hogares de los habitantes de las villas de emergencia, con el consiguiente aumento de hogares monoparentales femeninos y el crecimiento del alcoholismo, la violencia doméstica y la presencia de actividades delictivas, de consumo y tráfico de drogas. Estos factores se potenciaron mutuamente, en un proceso de retroalimentación, incidiendo negativamente en las capacidades de quienes se encontraban inmersos en el mismo para desarrollarse, integrarse socialmente y generar ingresos.

Dinámica de las causas plausibles

Paralelamente al proceso que se acaba de describir, otro conjunto de causas se desarrolló de manera autónoma, interactuando con el mencionado proceso.

La propia dinámica de crecimiento urbano, dentro del esquema socio económico señalado, caracterizada por la escasez de suelo urbanizado y accesible a estos sectores, dio lugar a un incremento en el precio del suelo que, conjuntamente con la falta de acceso a créditos de largo plazo, potenció la dificultad de los sectores de menores ingresos para acceder a suelo y vivienda, lo cual terminó por promover la ocupación ilegal de tierras.

Este proceso de ocupación ilegal del suelo urbano, se vio a su vez facilitado por la interacción de los afectados con una cultura política caracterizada por una fuerte propensión al clientelismo político. Cultura que se podría definir como “del subsidio”, potenciada a su vez por el deterioro de los códigos de valores de los jóvenes que

habitan las villas de emergencia y una actitud especulativa de ciertos individuos, que en algunos casos tendieron a ocupar ilegalmente suelo urbano como una estrategia conducente a la obtención de una vivienda provista por el Estado.

Dinámica de las causas accionables

Las dos grandes dinámicas señaladas anteriormente (los dos flujos migratorios) interactuaron con un tercer conjunto de factores.

La discriminación y estigmatización de los habitantes de las villas de emergencia por parte de otros sectores sociales a la que dieron lugar estos procesos, conjuntamente con políticas públicas de carácter asistencialista, que llevaron a una pérdida de la iniciativa por parte de sus habitantes, tendieron a interactuar con el escaso nivel de integración física que han tenido estos asentamientos con el entorno urbano en el cual se encuentran insertos.

Todo ello dio lugar a su creciente marginalización por parte de un sector de la sociedad y a una marcada automarginación de los habitantes de las VE, que dificultó aún más su integración social. Esto, conjuntamente con la existencia de pocos espacios que promuevan una actitud de superación personal, llevó a una preferencia de estos habitantes por continuar viviendo en dichos asentamientos. Esta tendencia a permanecer en “la villa” y a preferir su urbanización en vez de su relocalización, se vio fortalecida por la proximidad al trabajo (changas), a la salud y a la educación, conjuntamente con evitar el costo de mantenimiento del pago de servicios e impuestos de una vivienda formal.

Es importante señalar que el proceso de marginación y automarginación social, así como de deterioro psico-físico-social al que se acaba de hacer mención, se encontró potenciado por la tendencia a la fragmentación de los hogares, el bajo acceso a los servicios de salud y educación y el bajo nivel de instrucción que esta situación genera, así como la dificultad de acceso al empleo. A estos factores se suman otras características no exclusivas de este sector como la presencia de actividades delictivas y el consumo de droga y alcohol, que se mencionaran en la primera parte de este análisis.

La dinámica a través de la cual se relacionan estos factores, lleva a que el bajo nivel educativo de los habitantes de las villas de emergencia segregue a los mismos del mercado de trabajo, por el bajo nivel de preparación que tienen; y que solamente tengan acceso a empleos informales y mal remunerados, lo que les impide afrontar los costos de adquisición y mantenimiento de una vivienda formal.

* Tamara Ortega Uribe: Socióloga, Universidad de Valparaíso. Encargada de Transparencia y Comunidades en Ciudad Viva. <tamara@ciudadviva.cl>

** Tomás Marín Troncoso, Sociólogo, Universidad de Chile. Diplomado en Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile. Co- Director Ejecutivo, área de Investigación y Comunicaciones. Ciudad Viva. <tmarint@gmail.com>

Paralelamente a este proceso, las normativas de fraccionamiento y uso del suelo limitaron durante muchos años la posibilidad de producir loteos económicos (situación esta que se revirtió parcialmente en el año 2003), lo que restringió la oferta de lotes destinados a la autoconstrucción. Este fenómeno, sumado a la inexistencia de un banco público de tierras, generó un marco de fuertes restricciones para que estos sectores accedieran a la propiedad formal del suelo, dificultando el mejoramiento de las VE.

En suma, es posible señalar que estos asentamientos son el resultado de la convergencia de las dificultades enfrentadas por muchos de los migrantes de las décadas de los años 50 y 60 para acceder al suelo y las viviendas, de los nuevos pobres que surgieron en la década de los años 90 (muchos de los cuales migraron hacia “las villas”), de la disponibilidad de suelo factible de ser utilizado para localización de asentamientos villeros y de la dificultad de acceso por parte de estas personas a la propiedad del suelo urbano.

Las villas de emergencia tendieron a persistir a lo largo del tiempo, como consecuencia de su no incorporación formal al sistema de planificación de la ciudad, y a los procesos de deterioro psico-físico-social que, como se señaló más arriba, impactaron negativamente en la cultura del trabajo de estas personas y en la ghettoización de los mismos.

Análisis estructural de causas accionables

La aplicación de la metodología antes expuesta posibilitó que, con relación a la problemática de las VE en la ciudad de Córdoba, identificásemos un conjunto de causas accionables, es decir, causas sobre las cuales los tomadores de decisión tienen distinto grado de gobernabilidad y a las cuales deberían estar orientadas las políticas y estrategias que se implementen.

En efecto, el proceso de estructuración de problemas permitió identificar nueve “causas accionables” principales en relación al problema sustantivo, las que conforman un sistema conceptual desde el cual debe abordarse el problema sustantivo mencionado.

Las causas accionables identificadas son las siguientes:

- C₁ Déficit de dotación inicial y deterioro psicofísico: Con qué cuenta (material y simbólico) un individuo, en un momento determinado (nacimiento), vivienda/psicosocial/características familiares/violencia.
- C₂ Falta de oportunidades de desarrollo de capacidades y déficit de desempeño.
- C₃ Falta de acceso a derechos: humanos, económicos sociales, culturales y ambientales.
- C₄ Discriminación – estigmatización por parte de otros grupos sociales.
- C₅ Alto nivel de desempleo – subempleo – precariedad.
- C₆ Bajos ingresos.
- C₇ Inexistencia de suelo urbano urbanizado o urbanizable y de vivienda accesible para este sector.

- C₈ Inadecuación de la normativa urbana y corpus legal vigente.
- C₉ Déficit de capacidad de gestión estatal para superar los problemas de la ciudad; políticas asistencialistas y clientelares, políticas públicas desarticuladas.

A fin de establecer el grado de importancia relativa de las mismas, se utilizó la metodología denominada *Análisis Estructural* (Dunn, 1994 y 2001a). Esta metodología permite estimar el nivel de relación que mantienen entre sí los elementos (causas) componentes de un determinado problema e inferir, a partir de dicha relación, el grado de motricidad o dependencia que dichos elementos (causas) tienen respecto del problema analizado.

Para poder establecer estas relaciones, se estimó la influencia que cada una de las causas accionables del problema tiene sobre las otras (lo que se denomina grado de motricidad) y el peso que tiene el conjunto causas (entendido como sistema) sobre cada una de las causas tomadas en forma individual (lo que se denomina grado de dependencia).

El grado relativo de motricidad y dependencia que mantienen entre sí las causas analizadas (o los elementos constitutivos del problema), se puede representar en un plano cartesiano, dando lugar a una clasificación de dichas causas o variables en cuatro zonas:

- *Variables (causas) que se encuentran en la zona motriz.* Son variables muy motrices y poco dependientes, que condicionan el resto del sistema. Aquí se localizan las causas o variables que afectan intensamente al problema y que son poco afectadas por las otras causas o variables.
- *Variables (causas) que se encuentran en la zona interdependiente.* Estas variables son a la vez muy motrices y muy dependientes, y son inestables por naturaleza. Cualquier acción sobre ellas repercutirá sobre las otras y tendrá un efecto que amplificará el impulso inicial. Al implementar acciones sobre las mismas será posible poner en marcha un proceso de carácter circular, por el cual el sistema las afectará y a su vez será afectado por ellas.
- *Variables (causas) que se encuentran en la zona dependiente.* La evolución de estas variables se explica por las variables ubicadas en los sectores motriz e interdependiente. Es decir, que las acciones que se implementen para estas causas tendrán un bajo impacto en el problema en su conjunto (sistema). Son variables o causas en los cuales si no se plantean acciones específicas sobre las mismas se verán resueltas por un efecto de arrastre cuando se implementen acciones sobre las otras variables.
- *Variables que se encuentran en la zona independiente.* Son aquellas variables poco motrices y poco dependientes (se sitúan próximas al origen de los ejes coordenados). Estas variables constituyen tendencias fuertes o factores relativamente autónomos, pero no son determinantes a futuro. Pueden ser excluidas del análisis porque la intervención sobre ellas brindará resultados poco relevantes en comparación con la acción sobre otras variables o causas.

La relación entre las causas (variables) constitutivas del problema se calificó en función de la intensidad de la influencia que tienen entre sí. Al elaborar la Matriz de Análisis Estructural, se otorgó una puntuación de:

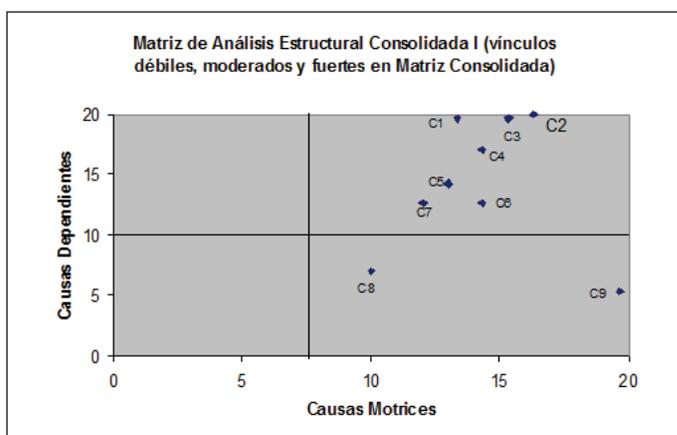
- 0 (cero) puntos a la relación entre causas, si dicha relación se consideró nula.
- 1 (un) punto a la relación entre causas, si dicha relación se consideró débil.
- 2 (dos) puntos a la relación entre causas, si dicha relación se consideró moderada.
- 3 (tres) puntos a la relación entre causas, si dicha relación se consideró fuerte.

La introducción de estos valores en la Matriz de Análisis Estructural permitió (como se señala más arriba) identificar el grado de motricidad y/o dependencia que cada una de las causas accionables analizadas presenta con respecto al problema estudiado.

De la aplicación de esta metodología se concluye que las acciones tendientes a materializar una “estrategia integral de desarrollo e inclusión social y urbana, tendiente a incidir en políticas gubernamentales que puedan dar respuesta al problema socio-habitacional de los sectores de villas de emergencia de la ciudad de Córdoba teniendo en cuenta los valores y pautas de la población”, deberían orientarse a abordar principalmente las causas accionables del problema que se encuentran ubicadas en la zona motriz y en la zona interdependiente.

En el siguiente gráfico se sintetizan las conclusiones a las que se arribó mediante la aplicación del Análisis Estructural al problema estudiado.

Gráfico N° 2



Fuente: elaboración propia.

En el gráfico se observa que la totalidad de las causas accionables identificadas (C1 a C9), se encuentran ubicadas en la zona motriz y en la zona interdependiente del gráfico, lo que permite inferir el elevado grado de relación que tienen dichas

causas entre sí, dando lugar a un sistema de causas que podríamos definir como compacto (en oposición a un sistema de carácter más difuso, en el cual las variables constitutivas del mismo se encontrarían dispersas en las cuatro zonas o cuadrantes).

Lo compacto de este sistema, podría ser una de las razones por las cuales las políticas y acciones de carácter sectorial implementadas en el pasado no han podido revertir o solucionar el problema analizado, lo que estaría señalando la necesidad de proponer un abordaje integral y articulado para su solución o su mitigación.

A partir del análisis de los resultados obtenidos se identificaron cuatro niveles de intervención posibles:

Un primer nivel de intervención, orientado a abordar las causas C7, C8 y C9. Estas causas se caracterizan por tener un elevado nivel de motricidad y un bajo nivel de dependencia. Es decir, se considera conveniente, en un primer lugar, poner en marcha acciones destinadas (i) a proveer suelo urbano urbanizado o urbanizable y vivienda accesible para los habitantes de villas de emergencia, (ii) adecuar las normativas urbanas y la legislación correspondiente, y (iii) reducir -o eliminar- los déficit en la capacidad de gestión estatal, especialmente en lo referido a la desarticulación existente entre las políticas, así como el carácter asistencialista y clientelar que tienen las mismas.

En este primer grupo o nivel, es necesario resaltar el peso o la significación que tiene la capacidad de gestión estatal para superar los problemas de la población bajo estudio

Un segundo nivel de intervención, orientado a abordar las causas C2 y C3, las que están caracterizadas por elevados niveles de motricidad y dependencia. Al respecto, se deberían proponer acciones orientadas a corregir tanto (i) la falta de oportunidades de desarrollo de capacidades y déficit de desempeño de los habitantes de las villas de emergencia, como (ii) la falta de acceso a derechos (humanos, económicos sociales, culturales y ambientales).

Un tercer nivel de intervención, debería estar orientado a abordar las causas C5 y C6, las que presentan niveles de motricidad y dependencia elevados, pero menores que los registrados por las causas C2 y C3. En este caso, las acciones a implementar deberían buscar reducir el (i) elevado nivel de desempleo que hay entre los habitantes de las villas de emergencia y (ii) buscar elevar el nivel de ingreso de los mismos.

Finalmente, un cuarto nivel de intervención, integrado por las causas C1 y C4, que tienen altos niveles de dependencia y motricidad. En este caso, las acciones debería orientarse a (i) corregir los déficits de dotación inicial que tienen los habitantes de las villas de emergencia y el deterioro psicofísico que ellos presentan, y (ii) superar la discriminación y estigmatización de dichos habitantes por parte de otros grupos de la sociedad.

Cabe señalar que los cuatro niveles de intervención a los que se ha hecho referencia no implican prioridades, ya que son necesarias acciones concurrentes sobre todas las causas accionables que han sido identificadas. Sin embargo, la secuencia sería adecuada para el desarrollo de una estrategia general de intervención, efectuando un ordenamiento temporal de programas que permita obtener el máximo beneficio posible con las acciones implementadas.

Propuestas de política y programas de intervención

Con base en los resultados del estudio presentado en este artículo, como así también en otros componentes del proyecto de investigación que estuvieron a cargo de colegas pertenecientes a otras instituciones⁶, se elaboró una propuesta de política integral para abordar la problemática del desarrollo social y el hábitat de las villas de emergencia de la ciudad de Córdoba.

Los objetivos generales de esta política se derivan de los análisis realizados y son los siguientes:

- Fortalecer la capacidad del Estado en sus diversos niveles, para producir soluciones integrales y coordinadas al problema socio-habitacional de la población de las VE.
- Promover el desarrollo humano y social de la población de las VE, a través del incremento de la dotación inicial en el campo del hábitat y las oportunidades de mejor empleo e ingreso.
- Generar oportunidades de desarrollo de capacidades individuales y grupales, vía la participación de la población de las VE en el proceso de gestión y ejecución de las soluciones habitacionales.
- Prevenir, desde la perspectiva urbano-habitacional y de generación de empleo-ingreso la extensión y/o repetición del problema abordado.
- Promover la integración social y urbana de la población de las VE.

De estos objetivos generales se derivan los programas de intervención mediante los cuales se propone dar solución a los problemas analizados en este artículo, actuando principalmente sobre las causas accionables que fueron identificadas en el curso de la investigación. Hacer referencia a cada uno de los programas que se formularon excede los objetivos del presente texto. Sólo a los fines de informar al lector sobre el carácter integral de la política propuesta, se enuncian seguidamente las denominaciones de los seis programas propuestos para ser ejecutados.

- Programa de fortalecimiento de las capacidades estatales para la gestión de políticas socio-habitacionales.
- Programa de capacitación, promoción y fortalecimiento de las organizaciones de las villas de emergencia.
- Programa participativo de acceso legal y estable al suelo urbanizado, servicios y vivienda adecuada.

⁶ Se hace referencia a los siguientes estudios que estuvieron a cargo de colegas del Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS) y de la Universidad Católica de Córdoba (UCC): (a) sobre la evolución de los asentamientos, (b) sobre las características urbano-habitacionales de las villas y su relación con la ciudad, (c) sobre las características demográficas de la población y sus expectativas con relación al hábitat y la organización vecinal.

- Programa de generación de trabajo remunerado para población desempleada o subempleada de las villas de emergencia.
- Programa preventivo de asistencia, promoción social y solución habitacional para la población en situación de vulnerabilidad habitacional.
- Programa de visibilidad y comunicación de la política socio-habitacional.

Reflexiones finales

En el proceso de formulación de una política pública es fundamental llevar a cabo una adecuada identificación de los problemas, como instancia previa necesaria a la formulación de políticas, programas y proyectos tendientes a la solución de los mismos. Para poder abordar y solucionar situaciones problemáticas, es necesario pasar de la percepción difusa que se tiene de ésta a una caracterización precisa de la naturaleza y el alcance de los factores que las generan. En la primera parte de este artículo se presentó una propuesta metodológica, que desarrolló el equipo de investigación, para analizar la problemática socio-habitacional de la población que reside en las villas de emergencia en la ciudad de Córdoba. Dicha metodología se basó en la integración de las técnicas denominadas *Análisis de Límites* y *Análisis Causal*. La primera de ellas permitió definir los límites del metaproblema, con base en entrevistas a actores vinculados a la problemática del hábitat popular y las políticas de vivienda. El conjunto de representaciones recabadas acerca de las causas y factores que los actores entrevistados identificaron como generadores del problema, fue luego analizado en función de la clasificación propuesta por la metodología del *Análisis Causal*. Con los resultados obtenidos se plantearon luego dos perspectivas complementarias para comprender el problema estudiado: (i) que la existencia y persistencia de las villas de emergencia es un problema de carácter sistémico i (ii) que la existencia y persistencia de las villas de emergencia es un problema de privación de derechos y capacidades de quienes habitan en ellas. Luego se realizó un análisis estructural de causas accionables, lo que permitió, finalmente, junto con otros insumos provistos por el proyecto de investigación, recomendar intervenciones que contribuirían a superarlas.

Las políticas socio-habitacionales en Argentina tienen una larga tradición, entendidas como “políticas de vivienda”. Tales políticas adoptan programáticamente la forma de operatorias de construcción de complejos habitacionales destinados a población socialmente vulnerable, en la mayoría de los casos habitantes de villas de emergencia.

Creemos que la metodología presentada contribuye a comprender que el problema a superar no es “la falta de vivienda adecuada”, preconcepto del cual parten generalmente las políticas estatales que se ocupan de estos temas, motivo por el cual la solución es la ejecución de planes de vivienda económica.

La existencia y persistencia de villas de emergencia en la ciudad de Córdoba es el problema emergente de un complejo sistema de factores. Una parte de tales factores son “causas accionables”, vale decir causas que pueden superadas mediante intervenciones de actores locales. Esas intervenciones, como se ha intentado mostrar en este artículo, refieren a diversos campos de política pública que exceden la sola

ejecución de programas de vivienda. Tal es caso de las acciones orientadas a: (a) mejorar la dotación inicial y las oportunidades de empleo e ingreso de la población de las villas; (b) generar oportunidades de desarrollo de capacidades individuales y grupales, vía la participación de los beneficiarios en la gestión y ejecución de los programas; (c) promover la integración social y urbana de las villas; y (d) fortalecer la capacidad del Estado, en sus diversos niveles, para producir soluciones integrales y coordinadas al problema socio-habitacional de la población de villas de emergencia.

Como se menciona con anterioridad, la experiencia directa y la información que ésta nos provee permiten identificar situaciones problemáticas, pero no problemas. Esto es debido a que, en realidad, las situaciones problemáticas son *sistemas de problemas, cuyos límites son frecuentemente difusos y cuyos contenidos no se encuentran claramente definidos, constituyendo lo que se denominan problemas de segundo grado.*

La falta de claridad en los límites y en el contenido de las situaciones problemáticas es aún más evidente cuando se enfrentan problemas mal estructurados, como los señalados en el presente trabajo. Por ello, se torna central la tarea de estructurar los problemas de segundo orden (vale decir el conjunto de problemas de primer orden que son sus miembros), lo cual implica diferenciar adecuadamente estos dos niveles de problemas. Es por ello que el método propuesto en este artículo resulta apropiado para identificar y delimitar problemas complejos de política pública municipal, siendo la cuestión de la vivienda y el hábitat popular sólo un ejemplo (sucede lo propio en otros campos de la política local como lo son el desarrollo económico, la seguridad ciudadana, la calidad ambiental, etc.).

El método de análisis de problemas es una herramienta útil para formular políticas, programas y proyectos que abordan cuestiones complejas. No es, por lo tanto, aplicable a la toma de decisiones operativas en la administración municipal.

Finalmente, es importante señalar que una de las principales fortalezas de los métodos de segundo orden (como los utilizados en el proceso de estructuración del problema de las villas de emergencia en la ciudad de Córdoba), es la elevada replicabilidad de los mismos, en la medida que se adaptan al abordaje de diversos problemas complejos y mal estructurados, en contextos muy diferentes.

En cuanto a las limitaciones en el uso de este tipo de metodologías, es posible señalar que las mismas demandan un conjunto de recursos (humanos, de tiempo y organización) que tienden a no estar disponibles en organizaciones de menor escala, como pueden ser los gobiernos locales de ciudades pequeñas y medianas.

Bibliografía

- Bunge, M. (2003). *Emergencia y convergencia. Novedad cualitativa y unidad del conocimiento*. Buenos Aires: Editorial GEDISA.
- Buthet, C., Baima, M. y Maldonado, M. (2009). *La población de las villas de emergencia en Córdoba. Origen, situación socioeconómica y organizativa*. Córdoba: Ediciones SEHAS-AVE.

- Corredor Martínez, C. (1998). Pobreza Urbana: Problemas de Orden Conceptual e Implicaciones de Política. Ponencia presentada al Seminario sobre Pobreza Urbana, convocado por ALOP y el Banco Mundial. Rio de Janeiro, 14-16 de Mayo de 1998.
- Dunn, W. (1992). The Discovery of Bounded Ignorance: Some Tests for Type III Errors. Paper presentado al First International Conference on Planning Science, Palermo, Italia, septiembre de 1992.
- Dunn, W. (1994). Public Policy Analysis: An Introduction. Second Edition. New Jersey: Prentice Hall.
- Dunn, W. (2001a). Using the Method of Context Validation to Mitigate Type III Errors in Environmental Policy Analysis. En Matthis Hisschemoller, Rob Hoppe, William N. Dunn, and Jerry Ravetz (Eds.), Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis. Policy Studies Review Annual, Volume 12. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Dunn, W. (2001b). A Method for Being Approximately Right and Not Precisely Wrong. En Solving Complex Sociotechnical Problems. Eurosim 2001 Congress.
- Dunn, W. (2002). A Pragmatic Strategy for Discovering and Testing Threats to the Validity of Sociotechnical Experiments. En Simulation Modelling Practice and Theory, Nr. 10.
- Guess, G. And Farnham, P. (2000). Cases in Public Policy Analysis. Second Edition. Washington: Georgetown University Press.
- Patton, C y Sawicki, D. (1993). Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Second Edition. Prentice Hall.
- Peralta, C. (2001). Evolución del Saldo Migratorio de la Ciudad de Córdoba, 1914-2001. Córdoba: Instituto de Investigación de la Vivienda y Hábitat FAUD. Universidad Nacional de Córdoba. (Mimeo).
- PICTOR 20464, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica - Agencia Córdoba Ciencia (2010). Los códigos de valores de la población de villas de emergencia y su incorporación en la elaboración de una estrategia integral para incidir en políticas gubernamentales en la problemática socio-habitacional de la ciudad de Córdoba. Córdoba. (Mimeo).
- Raiffa, H. (1968). Decision Análisis. Addison-Wesley. Reading, MA.
- Rawls, J., (1971). Teoría de la Justicia. Cuarta reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, J. y Arraigada, C. (2004). Segregación residencial en la ciudad latinoamericana. Revista EURE, Vol. XXIX, N° 89, pp 5-24, Santiago de Chile.
- Sen, A. (2002), ¿Qué impacto puede tener la Ética? Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo - http://www.participar.org/documentos/Etica_Sen.pdf
- Sen A. (2000). Desarrollo y Libertad. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Sen, A. (1995). Inequality Reexamined, Cambridge, Massachusetts: Oxford University Press.
- Tecco, C. y Fernández, S. (2009). Espacios urbanos estigmatizados, segregación residencial y agenda pública local. En Revista Administración Pública y Sociedad, N° 16. Córdoba: Ediciones del IIFAP-UNC.

Evaluando el Nivel de Implementación de las Políticas de Infancia y Adolescencia en la Regiones Metropolitana y de Valparaíso: Una mirada a la calidad desde la complejidad municipal

Raúl Silva Farías *

Cristóbal Villalobos Dintrans **

Universidad Diego Portales

Mahia Saracostti Schwartzman ***

Universidad Autónoma de Chile

Chile

Fecha recepción: 29/06/2011

Fecha aceptación: 01/08/2011

Resumen

El artículo presenta una evaluación del nivel de implementación de las políticas de infancia y adolescencia en los gobiernos locales de dos regiones de Chile. Se da cuenta de aspectos como los programas implementados, las planificaciones desarrolladas, las redes construidas, los recursos invertidos y la institucionalización que alcanzan estos aspectos. Posteriormente, se desarrolla un análisis multinivel que evalúa estos elementos a la luz de las condiciones municipales y la complejidad del contexto de cada comuna. Los resultados muestran que el nivel de implementación de políticas de infancia no depende de las condiciones del municipio, por lo que se releva la importancia de la voluntad política de las autoridades locales para su desarrollo.

Palabras claves: Políticas de Infancia y Adolescencia – Convención de Derechos del Niño - Políticas Municipales de Infancia y Adolescencia - Condiciones Municipales – Complejidad y Calidad Municipal

Evaluating the extent of implementation of policies for children and teenagers in the metropolitan region and the Valparaiso region: a look at quality in the light of municipal complexity

Abstract

The article offers an assessment of the degree of implementation of policies towards children and teenagers in the local governments of two regions of Chile. It covers aspects such as the programmes that have been implemented, the plans that have been developed, the networks that have been built, the resources invested, and the level of

institutionalization that has been reached for each of these areas. It then develops a multi-level analysis that evaluates these elements in the light of local conditions and the complex and unique context of each municipality. The results show that the level of implementation of policies towards children does not depend on the Socio-economic conditions of the municipality but rather reveals the importance of the level of political will of the local political authorities as an explanatory factor.

Key words: Policies towards children and teenagers; Convention on the Rights of the Child, Municipal policies for children and teenagers; Municipal conditions, Complexity and quality of municipal services.

Avaliando o nível de implementação das políticas da infância e adolescência nas regiões metropolitana e de Valparaíso: uma visão para a qualidade a partir da complexidade municipal

Resumo

O artigo apresenta uma avaliação do nível de implementação das políticas da infância e da adolescência nos governos locais de duas regiões do Chile. Mostra aspectos como os programas implementados, os planejamentos desenvolvidos, as redes construídas os recursos investidos e a institucionalização que esses aspectos obtêm. Posteriormente, desenvolve-se uma análise multinível que avalia esses elementos devido às condições municipais e à complexidade do contexto de cada bairro. Os resultados mostram que o nível de implementação de políticas da infância não depende das condições do município, portanto é relevada a importância da vontade política das autoridades locais para o seu desenvolvimento.

Palavras chave: Políticas da Infância e Adolescência, Convenção de Direitos da Criança, Políticas Municipais da Infância e Adolescência, Condições Municipais, Complexidade e Qualidade Municipal

* Sociólogo, Universidad Católica de Chile. Cursando el Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. investigador de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales. raul.silva.f@gmail.com

** Sociólogo y Trabajador Social, Universidad Católica de Chile y Magister © en Economía Aplicada a las Políticas Públicas, Universidad Alberto Hurtado y Georgetown University. Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales. cristobal.villalobos@gmail.com

*** Trabajadora Social y M.B.A. de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph.D. en Social Welfare de la City University of New York. mahia.saracostti@uautonoma.cl

Introducción

Tal como sucede con otras políticas públicas, para analizar el alcance de las políticas de infancia que se implementan en nuestro país, se vuelve de gran relevancia poner atención en el modo en que los gobiernos locales concretan los lineamientos generados a nivel central, y también la forma en que éstos generan sus propias políticas, de acuerdo al contexto particular que enfrentan (Cravaucoure et. al., sin año). Tomando en cuenta que los gobiernos locales son una instancia de prestación de servicios públicos muy próxima a la comunidad, es de alta relevancia conocer el tipo de políticas de infancia que se implementan en este nivel, y analizar algunas causas que pueden incidir en las diferencias que se aprecien en este plano.

Considerando lo anterior, a continuación se presenta una revisión de los resultados obtenidos en un estudio acerca de las políticas de infancia y adolescencia desarrolladas por 45 gobiernos locales de Chile, que pone énfasis en revisar la relación de las condiciones contextuales que enfrentan estos municipios con su nivel de implementación de este tipo de políticas. Este análisis es valioso, pues permite cuestionar la tesis de que son exclusivamente las condiciones municipales las que determinan el nivel de implementación de determinadas políticas.

La información a partir de la que se efectúa este trabajo corresponde a una investigación desarrollada por los autores, producto de un convenio entre la Universidad Diego Portales (UDP) y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), destinado a generar las bases para la implementación en Chile del proyecto de “Comunas Amigas de la Infancia”, impulsado por la propia ACHM.

El artículo se estructura en cuatro apartados: primero, se realiza una revisión de los lineamientos conceptuales que guían la elaboración y ejecución de políticas de infancia, sus implicancias para el trabajo de éstas en los gobiernos locales, y las consecuencias de las condiciones municipales en el nivel de implementación de dichas políticas. Posteriormente, se muestra la estrategia metodológica desarrollada para la recolección de información y análisis de la misma. En tercer lugar, se presentan algunos resultados de la investigación, a través de una descripción general del diagnóstico, la presentación multinivel entre el grado de implementación de políticas de infancia y la caracterización de las condiciones municipales, y los análisis estadísticos de correlación entre ambas variables. Finalmente, se presentarán las principales conclusiones surgidas a partir de los análisis efectuados.

I. Referencias conceptuales

A continuación se desarrollará una descripción de los principales aspectos conceptuales y teóricos relacionados con los ámbitos de interés para este estudio. En un primer momento, se abordarán los lineamientos generales de las políticas públicas de infancia y adolescencia, la manera en que éstas se expresan en gobiernos locales y la forma de gestión que en este nivel se ha desarrollado en Chile (Sistemas Locales

de Protección de Derechos). En segundo lugar, se revisará la incidencia que tienen en las políticas de infancia la complejidad que presentan los contextos locales, y las condiciones con que cuentan los gobiernos municipales para desarrollar e implementar dichas políticas. Por último, se presentarán las categorías elaboradas para clasificar y orientar contextualizadamente los desafíos que surgen a cada municipio, de acuerdo a sus condiciones municipales y al nivel de implementación de políticas públicas que presentan.

I.I Las políticas de Infancia

- a) Orientaciones actuales de las políticas de infancia y adolescencia: Vigencia de la Convención de Derechos del Niño.

En el año 1990, Chile ratificó la Convención de Derechos del Niño (CDN) (ONU, 1989), que constituye un tratado internacional jurídicamente vinculante, en el que participan 191 países pertenecientes a la Organización de Naciones Unidas. Esta convención ha instalado la visión del niño como un sujeto de derechos donde *“los niños tienen un estatus igual a los adultos como miembros de la humanidad; no son propiedad de sus padres, productos del Estado, ni proyectos de futuro”* (UNICEF & UAM, 2004: 4).

De esta forma, esta perspectiva supone que los niños no deben ser entendidos como sujetos “en vías” de llegar a ser alguien. Al respecto, se plantea explícitamente que la necesidad de superar la mirada de *“niños, niñas y adolescentes como sujetos incompletos, sometidos en su crianza y cuidado al arbitrio del adulto, despojado de sus plenos derechos como persona”* (SENAME & CIDPA, 2008: 27). Por lo tanto, la implementación de la CDN implica enfrentar barreras paradigmáticas importantes, para generar condiciones de posibilidad que permitan que niños y niñas se expresen y sean escuchados y considerados.

Esta nueva concepción relativa a *quién es el niño* ha resignificado el sentido que deben asumir las políticas públicas en la materia: hoy niños y niñas son sujetos activos de su propio desarrollo y su voz es fundamental a la hora de diseñar e implementar políticas destinadas a la promoción de sus derechos. En este punto, la CDN *“hace hincapié en la capacidad de los niños para dejar de ser los beneficiarios pasivos de la protección y convertirse en destinatarios activos y comprometidos con sus derechos”* (UNICEF, 2004: 15). Estas orientaciones requieren de un nuevo rol del Estado con la población infantil, que se centre en una perspectiva de derechos, con una mirada integral y multisectorial.

Así, *“la Convención supera las instituciones del patronato, la tutela o los consejos tutelares del Estado, sujetos éstos a la doctrina de la situación irregular y a la concepción de los niños como objetos de protección; para ubicarlos en la doctrina de la protección integral, cuya concepción los reconoce como sujetos de derecho”* (MIDEPLAN, 2000 en SENAME & CIDPA, 2008: 29).

b) La CDN en los gobiernos locales y las “Ciudades Amigas de la Infancia”

En el contexto antes descrito, los gobiernos municipales juegan un rol de alta relevancia en el proceso de diseño e implementación de las políticas dirigidas a la infancia:

Las autoridades locales se encuentran a la vanguardia del problema, pues como consecuencia de la tendencia hacia la urbanización y la descentralización de las tareas de gobierno, estas autoridades se han convertido, en muchos casos, en los principales agentes en materia de suministro de servicios básicos que afectan la vida de los niños (UNICEF, 2004: 25).

Aún cuando son los Estados Centrales quienes se hacen parte de esta Convención, y es sobre ellos que recaen buena parte de las obligaciones jurídicamente vinculantes de la CDN, no existirá un impacto potente de las políticas orientadas a la infancia y adolescencia si los *municipios o gobiernos locales* “no integran el enfoque de derecho y la doctrina de la protección integral de la infancia al conjunto de su política local” (SENAME & CIDPA, 2008: 20). Esto implica que son estas instancias quienes deben asumir un rol activo como garantes del cumplimiento de las obligaciones que emanan de la CDN (Raczynski et. al., 2007).

Tomando en cuenta este desafío, diversos países han desarrollado iniciativas que promuevan el compromiso y la responsabilización de los municipios por estas materias. Destaca la iniciativa “Ciudades Amigas de la Infancia” (CAI) de la UNICEF, instancia que a través de la articulación de instituciones públicas, privadas y la sociedad civil, busca que los derechos de los niños y niñas ocupen el centro de la planificación municipal. Así, una CAI debe garantizar, entre otros, el derecho de los niño/as a: tomar decisiones que influyan en su ciudad, participar en la vida familiar, social y comunitaria, recibir servicios básicos como salud y educación, ser protegido de la explotación, la violencia y el abuso, ser un ciudadano en condiciones de igualdad, con independencia de su origen étnico, religioso y socioeconómico, su género o su discapacidad (UNICEF et. al., sin año; Cillero, Sin año).

Esta iniciativa tiene como experiencia emblemática el caso español, donde existe un desarrollo amplio y fructífero de Ciudades Amigas de la Infancia. Gracias a la ayuda de UNICEF, se ha permitido la realización de concursos periódicos que permiten premiar las mejores prácticas municipales de promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes (UNICEF et. al., sin Año). En latinoamericana, destaca el Proyecto “Alcaldes por la Infancia” de Brasil, que ha generado una red de intercambio de información entre gobiernos locales, y la creación del “Premio Alcaldes por la Infancia”, para dar visibilidad a las políticas municipales que consideran a la infancia como prioridad (Abrinq Foundation, sin año).

c) Realidad Chilena: Sistemas Locales de Protección de Derechos (SLPD) de la infancia y adolescencia

En el caso chileno, y para implementar la CDN, el Servicio Nacional de Menores (SENAME) diseña un nuevo modelo orientado al desarrollo de sistemas locales que protejan los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Así, en un esfuerzo conjunto con las municipalidades se crean las Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia (OPD). Su creación, y la de otros programas de promoción y prevención instalados en los territorios, son parte del esfuerzo por potenciar los SLPD, definidos como:

... Conjunto de comunicaciones, vínculos y acciones colaborativas, que sobre la base de la Convención de los Derechos del Niño, se establecen entre actores comunitarios e institucionales, públicos y privados, que trabajan en infancia, con el fin de garantizar la protección y promoción integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en un territorio determinado (SENAME, 2006: 17).

De esta forma, y de manera conjunta con algunas municipalidades, se crean las OPD, las cuales tienen dos funciones principales: i) la gestión intersectorial y la articulación territorial para la protección y promoción de los derechos de la infancia, y ii) la protección de niños y niñas que sufren la vulneración de sus derechos, prestando ayuda psicológica, legal y social a ellos y sus familias.

Actualmente existen 105 OPD a lo largo del país, que se encuentran presentes en cerca de 170 municipios¹. Esto permite que el SENAME amplíe la cobertura y participación en cada uno de estos territorios. Dicho de otro modo, las OPD buscan que la atención sea más adecuada y pertinente a los diversos contextos locales, a partir de una articulación directa con los actores institucionales y comunitarios relevantes de ser considerados en el diseño y ejecución de sus políticas.

Sin embargo, existen diversos estudios que ponen evidencia que en la práctica se ha realizado un trabajo segregado y no integral hacia la infancia (Raczynski et. al., 2007; Raczynski, 2006), desvinculando los derechos de los/as niños/as con sus necesidades. Debido a esto, el año 1999 el Estado Chileno promulga la "Política Nacional y el Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y Adolescencia 2001-2010", que implicó una serie de reformas en distintos niveles, a fin de reorientar las políticas de infancia y adolescencia del país. Así, el Ministerio de Justicia, en conjunto con el SENAME dio inicio al proceso de "Reforma Integral al Sistema de Justicia y Protección de la Infancia y Adolescencia en Chile", a fin de adecuar el marco legislativo al espíritu de la CDN. Por su parte, a partir del año 2000 el SENAME también se embarca en

¹ Por consideraciones del contexto geográfico, social y/o administrativo, algunas OPD abarcan más de un municipio.

la tarea de reconfigurar su accionar, principalmente con *“la creación de programas que respondan al nuevo paradigma de la Protección Integral”* (SENAME, 2006: 3).

De este modo, se aprecia que no existe actualmente una política nacional que haya evaluado y reorientado las políticas públicas en esta área, así como el hecho de que las OPD tienen un alcance más “administrativo” que las CAI, en la medida en que no interpelan a los actores que definen las políticas comunales (alcaldes).

I.II Municipios chilenos: condiciones e implicancias para las políticas de infancia y adolescencia

En las últimas décadas los municipios en Chile se han convertido en organismos centrales del desarrollo nacional. Considerados como un eje clave en la descentralización del país, han sido sustantivos en dar mayores y mejores respuestas a la población, y de acuerdo a ello, requieren modernizar y fortalecer su gestión para satisfacer la enorme responsabilidad que tienen frente a la ciudadanía (Matus, 2007: 10).

Estos aspectos muestran la necesidad de incorporar a los análisis el *“reconocimiento de la diversidad de las comunidades que conviven en nuestro país y de las heterogéneas realidades de nuestro territorio y sus instituciones, es un elemento fundamental para el logro de una profunda descentralización y de una democracia fuerte y consolidada”* (SUBDERE, 2005: 2).

De este modo, al hablar de políticas locales de infancia, esta heterogeneidad se manifiesta al menos en los siguientes elementos: nivel de implementación de estas políticas, recursos disponibles para diseñarlas, ejecutarlas y/o evaluarlas, necesidades y demandas de la población infantil y adolescente, etc. Por esto, tanto para el análisis de la implementación actual de políticas de infancia como para la promoción futura de estas, es necesario distinguir las diferentes realidades municipales, a fin de hacer pertinentes los diagnósticos y exigencias que se establezca a cada gobierno local. Al respecto, existen dos variables clave para comprender estas particularidades: i) la complejidad del entorno municipal, y ii) las condiciones con que cuenta el municipio para desarrollar una política de calidad.

a) La complejidad del entorno municipal

El proceso moderno de globalización y la ampliación de las barreras sociales ha traído consigo una emergencia por la comprensión y el conocimiento de las múltiples dimensiones de la vida social (Castells, 1996). En este contexto, el concepto de complejidad ha tomado fuerza, pues permite incorporar las condiciones diferenciadas de la realidad al interior del análisis social.

En este sentido, se dice que la complejidad es una condición misma de las organizaciones y sistemas. Tal como indica Arriaga, la complejidad no debe ser *“vista como un obstáculo ni una dificultad para la construcción de un sistema, sino que se constituye en la condición que hace posible al sistema”* (Arriaga, 2003: 278). Esto implica que

la noción de complejidad es una noción relacional, ya que un espacio se relaciona de manera compleja con otros espacios.

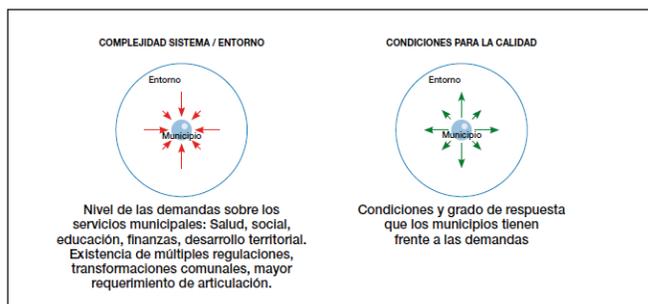
Aplicado al ámbito de los gobiernos locales, la definición entregada por Matus sobre complejidad señala que ésta es “entendida como las dificultades que los municipios tienen hoy para enfrentar los cambios en el sistema/entorno de sus respectivas comunas” (Matus, 2007:16). De este modo, para el caso específico de este estudio se entenderá por complejidad a: “Las condiciones del sistema/entorno municipal que pueden facilitar o dificultar el buen desarrollo de las políticas de infancia y adolescencia, tales como el nivel de pobreza o vulnerabilidad de la población, el nivel de escolaridad, la existencia de oferta educativa suficiente, etc.”.

b) Condiciones para la Calidad

Por su parte, las condiciones para la calidad son definidas como “las condiciones existentes en cada municipio para brindar una mejor gestión, de modo que no es una indagación evaluativa sobre la calidad de la gestión, sino sobre las condiciones con que cuentan los municipios para realizarla” (Matus, 2007:16). En el caso de este estudio, se entenderán las condiciones para la calidad como: “Las capacidades instaladas en el municipio, ya sean humanas, materiales, de gestión, etc., que permiten (o dificultan) el buen desarrollo de una política de infancia y adolescencia”.

Diversos investigadores (Horst & Larroulet, 2003; Raczynski & Serrano, 2001) han mostrado cómo, a pesar de los indudables avances en la administración municipal, aún persisten diversos nudos críticos en su accionar.

En general, los estudios reconocen que la inexistencia de modelos de gestión municipal, la carencia de profesionales idóneos, los problemas de gobernabilidad y la débil participación ciudadana como los principales problemas del desarrollo local chileno (Bosier, 2004). De acuerdo con lo anterior, es necesario “identificar dónde están las dificultades en la organización, para lo que se basa en evidencia, lo que permite introyectar procesos de mejoramiento constantes y profundos” (ChileCalidad, 2008: 24). De este modo, la diferencia entre complejidad del entorno municipal y condiciones para la calidad se observa en la siguiente figura:



Fuente: Matus, 2007:18.

c) Análisis relacional: Condiciones Municipales y Nivel de Implementación de las Políticas de Infancia y Adolescencia

A fin de relacionar la heterogeneidad existente en los municipios, expresada tanto en la complejidad de su entorno como en las condiciones con las que cuenta para ofrecer servicios de calidad; y los diferentes niveles de implementación de políticas de infancia que estas pueden presentar, el diagnóstico desarrollado generó una clasificación de los municipios en base a estos dos elementos.

La idea central es mostrar que existen posibilidades concretas de desarrollar una implementación de políticas de infancia, aún en espacios en los que las administraciones locales se encuentran limitadas por condiciones poco favorables. Con este objetivo, se presentan las siguientes categorías que emergen del cruce de estas variables, y que buscan dar cuenta de los diferentes niveles de exigencia que pueden ser requeridos a los municipios que conformen la experiencia chilena de la “Red de comunas Amigas de la Infancia”:

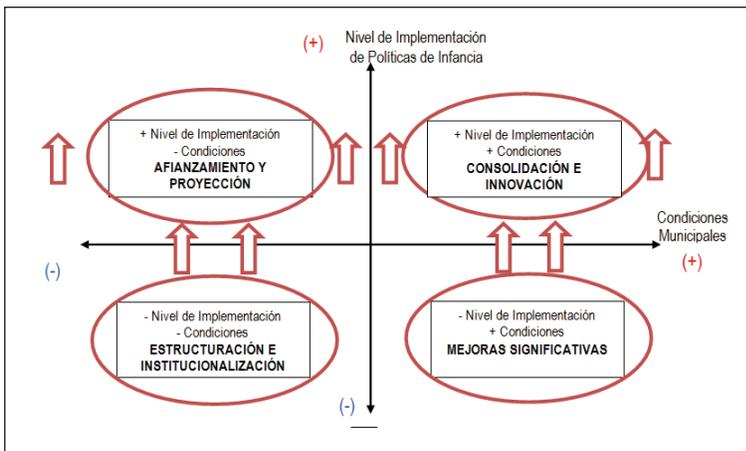
- *Municipios para “Consolidación e Innovación” de políticas de infancia:* Se trata de municipios que cuentan con condiciones adecuadas (por ejemplo en términos de dotación de personal, recursos financieros, infraestructura, complejidad del entorno, etc.)², y que además poseen un nivel avanzado de implementación de políticas de infancia. Se les debe requerir consolidar sus resultados en los indicadores evaluados, y desarrollar innovaciones en políticas de infancia que permitan maximizar la implementación de una perspectiva integral de derechos.
- *Municipios para “Mejoras Significativas” de políticas de infancia:* Se trata de municipios que si bien cuentan con condiciones de contexto adecuadas, presentan un bajo nivel de desarrollo e implementación de políticas de infancia. Se les debe requerir avances más significativos y prontos en esta materia.
- *Municipios para “Afianzamiento y Proyección” de políticas de infancia:* Se trata de municipios que no cuentan con condiciones de contexto adecuadas, pero que pese a eso poseen un buen desarrollo e implementación de políticas de infancia. Se les debe requerir el afianzamiento de las políticas de infancia y de la institucionalidad desarrollada, y la proyección de ambos aspectos que permita la generación de las mejoras que sean pertinentes, dado el contexto específico del municipio.
- *Municipios para “Estructuración e Institucionalización” de políticas de infancia:* Se trata de municipios que no cuentan con condiciones de contexto adecuadas, y que poseen un bajo nivel de desarrollo e implementación de políticas de

² Es importante consignar que los autores reconocen el hecho de que prácticamente todos los municipios del país cuentan con recursos escasos ante la magnitud de los requerimientos a los que deben hacer frente. Considerando esto, se entiende por “adecuado” a las condiciones de aquellos municipios que, en comparación a otros gobiernos locales, se desenvuelven en un contexto más favorable, conforme a los criterios evaluados.

infancia. Se les debe requerir que sistematicen sus programas de infancia, a fin de estructurar una política consistente hacia este sector de la población, cuestión que además debe ir acompañado de la institucionalización de los equipos, mecanismos y políticas desarrolladas.

De este modo, el siguiente esquema muestra de forma gráfica la clasificación presentada, así como los efectos esperados en los municipios de cada categoría con el impulso de la “Red de Comunas Amigas de la Infancia”:

Modelos de clasificación de Municipios



II. Diseño metodológico.

El siguiente apartado da cuenta de los principales aspectos metodológicos que se consideraron para el desarrollo de la investigación. En primer lugar, presenta una descripción general del instrumento generado para recolectar la información diagnóstica de las políticas de infancia implementadas a nivel local. En segundo lugar, se detallan los principales aspectos de la construcción del Índice de Implementación de Políticas de Infancia, y posteriormente del Índice de Condiciones Municipales. Finalmente, se realiza un análisis de consistencia, sensibilidad y capacidad explicativa de los índices.

II.1 Encuesta Nivel de Implementación de Políticas de Infancia

Para la evaluación del nivel de implementación de políticas de infancia, se elaboró una encuesta especialmente diseñada para obtener información primaria respecto de nuestro tema de interés (Canales, 2006). Esta encuesta fue elaborada con apoyo de profesionales del Departamento de Protección de Derechos del SENAME,

quienes colaboraron con esta investigación en la revisión de dicho instrumento, y además durante el proceso de contacto realizado a las comunas encuestadas.

Dada la amplitud territorial del espacio en el que debía implementarse la encuesta elaborada, y al hecho de que la información a recopilar con este instrumento requería la revisión de información de distintas fuentes por parte del personal municipal, se optó por desarrollar una encuesta de aplicación on line.

Este instrumentos contó con las siguientes dimensiones: i) Institucionalidad, ii) Redes, iii) Proyectos orientados a la infancia, iv) Política o plan general comunal para la infancia y adolescencia y; v) Recursos. La encuesta fue enviada al total de 90 comunas de las regiones de Valparaíso y Metropolitana, contando con 45 respuestas. La información fue entregada tanto por personal de la Dirección de Desarrollo Comunitario como por los Equipos de Infancia u OPD de cada comuna.

II.II. Índice de Implementación de Políticas de Infancia

Los datos recolectados con la encuesta implementada fueron utilizados para la construcción de un “Índice de Implementación de Políticas de Infancia”. El objetivo de este índice es realizar un segundo nivel de análisis de la información, mediante una clasificación de los municipios en torno a un indicador estandarizado respecto de su nivel de implementación de políticas de infancia. Las siguientes son las subdimensiones y variables de este índice, junto con la ponderación que cada una de ellas tuvo en el indicador generado.

Contenido y ponderaciones “Índice Implementación Políticas de Infancia”

DIMENSIONES	%	SUB DIMENSIÓN	%
Institucionalidad	10%	Instrumentos municipales que incorporan proyectos o programas dirigidos a la infancia.	50%
		Instrumentos municipales que incorporan la política o plan comunal de infancia.	50%
Diagnóstico y Evaluación	10%	Realización de diagnóstico sobre necesidades de la infancia y adolescencia en la comuna.	50%
		Evaluación de los programas/proyectos.	50%
Proyectos /Programas para la Inf. y Adolesc.	18%	Proyectos en ejecución y fuentes de financiamiento.	40%
		Áreas que abordan los proyectos/programas.	30%
		Lineamientos de los proyectos/programas.	30%

Política o Plan General Comunal de Inf. y Adolesc.	18%	Existencia de una política o plan general y si está en ejecución.	40%
		Áreas que aborda el Plan o Política comunal de infancia.	15%
		Lineamientos del Plan o Política comunal de infancia.	15%
		Antigüedad del Plan o Política comunal de infancia.	15%
		Estado de implementación de Plan o Política de infancia.	15%
5. Redes	14%	Identificación de redes, convenios, alianzas y mesas de trabajo, y sus fuentes de financiamiento	100%
6. Participación	14%	Participación de actores externos al equipo de infancia en diagnóstico	50%
		Participación de actores externos al equipo de infancia en la elaboración de la política o plan comunal de infancia	50%
7. Recursos	16%	Recursos humanos	60%
		Recursos monetarios	40%

II.III Índice de Condiciones Municipales

Para profundizar el análisis del nivel de implementación de políticas de infancia, se construyó el “Índice de Condiciones Municipales” a fin de contrastar el nivel de desarrollo de estas políticas con la realidad del contexto de cada municipio estudiado. Este índice se elaboró en base a la sistematización y análisis de datos secundarios disponibles para estos municipios³. Se consideraron aspectos que pudieran responder tanto a las condiciones de calidad y complejidad municipal, tal como se presenta a continuación⁴. Las siguientes son las subdimensiones e indicadores considerados, junto con su ponderación respectiva para la construcción de dicho indicador:

Dimensiones, subdimensiones y ponderaciones “Índice de Condiciones Municipales”

³ Los datos utilizados fueron tomados de las Fichas Comunales para el año 2009 de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), disponibles en www.simin.cl, así como de información estadística obtenida de la CASEN 2009.

⁴ No se incluyeron variables que diferencien a los municipios, pero que no impliquen necesariamente “mejores” o “peores” condiciones para el trabajo municipal (por ejemplo: % de población urbana, o número de habitantes), ya que no permitían establecer criterios claros de comparabilidad municipal.

DIMENSIÓN 1: COMPLEJIDAD MUNICIPAL	Características de la población		30%
	100%	Índice de pobreza	
	Antecedentes financieros		20%
	50%	Ingresos municipales	
	50%	Ingresos por habitantes	
	Educación		15%
	50%	Cobertura de educación municipal	
	50%	Aporte Municipal al Sector Educación respecto al Ingreso Total Percibido Municipal	
	Salud		15%
	50%	Cobertura de Salud Primaria	
50%	Transferencias Municipales a Salud sobre Ingresos Propios Municipales		
DIMENSIÓN 2: CONDICIONES PARA LA CALIDAD	Recursos Humanos		20%
	60%	Gasto total en personal municipal (construido a partir de la suma de las variables: Gasto funcionarios planta, Gasto funcionarios contrata y Gastos funcionarios honorarios).	
	40%	Nivel de profesionalización del personal municipal	

II.IV. Análisis de consistencia y sensibilidad de los Índices

Existe una multiplicidad de formas y métodos de análisis estadístico, que permiten evaluar la consistencia, capacidad de discriminación y potencia de los índices (OECD, 2008; Vermunt & Magidson, 2005). En este caso, buscaremos responder a dos interrogantes: ¿Cuánto de la variabilidad de las variables e indicadores originales se “pierde” en la construcción de los índices? y ¿De qué manera los indicadores utilizados en la construcción del índice se relacionan?

Para responder a la primera pregunta, se construirá una regresión múltiple mediante OLS que permita evaluar la capacidad explicativa de los índices con respecto a las variables originales utilizadas. Esto implica que utilizaremos la siguiente ecuación:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 \dots + \epsilon$$

donde Y corresponde al resultado de los índices construidos, β_0 a una constante, $\beta_1 x_1$, $\beta_2 x_2$, ... a las variables originales utilizadas para la construcción de los índices y ϵ a un error.

En el caso del índice de condiciones municipales, los resultados indican que el nivel de explicación global del modelo es cerca del 80% de la varianza del índice, lo que indica que el proceso de recodificación y estandarización permitió conservar la variabilidad de las variables originales. Para explicar este índice, son estadísticamente

significativos el nivel de pobreza, el gasto total en personas del municipio y el aporte que el municipio realiza en educación.

Por otra parte, los resultados respecto del índice de nivel de implementación indican que las variables originales explican más del 95% de los resultados del índice. Esto implica que el índice logra capturar casi totalmente las diferencias originales de las comunas en cuanto al nivel de implementación de las políticas de infancias. En este caso, son estadísticamente significativas la cantidad de instrumentos municipales que incorporan proyectos o programas, el contar con un diagnóstico de infancia, el número de programas de infancia, la existencia de una política comunal de infancia, la cantidad de actores que participan en la elaboración del plan, y el financiamiento externo.

Por otro lado, para evaluar de qué manera los distintos indicadores del índice se relacionaban, se decidió realizar una matriz de correlación,⁵ que permitiera evaluar la relación existente entre los índices, bajo el supuesto de que si existen correlaciones muy altas, estas variables estarían midiendo aspectos relativamente parecidos (indicando la posibilidad de que existan problemas de colinealidad entre las variables).

En el caso del índice de condiciones municipales, se pudo comprobar que, en general, no existen correlaciones altas entre los factores. La excepción es la relación entre el gasto en personal y los ingresos municipales. Es posible hipotetizar entre una relación entre estas dos variables, bajo el entendido de que el ingreso municipal de la comuna podría estar determinando el gasto en personal que esta tiene.

Por otra parte, el índice de nivel de implementación de políticas de infancia y adolescencia presenta mayores niveles de correlación, especialmente en torno a dos dimensiones: i) Diagnóstico y evaluación y ii) Política o Plan general comunal de infancia y adolescencia. En términos generales, las altas correlaciones están relacionadas con otros indicadores de la misma área, mostrando la existencia de importantes causalidades entre las variables. En sí mismo, esto no constituye un problema, dado que el peso fue asignado a cada área y posteriormente a cada variable, por lo que este efecto de correlación se estaría controlando en la medición final del índice.

III. Resultados de investigación

La exposición de los resultados de este trabajo parte con los principales hallazgos del diagnóstico de implementación de políticas de infancia en las comunas encuestadas. Posteriormente muestra un análisis multidimensional, considerando el cruce entre el nivel de implementación de las políticas de infancia y adolescencia y las condiciones municipales. Finalmente se exponen algunos resultados explicativos, evaluando el impacto e influencia de distintos factores en el nivel de implementación de las políticas de infancia y adolescencia en cada municipio.

⁵ Se decidió una evaluación por esta vía frente a otros análisis (análisis de componentes principales, análisis factorial, etc.) debido a que estas incluían condiciones del tamaño muestral y número de observaciones que no permitían que el análisis desarrollado fuera conclusivo.

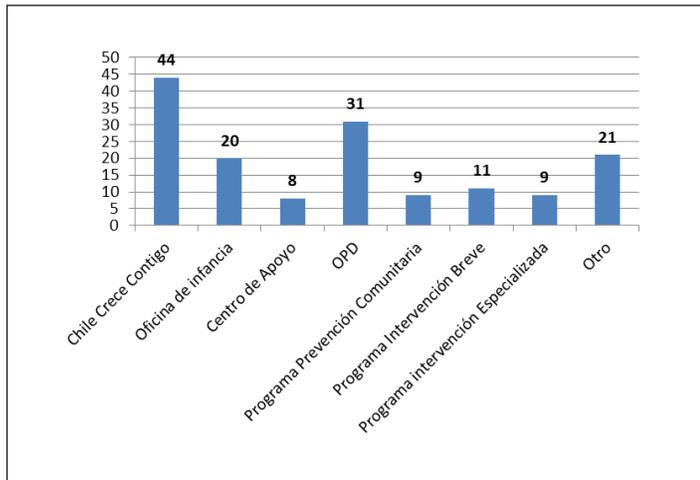
III. I. Nivel de implementación de políticas de infancia y adolescencia: Una breve descripción.

A continuación se presentan los resultados respecto del nivel de implementación de las políticas de infancia y adolescencia. Como se mencionó, el análisis se realizó para el 50% de las comunas de la Región Metropolitana y de Valparaíso (45 de 90)⁶.

a) Programas implementados de Infancia y Adolescencia

Un primer elemento respecto a los programas implementados en este ámbito tiene que ver con el agente responsable de los programas declarados por el municipio. Como se aprecia en el gráfico 1, los programas corresponden mayoritariamente a políticas del gobierno central, donde la administración comunal actúa sólo como implementador y/o agente coordinador.

Gráfico 1: Programas de Infancia y Adolescencia implementados por los municipios



Fuente: Elaboración propia, datos Encuesta de Implementación de Políticas de infancia

Como se puede apreciar, casi la totalidad de las comunas implementan el programa Chile Crece Contigo, siendo también relevantes el desarrollo de OPDs u Oficinas de Infancia. Bastante por detrás aparecen programas propiamente municipales, como Programas de Intervención Breve, Programa de Intervención Especializada,

⁶ De los 45 municipios analizados, un 66,6% (30) corresponde a municipios de la Región Metropolitana, mientras que el restante 33,3% (15) corresponde a municipios de la Región de Valparaíso.

Programa de Prevención Comunitaria o programas específicos asociados a determinadas problemáticas (consumo de drogas, maltrato infantil). Esto contrasta con la alta diversidad temática de los programas, aún cuando existe un notorio énfasis por la instalación de políticas de educación y salud⁷, lo que implica la existencia de un amplio alcance temático de los programas implementados.

En términos de la orientación de los programas implementados, también es posible observar una alta diversidad. Los municipios indican que sus programas tienen como objetivo desarrollar instancias de sensibilización, promoción y difusión de los derechos de niños/as y adolescentes, y la articulación y fortalecimiento del trabajo en red.

También es destacable que distintos programas busquen explícitamente mejorar la institucionalidad comunal en el área y acciones de capacitación, pudiendo ser un aporte en el fortalecimiento orgánico de la comuna respecto a este tema. Adicionalmente, es importante destacar que, mientras algunas comunas reconocen no tener desarrollados procesos de evaluación, otros indican que tienen incorporada la evaluación como un proceso continuo de la gestión comunal⁸.

Finalmente, es importante mencionar que un grupo relevante de los municipios (cerca del 30%) afirma no realizar diagnósticos sobre la realidad comunal del área de infancia y adolescencia. En las comunas en que este procedimiento sí se efectúa, en su desarrollo participan principalmente funcionarios municipales de este ámbito, constatándose una baja participación de la comunidad y de otras instituciones públicas locales.

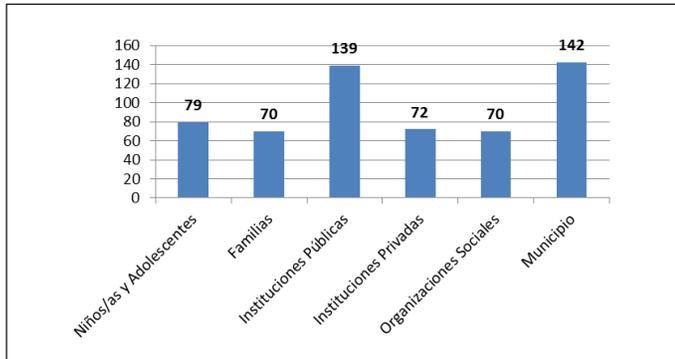
b) Planes Comunales de Infancia y Adolescencia

Un segundo aspecto analizado dice relación con las orientaciones consideradas por los municipios que cuentan con Políticas o Planes comunales de infancia y adolescencia. Dentro de los municipios que cuentan con este instrumento, los municipios reconocen una multiplicidad de áreas abordadas, tal como se muestra el gráfico que aparece a continuación:

⁷ Del total de 45 encuestas, los datos muestran que las áreas más abordadas por los proyectos desarrollados en los municipios son Educación y Salud, seguidas por Apoyo Psicosocial, Familia y Deporte. Las áreas menos reconocidas como focos de intervención son Arte/Cultura y Prevención del Delito.

⁸ Un número considerable de comunas (15 de 45) no responde a esta pregunta. 5 comunas manifiestan haber realizado una evaluación a 0 o el 10% de sus programas, 7 a un 50 o 60% y 18 dicen haber evaluado el total o casi el total de sus programas (90-100%).

Gráfico 2: Áreas abordadas por el Plan o Política Comunal de infancia y adolescencia



Fuente: Elaboración propia, datos Encuesta de Implementación de Políticas de infancia

Como puede observarse, se reiteran entre las 4 temáticas más abordadas las de educación, salud y apoyo psicosocial. Esto es fundamental pues indica una priorización de los municipios hacia la construcción de políticas de infancia entendidas bajo tres elementos principales: El educativo, el biológico y el social. Sin embargo, en segundo lugar se aprecia el área “Familia”, lo que muestra un enfoque más amplio de entendimiento de los actores que son sujetos de estas políticas.

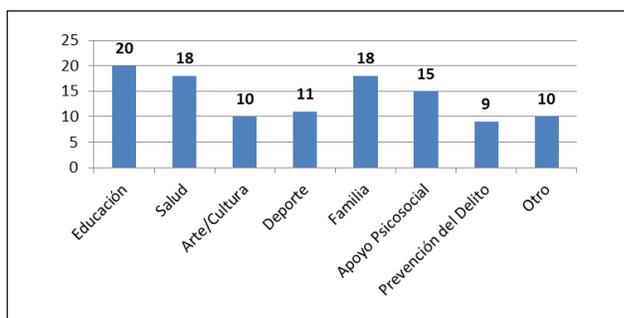
Otro elemento relevante tiene que ver con los actores externos al municipio que son considerados para la elaboración de este Plan o Política comunal de Infancia y Adolescencia. Al respecto, es importante mencionar que en general los municipios dicen incorporar a una importante cantidad de actores en la elaboración de su plan, vislumbrando la existencia de una colaboración virtuosa entre la municipalidad y otros actores sociales. Ahora bien, la mayoría de los municipios que cuentan con un plan manifiestan que las instituciones públicas y los niños y adolescentes son parte de esta elaboración, mientras que en un segundo plano se encuentran las organizaciones sociales y distintas organizaciones no gubernamentales (ONGs).

c) Construcción e instalación de redes para el trabajo en Infancia y Adolescencia

Un aspecto relevante del análisis de las políticas y programas que efectúan los municipios dice relación con las redes y vinculaciones que éstos establecen con actores locales, para dar cuenta de los desafíos que se enfrentan en esta materia. En este sentido, es importante mencionar que los municipios desarrollan una multiplicidad de vinculaciones con el entorno. Mientras la mayoría de los municipios dicen poseer redes (75 declaradas en total), también una parte importante reconoce otros tipos de vinculaciones, como convenios (40), mesas de trabajo (26) y alianzas (7).

Ahora bien, cuando se analiza cuáles son los actores locales del entorno municipal que forman parte de estas vinculaciones, se puede indicar la importancia de agentes internos del sector municipal, tal como se aprecia en el gráfico:

Gráfico 3: Menciones de participación de actores externos al área municipal de infancia y adolescencia en vinculaciones del área



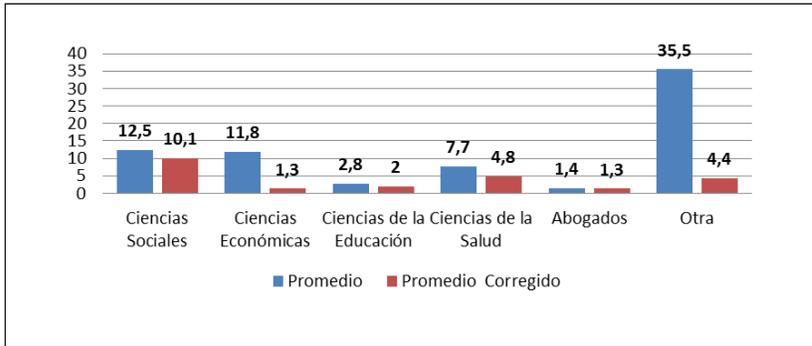
Fuente: Elaboración propia, datos Encuesta de Implementación de Políticas de infancia

Como se observa, el mayor número de participaciones lo tienen otros departamentos del municipio (142) y otras instituciones públicas. De esta forma, se aprecia una primacía de consideración de otros actores del sector público, por sobre la participación de miembros de la comunidad como niños/as y adolescentes (79), familias (70) y organizaciones sociales (70).

d) Recursos Municipales para temáticas de Infancia y Adolescencia

En cuanto a elementos indicativos de los recursos humanos y monetarios disponibles por los equipos de infancia para su trabajo, un primer elemento refiere al número de profesionales que se desempeña en políticas y/o programas de infancia, y al área de formación disciplinaria al que pertenecen. La mayor parte de los profesionales que trabajan en infancia y adolescencia provienen del área de las ciencias sociales (trabajadores o asistentes sociales, psicólogos, sociólogos, etc.), los que duplican a la siguiente área (ciencias de la salud), además de un número significativo de profesionales que provienen de “otras” áreas.

Gráfico 4: Promedio y promedio corregido comunal de profesionales con dedicación a temas de infancia y adolescencia, por área de formación profesional



Fuente: Elaboración propia, datos Encuesta de Implementación de Políticas de infancia

Se indica el promedio corregido ya que en cada área de formación existía una comuna con un número muy alto de profesionales, por lo que se optó por eliminar del cálculo a la comuna con más profesionales por área. Considerando esa cifra, se observa que los municipios tienen, en promedio, cerca de 25 profesionales dedicados a temas de infancia, número elevado por un grupo pequeño de municipios con una amplia planta de profesionales para el área.

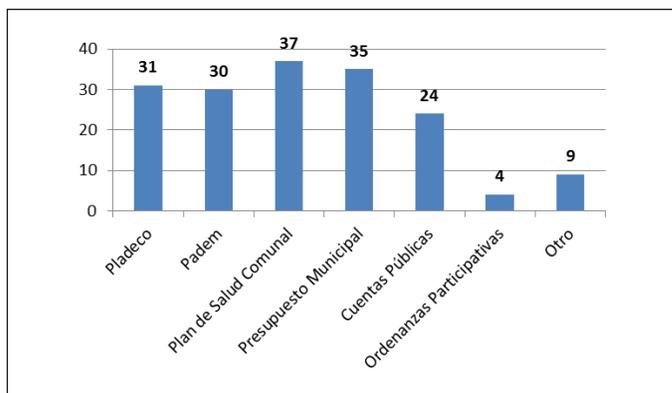
Las cifras muestran la existencia de 28 comunas con profesionales del área de las ciencias sociales especializados en materias de infancia y/o adolescencia. Le siguen los municipios con abogados especializados en el área (16). Estas cifras, pueden ser indicativas del tipo de trabajo que ejecutan en esta materia los municipios, principalmente asociados a procesos judiciales y a acciones remediales (con psicólogos, y trabajadores y asistentes sociales).

Junto con esto, se recolectó información respecto de las principales fuentes de financiamiento declaradas por los municipios para la implementación de programas de infancia y adolescencia. Al respecto, las fuentes casi exclusivas de financiamiento corresponden a dineros puestos por el municipio, o directamente por el gobierno central. Esto muestra la escasa vinculación existente con otro tipo de instituciones que permita sumar otros recursos a los delimitados por los montos entregados por dichas instituciones.

e) Institucionalización de las políticas de infancia y adolescencia

Por último, se abordarán aspectos que tienen que ver con la institucionalidad de los municipios respecto de las políticas de infancia. Al respecto, es relevante analizar en qué medida los programas de infancia y/o adolescencia son incorporados en los instrumentos de gestión comunal, pudiendo entenderse como una medida de la capacidad del municipio de desarrollar institucionalmente la política de infancia.

Gráfico 5: Incorporación de programas de infancia y/o adolescencia en instrumentos de gestión comunal



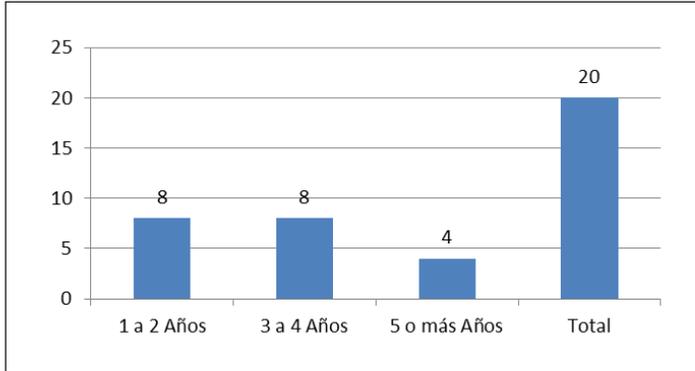
Fuente: Elaboración propia, datos Encuesta de Implementación de Políticas de infancia

Otra forma de evaluar el nivel de institucionalización que existe en cada comuna, refiere a la existencia de planes o políticas comunales de infancia y adolescencia. Al respecto, sólo 20 municipios (44,4%) dicen tener un plan específico para este sector; mientras 25 municipios, correspondiente al 55,5% de los municipios encuestados, dice no contar con este instrumento.

Esto da cuenta de la existencia de una importante limitante para implementar estas políticas con una perspectiva estratégica, de manera sistematizada y conocida por los actores que en ella deben trabajar⁹. Esto se vuelve aún más relevante, cuando se diagnostica que sólo 13 de los 20 municipios que informaron tener este Plan o Política se encuentran en ejecución. De estos, la gran mayoría (16) de las Políticas y Planes de Infancia y Adolescencia cuentan con una antigüedad no superior a los 4 años, tal como se aprecia en el siguiente gráfico:

⁹ Esto se ve reforzado por el bajo nivel de interacción existente entre los planes de infancia y otros instrumentos municipales. Cuando se analizan los datos, se puede observar que del total de 20 municipios que cuentan con este Plan o Política, la mitad los considera en sus PLADECO, 9 en sus Cuentas Públicas y 8 en el Presupuesto Municipal; mientras que en la planificación sectorial, sólo en 5 los consideran en el PADEM y en los Planes de Salud.

Gráfico 6: Años de desarrollo de Plan o Política de Infancia y Adolescencia



Fuente: Elaboración propia, datos Encuesta de Implementación de Políticas de infancia

Esto nos podría estar indicando que, en términos de la institucionalización de la gestión municipal para el desarrollo de una política de infancia y adolescencia, los municipios chilenos se encuentran recién en un proceso de estructuración y consolidación, marcado por la promoción y puesta en marcha de una serie de instrumentos y políticas que permitan enmarcar el trabajo sectorial.

III.II. La clasificación de municipios: Un análisis multidimensional

Junto con dar cuenta de los resultados respecto del nivel de implementación de las políticas de infancia y adolescencia en los municipios, es fundamental revelar los resultados de la construcción de los índices, tanto respecto de las condiciones municipales como del nivel de implementación de las políticas de infancia y adolescencia.

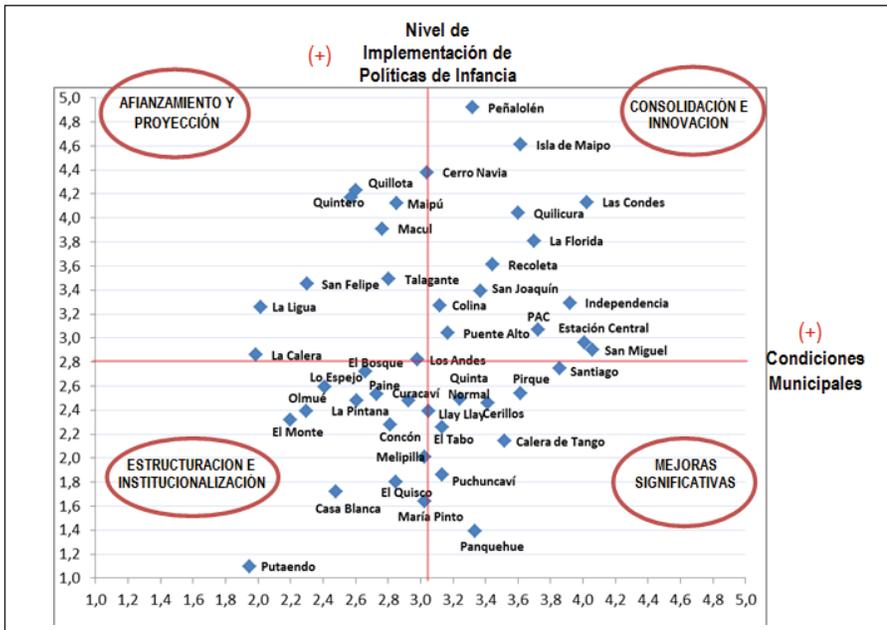
Respecto al Índice de Condiciones Municipales, se construyó con una variabilidad entre 5,00 y 1,00 donde un mayor puntaje indicaría mejores condiciones municipales para la implementación de la política estudiada. En términos empíricos, el promedio de los municipios fue de 2,93, donde el mayor puntaje obtenido fue de 4,10 (Providencia) mientras que el menor puntaje fue de 1,85 (Limache)¹⁰, dando cuenta de una importante diferencia en términos de las condiciones que tienen los municipios para poder desarrollar políticas de infancia y adolescencia.

Respecto del Índice de Políticas de Infancia, se construyó con la misma variabilidad que el anterior, buscando generar una sistematización de la información recopilada, estandarizando los resultados y permitiendo su comparabilidad. En términos empíricos, el puntaje promedio fue de 3,05, siendo el mayor puntaje de 4,92 (Peñalolén) y el menor puntaje fue de 1,10 (Putendo), reflejando también una importante

¹⁰ Adicionalmente, dos comunas no pudieron ser incorporadas en el índice (Juan Fernandez e Isla de Pascua) debido a que no se tuvo la información necesaria.

heterogeneidad con respecto a este índice. Considerando lo anterior, fue posible construir la clasificación de los municipios, a partir del cruce de los resultados obtenidos en ambos índices. El siguiente mapa da cuenta de dichos resultados, mostrando las categorías en las que cada municipio queda incluido:

Mapa de clasificación comunal: “Índice de condiciones Municipales” – “Índice Nivel de Implementación Políticas de Infancia”



Fuente: Elaboración propia, datos Encuesta de Implementación de Políticas de infancia y www.simin.cl

La división de cada una de las variables consideradas se trazó en la mediana de la distribución de cada índice. De este modo, la comuna número 23 en cada índice marcó el nivel de división (Los Andes en el caso del Índice Nivel de Implementación de Políticas de Infancia, y Cerro Navia en el caso del Índice de Condiciones Municipales).

Considerando lo anterior, a continuación se presenta una tabla con la clasificación de las comunas que se encuentran en cada una de las categorías construidas. En el caso de las comunas que se encuentran en la mediana de cada índice, estas fueron incluidas en la categoría superior en dicho índice.

Listado comunas por categoría de clasificación

N°	1. CONSOLIDACIÓN E INNOVACIÓN	N°	2. AFIANZ.Y PROYECCIÓN	N°	3. MEJORAS SIGNIFICATIVAS	N°	4. ESTRUCTURACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN
1	Peñalolén	1	Quillota	1	Santiago	1	El Bosque
2	Isla de Maipo	2	Quintero	2	Pirque	2	Lo Espejo
3	Cerro Navia	3	Maipú	3	Quinta Normal	3	Paine
4	Las Condes	4	Macul	4	Cerrillos	4	La Pintana
5	Quilicura	5	Talagante	5	Llay Llay	5	Curacaví
6	La Florida	6	San Felipe	6	El Tabo	6	Olmué
7	Recoleta	7	La Ligua	7	Calera de Tango	7	El Monte
8	San Joaquín	8	La Calera	8	Puchuncaví	8	Concón
9	Independencia	9	Los Andes	9	Panquehue	9	Melipilla
10	Colina					10	El Quisco
11	P.Aguirre Cerda					11	Casa Blanca
12	Puente Alto					12	María Pinto
13	Estación Central					13	Putendo
14	San Miguel						

Fuente: Elaboración propia, datos Encuesta de Implementación de Políticas de infancia

Como se aprecia, las categorías que presentan más comunas corresponden a los extremos: 14 comunas se encuentran con buenas condiciones y un buen nivel de implementación de políticas de infancia (Consolidación e Innovación), y 13 presentan condiciones más adversas y un nivel más bajo de implementación de políticas de infancia (Estructuración e Institucionalización). Adicionalmente, es significativo notar que estas últimas comunas en su mayoría corresponden a municipios de características rurales.

A partir de esto, es importante mencionar que, en términos generales, se confirma nuestra hipótesis inicial: Existen comunas que, teniendo las mismas condiciones municipales, presentan niveles muy diferentes de implementación de políticas de infancia. De todas formas, se aprecia una relación entre ambos índices, en el sentido de que los niveles de implementación de políticas de infancia aumentan progresivamente en la medida en que aumenta el índice de condiciones municipales.

III. III. Análisis explicativo: Factores relevantes en la implementación de políticas de infancia y adolescencia.

Un primer aspecto de los análisis explicativos implica realizar una evaluación de la correlación entre el índice de condiciones municipales y el índice de nivel de implementación de políticas de infancia y adolescencia. De existir una alta correlación

entre ambos índices, podríamos suponer que, para mejorar las políticas de infancia y adolescencia, sería necesario cambiar sus condiciones municipales.

Para realizar esta evaluación, optamos por dos caminos distintos: Una primera forma es simplemente analizar la correlación entre ambos índices. El resultado de esta medición arrojó una correlación de 0,24 dando luces de la existencia de una cierta relación, pero siendo esta no muy intensa¹¹. Una segunda forma de realizar esta evaluación es a través de una regresión OLS, que incorpore como variable dependiente al índice de políticas de infancia y como variable independiente al índice de condiciones municipales. A continuación se presenta una tabla con la estimación:

Estimación regresión: Índice políticas de infancia sobre índice condiciones municipales

Índice pol. Inf.	Coefficiente	Error est.	Test T	P> t	95% intervalo de confianza	
Indice cond. mun	0.3808171	0.2346288	1.62	0.112	-0.0923	0.8539
Constante	1.773361	0.7276868	1.44	0.019	0.3058	3.2408

Como podemos observar, los resultados son categóricos: No existe una relación estadísticamente significativa entre los dos índices. Esto implica que los coeficientes del índice de implementación de políticas de infancia no están siendo afectados por el nivel de condiciones comunales.

Sin embargo, esto no implica que no existan algunas variables municipales, hayan sido consideradas o no por el modelo, que puedan estar afectando la política de infancia. Para evaluar esta posibilidad, es necesario realizar una nueva especificación al modelo de regresión, donde la variable dependiente (índice de políticas de infancia y adolescencia) sea evaluada en función de una multiplicidad de variables relacionadas con las características de los municipios.

En términos genéricos, podemos estructurar el modelo así:

$$Y = \beta_{cons} + \beta_1 \chi_1 + \beta_2 \chi_2 + \epsilon,$$

donde χ_1 son los coeficientes asociados a características estructurales del municipio¹², y χ_2 esté relacionado con coeficientes de las características utilizadas en la construcción del índice de condiciones municipales. Los resultados del modelo general y de los coeficientes asociados, se presentan a continuación:

¹¹ En términos generales, existe un consenso que correlaciones sobre 0,4 implica que ambas variables están fuertemente relacionadas.

¹² Entenderemos por características estructurales municipales aquellas características del municipio no relacionadas necesariamente con "mejores" o "peores" condiciones municipales, sino con la estructura del espacio territorial, como la población, región en la que se ubica y grado de ruralidad.

Modelo de regresión: Indicadores de condiciones municipales e indicadores estructurales

Obs.	31		R- cuadrado		0.8042	
F (21, 9)	1.76		R – cuadrado aj.		0.3472	
Prob > F	0.1923		Root MSE		0.72959	
Índice pol. Inf.	Coefficiente	Error est.	Test T	P> t 	95% intervalo de confianza	
Región	0.016688	0.712035	0.02	0.982	-1.5940	1.62742
Población	0.000074	0.000071	0.01	0.338	-0.0000	0.00009
Pobreza	-0.060132	0.054800	-1.10	0.301	-0.1841	0.06383
Ruralidad	-0.022973	0.016830	-1.37	0.205	-0.0610	0.01509
ingreso_mun	-0.000002	0.000001	-0.19	0.852	-0.0000	0.00000
presup_hab	0.001322	0.010207	0.13	0.900	-0.0217	0.02441
fondo_comun	0.025784	0.002226	1.16	0.277	-0.0245	0.07614
n_escuelas	-0.000422	0.050812	-0.01	0.994	-0.1175	0.21924
asist_escuelas	0.506433	0.074441	0.68	0.512	-0.1153	0.11452
reten_basica	2.172583	1.403854	1.55	0.156	-1.0031	5.34832
reten_media	-0.513532	0.085993	-0.60	0.565	-0.2458	0.14317
cober_media	0.003595	0.019895	0.18	0.861	-0.0414	0.04860
aport_educacion	0.041782	0.052631	0.79	0.448	-0.7727	0.16084
cober_salud	0.005644	0.015799	0.36	0.729	-0.0300	0.04138
n_consultorios	-0.382604	0.261086	-1.47	0.177	-0.9732	0.20801
tras_salud	-0.027314	0.095731	-0.29	0.782	-0.2438	0.18924
gasto_planta	0.000000	0.000001	0.27	0.797	-0.0000	0.00000
gasto_contrato	-0.000000	0.000004	-0.93	0.378	-0.0000	0.00000
gasto_honorario	0.000014	0.000000	1.86	0.096	-0.0000	0.00003
profesionalizacion	0.021719	0.021486	1.01	0.339	0.02688	0.07032
Constante	-5.038279	7.417219	-0.68	0.514	-21.817	11.7406

Como se puede observar, en general, las variables que dan cuenta de las condiciones municipales no están relacionadas con la política de infancia. Esto comprueba lo anteriormente dicho, ya que se esperaría que si no hay correlación con el índice tampoco lo hubiera con las variables de condiciones utilizadas.

Ahora bien, respecto de las variables estructurales incorporadas, en términos generales tampoco son fundamentales para explicar el nivel de implementación de las políticas de infancia y adolescencia, aún cuando su importancia es mayor a los anteriores grupos de variables. De hecho, existe una relación significativamente estadística (al 5%) en la ruralidad como variable explicativa del nivel de implementación de política, y también un efecto moderado de la cantidad de población. Considerado esto, es claro que, *en términos generales, las políticas de infancia y adolescencia no están*

condicionadas a las características del municipio, y por ello, es el municipio mismo el mayor responsable por el desarrollo de este tipo de estas políticas.

Finalmente, parece fundamental evaluar si la institucionalización de determinadas acciones orientadas a potenciar las políticas de infancia y adolescencia en los municipios tiene un impacto en el nivel de implementación de políticas. Como vimos, durante los últimos años la acción más potente ha sido la instalación de Oficinas de Protección de Derechos (OPDs) en el municipio. ¿Han contribuido efectivamente al desarrollo de una política de infancia y adolescencia en el nivel local? Esta es, precisamente, la pregunta que buscaremos responder. Para ello, seguiremos dos caminos distintos: Por una parte, evaluaremos (mediante un modelo de regresión) si el índice de implementación de políticas de infancia se ve explicado por la existencia de OPDs en el municipio. Posteriormente, evaluaremos si existe alguna diferencia relevante entre aquellos municipios que tienen OPDs y aquellos que no tienen.

Para la primera aproximación, entenderemos que la variable independiente es la existencia o no de OPDs (variable dummy), mientras que la variable dependiente será el nivel de implementación de la política de infancia y adolescencia. Los resultados del modelo se presentan a continuación:

Estimación regresión: Índice políticas de infancia sobre existencia OPDs

Índice pol. Inf.	Coficiente	Error est.	Test T	P> t	95% intervalo de confianza	
Opd	1.356578	0.863882	1.57	0.151	-0.5976	0.3785
Constante	1.773361	0.7276868	1.44	0.019	0.3058	3.2408

Como puede observarse, si bien existe una relación positiva y alta entre la tenencia de OPD y el índice de implementación de política de infancia, la potencia de la relación es débil, pues no es estadísticamente significativa para un 95% de confianza.

Sin embargo, cuando realizamos la segunda evaluación, encontramos algunas diferencias, pues sí existe una diferencia significativa entre los distintos grupos de variables: Aquellos que tienen OPD y aquellos que no tienen. Para ello, se aplicó un test de comparación de medias:

Test de comparación de medias: Tenencia o no de OPDs

Grupo	Obs	Media	Error	Desviación	95% intervalo de confianza	
0	12	2.233417	0.249382	0.863886	1.6845	2.7823
1	33	3.190015	0.134860	0.774716	2.9154	3.4648
Ambos	45	2.935022	0.133844	0.897853	2.6652	3.2047
Diferencia		-0.957348	0.269166		-1.4665	-0.4139

Como se evidencia, existe una importante diferencia entre ambos grupos, ya que, en promedio, aquellos municipios que tienen OPD tienen casi 1 punto más en el índice de nivel de implementación de políticas de infancia y adolescencia, siendo esta diferencia estadísticamente significativa. Esto nos podría estar diciendo que, si bien el tener o no OPD no es un factor explicativo del nivel de implementación de la política, su existencia sí es un factor catalizador que podría estar permitiendo procesos de institucionalización, desarrollo de planes y programas y fortalecimiento de redes municipales.

IV. Conclusiones

Un primer nivel de conclusiones se encuentra dado por la mirada diagnóstica realizada a los datos reportados por la encuesta aplicada. Al respecto, una primera observación relevante dice relación con la constatación de que los programas implementados a nivel local corresponden mayoritariamente a políticas diseñadas en el nivel central, destacando la amplia cobertura del programa Chile Crece Contigo. Junto con eso, sólo 20 de las 45 comunas encuestadas cuenta con un plan comunal de infancia, y de estos, sólo 13 se encuentran en implementación. Por esto, podemos concluir que el nivel de desarrollo que alcanzan estas políticas desde los gobiernos locales es bajo. De todas formas, el hecho de que buena parte de los planes comunales de infancia hayan sido elaborados hace pocos años, o estén ahora en ese proceso, revela que el área de infancia se encuentra en una etapa de incipiente desarrollo a nivel municipal.

En cuanto a la alineación de los programas y políticas implementadas por los municipios encuestados, tenemos que la mayoría se focaliza en las áreas de salud y educación. Asimismo, la vinculación con actores externos se encuentra principalmente centrada en representantes de otros organismos públicos, más que en la consideración de representantes de la comunidad, o a los niños, niñas y adolescentes de cada comuna. De esta forma, se aprecia que existe un amplio espacio para potenciar aspectos como el abordaje integral de las políticas de infancia, y el incentivo a la participación infantil, orientaciones de alta relevancia para la CDN.

Ahora bien, cuando se analizan los resultados a la luz de las condiciones municipales, se visualizan distintos elementos relevantes. Por una parte, es clara la existencia de desiguales niveles de políticas de infancia, a niveles semejantes de condiciones municipales. De todas formas, en términos generales, la dispersión muestra que las categorías extremas (aquellas que relacionan niveles similares de implementación de políticas y condiciones municipales), son las que agrupan la mayor cantidad de comunas.

Esto indica que, en general, existe un margen de intervención municipal para la mejora del accionar de los gobiernos locales respecto de las políticas de infancia que implementan, en la medida en que se impulsen instancias que las promuevan como área prioritaria de su quehacer comunal. Junto con esto, permite detectar municipios que, considerando su nivel de implementación de políticas de infancia y condiciones municipales, puedan ser visualizados como fuente de buenas prácticas que permitan

el desarrollo de acciones más eficientes y eficaces. Esta es, claro está, una veta potente para futuras investigaciones.

Esto cobra aún más importancia cuando se constata que, en términos estadísticos, el nivel de implementación de políticas de infancia y adolescencia no se encuentra afectado por el nivel de condiciones municipales, aún cuando algunas variables (ruralidad, población) sí podrían estar afectando el desarrollo de estas políticas.

De este hallazgo, es posible extraer dos grandes conclusiones: Por una parte, que es el municipio el mayor responsable del nivel de implementación de políticas de infancia y adolescencia, y que desde su propia capacidad y posibilidad es posible realizar mejoras sustanciales para la calidad de los niños y niñas de la comuna. Esto implica otorgarle a la acción diaria del municipio un rol catalizador en la gestión, desarrollo y promoción de políticas integrales que permitan entender a los niños como sujetos de derechos. En el caso de las políticas de infancia, esto se vuelve aún más fundamental, considerando la proximidad que tienen estas instancias con la comunidad, y la importancia de las prestaciones que tienen bajo su responsabilidad.

Junto con esto, parece fundamental recalcar la necesidad de profundizar los análisis para evaluar el rol de las OPD en la implementación de políticas de infancia local. Como observamos, la existencia de OPD se relaciona positivamente con mayores niveles de implementación de políticas de infancia y adolescencia. Muy probablemente, estos resultados sean explicados por la mayor disponibilidad profesional en estas estructuras, y una mayor sistematización de las políticas realizadas, por lo que profundizar estudios que permitan explicar estas conexiones se erige como una tarea primordial.

V. Referencias

- Abrinq Foundation (Sin año). Projeto Prefeito Amigo da Criança. Disponible en www.fundabrinq.org.br
- Arriaga, Emilio (2003). La teoría de Niklas Luhmann. Centro de Innovación, Desarrollo e Investigación Educativa (CIDE). Universidad Autónoma del Estado de México.
- Bosier, Sergio (2004). Desarrollo territorial y descentralización. Revista EURE PUC N° 90. Santiago.
- Canales, Manuel (editor) (2006). Metodología de la investigación social. LOM. Chile.
- Castells, Manuel (1996). La era de la información: Economía, sociedad y cultura, Tomo I: La sociedad red, Alianza Editorial, Madrid, España.
- ChileCalidad (2008). Mejorando la gestión de los servicios públicos: Contribución de los modelos de excelencia. Gobierno de Chile. Santiago.
- Cillero Bruñol, Miguel. (1998) El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en García Méndez, Emilio. Beloff, Mary. (comp.), Infancia, ley y democracia en América Latina análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional sobre los derechos del niño (1990-1998), Ed. Temis/Desalma, Colombia.
- Cravaucore, Ilari, Villar (Sin año). La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Universidad Nacional de Quilmes.

- Gobierno de Chile (2000). Política Nacional a favor de la infancia y la adolescencia 2001-2010.
- Horst, Bettina - Larroulet, Cristián (2003). Descentralización: aún queda mucho por hacer. Libertad y Desarrollo. Informe Económico N° 143.
- Matus, Teresa (2007). Reforma Municipal en la Mira. Identificando los municipios prioritarios en la RM: Complejidad Comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal. Expansiva, Observatorio de Ciudades de la Universidad Católica y Escuela de Trabajo Social de la PUC.
- OCDE (2008). Handbook on constructing composite indicators. Methodology and user guide. Organisation for Economic Co-Operation And Development and European Union. Disponible en <<http://www.oecd.org/dataoecd/37/42/42495745.pdf>>
- ONU (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. <www.ohchr.org>
- Raczynski, Dagmar (2006). Política de infancia Temprana en Chile: Condicionantes del desarrollo de los niños. Revista En foco, Número 77, año 2006.
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Marcela (2001). Descentralización. Nudos críticos. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica -CIEPLAN- y Asesorías para el Desarrollo S.A.
- Raczynski, Dagmar; Bedergal, Paula; Ferrer Juan Carlos; Margotta, Paula; Besomi, Dino y García Cristian (2007). Política de Infancia en el Nivel Local: Requerimientos y Aportes de la Gestión de Información, en Ignacio Irarrázabal, Elena Puga, Rosario Palacios, Anita Justiniano (eds): Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile. Instituto de Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.
- SENAME (2006). Sistemas Locales de Protección de Derechos de la Infancia-adolescencia: Una aproximación conceptual y de aplicación práctica. Departamento de Protección de Derechos.
- SENAME - CIDPA. (2008) ¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades? Modelo de gestión para el desarrollo de un sistema local de protección de derechos de la infancia y adolescencia. SENAME – CIDPA.
- SUBDERE (2005). Tipología: herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal-municipal. División de Políticas y Estudios, Departamento de Estudios Municipales – SUBDERE.
- UNICEF (2004). Ciudades para la Niñez. Los derechos de la Infancia, la pobreza y la administración urbana. UNICEF.
- UNICEF – Comité español & FEMP & Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, España (Sin Año). Experiencia en Buenas Prácticas. Ciudades Amigas de la Infancia. I Certamen sobre derechos de la Infancia. Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, España.
- UNICEF – Comité español & Universidad Autónoma de Madrid (2004). Guía de Buenas Prácticas. Sobre planes y programas de infancia en el ámbito municipal español.
- Vermunt J.K. and Magidson J. (2005), Factor Analysis with categorical indicators: A comparison between traditional and latent class approaches. En A. Van der Ark, M.A. Croon and K. Sijtsma (eds), New Developments in Categorical Data Analysis for the Social and Behavioral Sciences, 41-62. Mahwah: Erlbaum.

II Reflexión sobre temáticas municipales

Las políticas de igualdad en España: desde la agenda política internacional al marco de la aplicación municipal

Mercedes Alcañiz Moscardó *
Paula Carballido González **
Universidad Jaume I de Castellón
España

Fecha de recepción: 14/03/2011

Fecha de aceptación: 15/07/2011

Resumen

En este artículo se expone un recorrido por el proceso de institucionalización de las políticas de igualdad en España, en las últimas tres décadas. En el primer apartado se perfila el contexto internacional europeo, así como la evolución de las principales herramientas y estrategias político-legales para conseguir la igualdad. En el segundo, el análisis se traslada al caso español, donde se hace alusión al desarrollo tanto en el ámbito nacional como en la administración regional y local. Por último, los temas de la conciliación de la vida laboral, familiar y personal y la violencia de género, sirven para ilustrar la actuación política en aras de la igualdad, en el marco de las administraciones locales.

Palabras clave: Planes de Igualdad, transversalidad, conciliación, corresponsabilidad, coordinación.

Policies towards equality in Spain: from the international political agenda to implementation at the municipal level

Abstract

This article offers a review of the institutionalization of policies towards equality in Spain during the last three decades. The first section deals with the European context as well as the evolution of the main tools and political/legal strategies used to improve equality. The second section provides an analysis of the Spanish case, covering national as well as regional and local government. Finally, the issues of reconciling work, family and personal life and gender violence are used to illustrate political behaviour towards issues of equality within the context of local government.

Key words: equality plans, mainstreaming, reconciliation, co-responsibility, coordination.

Resumo

As políticas de igualdade em Espanha: desde a agenda política internacional ao quadro da aplicação municipal

O artigo que apresentamos expõe o percurso do processo de institucionalização das políticas de igualdade nas últimas três décadas em Europa e Espanha. No primeiro apartado perfila-se o contexto internacional europeu, a evolução das principais ferramentas e estratégias político-legais para conseguir a igualdade entre os homens e as mulheres. No segundo apartado, o análise traslada-se ao caso espanhol; faz-se alusão ao desenvolvimento no âmbito nacional tanto como na administração regional e local. Por último, trata-se a conciliação da vida familiar, laboral e pessoal assim como a violência de género que servem para ilustrar as acções políticas para conseguir a igualdade no quadro das administrações locais espanholas.

Palavras chave: Planos de Igualdade, transversalidade, conciliação, corresponsabilidade, coordenação.

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociología. mercedes.alcaniz@fis.uji.es

** Doctora en Sociología. carballi@fis.uji.es

I. Introducción: bases para el desarrollo de la igualdad entre los géneros en la agenda Política Internacional

A partir de la Segunda Guerra Mundial se cuestiona el sistema patriarcal de géneros, institucionalizado en el mundo occidental desde principios del siglo XIX¹. Se produce un cambio normativo paulatino que afecta a la relación de géneros, a través de la incorporación del objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres en la “agenda política internacional”.

En este contexto de posguerra, tres son los acontecimientos claves que influyen y determinan los cambios que van a sucederse en el sistema de género patriarcal predominante.

En primer lugar, la aprobación por la *Asamblea General de las Naciones Unidas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en 1948. Ésta, en su art 2º Nº I expresa:

“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.”

Si bien la Declaración no fue vinculante, tuvo una fuerza moral importante, instando a la modificación de la mayoría de las Constituciones de los estados firmantes. A éstos se les demandaba que incluyeran en su articulado una referencia a la proclamación de la igualdad entre hombres y mujeres, iniciando así todo el proceso normativo posterior, el que cambiaría la consideración que se tenía de la mujer en los Códigos Civiles como “menor jurídica”.

En el marco de las Naciones Unidas, se creó la Comisión Jurídica y Social de la Mujer, organismo encargado de la redacción de la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW)*. Dicha convención, aprobada en la Asamblea General el 18 de diciembre de 1979 y que entró en vigor en 1981, reconoce en su preámbulo la necesidad de cambiar los roles de género:

“Reconociendo que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia.”

¹ El Código Civil francés de 1804, denominado también Código Napoleónico, sienta las bases para la familia patriarcal de una manera institucionalizada y tuvo gran influencia no sólo en Europa sino también en los nuevos estados de América Latina.

Para avanzar en este cambio, el artículo 5 encarga a los Estados la adopción de medidas apropiadas para:

“Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de que la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.”

Son pues los Estados centrales y, posteriormente, los otros niveles de la administración pública (regional o municipal) los agentes sociales principales para conducir el cambio, tendente a eliminar las desigualdades y las discriminaciones de género existentes en la sociedad.

Asimismo, el artículo 11 de la Convención se refiere al derecho de toda persona a tener un trabajo, insistiendo en la eliminación de la discriminación contra la mujer en la esfera laboral. Ahora bien, en ninguno de los artículos citados aparece una referencia clara al cambio en el sistema del rol masculino en la esfera privada, ni a la conciliación entre la vida laboral y la doméstica, ni tampoco a la violencia contra las mujeres.

El interés en la consecución de una mayor igualdad entre hombres y mujeres por parte de los organismos internacionales se hizo patente con la organización de diversas conferencias internacionales sobre las mujeres² (Hernández y Rodríguez, 1996) y con la proclamación por las Naciones Unidas de la década de 1975-1985 como la Década de las Mujeres. La IV Conferencia Mundial, celebrada en Beijing (China), en 1995, incorporó muchos de los conceptos utilizados en la actualidad para explicar las relaciones de desigualdad entre los géneros y las estrategias políticas para combatirlas. La IV Conferencia, se ha convertido en un referente para analizar la situación mundial de las mujeres; diferentes encuentros internacionales se celebran periódicamente para evaluar la implementación y los resultados de las acciones propuestas en la Plataforma de Beijing.³

En segundo lugar, *el desarrollo y modernización del sistema productivo europeo de posguerra* demandó un incremento de mano de obra para reactivar la economía. Las mujeres tuvieron que contribuir con su fuerza de trabajo al desarrollo industrial de

² La primera conferencia se celebró en México D.F., la segunda en Copenhague (Dinamarca), la tercera en Nairobi (Kenia) y la cuarta en Beijing (China), en 1995.

³ Diversos encuentros internacionales vienen siendo organizados periódicamente por Naciones Unidas para revisar los compromisos alcanzados en la Plataforma de Beijing: Beijing+5 en Nueva York, en 2000; Beijing +10 en Beirut, en 2005; y Beijing+15, en 2010, en Nueva York. También estos análisis y evaluaciones se realizan para cada país, revisando las áreas principales de actuación (CELEM, 2006, y Beijing+15). El proceso de revisión de la Plataforma de acción de Beijing 1995-2010 está disponible en [www.celem.org/pdfs/publicaciones/documento%20final%20Beijing 15v3.pdf](http://www.celem.org/pdfs/publicaciones/documento%20final%20Beijing%2015v3.pdf)

los países, al producirse una escasez de mano de obra masculina debida al importante número de hombres fallecidos en la Guerra.

Las primeras mujeres en incorporarse a la fuerza de trabajo remunerada fueron las solteras, jóvenes en su mayoría; pero, al contraer matrimonio, el mandato patriarcal las enviaba de nuevo a casa para encargarse de las tareas de cuidado y reproducción familiares. Por tanto, esta experiencia laboral femenina no alteraba el tradicional sistema de roles entre los géneros. El poder entre los géneros no se alteraba ni en el nivel macro de la sociedad, ni en el micro de la familia. El trabajo de las mujeres solteras se consideraba un *impasse*, una situación transitoria hasta que la mujer no se casara⁴ y no como un objetivo de desarrollo profesional e individual propio de las mujeres. No obstante, esta incursión masiva de las mujeres al mercado laboral supuso un cambio en las expectativas de las propias mujeres y un malestar ante la situación de confinamiento en la esfera doméstica.

En tercer lugar, *el auge del movimiento feminista, en su variante denominada de Segunda Ola, se generalizó en la década de los 60*. El feminismo de la Segunda Ola, más radical (Beltrán y Maquieira, 2001), no exigía exclusivamente el derecho al voto, ya conseguido en casi todos los países europeos después de la segunda guerra mundial, sino que exigía una igualdad real entre los géneros y una mayor participación en la vida pública. (Alcañiz, 2011) Comenta María Bustelo (2004) que se puede considerar a las feministas en esta época como “agenda setters”⁵, introductoras del problema de la desigualdad de género en la agenda política de cada estado.

Así pues, desde la esfera pública se suceden una serie de cambios que eliminan, por una parte, las barreras culturales con respecto al sistema de géneros (Saltzman, 1992) como, por ejemplo, el que ya no se considere transgresor el que una mujer casada trabaje fuera de casa. Por otra parte, desde las administraciones públicas se va asumiendo paulatinamente el reto de una mayor igualdad de género⁶ a través de la implementación de políticas y leyes que apoyan la incorporación de las mujeres a la vida pública, tanto en el ámbito cultural- educativo como en el político o laboral. Así,

⁴ Incluyo dos citas muy relacionadas con este párrafo: “en un período de 40 años se ha pasado de hijas trabajadoras a madres trabajadoras” (Frau, 1999) y “estar casada es estar ocupada domésticamente” (Izquierdo, 1988).

⁵ La agenda pública o agenda setting, se define como: “grupo de cuestiones (cluster of issues) en torno al cual se organiza la actividad política” (McCombs y Shaw, 1972).

⁶ El Art.1º de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, expresa “A los efectos de la presente Convención, la expresión discriminación contra la mujer denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquiera otra esfera”.

en las normativas legales se van eliminando todas aquellas referencias que excluían a las mujeres de desempeños laborales o puestos de decisión.⁷

En Europa, la línea de trabajo de la igualdad de oportunidades para las mujeres se incorporó en el Tratado de Roma, en 1957, mediante el artículo 119. En este artículo se planteaba el principio de que hombres y mujeres debían recibir igual salario por el mismo trabajo. A partir de los años 60 se amplía este Tratado a través de varias directivas que obligaban a los Estados miembros a cumplir dicho artículo, lo que hizo necesaria la introducción de modificaciones específicas en cada una de sus legislaciones. (Astelarra, 2005) En 1981, la Comisión Europea acordó crear un comité consultivo encargado de implementar y proponer acciones para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. A partir de 1983, la Comisión organizó el trabajo en *Programas de Acción Comunitaria*. En 1984 se creó en el Parlamento Europeo el Comité de Derechos de la Mujer, que impulsó una serie de resoluciones y leyes de apoyo al trabajo que realizaba la Comisión.

Entre los años 1983 y 2003 se aprobaron cuatro Programas, cuyos objetivos y prioridades, aún vinculados dialécticamente con la situación socio-económica de cada momento histórico, contienen una visión de continuidad entre ellos y, por tanto, asumen una línea de trabajo a largo plazo. Nos referiremos brevemente al objetivo más destacado en cada programa:

El Primer Programa de Acción de la Comunidad Europea para la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres (1982-1985), señalaba como objetivo general el desarrollo de un conjunto de medidas orientadas a la igualdad entre hombres y mujeres en los diferentes ámbitos económicos, sociales y culturales.

En el Segundo Programa de Acción Comunitaria (1986-1990), se proponía como objetivo general continuar con las iniciativas ya establecidas con anterioridad para responder, en el campo de la igualdad, a los nuevos desafíos económicos y sociales que habían surgido en esos años.

Con el Tercer Programa de Acción Comunitaria (1991-1995), se inician los programas de Nuevas Oportunidades para las Mujeres - NOW⁸. En el marco de estos programas adquieren relevancia el concepto y las estrategias de discriminación positiva. A través del desarrollo de los programas NOW se consolidan directrices de trabajo tales como: las acciones positivas; las acciones de investigación, información y sensibilización; así como el seguimiento, evaluación y explicitación concreta de la financiación con que contarían dichos programas y actuaciones.

El Cuarto Programa de Acción Comunitaria (1996-2000), se fijaba como objetivo general integrar el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y

⁷ Las mujeres pudieron optar, entre otras cosas, a la judicatura.

⁸ Los programas NOW responden a las siglas de New Opportunities for Women y se incluyen dentro del Fondo Social Europeo.

mujeres en la elaboración, aplicación y seguimiento de todas las políticas de la Unión Europea y de sus estados miembros. Por tanto, en este último programa se apuesta por una expansión de los valores de igualdad de género a toda la actividad política. Supone nuevas estrategias y metodologías de trabajo para alcanzar mayores cotas de igualdad; se habla entonces de *mainstreaming*, definido como la aplicación de la dimensión de género en todas las políticas y acciones de la política europea.

En el nuevo siglo, los programas de Acción Comunitaria han sido sustituidos por la Estrategia Marco Comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005). Esta es una nueva referencia en el método de actuación política para alcanzar una igualdad de oportunidades real, con la aplicación del enfoque integrado de género. Actualmente está en vigor el Plan de Trabajo para la igualdad entre hombres y mujeres (2005-2010). En éste se destacan seis áreas prioritarias de actuación de la Unión Europea (UE) a favor de la igualdad de género para el periodo: la independencia económica para las mujeres y los hombres; la conciliación de la vida privada y la actividad profesional; el equilibrio representativo en los ámbitos de la toma de decisiones; la erradicación de todas las formas de violencia de género; la eliminación de los estereotipos sexistas; y la promoción de la igualdad de género en la política exterior y de desarrollo.

2. Las políticas públicas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en España

Los rasgos generales que se han referido para dar cuenta de la evolución de las políticas de igualdad en el contexto europeo se pueden trasladar al caso español, pero, con ciertos matices y peculiaridades. Primordialmente, cabe apuntar el retraso en la introducción de un ideario de igualdad y derogación paulatina de los vestigios patriarcales que prevalecían en las leyes. En efecto, el contexto de transición política hacia un estado democrático abrió la posibilidad del reconocimiento explícito formal de la igualdad entre hombres y mujeres. La aprobación de la *Constitución Española* de 1978, (artículos 9.2 y 14)⁹, es el punto de inflexión para dejar atrás la consideración de la mujer como menor jurídicamente y dependiente de su marido y de su familia (Toboso, 2009).

En alusión a estos cambios, algunas reflexiones recientes (Martínez Ten y otras, 2009; Larumbe, 2002) ponen de relieve el papel fundamental del movimiento feminista en el camino a la democratización y modernización de la sociedad española. Ciertamente, a partir de la segunda mitad de los años setenta se puede considerar que

⁹ Art 9.2: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Art 14: "Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

se produce el primer transvase del discurso feminista al discurso político. La doble militancia -mujeres adscritas en organizaciones feministas y en partidos políticos a la vez-; y la conformación de grupos de presión, de lobbies de mujeres dentro de los partidos políticos son, desde el punto de vista organizativo (Amorós, 2009), los dos cauces principales a través de los cuales se van integrando las reivindicaciones feministas en el discurso político de la transición, y mediante los cuales la clase política asume progresivamente la necesidad de desarrollar políticas de igualdad.

El pilar fundamental para el desarrollo e implementación de las políticas de igualdad en España ha sido la creación, en el año 1983, del *Instituto de la Mujer* (ley 16/1983), en tanto que principal organismo o agencia de igualdad hasta el momento actual. (Valiente, 2006) A lo largo del desarrollo del estado de las autonomías, en las dos últimas décadas, se han ido creando los correspondientes institutos de la mujer en todas las comunidades autónomas.

Junto al impulso inicial que supuso la creación de este organismo para la promoción de políticas de igualdad, el proceso se refuerza y encauza en años posteriores con los cambios legislativos y político-institucionales que supone el proceso de europeización, a partir de la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, en 1986. (Lombardo, 2004) Así, la evolución de las políticas de igualdad sigue las estrategias y pautas de actuación progresiva anteriormente apuntadas en los programas de acción comunitarios:

- En primer lugar, se efectúa una revisión de la legislación vigente para derogar las leyes discriminatorias. De manera paralela se ha ido legislando a favor de la equidad desde leyes específicas, para combatir diversos problemas de discriminación, hasta leyes integrales de igualdad: leyes laborales; ley de la conciliación de la vida laboral, familiar y personal; ley integral de la violencia de género; o la Ley orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.
- En segundo lugar, una estrategia más próxima a la actuación política, representada por las acciones positivas o de manera más general, las políticas de discriminación positiva. Con este tipo de actuaciones se busca corregir las desigualdades de partida entre hombres y mujeres, es decir, que tanto unos como otras cuenten con las mismas oportunidades; y para eso es necesario apoyar a aquellas que parten con situación de desventaja, vale decir, las mujeres. Una acción positiva tiene un carácter temporal y un objetivo concreto. Su fin es remover situaciones, prejuicios, comportamientos y prácticas culturales y sociales que impiden a un grupo social minusvalorado o discriminado alcanzar una situación de igualdad real (Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2006).
- En tercer lugar, la estrategia de acción transversal o *mainstreaming*. El concepto surgió en la 3ª Conferencia Mundial sobre las mujeres celebrada en Nairobi (Kenia), en 1985, pero se adoptó como tal a partir de la Conferencia de Beijing (1995), al insistir en que la situación de desigualdad entre hombres y mujeres no cambiará sino es con la modificación de los modelos de género existentes;

es decir, que no basta con reconocer la igualdad y apoyar acciones positivas para que la situación de desigualdad cambie, hay que ir más allá e incorporar a los hombres en dicho proceso de transformación del sistema de géneros patriarcal. El *mainstreaming*¹⁰ se convierte en una forma de intervención que no sólo es transversal, en el sentido de incorporar a toda la institución, sino en el planteamiento de cruzar las relaciones de género con la definición de cualquier situación que requiera de intervención pública. (Astelarra, 2005) Actualmente, se utiliza una estrategia dual en la implementación de las políticas públicas de igualdad entre los géneros. Por una parte, se presta atención a objetivos concretos con acciones positivas y, por otra, se aspira a aplicar la acción transversal en todas las políticas públicas. Ambas estrategias son complementarias y contribuyen a avanzar en la consecución de mayores cotas de igualdad entre hombres y mujeres.

2.1. Los planes de igualdad de ámbito estatal

Como acabamos de apuntar, el Instituto de la Mujer, creado en 1983, ha sido hasta el momento el principal agente promotor, responsable de coordinar y dar continuidad a la política de igualdad de género en España. (Valiente, 2006) Se entiende por política pública de igualdad entre los géneros al “Conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de las mujeres y de la igualdad de género entre hombres y mujeres.” (Bustelo, 2007)

El Consejo Rector del Instituto quedó encargado de la elaboración de un Plan de Igualdad de Oportunidades, siguiendo el modelo de los programas de acción comunitaria de la Comisión Económica Europea. Siguiendo a Bustelo (2007), un plan de igualdad es la guía fundamental para promover y facilitar los siguientes procesos: a) Concienciar a los poderes públicos sobre el problema de la igualdad; b) Establecer un compromiso público ante el tema; c) Tratar el problema de la igualdad desde diferentes ámbitos y sectores (empleo, educación, legislación, salud, etc.); d) Establecer una visión estratégica al definir períodos de tiempo y recursos económicos y humanos; e) Requerir la participación activa de diferentes departamentos y sectores gubernamentales como condición necesaria para promover el *mainstreaming* en todas las políticas públicas, f) Incluir en el proceso de elaboración la participación ciudadana, especialmente la participación de grupos de mujeres; y g) El seguimiento y la evaluación de los efectos alcanzados.

¹⁰ Las Naciones Unidas definen la *transversalidad de género* como: “el proceso de evaluación de las consecuencias para los hombres y las mujeres de cualquier acción planificada, inclusive las leyes, y está destinada a hacer que preocupaciones y experiencias tanto de las mujeres como de los hombres sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales.”

El Primer Plan Estatal se estableció para los años 1988-1990. Posteriormente se han ido aprobando y desarrollando sucesivamente diversos planes: el II Plan, para 1993-1995; el III Plan, para 1997-2000; y el IV Plan, para 2003-2006. Actualmente está en vigor el *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)*.

Con posterioridad a la elaboración del primer plan estatal, las distintas comunidades autónomas han elaborado, simultáneamente, sus propios planes de igualdad, tomando como referencia o modelo las actuaciones contempladas en el plan estatal y adaptándolas a sus realidades específicas. Se percibe toda una labor de retroalimentación mutua entre los planes autonómicos y los estatales.

Como ya hemos apuntado, la comparación de los sucesivos planes manifiesta una evolución en la inclusión de nuevos conceptos de la teoría del género que también se han ido adoptando en las normativas internacionales, como son el *mainstreaming* o la perspectiva de género. (Lagarde, 1996) También se advierte una mayor capacidad para especificar objetivos más realistas y establecer compromisos para cumplirlos.

Aún con ciertas diferencias en la adopción de una determinada nomenclatura o de énfasis en la metodología y estrategia de trabajo, la estructura de contenidos de los diferentes planes estatales han mantenido unas áreas de trabajo similares, como son: Introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas; Derechos e igualdad de oportunidades; Empleo y participación económica; Conciliación de la vida familiar y laboral; Exclusión social; Violencia de género; Educación, cultura, deporte y medios de comunicación; Salud y calidad de vida; Mujeres rurales; Participación socio-política y cooperación.

Tanto la aprobación de un plan de igualdad como su desarrollo requieren la voluntad política del equipo de gobierno (ya sea estatal, autonómico o local) y con ello, obviamente, la dotación de los recursos necesarios. Cabe apuntar, en este sentido, que el consenso en torno a las políticas de igualdad con independencia de la ideología política, se ha ido acentuando y éstas gozan de un alto grado de institucionalización política.

Otro de los aspectos inherentes a esta institucionalización ha sido cierto grado de profesionalización. Se hace referencia aquí al perfil profesional que ha ido delimitándose en la última década, la figura del experto/a en políticas de igualdad, que diseña y coordina la implementación de las actuaciones y programas de los diferentes departamentos. Algunos otros elementos que han ido cobrando mayor relieve en la evolución de los diferentes planes han sido, entre otros, el énfasis en la formación y sensibilización del personal de cualquier ámbito de las administraciones públicas en los conceptos y valores de la igualdad, así como en las circunstancias jurídicas y sociales vinculadas a las mujeres. La coordinación entre los distintos agentes, departamentos, áreas, instituciones, etc., es uno de los focos de atención prioritaria, en tanto que constituye el pilar básico de la estrategia de transversalidad que predomina en los últimos planes.

2.2. Las políticas de igualdad en el ámbito municipal

A partir de la década de los 80 del pasado siglo, en el contexto europeo se evidencia un proceso de descentralización desde el nivel estatal al nivel regional y local. La publicación del *Libro Blanco sobre Crecimiento, competitividad y empleo* (el denominado Informe Delors, 1993) supone un impulso decisivo para desatar un mayor interés y presencia de lo local en la vida política. El punto de partida ha sido la Estrategia Europea de Empleo (EEE), como respuesta a la crisis macroeconómica para mejorar la situación laboral de los europeos/as y combatir el desempleo. Se elaboran en este marco de trabajo los *Pactos Territoriales por el Empleo* que requieren un conjunto de medidas de descentralización institucional y administrativa en la planificación de las políticas públicas para que dichas estrategias de creación de empleo a nivel local se implementen.

En este contexto, los ayuntamientos pasan de ser únicamente proveedores y administradores de los servicios públicos básicos o ejecutores de algunas obras públicas, a asumir nuevas competencias entre las que se sitúan la del fomento del empleo o la de conseguir una mayor igualdad entre hombres y mujeres.

El proceso de mayor protagonismo de la administración pública local en el contexto español, contempla el compromiso con la igualdad en su marco legislativo vigente. Así, en primer lugar, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 28 señala “Los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.”

Más recientemente, la Ley 3/2007, en su Título II, Políticas Públicas para la Igualdad, incluye en sus artículos 21 y 22 sendas referencias a la administración local:

“Las Entidades Locales integrarán el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias y colaborarán, a tal efecto, con el resto de las administraciones públicas.” (Art. 21.2)

“Con el fin de avanzar hacia un reparto equitativo de los tiempos entre hombres y mujeres, las corporaciones locales podrán establecer políticas municipales de organización del tiempo de la ciudad.” (Art. 22)

A mediados de la década pasada se aprobó en el Consejo Europeo la *Carta Europea para la Igualdad de mujeres y hombres en la vida local*. En este documento se expone que las entidades locales son las esferas más próximas a la población, por lo que representan los niveles de intervención más adecuados para combatir la desigualdad entre mujeres y hombres y contribuir a una sociedad verdaderamente

igualitaria. En su declaración de principios, el número 6, se centra particularmente en señalar que los planes y programas de acción en materia de igualdad, con presupuesto propio, son las herramientas indispensables para hacer avanzar la igualdad de las mujeres y los hombres.

En la primera década de este siglo comienzan a elaborarse y a desarrollarse los planes de igualdad de los ayuntamientos en España. En el próximo apartado se pretende, a modo de ilustración, una aproximación a la aportación y trabajo de la administración local a partir de la actuación de los ayuntamientos de cuatro ciudades, a través de la descripción de algunos rasgos relevantes en lo que respecta al problema de la violencia de género y al tema de la conciliación. Las cuatro ciudades que hemos tomado como referencia son Barcelona, Madrid, Valencia y Sevilla,¹¹ cuyos primeros planes de igualdad datan del año 2000 o 2001. A partir de entonces, se han aprobado planes con cierta continuidad y con una duración que oscila entre los dos y los cinco años.

3. Estudio de caso de las políticas de igualdad municipales en España: una aproximación desde la administración local a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal y a la violencia de género. 3.1.

3.1. Introducción

El trasfondo del desarrollo de las políticas de igualdad desde hace ya tres décadas, en el ámbito de los países más desarrollados, se imbrica con un proceso de transformación de la sociedad industrial hacia una sociedad que hoy denominamos sociedad de la información o “sociedad red”. Este proceso de cambio de modelo de sociedad ha ido cobrando forma, en cambios de diversa índole -culturales, demográficos, económicos, etc.- estrechamente vinculados entre sí. Algunos de estos cambios confluyen directamente tanto en el tema de la conciliación como en el de la violencia de género, como son, entre otros: la incorporación masiva de las mujeres en el mercado de trabajo, una mayor presencia y protagonismo de la mujer en la esfera pública, el reconocimiento progresivo de la igualdad entre hombres y mujeres, la conformación de nuevos modelos de familia, el envejecimiento poblacional, la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación al proceso productivo, etc.

Estos cambios conllevan, sin duda, a la colisión con valores, prácticas sociales y, a menudo, un desequilibrio con las estructuras y formas de organización social, familiar y laboral muy arraigados culturalmente; pero también, vienen suponiendo la apertura de nuevos retos y oportunidades para reorganizar, innovar y reequilibrar

¹¹ Tomamos como referencia las cuatro ciudades con mayor población de España.

los distintos ámbitos -social, familiar y laboral- por los que discurre la vida social. Las administraciones públicas en todos los niveles de actuación y, en especial, la administración local, desde un lugar privilegiado por su proximidad a la ciudadanía, están impelidas no sólo a adaptarse a estos cambios, sino a promoverlos y a dirigirlos de manera que redunden en una mayor calidad de vida.

Como se ha puesto de relieve (Campillo, 2010), el reto es especialmente intenso para los países mediterráneos como España, que por sus peculiares rasgos, conforman un modelo específico de estado de bienestar. Entre otras especificidades, cabe destacar especialmente su marcado familiarismo; los fuertes vínculos de solidaridad inter-generacional, que han permitido el desarrollo de una forma de protección informal que se corresponde y retroalimenta con el bajo gasto social en apoyo a las familias y, en general, con un desarrollo precario de servicios y políticas familiares.

Como señalan algunas analistas (Bustelo y Lombardo, 2007), este proceso de transformación hacia un nuevo modelo de sociedad implica la necesidad y la tendencia progresiva por parte de los poderes públicos para legislar y adentrarse en “la organización de la intimidad”, ámbito que se consideraba en el pasado dentro de las relaciones privadas.

De manera más explícita que en el pasado, la actividad política incide en el cambio de normas, prácticas, valores, instituciones y organizaciones sociales que regulan la sexualidad, la reproducción y, en general, la vida privada y las relaciones que en ella tienen lugar. Desde diferentes análisis, se ha venido aludiendo a este proceso como una tendencia a la dilución de las fronteras entre lo público y lo privado: se habla de sub-politización (Beck, 1994), de politización de la esfera privada (Tarrow, 1997), o del surgimiento de las políticas de la vida (Giddens, 1994).

En esta línea, algunos análisis (Campillo, 2010) que evalúan el grado de desarrollo de las políticas de conciliación en España y el grado de vinculación con el compromiso con la igualdad, proponen retomar especialmente indicadores de “des-familiarización” y “des-mercantilización”. Estos conceptos se entienden como la provisión y creación de servicios por parte de los estados, con el objetivo de reducir la dependencia de las redes familiares y de los lazos conyugales y, también, de que se garantice su acceso a los diferentes estratos sociales.

Así, adentrándonos en la propia exposición y justificación de los planes de igualdad de los ayuntamientos de Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla, nos encontramos con un *decálogo de áreas de actuación prioritarias y de estrategias metodológicas* -también presentes en los planes de igualdad de las instancias regionales y nacionales. De dicho decálogo, se desprende una cierta unidad y una base común en los criterios de elaboración y de aplicación de medidas concretas, por parte de las entidades locales, para mejorar la situación social de las mujeres y conseguir mayores cotas de igualdad real entre hombres y mujeres.

En primer lugar, se reconoce de manera abierta la aceptación de las directrices, principios orientadores y propuestas de actuación que han surgido de los congresos y conferencias mundiales de mujeres, especialmente, como ya se

ha apuntado, las que se desprenden de la IV Conferencia, en 1995, en Beijing; de investigaciones e intercambios de experiencias en el ámbito internacional. En particular, se hace referencia a diversos tratados y directivas de la Comunidad Europea, instando a eliminar las desigualdades y a promover la igualdad en todas las instituciones comunitarias. En lo que respecta a las instancias de carácter local, se menciona la Carta Europea para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Vida Local.

La confluencia o “ensamblaje” de influencias de distintas instancias jerárquicas de poder de carácter local, nacional y supranacional, como una de las tendencias destacadas en la organización social en el actual contexto de globalización (Castells, 2008; Sassen, 2007), se evidencian de manera particular en las políticas de igualdad. Como ejemplo representativo de ello es interesante destacar el proyecto transnacional “Equilibrio entre la vida personal, familiar y profesional en España y Noruega” que, apoyado por la Unión Europea, promueve el Instituto de la Mujer y es desarrollado conjuntamente por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y su homóloga, la Asociación Noruega de Autoridades Locales y Regionales (KS). Este proyecto tiene como objetivo impulsar las estrategias de actuación de las administraciones públicas de carácter local en el tema de la conciliación.

En segundo lugar, cabe mencionar de manera especial la guía que aporta la FEMP, plataforma que representa el poder local en España, con propuestas para la elaboración de planes de igualdad. Estas directrices ponen de relieve una cierta sistematización en la elaboración de un plan de igualdad por parte de los ayuntamientos, siguiendo un procedimiento que conlleva una serie de fases básicas interrelacionadas y contempladas desde su concepción, aunque analíticamente se pueda distinguir entre:

- La elaboración de un marco de diagnóstico basado en el conocimiento de la realidad local, a través de la investigación social para delimitar indicadores sociales e identificar necesidades, problemas, centros de interés y oportunidades de mejora.
- El establecimiento de lo que podemos definir como marco de pronóstico, a través de la planificación y de la delimitación de estrategias de actuación con el fin de priorizar objetivos y medidas concretas. Aquí cobra relevancia la previsión de las actuaciones, examinar las posibilidades de actuación y prever tanto las resistencias como los apoyos o aliados con los que se cuenta.
- Podemos distinguir también el desarrollo de un marco de motivación: esta es una tarea complementaria y contenida en las anteriores, que hace referencia a la necesidad de involucrar y corresponsabilizar en la concepción y desarrollo del Plan a todas las áreas y organizaciones que componen la corporación municipal y al mayor número de agentes sociales. Se trata de fomentar una cultura de igualdad y extender a toda la sociedad,

a sus instituciones y organizaciones públicas y privadas, los objetivos políticos de igualdad entre hombres y mujeres que ya han cobrado fuerza y han sido objetivados legalmente (ley de igualdad). Las políticas y medidas de socialización en esta cultura de igualdad cobran forma a través de las políticas y medidas de conocimiento, formación, sensibilización y concienciación sobre cada uno de los temas y problemas que forman parte de los planes de igualdad.

- Otro requisito que se ha de prever desde la primera fase de elaboración del plan es la necesidad de dar seguimiento y evaluación de las medidas y acciones concretas que se pongan en marcha para conseguir estos objetivos, dentro de los diferentes niveles de responsabilidad político-administrativa. Dicho requisito se ha convertido, a partir de la Conferencia Mundial de las Mujeres en Beijing, en una dinámica procedimental dentro de las políticas de igualdad. En efecto, la evaluación de los planes de igualdad ha ido adquiriendo mayor protagonismo: desde la previsión en la primera fase y el proceso de evaluación “a posteriori” de las medidas implantadas -a través de investigaciones de carácter cuantitativo y cualitativo en la fase final- se ha pasado a contemplar la evaluación continuada, mediante la creación de “observatorios” o “veedurías” permanentes que examinan, desde una perspectiva dinámica, la implementación de las medidas contempladas.

Como se pone de relieve de manera explícita en la redacción de los planes de igualdad de las corporaciones locales que hemos consultado, el desarrollo de las políticas de igualdad impulsa, también, cambios en la propia organización de las entidades locales. Dichos cambios referidos a su doble condición de organismos empleadores u organizaciones laborales en sí mismas; y de organismos responsables de gestionar los asuntos públicos. Por tanto, podemos diferenciar:

- Un contexto de intervención interno del propio ayuntamiento, tendente a implantar una cultura organizacional (información, formación, programas...) basada en la igualdad de oportunidades. Se producen también cambios en la estructura de gobierno (nuevos procedimientos y protocolos de actuación en la gestión pública y cambios institucionales; concejalías de la mujer, comisiones interdepartamentales, mayor colaboración en la definición y consecución de objetivos con la sociedad civil organizada, etc.) así como cambios en las bases y condiciones de acceso al empleo público local.
- Un contexto de actuación externo que hace referencia a las acciones comprendidas en las diferentes áreas de trabajo y que están destinadas o afectan de manera directa a la ciudadanía y a otras entidades públicas y privadas del municipio. Cabe destacar aquí la tendencia a una relación más interactiva entre gestores municipales y sociedad civil en la delimitación

de objetivos y también a una mayor intervención en las actuaciones por parte de la ciudadanía.

3.2. El papel de las administraciones locales en el tema de la conciliación¹²

La atención hacia la conciliación de la vida laboral, familiar y personal se ha convertido en un tema de trabajo clave para dirigir el cambio social (Alcañiz, 2004), así como para conseguir mayores cotas de igualdad real entre hombres y mujeres. Es un fenómeno complejo, con múltiples dimensiones y que incide en todos los ámbitos de la vida social de los individuos: implica cambios culturales y cambios organizacionales en el plano laboral, tanto en las empresas públicas como en las privadas, así como en la organización familiar.

Es por ello que la conciliación ha alcanzado cierta autonomía y se ha venido desagregando de los planes de igualdad, para configurar programas de desarrollo específico. Si bien, desde nuestra perspectiva de análisis nos situamos preferentemente en su vinculación y desarrollo paralelo con los planes de igualdad, se viene apuntando en la política de la Unión Europea (Campillo, 2010) un desplazamiento del tema de la conciliación, desde un marco de interpretación y desarrollo dentro de las políticas de igualdad hacia otro vinculado más estrechamente a las políticas de empleo. En este sentido, cabría considerar también este desarrollo autónomo de las políticas de conciliación en España como una tendencia que sigue las directrices de la UE.¹³

En el ámbito local, el trabajo con este tema ha evolucionado y discurrido por los cauces que se han dado en el ámbito nacional. En este sentido, la Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, de 5 de noviembre, es el punto de partida para el desarrollo de las políticas sobre conciliación en la legislación de nuestro país; y supone el desarrollo y aplicación de diversas directivas europeas de obligado cumplimiento para los estados miembros en materia de seguridad de las trabajadoras, ampliación de los permisos parentales e igualdad de condiciones y derechos de los empleos a tiempo parcial con respecto a los de tiempo completo.

¹² Aunque hemos examinado los planes de igualdad y los programas concretos de Conciliación de las cuatro ciudades mencionadas, se puede generalizar el esquema de trabajo a la mayoría de los ayuntamientos españoles. Tal y como se desprende de la "Guía de buenas prácticas para promover la conciliación de la vida personal, familiar y profesional desde entidades locales de España y Noruega", con independencia del tamaño, se vienen adoptando un número considerable y variado de propuestas y acciones innovadoras desarrolladas por numerosos municipios.

¹³ La autora destaca la desaparición de la línea de acción de la igualdad de oportunidades de las directrices de la Estrategia Europea de Empleo, en 2003. A partir de entonces las políticas de conciliación se han desarrollado principalmente en el marco de la política europea de empleo, esto es, se han considerado parte de una estrategia más amplia diseñada para promover el pleno empleo en la Unión Europea y dentro de una línea de trabajo denominada "Mejorar la calidad y la productividad del trabajo".

El impulso más reciente al desarrollo de medidas de conciliación viene de la mano de la Ley orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, de 22 de marzo que ha traído consigo importantes avances en el terreno laboral, tales como la posibilidad del permiso de paternidad o de modificaciones importantes en el estatuto de los trabajadores y en el estatuto básico de los empleados públicos.

Para examinar más de cerca la intervención de la administración local en el tema de la conciliación, es pertinente hacer referencia al plano de intervención interna de los propios ayuntamientos. Es decir, a la aplicación a sus propios/as trabajadores/as de las disposiciones legales de obligado cumplimiento en materia de permisos y de flexibilidad de horarios que permiten los marcos legales a los que acabamos de hacer referencia, además de otras iniciativas propias.¹⁴

El “Plan Concilia”, desde el año 2006, articula de manera integral y pretende potenciar la aplicación de las medidas de conciliación en el seno de la Administración General del Estado. La aplicación del Plan Concilia se restringe, por tanto, en principio, a los empleados/as públicos/as de la administración central, pero ha servido como ejemplo y modelo para que el resto de las administraciones autonómicas y locales elaboren su propio plan interno de conciliación.

En el plano de la actuación externa, dirigida a la ciudadanía en general, podemos destacar tres focos principales que concitan y organizan la actividad, (estrategias, programas y actuaciones) de la Administración Local en torno a la conciliación de la vida laboral, personal y familiar:

- Gestión más eficiente de los usos sociales del tiempo: el objetivo es impulsar cambios en la gestión de los usos del tiempo, a través de medidas de flexibilización de los tiempos de trabajo. Cobra mucha importancia fomentar la iniciativa privada para impulsar medidas innovadoras que permitan la conciliación en el centro de trabajo, pero, también se contemplan políticas de transporte y movilidad eficiente.

En particular, la gestión más eficiente de los tiempos de trabajo es una asignatura pendiente en nuestro país, tal y como vienen demostrando todos los análisis económicos de productividad. La conciliación de la vida laboral, personal y familiar choca de lleno con rasgos muy arraigados en nuestra cultura organizacional como son: la excesiva burocratización, la rigidez de horarios muy grande, con largas jornadas laborales de horario partido (se habla de “presentismo”, aspecto éste que se acentúa en un contexto de crisis económica y de empleo).

¹⁴ Recientemente, diferentes iniciativas de gobiernos locales y regionales, en un intento de racionalizar los horarios laborales, han decidido el cierre de las dependencias administrativas a las cinco de la tarde. Tal es el caso del ayuntamiento de Madrid, desde septiembre de 2010, o del Gobierno de Castilla-La Mancha, desde febrero de 2011. (El País, 25/02/2011)

Se necesita fomentar el cambio de actitud del empresariado venciendo las resistencias y, por el contrario, acentuar los aspectos positivos que se derivan de un horario laboral más racional, tales como la reducción de gastos para la empresa o la mayor motivación y productividad por parte de los trabajadores. Otro problema estructural del mercado laboral español es el abuso de la temporalidad en la contratación. Entre las medidas de conciliación más habituales dentro del contexto de las organizaciones laborales figuran los permisos remunerados o no remunerados, las excedencias y la flexibilización de horarios. Como asignatura pendiente podemos destacar el desarrollo del teletrabajo. En este ámbito de intervención y/o colaboración con las empresas asentadas en el territorio, podemos trazar una línea divisoria entre los cuatro municipios considerados. Así, si bien en la redacción de todos planes de igualdad y/o en los programas específicos de desarrollo de la conciliación se contempla adoptar medidas de asesoramiento y apoyo técnico al empresariado local para implantar planes o medidas de conciliación, son sólo los municipios de Madrid y Barcelona los que han desarrollado programas concretos de colaboración directa con la iniciativa privada.

Varios aspectos contribuyen a explicar la mayor implicación de Madrid y Barcelona con respecto a Valencia y Sevilla. En primer lugar, sobre todo la mayor capacidad de gestión de recursos y la posición de mayor poder que detentan las dos primeras, con capacidad para establecer vínculos y colaborar con las organizaciones empresariales. Al mismo tiempo, cabe apuntar, que las empresas o entidades privadas que se hallan en estas ciudades es más probable que estén en un contexto de mayor heterogeneidad cultural organizativa y en contacto con empresas o corporaciones multinacionales que tienen una trayectoria más dilatada en el desarrollo de la responsabilidad social corporativa, algunas de cuyas características o medidas, están en consonancia con el tema de la conciliación. De otro lado, no es descartable que el mayor tamaño de estas ciudades haga más difícil conciliar la vida laboral, familiar y personal, tal y como se desprende de los estudios del uso del tiempo de hombres y mujeres y, por tanto, haga más necesario trabajar en esta tarea.

Los ayuntamientos contemplan diversas acciones para fomentar la elaboración de planes de conciliación por parte de las organizaciones empresariales, sobre todo, de las pequeñas y medianas empresas (Pymes). Entre ellas destacan el asesoramiento técnico, las ayudas económicas, los premios y los distintivos especiales a las empresas conciliadoras -que pueden servir para situarlas en una situación preferente con la administración en caso de contratación pública. En general, se promueven acciones tales como medidas de marketing social y de difusión de estas empresas, elaboración de guías o cuadernos de trabajo para aplicar la conciliación, etc.

Tanto en el caso de Barcelona como en el de Madrid se ha impulsado la creación de sendas redes de colaboración entre empresas que apuestan por la conciliación. En Barcelona, a través de una concejalía específica, la Concejalía

de los Usos del Tiempo, se fomenta y se intenta crear medidas y servicios que mejoren la competitividad de las empresas y la calidad de vida de las personas. Se parte, por tanto, en esta última ciudad, de una perspectiva de trabajo más amplia, de un concepto integral de la conciliación, articulado fundamentalmente sobre el objetivo de cambio en los usos del tiempo.

Así, para conseguir avanzar en una mayor racionalización de los usos del tiempo se han puesto en marcha varios programas (fomento de la tramitación y gestión con la administración de manera electrónica, Laboratorio del Tiempo, Nuevos Usos del Tiempo (NUST), etc.) que, además de fomentar el debate social, abren más posibilidades de coordinar y flexibilizar horarios comerciales y de servicios públicos.

En lo que respecta a la relación con las empresas, destaca la creación, en el año 2006, de la “Red de empresas en NUST” compuesta inicialmente por 54 empresas. Las propuestas de actuación del ayuntamiento de Barcelona, apuestan decididamente por un cambio en la cultura organizativa laboral y por mejorar la gestión de tiempo de trabajo sobre todo, a través del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación -para fomentar el teletrabajo, en un intento de priorizar la eficiencia en lugar de la presencia.

En Madrid, se crea, en 2007, en el marco de la iniciativa comunitaria “Equal” (2004-2007), la Red de Empresas por la Conciliación (Red Concilia), conformada en su inicio por 13 entidades o empresas con ánimo de lucro y abierta a nuevas incorporaciones. Con este proyecto se pretende innovar en distintos modelos de organización laboral, fomentar la responsabilidad social corporativa y que estas empresas sirvan como modelo para el resto del tejido empresarial. El objetivo ha sido crear un foro de trabajo que consiga asentar la conciliación como un aspecto más de la gestión de los recursos humanos, dentro de la organización empresarial.

La formación y sensibilización en materia de conciliación también tiene un target preferencial, ya que se dirige a los empresarios y futuros profesionales, gestores y empresarios. En este sentido, se destacan iniciativas como el “Premio Universitario Concilia” en el que se convoca anualmente al alumnado de últimos cursos de grado y postgrado de estudios empresariales a participar en la elaboración de un proyecto empresarial conciliador.

Tanto en el caso de Sevilla como en el de Valencia, no tenemos constancia del desarrollo de un programa específico y sistemático de colaboración con empresas privadas locales. Las intervenciones, proyectos, etc. en estos dos ayuntamientos, se dirigen más hacia un contexto interno de actuación, de cambio en la propia organización. En lo que respecta al plano de actuación externa, se hace hincapié en la sensibilización y concienciación de la ciudadanía, para conseguir el cambio cultural necesario para la corresponsabilidad.

Las actuaciones del ayuntamiento de Sevilla se inscriben en el “Programa Coci-liam”, proyecto en el que colaboran la Administración de la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), representante de

los gobiernos locales de Andalucía, en el que se propone un pacto local por la conciliación.

En el caso de Valencia, se destaca la colaboración con la Asociación y Comisión Nacional para la Racionalización de los Horarios Españoles (Arhoe), a través de la organización de las jornadas “Conciliación: horarios racionales y empresas”. Estas jornadas, que se vienen celebrando en diferentes ciudades españolas, pretenden fomentar el debate social y vencer las resistencias empresariales para establecer horarios más flexibles, que permitan conciliar las responsabilidades familiares con las obligaciones laborales.

- Otro de los focos de trabajo por parte de las administraciones regionales y locales es la necesidad de infraestructuras, de recursos humanos y de ayudas económicas y subvenciones. Dentro de las políticas de “desfamiliarización”, entre los servicios públicos más demandados de apoyo a la conciliación se encuentran: la creación de guarderías y ludotecas, para la población infantil menor de 3 años; el compromiso político de avanzar en la cobertura de atención infantil de 0 a 3 años dentro del sistema educativo; la ampliación de servicios de atención a la infancia en los colegios que faciliten la conciliación, tales como servicio de comedor o de ocio y deporte; así como la creación de centros y residencias de atención y cuidado para mayores y discapacitados.

En los últimos años, todos los ayuntamientos, con el acuerdo de las correspondientes consejerías de educación de su comunidad autónoma, han diseñado servicios para la realización de actividades coeducativas y de ocio en los centros escolares en franjas horarias que permitan la adaptación de horarios laborales y escolares, así como la cobertura del servicio en períodos vacacionales, como es el caso del programa de “Centros Abiertos” del Ayuntamiento de Madrid.

En lo que respecta a la creación de infraestructuras y servicios de atención a personas mayores y personas discapacitadas, desde el año 2006, la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, abre la puerta y apela a las administraciones públicas de carácter regional y local a crear herramientas e implantar medidas de apoyo a las familias con estas responsabilidades de cuidado. Se trata con esta Ley de reestructurar y desarrollar políticas como las que se implantaron a finales de los años ochenta, en el marco del “Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales”, en el que se contemplaban los servicios de atención domiciliaria a personas mayores y discapacitadas, y que fuera impulsado por el Ministerio de Asuntos Sociales con colaboración de las administraciones autonómicas y locales.

En un contexto social de mayor integración de las mujeres en el mercado laboral,¹⁵ la necesidad de dar respuesta al problema de atención de personas mayores y discapacitadas es mayor, poniendo de relieve además las insuficiencias y la heterogeneidad de esa oferta de servicios de atención domiciliaria, dependiendo de las diferentes administraciones autonómicas y locales (Campillo, 2010). En el desarrollo de este nuevo marco legal que supone la denominada “ley de la dependencia”, hemos de señalar una serie de escollos y debilidades para su implementación.

En primer lugar, si bien la ley en principio prioriza la inversión para crear servicios de cuidados dirigidos a estos colectivos, en su aplicación se está produciendo cierta derivación hacia las prestaciones económicas por cuidado en el entorno familiar y, con ello, un desbordamiento de las previsiones de demanda. A ello se unen las dificultades económicas por las que se atraviesan, en el actual contexto de crisis, que afectan de manera particular a las autonomías y a las entidades locales. Junto a ello están las dificultades de coordinación entre diferentes administraciones y, muy particularmente en el caso de esta ley, las diferencias políticas surgidas entre el gobierno central, promotor de la misma, y, sobre todo, aquellas comunidades autónomas y ayuntamientos gobernados por el Partido Popular, que muestran cierta resistencia a la aplicación de la misma.

- Finalmente, se tienen en cuenta las áreas de trabajo relacionadas con los temas de concienciación y sensibilización de la sociedad para fomentar la conciliación personal, laboral y familiar. El concepto de corresponsabilidad es clave para que se pueda avanzar en la conciliación. La extensión de la corresponsabilidad, como ya hemos apuntado, es necesaria en la esfera pública y se desarrolla a través, sobre todo, del compromiso y colaboración de la clase política y los agentes económicos y sociales para adoptar los cambios en las políticas sociales y en las relaciones laborales. Pero, es fundamental también avanzar en la corresponsabilidad con las tareas de reproducción y cuidado que implica el ámbito familiar.

En efecto, tal y como se señala a través de los últimos estudios de usos del tiempo (Instituto de la Mujer, 2009; Meil, 2005) en el ámbito privado se siguen reproduciendo las desigualdades de género; las mujeres dedican una media diaria de 4’55 horas frente a 2’37 horas de trabajo en el hogar. Como apuntan numerosos análisis (Beck y Beck-Gersheim, 2001; Esping-Andersen y Palier, 2010) existe cierta resistencia masculina a “feminizar” su comportamiento y a establecer “nuevos pactos conyugales” que flexibilicen los papeles asignados tradicionalmente a hombres y mujeres en el ámbito familiar, para adaptarse a los cambios y avanzar en los nuevos modelos de familia.

¹⁵ Según datos del INE en colaboración con el Instituto de la Mujer (Instituto de la Mujer, 2008), el crecimiento económico anterior al presente contexto de crisis ha supuesto un incremento de un 55,1% de la tasa de empleo femenino, situándose en un 41,4% del total de la población ocupada.

Los ayuntamientos han venido realizando una serie de campañas institucionales de carácter informativo, a menudo en colaboración con medios de comunicación locales, para dar a conocer las infraestructuras y servicios de los que dispone la ciudadanía para armonizar tiempos de trabajo y responsabilidades familiares. Sobre todo, se han hecho campañas dirigidas a la ciudadanía en general para cambiar actitudes y fomentar la igualdad de responsabilidades en el ámbito doméstico.

En algún caso, como hemos visto, estas campañas de concienciación y de cambio de actitudes tienen targets más definidos, como en Madrid, dirigidas al ámbito universitario con los futuros profesionales, directores y gestores del ámbito empresarial. A menudo, estas campañas se integran en el ámbito de la educación reglada y de la formación profesional. Por ejemplo, en el caso del ayuntamiento de Valencia se ha contemplado la realización de una campaña dirigida a la población joven y también actividades de sensibilización, a través de talleres de corresponsabilidad familiar.

3.3. El papel de las administraciones locales en el problema de la violencia de género

A partir del II Plan de Igualdad de Oportunidades comienza a delimitarse, y a cobrar protagonismo la atención y respuesta institucional -de manera clara en el III Plan- al problema de la violencia contra las mujeres.

A finales de la década de los años 90 del siglo pasado, se produce el punto de inflexión. Numerosos factores confluyen y determinan un contexto de oportunidad política y cultural que sitúa a la violencia contra las mujeres como un problema de estado. La violencia contra las mujeres adquiere tanta relevancia social y política que cobra autonomía propia, a través de planes especiales de actuación temporal contra la violencia, tanto a nivel nacional -I Plan (1998- 2001) y II Plan (2001-2004)- como los múltiples planes a nivel autonómico, hasta desembocar en lo que se puede considerar (Montalbán, 2006) un cambio de modelo legislativo en lo que respecta a este problema, a partir de 2004, con la actual *Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*.

Este cambio de modelo legislativo obedece tanto a la incorporación de la perspectiva de género en una norma legal como al cambio en la técnica normativa de optar por una ley integral, con una respuesta multidisciplinar frente a los planes legislativos anteriores, de duración limitada. Este alto grado de institucionalización del problema conlleva, por tanto, su presencia en la agenda política de manera continua y lo que es más interesante, en los diferentes niveles político-administrativos; tanto en el ámbito nacional (distintas instancias y responsables políticos y organismos públicos dependientes del gobierno central, creados y especializados para gestionar este problema) como en el regional (parlamentos regionales y cargos autonómicos para gestionar el problema dentro de este nivel político-administrativo) y local (ayuntamientos o corporaciones municipales).

Se podría decir que no hay entidad política que no haya desarrollado sus propios planes de actuación ante el problema y, aunque en diferente grado, muchas de las medidas que contempla la ley integral son referente fundamental para combatir este problema. En buena medida, cabe apuntar que la violencia de género se ha convertido en una carta de presentación de la clase política ante la ciudadanía, como símbolo de implicación y compromiso político con el objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres.

Sin poder detenernos en los principales recursos institucionales de tipo asistencial generados para la atención a las mujeres víctimas de violencia, hemos de apuntar que las entidades locales tienen una larga trayectoria en la atención a este problema. Los ayuntamientos fueron pioneros en la primera mitad de los años ochenta del siglo pasado en la creación y en la gestión o co-gestión, junto con otras entidades privadas y organizaciones feministas, de uno de los primeros recursos que se crearon en España para apoyar a las mujeres en estas situaciones: las “casas de acogida”.

De manera sintética, señalamos los principales rasgos presentes en los planes de violencia que hemos revisado:

- La importancia, en tanto que fuentes legitimadoras del marco normativo, que adopta conceptos, declaraciones, directrices y recomendaciones de organismos internacionales y de las conferencias internacionales de mujeres.¹⁶
- La adopción de un marco de interpretación feminista del problema de la violencia contra las mujeres (Carballido, 2007 y 2009). La dominación masculina es el foco central para combatir el problema. Consecuentemente, en los planes de actuación, además de la mejora de los servicios de asesoramiento y atención a las mujeres maltratadas, se advierte el énfasis en el cambio cultural. Cobran relevancia aquí las acciones vinculadas al ámbito educativo y a los medios de comunicación, para promover la concienciación e implicación de la sociedad civil. Se aborda la necesidad del conocimiento y la formación especializada en este problema, para todos los profesionales implicados en la atención del mismo.
- El tratamiento integral del problema. Se contemplan medidas para que el problema sea abordado en todas las dimensiones que contiene: sociales, económicas, culturales y legales. Además, estas intervenciones o actuaciones sobre el problema se han de hacer de manera coordinada, como elemento clave de esa estrategia de transversalidad.

¹⁶ Es recurrente la alusión a la Organización de Naciones Unidas y al Parlamento Europeo, así como la referencia a diferentes conferencias mundiales de las mujeres.

Bibliografía

- Alcañiz, M. (2004). Conciliación entre las esferas pública y privada. ¿Hacia un nuevo modelo en el sistema de géneros? En *Sociología, problemas e prácticas*, N.º 44. Lisboa, Portugal.
- Alcañiz, M. (2008). Las políticas de conciliación entre el ámbito laboral y el familiar ¿cambio o continuidad en el sistema de género? En *Ex aequo. Revista da Associação portuguesa de estudos sobre as mulheres*, N.º 18. Lisboa, Portugal.
- Alcañiz, M. (2011). *Cambios y continuidades en las mujeres. Un análisis sociológico*. Barcelona: Icaria.
- Astelarra, J. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Cátedra.
- Beck, U. y Beck-Gernsheim, E. (2001). *El normal caos del amor - Las nuevas formas de la relación amorosa*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1994). La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva. En U. Beck, A. Giddens y S. Lash, *Modernización reflexiva - Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Ed.
- Beltrán, E. y Maquieira, V. (eds) (2001). *Feminismos - Debates teóricos contemporáneos*. Madrid: Alianza.
- Bustelo, M. (2007). *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid: Cátedra.
- Bustelo, M. y Lombardo, E. (comp.) (2007). *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid: Cátedra.
- Campillo, I. (2010). Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los regímenes de bienestar mediterráneos: los casos de Italia y España. En *Política y Sociedad*, 47(1), 189-213.
- Cánovas, A., Aragón, J. y Rocha, F. (2005). Las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral en las Comunidades Autónomas. En *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23 (1).
- Carballido, P. (2007). Movimientos sociales y medios de comunicación - El cambio en el tratamiento de la violencia contra las mujeres. En *Recerc*, n.º 7. Castellón.
- Carballido, P. (2009). Medios de comunicación social y violencia de género - Una revisión desde la teoría del framing. En J.M. Bernardo, E. Martínez y G. Montiel. *Retos de la Comunicación ante la violencia de género*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.
- Durán, M.ª A. (2009). *La investigación sobre el uso del tiempo*. Madrid: CIC.
- Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Frau, M. J. (1999). *Mujer y trabajo*. Alicante: Universidad de Alicante.
- Friedan, B. (1965). *La mística de la feminidad*. Barcelona: Sagitario.
- Giddens, A. (1994). "Vivir en una sociedad postradicional". En U. Beck, A. Giddens, S. Lash, *Modernización reflexiva - Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza.
- Instituto de la mujer (2009). *Curso "Sensibilización en igualdad de oportunidades"*. Secretaría General de Políticas de Igualdad, Ministerio de Igualdad. España.
- Izquierdo, M.ª J. (1988). *La desigualdad de las mujeres en el uso del tiempo*. Madrid: Instituto de la mujer.

- Hernández, I. y Rodríguez, A. (1996). *Igualdad, desarrollo y paz - Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres*. Bilbao: UPV.
- Lagarde, M. (1996). *Género y democracia*. Horas y horas ed.
- Larumbe, M^a Á. (2002). *Una inmensa minoría. Influencia y feminismo en la transición*. Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza.
- Martínez Ten, C., Gutierrez, P. y González, P. (eds.). *El movimiento feminista en España en los años 70*. Madrid: Cátedra.
- McCombs, M y Shaw, D. (1972): "The Agenda setting function of the mass media", *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-187.
- Meil, G. (2005). *El reparto desigual del trabajo doméstico y sus efectos sobre la estabilidad de los proyectos conyugales*. En *Revista Española de Investigaciones Sociales*, nº 111, 163-179.
- Montalbán, I. (2005). *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género - Un instrumento normativo novedoso*. En Consejo General del Poder Judicial, *La ley integral de medidas de protección contra la violencia de género*. Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid: CGPJ.
- Saltzman, J. (1992). *Equidad y género - Una teoría integrada de estabilidad y cambio*. Madrid: Cátedra.
- Sassen S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento - Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Toboso, P. (2009). *Las mujeres en la transición -. Una perspectiva histórica: antecedentes y retos*. En Martínez, C., Gutierrez, P. y González, P. (eds.) *El movimiento feminista en España en los años 60*. Madrid: Cátedra.
- Valiente, C. (2006). *El feminismo de Estado en España: El Instituto de la mujer (1983-2003)*. Valencia: Institut Universitari d'Estudis de la Dona, Universitat de València.

Documentos consultados

- FEMP, Instituto de la Mujer, Secretaría general de Políticas de Igualdad, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2009). *Guía para elaborar planes locales de igualdad*.
- Ayuntamiento de Madrid, Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales (2007). *Guía de buenas prácticas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral en las empresas*.
- Red Concilia, Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales de Madrid (2009). *La conciliación en el marco de las políticas de igualdad: una tesis en diez puntos*. Cuaderno de trabajo 1.
- Red Concilia, Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales de Madrid (2009). *Responsabilidad social corporativa y conciliación*. Cuaderno de trabajo 2.
- Red Concilia, Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales de Madrid (2009). *Del discurso de la conciliación al discurso de la igualdad*. Cuaderno de trabajo 3.
- Red Concilia, Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales de Madrid (2010). *La igualdad en tiempos de crisis*. Cuaderno de trabajo 4.

- Red Concilia, Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales de Madrid (2010). Indicadores de conciliación e igualdad. Cuaderno de trabajo 5.
- Concejalía de Bienestar Social e Integración. Sección de la Mujer, Valencia (2008). II Plan Municipal para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2012.
- Delegación de Igualdad del Ayuntamiento de Sevilla (2010). II Plan Municipal para la igualdad entre Mujeres y Hombres de la ciudad de Sevilla.
- Instituto Andaluz de la Mujer y Federación Andaluza de Municipios y Provincias (2010). Programa Conciliam 2010-2011
- Regidoria de Dona i Igualtat d'Oportunitats, Ayuntamiento de Barcelona (2006). Plan Municipal para las mujeres 2005-2009.
- Instituto de la Mujer, Federación Española de Municipios y Provincias y Asociación Noruega de Autoridades Locales (2010). Guía de buenas prácticas para promover la conciliación de la vida personal, familiar y profesional desde entidades locales de España y Noruega.
- Ajuntament de Barcelona (2007). Plan Municipal contra la violencia vers les dones 2007-2009.
- “Si concilia el jefe, concilias tú”. (2011, 25 de febrero). El País.

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 reseñas 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. Además

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 asignársele 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 (Dirs.) 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/usersurveys/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. I-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: Verónica Candia Durán

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: Verónica Candia Durán

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 Ibero americana de Estudos Municipais

Alcance e política editorial

RIEM – Revista Ibero americana 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 às 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 Ibero americana de Estudos Municipais (RIEM), aceita trabalhos originais ou inéditos, principalmente de investigação:

- a. Artigos ou Avances de Investigación: trabalhos que apresentem avances ou resultados de investigações, indicando data de inicio 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 Ibero americana de Estudos Municipais recebe colaborações para sua publicação de acordo 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 Investigación 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 acadêmicos 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. Assim mesmo, em caso de ser mais de um autor, se deverá indicar quem será a pessoa designada para a comunicação eletrônica.
- g. Normas de apresentação sob norma A.P.A.

Avaliação

A Revista Ibero americana 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, aprovado 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 remetidas a Andrés Chacón Romero, Editor de Revista Ibero americana de Estudos Municipais.

Coordenação Editorial: Verónica Candia Durán

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.

