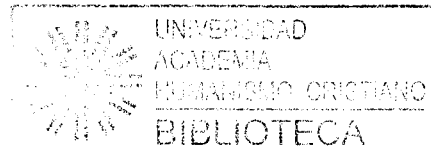


UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO

Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas



Participación ciudadana en la gestión local de la comuna de Doñihue

Tesis para optar al Título Profesional de Ingeniero (E) en Gestión Pública

Profesor Guía:

Hector Chamaca Perez

Tesistas:

Jeannette Céspedes Vidal

Georgina Galáz Peñaloza

Julio 2003

Í N D I C E

	Página
1.- Introducción	1-6
2.- Planteamiento del problema	7-10
3.- Formulación del problema	
3.1.- Relación municipio – comunidad	11-13
4.- Propósito	
4.1.- Caracterización de la participación organizada	14
5.- Variables, indicadores, código	15-21
6.- Objetivos	
6.1.- General	22
6.2.- Específicos	23
7.- Marco teórico	24-31
8.- Demanda social comunal: la lectura municipal	32-34
8.1.- La participación	35-38
8.2.- Los programas sociales nacionales	39-40
8.3.- La gestión alternativa de la ciudadanía	41-46
8.4.- Los proyectos ambientales locales	47-48
8.5.- Liderazgo	49
8.5.1.- Liderazgo autocrático	50
8.5.2.- Niñez difícil	51-54
9.- Diseño metodológico	
9.1.- Tipo de estudio	55-56
9.1.1.- La tradición funcionalista	57-65
9.1.2.- Análisis de la comunicación de masas	65-72
10.- Marco histórico de las municipalidades	
10.1.- Bases legales	73-76
10.2.- Naturaleza de las municipalidades	76-78
10.3.- Autonomía de las municipalidades	78
10.3.1.- Limitaciones a la autonomía municipal	78-79

10.4.- Objetivos de la institución	
10.4.1.- Funciones privativas	79-84
10.1.2.- Funciones compartidas	84-86
11.- Origen y evolución de la institución de los alcaldes	87-101
12.- Gestión municipal versus gestión comunal	102-109
13.- Población y muestra	
13.1.- Población	110
13.2.- Delimitación, tamaño de la población y ubicación	
espacio –temporal	111
13.3.- Muestra	112
13.4.- Instrumentos de la recolección de datos	
13.4.1.- Datos primarios	112
13.4.2.- Datos secundarios	112
13.5.- Análisis de la muestra	
13.5.1.- Presentación de resultados	114-121
13.6.- Análisis e interpretación de los resultados	121-124
14.- Conclusiones	125-127
15.- Referencias bibliográficas	128-129
16.- Anexos (Gráficos)	

1.- INTRODUCCIÓN

La sociedad se ha transformado radicalmente en las últimas décadas planteando nuevas y complejas interrogantes a la articulación entre economía, política y sociedad. Al mismo tiempo, los actores sociales enfrentan un contexto de posibilidades más limitado para desplegar su acción, lo que ha llevado a que muchos autores hablen de su crisis, repliegue o necesidad de readecuación. Muchos de estos cambios tienen su origen en el advenimiento de la modernidad que conduce a privilegiar la racionalidad económica e instrumental por sobre las lógicas ligadas a los valores o a la ética. La economía, la ciencia y la técnica parecen orientarse autónomamente determinando el sentido y los contenidos del progreso y el desarrollo.

Hoy estamos ante sociedades plurales y mucho más informadas, en las que los diversos grupos sociales reafirman su identidad y plantean demandas específicas, en las que los ciudadanos, desbordando los marcos tradicionales de representación, se organizan en torno a temáticas específicas como, por ejemplo, la áreas verdes, la basura, entre otros temas.

Uno de los desafíos de la democracia en la actualidad es el de legitimarse como sistema político que responde de manera eficiente y eficaz a las demandas de la gente. En éste sentido, la importancia del fortalecimiento de la democracia a nivel local, se sustenta en la necesidad de adecuar y perfeccionar continuamente la institucionalidad democrática.

Una variable importante es la participación de la comunidad local y la capacidad de las autoridades para dirigir un proceso de gestión participativa en las comunas, orientado al mejoramiento de la calidad de vida y al aporte a la superación de la pobreza de nuestro país.

En este contexto, la comuna se presenta como el espacio de toma de decisiones más pequeño, donde el gobierno está más cerca de la gente y donde existe una mayor identidad entre representantes y representados, lo que puede aportar a una mayor coherencia entre necesidades y decisiones, si se cuenta con autoridades y comunidad dispuestas a la colaboración recíproca que exige el ejercicio democrático a nivel local. Esto desde una perspectiva política y territorial.

El presente documento entrega elementos conceptuales que permiten contextualizar la participación de la comunidad local, como también entregar información de realidades que posibilitan y/o limitan la gestión participativa local.

En los estados unitarios, el gobierno y la administración del Estado radican en el Poder Ejecutivo. En nuestro caso, éste es ejercido por el presidente de la República, que es a la vez jefe de Estado y de gobierno. El municipio forma parte de la administración del Estado y, en tal sentido, no constituye un ente aislado y descoordinado del resto de los servicios públicos.

El grado de vinculación y dependencia del municipio con el gobierno central ha tenido características cambiantes en la historia nacional.

La Constitución de 1833 dispuso que habría una municipalidad en todas las capitales de departamento y en las demás poblaciones que determinara el presidente de la República, oyendo a su Consejo de Estado. Quedó entregado al legislador la determinación del número de alcaldes y regidores y la forma de elección de estos últimos por votación directa y la forma de elección y tiempo de duración en sus cargos de los alcaldes. Se estableció con bastante detalle la competencia de las municipalidades, sometiéndoselas a la autoridad del gobernador o subdelegado, según correspondiera.

En 1854 se dictó la primera Ley Orgánica de Municipalidades y ella tuvo por objeto afianzar un sistema de centralización administrativa.

Los municipios pasaron a depender directamente del gobernador o de subdelegados, representantes del poder central que formaban parte integrante de las municipalidades.

Estos agentes del ejecutivo podían declarar la nulidad de los acuerdos municipales, intervenir en la elaboración de los presupuestos, promulgar y hacer ejecutar las ordenanzas y reglamentos, suspender su ejecución, administrar los bienes y rentas municipales.

Con la dictación de la Ley Orgánica de 1887 se retiró a los representantes del Ejecutivo la mayor parte de estas atribuciones, pasando la administración de los intereses locales a los municipios y a los alcaldes.

Bajo el régimen de la ley de 1887, los alcaldes se mantuvieron, sin embargo, como agentes electorales del gobierno, lo que produjo tal reacción contra el sistema, que nació la llamada “Ley de la comuna autónoma” del año 1891. Este cuerpo legal pretendió suprimir la intervención del presidente de la República en las elecciones, para lo cual se concedió plena autonomía a las comunas, radicando el poder electoral del país en los municipios independientes. En virtud de esta nueva ley se transfirió atribuciones administrativas a 195 comunas redefinidas, con tesorerías, con administración de bienes y rentas, con jefes de policía y de todos los servicios locales. Las atribuciones de los intendentes y gobernadores quedaron reducidas a presidir las sesiones de las municipalidades y a suspender sus acuerdos o resoluciones que perjudicasen el orden público. El alcalde, dotado de facultades amplísimas, pasó a ser el verdadero jefe de la comuna. Este proceso no logró, sin embargo, consolidarse y diversas atribuciones fueron progresivamente vueltas a centralizar por la falta de madurez del sistema municipal.

La Ley N° 2.960, de 1915, sobre Organización y atribuciones de las municipalidades, amplió las atribuciones de las municipalidades en lo relativo a formación de nuevos barrios, señaló los requisitos para aprobar los préstamos municipales, fijó el procedimiento para el reclamo de los tesoreros por libramientos ilegales de los alcaldes, estableció cómo debía realizarse la remoción de los alcaldes y su subrogación y concedió acción popular para perseguir la responsabilidad criminal o civil de los alcaldes.

La Constitución de 1925 contempló importantes definiciones en materia municipal. Desde luego dejó a las municipalidades sujetas a la vigilancia correccional y económica de las asambleas provinciales y las definió como personas jurídicas públicas, con un ámbito competencial privativo de rango constitucional y con autonomía de origen, pues los regidores que la dirigían eran elegidos y éstos elegían al alcalde, con excepción de las ciudades más habitadas, en las que éstos debían ser nombrados por el presidente de la República. A su vez, estableció el principio según el cual los alcaldes podían ser remunerados.

No obstante, nunca se establecieron las mencionadas Asambleas Legislativas y, a partir de 1942, se restringieron las atribuciones de los municipios. La práctica político-administrativa fue contradictoria con la voluntad expresada en la constitución de 1925, según la cual las leyes debían confiar “paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades”.

Con el golpe de Estado de 1973 se interrumpió la vida democrática local. Durante la vigencia de los Decretos Leyes N° 573 y 575 de 1975, y el Decreto N° 1.289, de 1976, se subordinó el municipio al sistema general de administración del Estado y a las decisiones del ejecutivo. Los nombramientos de alcaldes pasaron desde luego a ser potestad presidencial, así como su remoción. Más generalmente, el ministro del

Interior fue dotado de la facultad de proponer al presidente de la república la remoción de todo funcionario de la administración del Estado, a la vez que los empleados de las municipalidades, con excepción de los jueces de policía local, fueron declarados de la exclusiva confianza del presidente, primero, y del alcalde, más tarde.

Sólo a partir de diciembre de 1988 se aligeró la tuición sobre los municipios. Se debió esperar hasta que fue dictada en esa fecha la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 18.695) hasta que operaran los mecanismos previstos en la Constitución de 1980 en materia de generación de autoridades comunales por entes corporativos a nivel comunal (Codeco) y regional (Corede).

A su vez, se puso en práctica en dicha ley una reforma atributiva y se le asignó al municipio la administración de importantes funciones que antes desarrollaba la administración central. Previamente, este proceso tuvo en la dictación de una ley de rentas municipales en 1979 un importante soporte, al otorgarle mayores ingresos propios al municipio.

El Gobierno del Presidente Patricio Aylwin se comprometió ante la ciudadanía a materializar un programa que contemplaba avanzar en la descentralización del Estado y la democratización del municipio. En consecuencia, envió el 20 de mayo de 1990 al Congreso Nacional un proyecto de reforma constitucional referido a la modificación del Capítulo XIII de la Carta Fundamental en el ámbito municipal, que después de un primer rechazo por el Senado en enero de 1991 fue finalmente aprobado en noviembre de dicho año, junto a diversas disposiciones en materia de gobierno y administración regional que el gobierno venía preparando y que los partidos representados en el Congreso plantearon incluir.

Es así como, por primera vez en la historia constitucional chilena, se define a la municipalidad como una corporación de derecho público, dotada de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna o agrupación de comunas, con participación de la comunidad local. Sus órganos superiores son el alcalde, como máxima autoridad, el concejo municipal y un consejo económico y social comunal con participación de la comunidad organizada de carácter consultivo.

Se dispone, a su vez, la generación democrática de todos los alcaldes del país por sufragio universal, en la forma que determine la ley orgánica constitucional de municipalidades, señalándose que durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos. Se establece la creación de concejos municipales integrados por el alcalde, que será su presidente, y por representantes de la comunidad local elegidos por sufragio universal denominados concejales, que durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos.

Los concejos municipales tendrán facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, consagrándose la democratización del sistema municipal chileno.

En enero de 1992, el Congreso Nacional aprobó las reformas a la Ley orgánica constitucional de municipalidades que el ejecutivo le sometió a consideración, configurándose los principales cambios constitucionales y legales que requería el proceso de reforma municipal.

Democratizar para asegurar la participación y modernizar para asegurar la eficiencia son ahora los nuevos desafíos históricos de la administración local chilena, la que contará a partir de septiembre de 1992 con autoridades elegidas por sufragio universal.

2.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las comunas van configurando un tipo de gestión que de alguna manera involucra a la comunidad en ella; pero que, sin embargo, no camina paralelo al desarrollo de mecanismos estables que permitan la permanencia en el ejercicio participativo y en la relación entre municipio y comunidad. Las experiencias muestran que en la participación actual, la mayoría de las veces, las autoridades definen los tiempos, los espacios, y los temas en que participe la gente.

Lo anterior busca introducir el tema de las posibilidades y limitantes que tiene el lograr hacer que este aprendizaje de participación que se viene realizando en la comuna de Doñihue, se reafirme como un proceso de colaboración sistemática entre el municipio y la comunidad que permita una gestión local participativa.

Esto significa un tipo de participación donde la comunidad tenga real influencia en el proceso de toma de decisiones dentro del sistema político local.

Los actuales esfuerzos por modernizar la Gestión Pública tienen por objetivo, entre otros, acercar eficientemente el Estado a las necesidades de las personas y establecer espacios de interlocución entre ambas instancias a través de la promoción del ejercicio de los derechos ciudadanos.

Para ello, los municipios en general, disponen de una estructura organizacional y una gestión que no responde a los nuevos desafíos y atribuciones que hoy por hoy se vive en el ámbito municipal.

La estructura actual de los gobiernos locales se conforma a través de una serie de procedimientos que no responden a ningún estudio técnico de planificación estratégica que los respalde y que considere las realidades propias de la comuna y los

desafíos que en el futuro le corresponde enfrentar. Esta breve mirada con relación a la gestión pública y, en especial, a la municipal, refleja un panorama que rápidamente debe variar. En esta dirección apuntan los esfuerzos y los avances que se materializan a través de la reforma a la Ley orgánica de municipalidades y las diversas acciones que viene desarrollando la SUBDERE a través de su Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM).

Ambos esfuerzos se orientan a fortalecer la gestión local, con un conjunto de normativas en lo que a la ley respecta, y apoyo técnico expresado en estudios, planes de desarrollo, en cuanto PROFIM. Todas estas transformaciones en este campo son de una necesidad imperiosa. La complejidad y diversidad del desarrollo comunal demanda una institucionalidad municipal con una gestión moderna y eficiente, en la cual tanto su organización como los procedimientos resulten funcionales a los objetivos estratégicos que sostenga el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

Cualquier estrategia de desarrollo comunal no se puede diseñar sin desconocer la evolución que ha evidenciado el gobierno local, principalmente cuando éste ha experimentado fuertes transformaciones en el campo de sus funciones, tanto en lo relativo a las tareas genéricas que toda organización municipal debe desarrollar en una comuna, como en lo particular referido a las propias condiciones del rol y la misión municipal acorde a las características de su comuna.

La pregunta a responder es, ¿cuáles son los atributos institucionales que el municipio debe poseer para desarrollar sus funciones eficaz y eficientemente, en un contexto de participación ciudadana?.

En este sentido, los municipios cuentan sin duda con un conjunto de capacidades y potencialidades técnicas, humanas y organizacionales para avanzar en la materialización de estas opciones estratégicas (lo que llamaremos capacidad local), pero también es cierto que, junto a éstas, existe un conjunto de factores limitantes que

es necesario enfrentar y superar. Esto sin duda fortalece la dinámica democrática, entendida como un proceso de participación, y no como un mero instrumento político.

Comparativamente hablando, este sistema organizacional llamado municipalidad cuenta con significativas fortalezas y oportunidades para consolidar un sólido proceso de modernización institucional. Los municipios no poseen una imagen corporativa clara, definida y compartida; en muchos casos, se trata de un desconocimiento de la misión institucional y, por tanto, no existe una guía estratégica que oriente la labor de cada una de sus unidades internas.

Esto genera diversos problemas de gestión, entre los que destacan la dificultad para establecer comunicaciones y coordinaciones internas más allá de los aspectos puramente formales, reglamentarios o de actividades estandarizadas, donde también se incorpora la activa participación de los diferentes actores locales.

Asimismo, otro de sus defectos radica en que, a falta de una visión integradora donde cada área pueda encontrar su sentido y aporte a una tarea global, se produce una baja de la credibilidad interna respecto del quehacer municipal y de su impacto efectivo sobre la comunidad. De alguna manera, se ha generado un sentido común en el que se afirma que es difícil que un intento creativo o innovador pueda romper con las prácticas mecánicas y burocráticas surgidas como fruto de un desempeño ausente de todo proyecto institucional.

A este esfuerzo por modernizar la gestión pública local se debe complementar la necesidad de generar procesos tendientes a potenciar la participación ciudadana, en tanto participación democrática capaz de insertarse en la lógica política de la gestión municipal y establecer instancias de encuentro para establecer el tipo de participación en torno a la asignación y financiamiento de los recursos, en la evaluación de la

gestión, en definitiva, potenciar no sólo la descentralización a nivel del aparato municipal, sino expandirla para contar con una participación real y constructiva, de manera que el ciudadano pueda transformarse en actor de la gestión pública local. En definitiva, no tiene sentido implementar descentralización meramente administrativa si éstas no son funcionales para la participación.

En el ámbito municipal es clave para establecer nuevos tipos de relación Estado - comunidad, lo que no sólo es un desafío para los municipios sino que también para la sociedad civil, en cuanto requiere cambios sustanciales en su cultura participativa, se trata en definitiva, de transitar de lo reivindicativo a lo propositivo para la resolución de sus problemas.

3.- FORMULACION DEL PROBLEMA

3.1. Relación municipio - comunidad

Para los habitantes de la comuna de Doñihue, el Estado no es solamente una institución súper estructural y centralizada, ubicada muy arriba de sus espacios cotidianos, sino que también posee una existencia cercana y vivencial. La interpretación que ellos hacen de la institucionalidad tiene un cuerpo y una dinámica concreta que afecta cotidianamente a sus vidas.

Esta percepción la constituye la municipalidad, expresión local del Estado. El municipio, más allá de su figura institucional, es un cuerpo conformado por capacidades individuales llamados profesionales, técnicos, otros, que representan al Estado en el ámbito local, con los cuales los vecinos establecen relaciones "cara a cara". Esta situación tiende a agudizarse en comunas con altas carencias sociales, donde la presencia de la imagen estatal no posee otras formas de expresión que no sean el municipio, centrando sus reivindicaciones sólo a esta instancia. De esta manera por su intermedio se canaliza la acción social de la comunidad. Este escenario lo ubica como el único actor en la comuna que tiene la posibilidad con ciertas ventajas comparativas en la labor de articular la gestión de desarrollo comunal.

Para lograr una propuesta de relación con la comunidad (es decir, el tema de la participación local), es preciso posesionarse de la evaluación que realiza la población del quehacer municipal. Para esto, es preciso visualizar algunas variables que, concatenadas, nos puedan entregar interesantes pistas para entender como miden los vecinos la gestión local. El enjuiciamiento que los vecinos realizan, se basa en ciertos objetos, procesos o situaciones, de manera que juzga con relación a ciertas expectativas. Esta evaluación suele organizarse en torno a una oposición central respecto de la cual se sitúa. Por ejemplo: vínculo bueno o malo, cercano o distante,

cálido o frío. La oposición se refiere, en consecuencia, a una propiedad que se considera que la relación debiera satisfacer prioritariamente.

Se trata, en definitiva, de plantearse la formulación del problema desde su cultura, lenguaje y conocimiento, dimensiones de las cuales surgen las siguientes variables de la evaluación que realiza la comunidad hacia la gestión municipal:

A) Espacio: La relación que establece el municipio (en tanto gobierno local) con la comunidad se desarrolla en diversos espacios que son determinados por el requerimiento demandado, que a su vez genera procesos y situaciones por las cuales la gestión resulta positiva o negativa.

B) Eficiencia: Se evalúa lo que el municipio hace, como lo que deja de hacer; la eficacia depende de las expectativas existentes respecto de los dominios en que debe realizarse la acción del municipio como de las actividades, estructura y estilos de gestión. Lo interesante de este ámbito está dado por el aspecto relacionado a la calidad de las prestaciones. Muchas veces los productos o servicios no son tan fácilmente evaluables en términos de su excelencia.

De allí el esfuerzo, por parte del municipio, de explicitar a través de su gestión, los mecanismos que operan en la calidad y entrega de un servicio social determinado. Si bien la eficiencia opera en la evaluación desde la comunidad al municipio, ésta también penetra a la dinámica interna municipal produciendo lo que llamamos "reducción de unidad", ya que el municipio está constituido por una serie de instancias y funcionarios que deben articularse entre sí, de manera que la necesaria jerarquización no es fácil, debido a los altos niveles de crecimiento de la estructura municipal. En este sentido adquiere relevancia el tema de la coordinación interna municipal (dimensión de la llamada "mitología municipal").

C) Legitimidad: Otra variable en cuestión, dentro del tema evaluación comunidad - municipio, es aquel que tiene que ver con los elementos por las cuales la comunidad establece legitimidad a la gestión municipal. En tal sentido es preciso diferenciar procesos tendientes a legitimar la gestión y los procesos tendientes a definir estados legales de la gestión. La legitimidad debe ser entendida como la aceptación y consenso que logra el municipio entre los vecinos; se trata, de dar eficacia en la solución de los problemas sociales que aquejan a la comuna. De acuerdo a esta reflexión, es posible inferir que la municipalidad ha experimentado más bien un proceso relacionado a la dimensión de legalidad (elecciones democráticas, consejo municipal, CESCO, etc.) y no en legitimidad, que está más vinculado al tipo de gestión democrática que se establece.

4.- PROPOSITO (alcance o finalidad)

4.1.- Caracterización de la participación organizada.

Tomando trabajos del ILPES (Finot,1998) es posible realizar la siguiente caracterización:

A.- La existencia en las comunas de un conjunto de grupos organizados que mantienen vínculos cotidianos y constantes con el gobierno comunal.

B.- Un caudal de diversas experiencias de participación generadas desde los gobiernos locales, demostrando voluntad y capacidad de movilizar participación, tanto de parte de las organizaciones como del municipio. Para ambos (comunidad y municipio) este bagaje es inconsciente y requiere ser sistematizado.

C. Gran parte de estas experiencias se descuelgan de programas diseñados desde el nivel central, de lo cual es posible definir dos tendencias: primero que los "diseños centrales" implican modelos de participación que delimitan cómo, cuando y en que forma deben participar los vecinos, los que muchas veces no son asimilables con los objetivos de la gestión municipal. En segundo lugar, la tendencia de la "modificación y adecuación" que hace el municipio para poner su sello propio a dichos programas.

D. La detección de ciertos espacios centrales de participación, que hoy resultan anacrónicos a las nuevas demandas, como el caso de la naturaleza de las Juntas de Vecinos. Al respecto se puede señalar: la gran disparidad respecto a la eficacia de las JJVV; que las JJVV tienden a centrarse en la resolución de problemas contingentes, no teniendo una visión global de los problemas de la comunidad y que tienen serias dificultades de relación e integración de las prácticas y objetivos de otros grupos organizados en torno a temas específicos.

E. La existencia de planes de desarrollo comunitario, en los cuales existe consenso en que la participación comunitaria ha resultado al nivel del diagnóstico y la prioridad de necesidades, pero inexistente en su fase factibilidad, implementación y evaluación.

5.- Variables, indicadores, código

En el inicio de un nuevo milenio se plantea un orden mundial en el que la globalización y la competitividad, factores nucleares de la presente situación, quedaron consagrados como valores fundamentales, dejando atrás el proteccionismo del bienestar colectivo y la planificación, estableciendo nuevas relaciones en el escenario social.

En estos términos, la mundialización de la economía reduce el papel de los estados y permite a las grandes compañías una estrategia de desplazamiento de rentas hacia los beneficios en detrimento de los gastos sociales.

El rasgo diferencial con respecto a las expresiones anteriores de internacionalización del capital, radica en que escapa al control de los Estados-nación las condiciones generales de producción, dando como resultado el fin del pleno empleo y la creciente reducción de las políticas sociales.

El rol del Estado es redefinido perdiendo su capacidad reguladora y su soberanía económica y política, desertando de sus responsabilidades fundamentales con consecuencias políticas y sociales graves. Se aceleran las tendencias hacia una progresiva subordinación de las políticas públicas a la lógica de los criterios de mercado, privatización del poder estatal por la erosión de la autonomía de los políticos electos y de los partidos políticos, y refuerzo del poder estructural de los sectores líderes empresariales.

La estructuración de los planes económicos tendientes a cumplir con los compromisos asumidos con el FMI y el BID, entre otros, pone el acento en la reforma del Estado que consiste en privatizaciones, ajuste, desregulación.

En el marco de una economía globalizada, los Estados-nación sólo pueden mejorar la competitividad internacional de sus economías nacionales mediante una autolimitación de su propia capacidad de intervención, lo que justifica políticas que dañan la cohesión social y ponen a prueba la estabilidad democrática de la sociedad.

En este caso, resulta más conveniente una política que adapte la economía nacional a las condiciones de la competencia global. Pero estas medidas para nada cambian el marco global de la economía internacional, ya que no representan de ninguna manera la solución ideal al problema de los costos sociales, aunque los mantenga en límites aceptables. Se mire como se mire, la globalización de la economía destruye la constelación histórica que el compromiso social del Estado hizo posible en su momento.

Por los efectos excluyentes de las políticas de ajuste y neoliberalismo económico ésta situación social se agrava cada vez más en América Latina. Los impactos negativos sobre el empleo y los ingresos, contribuyeron a aumentar la brecha entre ricos y pobres y a extender la crisis social a otros sectores. La desorganización social que se produce tras la destrucción de empleos y de derechos, es exacerbada por la extensión de la delincuencia- la expresión más radical de la pérdida de los horizontes éticos- reforzando, a su vez, la fragmentación social.

La ciudadanía, realidad inacabada en América Latina, corre el riesgo de debilitarse aún más en este contexto. La presión se dirige a desnacionalizar las sociedades-estados que no culminaron su proceso de democratización o dichos procesos fueron bloqueados. La "participación ciudadana", que presupone comunidades culturalmente

homogéneas, se enfrenta por tanto al límite de ciudadanías cada vez más restringidas y diferenciadas, no solo por factores subjetivos, sino por diferencias socioeconómicas crecientes.

Si bien este ajuste se realiza para hacer frente a los compromisos externos, se presenta ante la sociedad como necesaria y única alternativa para impedir el caos hiperinflacionario, transfiriendo a las familias y la comunidad responsabilidades referidas a la cobertura de necesidades básicas que pertenecían a la esfera pública.

A partir de las reformas del Estado que se inician a fines de los 70 y se profundiza en los 90 el gobierno nacional traslada estas competencias a los gobiernos provinciales y éstos a su vez a sus municipios en un marco de descentralización y mayor participación ciudadana como uno de los factores de la consolidación del sistema democrático.

Estos límites pueden, sin embargo, ser visualizados como desafíos. La difuminación de las fronteras del poder obliga a reformular el ámbito de las prácticas sociales que se orientan a ejercer influencia sobre aquél. La invasión de la mercantilización en las relaciones sociales lleva a conceder expresa atención a la institucionalización de lugares y espacios sociales de tipo comunitario, donde los individuos puedan establecer libremente sus finalidades y desarrollar las prácticas adecuadas para alcanzarlas.

En la nueva relación Estado-mercado-sociedad civil que promueve el libre mercado y las políticas neoliberales se produce una redefinición de la concepción de política social: de una concepción de política universalista, centralizada y de financiamiento de la oferta se pasa a otra de políticas focalizadas, de carácter descentralizado.

La forma estatal descentralizada no significa necesariamente una vía política local cualitativamente más democrática, sino a la existencia de limitaciones que remiten a las condiciones sociales y económicas y, a la vida política local de cada lugar.

Descentralizar puede significar el fortalecimiento de lo local en lo institucional o el rol de contención y de descarga de la crisis hacia abajo donde a algunas ciudades se les asigna la gestión de las consecuencias sociales de las decisiones económicas del gobierno central, transformándolo en receptor directo de la protesta ciudadana, enfrentando los efectos de la crisis, el ajuste y la recesión económica.

El agravamiento de la situación social por la desestructuración de las economías regionales y la expansión del desempleo hacen que el municipio tenga que ocuparse crecientemente de la política social constituyéndose en la cara más inmediata de un estado en retirada y en objeto de demandas que muchas veces no se corresponden ni con las competencias que se le asignan formalmente, ni con sus recursos reales. Se identifica así un nuevo modelo de gestión a nivel local , con iniciativas espontáneas de la sociedad que el Estado refuerza o iniciativas del Estado que la sociedad refuerza, todas ellas, vinculadas a la satisfacción de demandas sociales básicas.

La descentralización supone competencias de hecho o de derecho lo que significa mayor presión para las comunas. Con la descentralización el Estado nacional desplaza la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia las comunas, en un proceso en donde los municipios tiene que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con recursos similares o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias.

A la gestión de los servicios urbanos tradicionales se le unen los de salud, educación, y asistencia a grupos de riesgo. Y esta necesidad de mayor respuesta, implica a la vez, la de contar con mayor capacidad de gestión. Esta reformulación y redefinición de

responsabilidades se instalan como un conjunto de hechos consumados antes que se los institucionalice y los actores sociales se deben ir acomodando de acuerdo a las circunstancias y demandas más urgentes.

Las mayores competencias con menores recursos llevan a tener que hacer más eficiente la gestión, adecuando a ello estructuras, procesos y recursos organizacionales, mostrando las limitaciones del modelo político tradicional basado en punteros y en el clientelismo, así como la disposición de la sociedad civil a participar en otras vías.

El impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local ha generado un conjunto de nuevas oportunidades, pero además, enfrenta a los gobiernos municipales con nuevos problemas para los cuales no estaban preparados.

Los problemas se vinculan con la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales, en especial en los aspectos referidos a la formulación e implementación de programas sociales, que puedan dar respuesta a las demandas de la población más afectada por estas transformaciones y con la localización de las demandas de los ciudadanos.

De esta manera, para la gestión municipal se presenta la necesidad de incorporar mecanismos de evaluación de políticas, que contemplen tanto el análisis previo a la implementación de los programas, como la instrumentación de mecanismos de seguimiento y monitoreo permanente de los mismos. A su vez, resulta necesario desarrollar sistemas de evaluación y de impacto que contemplen la opinión de los beneficiarios de las políticas que, aún en el plano local, no siempre tienen una directa vinculación con quienes las implementan.

La capacidad de gestión social de los gobiernos locales está vinculada directamente con la capacidad de cubrir las expectativas y necesidades de la población local y la capacidad de co-responsabilizar a la propia sociedad tanto en el control como en la implementación de las políticas sociales. Para ello, resulta necesario establecer redes de conexión con las nuevas formas de organización social (ONG, entidades intermedias, organizaciones de base, iglesias, etc.) que interactúan en la gestión pública tanto en el nivel de control como en el nivel de aplicación de algunas políticas.

De este modo, sobre el espacio político se desarrolla una combinación de demandas que, nuclea nuevas formas como los movimientos sociales que circunscriben sus acciones a hechos puntuales, con demandas tradicionales referidas al mundo del trabajo y las condiciones sociales, y demandas por necesidades básicas.

Los cambios producidos en la relación Estado-sociedad han modificado las pautas de funcionamiento del aparato público local y de los actores sociales, potenciando el surgimiento de un conjunto heterogéneo de organizaciones desarrolladas desde la propia sociedad civil.

Pero la efectiva realización de políticas sociales en el gobierno municipal no depende exclusivamente del grado de profesionalización del equipo que la lleva adelante, ni de la voluntad política del intendente o de las intervenciones de las organizaciones sociales. La aplicación de programas y políticas sociales se concreta en la articulación que se dé entre los planos técnicos, políticos y sociales: la capacidad técnica o nivel de profesionalización de la administración, los estilos de gestión política y los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil.

La tendencia hacia el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad local presupone una mayor articulación entre municipio y sociedad a partir del efectivo

fortalecimiento de las organizaciones sociales. Si se produce un desentendimiento del gobierno municipal que carga de responsabilidades a las organizaciones sin recursos ni capacidades o un intento de "cooptación" de las mismas, se estaría descentralizando sólo los problemas y no aumentando la capacidad de gestión.

En una sociedad fragmentada y desmovilizada que en circunstancias determinadas y, especialmente a nivel local, se organiza en función de algunos reclamos o propuestas, se plantea un nuevo escenario local con nuevos actores sociales que obligan a un análisis profundo respecto del rol del municipio en materia social, las organizaciones involucradas y las perspectivas de trabajo en conjunto en el ámbito local.

Aquí aparece el desafío para los gobiernos municipales: tratar de articular sus acciones con esa parte de la sociedad organizada fortaleciendo sus vínculos a fin de ampliar el modelo de gestión municipal a algo más que sólo el equipo de gobierno de turno. (Arroyo; 1997)

Arroyo, 1997

6.-. OBJETIVOS

6.1.- General:

Realizar una evaluación de la participación ciudadana en la gestión local, en la comuna de Doñihue.

Para iniciar las bases para una nueva propuesta de relaciones es preciso configurar un cuadro de premisas que expresan elementos a potenciar por el nuevo plan en cuestión:

Las actuales administraciones han logrado crear un bagaje (inconsciente) de saberes, en el campo institucional y de gestión (capacidad local), que le permiten en la actualidad plantear nuevos esquemas de trabajo que se expresen en acercar al municipio a la gente.

Es así como la estrategia a definir demanda y es un desafío de creatividad para el recurso humano existente al interior de los municipios, como asimismo, al interior de la comunidad. De manera que la capacitación posee una fragmentación, por un lado, hacia al interior del municipio y por otra, a la constitución de una franja de dirigentes sociales capaces de dirigir este proceso desde afuera del municipio.

6.2.- ESPECIFICOS:

6.2.1.- Aplicar encuesta a 845 habitantes de la comuna de Doñihue.

6.2.3.- Realizar paneles temáticos con grupos focalizados tales como, dirigentes vecinales, organizaciones, municipio, etc.

6.2.4.- Recopilar información bibliográfica relacionada con la municipalidad y la participación ciudadana.

6.2.5.- Revalorizar la participación como factor central de la legitimación; es decir, del carácter democrático del gobierno comunal (dimensión institucional).

Este marco entiende la idea de participación como piedra angular en el diseño y puesta en marcha de un modelo político democrático para la comuna, que supone redefinir las relaciones entre los vecinos y el municipio y rearticular sus relaciones con la instauración de una institucionalidad adecuada para estos fines. Mas allá de un enfoque netamente funcional, que entiende a la participación en exclusiva relación a los objetivos de impacto de los diversos programas sociales. En resumen y a manera de conclusión. el problema se expresa en lo débil y deficitario de las condiciones de participación organizadas en los objetivos de la democracia local, siendo lo central la capacidad de la comunidad organizada de percibir y actuar con una visión más global y articulada de la realidad comunal.

7.- MARCO TEORICO

La relación que establecemos desde el municipio debe fortalecer procesos de identidad, es decir, la posibilidad de que la solución a los problemas adquiera connotaciones colectivas.

Para esto es preciso volver a la noción de Barrio y no de unidad vecinal por las limitaciones que esta definición trae consigo. El Barrio más que un espacio territorial (como lo es la Unidad vecinal) es sobre todo un tejido construido social y cotidianamente por sus habitantes, por aquellos que son próximos, por los vecinos. Los barrios construyen identidades e historias, crean lazos y vínculos.

El municipio debe visualizar a los diversos actores que intervienen en la vida de nuestros barrios. El desafío es lograr poseer una mirada que nos permita descubrir qué hacen, cómo lo hacen, cuando lo hacen. Solo así es posible trabajar superando la diferenciación entre organizados y no organizados, coordinándolos en instancias de acuerdos para mejorar la vida del barrio, de manera de dotar a los vecinos de mecanismos que posibiliten su acercamiento a las decisiones fundamentales. Se trata de transitar desde la participación social simbólica a la participación social real y efectiva.

En otras palabras hacemos alusión a la planificación participativa como detonador de espacios en la toma de decisiones, o mejor dicho, gestión participativa que se materializa en la incorporación de la gente en un modelo propositivo de gestión de las acciones en lo social. De ser así, la estrategia a elaborar debe aceptar que los actores sociales de la comuna hacen opciones al mismo tiempo que están condicionados socialmente. De manera que la estrategia debe mostrar espacios, así el actor intentará aprovechar las oportunidades existentes en el sistema comunal, teniendo en cuenta sus capacidades, mejorar su situación o, al menos, no deteriorarla.

Deben ser búsquedas de un desenvolvimiento exitoso en las circunstancias prácticas de la vida cotidiana (de allí la necesidad de considerar el elemento comunicacional como un factor clave en esta nueva relación). El municipio necesita incorporar a su gestión, una estrategia que oriente las ideas centrales que direccionan la intervención social, económica, cultural en la comuna.

Teoría general de sistemas

En general los sistemas están sustentados sobre el hecho de que ningún sistema puede existir aislado completamente y siempre tendrá factores externos que lo rodean y pueden afectarlo, por lo tanto podemos referir a Muir citado en Puleo (1985) que dijo: "Cuando tratamos de tomar algo, siempre lo encontramos unido a algo más en el Universo". (p. 26).

Puleo define sistema como " un conjunto de entidades caracterizadas por ciertos atributos, que tienen relaciones entre sí y están localizadas en un cierto ambiente, de acuerdo con un cierto objetivo". (p. 29).

Una entidad es lo que constituye la esencia de algo y por lo tanto es un concepto básico. Las entidades pueden tener una existencia concreta , si sus atributos pueden percibirse por los sentidos y por lo tanto son medibles y una existencia abstracta si sus atributos están relacionados con cualidades inherentes o propiedades de un concepto.

Los atributos determinan las propiedades de una entidad al distinguirlas por la característica de estar presentes en una forma cuantitativa o cualitativa.

Los atributos cuantitativos tienen dos percepciones: La dimensión y la magnitud. La dimensión es una percepción que no cambia y que identifica al atributo, para lo cual

se utilizan sistemas de medida basado en unidades o patrones, tales como el CGS, MKS, etc.; ejemplos de dimensión son Kg., tamaño, sexo, color, etc.

La magnitud es la percepción que varía y que determina la intensidad del atributo en un instante dado de tiempo, para lo cual se utilizan escalas de medida, tales como: la nominal, la ordinal, la de intervalo y la de razón, ejemplos de magnitud son: 30 Kg., 20 empleados, etc.

Las relaciones determinan la asociación natural entre dos o más entidades o entre sus atributos. Estas relaciones pueden ser estructurales, si tratan con la organización, configuración, estado o propiedades de elementos, partes o constituyentes de una entidad y son funcionales, si tratan con la acción propia o natural mediante la cual se le puede asignar a una entidad una actividad en base a un cierto objetivo o propósito, de acuerdo con sus aspectos formales (normas y procedimientos) y modales (criterios y evaluaciones).

El ambiente es el conjunto de todas aquellas entidades, que al determinarse un cambio en sus atributos o relaciones pueden modificar el sistema.

El objetivo es aquella actividad proyectada o planeada que se ha seleccionado antes de su ejecución y está basada tanto en apreciaciones subjetivas como en razonamientos técnicos de acuerdo con las características que posee el sistema.

La idea de la teoría general de sistemas fue desarrollada por L. Von Bertalanffy alrededor de 1930, posteriormente un grupo de personas unieron sus inquietudes en lo que se llamó la Sociedad para la Investigación de Sistemas Generales, establecidas en 1954 junto con Anatol Rapoport, Kenneth Boulding, Ralph Gerard y otros.

Al estudiar la teoría de sistemas se debe comenzar por las premisas o los supuestos subyacentes en la teoría general de los sistemas. Boulding (1964) intentó una síntesis de los supuestos subyacentes en la teoría general de los sistemas y señala cinco premisas básicas.

Dichas premisas se podrían denominar igualmente postulados (P), presuposiciones o juicios de valor.

P1. El orden, la regularidad y la carencia de azar son preferibles a la carencia de orden o a la irregularidad (caos) y a la existencia de un estado aleatorio.

P2. El carácter ordenado del mundo empírico hace que el mundo sea bueno, interesante y atrayente para el teórico de los sistemas.

P3. Hay orden en el ordenamiento del mundo exterior o empírico (orden en segundo grado): una ley de leyes.

P4. Para establecer el orden, la cuantificación y la matematización son auxiliares altamente valiosos.

P5. La búsqueda de la ley y el orden implica necesariamente la búsqueda de los referentes empíricos de este orden y de esta ley. (p. 25).

El teórico general de sistemas no es tan sólo un investigador del orden en el orden y de las leyes de leyes; busca las materializaciones concretas y particularistas del orden abstracto y de la ley formal que descubre.

La búsqueda de referentes empíricos para abstraer un orden y leyes formales puede partir de uno u otro de los dos puntos iniciales, el origen teórico y el empírico. El teórico de sistemas puede comenzar con alguna relación matemática elegante y luego

indagar a su alrededor el mundo empírico para ver si puede encontrar algo que encaje en esa relación, o puede comenzar con algún orden empírico cuidadosa y pacientemente elaborado en el mundo de la experiencia y luego registrar el mundo abstracto de la matemática hasta encontrar alguna relación que lo ayude a simplificar ese orden o a relacionarlo con otras leyes con los cuales esta familiarizado.

En consecuencia, la teoría general de los sistemas, al igual que todas las ciencias verdaderas, se basa en una búsqueda sistemática de la ley y el orden en el universo; pero a diferencia de las otras ciencias, tiende a ampliar su búsqueda, convirtiéndola en una búsqueda de un orden de órdenes, de una ley de leyes. Este es el motivo por el cual se le ha denominado la teoría general de sistemas.

Características de la Teoría General de Sistemas

Según Schoderbek y otros (1993) las características que los teóricos han atribuido a la teoría general de los sistemas son las siguientes:

Interrelación e interdependencia de objetos, atributos, acontecimientos y otros aspectos similares. Toda teoría de los sistemas debe tener en cuenta los elementos del sistema, la interrelación existente entre los mismos y la interdependencia de los componentes del sistema. Los elementos no relacionados e independientes no pueden constituir nunca un sistema.

Totalidad. El enfoque de los sistemas no es un enfoque analítico, en el cual el todo se descompone en sus partes constituyentes para luego estudiar en forma aislada cada uno de los elementos descompuestos: se trata más bien de un tipo gestáltico de enfoque, que trata de encarar el todo con todas sus partes interrelacionadas e interdependientes en interacción.

Búsqueda de objetivos. Todos los sistemas incluyen componentes que interactúan, y la interacción hace que se alcance alguna meta, un estado final o una posición de equilibrio.

Insumos y productos. Todos los sistemas dependen de algunos insumos para generar las actividades que finalmente originaran el logro de una meta. Todos los sistemas originan algunos productos que otros sistemas necesitan.

Transformación. Todos los sistemas son transformadores de entradas en salidas. Entre las entradas se pueden incluir informaciones, actividades, una fuente de energía, conferencias, lecturas, materias primas, etc. Lo que recibe el sistema es modificado por éste de tal modo que la forma de la salida difiere de la forma de entrada.

Entropía. La entropía está relacionada con la tendencia natural de los objetos a caer en un estado de desorden. Todos los sistemas no vivos tienden hacia el desorden; si los deja aislados, perderán con el tiempo todo movimiento y degenerarán, convirtiéndose en una masa inerte.

Regulación. Si los sistemas son conjuntos de componentes interrelacionados e interdependientes en interacción, los componentes interactuantes deben ser regulados (manejados) de alguna manera para que los objetivos (las metas) del sistema finalmente se realicen.

Jerarquía. Generalmente todos los sistemas son complejos, integrados por subsistemas más pequeños. El término "jerarquía" implica la introducción de sistemas en otros sistemas.

Diferenciación. En los sistemas complejos las unidades especializadas desempeñan funciones especializadas. Esta diferenciación de las funciones por componentes es

una característica de todos los sistemas y permite al sistema focal adaptarse a su ambiente.

Equifinalidad. Esta característica de los sistemas abiertos afirma que los resultados finales se pueden lograr con diferentes condiciones iniciales y de maneras diferentes. Contrasta con la relación de causa y efecto del sistema cerrado, que indica que sólo existe un camino óptimo para lograr un objetivo dado. Para las organizaciones complejas implica la existencia de una diversidad de entradas que se pueden utilizar y la posibilidad de transformar las mismas de diversas maneras. (pp. 42-43)

Dadas estas características se puede imaginar con facilidad una empresa, un hospital, una universidad, como un sistema, y aplicar los principios mencionados a esa entidad. Por ejemplo las organizaciones, como es evidente, tienen muchos componentes que interactúan: producción, comercialización, contabilidad, investigación y desarrollo, todos los cuales dependen unos de otros.

Al tratar de comprender la organización se le debe encarar en su complejidad total, en lugar de considerarla simplemente a través de un componente o un área funcional. El estudio de un sistema de producción no produciría un análisis satisfactorio si se dejara de lado el sistema de comercialización.

La significación de estos procesos dependen de los actores presentes en cada ciudad y a su vez, de la propia estructura social de esa ciudad. Por lo tanto, las decisiones sobre las cuestiones locales se toman en base a la correlación de fuerzas de los actores locales, que constituyen una estructura local de poder.

Schoderbeck, 1993 (pág. 42-43)

El poder local es la base socio-política del gobierno local, en el cual el municipio, es la unidad fundamental de la gestión local. Por su intermedio, la ciudad, unidad urbano-material, económico y social, adquiere unidad político institucional.

La gestión urbana es la articulación de diversos recursos (humanos, financieros, organizacionales, políticos, naturales) que configuran un proceso global para hacer frente a la producción, funcionamiento y mantenimiento de la ciudad, a los fines de satisfacer las necesidades de bienes de consumo individuales y colectivas de los distintos sectores de la población.

En la articulación de estos procesos en el que intervienen diferentes agentes (públicos o privados), se ponen en juego intereses, contradicciones y conflictos que supone la elección de alternativas. De manera que la gestión pública urbana es generadora de distintos productos, como la elaboración de políticas, su concreción en programas y ejecución en proyectos, dentro de una organización de posiciones y relaciones de acuerdo a las circunstancias locales y coyunturales. (Herzer, Pérez; 1993)

En nuestros tiempos, la combinación de reforma del Estado y globalización acentúa una nueva dinámica en gobiernos locales con mayores competencias y con similares recursos, pero, a la vez, con una mayor evaluación por parte de la sociedad.

Este proceso lleva a descentralizar competencias y obliga a un ajuste de cuentas fiscales a niveles locales y al aumento de demandas y de evaluación por parte de las sociedades civiles locales. Lo que indica que se está modificando un modelo de gestión tradicional de los municipios y su forma de relación con la sociedad local a partir de lógicas territoriales, horizontales.

Herzer, Pérez, 1993

8.- DEMANDA SOCIAL COMUNAL: LA LECTURA MUNICIPAL.

Así como la comunidad evalúa la gestión considerando ciertas variables, la municipalidad también posee una interpretación de lo que la comunidad le demanda.

Esta interpretación se traduce en los respectivos modelos de gestión por los cuales se canaliza la intervención municipal. Es así, desde un punto de vista histórico y considerando el elemento de que el municipio es el Estado para la comunidad, podemos llegar a concluir que los sectores carenciados demandan protección del Estado, lo que se traduce en tener también un municipio protector, este carácter es lo que define la relación con la comunidad y por ende la concepción que poseen los municipios acerca de lo que es la participación.

Al hablar de municipio protector, hacemos alusión a la manera de abordar los déficits sociales presentes en las comunas, formas que adquieren en asistencialidad para operar la demanda.

Esto tiene una fuerte repercusión a la hora de establecer criterios y prioridades en la inversión social municipal (ejemplo: solo basta observar los programas sociales que existen y que son siempre los mismos y por otro lado replantearnos la labor del Depto. Asistencia Social y otros).

Del mismo modo debemos considerar el elemento de la cobertura, al estar permanentemente cubriendo déficits la capacidad de gestión del municipio tiende a agotarse rápidamente de manera que es preciso buscar la conjunción de diversos actores que permitan ampliar el plano de la cobertura.

En este sentido, es preciso replantear el tema de la relación con las Organizaciones No Gubernamentales y el carácter que tienen ciertas unidades municipales (ej: DIDECO, OCCC), como agentes de promoción y participación. De acuerdo a lo

anteriormente planteado, el punto para la reflexión lo encontramos en el hecho de preguntarnos en que momentos la inversión pasa de cubrir déficits a ser una inversión para el desarrollo. Lo que nos lleva, a su vez, a plantearnos el tema de la profesionalización de la gestión municipal, al introducir el carácter político y técnico de la relación municipio - comunidad. Se trata de la posibilidad de insertar a nuestros quehaceres específicos metodologías tendientes a analizar la eficacia y al mismo tiempo la coherencia de las medidas del municipio.

La configuración de esta nueva lógica de gestión nos llevará a la respuesta frente a la inversión, ya que al definir técnicas e instrumentos validados para una evaluación de carácter cualitativo logramos establecer la relación costo - impacto, como nuevo eje de la inversión social municipal. En esta perspectiva la localización y focalización adquiere un nuevo sentido, aquel en el cual la gestión municipal se genera a partir de un modelo de intervención social territorial.

En los municipios existen los insumos necesarios para proponerse una gestión integrada de programas y proyectos sociales con la comunidad, de manera de avanzar en una estrategia de desarrollo comunitario.

El tema es que si bien los municipios poseen este bagaje, no cuentan con un proceso de sistematización interna que les permita la elaboración de un Modelo de Gestión que dé cuenta de la relación con la comunidad.

La desburocratización y los requerimientos de eficacia y eficiencia orientaron el desarrollo local y el planeamiento estratégico con una mayor ingerencia municipal en la política social. Así, las ciudades pasan a ser centro de decisiones y estrategias propias, pasando del proyecto nacional al local, identificando proyectos en lo más micro y cercano, donde la ciudad se conecta al instante desde lo local con lo global.

En estos nuevos escenarios se articulan al mismo tiempo un aumento de las actividades municipales con un mayor protagonismo y de las expectativas de la población con fenómenos de declinación y estancamiento de comunas, de diferenciación creciente entre regiones y ciudades, huelgas y marchas de empleados públicos, cortes de rutas y explosiones sociales. De este modo se produce por un lado, una revitalización de la gestión local y por otro, el municipio aparece como un punto de concentración de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos.

El municipio va adquiriendo una intervención creciente en la cuestión social haciéndose cargo de los conflictos sociales locales, en una situación cada vez más compleja , con una pobreza más heterogénea y el reclamo constante de la población por el ejercicio de su ciudadanía y los derechos adquiridos.

De esta manera, el municipio tiene que salir a resolver estos problemas que le exigen pronta resolución a través de estilos políticos decisivos y nuevas prácticas necesarias para ejecutar políticas sociales, tratando de concertar o articular de la mejor manera las relaciones entre la gestión pública y la sociedad civil.

El principal problema que se plantea en esta situación, es en qué medida estas innovaciones son adecuadas al ajuste, descarga de tareas y responsabilidades del Estado nacional y provincial hacia las comunas o descentralización y mayor participación de los ciudadanos a través de las gestiones locales.

Es una adecuación local al ajuste nacional con lo que el Estado delega los problemas y responsabilidades o hay elementos alternativos en el mismo?

Qué fuerzas impulsan la crisis del modelo de gestión tradicional, burocrático clientelar hacia una mayor protagonismo de la gestión local?

8.1- La Participación:

A mediados de noviembre de 1991, el ejecutivo mandó un proyecto que reformaba la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. La nueva ley (N° 18.695) fue aprobada y apareció publicada en agosto de 1992.

La Ley se fundamenta en el objetivo del ejecutivo de llevar a cabo la democratización de la institucionalidad favoreciendo una descentralización y una participación efectiva de la comunidad, para lo cual se requiere de instancias territoriales modernas a nivel local.

La propuesta de la ley establece que las municipalidades estarán constituidas por el Alcalde, como máxima autoridad y por el Concejo municipal, compuesto por concejales electos directamente, con carácter normativo, resolutivo y fiscalizador. Junto a ello en cada municipio existirá un Consejo Económico y Social Comunal, compuesto por representantes de la comunidad local organizada, de carácter consultivo.

Básicamente, la participación de los vecinos se canaliza por cuatro vías, Víctor Maldonado (1992):

- 1) Generación Democrática de la representación
- 2) El Consejo Económico Social
- 3) Establecimiento de plebiscitos comunales
- 4) Participación a través de organizaciones

Señalábamos anteriormente que el desarrollo local constituye un proceso amplio que involucra diferentes actores, entre los cuales se encuentran las organizaciones

Maldonado, Víctor, 1992

sociales, el comercio, las empresas y además el gobierno local expresado en la institución de la municipalidad.

Luego del ascenso del gobierno democrático en Chile, se esperaba una alta participación de las organizaciones sociales y de otros en relación al gobierno local; sin embargo, ello no se produjo.

Las organizaciones disminuyeron fuertemente o no elevaron su participación en la gestión local, por diferentes causas. Entre ellas, la fundamental corresponde a la existencia de una concepción de la construcción local hegemonizada por la autoridad, en este caso por la autoridad municipal. La población se ubica en un plano notoriamente secundario desarrollando continuamente una actitud pasiva.

Esta forma pasiva de relación de los actores locales con el gobierno local también corresponde a un período especial vivido en Chile caracterizado por la transición a la democracia. Es decir, por una etapa en la cual comenzaba un recambio en la sociedad en sus distintas dimensiones, lo que puso a las organizaciones y a gran parte de la sociedad a la expectativa.

Asimismo la situación puso a la espera la definición o mejor dicho la redefinición del tipo de organización a desarrollar en las nuevas condiciones, presente de la misma manera, la redefinición del tipo de participación, e incluso, los temas por parte de la población frente a la instancia municipal.

Si miramos este proceso con cierta perspectiva resulta evidente además que la baja participación de la población de las comunas no sólo corresponde a un nuevo contexto poco claro en dicho período, sino de forma muy importante, a la automatización social, y a la represión y a la destrucción del tejido social ejercida después del golpe militar hasta prácticamente el último día de entrega del poder por

parte del gobierno anterior. Pasaron en ese lapso 17 años de limitaciones reales a la participación, la cual difícilmente podría haber irrumpido explosivamente al día siguiente del nuevo gobierno.

No hay que olvidar que en dicho período inicial las municipalidades mantenían sus antiguos alcaldes que venían del período militar, quienes permanecieron hasta las elecciones de concejales y alcaldes.

Vale decir aquellos alcaldes continuaron en el poder hasta un año y medio después del cambio de gobierno, proceso también mediado por la designación de alcaldes democráticos por parte del ejecutivo.

La nueva ley emanada del Parlamento, propuso un período eleccionario centrado en la elección de concejales mediante votación popular e indirectamente la votación de alcaldes para las comunas de todo el país. Ello cambió radicalmente la situación en 1992. De la inactividad de la población en las comunas se pasó a una activación en torno al tema del gobierno comunal.

La elección de alcaldes y concejales definió claramente el tipo, la modalidad de participación, que se estaba relevando en las poblaciones de los barrios. En dichos momentos álgidos, la organización a la que se involucraba la comunidad y la que define mejor la forma de participación es el apoyo a representantes, mediados por la injerencia de los partidos políticos. Es decir la participación en definitiva se orientó a ganar poder dentro del gobierno local a objeto de tener influencia en su administración.

En este proceso se convocó a toda la población en sus diferentes comunas, pero la involucración no fue mayoritaria, participando aquel porcentaje más directamente relacionado con ciertas instancias partidarias.

Luego de este análisis la cuestión relevante aquí es que el proceso de participación no tiene la significación profunda que debiera tener desde un punto de vista del desarrollo local.

Si se comprende que participación no es exclusivamente la elección de representantes al gobierno local, ésta no puede medirse en términos de números, sobre cuántos votan en la elección de autoridades. Participación es la acción de la comunidad en la vida cotidiana en una actividad de real injerencia en la determinación de futuro, donde el gobierno local regula y favorece la construcción colectiva del quehacer dentro del territorio.

Posteriormente, luego de la dinámica eleccionaria, tampoco ha estado presente un proceso de real participación. En la última parte de 1992 y en el año 1993 las municipalidades comenzaron a vivir una lenta etapa de transformaciones cuyo principal rasgo es el asentamiento de estructuras democráticas en su interior.

Precisamente el tema fundamental es una recomposición de los municipios en términos de asumir el control por parte de las nuevas autoridades, fase que no ha estado libre de tensiones e incluso de renunciaciones de alcaldes.

A todo esto es necesario agregar la presencia de un fenómeno que cada día se hace más consciente: la Corrupción. Una mala costumbre que viene del régimen dictatorial y que hoy día se hace público, e incluso con involucramiento de las nuevas autoridades democráticamente elegidas, gracias a la mayor participación y fiscalización por las nuevas instancias de poder, particularmente los concejales.

Esta etapa también ha permitido tomar conocimiento de la realidad de la población en sus diferentes necesidades y paradójicamente observar también la falta de un correlato de recursos municipales o del gobierno central en base a entregar una

atención satisfactoria a urgentes demandas, particularmente de los sectores más pobres.

Concluyendo, la dinámica vivida por el proceso de recomposición del gobierno local no ha gatillado precisamente una ascenso en la participación, salvo frente a necesidades coyunturales, como la actividad eleccionaria. Más bien la orientación del fenómeno ha llevado a un despliegue de energías al interior de los recintos municipales en un contexto actual de guerras intestinas quedando al margen procesos de envergadura dirigidos a la articulación de actores locales en torno al Desarrollo Local.

8.2- Los programas sociales nacionales

Los programas basados en políticas compensatorias de asistencia a sectores de población marginal en situación de riesgo y promoción de desarrollo económico constituyen una actividad considerable de los Estados en los últimos años, debido principalmente a las dificultades originadas por el imperio del neoliberalismo y los procesos de globalización económica, apoyados en un libremercadismo a ultranza, con su secuela de creciente desigualdad, pobreza y exclusión.

La estrategia "comunicación social" aparece en estos programas en forma constante, y está destinada a "operar sobre las aristas socio-culturales de cada programa, facilitando la incorporación por parte de la población objetivo, de conocimientos, actitudes y prácticas coherentes en las pautas programáticas que se promueven." Concreta sus acciones a través de la articulación de estrategias de comunicación masiva, comunitaria e institucional, orientadas a favorecer cambios de actitud en la población y el personal de efectores.

Para ello se creó un área de "Capacitación y fortalecimiento" en el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, cuyo objetivo es "facilitar el desarrollo de las Organizaciones de la Comunidad mediante la capacitación de los recursos humanos (..) para la profesionalización de las actividades de las Organizaciones y el tratamiento de temáticas de trascendencia social".

Esta unidad operativizaba dicho objetivo a través de cursos de "Capacitación a distancia en gestión de organizaciones comunitarias", en particular sobre "La Comunicación en las organizaciones comunitarias".

Un reconocimiento de los contenidos incluidos en los cursos, permitieron determinar que:

*Plantea un esquema de base mecanicista y simplificado de comunicación, con los siguientes elementos:

Fuente, mensaje, código, canal, emisor, receptor, casi lineal, aunque suprime las flechas de dirección, en el que adjudica el rol activo al emisor, "porque es quien dirige el mensaje, lo comunica, es el que percibe selectivamente una realidad que es diversa, es el que debe asumirse como emisor de mensajes, autorizarse a hablar públicamente, no quedarse callado."

*Privilegia la instancia de emisión ("asumirse como emisores") sobre todo la "emisión institucional".

*Simplifica la complejidad de la comunicación inmersa en relaciones sociales y culturales.

*El esquema solo incluye el espacio público proponiendo "una inserción formal en el mismo pues es en el cual se encuentra la opinión política."

*Refuerza el "estar en los medios".

*"La comunicación es un factor que permite la visibilidad social."

*Propende al protagonismo de las organizaciones y de sus representantes. Y en que éstos "adquieran poder para poder negociar más ventajosamente."

*Pocos actúan, los otros escuchan y aprenden...

*Confía en el poder de los mensajes canalizados a través de los medios de comunicación.

*Lo comunicacional se centra en lo masivo, en lo mediático, en el espacio público.

*Se vive y actúa en una realidad mediatizada construida por los medios.

*No parte de abordar la comunicación desde la vida cotidiana de las organizaciones a partir de sus propias características y de las características culturales donde se inserta.

*La estrategia comunicacional de la institución está conceptualizada desde criterios periodísticos.

8.3.- La gestión alternativa de la ciudadanía

Los habitantes de la comuna de Doñihue conforman una red. En la red no hay patrones, socios ni empleados. Hay "prosumidores" (productores y consumidores) que han reconocido la necesidad de una interdependencia amigable y solidaria para realizarse plenamente.

Favorecen la plena participación de toda persona dispuesta a trabajar por el bien común.

Para integrar un nuevo club se recurre a la experiencia de otros prosumidores, quienes brindan capacitación apropiada y distribuyen información a los nuevos integrantes.

La red y los grupos carecen de conducción. Los coordinadores son animadores que cumplen con un servicio por el que no reciben remuneración. La rotación es aconsejada para distribuir la experiencia.

No recomiendan emplear dinero en los intercambios, ni siquiera en forma parcial, ya que toda operación por sumas monetarias es alcanzada por las reglas de la economía formal (emisión de facturas, pago de tributos, aportes previsionales, etc.)

Los principios de todo tipo de red social se sustentan en aspectos comunicacionales propiamente tal:

La realización como ser humano no está condicionada por el dinero.

Busca la ayuda mutua, alcanzar un sentido de vida superior mediante el trabajo, la comprensión y el intercambio justo.

Es posible reemplazar la competencia estéril, el lucro y la especulación por la reciprocidad entre las personas.

Ajustar los actos humanos, productos y servicios a normas éticas y ecológicas antes que a los dictados del mercado.

Requiere capacitación permanente, ser productor y consumidor de bienes, servicios y saberes.

Sostiene al individuo como único responsable de sus actos, productos y servicios.

No genera dependencia alguna entre los participantes. Preserva la libre decisión.

No considera necesaria la organización formal, ya que la idea de red implica la rotación permanente de roles.

Respetar la autonomía de los grupos y propicia el principio de pertenencia a la red.

No respalda, apoya o sostiene ninguna causa ajena a la red.

Dar ejemplo con la conducta personal, guardar confidencialidad sobre lo privado y prudencia en lo público.

El progreso es consecuencia del bienestar sustentable del mayor número de personas del conjunto de las sociedades.

El esquema comunicacional es de base mecanicista, se centra en la eficacia, en la que está implícita la idea de funciones y disfunciones, más interesada en el efecto a alcanzar y en la transferencia de ciertos conocimientos más que en el significado y en la construcción de saberes que los dirigentes puedan apropiarse para iniciar auténticos procesos de autogestión y desarrollo.

"La teoría matemática de la información es básicamente una teoría sobre la transmisión óptima de los mensajes. De base mecanicista, el esquema que lo representa ilustra el hecho de que en cada proceso comunicativo existe siempre una fuente, un transmisor (los medios), un canal, un mensaje, un receptor. Como tal el mensaje es comprendido por el destinatario." (ECO, 1972, citado por Wolf, 1987, p. 128)

Este esquema analítico del cual existen variadas versiones con ligeras variaciones, permea constantemente las propuestas de comunicación, "probablemente ayudado por su aplicabilidad a fenómenos muy heterogéneos" (Wolf, 1987, p. 128).

"Este es un modelo informacional que tiene límites muy importantes, con "graves lagunas" y desequilibrios especialmente en el aspecto de la significación y de sentido de lo que se comunica y del acto mismo de comunicar.

Wolf, 1987 (pág. 128)

Esto constituye un problema extraordinariamente complejo y delicado, especialmente por la real complejidad de los mecanismos de comunicación". (Wolf, 1987, p. 149 y 134).

" Los elementos comunes que integran el proceso de comunicación (emisor, receptor, mensaje, código, canal,) son conceptos que se desarrollaron dentro de la tradición racionalista, que hace énfasis en la acción y el pensamiento racional.

La incorporación de conceptos como marketing, publicidad, dirección organizacional, management, constituyen una aplicación moderna de esa tradición racionalista, y que plantea a su vez los límites o la frontera con que se enfrenta esta perspectiva para entender o explicar los fenómenos sociales. No consideran que el modelo es aplicable en situaciones restringidas". (Bronstein, 1995, p. 18 y 21)

"El receptor es un iniciador también, tanto en el sentido de dar origen a mensajes de retorno, como en el sentido de realizar procesos de interpretación con cierto grado de autonomía" (Mc Quail, 1975, citado por Wolf, 1987, p. 79)

El modelo aplicado estrictamente al ámbito específico del cual surgió (la telefonía, y ahora la cibernética), donde muchos problemas han sido formulados con mayor exactitud, el problema "de la capacidad de ampliar y resumir señales, en función del conocimiento íntimo de la persona y su entorno, para que en la mayoría de los casos el destinatario pasara a ser imprescindible, lo que constituiría una interfaz eficiente, es todavía un sueño inalcanzable". (NEGROPONTE, 1995, p. 157)

"Las organizaciones comunitarias para poder negociar mejor deben tener poder". Ese poder se puede obtener apareciendo en los medios de comunicación. "Porque vivimos dentro de una cultura mediática, en la que solo se pueden conocer la mayoría de los hechos a través

Wolf, 1987 (pág. 79, 134 y 149)

Bronstein, 1995, (pág. 18 y 21)

Negroponte, 1995 (pág. 157)

de los medios, quienes no solo reflejan la realidad, sino que la construyen." La premisa sostenida es que los medios son "causa suficiente y única para producir determinados efectos, también generalizados. Todos los medios, en todos los lugares y circunstancias, elevaban el nivel de conocimiento de las masas, contribuirían a su modernización, a su integración social. De tal manera se concentra la mirada en los medios que se deja de percibir la complejidad de los hechos culturales y la complejidad de la propia comunicación" (Mata, 1990, p. 14)

En lo que por otra parte constituye una versión de la realidad, que califica como mediatizada. "Porque por su propia lógica interna los medios de comunicación se convierten en portavoces de una pluralidad de actores sociales.

La propia voracidad de los sistemas de información ampliarían los cauces expresivos de la opinión pública que de este modo tiene ahora un nuevo escenario que permite la manifestación de las minorías que antaño permanecían sumergidas por las estrategias de los poderes centrales.

Ignacio Ramonet, Director de Le Monde Diplomatic, dice que " en los años '70 se tenía la convicción de quien controlaba la comunicación controlaba las mentes o controlaba el poder. Es posible que algunos de los dueños de la comunicación hoy crean eso aún. Pero hoy día esencialmente los dueños de la comunicación lo que buscan no es el control de las mentes, lo que buscan es la rentabilidad".

De igual manera al describir el "espacio público" como el lugar donde se instala la opinión pública, "lugar que es atravesado por redes comunicacionales, por mensajes provenientes de múltiples fuentes", y que ese espacio público es la realidad que se nos presenta a través de los medios como la televisión, diarios, revistas, y cuanto medio está a nuestro alcance, no hace sino tener una visión reduccionista de la cultura, del contexto social en el que vive el destinatario, además de pensar que existe

una única esfera pública."Las comunicaciones, agrega, definen el espacio público, que es el espacio donde se instala la opinión pública.

Las comunicaciones definen el espacio de lo que es público y los medios tecnológicos de comunicación facilitan que el espacio público se confunda con el privado".

"Al colocar a la comunicación preponderantemente en el espacio público, ignora o al menos no hace referencia a la importancia de la comunicación, en el sentido que no es sólo un instrumento de la organización, sino que es constitutiva de la misma. Para que una organización funcione bien y los que trabajan en ella se sientan partícipes e integrados a la misma, es necesario un buen funcionamiento comunicacional al interior primero. La conducción es comunicación para la acción" (Bronstein, 1995, p.14)

"La corriente funcionalista adopta una perspectiva "desde afuera" de la organización. Para la perspectiva funcionalista, el objetivo fundamental es detectar y corregir las prácticas de comunicación que están impidiendo la producción y la eficiencia de la organización"(Varona Madrid, p. 57)

"El papel del destinatario en la construcción y en el funcionamiento comunicativo de un texto, incorpora lo que algunos llaman "práctica a tientas". Porque una de las características específicas de las estrategias comunicativas es evidentemente el no conocimiento de las reglas de comunicación por parte de todos sus usuarios y de los contextos en que los textos son recibidos. Las comunicaciones de masas son el lugar donde el mínimo de impredecibilidad del mensaje va acompañada por el máximo de imprevisión sobre la recepción del mismo". (FABBRI, 1973, citado por Wolf, 1987, p. 146 y 147)

Otro límite de "este modelo es que no tiene en cuenta que para el emisor y el receptor un mensaje pueden no tener el mismo significado. La información no es algo objetivo, sino interpretable por cada individuo" ."(Bronstein, 1995, p.21).

Bronstein, 1995 (pág. 14)

Varona, Madrid (pág. 57)

Wolf, 1987 (pág. 146 y 147)

Existe una especie de nuevo difusionismo. Antes la consigna era "poner medios", ahora es "estar en los medios" porque los medios ya están. De allí devendrá el poder.

8.4.- Los proyectos ambientales locales.

En el proyecto de control de plagas, los técnicos exponen un planteo comunicacional donde la problemática está más centrada "en el vecino como principal responsable de la perpetuación de la plaga". En consecuencia es al que hay que transformar en sus conductas, advirtiendo la subyacencia de un modelo conductista y mecanicista en la solución propuesta.

De tal manera no se parte "desde los vecinos", en principio por las exigencias de modificación de sus conductas, no se conoce nada ni es preocupación hacerlo; sobre las prioridades que éstos manifiestan en cuanto a sus condiciones ambientales, económicas, niveles educativos, conocimiento del problema, actitud general hacia estos emprendimientos, sus percepciones basadas en experiencias anteriores, y finalmente, si el tipo de infestación constituye una prioridad para ellos.

En el diagnóstico estas cuestiones no han sido abordadas, pero resultan esenciales para obtener una adecuada receptividad a la propuesta y un activo acompañamiento a la eventual intervención ambiental.

La intervención comunicacional se piensa de manera "lineal": existe un problema que tiene una causa al que debe darse solución. Aquí vuelve a estar ausente la complejidad del proceso comunicacional, de las interacciones que originará y de la gestión que demandará su ejecución, en el que no deben estar ausentes un cierto número de actores sociales involucrados en aportar soluciones desde las responsabilidades y perspectivas que atraviesan el problema: municipalidad, concejo deliberante, gobierno provincial, universidad, asociaciones vecinales, centros

educativos, empresas de recolección de residuos, organizaciones del tercer sector, empresarios, entre otros.

No se enumeran los recursos disponibles para definir el uso de los medios más adecuados.

El requerimiento de diseño de materiales no plantea la aplicación de técnicas de validación, tanto en lo que se refiere a contenidos como a destinatarios. En especial si se tiene en cuenta la idea de comunicación educativa, en lo cual no se puede andar con rodeos frente a la finalidad de lo que se hace.

Los materiales deben cumplir sus propósitos, pues no se trata simplemente de decirle a los vecinos: siga estos pasos. "Hace mucho tiempo que los comunicadores conocemos que la gente posee formas de percibir y apropiar los mensajes, que no coinciden necesariamente con la intencionalidad de los emisores". Son las personas quienes dan sentido a los mensajes y no al contrario. Así de simple y a la vez desafiante.

El resolver la intervención comunicacional a través del diseño de algún material en cualquier soporte (gráfico, radial, televisivo, audiovisual) es introducir una lógica productivista, de impacto inicial, lo que, por todo lo expuesto solo terminaría demostrando ineficacia a mediano y largo plazo.

La metodología participativa, se estima como la más adecuada, pero advirtiendo que demanda esfuerzos singulares, en tanto todo camino distinto es siempre más complicado.

Por diagnósticos realizados en asociaciones vecinales, se detectó un escaso nivel de gestión e inserción en su vecindario, sus dirigentes no tienen una activa interacción

con los vecinos provocando un pobre nivel de participación, por lo cual no constituyen el mejor referente para un proyecto como el que se analiza.

En este sentido, los centros educativos constituyen instituciones con mayor poder de movilización, pero al considerarse sus funciones se requiere adecuar los tiempos para insertar el tema en su currículo.

Otro aspecto que se remarcó como una variable de reflexión, es la circunstancia de la actividad política en la que se encontraba inmersa la ciudad, que podría teñir políticamente el proyecto e introducir factores inhibitorios para su éxito.

Es imprescindible imprimir continuidad y permanencia al proyecto, para que pueda generar credibilidad y acompañamiento (involucramiento) del vecino.

8.5.- Liderazgo

La comunidad constantemente entra en momentos de crisis ante eventuales situaciones inesperadas, como son los temporales, cuyas sensibilidades de la comunidad generan una reacción de espera de ayuda rápida; mientras que en el municipio debe entregar soluciones rápidas y efectivas. Es "una situación que amenaza las metas de alta prioridad de la organización, restringe el tiempo disponible para responder, sorprendiendo a quienes toman decisiones y generan altos niveles de estrés".

Otra crisis reciente para muchas empresas americanas es la derivada del episodio del 11 de septiembre en Nueva York, Estados Unidos desde la perspectiva empresarial. Pero, ¿qué tipo de liderazgo se ejerce en una crisis?

8.5.1.- Liderazgo autocrático

"En crisis, por la premura de las decisiones y el estrés generado, el liderazgo tiende a ser más directivo.

El problema ocurre cuando en la mente del líder la crisis nunca termina".

El liderazgo moderno propone ser más participativo. Ante una crisis no hay tiempo de consultar y el liderazgo tiende a ser más directivo. El liderazgo moderno propone un líder más humilde y servidor.

En una crisis los líderes que emergen son tipo héroes. El líder moderno valora la diversidad, pero en una crisis, el líder tiende a ser más tribal, incorporando en su entorno cercano sólo a quienes piensan como él.

En otras palabras, ante la amenaza de una crisis, nuestro instinto de supervivencia define un estilo de liderazgo autocrático y poco tolerante.

Evidentemente, un estilo de liderazgo de crisis reduce nuestra creatividad y flexibilidad. Además, nos hace perder la visión global para concentrarnos en el problema específico.

Lo malo es que algunos líderes perciben su organización en permanente crisis, especialmente cuando su competencia realiza estrategias como disminución de precios, lanzamiento de nuevos productos, alianzas globales, entre otras. Como consecuencia, se dejan llevar por sus instintos y reaccionan con un liderazgo más directivo.

8.5.2.- Niñez difícil

Peor aún son aquellos líderes que tuvieron una niñez difícil, padres amenazantes y agresivos. Ellos llevan la crisis dentro y se sienten amenazados constantemente, al margen de las circunstancias. Estas personas, al internalizar las amenazas de su niñez, verán en cada problema una crisis y generarán un estilo más autoritario y poco tolerante.

De igual forma, ciertos líderes observan la realidad con lentes mentales que les hacen ver monstruos y crisis donde no los hay. Todos pasamos por dificultades laborales, pero ¿son verdaderamente crisis o exageramos nuestra percepción?.

Si sólo dirigimos la empresa con un estilo de liderazgo de crisis, perderemos innovación y calidad. Además, esto afectará la motivación y la productividad de nuestros subordinados.

¿Un líder transformador o transaccional?

Líder transaccional: Este tipo de líder realiza una "transacción comercial" con el subordinado. Si tú me das lo que yo quiero, te pago y recompenso. El liderazgo transaccional enfatiza la búsqueda de intereses propios. Los subordinados y los líderes buscan mayores beneficios, sueldos, poder y estatus.

Las iniciativas de los subordinados se encaminan a la búsqueda de recompensas personales y a evitar castigos disciplinarios por salirse de las reglas o normas. Este tipo de liderazgo satisface las necesidades de seguridad y autoestima en la escalera de Maslow .

Líder transformador: Este tipo de líder transforma y desarrolla a los subordinados y los eleva a niveles más altos de moralidad y de necesidades. Los subordinados toman un ascensor y evitan la escalera de Maslow llegando de frente al nivel más alto de necesidades del hombre: trascender, dejar huella y autorrealizarse.

El líder transformador impulsa a los subordinados a pasar por encima de sí mismos y orientarse a causas trascendentes. Las personas no trabajan por recompensa sino por compromiso y sienten que su trabajo está alineado con sus intereses más profundos. Este líder estimula intelectualmente a su personal fomentando la creatividad y entregando poder. Además, manifiesta una preocupación auténtica por sus empleados.

Ambos liderazgos son efectivos. Sin embargo, las investigaciones demuestran que el líder transformador logra mejores resultados y mayor motivación.

Este líder también utiliza estrategias transaccionales, como recompensas y beneficios. Considera que los intereses y anhelos personales son válidos, pero siempre que estén alineados con la meta trascendente.

El líder transaccional es como el zorro, su puesto formal le da el poder del tigre para obligar a sus subordinados a hacer lo que él necesita. El líder transformador, en cambio, estimula el poder interno de las personas para que ellas se conduzcan por iniciativa propia hacia una causa trascendente.

¿Un líder real o un seudolíder?

La clave está en centrar las acciones en principios universales y no en los propios:

1) Los verdaderos líderes centran sus acciones en principios universales; los seudo líderes se basan en sus propios valores. Hitler valoraba el racismo y la supremacía aria. No le importaba ignorar el respeto y la justicia si alcanzaba sus resultados.

2) Los verdaderos líderes sacan lo mejor de la gente; los seudolíderes sacan lo peor. Hitler capitalizaba en el odio, el miedo, la rabia, la envidia y la negatividad de las personas. Usaba esa energía emocional negativa para motivar a sus seguidores hacia causas destructivas. Un verdadero líder se concentra en el amor, el respeto y el desarrollo de su personal.

"Una persona que tiene la capacidad de influir sobre otras personas no necesariamente es un líder"

3) El verdadero líder dice lo que los seguidores necesitan oír; en cambio, un seudolider dice lo que los seguidores quieren oír. Un paciente grave preferirá que el doctor le diga: "Haga su vida normal", porque es lo que anhela escuchar. Sin embargo esto no es lo mejor para él.

De igual forma, ser transparente y sincero con los subordinados puede traer conflictos e insatisfacción, pero permite su desarrollo a largo plazo. El seudo-líder, en cambio, manipula y engaña para lograr mayor ascendiente y así conseguir que lo sigan.

4) Un verdadero líder fomenta la independencia entregando el poder; el seudolider simula la entrega de poder pero, en realidad, busca perpetuar la dependencia. El seudolider es consciente de que los subordinados se motivan cuando tienen el poder de decidir. Por eso manipulan a las personas haciéndoles creer que son ellos los que deciden.

5) Un verdadero líder se centra en intereses comunes; el seudo líder se centra en sus propios intereses. El seudolíder está interesado en satisfacer sus propias necesidades de ego, poder y status.

Utiliza a los subordinados como medios para sus propios fines. El verdadero líder considera a los subordinados como fines en sí mismos. Está orientado a causas trascendentes, que traigan beneficios a los subordinados, a la empresa y a la comunidad entera.

Cuentan que un rey recompensaba a quienes le traían palomas. Alguien le preguntó el porqué y el rey respondió: "En año nuevo libero a todas las palomas para que todos vean mi bondad". La misma persona le sugirió lo siguiente: "Su majestad, por sus recompensas todos cazan palomas, matando algunas en el intento. Si realmente quiere mostrar su bondad, prohíba su caza y déjelas libres. La mayor bondad es aquella que no necesita reconocimiento".

Un seudo líder como este rey manipula las situaciones y busca satisfacer sus propios intereses egocéntricos, muchas veces en detrimento de la organización.

9.- DISEÑO METODOLÓGICO

9.1.- Tipo de estudio

La armas metodológicas que se utilizaron en esta investigación se sustentan en las Ciencias Sociales y se focalizan en la Comunicación de Masas, ya que todo proceso en que participan alcalde v/s comunidad se centra en problemas de comunicación.

Dentro del conjunto de las actuales Ciencias Sociales, nos encontramos con el problema de situar el status teórico y práctico de los análisis llevados a cabo sobre Comunicación de Masas. Existe en este sentido una sensación de crisis profunda, como la refiere Franco Rositi en su libro Teoría y crítica de la Comunicación de Masas. Se percibe una cierta desestructuración teórica motivada por la aparente novedad de los problemas. Novedad aparente ya que podríamos remontarnos a Platón y Aristóteles, e incluso a Parménides, como iniciadores de la investigación sobre el lenguaje y el acto comunicativo.

La dificultad, pues, de orientarse en el camino de la comunicación y de sus sistemas proviene de la multiplicidad de sus áreas de estudio. La interdisciplinariedad particulariza las perspectivas y las estrategias metacomunicativas. De este modo, en la producción de saberes relacionados con lo tecnológico se configuran unos principios metodológicos y teóricos que intentan analizar desde una posición instrumental las regularidades empíricas de los tres contextos: el de descubrimiento, el de justificación y el de aplicación.

Como afirma Ernst Nagel: las "verdades tecnológicas" poseen una lógica de investigación instrumental de metodología empírica evidente. Sin embargo, los fenómenos significativos se mueven en el desolador terreno de la conjetura o de la

inferencia. Es, como afirmaba Max Weber, los problemas de la ciencia de la eterna juventud, ya que avanza en múltiples direcciones.

Esta ciencia de la "eterna juventud" afecta de una manera especial al territorio y contexto científico de la comunicación, su estructura y funciones. Las teorías de mediano alcance, en terminología de Robert K. Merton, presentan una inestabilidad normativa y unos sistemas de categorización que dan lugar a interpretaciones incompatibles. Así, cada escuela y cada tendencia teórica prescinde del avance acumulativo de las otras corrientes de investigación de tales procesos sociales.

La ambigüedad metodológica y temática sobre la comunicación fluctúa entre un modelo informativo matematizado, o un tipo de discurso científico más propio del ensayo que de la investigación experimental rigurosa. Pero para llegar a la elaboración de un modelo informativo-comunicativo, la pregunta de la que hay que partir es la de fundamentar cuáles son los límites, posibilidades y extensiones de la razón comunicativa, y de la comunicación entendida desde su funcionamiento cultural masivo. En consecuencia, tratar de fundamentar una Ciencia de la Comunicación es tratar de establecer la estructura y función de ésta dentro del conjunto de las instituciones y de los sistemas normativos y simbólicos de la sociedad y de su interacción con el individuo y sus grupos.

Para lograr, no obstante, una perspectiva suficientemente precisa sobre tal pregunta, se hace imprescindible un repaso histórico de lo que podríamos caracterizar como las dos grandes tradiciones de análisis desarrolladas en nuestro siglo sobre el significado de la Comunicación y Cultura de Masas (v.). Este repaso histórico, entonces, tratará de indagar, en un primer momento, cuáles han sido dos grandes líneas, sus metodologías y temáticas y, a la vez, de donde han extraído el "instrumental" teórico desde el que han llevado a cabo sus respectivos planteamientos.

Únicamente partiendo de una clarificación de las líneas desarrolladas, de sus instrumentos de investigación y de sus evoluciones podremos considerar la realidad o artificialidad del estado de crisis con el que a menudo se califica al estudio de la comunicación y cultura masivas.

Históricamente hay que referirse a dos grandes tradiciones de investigación en el análisis de los mass-media :

- La corriente norteamericana , surgida desde finales de los años veinte.
- Y la corriente europea que sitúa su génesis en los estudios de la "primera generación" de la Escuela de Frankfurt.

La primera tradición intentará establecer un planteamiento empírico con aspiraciones de cuantificación estadística estricta y desde una óptica global de convertir a las Ciencias de la Comunicación en una rama más de las ciencias experimentales.

La línea europea, al contrario, se interesará esencialmente por determinar los aspectos subyacentes y no explícitos de los procesos de comunicación; es decir, los aspectos ideológicos en donde el sistema de comunicación debe de enmarcarse. Por consiguiente, es fundamental hacer una revisión del "universo" temático de las dos grandes tradiciones, exponiendo sus contribuciones y sustantividad y, al mismo tiempo, detallando el contexto general desde el que hay que confrontar los hechos comunicativos con los procesos sociales, sólo así se podrá comprender una problemática teórica y metodológica tan característica del siglo XX.

9.1.1.- La tradición funcionalista

La reflexión comunicativa norteamericana viene de la mano de las principales innovaciones tecnológicas y del inicio de la industria de los medios técnicos de comunicación, en sus dos vertientes: como mercado y como condicionamiento psicológico de las actitudes sociales.

Con el libro *Propaganda Technique in the World War*, obra fechada en 1927, Harold D. Lasswell inicia la investigación en el análisis de las interrelaciones entre audiencias y efectos desde una marcada posición funcionalista.

El viejo pragmatismo norteamericano influye en los postulados teóricos que se desarrollarán posteriormente en la Sociología y la Comunicología estadounidenses.

Los estudios sobre comunicación masiva presentan, sin embargo, una constante: una posición marcadamente instrumentalista. Ese carácter instrumentalista y pragmatista es el que va a dar unidad a las interpretaciones norteamericanas. Dicha ciencia comunicológica va a seguir una línea que va desde unas primeras concepciones realizadas por sociólogos hasta desembocar en una concepción fundamentada sobre el modelo cibernético de la Teoría Matemática de la Información.

Y de aquí se llegará a una etapa caracterizada por la experimentación práctica sobre efectos y audiencias, como se expondrá más adelante de un modo específico. Estas tres etapas principales se observan de una manera bastante nítida en el numeroso grupo de obras referidas a unos u otros temas en la producción intelectual norteamericana reciente.

Desde finales de la década de los años veinte, el fenómeno del surgimiento de una serie de innovaciones tecnológicas transforma vertiginosamente la gran mayoría de problemas relativos a las ciencias denominadas como "sociales". Estas innovaciones técnicas alteran la estructura social y los contenidos de conocimiento y culturales de la gran mayoría de la población.

Así, los problemas relativos a las interrelaciones económicas, sociales y políticas pasan necesariamente por la articulación entre los procesos reguladores de la comunicación masiva y la relación conocimiento-cultura. La acción comunicativa

mass-mediática se interpreta como uno de los hechos sociológicos más determinantes de la civilización post-industrial.

Múltiples problemas humanos de la dinámica de esta sociedad proceden de las influencias derivadas de la continuada repetición de una serie de mensajes difundidos a través de los canales técnicos. Comunicación masiva que se estructura en macroprocesos y microprocesos haciendo constar, a la vez, la existencia de áreas comunicativas diferenciadas.

Ahora bien, la influencia de la comunicación masiva en procesos de estabilización o de cambios culturales o sociales, plantea una formulación de respuestas diversas. Respuestas que, desde los años treinta, se han movido en varias corrientes de análisis y que hoy en día parecen estar en una grave crisis metodológica y epistemológica.

El equilibrio estructural de la organización de la actual Sociedad de Masas, y su coordinación política, descansa sobre un tipo de discurso comunicativo que opera a partir de la categoría de referencia , categoría asimiladora de la lógica de la cultura masiva. La pregunta que surge es: ¿Cuál debe ser el enfoque metodológico adecuado que dé cuenta con detenimiento de los profundos cambios sociales, económicos, políticos y culturales en los que los mass-media inciden de un modo tan determinante?

Para responder a esta pregunta, Harold D. Lasswell establece el primer modelo comunicativo de investigación: El modelo o paradigma vendrá a estructurarse sobre los puntos siguientes: ¿Quién dice?, ¿Qué dice?, ¿A quién? ¿En qué canal?, ¿Con qué efectos?...

La interrelación entre estas preguntas permitirá conocer analíticamente las áreas comunicativas. En consecuencia, con el paradigma lasswelliano se posibilitan unos

juegos combinatorios cuyas finalidades y objetivos se aplicarán con ulterioridad a la política y a la propaganda. Para Lasswell, la comunicación tecnológica comportará un conjunto de funciones como son:

- a) La supervisión o vigilancia del entorno.
- b) La correlación de las distintas partes de la sociedad en su respuesta al entorno.
- c) Y la transmisión de la herencia cultural de una generación a otra.

Como se percibe, en el análisis de Lasswell aparecen unas equivalencias biologizantes que remiten a la Teoría Cibernética, enmarcando a la comunicación dentro de procesos informativos más que dentro de procesos sociales e históricos. Este ahistoricismo será una característica fundamental de su paradigma.

El enfoque funcionalista de Harold D. Lasswell resulta ya una excelente muestra de la forma y fondo de la investigación comunicativa de índole práctica. La comunicación se presenta como un proceso que articula los marcos de atención colectivos de las poblaciones post-industriales. Se establece de este modo una estructuración del flujo comunicativo a partir del concepto de conductibilidad, ya sea ésta total o mínima. En este punto, la gran preocupación del funcionalismo comunicativo no deja de ser el tema de la recepción y del receptor. No es extraño que gran parte de los estudios funcionalistas van a girar sobre la elaboración de modelos comunicativos en los que las técnicas de persuasión social tengan una relevancia básica.

La pregunta entonces sobre: ¿qué hace la comunicación en el conjunto de las relaciones de la sociedad?, eslabona los primeros planteamientos metodológicos norteamericanos. Ahora bien, y como ya se ha señalado, los comunicólogos estadounidenses sintetizaron resultados recogidos en áreas teóricas tan variadas como el conductismo, la psicología de la Gestalt, el funcionalismo, e incluso los hallazgos freudianos sobre lo inconsciente, tanto a nivel privado como a nivel colectivo. Los sistemas de motivación con su estudio pormenorizado de los refuerzos positivos y negativos de la conducta pasan a ser el centro de las aplicaciones que sobre efectos

van a tener tales planteamientos. Esta variedad teórico-metodológica permitió, en un primer momento, llegar a la aparición de unos avances acelerados y un optimismo que en los analistas europeos van a ser significativamente muy escasos.

Si Harold D. Lasswell puso los fundamentos del funcionalismo comunicativo, quien lo llevó a su máxima expresión fue Robert K. Merton.

La distinción mertoniana entre funciones y disfunciones permite plantear una comprensión de "alcance medio", como afirma Merton, de las interrelaciones entre sociedad y comunicación. Según Merton, existe un cierto grado de adecuación entre instituciones y valores; mas, hay que tener en cuenta que la estabilidad del sistema no está tanto en la institución cuanto en la función que, a la par, puede ser cumplida por diferentes instituciones.

Función, disfunción y afunción constituyen los ejes desde los que hay que entender los postulados adaptadores y su rechazo del conflicto como fundamentos de la perspectiva funcional-estructural. Y, al mismo tiempo, Merton introduce una distinción entre funciones manifiestas y funciones latentes que posibilita una útil aplicación al estudio de los "mass-media". Merton, conjuntamente con Felix P. Lazarsfeld, será pionero en el interés por aclarar los niveles en los que se estructuran no sólo las funciones de los "medios" y sus mensajes, sino también desde un punto de vista epistemológico la renovación temática y metodológica que la nueva Sociología de la comunicación introduce en la Ciencia Social.

En su obra *Teoría y estructura sociales*, Merton fundamenta el funcionalismo comunicativo al enfrentarle con la "Wissenssoziologie" (Sociología del Conocimiento) europea. Para Merton, con los mass-media se abre una nueva etapa entre conocimiento y sociedad, sólo que ahora es posible el estudio de las nuevas modalidades y formas de interrelación entre conocimiento colectivo y medios

tecnológicos de difusión de masas. Las diferencias entre ambas formas de investigación, hechas por Merton, se convertirán en una referencia imprescindible a la hora de describir no sólo el tipo de temática sino, fundamentalmente, la diferente metodología utilizada en cada una de ellas.

Para la Sociología del Conocimiento, llevada a cabo por autores europeos, el problema central del análisis del papel de los "medios" y su cultura proviene del tipo de clasificaciones cognoscitivas y simbólicas que proporcionan a los grupos sociales. La interrelación entre conocimiento-sociedad es percibida desde la herencia intelectual y teórica hegeliano-marxiana; es decir, el ser social condiciona la conciencia.

Las formas de conocimiento son, entonces, estudiadas como cosmovisiones históricas. La influencia del historicismo alemán, la obra de Dilthey y Weber contribuyen de una manera directa en Scheler y Mannheim. La metodología, pues, se estructura dentro del estudio de lo ideológico.

Las técnicas cualitativas y de índole histórica se encaminan hacia un paradigma encuadrado dentro de las ciencias ideográficas -históricas- frente a las nomológicas -las de la naturaleza-, tal y como fueron enunciadas en la polémica del método de las ciencias sociales a principios del siglo XX y en la que Rickert, Windelband o el mismo Weber terciaron.

Frente a la sociología del conocimiento europea, Merton contrapone la sociología de la comunicación norteamericana. En ésta, lo empírico prevalece sobre lo teórico, utilizándose una metodología en la que las técnicas cuantitativas y de análisis de contenido tipifican los procesos comunicativos. la opinión pública será el fundamento desde el que se lleva a cabo una investigación específica sobre sus valores, gustos, procesos de elección, etc.

El funcionalismo mertoniano, conjuntamente con Harold D. Lasswell y Paul F. Lazarsfeld, una aplicación de las funciones, disfunciones y afunciones que los medios ejercen sobre la sociedad de capitalismo avanzado. En este punto, la revisión de la interrelación entre comunicación masiva y sociedad post-industrial se hará no sólo en la dirección (más parsoniana) de medios para la integración y la adaptación de la población a las necesidades e imperativos del mercado, sino que también en la obra mertoniana se va perfilando un intento de análisis de la función de influencia social y persuasión que la comunicación está empezando a tener desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

Esta problemática se investigará tanto en teoría y estructura sociales como en el célebre artículo titulado Comunicación de Masas, gustos populares y acción social organizada.

Resumiendo el contenido de este artículo, Merton y Lazarsfeld asignan las características siguientes a la difusión comunicativa:

En primer lugar, los medios asignan status jerárquico a personas e instituciones. Aquí será en donde hay que inscribir su teoría del líder de opinión; esto es, aquellos sujetos que producen identificación en la audiencia. Los medios conceden poder de sugestión a quienes "conectan" con los valores del público.

- El "líder de opinión" proporciona la apariencia de individualización en una sociedad masificada y unificada. La comunicación entonces se inserta en la función de singularización y como resultado los canales privilegiados de los "mass-media" aglutinan los gustos, actitudes y valores de la multitud.

- Pero, asimismo, los aspectos simbólicos y normativos de la acción social se difundirán conformando un proceso de narcotización que está actuando en la creación

de una pasividad general. Como se comprueba, cuanto más activos son los mensajes más pasivos se vuelven los receptores-consumidores.

Pese a que Merton y Lazarsfeld no dedicarán ningún estudio a la ideología, sin embargo su posición dentro del panorama de la comunicología norteamericana permanece en ciertas sugerencias críticas, no en vano Lazarsfeld colabora con los autores de la Escuela de Frankfurt antes de quedarse a vivir definitivamente en los Estados Unidos. Esta posición crítica, que en Europa será la génesis del análisis sociológico de la Cultura de Masas frente a la Sociología de la Comunicación, no puede ser considerada como una constante del funcionalismo y mucho menos del neofuncionalismo posterior.

Se puede sintetizar, por tanto, en las obras de Lasswell, Lazarsfeld, Merton, Katz y Schramm los orígenes temáticos y metodológicos de la Sociología comunicativa de investigación empírica y estadística, así como la introducción y construcción del Análisis de Contenido (Content Analysis) como método cualitativo primordial.

Los medios de comunicación, por la misma lógica del sistema post-industrial y de consumo, se constituyen en la institución simbólico-valorativa que asienta el resto de estructuras. De esta forma, el funcionalismo representado por los autores anteriores se va a ir sintetizando, desde mediados de la década de los años cincuenta, con los hallazgos de la Psicología Social.

Es el momento en el que el funcionalismo y el conductismo se dirigen cada vez en mayor medida hacia el estudio de efectos y audiencias, relegando el tema de los canales y, sobre todo, el del emisor que será el gran tabú del estudio comunicológico. La unión entre sociología funcionalista y psicología conductista constituirá el modelo de investigación prevaleciente hasta nuestros días. Los problemas, empero, que van a surgir de la aplicación metodológica de ambos paradigmas estarán gravitando en la

conversión de la crítica europea de la comunicación en estudio del nuevo modelo cultural derivado de ella.

9.1.2.- Análisis de la Comunicación de Masas

La sincronización del psicoanálisis freudiano con el funcionalismo se hacía imposible no sólo por sus contenidos conceptuales sino por su estructura metodológica. La psicología de la Gestalt, por su lado, no era un instrumento de fácil utilización para el funcionalismo. El conductismo, sin embargo, aportaba un sistema de categorización en la que los componentes cognoscitivos se conciliaban con los postulados del método funcional.

Pero la síntesis se produce fundamentalmente por la orientación del conductismo hacia la temática de las necesidades y de la motivación de estas necesidades. Se entra, de este modo, en una de las metodologías en donde se adecúa lo social y lo individual a través de los mecanismos psicológicos adaptativos de la comunicación masiva.

Por tanto, en la investigación norteamericana se unifican una serie de líneas anteriores de investigaciones tales como el asociacionismo, la reflexeología y el pragmatismo.

A partir de la asimilación de estos planteamientos, el conductismo se centra en un estudio del aprendizaje humano entendido desde los procesos básicos de la motivación en la conducta animal siguiendo el esquema del funcionamiento de Estimulo-Respuesta (E-R). Este esquema de la conducta animal se extrapolará de un modo un tanto simplista a la conducta humana.

Todos los procesos simbólicos y valorativos son rehusados en el paradigma conductista de manera que se explica el ser humano a través de procesos de motivación en los que la modificación de la conducta se realizará mediante el uso de

refuerzos positivos y refuerzos negativos que incentiven o inhiban determinados comportamientos en direcciones específicas. Así, las etapas del movimiento conductista desde sus análisis sobre el aprendizaje animal hasta sus aplicaciones seguirá la siguiente trayectoria:

1º) La primera etapa se abre con la obra de John B. Watson y supone la enunciación experimental de los principios de Estímulo y Respuesta.

2º) La segunda versión del paradigma conductista estuvo encabezada por Neal E. Miller, John Dollard y las investigaciones de Hovland en la Universidad de Yale.

3º) Los autores fundamentales del conductismo "duro" con nombres como los de George C. Homans, Albert Bandura y, sobre todo, el más conocido: B.F. Skinner.

4º) El paso del conductismo académico a investigaciones privadas realizadas por empresas multinacionales con fines comunicativos y de consumo se lleva a cabo desde finales de la década de los años sesenta. Es la mutación de un modelo psicológico en un tipo de aplicación con objetivos comerciales y cuyo fundamento es el conocimiento de las motivaciones y efectos persuasivos elaborados de una manera artificial.

La Escuela de Yale, bajo la dirección de Carl I. Hovland, aplicará definitivamente los esquemas conductistas a los fenómenos de persuasión. Aplicando un método estadístico-experimental las conclusiones a las que llegará el grupo de Yale se pueden resumir en:

- La credibilidad colectiva que tenga un comunicador o emisor puede operar cambios constatables de actitud. Las actitudes sociales, pues, pueden ser enfocadas mediante técnicas precisas de índole psicológica.

- El cambio actitudinal aumenta progresivamente con la credibilidad del emisor. Pero la inversa es también un hecho; es decir, a baja credibilidad el cambio se hace poco menos que imposible.

- En relación al mensaje, en sí mismo, ha de contener elementos persuasivos que induzcan al temor. Ahora bien, tales elementos si no son sopesados con métodos que reduzcan ese temor hacia estados psicológicos asimilables por los sujetos persuadidos produce el efecto contrario: el "efecto boomerang".

- Lo anterior desarrolló la investigación sistemática del método de inoculación , según el cual el auditorio puede tener posibilidades de conocer argumentos contrarios debilitados contrarios al mensaje persuasor. Así, se trata de proporcionar unos "ciertos puntos de vista contrarios" de manera que el persuadido no sienta la persuasión.

Se puede considerar, en consecuencia, que la evolución de la Sociología de la Comunicación de Masas elaborada en los Estados Unidos gira sobre la construcción de modelos psicosociológicos en donde la síntesis funcional-conductista permita cada vez un mejor entendimiento de los elementos que refuerzan o eliminan y debilitan conductas. De aquí que la lógica de la persuasión de los mensajes mediados pase a ser, conjuntamente con el uso de técnicas psicológicas, el núcleo central de las últimas investigaciones producidas en la década de los años ochenta y noventa.

Las circunstancias históricas de las últimas décadas y el paso de la sociedad post-industrial norteamericana a formación económica, política y cultural dominante en el contexto internacional mundializado a determinado que la Comunicación de Masas se constituya en uno de los fundamentos esenciales de su hegemonía. Como comprobación empírica de esta afirmación no hay más que realizar un somero repaso

a las producciones mass-mediáticas, y sus mensajes tanto manifiestos como latentes y subyacentes, desde la crisis de 1973.

La penosa decadencia cinematográfica, salvo honrosas y escasas excepciones, o los temibles productos televisivos son pruebas de una situación histórica en la que los mass-media poseen una significación ideológica de la que no cabe duda. Las estrategias comunicativas se vuelven imprescindibles en una sociedad en la que las masas y la opinión pública se convierten en factores políticos de primera magnitud. Desde las campañas de propaganda política hasta los enormes gastos publicitarios hechos por los monopolios transnacionales, pasando por las agencias de medición de la opinión pública, se puede afirmar que la construcción de técnicas psicosociológicas no ha hecho sino ir en aumento.

Por consiguiente, la investigación de efectos se muestra como la estrategia de estrategias de la actual investigación sobre la influencia de los mass-media en la sociedad de capitalismo tardío, en términos de Jürgen Habermas. Resumiendo, pues, estas estrategias pueden desglosarse del modo siguiente:

- * El examen y previsión de los efectos que se pretenden alcanzar y de aquellos fenómenos que provocan la correspondiente comunicación persuasiva.
- * El conocimiento objetivo de las características específicas de los receptores-consumidores.
 - Y, como cierre de todo el proceso, el desarrollo de mensajes apropiados que lleguen al público a través de los canales tecnológicos y que sean capaces de producir los efectos pretendidos.

En definitiva, la comunicología estadístico-experimental, en gran medida, ha variado sus objetivos académicos, y como matiza y se considera en la sociología crítica de la comunicación: la persuasión política cada vez se parecerá más a los contenidos y mensajes de la propaganda comercial.

La modificación de actitudes y motivaciones, inspirándose en la teoría de la consistencia de Heider, el principio del esfuerzo hacia la simetría de Newcomb, el principio de congruencia de Osgood y Tannenbaum y, especialmente, la teoría de la disonancia cognitiva de Leo Festinger, ha conducido en la actualidad al estudio empírico y a la elaboración de modelos en los que el papel del emisor, receptor, mensaje, canal y efectos se componen, descomponen y recomponen al modo de rompecabezas y en los que se evalúan sus variaciones y consecuencias.

El neofuncional-conductismo contemporáneo, no obstante, sigue centrándose en el tema del receptor y, en especial, tanto los modelos comunicativos de Gerbner, los de equilibrio y coorientación de Newcomb, los de Wetsley y MacLean o los de Riley y Meletzke, aparte de los de tendencia transaccional y los de intercambio de metodología microsociológica y etnometodológica, como los modelos de la teoría de la difusión (Kiefer), el nuevo análisis de actitudes (Jahoda, Warren, Malloran, Insko, etc.) y la psicología de la influencia social de McGuire, representan intentos diferentes para enfocar el estudio actual de las intenciones, necesidades y objetivos de la colectividad.

Frente a las aplicaciones prácticas, comerciales e ideológicas, de la Sociología de la Comunicación neofuncional hay que referirse a la simultaneidad de otra gran corriente comunicativa de carácter crítico.

Por un lado, en las posiciones europeas autores como los estructuralistas (R. Barthes, J. Baudrillard en su primera etapa, e incluso J. Lacan), neoestructuralistas constructivos como Pierre Bourdieu y semiólogos como Umberto Eco y Julia Kristeva y, por otro, las perspectivas norteamericanas como las de Noam Chomsky y Herbert Schiller desde una actitud de compromiso o las conservadoras como las de Daniel Bell, Edward Shils y, en algún sentido, Dwight MacDonald, plantean una indagación de la Comunicación de Masas orientada hacia el nuevo modelo cultural en

el que los símbolos, valores y códigos de conducta son tomados de los mensajes mass-mediáticos.

De este modo, la clasificación de las dos grandes Sociologías de la Comunicación, -la experimental desarrollada preferentemente en norteamérica y la culturalista creada, sobre todo, en Europa y con clara inspiración en las obras de Marx, Freud y Saussure-, gira sobre los enfoques temáticos, epistemológicos y metodológicos que sirven como núcleo de sus análisis. En tales enfoques hay que citar necesariamente una línea intermedia entre los planteamientos norteamericanos y los europeos. Esta línea es la encabezada por Noam Chomsky y Herbert Schiller quienes, respectivamente, se acercan a la comunicación desde la política y la economía.

Fundamentalmente es Herbert Schiller quien en sus obras más relevantes como son: Comunicación de Masas e imperialismo yanqui, La manipulación de los cerebros, Información y Economía en tiempos de crisis y El poder informático, replantea las conexiones globales en las que se enmarcan los procesos de comunicación.

En este sentido, Schiller renueva la comprensión de los medios ya que se acerca a fenómenos que habían sido minusvalorados como, por ejemplo, el papel de la industria Walt Disney en la transmisión ideológica de los valores de la sociedad norteamericana, la National Geographic como difusora de imágenes estereotipadas de los países y de las culturas o la función de las encuestas de opinión para dirigir y encauzar al votante y al consumidor.

Estas contribuciones han influido en autores como Armand Mattelart (Para leer el Pato Donald) Ariel Dorfmann y, en general, toda la sociología comunicativa latinoamericana. Asimismo, la influencia de la sociología económica de Schiller se percibe en la reciente posición desarrollada principalmente en Francia por P. Flichy

(Las multinacionales del audiovisual) e Y. Eudes (La colonización de las conciencias).

Se abre, en definitiva, una importante vía de investigación en la que las interrelaciones sociopolíticas, culturales y económicas se articulan con la comunicación de masas entendida como el aparato ideológico -en concepto de Althusser- imprescindible para el mantenimiento del neocapitalismo y sus reajustes estructurales.

Por último, no se puede olvidar el desarrollo de unas direcciones de la Sociología de la Comunicación estrechamente relacionadas con el campo de las Relaciones Internacionales. La UNESCO, con el famoso Informe Mac Bride sobre el flujo comunicativo mundial y sus centros de poder, y el CIESPAL en Latinoamérica, supusieron los puntos de inflexión de la creación de políticas comunicativas en las que imprimían nuevos giros a su control internacional.

A partir de estos planteamientos se ha entrado en una búsqueda de conciliación teórica entre los presupuestos de los análisis sobre la mundialización del capitalismo desarrolladas por Immanuel Wallenstein, e incluso los estudios de Paul Sweezy sobre el nuevo desorden económico publicados en la Monthly Review, y la expansión de los mass-media considerados, a la par, como procesos ideológicos mundializados.

Autores como Tapio Varis, Kaarle Nordesntreng, Osvaldo Sunkel, Karl P. Sauvant, entre otros representantes de países dependientes, resaltan los procesos supranacionales de concentración económica, política y cultural en los que la actual sociedad post-industrial se encuentra enmarcada. En suma, la variedad de propuestas teóricas frente al desequilibrio comunicativo internacional se está convirtiendo en uno de los fundamentos más sólidos de la investigación comunicativa actual.

Como conclusión provisional, se puede atestiguar que nos encontramos ante un área sociológica cada vez más dicotomizada en dos perspectivas dominantes: la de carácter práctico y experimental al servicio de finalidades comerciales e ideológicas y, frente a ésta, una posición sociopolítica que trata de explicar el conjunto de las interrelaciones globales en las que la Comunicación de Masas cumple un papel de primera magnitud.

10.- MARCO HISTORICO DE LAS MUNICIPALIDADES

10.1.- Bases legales

Normativa constitucional

La normativa legal aplicable a las municipalidades, está contenida principalmente en el Capítulo XIII de la Constitución sobre Gobierno y Administración Interior del Estado y en especial en los artículos 107 y siguientes de ese mismo capítulo referente a la Administración Comunal.

Ley 18.575, Orgánica Constitucional De Bases Generales De Administración Del Estado

Esta Ley se dictó en virtud del artículo 38 inciso primero de la Constitución Política, según la cual una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la administración pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico profesional en que deba fundarse, y asegurará la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes.

Se aplica a las municipalidades sólo el título 1 y final, aunque este último actualmente carece de relevancia real.

Ley 18.695, orgánica constitucional de municipalidades

Origen y estructura de la ley 18.695

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial el 31 de Marzo de 1988 y ha sido modificada sucesivamente por las siguientes leyes:

Ley 18.702 art. único.

Ley 18.732 art. único.

Ley 18.883 art. 160.

Ley 18.923 art. único.

Ley 19.963 art. único.

Ley 19.130 art. único que a su vez fue modificado por la Ley 19.150 art. único.

Ley 19.280 art. 1°.

Ley orgánica constitucional de municipalidades

Comprende los siguientes títulos de acuerdo con su texto refundido:

Título I de la Municipalidades.

Título II del Alcalde.

Título III del Concejo.

Título IV de las elecciones municipales.

Título VI de los plebiscitos comunales.

Título VII de las Corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales.

Título Final, que regula el reclamo de ilegalidad y contempla disposiciones varias, disposiciones transitorias, tanto de la Ley 18.695 como de la Ley 19.130.

Naturaleza de los contenidos de la ley 18.695

Esta ley contiene normas con rango de Ley Orgánica Constitucional y otras que versan sobre materias de ley ordinaria o común. Esta distinción es de mucha importancia, pues de ella dependerá el quórum que se requiera en el Congreso Nacional para su modificación.

Otras leyes orgánicas constitucionales

A las municipalidades se les aplica también otras disposiciones de leyes orgánicas constitucionales.

Ley de Administración Financiera D.L. 1.263, publicada el año 1975.

Ley de Rentas Municipales D.L. 3.063, publicada el año 1979.

Ley sobre Impuesto Territorial Ley 17.235.

Ley sobre Cobranza Administrativa Ley 18.227.

Código Tributario D.L. 830 del año 1974.

Ley sobre Alcoholes y Bebidas Alcohólicas Ley 17.105.

Estatuto de los Funcionarios Municipales Ley 18.883 del año 1989.

Sistema de Remuneraciones Funcionarios Municipales D.L. 3.551 del año 1981

Código del Trabajo.

Estatuto Docente Ley 19.070 del año 1991.

Administración de Bienes (Bienes Nacionales) D.F.L. 789 año 1978.

Servicios Traspasados D.F.L. 1-3063 del año 1980.

Ley de Subvenciones de Educación D.F.L. 02 del año 1989.

Ley de Administración de Cementerios Ley 18.096.

Concepto de municipio v/s participación ciudadana

El tema de la profundización de la democracia y de la modernización de la gestión pública en Chile, ha traído el debate sobre la participación de la comunidad como una forma inherente del ejercicio democrático, que no se restringe a la elección de representantes, sobre todo en un proceso político de descentralización.

La comuna o municipio que literalmente es una circunscripción tiene un mensaje metalingüístico que tiene relación como una instancia de decisión más pequeña, se comienza a actuar a través de distintos instrumentos que combinan la solución de

problemas de la gente con participación de ella, en el contexto de modelos eficaces de toma de decisiones para aportar a la superación de la pobreza.

Así surgen una serie de iniciativas del gobierno central que dan curso a programas participativos locales, como, también, las propias autoridades de las comunas promueven espacios de participación, que toma diferentes formas, pero que tienen un objetivo común de entregar recursos a la comunidad para que presenten propuestas de solución a algunas necesidades prioritarias de resolver en su entorno más cercano.

En la actualidad las autoridades del municipio tienen mayor conciencia de la importancia de contar con la participación de la comunidad en la identificación de necesidades, que aporten al diagnóstico que hacen los técnicos del municipio con el objeto de tomar decisiones que realmente satisfagan las necesidades de la gente y contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida en las comunas.

Las municipalidades son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social, cultural de la comuna (art. 107 inciso 2° C. Política y 1° Ley 18.695)

10.2.- Naturaleza de las municipalidades:

A.- Corporaciones de derecho publico

Las municipalidades revisten la naturaleza de corporaciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio. De acuerdo con el art. 107 inciso segundo de la Constitución Política y 1° de la Ley 18.695.

Que sea una corporación quiere decir que las municipalidades son personas jurídicas que están constituidas por más de un órgano para el ejercicio de sus funciones y

atribuciones que la ley les encomienda, estos son: el Alcalde, el Concejo, el Consejo Económico, Social y Comunal.

Que sea de derecho publico significa que su creación, funciones y organización tienen su origen en la Constitución Política y están regulados en ella y en la respectiva Ley Orgánica Constitucional.

B.- Organismos de administración

Lo manifestado en los artículos 99, inciso primero y 107 de la Constitución Política, inciso primero de la Ley 18.695; estipula que los municipios son órganos de Administración y no de Gobierno.

C.- Integran la administración del estado

Ubicación de las municipalidades dentro del Estado

Las municipalidades forman parte del régimen de Gobierno y Administración Interior del Estado, ubicándose como organismos de administración local de las comunas que para estos efectos constituye el nivel más desmembrado de la división territorial de la República.

Aún cuando las municipalidades gozan de autonomía, al formar parte de la Administración del Estado, se relaciona con el Presidente de la República, que es el Jefe de Estado, a través del Ministro del Interior (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) sin perjuicio de la relación que les cabe con los Gobernadores e Intendentes. No obstante, ninguna de estas autoridades ejercen mando sobre las municipalidades, ya que la relación entre éstas y aquellos no es de jerarquía o de dependencia, sino que únicamente de coordinación o de supervigilancia

en determinados aspectos, de lo cual aparece que los municipios constituyen organismos descentralizados.

Para poder determinar la ubicación de las municipalidades dentro de la administración del Estado, se recurre al organigrama de la misma, en aquella parte que se refiere a tales corporaciones, pudiendo emplearse un enfoque vertical o uno territorial.

10.3.- Autonomía de las municipalidades

La Ley 18.695. consagra el carácter autónomo de las municipalidades.

Entre otros aspectos, esta autonomía implica que las municipalidades no se encuentran sometidas a un vínculo jerárquico o de dependencia del Presidente de la República ni de los ministerios y, en general, cumplen sus funciones y atribuciones sin supeditarse a otros organismos del Estado.

10.3.1.- Limitaciones a la autonomía municipal

Las municipalidades someterán su acción a la constitución y a las leyes, deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico (art. 6° y 7° de la Constitución Política y 2° de la Ley 18.575).

Las municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad (art. 7° de la Ley 18.695).

Las municipalidades están insertas dentro de la Administración del Estado, la que constituye un todo armónico que siempre debe propender a la unidad. El art. 3° de la Constitución Política señala que el Estado de Chile es Unitario.

Las municipalidades están obligadas a coordinarse entre sí y con los demás servicios públicos.

10.4.- Objetivos de la institución

De acuerdo a las disposiciones establecidas en la Constitución Política del Estado y el la Ley 18.695, las municipalidades tienen como objetivo primordial administrar la comuna, asegurando con ello el progreso y el bien común de las personas.

Se especifica que a las municipalidades les corresponde administrar una comuna o agrupación de comunas, las cuales están determinadas por la ley, es decir, una subdivisión de la provincia para efectos administrativos.

Los órganos que concurren a la administración municipal son: el Alcalde, como máxima autoridad, y el Concejo, elegido por la ciudadanía; además de un Consejo Económico Social de carácter consultivo.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional, las Municipalidades cuentan con dos grandes grupos de funciones: las Privativas y las Compartidas.

10.4.1.- Funciones privativas

Son aquellas cuya competencia corresponde exclusivamente a la Municipalidad. Cuya función o ejercicio no puede ser asumido por otras autoridades independientes de ella (art. 3º de la Ley 18.695).

Transporte y tránsito

Le corresponde a la Municipalidades aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de su respectiva comuna en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que indique el Ministerio respectivo, Art. 3 letra a de la Ley 18.695.

En relación con esta función debe considerarse que el art. 1° de la Ley 18.059 estipula que el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones será el organismo normativo nacional encargado de proponer las políticas en materia de tránsito por calles y caminos, y demás vías públicas o abiertas al uso público, y de coordinar y evaluar su cumplimiento.

En el artículo 2°, inciso primero de la misma ley, se establece que ese ministerio coordinará la acción de las diversas autoridades en materia de tránsito y fiscalizará la adopción de las resoluciones y medidas administrativas que ellas dicten en esta materia, y en su inciso 2° agrega que en el ejercicio de estas facultades el ministerio respectivo, mediante una resolución fundada, podrá dejar sin efecto las medidas adoptadas por dichas autoridades y en su caso disponer las que debieran reemplazarlas.

Para el cumplimiento de estas funciones, las Municipalidades deberán tener en cuenta entre otras normas, las disposiciones de la Ley 18.290 (Ley de tránsito y sus reglamentaciones) de acuerdo con el artículo 22 letra d de la Ley 18.695. Esta función debe ser desempeñada a través de la unidad de tránsito y transporte público.

Construcción y urbanización

Le corresponde aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo artículo 3° letra C, Ley 18.695.

El artículo 4° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, señala que al Ministro de Vivienda y Urbanismo le corresponderá, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, supervigilar las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas y técnicas sobre construcción y urbanización e interpretar las normas técnicas de esta legislación, norma contemplada en el artículo 2° Ley 16.391, sobre Funciones y Atribuciones de esa Secretaría de Estado.

En el ejercicio de esta función los municipios deberán aplicar, fundamentalmente las reglas del D.F.L. 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones y del Decreto 47, de 1992 de ese ministerio que fija el texto de la ordenanza general de dicha ley.

Planificación y regulación urbana

Le corresponde la planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del Plan Regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes (Art. 3°, letra c, Ley 18.695).

El artículo 41° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones expresa que “se entenderá por planificación urbana aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social”, y que ella se realizará por medio del Plan Regulador comunal.

“El Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas relacionadas con las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento” (artículo 41° Ley General de Urbanismo y Construcción).

Las disposiciones del Plan Regulador Comunal “se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos” y, por otra parte, el artículo 42° del mismo cuerpo legal señala los documentos que lo componen.

La confección, modificación y actualización del Plan Regulador Comunal compete a las municipalidades, conforme a la Ley General de Urbanismo y Construcciones y a la Ordenanza General del ramo, en lo que corresponda.

Por su parte, al artículo 58°, letra b, de la Ley 18.695, señala que el proyecto del Plan Regulador comunal y sus modificaciones deben ser aprobadas por el Alcalde con acuerdo del Concejo. A su vez, dicho proyecto y sus modificaciones se registrarán por los procedimientos específicos establecidos en las leyes vigentes, según lo ordena el artículo 71°, letra b de la Ley de Municipalidades.

De conformidad con los artículos 20°, letra a y 58°, inciso segundo, de la Ley 18.695; la elaboración del proyecto de ese plan y la proposición para su aprobación, corresponden a la Unidad de Obras Municipales y al Alcalde, respectivamente, sin perjuicio de lo consignado en el párrafo que antecede y en el que sigue.

La aprobación de los planes reguladores comunales es de competencia del respectivo Gobierno Regional, acorde con lo prescrito en el artículo 20°, letra f, de la Ley 19.175.

Aseo y ornato

A las municipalidades les está entregada la función privativa de Aseo y Ornato de la comuna (Art. 3° letra d, Ley 18.695).

Para el desarrollo de esta función en la organización interna de las municipalidades se contempla la existencia de una Unidad de Aseo y Ornato, cuyas funciones especiales están mencionadas en el Art. 21 de la Ley 18.695.

El aseo y ornato, se concibe como un servicio municipal, que puede ser prestado a la comunidad, por el municipio directamente, con sus recursos humanos y materiales, o puede ser entregado en concesión a particulares, previo acuerdo del Concejo.

Desarrollo comunitario

Le corresponde la promoción del desarrollo comunitario (art. 3°, letra f, Ley 18.695).

En esa materia, es importante tener en cuenta la Ley 19.418, sobre juntas de vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. Sin embargo, el desarrollo comunitario comprende otras materias, tales como: el turismo, la salud, la educación, la asistencia social, deporte y recreación, programas sociales, entre otras.

Esta función privativa está radicada en la Unidad de Desarrollo Comunitario, a la que le corresponde ejecutar las tareas relacionadas con las actividades a que se refiere el art. 19° de la Ley 18.695.

Plan de desarrollo comunal

Les corresponde elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales (art. 3º, letra f Ley 18.695).

10.4.2.- Funciones compartidas

Son aquellas que las municipalidades pueden ejercer directamente o con otros órganos del Estado (artículo 4º Ley 18.695).

En el primer caso, los municipios actúan por sí solos, sin perjuicio que deberán hacerlo dentro del marco de los planes regionales y nacionales que regulan la respectiva actividad y coordinarse con el servicio competente, pues de esta manera no se interferirá ni duplicará la acción pública, según lo ordenado por el artículo 5º, inciso 2º de la ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

A su vez, cuando deciden desarrollar dichas funciones con otros órganos de la Administración del Estado, deberán celebrar el convenio respectivo, en los términos previstos en el inciso primero del artículo 6º de la Ley 18.695.

Las funciones compartidas son las siguientes:

La Asistencia social. Este concepto de asistencia social debe entenderse referido a procurar los medios indispensables para paliar las dificultades de las personas que carecen de los elementos fundamentales para subsistir.

La Salud pública. En esta función, las municipalidades pueden desarrollar todas las actividades que contemple el ordenamiento jurídico, destinadas a lograr la salubridad de la comunidad local, directamente o con los organismos del sector.

La protección del medio ambiente. Esta función debe relacionarse con el artículo 5°, inciso 2° de la Ley 18.695, según el cual las municipalidades tendrán, entre otras atribuciones no esenciales, la de colaborar en la fiscalización en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las potestades, funciones y atribuciones de otros organismos públicos, ejemplo Servicio de Salud del Ambiente de la región correspondiente.

La educación y cultura. Esta función permite a las municipalidades realizar todas aquellas actividades que directa e indirectamente estén dirigidas a su cumplimiento, pudiendo destinar recursos a esta función, sea a través de subvenciones, programas y proyectos de inversión.

La capacitación y promoción del empleo. Esta se materializa a través de acciones que puede llevar a cabo la municipalidad directamente o como entidades ejecutoras o coordinadoras de programas especiales provenientes de otros organismos del Estado, ejemplo el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

Deporte y recreación. La municipalidad puede coordinarse con la Dirección general de deportes y recreación para promover su desarrollo.

El turismo. Las municipalidades deben coordinarse y actuar con sujeción a los planes nacionales y regionales del Servicio Nacional de Turismo. No implicando que las municipalidades estén impedidas de desarrollar sus propios proyectos de turismo.

El transporte y tránsito público. Esta función debe ejercerse en relación con aquella función privativa contemplada en el artículo 3º letra a, Ley 18.695 y con la Ley 18.290.

La vialidad urbana y rural. Esta dice relación con uno de los aspectos que debe contener todo plan regulador comunal o intercomunal, como es la vialidad. Pero, además, le confiere competencia a las municipalidades en cuanto a vialidad rural.

La urbanización. Está relacionada con la normativa que sobre el particular contiene la Ley general de urbanismo y construcción.

La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias. Esta normativa esta contemplada en la Ley 18.138 decreto 804, en que se le confiere la facultad a las municipalidades para la construcción de viviendas económicas e infraestructuras sanitarias, permitiéndole a la municipalidad otorgar subvenciones, préstamos y facilidades de pago a los beneficiarios.

Prevención de riesgo y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia. Las municipalidades deberán actuar en coordinación con la oficina nacional de emergencia, con las gobernaciones y con los gobiernos regionales sin perjuicio de la participación de los demás ministerios y servicios públicos.

11.- ORIGEN Y EVOLUCION DE LA INSTITUCIÓN DE LOS ALCALDES

Concepto de alcalde.- Según el Diccionario de la Lengua, el Alcalde es el Presidente del ayuntamiento de cada pueblo o distrito municipal, encargado de ejecutar sus acuerdos, de dictar bandos para el buen orden, salubridad y limpieza de la población, y cuidar de todo lo relativo a la policía urbana.

Es además, donde no hay autoridad superior, representante y delegado del rey y de su gobierno en el orden administrativo.

Ante nuestro régimen jurídico y ante la Doctrina del Derecho Administrativo, podríamos decir que el Alcalde es el órgano ejecutivo de la municipalidad, pero, a la vez, como administrador directo de los intereses locales, tiene algunas facultades propias, que vienen a reforzar su carácter de autoridad pública. En el ejercicio de estas facultades propias, el Alcalde obra con cierta independencia respecto a la municipalidad que preside.

Lo expuesto anteriormente se deduce de la disposición del artículo 117 de la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, cuyo texto definitivo fue fijado por Decreto Supremo N° 1472 de 17 de Marzo de 1941, artículo que dice así: “Corresponde al Alcalde ejecutar con arreglo a la ley y a las resoluciones de la municipalidad todos los actos administrativos del municipio”.

Pues bien, cuando el Alcalde obra únicamente con arreglo a la ley; en otros términos, cuando ejercita sus facultades legales propias, está realizando actos de autoridad con cierta independencia del organismo colegiado que preside; y cuando su actividad se limita a ejecutar los acuerdos o resoluciones de la municipalidad, está ejerciendo la función de órgano ejecutivo del municipio.

Refuerza la tesis de que, ante nuestro régimen jurídico, el Alcalde tiene atribuciones propias relativamente independientes de las del municipio, la disposición del N° 2 del artículo 118 de la citada Ley de municipalidades, que señala entre las atribuciones del Alcalde, todas las atribuciones ejecutivas de la administración comunal que no hayan sido dadas expresamente por la ley a la municipalidad.

Además, ante nuestro régimen jurídico, el Alcalde es el Presidente y el órgano ejecutivo del municipio, con autoridad propia para ejercer ciertas facultades legales, independientes de la corporación que preside, como se desprende de los números 8° a 23° del artículo antes citado, que contienen una serie de facultades importantes que el Alcalde puede ejercer con autoridad propia y con relativa independencia.

Etimología de la palabra alcalde.- Etimológicamente, sin embargo, la palabra alcalde se deriva de alcaldí, que significa juez. De donde se infiere que, en sus orígenes, la función esencial de los alcaldes ha sido la de administrar justicia, ya sea de propia autoridad, ya en representación de monarca o rey en los regímenes monárquicos.

Es corriente, hasta hoy día, que los Alcaldes ejerzan las funciones de jueces de policía local, para conocer y sancionar las infracciones a los reglamentos y decretos municipales y algunas faltas prescritas en los códigos penales.

Nuestra ley de municipalidades vigente da esta facultad a los alcaldes en su artículo 118, N°s. 17 y 18, que disponen de las ordenanzas, reglamentos, acuerdos municipales, decretos de la Alcaldía, faltas del Código Penal, infracciones a la ley sobre patentes de vehículos y ley sobre descanso dominical, la ley de educación primaria obligatoria y otras más.

La Ley Orgánica de Tribunales promulgada el 15 de Octubre de 1875, daba a los Alcaldes las facultades de jueces letrados en los departamentos donde no hubiere tales funcionarios judiciales.

El artículo 53 de la ley antes citada disponía que el Alcalde que ejerza funciones de juez de letras no fallaría ninguna causa definitivamente y se limitaría a trasmitirlas con arreglo a la ley y remitirlas al juez letrado correspondiente para su fallo.

Sin embargo, en los departamentos en que no había jueces de letras, el Alcalde conocía en segunda instancia de las causas de que conocieron en primera los jueces de subdelegación del departamento, y en única instancia, de los recursos de casación interpuestos contra las sentencias de los mismos jueces de subdelegación.

Los artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica de Tribunales, que concedían atribuciones judiciales a los Alcaldes, fueron expresamente derogadas por la Ley N° 1468 de 1° de Mayo de 1901. Hoy, los Alcaldes conocen en materia judicial sólo de los asuntos a los que se refiere el artículo 118 N°s. 17 y 18 de la Ley de Municipalidades en vigor.

Origen y evolución de la institución de los alcaldes.- El Alcalde es, como lo dice el Diccionario de la Lengua, el Presidente del ayuntamiento de cada pueblo o distrito municipal; o, hablando en nuestro lenguaje jurídico, es el presidente del cuerpo colegiado llamado municipalidad. En consecuencia, para estudiar el origen y la evolución de la institución de los alcaldes, hay que comenzar por estudiar el origen y la evolución de los municipios.

Entre los romanos, municipio era la ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de Roma.

El pueblo romano, tratando de consolidar el amor a la patria y el amor a la libertad, estableció una Constitución basada por una parte en la unidad del Estado y por otra en la libertad de los ciudadanos, apoyada en el municipio. Este sirvió de lazo de unión entre el ciudadano y el Estado, recaudando los tributos, atendiendo al culto, a la instrucción y al ornato público, administrando la justicia y convirtiéndose en una verdadera valla contra la acción del cuerpo político del Estado.

Como carácter esencial del municipio romano, aparece la participación en los servicios y asuntos públicos de los representantes, que los ciudadanos elegían con amplia libertad entre ellos mismos, dentro de cada distrito.

Las primeras leyes que constituyeron el régimen municipal romano eran sencillas, tal vez por la razón de que no fueron escritas. Hoy, con la facilidad de la escritura, las leyes se hacen interminables y muchas veces oscuras y contradictorias.

Después se encomendó, en Roma, a Sexto Papyrio recopilar todas las leyes pertinentes, lo que se efectuó en un Código que llevó el nombre de Papiriano, dividido en dos partes: la primera referente a religión y la segunda al derecho público, la política y los asuntos generales.

Por su parte, los plebiscitos y los senado-consultos se encargaron a continuación de desenvolver esta legislación, según la cual el Municipio legalmente establecido tenía vida propia, diferente de la del Estado, pudiendo poseer cosas comunes, esclavos, predios, edificios y cualquier clase de bienes, con independencia del Estado; en otros términos el Municipio era reconocido como persona civil regida por las leyes generales del Estado.

Los magistrados municipales eran, en Roma, responsables sobre su persona y su fortuna de la administración de los bienes y propiedades de la ciudad, y la mala

gestión, lo mismo que el despilfarro o malversación de los fondos públicos, eran severamente castigados.

En la época de la invasión romana, España no formaba una unidad nacional. Cada pueblo o ciudad se regía por sí mismo, constituyendo una pequeña república independiente, aún cuando en algunas parece anunciarse el régimen monárquico por medio de magistrados, príncipes o régulos con carácter hereditario.

No obstante la acción absolvente de Roma, la organización local no desaparece de España. Bajo una u otra forma se mantiene siempre, bajo todas las combinaciones políticas y con todas las formas de gobierno, porque la simple vecindad de los habitantes origina multitud de relaciones e intereses particulares y privativos de los vecinos, que requieren administración y cuidados especiales de parte inmediata y directa de la pequeña comunidad.

Cuando las ciudades españolas, se someten al dominio de Roma, comienza para ellas el régimen municipal, estableciéndose, por el hecho de la conquista, diferencias entre unas y otras, en razón de que el invasor no podía gobernar de la misma manera a los pueblos amigos que le habían prestado auxilio y a los que había vencido después de la costosa y obstinada lucha. Esto da origen a la división de ciudades libres y federadas, municipios y colonias, gobernándose las tres primeras, por regla general, por sus antiguas leyes y organizándose las últimas a ejemplo de la metrópoli.

Al uniformarse la organización municipal en España se hace a base del régimen de las colonias, adquiriendo su mayor importancia en los últimos siglos de la República y primeros del Imperio.

En los primeros tiempos de la invasión goda, conservaron las ciudades su primitiva organización; pero luego viene, respecto del régimen municipal, una época de

transición, en que se celebran numerosas reuniones populares, más o menos restringidas, hijas del espíritu godo; reuniones que, unidas a las juntas municipales romanas, dan nacimiento a los Concejos, que comienzan a tener representación y atribuciones y a ser la personificación de la ciudad.

Durante la Edad Media y en la Moderna, empieza a establecerse en España la organización política y administrativa de los municipios, hasta llegar a un estado de relativa uniformidad y perfección.

En ciertas localidades se celebraban reuniones conocidas con el nombre de *Conventus Publicus Vicinorum*, en las que participaban todos los hombres de la población o distrito rural, quienes entendían en las cuestiones de deslindes, amojonamiento, huidas de siervos y para presenciar la aplicación de las penas. No se conoce la época y forma en que se verificaban estas reuniones, pero se sabe que aparecieron en España a raíz de las invasiones visigodas, y de ellas dejaron constancia algunas disposiciones del Libro de los Jueces.

“En Chile, como en todas las antiguas colonias españolas, la comuna fue desconocida antes que la ley viniera a establecerla”.

Desde los primeros tiempos de la conquista, agrega el mismo autor, prevaleció en nuestro país el sistema de encomiendas en virtud de la cual los conquistadores dividieron entre sí la tierra y los hombres que la habitaban, haciendo de esta manera, imposibles esas agrupaciones de pequeños propietarios y de intereses locales que en otras partes formaron la base o fueron la razón del Municipio.

El período de reconstitución política y social que siguió a la independencia no era tampoco el más apropiado para fomentar la organización de la comuna, y los esfuerzos aislados que en ese sentido se gastaron fueron enteramente infructuosos. Los hábitos y las costumbres soñolientas de la época colonial continuaban bajo el

nuevo régimen; la iniciativa individual o privada era absolutamente desconocida, y todo se aguardaba de la iniciativa o favor de la autoridad.

Puede que el señor Correa Bravo tenga razón cuando afirma que en Chile “la comuna fue desconocida antes que la ley viniera a establecerla”; pero el gobierno municipal, con el nombre de cabildo, fue conocido e implantado en nuestro país desde los albores de conquista española”.

En completo desacuerdo con las afirmaciones del señor Correa Bravo se encuentran las opiniones de don Miguel Luis Amunátegui, que asegura que los primeros alcaldes de Santiago fueron nombrados en Marzo de 1541.

Producida la Independencia, Chile dictó la primera ley sobre organización y atribuciones de las municipalidades, el 8 de Noviembre de 1854. En esta ley los alcaldes tienen un rol muy subalterno. Todos los servicios locales quedan bajo la dirección de los intendentes y gobernadores, como agentes inmediatos del Jefe Supremo del Estado. Las municipalidades pasan a ser especies de cuerpos meramente consultivos.

Se dicta después la ley de 12 de Septiembre del año 1887, en que se resta a los intendentes y gobernadores parte importante de las atribuciones que les había otorgado la ley de 1854, y se entrega a los alcaldes la dirección y administración de los siguientes servicios municipales: 1) Alumbrado público; 2) pavimentación de las calles; 3) aseo y ornato de las ciudades; 4) mercados, abastos y mataderos; 5) diversiones públicas. Los demás ramos quedan confiados, como en la ley de las ordenanzas y acuerdos municipales, ley de 1854, a los gobernadores y subdelegados.

Es menester llegar a la ley de 22 de Diciembre de 1891, llamada Ley de Comuna Autónoma, copiada íntegramente de la ley de autonomía Comunal que regía a la

sazón en Estados Unidos de Norte América, para encontrar el municipio contemporáneo, con un máximo de autonomía y de atribuciones propias, y con alcaldes revestidos de suficiente autoridad, que presiden ordinariamente a la corporación edilicia de que forman parte.

De acuerdo con el artículo 13 de esta ley, en concordancia con el artículo 79 de la misma, los alcaldes eran elegidos por los municipios, de entre sus miembros y por el período de un año, en una sesión especial que debían celebrar dichas corporaciones, inmediatamente después de su constitución legal. Cada municipio elegía tres alcaldes que se denominaban primer alcalde, segundo alcalde y tercer alcalde.

Así llegamos hasta nuestra actual ley de municipalidades sin que se haya variado de manera muy sensible, en el fondo, la institución de los municipios y de los alcaldes.

Con la breve síntesis que hemos hecho de la evolución de los ayuntamientos o municipios, estamos en condiciones de colegir la génesis y la evolución de la institución de los alcaldes, que, aunque con nombres distintos según los pueblos y las épocas, nace y evoluciona conjuntamente con aquellos. Sin embargo, haremos una breve exposición relativa a la evolución de los alcaldes.

En general, en el pueblo romano el concepto de Estado descansa en la idea de la ciudad, de manera que el orden municipal no establece de una manera distinta y separada del organismo político de la Nación; al contrario, en la capital coinciden ambos poderes: el de la nación y el de la ciudad. Pero, a medida que Roma va ensanchando su territorio con la anexión de los pueblos conquistados, va apareciendo en ellos la organización municipal separadamente de la organización nacional.

Pues bien, en las ciudades romanas que tenían autonomía municipal, cuya curia o senado constituía lo que hoy llamamos municipalidad, se encuentran las magistraturas que tienen analogía con nuestros alcaldes, las de los duunviros y ediles.

La curia, convocada solemnemente en las calendas de Marzo, procedía a la elección de los duunviros, con tres meses de antelación a la época en que debía comenzar a ejercer su cargo, con el objeto de que si habían justas causas de recusación o causas legítimas de excusa pudieran ser oportunamente substituidos.

Aunque el nombre de estos magistrados –duunviros y ediles- parece indicar la dualidad de los mismos, en la práctica generalmente era elegido uno solo. La duración del cargo era al principio y ordinariamente de un año, elevándose a dos para aquellos que hubieren de librarse por la fuga, de los cuidados y cargos inherentes a la elección de que eran objeto.

Las funciones de los duunviros eran de dos especies diversas. En primer lugar, les correspondía la administración de la república municipal, obligando a los contratantes para con la ciudad y, por su parte quedando subsidiariamente responsables ante éstos; ejercitaban las acciones en pro del interés común, demandando o defendiendo por sí o por medio de mandatarios de su elección; presidían el consejo municipal en sus deliberaciones sobre la administración de la ciudad, a cuyas asambleas asistía el Procónsul sin tener la presidencia efectiva, sino únicamente un sitio de honor; nombraban los cargos subalternos; presidían los juegos públicos, etc.

En segundo término correspondía a los duunviros, aunque en forma limitada, el ejercicio de cierta jurisdicción civil, ya por voluntad expresa de las partes litigantes, ya en atención a la pequeña cuantía de las cosas en litigio. No tenían la facultad de imponer penas, salvo algunas correcciones a los esclavos. Sin embargo, en algunas comarcas, las leyes locales y la costumbre y a veces una delegación de poderes de parte del Procónsul, ensanchaba la esfera de su jurisdicción ordinaria.

He aquí, pues, el origen histórico de las facultades jurisdiccionales que han solido darse –y que se dan aún, pero en forma más restringida- a los alcaldes.

En algunas ciudades romanas, los mismos magistrados que en otras se conocían con el nombre de duunviros, eran denominados ediles; pero generalmente constituían una magistratura diferente o inferior a la de aquellos.

Correspondía a los ediles, en efecto, el cuidado de los edificios y de las vías públicas, los baños, pesos, medidas, los juegos, los abastos, etc. Además, tenían potestad correccional respecto de las infracciones de simple policía y de los abusos de los mercados y mercaderes.

La organización municipal que hemos dejado expuesta subsistió en España durante la dominación de los romanos. Algunos autores aseguran que esta organización desapareció con la invasión y conquista de los pueblos del Norte; pero hay otros, que con muy buenas razones, defienden la tesis contraria. En efecto, dicen “en el Brevario de Alarico citanse frecuentemente los defensores de la ciudad, los priores o principales, los curiales, etc., y el silencio del Fuero Juzgo sobre organización de las ciudades, lejos de ser una prueba de su desaparición, confirma su existencia, pues no apareciendo nada que implique su abolición, es lógico creer que cuando fue preciso para abolirla en Oriente, donde más decaída se encontraba, una constitución del Emperador León el Filósofo (siglo IX), no moría por sí misma ni por el mero hecho de la conquista visigoda, en España, como no murió en los demás países conquistados por la misma raza, así lo atestiguan abundantes pruebas en Italia y las Galias.

La conquista árabe dejó también subsistente el régimen municipal español, pues, como nos dice Oliver en su obra “Historia del Derecho en Cataluña y Valencia”, tomo II libro I, Título Preliminar, era entonces un principio del derecho de gentes que cada pueblo o nación debía gobernarse por sus propias leyes, limitándose los derechos del pueblo o raza dominante a exigir la parte del botín y por medio de la fuerza armada la tranquila posesión del territorio y el reconocimiento del supremo señorío. Así por lo general, procedieron los Romanos respecto de los antiguos

habitantes de la Galia y de la Iberia; así obraron los visigodos respecto de los hispano-romanos y en la misma conducta se inspiraron los conquistadores procedentes del África. La capitulación de Coimbra, celebrada en 734 por Alboasen, confirma entre otros documentos esta verdad.

Y no fueron sólo los sarracenos quienes mantuvieron a los hispano-godos en la observancia de sus leyes, sino que lo fueron igualmente los soberanos de los francos cuando arrojaron al lado de acá de los Pirineos a los Muslimes. Carlomagno primero, Ludovico Pío después y todos sus sucesores, permitieron a los Romano-godos que habían permanecido durante la dominación árabe en las ciudades reconquistadas y a los fugitivos de la Península que habían buscado en ellas un refugio, la conservación de sus leyes y con ellas necesariamente las magistraturas encargadas de hacerlas cumplir, con la misma organización política y judicial que tenían antes de la invasión agarena. En las Capitulares de los Reyes Francos existen abundantes textos que vienen en confirmación con esta *juris continuatio* de Derecho Político Romano-gótico.

Los Árabes trajeron a España sus Alcadí, cuyo gobierno prudente no fue mal mirado por los cristianos, como lo demuestra el hecho de que a medida que se conquistaban los pueblos, no sólo era respetado este régimen para los vencidos, sino que se limitaba el que se daba a los cristianos. De esta manera es como, en los primeros fueros municipales, comienza a usarse la expresión *alcayat*, después *alcalde* y finalmente, *alcalde*, como ocurre en los Fueros de Cuenca, León, Nájera, Sepúlveda, Salamanca, Jaca, Zamora, Logroño y sobre todo en el de Toledo, del año 1085.

Antiguamente el Alcalde estaba supeditado al Gobernador según lo establecía el Art. 127 de la Constitución política dictada el 25 de Mayo de 1833 y que rigió hasta 1925 a diferencia de lo que sucede hoy día en que el Alcalde es autónomo y la primera autoridad de su municipio.

La Constitución de 1833 no da al Alcalde ninguna autoridad sobre la municipalidad ni lo reviste de atribuciones inherentes al gobierno y administración de los intereses locales. Todas estas funciones competen a los gobernadores departamentales y algunas a los subdelegados que residen fuera de la cabecera del departamento. En la actualidad eso ha cambiado, ya que la Ley Orgánica constitucional de municipalidades N° 18.695 art. 63 le da amplias atribuciones al Alcalde como autoridad máxima de su municipio.

En tiempos pasados el Art. 28 de la ley de 1887 disponía como atribuciones del Alcalde la pavimentación de las calles y de las plazas, que hoy en día corresponde al SERVIU; Los mercados, abastos y mataderos, que hoy son privados.

Decretar visitas domiciliarias de inspección para fines de salubridad, seguridad y orden pública y expedir decretos de arresto y allanamiento; a diferencia de lo que ocurre hoy en que estas atribuciones corresponden al Servicio de Salud y Carabineros de Chile respectivamente.

Convocar y presidir con arreglo a la ley las asambleas de electores de su respectivo territorio y ejercer las funciones electorales que le confiere la ley de elecciones. Esto no ocurre hoy ya que existe el Registro Electoral, el cual es el responsable de estas funciones.

El inciso tercero del Art. 101 de la Constitución política de 1925 dispone que en las ciudades de más de 100.000 habitantes y en las otras que determine la ley el Alcalde será nombrado por el Presidente de la República y podrá ser remunerado a diferencia de lo que sucede hoy en que los alcaldes de todas las comunas del país son elegidos por votación popular.

De acuerdo al art. 68 de la ley de municipalidades vigente (1925) se establece que en las ciudades de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar, los alcaldes serán nombrados

por el Presidente de la República y durarán en funciones igual período que corresponde a las municipalidades. Este lapso es de tres años, según lo dispone el inciso segundo del artículo 102 de la constitución. En contraposición a lo que ocurre hoy en día en que ningún alcalde es nombrado por el Presidente de la República. Y además el período alcaldicio es de cuatro años.

Más allá de lo anticuado de las directrices municipales al alcalde se le han asignado nuevas áreas como son Educación con el traspaso de los establecimientos educacionales a partir del 1° de septiembre de 1981 y Salud con el traspaso de los consultorios de atención primaria a contar del 1° de Abril de 1987, lo cual ha significado que las municipalidades han tenido que invertir recursos que antiguamente hacían los ministerios correspondientes.

Debemos destacar el período 1973-1988 en que existe un gobierno de facto. En relación a las municipalidades, durante ese período el alcalde era designado por el Presidente de la República, oyendo al Intendente Regional, por lo tanto se mantenía en ese cargo mientras contara con la confianza de quien lo había designado. Estaba subordinado al Gobernador Provincial, salvo en materias estrictamente municipales. Existía un Consejo consultivo que era el Consejo de Desarrollo comunal que no tenía facultades fiscalizadoras. Eran elegidos de una manera indirecta, de acuerdo a porcentajes entre representantes de las juntas de vecinos, centros de madres, representantes del sector productivo de la comuna y de los funcionarios municipales, que eran algunos directivos.

De acuerdo a esto la participación de la comunidad organizada es un tipo de participación, y se entiende como un instrumento que permite reforzar la gestión, que no excluye otras formas de participación más formales como son los plebiscitos, encuestas de opinión, consultas directas, puerta a puerta, entre otros.

Esto tiene por finalidad tomar decisiones, y por el contrario no minimiza la gestión de los Alcaldes, como por ejemplo el caso de Doñihue, donde se ha logrado generar un complemento armónico en la resolución de los problemas de la comunidad, tales como pavimentación participativa, espacios públicos, seguridad ciudadana, educación, cultura, entre otros.

La participación de la comunidad doñihuana en el proceso de toma de decisiones, no sólo se enmarca dentro de las demandas, sino en la identificación de ellas que orienta la gestión del Alcalde de Doñihue, en la proposición de formas de superación de los problemas por parte de la comunidad, y en colaboración constante en diferentes temas.

La clave de este tipo de liderazgo es la confianza en las personas. Dentro del municipio, la confianza en los funcionarios y en la comunidad articulada en organizaciones resulta vital. Confianza que supone un reconocimiento de que se puede aprender de las personas y mejorar la gestión local con la participación.

El estilo de dirección participativa ejercida por la autoridad comunal permite utilizar el talento de los demás, de sus funcionarios, y de la comunidad para incorporarlos en la toma de decisiones. Una vara de estos resultados son las últimas elecciones municipales que dejan claro lo anteriormente expuesto.

A esto se suma un mecanismo de redistribución del poder que opera a través de la delegación de responsabilidades y tareas. Una buena estrategia es delegar, por ejemplo, facultades a la comunidad organizada, en la identificación de necesidades y problemas locales, la propuesta de soluciones, la ejecución y el control de ellas; es una forma de otorgar espacios de influencia a la comunidad, y por ende, un voto de confianza al Alcalde independiente de su color político.

La capacitación ha sido un factor vital para el cambio: formación de líderes promotores, funcionarios competentes para una nueva forma de ver y actuar en el municipio; la capacitación a dirigentes permite que se responda a los requerimientos de la participación. Esto no sólo demanda un traspaso de conocimiento, sino un real y verdadero entrenamiento que permite formar personas y a las organizaciones competentes para la participación.

12.- GESTION MUNICIPAL VERSUS GESTION COMUNAL

Debemos hacer una diferenciación entre gestión municipal y gestión comunal en el sentido de que la gestión comunal la hace el municipio (grandes lineamientos para el desarrollo de la comuna) y el alcalde no hace esta gestión por sí solo, sino en conjunto con el concejo; y la gestión municipal es lo que se refiere a los asuntos internos de la municipalidad, entiéndase remuneraciones, personal, administración de la estructura municipal, etc.

Estudio de caso: Municipalidad de Doñihue

Ilustre municipalidad de Doñihue, entidad pública perteneciente al Estado ubicada en la calle Avenida Estación N° 344 Doñihue, Sexta Región del Libertador General Bernardo O'Higgins Riquelme.

Entidad cuyo rol fundamental es ofrecer a la comunidad las alternativas para realizar las diversas gestiones en beneficio de las personas para satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, prestando un servicio continuo, eficiente y eficaz en la búsqueda que éstas tienen del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida.

Las políticas de la municipalidad están dadas a través de los diferentes departamentos como son: Alcaldía, Concejo Municipal, Juez Policía Local, Secplac, Secretaría Municipal, Desarrollo Comunitario, Dirección de Obras, Depto. de Finanzas, Depto. de Salud, Depto. de Educación, Depto. Social, Depto. Tránsito y Patentes, Sede Municipal de Lo Miranda, Oficina de Partes, Aseo y Ornato y Tesorería.

Alcaldía:

A cargo de D. Marcelo Durán Arrate, el que asumió el cargo el 27 de Diciembre del 2000 y tiene permanencia hasta el 27 de Diciembre del 2004. La función y objetivo principal es velar por el bienestar de la comunidad apoyado por el Concejo Municipal.

Concejo:

Tiene carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad y ejercer las satisfacciones que la ley señala.

Es elegido por votación directa mediante un sistema de representación proporcional durante cuatro años, puede ser reelegido.

La comuna de Doñihue cuenta con cinco concejales.

Juzgado Policía Local:

En este departamento la primera autoridad es el Juez y sus funciones son:

Administrar justicia en todas las materias que la ley le ha colocado dentro de la esfera de su competencia.

Secretaria comunal de planificación y coordinación SECPLAC:

Servir de Secretaría técnica permanente del Alcalde y concejo en la preparación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna.

Asesorar al Alcalde en la elaboración de proyectos del plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal.

Secretaría municipal:

Dirigir las actividades de secretario administrativo del Alcalde y del concejo.

Desempeñarse como ministro de fe en todas las actividades municipales.

Desarrollo comunitario:

Este departamento tiene la siguiente estructura:

Organizaciones comunitarias

Unidad Casa de la Cultura

Unidad Radio comunitaria

Unidad Adulto mayor

Unidad Oficina de la Juventud

Unidad Programa casa de la mujer

Unidad oficina de la vivienda

Unidad asesoría legal

Unidad oficina del consumidor

Organizaciones comunitarias:

Asesorar al Alcalde y al concejo en la promoción del desarrollo comunitario.

Proponer y ejecutar cuando corresponde medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con la asistencia social, salud pública, protección del medio ambiente, cultura y capacitación.

Radio:

Puente comunicacional para los habitantes de la comuna de Doñihue y comunas vecinas.

Casa de la cultura:

Actividades culturales que impulsan el desarrollo de la creación y el arte en sus más variadas formas, pintura, artesanía, música, poesía, etc.

Unidad adulto mayor:

Insertar al adulto mayor en diferentes actividades ya sea deportivas, recreativas, actividades sociales y de salud.

Aunar los mismos intereses que les permita sentirse queridos en el ocaso de sus vidas.

Unidad oficina de la juventud:

Coordinar y apoyar actividades que vayan en beneficio de los jóvenes, en lo deportivo, recreativo, capacitación y por sobre todo en la prevención de drogas y alcohol.

Unidad casa de la mujer:

Proporcionar un espacio para que la mujer de esta comuna pueda capacitarse, informarse y entretenerse en complicidad con todas las mujeres de la comuna.

Promover el plan de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Unidad vivienda:

Atención permanente, como asimismo apoyar a los diferentes comités de vivienda de la comuna.

Coordinar en forma directa con Serviu regional la aplicación de programas que el gobierno entrega.

Unidad asesoría legal:

Atender consultas gratuitas a los usuarios de escasos recursos que requieran de orientación en materias legales.

Oficina del consumidor:

Oficina comunal de información al consumidor (OCIC)

Tiene por objetivo contribuir a la descentralización de las funciones que a través del SERNAC cumple el Gobierno en la comuna, en lo relativo a las materias legales para satisfacer las consultas, reclamos y otros requerimientos que hagan efectivo los consumidores en defensa de sus derechos.

Departamento de Obras:

Elaborar el proyecto del plan regulador comunal y proponer sus modificaciones.

Dar aprobación a los proyectos de obras de urbanización y de construcción tanto las obras nuevas como las ampliaciones y transformaciones.

El aseo de las vías públicas como plazas, jardines y en general de los bienes de uso público de la comuna y el servicio de extracción de basura.

Departamento de Administración y finanzas:

Asesorar al Sr. Alcalde en la administración del personal.

Asesorar al Alcalde en la administración financiera de los bienes municipales.

Estudiar, calcular, proponer y controlar la percepción de cualquier tipo de ingresos municipales y controlar la gestión financiera municipal.

Departamento de Salud:

Conocer, difundir y hacer cumplir las políticas de salud del gobierno y las variables de aplicación local.

Planificar, organizar, dirigir, controlar, supervisar, coordinar y evaluar las actividades de enfermería del sector de la comuna.

Departamento de Educación:

Coordinar y supervisar en lo administrativo las actividades de los establecimientos educacionales.

Impartir instrucciones para el cumplimiento de las políticas educacionales y culturales, tanto nacionales como comunales.

Coordinar y llevar a cabo el conjunto de actividades educativas y recreativas de tiempo libre que se originan por la práctica orientada y organizadas de actividades, artísticas, científicas, cívico social y en general de todas aquellas en función de los fines educativos.

Departamento social:

Dar a conocer, asignar y distribuir los beneficios y subsidios sociales que entrega el Estado a los sectores de menos recursos de la comuna. Además este departamento desempeña una función importante en situaciones de emergencia siendo responsable de organizar la ayuda ante eventuales catástrofes que afectan a la población.

Tránsito y Patentes:

Realizar cálculo de patentes comerciales, industriales, profesionales y/o de oficio.

Emitir permisos de circulación llevando registro de cada vehículo.

Modificar el sentido del tránsito si se estima necesario.

Renovar las señalizaciones existentes que se encuentran en mal estado, habilitar parada de locomoción colectiva y taxis.

Sede municipal de Lo Miranda:

Con esta se pretende descentralizar la atención de los profesionales que trabajan en la municipalidad.

Coordinar las actividades municipales.

Otorgar permisos de las actividades en el sector.

Oficina de Partes:

Es en esta oficina donde la mayoría de los usuarios de la municipalidad hacen las consultas por encontrarse ésta en un lugar estratégico.

Recibir y enviar la correspondencia del municipio, la que se ingresa, se deriva al Alcalde, quien la revisa y la envía al departamento que corresponda.

Redactar y tipear documentos municipales, tales como decretos alcaldicios y otros.

Relaciones Públicas:

Mantener informada a la comunidad sobre los servicios y acciones que ofrece y desarrolla el municipio.

Coordinar actividades protocolares del municipio, saludos, aniversarios, cambio de autoridades, redacción de cartas, libretos para maestro de ceremonias y discursos.

Asesorar al Alcalde en todas las materias relativas a relaciones públicas, comunicación social y actividades protocolares.

Apoyar a todas las direcciones en lo relacionado con las labores de su especialidad en los casos que el Alcalde lo solicite.

Tesorería:

Depositar en las cuentas corrientes bancarias autorizadas, los fondos municipales recaudados, efectuando controles y conciliaciones periódicas.

Efectuar la cobranza de impuestos y derechos municipales.

Efectuar oportunamente el pago de las obligaciones municipales autorizadas.

Informar a los contribuyentes cualquier variación en los sistemas de pagos.

Mantener un registro autorizado de ingresos y egresos con sus documentos.

Recaudar los ingresos municipales, aportes fiscales, recursos para el financiamiento de programas sociales y fondos de terceros.

Participación ciudadana y gestión local: encuesta aplicada a habitantes de la comuna de Doñihue

13.- POBLACIÓN Y MUESTRA

13.1.- Población

A.- Características generales de la población

En un mundo donde el cambio ha pasado a ser sinónimo de progreso, hay que destacar la fuerza de lo permanente, recordando las tradiciones perdidas y rescatando las que aún están vigentes, entendiendo que la herencia cultural dejada por nuestros antepasados también implica conocimiento y avance.

Es esta identidad sustentada en tradiciones de origen indígena y de raigambre española, la que ha permitido a la comuna de Doñihue asumir los cambios y proyectarse al futuro reconociéndolo como distintos a otros y como hijos de esta tierra huasa, que bien puede considerarse la cuna de nuestra nacionalidad.

La agricultura, actividad predominante en la comuna, originaron diversos oficios tradicionales, algunos de los cuales aún sobreviven. Entre los más significativos se cuentan la alfarería, cestería, sombrerería y textilería considerados como artesanías folclóricas.

Los artesanos se consideran como tales por:

- 1.- Predominio de las técnicas manuales en la producción de un objeto.
- 2.- Uso de materias primas de fácil y directa obtención.
- 3.- Práctica y aprendizaje del oficio de acuerdo a la tradición empírica.
- 4.- Nivel de escolaridad del artesano, correspondiente en términos generales a enseñanza escolar básica.
- 5.- Ingresos exigüos del oficio artesanal, y

6.- Tipología local de la plástica folclórica, diferente de la industria.

13.2.- Delimitación, tamaño de la población y ubicación espacio-temporal

Región Del Libertador Bernardo O'higgins

Superficie Km2	16.387,0
Población Censo 1992	696.369
Población Censo 2002	780.627
Variación Intercensal	12,1%
Urbana	548.584
Rural	232.043
Hombres	392.335
Mujeres	388.292

Comuna de Doñihue

Superficie Km2	78,2
Población Censo 1992	14.570
Población Censo 2002	16.916
Variación Intercensal %	16,0%
Urbana	15.590
Rural	1.326
Hombres	8.475
Mujeres	8.441

13.3.- Muestra

La muestra de la encuesta que se aplicó en terreno se traduce en un 5% de la población total. Es decir, un total de 845 habitantes fueron sometidos a un cuestionario de cinco preguntas, cuyo desglose se encuentran en los anexos.

Posteriormente se realizó la tabulación, que arrojó respuestas a temas como participación ciudadana, liderazgo, gestión, percepciones, identidad, responsabilidad e identificación de las funciones del municipio.

13.4.- Instrumentos de la recolección de datos

La obtención y recopilación de datos se divide en dos partes.

13.4.1.- La recopilación de datos sobre el terreno (Datos Primarios)

13.4.2.- El uso de datos disponibles, que también exige una tarea de identificación y recolección (Datos Secundarios)

Para esta tarea de recopilación de datos e información, existen numerosos procedimientos.

La naturaleza del problema que se estudió se aplicó las siguientes técnicas: la observación, la entrevista, el cuestionario, la recopilación documental, la escala de actitudes y opiniones, los test, la sociometría, semántica diferencial y el análisis de contenido.

Posteriormente se trabajó con Grupos Focalizados que se dividieron en paneles temáticos, donde participaron dirigentes vecinales, organizaciones, municipio, comerciantes, artesanos, pymes, entre otros actores sociales de la comuna de Doñihue.

Los Paneles Temáticos fueron los siguientes:

Panel 1: Políticas de comunicación para el desarrollo social.

Panel 2: Participación Ciudadana, Liderazgo y Desarrollo humano sustentable: un desafío desde la ecología social.

Panel 3: La responsabilidad social y las organizaciones frente al Desarrollo.

E. Proceso de la recolección de datos

El sólo hecho de iniciar el trabajo sobre el terreno y de realizar determinadas tareas, la práctica nos proporciona un conocimiento de la realidad que difícilmente se logra por los procedimientos tradicionales.

Pero como no se trata de una acción sobre la comunidad, sino una acción de la comunidad, la práctica en este modo de concebir el desarrollo comunitario es fuente de conocimiento a través de la inserción-inmersión en la realidad en la que se ha de actuar.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, y dentro del marco de las técnicas y del lenguaje tradicional, la primera fase de la investigación tuvo una finalidad diagnóstica-operativa, que podría llamarse observación no participante.

A este segundo momento, usando el mismo criterio, le denominamos observación participante o activa. Ante todo no se trata en modo alguno de entrar en el mundo de los explotados y marginados por el conocimiento intelectual que pueden proporcionar los estudios, las estadísticas, las encuestas, las tesis o cualquier otro procedimiento; o bien, el que se adquiriera a través de los libros en general. Este tipo de conocimiento como reconocimiento –que es el que sustenta el empirismo lógico- permite el estudio de la realidad social sin comprenderla.

La inserción-inmersión, consiste en su primer momento simplemente en convivir de algún modo con ellos en participar literalmente de sus vidas. Más que conocer mediante investigaciones, lo que se intenta es un saber con la vida. Comprender, no es siempre formular racionalmente las cosas. Comprender, es muchas veces, comprender vitalmente, comprender con nuestra vida, porque a nosotros nos pasa, porque la vida nuestra está hecha de muchas convicciones que no podemos formular conceptualmente.

Lo esencial es el contacto directo con la gente, no como profesional que aporta a los servicios de su especialidad, sino siendo como uno de ellos, viendo, escuchando, aprendiendo, descubriendo y admirando, conviviendo y compartiendo. En esta inserción, se pretende que esté inmerso en la propia intimidad del sufrimiento y de la inseguridad, por ejemplo, compartiendo de algún modo esa vida.

De hecho se va conociendo una realidad, pero desde dentro, y no desde fuera como se hacía con los procedimientos tradicionales.

Con la inserción-inmersión permite adquirir una vivencia del grupo o comunidad con quien se trabajó. Esto implica ser parte del proceso y no un simple espectador. Esto significa, superar la dicotomía trabajador social - comunidad, en otras palabras y desde otra perspectiva se trata de un desclasamiento.

Esta inserción entrega conciencia de las limitaciones empiristas. Esta inserción, además da un acrecentamiento de la capacidad de comprensión de la realidad en que se está actuando, y aumenta la capacidad operativa.

13.5.- Análisis de la muestra

13.5.1.- Presentación de resultados

La Gestión Local

La ciudad es un conjunto de procesos económicos, sociales y políticos producidos por diferentes actores sociales. La significación de estos procesos depende de los actores presentes en cada ciudad y a su vez, de la propia estructura social de esa ciudad. Por lo tanto, las decisiones sobre las cuestiones locales se toman en base a la correlación de fuerzas de los actores locales, que constituyen una estructura local de poder.

El poder local es la base socio-política del gobierno local, en el cual el municipio, es la unidad fundamental de la gestión local. Por su intermedio, la ciudad, unidad urbano-material, económico y social, adquiere unidad político institucional.

La gestión urbana es la articulación de diversos recursos (humanos, financieros, organizacionales, políticos, naturales) que configuran un proceso global para hacer frente a la producción, funcionamiento y mantenimiento de la ciudad, a los fines de satisfacer las necesidades de bienes de consumo individuales y colectivas de los distintos sectores de la población. En la articulación de estos procesos en el que intervienen diferentes agentes (públicos o privados) se ponen en juego intereses, contradicciones y conflictos que supone la elección de alternativas. De manera que la gestión pública urbana es generadora de distintos productos como la elaboración de políticas, su concreción en programas y ejecución en proyectos dentro de una organización de posiciones y relaciones de acuerdo a las circunstancias locales y coyunturales. (Herzer; Pérez; 1993)

En nuestros tiempos, la combinación de reforma del Estado y globalización acentúa una nueva dinámica en gobiernos locales con mayores competencias y con similares recursos, pero, a la vez, con una mayor evaluación por parte de la sociedad.

Este proceso lleva a descentralizar competencias y obliga a un ajuste de cuentas fiscales a niveles locales y al aumento de demandas y de evaluación por parte de las sociedades civiles locales. Lo que indica que se está modificando un modelo de gestión tradicional de los municipios y su forma de relación con la sociedad local a partir de lógicas territoriales, horizontales.

La desburocratización y los requerimientos de eficacia y eficiencia orientaron el desarrollo local y el planeamiento estratégico con una mayor ingerencia municipal en la política social. Así, las ciudades pasan a ser centro de decisiones y estrategias propias, pasando del proyecto nacional al local, identificando proyectos en lo más micro y cercano, donde la ciudad se conecta al instante desde lo local con lo global.

En estos nuevos escenarios se articulan al mismo tiempo un aumento de las actividades municipales con un mayor protagonismo y de las expectativas de la población con fenómenos de declinación y estancamiento de comunas, de diferenciación creciente entre regiones y ciudades, huelgas y marchas de empleados públicos, cortes de rutas y explosiones sociales. De este modo se produce por un lado, una revitalización de la gestión local y por otro, el municipio aparece como un punto de concentración de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos. (García Delgado, 1997)

El municipio va adquiriendo una intervención creciente en la cuestión social haciéndose cargo de los conflictos sociales locales, en una situación cada vez más compleja, con una pobreza más heterogénea y el reclamo constante de la población por el ejercicio de su ciudadanía y los derechos adquiridos.

De esta manera, el municipio tiene que salir a resolver estos problemas que le exigen pronta resolución a través de estilos políticos decisivos y nuevas prácticas necesarias para ejecutar políticas sociales, tratando de concertar o articular de la mejor manera las relaciones entre la gestión pública y la sociedad civil.

El principal problema que se plantea en esta situación, es en qué medida estas innovaciones son adecuación al ajuste, descarga de tareas y responsabilidades del Estado nacional y provincial hacia las comunas o descentralización y mayor participación de los ciudadanos a través de las gestiones locales.

Es una adecuación local al ajuste nacional con lo que el Estado delega los problemas y responsabilidades o hay elementos alternativos en el mismo?

Qué fuerzas impulsan la crisis del modelo de gestión tradicional, burocrático clientelar hacia una mayor protagonismo de la gestión local?

Descentralizar o delegar problemas?

En la nueva relación Estado-mercado-sociedad civil que promueve el libre mercado y las políticas neoliberales se produce una redefinición de la concepción de política social: de una concepción de política universalista, centralizada y de financiamiento de la oferta se pasa a otra de políticas focalizadas, de carácter descentralizado.

La forma estatal descentralizada no significa necesariamente una vía política local cualitativamente más democrática, sino a la existencia de limitaciones que remiten a las condiciones sociales y económicas y, a la vida política local de cada lugar.

Descentralizar puede significar el fortalecimiento de lo local en lo institucional o el rol de contención y de descarga de la crisis hacia abajo donde a algunas ciudades se les asigna la gestión de las consecuencias sociales de las decisiones económicas del gobierno central, transformándolo en receptor directo de la protesta ciudadana, enfrentando los efectos de la crisis, el ajuste y la recesión económica (Herzer, Pérez; 1993)

El agravamiento de la situación social por la desestructuración de las economías regionales y la expansión del desempleo hacen que el municipio tenga que ocuparse crecientemente de la política social constituyéndose en la cara más inmediata de un estado en retirada y en objeto de demandas que muchas veces no se corresponden ni con las competencias que se le asignan formalmente, ni con sus recursos reales.

Se identifica así un nuevo modelo de gestión a nivel local , con iniciativas espontáneas de la sociedad que el Estado refuerza o iniciativas del Estado que la sociedad refuerza, todas ellas, vinculadas a la satisfacción de demandas sociales básicas.

La descentralización supone competencias de hecho o de derecho lo que significa mayor presión para las comunas. Con la descentralización el Estado nacional desplaza la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia las comunas, en un proceso en donde los municipios tiene que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con recursos similares o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias.

A la gestión de los servicios urbanos tradicionales se le unen los de salud, educación, y asistencia a grupos de riesgo. Y esta necesidad de mayor respuesta implica, a la vez, la de contar con mayor capacidad de gestión. Esta reformulación y redefinición de responsabilidades se instalan como un conjunto de hechos consumados antes que se los institucionalice y los actores sociales se deben ir acomodando de acuerdo a las circunstancias y demandas más urgentes.

Las mayores competencias con menores recursos llevan a tener que hacer más eficiente la gestión adecuando a ello estructuras, procesos y recursos organizacionales, mostrando las limitaciones del modelo político tradicional basado en punteros y en el clientelismo, así como la disposición de la sociedad civil a participar en otras vías.

El impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local ha generado un conjunto de nuevas oportunidades pero además enfrenta a los gobiernos municipales con nuevos problemas para los cuales no estaban preparados. Los problemas se vinculan con la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales, en especial en los aspectos referidos a la formulación e implementación de programas sociales que puedan dar respuesta a las demandas de la población más afectada por estas transformaciones y con la localización de las demandas de los ciudadanos.

De esta manera, para la gestión municipal se presenta la necesidad de incorporar mecanismos de evaluación de políticas que contemplen tanto el análisis previo a la implementación de los programas como la instrumentación de mecanismos de seguimiento y monitoreo permanente de los mismos. A su vez, resulta necesario desarrollar sistemas de evaluación y de impacto que contemplen la opinión de los beneficiarios de las políticas que, aún en el plano local, no siempre tienen una directa vinculación con quienes las implementan.

La capacidad de gestión social de los gobiernos locales está vinculada directamente con la capacidad de cubrir las expectativas y necesidades de la población local y la capacidad de co-responsabilizar a la propia sociedad tanto en el control como en la implementación de las políticas sociales. Para ello, resulta necesario establecer redes de conexión con las nuevas formas de organización social (ONG, entidades intermedias, organizaciones de base, iglesias, etc.) que interactúan en la gestión pública tanto en el nivel de control como en el nivel de aplicación de algunas políticas.

De este modo, sobre el espacio político se desarrolla una combinación de demandas que nuclea nuevas formas como los movimientos sociales que circunscriben sus

acciones a hechos puntuales con demandas tradicionales referidas al mundo del trabajo y las condiciones sociales, y demandas por necesidades básicas.

Los cambios producidos en la relación Estado-sociedad han modificado las pautas de funcionamiento del aparato público local y de los actores sociales, potenciando el surgimiento de un conjunto heterogéneo de organizaciones desarrolladas desde la propia sociedad civil.

Pero la efectiva realización de políticas sociales en el gobierno municipal no depende exclusivamente del grado de profesionalización del equipo que la lleva adelante, ni de la voluntad política del intendente o de las intervenciones de las organizaciones sociales. La aplicación de programas y políticas sociales se concreta en la articulación que se dé entre los planos técnicos, políticos y sociales: la capacidad técnica o nivel de profesionalización de la administración, los estilos de gestión política y los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil.

La tendencia hacia el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad local presupone una mayor articulación entre municipio y sociedad a partir del efectivo fortalecimiento de las organizaciones sociales. Si se produce un desentendimiento del gobierno municipal que carga de responsabilidades a las organizaciones sin recursos ni capacidades o un intento de "cooptación" de las mismas, se estaría descentralizando sólo los problemas y no aumentando la capacidad de gestión.

En una sociedad fragmentada y desmovilizada que en circunstancias determinadas y, especialmente a nivel local, se organiza en función de algunos reclamos o propuestas, se plantea un nuevo escenario local con nuevos actores sociales que obligan a un análisis profundo respecto del rol del municipio en materia social, las organizaciones involucradas y las perspectivas de trabajo en conjunto en el ámbito local.

Aquí aparece el desafío para los gobiernos municipales: tratar de articular sus acciones con esa parte de la sociedad organizada fortaleciendo sus vínculos a fin de ampliar el modelo de gestión municipal a algo más que sólo el equipo de gobierno de turno.(Arroyo; 1997)

13.6.- Análisis e interpretación (o discusión) de los resultados

La Participación Ciudadana

Las tendencias que provocan la globalización y las políticas de ajuste llevan al aumento de amenazas pero también de oportunidades, donde las particularidades territoriales son de suma importancia para desarrollar una capacidad estratégica local.

Para esta capacidad estratégica, cada municipio dispone de un conjunto de recursos humanos, naturales y financieros, un patrón histórico y cultural e infraestructuras, de un saber tecnológico que constituye su potencial de desarrollo.

La definición de políticas sociales está asociada a los actores que intervienen en las mismas, y en la medida en que pueden llegar a incidir o incorporarse en otras dimensiones. Si la participación en esas decisiones es escasa y los usuarios se convierten en observadores pasivos de la gestión, es porque esas decisiones se formulan de manera exclusivamente técnica.

Los actores se definen por su relación con el territorio, un lugar particular de la ciudad, y las relaciones entre quienes viven allí. Las personas permanecen o se alejan, sienten satisfacción o placer en determinadas actividades según la semejanza o diferencia que éstas tienen con el estilo de las actividades que se realizan regularmente.

Es necesario analizar las características del estilo de vida cotidiana de la población para comprender las razones de éxito o de fracaso de algunas propuestas, identificar las competencias de base con que cuenta y de generar la cooperación entre actores sociales, para el logro de propósitos compartidos.

Potenciando una integración desde los actores, se podrá lograr una identidad y autonomía desde una concepción ciudadana, demostrando la importancia de políticas de consenso y la configuración de nuevas áreas de solidaridad basadas en lo territorial, económico y cultural.

La participación ciudadana apunta hacia una transformación que imponen las demandas de la sociedad, tanto en lo que concierne al desarrollo de una institucionalidad de representación social capaz de controlar y presionar al gobierno, como de búsqueda de espacios sociales en los cuales los individuos logren producir actividades que expresen su necesidad. Esta participación se manifiesta en prácticas que, aunque referidas al ámbito estatal, no pretenden ejercer una influencia directa sobre él, sino controlarlo y presionarlo a través de la pluralización del debate público, desarrollado por organizaciones autónomas e informales.

La sociedad civil está integrada por todo tipo de grupos y organizaciones sociales, capaces de conformar, alterar o impulsar la opinión del público y que a su vez ejerce influencia y condiciona las acciones del gobierno. Su acción fundamental es intentar condicionar la acción del centro del sistema político, evitando que éste pueda funcionar a espaldas de los flujos de comunicación provenientes de la esfera pública y la sociedad civil.

El aspecto decisivo de este proceso reside en la solidez que posea la sociedad civil y en su capacidad para problematizar y procesar públicamente todos los asuntos que afecten a los ciudadanos.

De poco sirve una conformación de voluntades democrática si no se tiene los canales de expresión institucionalizados constitucional y jurídicamente. Pero la existencia de esos procedimientos no garantiza de por sí la conformación informal de opiniones, la energía liberada por los procesos comunicativos precisa conducciones que eviten pérdidas y favorezcan su eficaz transmisión a todos los sectores sociales.

La participación efectiva de la mayoría de la población en formas de ciudadanía democrática requiere de un acceso de todos a los recursos de la sociedad y modalidades de organización y participación política que estén enraizadas en las condiciones culturales propias de esa sociedad. (Cunill Grau, 1997)

En América Latina, donde la pobreza y la desigualdad social en la distribución de la riqueza demuestran la gravedad de su situación, el fortalecimiento de la sociedad civil no puede favorecerse apelando sólo a reformas jurídicas y políticas institucionales. Los obstáculos a la participación de la sociedad civil no son sólo de índole político-institucional, sino igualmente de carácter económico y cultural. Ya que a partir de ese sustrato cultural, que garantice el pluralismo o los derechos de las minorías y su legitimidad, se forma la solidaridad ciudadana.

En la medida que se amplíe la esfera pública a través de lo público no estatal, se fortalecen el estado y la sociedad civil y de esta manera la propia democracia.

Este fortalecimiento de la sociedad civil no puede ser definido como un programa desde el Estado sino a la inversa, desde la perspectiva de la sociedad se da sentido a la propia transformación del Estado.

Este nuevo espacio de lo público no estatal contribuye a la comprensión de una nueva articulación entre Estado y sociedad y lleva a reconstruir el Estado hacia propuestas

de democracia directa y participativa, y una mayor eficiencia en la prestación de servicios al ciudadano.

La participación política implica la representación en condiciones de igualdad, el pluralismo político y de oportunidades de deliberación. Pero, cómo se logra en la complejidad social la posibilidad de la deliberación? Los actores sociales devienen en actores políticos en el marco de identidades que son moldeadas por prácticas sociales.

Estas prácticas hacen a la construcción de la ciudadanía y se constituyen en condiciones y medios de la participación ciudadana. La noción de ciudadanía, así implicada, se construye tanto alrededor de derechos como de deberes sociales. Supone, además la identificación con las claves normativas de la participación política -igualdad política , pluralismo político y deliberación pública- y un compromiso con la libertad.

14.- CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos buscado reflexionar en torno al liderazgo, participación y constitución de ciudadanía, principalmente porque creemos que el despliegue de procesos efectivos de participación ciudadana contribuye a fortalecer y asegurar la sustentabilidad del sistema democrático, única forma de distribución y organización del poder que asegura el respeto y protección de los derechos humanos.

Creemos, también, que la acción ciudadana en el espacio público favorece la legitimidad política y social del estado, en tanto éste representa la máxima expresión del acuerdo social.

Una acción del Estado conectada con los sentidos de la comunidad social y política se traduce en una gestión pública más innovadora, eficiente y transparente que se orienta, de un modo más cercano, al logro de su misión de servicio público y de mayor equidad social.

A partir de esta reflexión inicial, que a la vez permite develar la intencionalidad que recorre parte importante de los tópicos abordados en estas páginas, queremos establecer un conjunto de proposiciones que surgen de este proceso de producción y autoproducción de conocimiento, ellas constituyen nuestro balance teórico y práctico, a saber:

1.- La participación, en tanto fenómeno social, alude a un conjunto de acciones sustantivas y procedimentales connotadas de un modo difuso o elusivo, cuya vaguedad e imprecisión conceptual están fuertemente correlacionadas con las diversas miradas y aproximaciones teóricas que tenga el observador. Frente a ella se develan las diferentes concepciones sociales y políticas surgidas para entender y

explicar la vinculación, la autonomía y la preeminencia en la relación entre Estado, sociedad civil y ciudadanos.

2.- La constitución de ciudadanía corresponde a un proceso social e histórico en el que el hombre y la mujer se hacen parte de la comunidad política y social, ya sea como resultado de una decisión individual o simplemente como expresión de su sociabilidad natural. El hombre y la mujer presentes en la comunidad adquieren o se les reconoce su condición de ciudadanos y a partir de ella, producen no sólo su vida, sino también el pasado, presente y futuro de la sociedad.

3.- La participación ciudadana, por su parte, representa la forma en que el ciudadano, individual o colectivamente, se transforma en actor del proceso de construcción de sentidos de lo que es común, es decir, de lo que es propiedad y responsabilidad de todos. El espacio de todos no es, ni puede serlo, el ámbito de lo privado, menos aún en el mercado, ya que en él concurren e interactúan los individuos desde sus propias habilidades, capacidades y posiciones sociales.

En el espacio privado algunos tienen más y otros tienen menos, unos son débiles y otros poderosos, unos son ricos (los menos) y otros son pobres (los más). Ahí los hombres y mujeres no son iguales. El espacio público, en cambio, ofrece la oportunidad de construir igualdades, donde todos puedan acceder a la posibilidad de crear y recrear sus propios planes de vida y a partir de ellos, aportar a la construcción societal.

4.- La participación más allá de ser una capacidad del individuo, un derecho ciudadano, una carga pública, un proceso social o un atributo de la comunidad, es ante todo “una necesidad humana fundamental, y en realidad es también una necesidad fundamental de los animales, porque tiene que ver con su realización individual” (Maturana 1999).

Esta profunda necesidad de participar y coparticipar con otros nos permite “ser” y a partir de este ser, contribuir a la construcción de la comunidad social a la que pertenecemos. La participación sólo se da en el momento en que las acciones que realizamos hacen sentido a la comunidad a la que pertenecemos.

Al comenzar este trabajo destacamos algunos procesos sociales y políticos que se desarrollan actualmente en nuestra sociedad y que nos hablan de la necesidad de articular un nuevo pacto social, construido a partir del establecimiento de tres consensos básicos: la revalorización del sistema democrático, en tanto éste representa el único sistema político que garantiza el pleno respeto de los derechos humanos; el fortalecimiento del rol del Estado como representación colectiva del bien común, y la reasignación de la acción del ciudadano en la vida pública y social.

En este estadio societal de carácter constitutivo subsisten matices y diferencias, desconfianzas e impaciencias. Subsisten, además, diferentes y a veces irreconciliables interpretaciones de nuestra historia pasada. Este proceso marca nuestra construcción social, nuestra identidad personal y colectiva. Este camino está plagado de incertidumbres, de esperanzas y desesperanzas. Su final abierto es la mejor oportunidad, aunque también representa un riesgo, para que el ciudadano crezca como sujeto social y emerja como actor histórico.

15.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arroyo, Daniel (1997) Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina. Hacia un nuevo modelo de gestión local. Oficina de publicaciones del CBC. Universidad Católica de Córdoba.
- Cunill Grau, Nuria. (1997) Repensando lo público a través de la sociedad. Nueva sociedad, Venezuela.
- García Delgado, Daniel R.(Compilador)(1997).Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires
- Habermas, Jürgen (1999) La inclusión del otro. Editorial Paidós, España.
- Herzer, H. y P. Pérez (1993) Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina. CNUAH - HABITAT, Nairobi.
- Margulis, Mario (1999) La Cultura Popular. Premiá Editoras de Libros S.A.,México.
- Margulis, Mario (1996) Globalización y Cultura. Revista sociedad N° 9, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Bs.As.
- Pérez, Pedro (1991) Municipio, necesidades sociales y política local. GEL/IIED-AL, Buenos Aires.
- Pérez, Pedro (1995) Actores sociales y gestión de la ciudad. Red Nacional de Investigación Urbana. Año 7 N°28, México.
- Pérez, P. y Gamallo, G. (1994) Basura privada, servicio público. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Tironi, Eugenio y Sunkel, Guillermo, Modernización de las comunicaciones y democratización de la política, en Estudios Públicos N° 52 (Santiago: CEP, primavera de 1993), pp. 215-246.
- Maarek, Philippe J., Marketing político y comunicación. Claves para una buena información política. Barcelona: Paidós, 1997.

Del Rey Morató, Javier, La comunicación política (el mito de las izquierdas y derechas). Madrid: Eudeba, 1989

Monzón, Cándido, Opinión pública, comunicación y política. La formación del espacio público. Madrid: Tecnos, 1996.

Ossa, Carlos (compilador), La pantalla delirante. Los nuevos escenarios de la comunicación en Chile. Santiago: Lom, 1999. De este texto sugiero:

Ossa, Carlos, La transición ecualizada

Richard, Nelly, Desensamblajes de identidad

Munizaga, Giselle, Escenas mediáticas de la democracia

Bendezú, Raúl, La espectacularización mediática

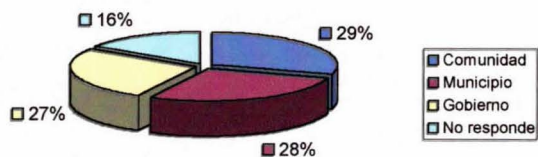
Halpern, Pablo y España, Sergio (editores), Comunicaciones: nuevos umbrales. Santiago: SECC, 1994.

Cuadra, Francisco Javier, Comunicación interactiva y modernización social

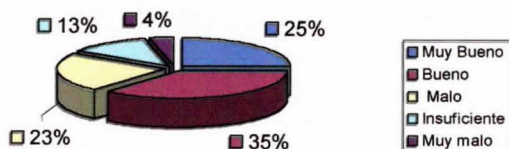
Lutz, Patricia, El mercado, ¿un justo regulador del sistema de comunicaciones?

Lahera, Eugenio, Comunicación y políticas públicas.

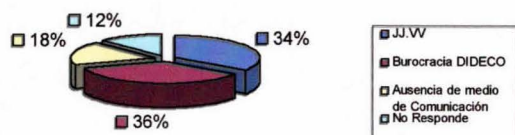
1.- La participación Ciudadana es Responsabilidad de :



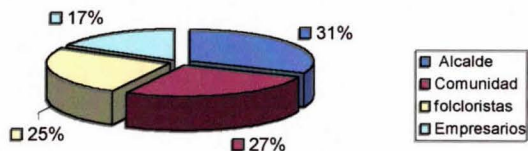
2.- ¿ Cómo considera el liderazgo del Alcalde ?



3.- ¿ A quién atribuye los principales problemas que se generan entre la comunidad V/S Municipio?



4.- La identidad Doñihuana se debe a la participación y gestión de :



5.- El Municipio es una Entidad:

