

MUNICIPALISMO INVISIBILIZADO

PROCESOS POLÍTICOS MUNICIPALES 2016-2020

Editores

Ricardo Israel
Andrés Chacón

Autores

Mario Olavarria Rodríguez
Andrés Chacón Romero
Rodrigo Delgado Mocárquez
José Miguel Arellano

Roberto Lagos Flores
Javier Hernández Domínguez
Leonardo Cofré Pérez
Ricardo Israel Zipper

MUNICIPALISMO INVISIBILIZADO

PROCESOS POLÍTICOS MUNICIPALES 2016-2020

Editores

Ricardo Israel
Andrés Chacón

Autores

Mario Olavarría Rodríguez
Andrés Chacón Romero
Rodrigo Delgado Mocarquer
José Miguel Arellano
Roberto Lagos Flores
Javier Hernández Domínguez
Leonardo Cofré Pérez
Ricardo Israel Zipper



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

MUNICIPALISMO INVISIBILIZADO.
PROCESOS POLÍTICOS MUNICIPALES 2016-2020

Editores:

© Ricardo Israel
© Andrés Chacón

Autores:

Mario Olavarría Rodríguez
Andrés Chacón Romero
Rodrigo Delgado Mocarquer
José Miguel Arellano
Roberto Lagos Flores
Javier Hernández Domínguez
Leonardo Cofré Pérez
Ricardo Israel Zipper

1^{ra} Edición, noviembre 2017

500 ejemplares

ISBN: 978-956-9677-24-3

Diseño, diagramación, portada y corrección de estilo:

© Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana
Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y Extensión

© Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro, su recopilación en un sistema informático y su transmisión en cualquier forma o medida (ya sea electrónica, mecánica, por fotocopia, registro o por otros medios) sin el previo permiso y por escrito de los titulares del *copyright*.

Impresión: Tres F Group Impresores S.A.
Santiago de Chile, octubre de 2017

MUNICIPALISMO INVISIBILIZADO

**PROCESOS POLÍTICOS
MUNICIPALES 2016-2020**

ÍNDICE

pág.

PRÓLOGO

Leonardo Gatica Villarroel

6

INTRODUCCIÓN

Andrés Chacón Romero

Ricardo Israel Zipper

8

CAPÍTULO 01

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SIGLO XXI

Mario Olavarria Rodríguez

18

CAPÍTULO 02

MUNICIPALISMO INVISIBILIZADO:

¿CÓMO REVERTIR LA TENDENCIA

Andrés Chacón Romero

43

CAPÍTULO 03

DESAFÍOS DE LA MIGRACIÓN EN CHILE

Rodrigo Delgado Mocarquer

71

CAPÍTULO 04

PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN MUNICIPAL EN LA ERA

DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA POST-VERDAD

José Miguel Arellano

99

pág.

CAPÍTULO 05

EL DILEMA DE LA ABSTENCIÓN EN LAS ELECCIONES
MUNICIPALES: ANÁLISIS ELECTORAL COMPARADO Y
DIFERENCIACIÓN SEGÚN TIPOLOGÍA COMUNAL

Roberto Lagos Flores

Javier Hernández Domínguez

127

CAPÍTULO 06

NUEVA CONSTITUCIÓN, PARTICIPACIÓN Y GOBIERNO LOCAL

Leonardo Cofré Pérez

157

CAPÍTULO 07

ADAPTÁNDOSE A UN CHILE CAMBIANTE: EL MUNICIPIO Y EL
ROL DE LA TECNOLOGÍA

Ricardo Israel Zipper

179

PRÓLOGO

Leonardo Gatica Villarroel

Dr. en Economía Industrial e Internacional

Director Escuela de Administración

Director Programa de Estudio de Políticas Públicas

Universidad Tecnológica Metropolitana

El presente libro es una contribución a pensar de un modo distinto los procesos de nivel local que están ocurriendo actualmente en Chile. Los artículos aquí presentes son una muestra de las materias e intereses que se despliegan en el nivel municipal, muchas de ellas tienen enorme impacto en los ciudadanos y en su calidad de vida: la participación ciudadana, los procesos migratorios, el rol del gobierno local en nuestra institucionalidad, los problemas de la escasa participación en las elecciones, la irrupción de las nuevas tecnologías y las redes sociales, entre otros, son ejemplos claros de los fenómenos que están ocurriendo en la política local y materia de mucho interés para las políticas públicas que se deben diseñar en el nuevo ciclo político que comienza. La Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH, y, por cierto, el Programa de Estudio de Políticas Públicas de la Universidad Tecnológica Metropolitana, UTEM, han considerado clave abordar esta problemática a fondo, tanto desde un punto de vista técnico y especializado, como desde un punto de vista político y de gestión, pues compartimos el mismo interés en el desarrollo de una gestión municipal moderna que logre cumplir el fin de que mejoren sus servicios y prestaciones a la ciudadanía.

Comparto el interés de los autores que participaron de esta publicación, cada uno desde su rol personal e institucional, como también desde

la materia en la cual son especialistas. No obstante, en conjunto, todos logran entregar una mirada global acerca de un municipalismo poco conocido y visibilizado por la agenda pública, pero muy central en la vida de las personas. Por ello es que resulta relevante conocer estas materias y conocer sus efectos, sus proyecciones, los desafíos que se desligan de su quehacer. En definitiva, invito a conocer a fondo esta publicación, ocasión que se conforma como una oportunidad para, desde un plano tanto académico como desde la gestión pública, fortalecer los municipios de Chile, la reflexión acerca de su desarrollo, y encabezar procesos de modernización que vayan en beneficio de la población, como nuestro país lo merece.

INTRODUCCIÓN: BUEN GOBIERNO MUNICIPAL

Andrés Chacón Romero

Ricardo Israel Zipper

Editores

Las municipalidades juegan un rol de suma importancia en la sociedad actual, son las instituciones que más cercanía tienen con las personas y, por tanto, quienes tienen la capacidad de dar respuesta a los problemas concretos de la comunidad. El buen gobierno municipal es aquel que fortalece la cercanía con el ciudadano. La experiencia internacional, junto a los estudios provenientes desde las ciencias sociales de carácter teóricos y empíricos, han demostrado el potencial de los gobiernos locales para el desarrollo de los Estados y las comunidades que viven en el territorio (Navarro Yáñez, 1998: 274), no solo por la cercanía con la ciudadanía, sino que por ser organismos estatales de carácter territorial que confluyen de manera constante con los intereses de las comunidades y las aplicaciones de políticas públicas nacionales enraizadas en lo local.

Lo anterior es de suma relevancia en el marco estatal, debido a que tiene directa relación con la capacidad del Estado como institución central para tener un adecuado control territorial soberano, pilar básico del Estado moderno y la calidad democrática de este. No obstante, en el actual escenario marcado por la globalización, el cual ha irrumpido en la agenda internacional e introducido nuevas dinámicas de relación entre actores, ha influido también de distinta manera en el quehacer de la política y lo político en sí, complejizando, diversificando y fluyendo hacia nuevas formas de relaciones de poder, marcadas por la información

instantánea, el avance tecnológico, por las ciudades inteligentes (*smart cities*), la interconexión inmediata, la democratización de los diálogos y generando nuevos actores que han penetrado con fuerza en la escena local, empresas privadas, las Organizaciones No Gubernamentales, corporaciones, junto a la consolidación de la ciudadanía en las distintas arenas de trabajo, generándose demandas de mayor democratización en la toma de decisiones y teniendo a la probidad como eje fundamental de las instituciones políticas y sus actores.

Todo este escenario ha llevado a replantearse cuáles son las nuevas atribuciones que debe tener un Buen Gobierno Municipal. Por un lado, están las clásicas atribuciones privativas establecidas en el artículo 3º de la Ley Orgánica de Municipalidades: elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo (PLADECO); Planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal; Promoción del desarrollo comunitario; Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización; el aseo y ornato de la comuna. A estas se han sumado nuevas tareas como, la seguridad ciudadana, desarrollo cultural, políticas de recursos humanos, de espacio público, de asuntos migratorios, superación de la pobreza, entre otros. Expandiendo las competencias del gobierno local y a su vez modificando las normativas necesarias para cumplir con el rol del municipio en el siglo XXI, ante una constante demanda de reformulación de lo político.

En este marco podemos entender a las municipalidades como instituciones que regulan la convivencia humana y que a su vez trascienden a estos y actúan de manera independiente de los intereses personales, pues se encuentran regidos por normativas que limitan y a la vez expanden el campo de acción, sobre la base de la democracia y sus pilares fundacionales, por ende, el fortalecimiento institucional es de suma relevancia. Desde ahí se consolidan no solo las instituciones, sino que da paso al mejoramiento de la calidad de vida de las personas que habitan en el territorio, y a la vez los transforma en actores importantes en una dialéctica entre los diversos grupos y sus intereses.

Debido a que “la municipalidad conoce los problemas locales mejores que otras entidades estatales, por su cercanía a la comunidad siendo un eficaz espacio de participación” (Rosales, 2000: 10) es que “la lucha por los municipios debe entenderse no sólo como una conquista democrática electoral, sino como una lucha por mejorar las condiciones de vida” (Guía para el Buen Gobierno Municipal, 2004: 19). De esta forma, el Buen Gobierno Municipal actualmente no se limita simplemente a la

normativa del hacer, de la función pública tradicional, sino que también busca generar nuevas fuentes de ingresos junto a lo recaudando a nivel local y lo que se transfiere desde el gobierno central, cuyo fin es generar una buena gestión de los recursos, siendo fundamental en un contexto de recursos escasos para potenciar las capacidades y obtener la movilización de activos de terceros (Rosales y Hernández, 2005). Esto con el fin de lograr los objetivos definidos como institución, mediante metas a corto, mediano y largo plazo, lo cual representa un nuevo desafío al gobierno municipal en la interacción entre distintos actores sociales acorde a las condiciones históricas en las que se encuentre, siendo la tendencia a la flexibilidad de los procedimientos y apertura de la institución hacia procesos más dinámicos e inclusivos.

El caso chileno está fuertemente marcado por la alta heterogeneidad en lo que respecta al territorio, por la diversidad financiera y de recursos humanos, lo cual se agrega a la existencia de cierto consenso en la literatura sobre hacia dónde avanzar: pues hacia un buen gobierno municipal o municipio con alta gobernanza. Y la praxis ha demostrado que para la existencia del bueno gobierno municipal se debe progresar en la descentralización efectiva, ya que esta es capaz de abrir espacios de autonomía y dinamizar el espacio local, estimulando la innovación en la gestión (Rosales y Hernández, 2005: 4) aplicando criterios para mejorar la eficacia, eficiencia y efectividad en las prácticas municipales que permiten la sustentabilidad y viabilidad de la gobernabilidad local.

Resulta esencial, entonces, que las municipalidades chilenas no solo continúen con sus funciones de gestión territorial, de prestación de servicios sociales, sino que tengan mayores competencias y recursos para impulsar el desarrollo local, económico, social, para planificar su territorio, para abordar temas emergentes y que cuenten con atribuciones destinadas a promover la innovación. Es imperioso, por tanto, pasar de administraciones locales a gobiernos locales abiertos e inteligentes, que interactúen con los ciudadanos, con eficiencia y probidad, promoviendo oportunidades para todos sus habitantes. Esto ya lo hemos argumentado con fuerza anteriormente (Chacón, 2016; Israel, 2016).

La realidad chilena está diseñada por un proceso que nace desde el autoritarismo burocrático, que se basa en la desconcentración del Estado Central hacia los municipios, delegando salud y educación, pero sin los recursos suficientes para que se pueda solventar adecuadamente dicha oferta local y sin ser parte de la toma decisiones en la definiciones de políticas aplicadas en su territorio, esto debido a la centralización aún

fuertemente arraigada en el país, quedando el gobierno municipal en la periferia, limitado, con recursos escasos y bajo la constante coordinación con instituciones o bajo el simple sometimiento al gobierno central. Tras el retorno de la democracia surge nuevamente el debate sobre la descentralización efectiva, la cual es enarbolada como bandera de lucha por distintos actores políticos a nivel nacional, que buscan dar mayor autonomía en la aplicación de políticas públicas, mayores recursos económicos, flexibilidad en su uso y ser partícipe en la toma de decisiones de manera vinculante. Lo anterior se enmarca en la profundización democrática que se ha reflejado en la ampliación de derechos políticos ciudadanos para escoger autoridades que anteriormente eran delegaciones del Poder Ejecutivo. Por otro lado, diversas instituciones estatales han abierto oficinas a lo largo del país en un esfuerzo de desconcentración aún muy limitado y poco participativo, siendo un gesto tímido para el avance real de la descentralización estatal y empoderamiento local real.

Es así que en esta nueva era de procesos dinamizadores, el gobierno local y el central están en la encrucijada de adaptarse al nuevo siglo y el quehacer político del nivel local lo hace enfrentando los nuevos desafíos que deben ser debatidos de forma abierta y plural, no solo en el marco de la sociedad civil, sino que en las arenas legislativas y ejecutivas, las cuales tienen la potestad constitucional y legal para realizar los cambios, estando estos enmarcados en una cultura de confianza y coordinación, siendo clave para un desarrollo sustentable de la política nacional. Es importante destacar que los procesos transformacionales deben estar adecuados al contexto histórico del país y asumiendo su realidad como punto de subjetivación de encuentro de intereses, teniendo como meta el bienestar nacional, regional y local. Lo complejo de abordar el tema es la actual y profunda crisis de confianza a nivel nacional, que a su vez se condice con las crisis de las democracias representativas liberales de Occidente, en que las instituciones cuentan con muy baja confianza. Según los resultados de la Encuesta CEP de mayo-abril (2017) el caso chileno se destaca por los siguientes resultados: del total de encuestados, un 56% considera que la democracia del país es regular y solo un 20% confía en las municipalidades, el cual -siendo un bajo porcentaje- es muy superior a otros actores institucionales relevantes a nivel nacional, como el Ministerio Público, Gobierno, Congreso y Partidos Políticos.

Es así que los cambios promovidos por este concepto de Buen Gobierno Municipal tienen como norte el año 2020, nuevo ciclo político local, y viene con la misión de convertir al municipio en un solucionador eficiente.

ciente de los problemas del territorio y la comunidad. Haciéndose cargo de temas emergentes como las problemáticas relacionadas con el adulto mayor, los migrantes, las relaciones internacionales fronterizas, etcétera.

El siguiente libro es una búsqueda por materializar el concepto de Buen Gobierno Municipal detrás de los nudos y fricciones que tiene actualmente un *municipio invisibilizado* en la agenda pública y en la agenda política. En esta publicación se encuentran artículos de carácter académico pero de alta vocación pública, que responden a los estudios de gobiernos locales y de gestión municipal, mostrando los claroscuros de la institucionalidad municipal chilena, avances y deudas pendientes, todos ellos siendo un aporte para el debate a nivel nacional, entregando distintas perspectivas de temas divergentes y de los desafíos que enfrentan las instituciones municipales en la actualidad. El libro se encuentra dividido en siete artículos más un artículo conclusivo y de reflexión final, los cuales marcan puntos en común en lo particular del gobierno local y sus aristas, pero se refieren a temáticas distintas en un nivel general, dando pie a una visión global de la institucionalidad local chilena y a la vez entregando la especificidad suficiente que da al lector las herramientas necesarias para su capacidad reflexiva y para su toma de opinión.

El primer artículo del libro corresponde a Mario Olavarría, actual vicepresidente de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) y alcalde de la comuna de Colina, titulado “Participación ciudadana en el siglo XXI”. Este artículo aborda los desafíos que tienen los gobiernos locales en el contexto centralizado del caso chileno. Mientras que en la actualidad hay un constante avance en la revalorización de lo local, en contraposición del proceso de difusión de fronteras estatales/culturales en función de la globalización y las consecuencias e influencias generadas en los ciudadanos. Por lo cual la participación ciudadana es fundamental para el desarrollo de una buena gestión de gobernanza local potenciando y utilizando las tecnologías a favor del municipio y los ciudadanos para fortalecer el tejido social comunitario, componente básico de la Nación al interior de un Estado.

El segundo artículo del libro es de autoría de Andrés Chacón Romero, actual Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), titulado “Municipalismo invisibilizado: ¿cómo revertir la tendencia?”. Esta contribución aborda el rol de los gobiernos municipales en Chile en un contexto de globalización y mayor interconexión en los distintos niveles macros y micros, todo esto enmarcado en la incertidumbre endógena de la sociedad actual junto a la constante complejización

de los escenarios. Lo cual pone en relieve la urgencia por potenciar y consolidar a los gobiernos locales a través de una revalorización de lo territorial con altos estándares de probidad, un buen desempeño institucional y la participación ciudadana, teniendo en cuenta el manejo de la agenda pública y su relevancia a nivel nacional, para evitar el “proceso invisibilizatorio” al cual ha sido sometido el municipalismo durante toda su historia, pero en especial durante los últimos años.

El tercer artículo del libro corresponde a Rodrigo Delgado Mocárquez, actual Alcalde de la comuna de Estación Central y miembro de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), denominado “Desafío de la migración en Chile”, el cual aborda el rol de los gobiernos locales frente al desafío de la migración; aún mínima en un contexto internacional, sin embargo, alta y constante desde el retorno a la democracia, donde los municipios tienen un rol fundamental al tener una mayor cercanía como institución con las personas en un determinado territorio, lo que permite la articulación de una política migratoria eficaz y moderna, que debe ser coordinada con el gobierno central para asumir con integridad los desafíos de la migración en el nuevo siglo.

El cuarto artículo del libro es propiedad de José Miguel Arellano, Alcalde de Padre Hurtado y actual Presidente de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), titulado “Propuesta de modernización municipal en la era de la globalización y la Post-Verdad”, el cual aborda el desafío de un Buen Gobierno Municipal en un contexto donde la “verdad” se diluye en el concepto de “post-verdad” y discute cómo afecta las relaciones entre instituciones y ciudadanos activos, exigentes de altos niveles de probidad, que se condice con la necesidad de la modernización de la gestión pública enfocada a una descentralización efectiva en el país para las nuevas dinámicas multidimensionales de la sociedad. Potenciar el gobierno abierto para la participación ciudadana y la rendición de cuentas a nivel local es una tarea urgente que debe estar en conexión con un gobierno digital capaz de potenciar la gestión de conocimiento a nivel local.

El quinto artículo del libro corresponde a Roberto Lagos, Director de Estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) y académico UTEM, junto a Javier Hernández, Director de Estudios de la Escuela de Gobierno Local, y académico de la Universidad de Los Lagos (sede Santiago), titulado “El dilema de la abstención en las elecciones municipales: Análisis electoral comparado y diferenciación según tipología comunal”, el que aborda la abstención registrada en las últimas elecciones

municipales en el nuevo contexto electoral de inscripción automática y voto voluntario. Lo anterior mediante un análisis de carácter cuantitativo desde el retorno a la democracia mediante la comparación del padrón electoral, votaciones, demostrando la existencia de un correlación de la abstención acorde a los heterogeneidad de las comunas urbanas y rurales, siguiendo una tipología para clasificar a las comunas chilenas. Lo cual se explica por un contexto a nivel internacional de crisis de representatividad en las democracias occidentales, el cual tiene una expresión local en términos procedimentales democráticos y deberes cívicos, impactando justamente a los gobiernos municipales chilenos.

El sexto artículo del libro corresponde a Leonardo Cofré Pérez, profesor asistente de la Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile y *Master of Law (by research)*, *Edinburgh University*, denominado “Nueva Constitución, participación y gobierno local”, texto que aborda la problemática de la participación y desafección ciudadana como fenómeno global y las particularidades del caso chileno, enmarcado en una Constitución que no favorece la participación real. Por lo cual, el autor propone que se deben desarrollar espacios participativos a nivel local, lo que es un hecho primordial para el proceso democrático, en conjunto con la descentralización real para el país. En efecto, el Estado tiene desafíos importantes para la profundización democrática mediante la modificación de los marcos legales para entregar herramientas a las instituciones, con el fin de avanzar en una participación real de los ciudadanos en los asuntos públicos, lo cual otorga legitimidad al conjunto del sistema.

El séptimo artículo del libro corresponde a Ricardo Israel Zipper, académico de dilatada trayectoria nacional e internacional, denominado “Un nuevo municipio para un nuevo Chile”, el cual aborda el desafío de los municipios en el siglo XXI en una era de interdependencia compleja a nivel internacional con alta incertidumbre económica, en contextos de multiculturalidad y de avance tecnológico, con comunicaciones inmediatas, por lo anterior el autor señala que la transformación del contexto se puede trabajar de manera propositiva para rediseñar la gestión municipal, adaptándola a un marco de mejoramiento continuo hacia un bueno gobierno, siguiendo lineamientos que se deben considerar, como: mejorar la comunicación entre autoridades y ciudadanos a través de los medios que la era digital entrega; la redefinición de las campañas electorales y de estrategias comunicacionales para dar paso a una comunicación exitosa mediante la interacción de un diálogo fluido entre los actores que se encuentran en un territorio determinado.

Los artículos presentes en el libro son una invitación al lector a repensar desde la teoría y la práctica el quehacer de los gobiernos locales, potenciando la innovación de la gestión y la reflexión colectiva en torno a la descentralización real para fortalecer los municipios, otorgando mayores recursos económicos e independencia en la toma de decisión del gobierno central y a su vez incorporando a los nuevos actores de la escena local: especialmente a esa ciudadanía activa y tecnologizada que conduce los nuevos destinos de Chile.

BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Estudios Públicos (2017). Estudio Nacional de Opinión Pública Abril-Mayo. Recuperado el 03 de 08 de 2017, de https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170601/asocfile/20170601155007/encuestacep_abr_may2017.pdf
- Chacón, A. (2016). Desafíos del nuevo municipalismo. En *Un nuevo municipio para Chile*. Editorial UTEM.
- Guía para el Buen Gobierno Municipal (2004). México.
- Israel, R. (2016). Un acuerdo nacional por la reforma municipal en Chile. En *Un nuevo municipio para Chile*. Editorial UTEM.
- Navarro Yáñez, C. J. (Abril - Junio de 1998). Límites al nuevo localismo: gobierno municipal de las democracias occidentales en perspectiva comparada. *Revista Estudios Políticos* 274(100), 273-289.
- Rosales, M. (2000). *La guía para el ejecutivo eficaz: Los secretos del buen alcalde*. 1-128. IULA/SACDEL: Chile.
- Rosales, M. y Hernández, J. (2005). *Buen gobierno local, mejores prácticas y gestión del conocimiento: los bancos de buenas prácticas y su influencia en la acumulación de saber sobre el desarrollo municipal y local*. 1-23. CELADEL. Disponible en: <http://www.celadel.org/textos/encuentro/Rosales,%20Mario.pdf>.

CAPÍTULO 01

PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN EL SIGLO XXI

Mario Olavarría Rodríguez

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SIGLO XXI

MARIO OLAVARRÍA RODRÍGUEZ¹

RESUMEN

La tradición centralista de Chile debe ser transformada y orientada al desarrollo de gobiernos locales que paulatinamente mejoren sus niveles de gestión, específicamente optimizando el uso de los recursos públicos mediante la aplicación intensiva de las nuevas tecnologías, la innovación y una capacitación permanente del capital humano presente en cada municipio del país. Asimismo, uno de los pilares de los gobiernos locales del siglo XXI es la incorporación efectiva de la participación ciudadana, pues en muchas ocasiones esta temática es usada con fines electorales, traduciéndose en eslóganes vacíos de contenido y carencia de mecanismos efectivos de participación. De este modo, es urgente un rediseño institucional atingente a las demandas y problemáticas de la sociedad actual. En este sentido, los municipios deben asumir que la crisis del sistema político, asociada a las malas prácticas en torno a la probidad o casos

1. Mario Olavarría Rodríguez es Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Gerencia Pública, Universidad Adolfo Ibáñez. Actual Vicepresidente de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH). Ha ejercido cargos profesionales y directivos en las municipalidades de Talagante, Quinta Normal y Las Condes. Fue Concejal por la comuna de Providencia y Vicepresidente de la Asociación Chilena de Municipalidades. En la actualidad es Alcalde de la Municipalidad de Colina.

que afecten la ética pública no puede ser obviada, sino por el contrario, deben ser abordados con liderazgo y sistemas de control y rendición de cuentas efectivos. Por último, los gobiernos locales son los encargados de asumir las solicitudes de la nueva ciudadanía, incluyendo políticas de inclusión, valorización de la diversidad, uso de las nuevas tecnologías, vinculación con los actores sociales emergentes y una gobernanza multinivel que permita recuperar la confianza de los ciudadanos.

Palabras Clave: Participación Ciudadana, Nueva Ciudadanía, Diversidad, Inclusión, Nuevas Tecnologías, Actores Emergentes, Gobernanza.

LA NUEVA CIUDADANÍA

Desde la Revolución Francesa el mundo occidental fue experimentando paulatinamente profundas transformaciones, incluyendo retrocesos en determinados períodos, debido a la presencia de fuerzas políticas, económicas y culturales que evitaban que las posturas ligadas a los principios inspiradores de la Revolución Francesa lograran hacerse una realidad concreta. Así, las ideas de libertad, igualdad y fraternidad fueron desde fines del siglo XVIII incorporándose al lenguaje y a las ideas de heterogéneas concepciones filosóficas. No obstante, existieron momentos en el siglo XIX y en el siglo XX, cuando determinadas ideologías, como por ejemplo, el colonialismo europeo, el fascismo, nazismo y el marxismo fueron un ataque frontal a esos conceptos que abogaban por sociedades libertarias y que propendieran hacia una mayor libertad y fraternidad entre los seres humanos.

Entre los conceptos que hemos heredado de la Revolución Francesa se encuentra el de ciudadano, que está íntimamente ligado a la pertenencia a una nación, y que en los últimos doscientos años ha sido un pilar central en la configuración de los Estados. Sin embargo, en las últimas décadas, y especialmente desde mediados de la década del sesenta del siglo pasado, se ha ido plasmando la presencia de una nueva ciudadanía. Concepto que amplía el legado de la Revolución Francesa, permitiéndonos analizar desde otras ópticas los desafíos que la participación ciudadana genera en la era de la globalización, la que:

Conlleva la revalorización de las entidades subestatales, ciudades y regiones, como ámbitos socioeconómicos y sobre todo de autogobierno

(relativo) y de cohesión social y cultural. A más globalización, más se debilitan los Estados, más oportunidad tienen las regiones y las ciudades para fortalecerse. Y más necesitan los ciudadanos tener poderes políticos próximos y ámbitos significativos de identificación cultural. En este contexto, no debe sorprender el renacimiento de las nacionalidades integradas en Estados. Hoy los ciudadanos ya no se pueden identificar solamente con un solo ámbito territorial, a menos que se les excluya y se tengan que refugiar. La ciudadanía, como conjunto de derechos y deberes, no se puede limitar a un solo ámbito llamado Estado, aunque se defina como Estado nación (Borja, 2001, s/p).

Es indudable que desde la caída del Muro de Berlín y el fracaso estrepitoso de los denominados socialismos reales y el colapso del mundo soviético, nuestras democracias han tenido que rediseñar su relación con los ciudadanos, incluyendo a esta nueva ciudadanía. Al respecto, uno de los aspectos fundamentales se vincula con el hecho de que hoy la nueva ciudadanía implica la titularidad de derechos y deberes, determinando la inclusión de los inmigrantes; es decir, valorizando la diversidad y la intermediación intercultural.

Este último aspecto nos lleva obligatoriamente al ámbito educacional, debido a que cualquier cambio respectivo de la forma de interactuar entre instituciones públicas y ciudadanos, requiere de una transformación cultural profunda, la que debe ser abordada desde los primeros años de vida de los niños, específicamente en la formación que reciben en sus hogares como también en la educación en los jardines infantiles y escuelas de nuestras ciudades. De esta forma, podremos formar personas que comprendan la existencia de una nueva ciudadanía, donde el respeto y la inclusión son centrales. Asimismo, hay que alejar aquellas miradas estatales paternalistas, como también las que exacerban un individualismo que afecte la socialización y el desarrollo de las comunidades, específicamente las relaciones que se construyen en los territorios, pues:

(...) las complejidades de las ciudades del siglo XXI han llevado a que lo local recobre el valor de antaño, en relación al sentido de identidad y pertinencia territorial; además, la globalización si bien es un proceso que ha penetrado las esferas económicas, sociales, culturales, comunicacionales, políticas, entre otras, también ha implicado una necesidad de redescubrirlas identidades locales, como

mecanismo de sentido en una sociedad donde los grandes relatos políticos y religiosos han ido perdiendo fuerza, ante la emergencia de nuevas formas de vivir, que en muchos casos se asocian a visiones ideológicas incluso contrapuestas. Es decir, si bien en la actualidad los chilenos aspiran a mejorar sus derechos y recibir protección por parte del Estado, no quieren perder la libertad asociada al emprendimiento y la capacidad decisoria en áreas tan sensibles como, por ejemplo, la educación (Olavarría, 2016, pp. 16-17).

De esta manera, la nueva ciudadanía implica una inclusión efectiva de aquellos no nacidos en nuestro territorio, pero a la vez, involucra una modernización de las instituciones públicas y una educación que valorice estas nuevas relaciones humanas. Respecto de la modernización del Estado, no es necesario aumentar desmesuradamente su tamaño ni seguir concentrando los diferentes servicios en él, pues las posibilidades de aumentar la inefficiencia y la opacidad en temas de transparencia son un peligro latente. Por el contrario, debemos entregar mayores atribuciones a instancias regionales y locales, permitiendo fortalecer su rol, asociado a la cercanía en la relación con los ciudadanos. Al respecto:

(...) se indica que en el espacio local la participación se traduce en una gestión más eficaz, donde el vínculo entre la comunidad y el municipio se hace más cercano y, por lo tanto, más acorde a los intereses de todos; porque en la comuna, como instancia de decisión más pequeña, se comienza a actuar a través de distintos instrumentos que combinan la solución de problemas de las personas con participación de ella, en el contexto de modelos más eficaces de toma de decisiones para aportar a la superación de la pobreza, que se ha propuesto como uno de los principales objetivos de los sucesivos gobiernos que hemos tenido en el inicio del siglo XXI (Chacón, 2016, p. 159).

Asimismo, cuando nos referimos a nueva ciudadanía no es solo un tema asociado a los inmigrantes, sino que incluye nuevos actores emergentes que están modificando la relación entre lo público y los ciudadanos, como por ejemplo: adultos mayores, asociaciones de consumidores, ambientalistas, minorías étnicas y sexuales, entre otras. Más adelante se analizarán a estos nuevos actores sociales. No obstante, existe otro aspecto ligado a esta nueva ciudadanía y es la determinación con la que

exigen sus demandas. Por este motivo, los mecanismos de comunicación han ido variando, al igual que la forma de relacionarse entre las instituciones públicas y las personas. Hoy no es factible una relación verticalista, autoritaria y clientelista. Por el contrario, son momentos de impulsar una participación efectiva, utilizando las nuevas tecnologías y empoderando a los ciudadanos en sus derechos y deberes. Este último aspecto no es posible de obviar, dado que en la actualidad:

Hay una necesidad de que las agendas ciudadanas no sean empañadas por las agendas políticas que en muchos casos se ha visto están estructuradas en base a los intereses de determinados grupos, y que lamentablemente debido a su poder e influencia determinan el derrotero de los gobiernos, afectando las necesidades reales de los ciudadanos. Del mismo modo, es fundamental que los líderes locales posean una agenda que asuma la continuidad de proyectos de administraciones anteriores y que, a su vez, incluyan las nuevas acciones que surjan de la colaboración con los ciudadanos (Chacón, 2016, p. 166).

Ciertamente, los chilenos requieren de una institucionalidad pública que considere las propuestas que surjan de los diferentes conglomerados sociales. De ahí que el rol de los gobiernos locales es esencial al ser un excelente puente para fortalecer la cohesión social, dado su accionar en los micro territorios y el impacto de sus servicios en la calidad de vida de las personas. Asimismo los gobiernos, al no actuar en forma ideologizada, son capaces de contribuir a alianzas entre grupos de interés heterogéneos, favoreciendo la colaboración y las alianzas estratégicas que actúan en el beneficio de espacios determinados.

De esta forma, la participación efectiva de la nueva ciudadanía incidiría en la sustentabilidad del sistema democrático y el mejoramiento de la confianza de los ciudadanos, ya que:

Es indudable que la sociedad chilena se enfrenta a un fuerte malestar que se expresa de diversas formas, destacándose su distanciamiento de las élites políticas tradicionales, a las que visualizan como parte de la incapacidad de responder de forma eficiente a las crecientes demandas que el siglo XXI les presenta. En este sentido, es indudable que los ciudadanos del Chile actual son la suma de una multiplicidad de identidades que coexisten en espacios preferentemente urbanos

y que conforman una ciudadanía cada vez más exigente y consciente de sus derechos; estos dos elementos se han intensificado con el amplio acceso a las nuevas tecnologías, especialmente las redes sociales, que en la actualidad cumplen un rol central en la forma de informarse y comunicarse (Olavarría, 2016, p. 13).

De este modo, la nueva ciudadanía está cada vez más empoderada, exigente e informada. Una nueva ciudadanía que no está atada a ideologismos populistas, sino que anhela esencialmente mejorar sus vidas y la de sus familias. Por este motivo, a través de la participación ciudadana y el liderazgo territorial fortalecemos la gobernanza. Respecto del liderazgo, se necesitan autoridades que conozcan y escuchen las problemáticas de los ciudadanos; liderazgos que construyan alianzas colaborativas entre los diferentes grupos de interés; liderazgos que eviten la exclusión de los diferentes actores de la comunidad mediante la vinculación de los ciudadanos en la toma de decisiones; liderazgos que fortalezcan los canales de comunicación con las organizaciones vecinales y también con los grupos no organizados; liderazgos que fortalezcan la confianza en la democracia, pues:

La confianza en las personas e instituciones es un elemento clave para el desarrollo de las políticas públicas, promoviendo la colaboración y contribuyendo a que estas se implementen adecuadamente. Según la Encuesta Bicentenario 2016, los parlamentarios y los partidos políticos presentan niveles de confianza que no superan el 2%. En el caso de las empresas privadas, quienes confían mucho o bastante no superan el 7%. Las instituciones con mayor evaluación –universidades, iglesia católica, Fuerzas Armadas– no superan el 30% de alta o bastante confianza. Los dos ejes de los que depende la confianza son la integridad, es decir, la adhesión a ciertas normas éticas por parte del actor en quien se confía, y de la competencia técnica para cumplir lo que se espera del otro (Centro de Políticas Públicas UC, 2017, p. 16).

EL ROL DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Los inicios del siglo XXI se han caracterizado por profundos cambios en diferentes ámbitos, sin embargo, hay un aspecto común a todas estas transformaciones: la revolución ejercida por las nuevas tecnologías. Revolución que en los albores del siglo XX formaba parte de los tópicos de la ciencia ficción y la literatura de anticipación. Sin embargo, hoy es una realidad concreta, una parte sustancial de las vidas de millones de personas en el planeta, quienes han incorporado a su cotidianeidad el mundo digital, la virtualidad, las redes sociales en las heterogéneas esferas de sus vidas. En este sentido, es primordial señalar que:

Las redes sociales y los medios digitales acercan a los ciudadanos a los programas y a la gestión municipal, posibilitando responder de forma rápida a las consultas, dudas o trámites que deben efectuar las personas en cada comuna, disminuyendo la burocracia. Asimismo, encara el dilema central de la participación que es la posibilidad que la ciudadana se exprese y la tecnología cumple ese objetivo, sumado a que permite responder de forma rápida, descongestionando las demandas presenciales y considerando las propuestas ciudadanas (Arellano, 2016, p. 69).

Al respecto, es importante destacar que las instituciones públicas y privadas han debido incorporar estas nuevas tecnologías, asumiendo que la gestión y la comunicación orientada a los ciudadanos o consumidores, deben hacer uso de estas nuevas plataformas. De esta manera, al igual como sucede en los ámbitos financieros, comerciales, educacionales, sociales, los ciudadanos se vinculan con las instituciones y las autoridades mediante un creciente uso de las nuevas tecnologías. Por ende, las formas de gobierno están cambiando respecto de los paradigmas clásicos, pues si no existe una actualización en la forma de gobernar respecto de la época actual, los indicios son claros: aumento de la desconfianza, debilitamiento de las instituciones y fragilidad del sistema democrático. Por este motivo:

El Gobierno Abierto como concepto e iniciativa multinacional, destaca por los elementos que la componen –transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos– por los derechos que la sustentan –libertad de prensa y de libre circulación de las

ideas– como por la relevancia de la integridad pública y el combate a la corrupción que se ven fortalecidos con la participación social de las organizaciones de la sociedad civil (Sánchez, 2015, p. 69).

Indudablemente, el Gobierno Abierto es una forma de acercarse a las demandas ciudadanas, especialmente en el ámbito local, donde la cercanía de los gobiernos locales son un elemento valioso y que es imprescindible considerar. Asimismo, el gobierno abierto al incentivar la participación ciudadana vincula a los ciudadanos en la gestión y administración, haciendo suyas las demandas, pero también las propuestas originadas desde la propia ciudadanía, aumentando la calidad y rapidez de respuesta de las instituciones locales.

Con el Gobierno Abierto, la participación ciudadana vuelve a ser incorporada como parte esencial de una nueva estrategia de gobierno colaborativo, horizontal y que incluye a las organizaciones de la sociedad civil como interlocutores válidos en el diseño de las políticas públicas y en la construcción del espacio público. La administración pública actual debe incorporar canales de comunicación con la participación de los ciudadanos, no sólo en forma discursiva y en los programas de gobierno, sino con acciones efectivas que cada vez más hagan copartícipes a los ciudadanos en los asuntos públicos (Sánchez, 2015, p. 69).

De este modo, no basta con enunciar cambios en las plataformas comunicaciones ni en los mecanismos de gestión y atención de las demandas ciudadanas, sino que debe ser una acción que encuentre un trasvasejo concreto en la vida de las personas. Asimismo, es esencial fortalecer la educación digital, especialmente de aquellos grupos que por sus condiciones estén con mayores niveles de brecha digital, como por ejemplo: adultos mayores, personas con mayor vulnerabilidad socioeconómica y proveniente de sectores rurales. También es primordial destacar que mediante el Gobierno Abierto se posibilita una colaboración entre ciudadanos, autoridades y funcionarios que permite orientarse a servicios con mayor innovación, transparencia, disminución de costos económicos y el fortalecimiento del trabajo en Red, pues:

En la actualidad internet y las redes sociales, son los grandes canales que añaden, amplían y posibilitan la participación de los ciudadanos.

nos. De esta manera se conforma como una extensión factible de participación ciudadana, como un complemento y una alternativa viable a los canales habituales de participación, mediación y representación ciudadana. En relación con lo anterior, internet viene a desplegar toda su potencialidad y generación de oportunidades a aquellos ciudadanos que por diversos motivos no pueden participar de forma presencial. Es decir, actualmente las herramientas de participación ciudadana a nivel virtual configuran un complemento a la participación presencial, permitiendo ampliar en la población los canales de comunicación y participación ciudadana (e-participación: nuevas tecnologías al servicio de la ciudadanía, 2011, p. 5).

Ciertamente, todos estos elementos son esenciales en la gestión pública local moderna, pues la innovación se ha convertido en el factor preponderante para mejorar la calidad de los servicios y un impulsor de las actividades económicas. Por su parte, los problemas derivados de la corrupción han llevado a un malestar ciudadano profundo, generando un distanciamiento entre las autoridades e instituciones con los ciudadanos, quienes están:

Cada vez más capacitados e informados, exigen que sus opiniones y conocimientos se reflejen en la toma de decisiones, exigencia que los gobiernos deberán responder imperativamente. Informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de políticas públicas. Estos tres aspectos permiten a los poderes públicos obtener nuevas fuentes de ideas, información y recursos para la toma de decisiones (Sánchez, 2015, p. 69).

Del mismo modo, las nuevas tecnologías posibilitan disminuir los costos, tanto para los ciudadanos como para las instituciones, fundamentalmente agilizando trámites, disminuyendo para los ciudadanos los desplazamientos y el tiempo que deben otorgar a sus diligencias. En el caso de las instituciones, permiten que los funcionarios puedan abocarse a otras tareas, mejorando la eficiencia y la eficacia mediante el accionar en Red. De esta manera, es plausible señalar que:

La e-participación por consiguiente, permite conocer y ampliar la opinión de las personas, implementando para dichos efectos los espacios y canales de consulta, invitando a la ciudadanía a participar de manera informada y pluralista. De esa manera, los TICs y las plataformas digitales se consideran como un criterio relevante en la formulación y ejecución de políticas públicas más inclusivas. En este sentido, los procesos participativos permiten abrir nuevos canales de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, creando nuevas formas de cercanía y entendimiento, lo cual habla de una participación ciudadana en el marco de la corresponsabilidad (e-participación: nuevas tecnologías al servicio de la ciudadanía, 2011, p.5).

En este contexto, la corresponsabilidad es un factor decisivo, por tanto, modifica la relación paternalista del Estado hacia los ciudadanos, evitando que estos últimos se conviertan en agentes pasivos frente al mejoramiento de las políticas públicas, programas gubernamentales y servicios que se entregan a las comunidades. Es decir, una sociedad civil activa es el factor fundamental para lograr un progreso sustancial de las acciones que efectúan las diferentes instituciones estatales. Por ende, es importante aprovechar que:

En Chile hay más de 200.000 Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que cubren un espectro muy amplio: juntas de vecinos, clubes deportivos locales, organizaciones de base, grupos de voluntariado, fundaciones y asociaciones. Estas se caracterizan por promover el interés público y proveer bienes y servicios que pueden ser complementarios o sustitutos del quehacer del Estado. Todos los días hay más de 150.000 personas que trabajan en este tipo de organizaciones. En términos de empleo, tiene una importancia similar al sector de actividades financieras y de seguros. Además, casi 1,5 millones de personas han participado en alguna forma de voluntariado, desde un aporte puntual a una dedicación regular (Centro de Políticas Pùblicas UC, 2017, p. 18).

En el caso específico de los municipios, estos tienen un avance respecto de otras instituciones públicas, debido a que su historia se caracteriza por la relación directa que establecen con las organizaciones de la sociedad civil. Al igual que, por la existencia de canales de comunicación

directa, los que inciden en un mayor control ciudadano, beneficiando las políticas locales. En este contexto, han sido muy valioso los avances producidos durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera, a través de la promulgación el año 2011 de la Ley 20.500, “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, debido a que:

Este cuerpo legal, entre sus principales medidas, establece la participación ciudadana en la gestión pública como un principio de la administración del Estado. De este modo, el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones. (Art.69, Ley 18.575). En Chile estos conceptos representan un importante avance pues introducen el derecho a la participación ciudadana en el sistema de administración del Estado que este debe garantizar y promover activamente (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017, p.29).

Es decir, el Estado debe ser capaz de entregar importantes cuotas de poder del que ostentan en la actualidad, permitiendo que organizaciones intermedias, asociaciones e individuos puedan participar activamente en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, es fundamental que las élites políticas que suelen actuar desde el centralismo, observen que la protección y fortalecimiento de la democracia en el siglo XXI, requiere de una mirada holística, donde lo global y lo local sean dos dimensiones unidas, al igual que diagnósticos participativos que asumen los desarrollos endógenos de los diversos territorios, debido a que:

El espacio público que más genuinamente representa la construcción de sentidos compartidos es el espacio local, ya que en él se desarrollan de un modo natural y espontáneo las relaciones de familia y de vecindad, se generan las formas más básicas y permanentes de organización formal e informal y se desenvuelven los procesos autoconstructivos de identidad social y cultural. Y es, precisamente, en la profundidad cotidiana de la historia social desplegada en el espacio local donde resulta posible descubrir el sentido real de la ciudadanía (Godoy, 2000, p. 39).

Por este motivo, el fortalecimiento de los gobiernos locales es una tarea primordial. Fortalecimiento que involucra más atribuciones, recursos

económicos y humanos para hacerse cargo de esas nuevas acciones, y una nueva forma de concebir lo local, principalmente desde las élites partidistas, que no siempre son capaces de dimensionar el papel que cumplen los municipios en las democracias del siglo XXI, donde la crisis de representatividad de los estamentos públicos y de las autoridades nacionales ha crecido a niveles peligrosos para la salud de nuestra democracia.

En Chile hace ya más de un decenio la ciudadanía ha venido promoviendo la necesidad de profundizar la democracia, incorporando conceptos y prácticas de democracia participativa que, con excepción del Plebiscito a nivel comunal, no existen en la legislación nacional. La inexistencia de mecanismos de participación adecuados ha dificultado las respuestas institucionales a la demanda ciudadana, favoreciendo un distanciamiento sostenido entre la institucionalidad política y las personas. La participación se ha canalizado entonces a través de expresiones cada vez más numerosas, diversas y masivas, mientras disminuye tanto la participación electoral como la que se realiza a través de las instituciones. Esta situación debilita nuestra democracia y abre una profunda brecha entre las instituciones políticas y la ciudadanía que es necesario comenzar a cerrar (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017, p.12).

Por ende, la fortaleza de nuestra democracia radica en la existencia de políticas públicas que mejoren de forma sustancial la calidad de vida de las personas en los siguientes ámbitos: educación, salud, seguridad pública, desarrollo social, emprendimiento, cultura, transparencia, probidad, innovación en la gestión pública local, transporte y tránsito. Pero solamente se podrá avanzar en estas materias consolidando nuestra democracia. En este sentido:

La riqueza que otorga la participación debe ser capitalizada por las autoridades y funcionarios municipales, encauzándolas a través de las experticias técnicas, los recursos financieros disponibles y las atribuciones existentes. Pero sin olvidar el origen de las mismas, asumiendo que las voces ciudadanas no solo deben ser considerados desde una perspectiva de consulta, sino que deben valer en la toma de decisiones y en la asignación de recursos en áreas tan disímiles como seguridad ciudadana, cultura y desarrollo urbano (Arellano, 2016, p. 69).

ACTORES EMERGENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El sistema político chileno tiene diversos desafíos para avanzar en el perfeccionamiento democrático y, entre ellos, uno que se manifiesta esencial es el fortalecimiento del tejido social. En la actualidad, la globalización, la transformación sistémica que han generado las nuevas tecnologías, las nuevas demandas ciudadanas, ciudades cada vez más complejas y requieren de políticas públicas integrales y capaces de responder con celeridad a las problemáticas ciudadanas, conlleva a avanzar en una mayor cohesión social, ya que:

Sin la existencia de una comunidad informada, activa e involucrada en la solución de los problemas locales, un desarrollo y mejoramiento urbano real y efectivo surge difícilmente. Además, el Estado y la economía han demostrado su ineeficacia en la creación de ciudades socialmente unificadas y económicamente exitosas —y ambientalmente sostenibles—, los roles del Estado y el mercado necesitan ser complementados (Hernández, 2009, p. 19).

Al respecto, es importante asumir que el Estado y el mercado por sí solos, no tienen la capacidad para solucionar todas las demandas ciudadanas. Por lo tanto, la participación y una gestión moderna se tornan indispensables. Respecto de la participación, es fundamental reconocer nuevos actores que mediante los nuevos mecanismos de información y comunicación expresan sus necesidades, ocupando un rol relevante en el espacio público y en la construcción de la agenda de los medios y la agenda pública. De esta forma, la incertidumbre y el malestar ciudadano está presente en nuevos actores, que paulatinamente van poblando la agenda con sus tensiones y anhelos. Por lo tanto,

En medio de la crisis de confianza institucional, las OSC gozan de un amplio reconocimiento y alta valoración social. Se ha planteado que la construcción de lo público trasciende al rol del Estado; aquí las OSC han tenido un espacio muy importante como colaboradoras en educación, salud, infancia, adultos mayores, cultura, medioambiente y otros. También han tenido un rol anticipatorio en identificar problemas y abordar desafíos que afectan al país. Se requiere de mayor colaboración entre el sector público, el privado y la sociedad civil para abordar los desafíos de una sociedad global y compleja (Centro de Políticas Públicas UC, 2017, p. 18).

Así, observamos que los adultos mayores, jóvenes, personas con discapacidad, agrupación de personas que tienen enfermedades raras, asociaciones de consumidores, grupos ambientalistas, protectores de animales, organizaciones sociales funcionales y territoriales, minorías étnicas y de orientación sexual han ido planteando sus peticiones, utilizando prácticas colaborativas y, en otros casos, con medidas de presión. En este sentido, es importante que muchas de estas demandas se enmarcan en los espacios urbanos y en una concepción orientada al mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Mejoramiento asociado a un desarrollo sustentable que involucre aspectos económicos, sociales y ambientales. De este modo:

La temática de la sustentabilidad ha evolucionado de su estricto enfoque, reducido a la protección de los recursos naturales a una visión más amplia e integral en donde los procesos políticos-sociales y económicos en torno al desarrollo integral son también parte fundamental. En esta evolución los temas referentes al desarrollo del capital social, el empoderamiento o “empowerment” (en inglés) de la comunidad y la participación de la gente común a los procesos de desarrollo han ganado gran terreno. Ahora se considera la participación de la comunidad como un elemento fundamental para el desarrollo urbano y la gestión local sostenible (Hernández, 2009, p. 19).

De esta manera, al analizar los nuevos actores que están utilizando la participación ciudadana como elemento catalizador de sus demandas, es factible considerar que estas se establecen en el marco de mejoramiento de la calidad de vida y territorios que requieren desarrollos locales sustentables, considerando este concepto en su visión más amplia. Por lo tanto, el desarrollo local y rol de los municipios es primordial para satisfacer las peticiones de estos actores emergentes. Por esta razón:

Hay que destacar que la participación social en las comunas es una realidad que encuentra cauces de expresión, que efectivamente pueden ser mejorados y modernizados, pero debido a las dinámicas de los gobiernos locales suelen ser el espacio más proclive e idóneo para que las organizaciones entreguen sus demandas y expresen sus visiones respecto de soluciones, consolidando una sociedad civil que cada vez requiere de más herramientas que les permitan incidir

en las agendas públicas a través de compromisos profundos con el mejoramiento de sus territorios, involucrándose en el mejoramiento de la calidad de vida de todos quienes comparten un mismo espacio social y cultural. De ahí, la necesidad de contribuir al desarrollo y fortalecimiento del asociativismo (Arellano, 2016, p. 70).

Por ejemplo, las personas mayores logran participar en mayor cantidad de organizaciones, incluyendo clubes de adultos mayores, Uniones Comunales, asociaciones de jubilados y montepiados, entre otras. Es decir, las personas mayores están encontrando en estas agrupaciones un espacio para canalizar sus problemáticas hacia las autoridades, pues algunas de las dificultades que este grupo etario experimenta es la pérdida del rol social, la exclusión, discriminación y la soledad. Todos aspectos que afectan de forma profunda en su calidad de vida, al igual que va mermando su capacidad de vivir los denominados “años dorados” en un marco de precariedad y adversidad, que no se merecen, pues luego de toda una vida deberían poder vivir en una sociedad que les devuelva la mano respecto de todo lo que han dado. Sin embargo:

Dada la velocidad de los cambios demográficos nuestras personas adultas mayores, o en vías de serlo, viven en entornos sociales para los cuales no cuentan con preparación ni antecedentes de referencia y con una merma significativa de sus apoyos tradicionales. Por otra parte, sus condiciones, salvo limitadas excepciones, no pueden seguir asegurándose satisfactoriamente a través de sus iniciativas o de las posibilidades de sus entornos más cercanos. En general, los apoyos familiares tradicionales han disminuido ante la incorporación de más mujeres al mundo laboral, con contextos de trabajos y estudios más exigentes y precarios, con los cambios en los valores y normas culturales asociados a la familia y ante los modos de convivencia más competitivos e individualistas que han alterado los pactos sociales (Thumala, D., Arnold, M., Massad, C., Herrera, F., 2015, p. 12).

De esta forma, la participación se convierte en un excelente mecanismo para evitar el aislamiento, favorecer el estado de salud físico y mental y, por último, colaborar en un envejecimiento activo donde la persona mayor pueda continuar ejerciendo un rol, vinculándose de forma efectiva con su entorno, preservando su calidad de vida, siendo partícipe de la

toma de decisiones de las diversas autoridades. Es importante recalcar que el envejecimiento en Chile es una realidad creciente, que requiere de políticas públicas con una visión holística, las que deben ser formuladas a través de equipos multidisciplinarios, considerando que en muy pocos años la cantidad de personas mayores de 60 años superarán a los menores de 15 años.

Asimismo, el envejecimiento de Chile manifiesta un componente de feminización, pues las mujeres poseen mayor expectativa de vida y son más que los hombres. Del mismo modo, se observa que el envejecimiento chileno se dará principalmente en los sectores urbanos. Por lo tanto, es imprescindible pensar ciudades para los mayores. Es decir, con su participación, debido a que:

La ciudad es un producto público y por lo tanto debe ser construido colectivamente. El proyecto urbano requiere de debates, foros y principalmente el reconocimiento de la cultura, conocimiento y estrategias de la gente. La participación de la comunidad debe tomar lugar durante y después de los procesos de planeación y diseño, así en conjunto la ciudadanía y las autoridades crearán un espacio socialmente inclusivo y ambientalmente saludable. Las estrategias participativas en la producción de la ciudad dan como resultado soluciones más integrales y de largo plazo (Hernández, 2009, p. 31).

Lo planteado con las personas mayores debe ser extensivo para los otros grupos emergentes, señalados con anterioridad. Es innegable que los ciudadanos son quienes poseen el mayor conocimiento de sus ciudades, debido a que interactúan en los barrios, plazas, calles, comercio, entre otros aspectos de forma cotidiana. Es decir, asumir que la construcción de las ciudades implica una colaboración entre los diferentes actores sociales: autoridades, empresarios, organizaciones sociales, instituciones educativas, entre otras. De esta forma,

El proceso participativo en el rescate de la ciudad es aquel en donde la comunidad identifica sus necesidades, sus problemas, y busca la manera de solucionarlos organizándose; también busca la alianza con actores externos que funjan como “facilitadores” para el cumplimiento de los objetivos planteados al interior de la comunidad. Así de esta manera, los procesos de transformación se implementan en la arena de la colaboración entre actores: comunidad, autoridades, profesionales y demás involucrados (Hernández, 2009, p. 32).

Así, la articulación de estos actores posibilitará la construcción de ciudades más amables, sustentables, transparentes e innovadoras. En síntesis, ciudades inteligentes. Sin embargo, cuando nos referimos a este concepto no basta con incluir las nuevas tecnologías, dado que existen otros elementos fundamentales para alcanzar la construcción de este tipo de ciudades. Y en ese sentido, es importante contemplar ciudadanos involucrados (*engaged citizen*), lo que:

Implica un reconocimiento sobre nuevas formas de hacer ciudad, nuevas formas de percibir la planeación, el diseño y la gestión urbana en general, implementando la producción de la ciudad de manera colaborativa. El proceso participativo y colaborativo es aquel que reconoce la variedad de actores y agentes interesados con los cambios en el ambiente local, urbano y regional, sus redes sociales, su diversidad cultural, sus sistemas de significados y sus relaciones complejas de poder (Hernández, 2009, p. 32).

Ciertamente, el primer paso es lograr establecer la información como un bien público, lo que conlleva disminuir las brechas de información existentes en Chile, especialmente para los actores emergentes señalados en este apartado, y quienes por sus características etarias o condiciones socioeconómicas y de otras índoles están muchas veces apartados de la información. Por lo tanto, hay que democratizar la información, mediante la capacitación y el acceso a las nuevas tecnologías, estableciendo estrategias de *Civic Tech*, como son por ejemplo los datos abiertos presentes en diferentes plataformas digitales. También se ha tornado primordial avanzar en mecanismos de *crowdsourcing* que favorecen la colaboración externa y abierta. Por ende, todos estos mecanismos posibilitarán la generación de propuestas con soluciones transversales a problemas evidentemente transversales, ya que:

Los procesos participativos enseñan nuevos valores, nuevas formas de entender y apreciar la ciudad y por lo tanto nuevas formas de atacar los problemas de las comunidades urbanas. La participación legítima logra un balance en los intereses, aspiraciones, ideas y opiniones de los involucrados. La ciudadanía es un actor fundamental en este proceso, frecuentemente las autoridades locales ignoran las capacidades y el conocimiento de la comunidad, en consecuencia, muchas intervenciones son realizadas sin tomar

en cuenta el conocimiento, valores y cultura de las comunidades (Hernández, 2009, p. 31).

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA FORTALECE LA GOBERNANZA LOCAL

El escenario político actual se caracteriza por una opacidad relacionada por una ambivalencia de los ciudadanos respecto del rol que ejercen en relación con las instituciones públicas, como también sobre su forma de ejercer sus derechos y deberes. Por un lado, existe una tensión obvia entre la ciudadanía, las autoridades y las instituciones públicas. Esta tensión se ha agudizado debido a las múltiples situaciones que han mermado la confianza ciudadana, especialmente aquellos casos donde la probidad ha sido puesta en tela de juicio. De este modo:

La institución pública tiene que recuperar la confianza perdida ante los ciudadanos, transparentando sus acciones; la ciudadanía y sus diversas formas de organización tienen que reconocer que su intervención es fundamental en la construcción, desarrollo y sostenimiento de la ciudad y los barrios en que se ubican, en la reconstrucción de conciencia, y en la recuperación del tejido ambiental y social (Hernández, 2009, p. 32).

Sin embargo, por otra parte, aún existe la creencia generalizada que las instituciones públicas, específicamente los municipios son actores relevantes para el desarrollo de la calidad de vida de cada una de las comunidades. Existe la convicción que, en el ámbito local, es posible generar acciones que mejoren de forma sustancial el bienestar de las personas. Y entre los principales motivos que sustentan esta afirmación, se encuentra que:

El ámbito local es el espacio privilegiado para desarrollar políticas públicas atingentes a las coyunturas actuales, debido a que una de sus principales fortalezas está en la vinculación con la ciudadanía. Al respecto, es importante destacar que el siglo XXI, junto a los significativos avances tecnológicos y científicos, la amenaza global del terrorismo y las incertidumbres provocadas por cíclicas crisis económicas, se presenta un nuevo paradigma: el despertar de los

ciudadanos. De esta forma, en la actualidad los ciudadanos no pueden ser percibidos solamente desde la perspectiva electoral, sino como actores activos y determinantes de los procesos políticos, económicos, sociales y culturales de las sociedades (Israel, 2016, p. 93).

Asimismo, hay una creciente masa crítica que ha comprendido que los cantos de sirena del estatismo y el centralismo son contrarios al desarrollo en un ámbito de libertad y equidad. Por este motivo, es necesario que ciertos consensos sociales vuelvan a prevalecer, como por ejemplo, la evidencia que sin un crecimiento económico vigoroso, políticas públicas responsables y una visión de futuro, las posibilidades de éxito para que Chile sea una nación desarrollada se tornan cada vez más difusas. Por este motivo, es necesario avanzar hacia una gobernanza multinivel, donde los actores privados y del tercer sector sean partícipes en la gestión y prestación de servicios, dada la complejidad de las problemáticas sociales del siglo XXI. Por ende:

La innovación en el ámbito municipal se ha convertido en uno de los ejes centrales de la gestión local, que a su vez debe ser capaz desde los microterritorios de hacer frente a un proceso globalizador cada vez más amplio y con características que hacen del siglo XXI una época de la humanidad con características que lo determinan como un período de alta complejidad. Entre otros elementos, es necesario destacar que lo local, al vincularse a un mundo globalizado, asume la presencia de una tecnología cada vez más ubicua, con capacidad de transformar las relaciones humanas, rompiendo las barreras temporales y espaciales (Olavarriá, 2016, p. 33).

Es cierto que el proceso de globalización, la irrupción de las nuevas tecnologías y, en forma específica, las redes sociales, más un mundo polarizado, donde los conflictos se han intensificado, generando mayor incertidumbre, han llevado a que surjan nuevas identidades sociales anhelantes de canalizar sus demandas, a través de un ejercicio activo y pleno de sus derechos y deberes, dado que:

La concepción de la participación política restringida al ejercicio del voto para la elección periódica de representantes y a la participación de grupos de ciudadanos y ciudadanas organizados y organizadas que se movilizan por sus intereses y asumen responsabilidades en

la ejecución de las políticas públicas que el estado implementa, no se hace cargo del desequilibrio en las relaciones de poder inherente a la democracia representativa, sino que lo reproduce y profundiza. Para recomponer el equilibrio democrático es necesario instalar la participación política como un derecho con implicancias más allá de lo meramente procedural, abriendo la posibilidad de establecer un diálogo horizontal y continuo sobre asuntos públicos (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017, p.12).

Y dentro de estos actores emergentes, es donde los gobiernos locales, pueden encontrar los colaboradores que permitan avanzar hacia una gobernanza local que genere políticas públicas locales con pertinencia territorial, orientadas a mejorar la cohesión social, pues:

Entre los diversos mecanismos que esta nueva ciudadanía empoderada aboga por sus derechos, se encuentra la presencia en los espacios públicos que van estableciendo las agendas de gobierno. E indudablemente el factor derivado de las nuevas tecnologías y las redes sociales son centrales en este nuevo mapa del espacio público. Asimismo, la nueva ciudadanía establece alianzas con actores heterogéneos, pues el matiz central de esta cooperación es el alcance de los objetivos propuestos. Sin lugar a duda, este fenómeno lleva a generar una crisis de la democracia representativa, elitista y tecnocrática. Entre otros factores, debido a que se considera que este concepto de democracia utiliza a la participación desde una perspectiva funcional y no como un mecanismo efectivo de consolidación de la sociedad civil (Israel, 2016, p. 93).

En este contexto, la gestión pública local debe establecer nuevos mecanismos de participación, los que permitan a los adultos mayores, jóvenes, inmigrantes, minorías étnicas, religiosas y sexuales ser partícipes en el desarrollo local. Del mismo modo, el trabajo coordinado de los diferentes agentes sociales posibilitará que los territorios generen un desarrollo intercultural e innovador. De ahí, que es prioridad establecer una gestión pública local de carácter relacional que fortalezca la identidad local, la calidad de vida de las personas, planificación, ejecución y evaluación de los servicios y programas locales. Estos aspectos son absolutamente posibles, debido a que:

El gobierno local tiene algunas características que lo hacen adecuado para generar iniciativas de participación ciudadana como la

identificación de la institución con las peculiaridades y los intereses del colectivo/ del territorio al que atiende. Además, las administraciones locales tienen más posibilidades de crear las condiciones para la inclusión de los individuos o de los colectivos interesados en las cuestiones públicas. Independientemente de cómo se articule esta oportunidad y con independencia también de la eventual utilización de la misma, es importante para los ciudadanos poder disponer de espacios en los que expresar sus juicios y opiniones (Colino y Pino, 2003, p. 7).

Al respecto, la participación, la transparencia, los procesos de *accountability* (rendición de cuentas), la eficacia y eficiencia en la gestión son tópicos centrales para poder articular una red que fortalezca la gobernanza local mediante la participación ciudadana. Sin embargo, hay que evitar que ciertos grupos de interés monopolicen la participación, excluyendo a aquellos que posean menor capacidad de articulación o ejerzan una menor presión sobre las autoridades y las instituciones. De ahí, que es necesario considerar lo indicado por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, referente a que:

La situación actual de las organizaciones comunitarias queda bien reflejada en la síntesis de los diálogos y las audiencias públicas desarrolladas por el Consejo de Participación en distintas regiones:

- Malas prácticas como el clientelismo, el asistencialismo y la instrumentalización política de los dirigentes y sus organizaciones.
- Malas prácticas entre dirigentes como la falta de democracia interna en sus organizaciones, el uso de la organización para fines propios, la falta de rotación de dirigentes, y la ausencia de control social en su labor.
- Apatía y desinterés por organizarse o participar en la solución de temas de interés común. Las personas no tienen incentivos para organizarse y participar pues prefieren resolver individual y directamente sus problemas. Dificultad de los dirigentes para hacerse escuchar y transmitir las propuestas y demandas de la comunidad a sus autoridades. Los espacios son ocasionales y solo cuando a la autoridad le interesa un determinado tema.

- Falta de formación y capacitación de los dirigentes y sus organizaciones, para representar de manera más autónoma y fundamentada a sus intereses y, ser más efectivos en la incidencia (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017, p. 32).

En suma, la participación ciudadana se ha transformado en uno de los elementos centrales para la configuración de ciudades inteligentes. Ciudades propias del siglo XXI, con capacidad de incorporar de forma efectiva las nuevas tecnologías, en un marco de desarrollo local sustentable y con una presencia profunda de los ciudadanos en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas locales. En este sentido, las concepciones respecto del territorio no solamente deben ser vistas desde la perspectiva física, sino el espacio privilegiado de las relaciones sociales, económicas y sociales. El ámbito donde la identidad se fortalece y la visión territorial es la estrategia para avanzar en cohesión territorial, que incorpora la cohesión social y económica. Asimismo,

la gestión participativa tiende a asumir que lo público requiere estar más vinculado a la sociedad civil, al mundo privado y donde la cooperación y asociatividad deben ser los ejes prioritarios de una gestión pública local moderna y eficiente; una gestión orientada a maximizar el valor público y aprovechar las potencialidades presentes en el sector privado y en la sociedad civil, para así fomentar la innovación en el ámbito municipal, entregando servicios de calidad a la ciudadanía (Chacón, 2016, p. 155).

BIBLIOGRAFÍA

- **Arellano, J. M.** (2016). Descentralización y modernización municipal. *Un nuevo municipio para Chile. Bases para una nueva institucionalidad.* Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.
- **Borja, J.** (2000). *Nuevos derechos ciudadanos como respuesta política a los nuevos desafíos del territorio.* Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. En línea: www.campus-oei.org/tres_espacios/icoloquio12.htm
- Centro Políticas Públicas UC (2017). *Desafíos para el próximo gobierno.* En línea: www.politicaspublicas.uc.cl
- **Colino, C. y Del Pino, E.** (2003). *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales.* En línea: www.fundacionalternativas.org/public/storage/estudios_documentos_archivos/xmlimport-p9YdV9.pdf
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). *Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.* En línea: www.consejoparticipacion.cl
- **Chacón Romero, A.** (2016). Desafíos del Nuevo Municipalismo. *Un nuevo municipio para Chile. Bases para una nueva institucionalidad.* Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.
- **Godoy, R.** (2000). *Participación Ciudadana en el Espacio Local: hacia la construcción de una nueva ciudadanía en Chile.* Estudio de Caso N° 50. Universidad de Chile. En línea: www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2017/04/CASO50.pdf
- **Hernández Bonilla, M.** (2009). Participación ciudadana y el rescate de la ciudad. *Revista INVÍ, 22(59)*, Universidad de Chile.
- **Israel Zipper, R.** (2016). Un acuerdo nacional para la reforma municipal de Chile. *Un nuevo municipio para Chile. Bases para una nueva institucionalidad.* Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.

- **Olavarría Rodríguez, M.** (2016). Reforma del estado y sistema municipal. *Un nuevo municipio para Chile. Bases para una nueva institucionalidad*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.
- **Sánchez González, J. J.** (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Pùblicos*, vol. 18, N° 43, mayo-agosto, pp. 51-73. Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México. En línea: www.redalyc.org/articulo.oa?id=67642415003
- Subsecretaría General de Gobierno (2012). *E-participación: nuevas tecnologías al servicio de la ciudadanía*. En línea: www.gobiernoabierto.gob.cl/sites/default/files/biblioteca/Serie_2.pdf
- **Thumala, D., Arnold, M., Massad, C. y Herrera, F.** (2015). *Inclusión y Exclusión social de las personas mayores en Chile*. Santiago de Chile: SENAMA/FACSO U. de Chile. Ediciones Servicio Nacional del Adulto Mayor.

CAPÍTULO 02

MUNICIPALISMO
INVISIBILIZADO: ¿CÓMO
REVERTIR LA TENDENCIA?

Andrés Chacón Romero

MUNICIPALISMO INVISIBILIZADO: ¿CÓMO REVERTIR LA TENDENCIA?

Andrés Chacón Romero¹

RESUMEN

El proceso de globalización ha generado detractores y adherentes, dependiendo de los efectos negativos o positivos que los ciudadanos perciben en sus vidas. Lo cierto es que este proceso ha impactado en el ámbito local y ha obligado a repensar el municipalismo. En el presente artículo se hace hincapié en la necesidad de revalorizar el municipalismo mediante el mejoramiento sustancial de la gestión, de manera que se conformen gobiernos locales innovadores, capaces de responder con eficiencia y eficacia a las demandas de los nuevos ciudadanos en la actual era de la globalización, considerando que estos se encuentran mucho más empoderados y hacen un uso cada vez más intensivo de la tecnología y las redes sociales. Además, se destaca que es fundamental incluir a los municipios y sus políticas en la agenda pública, aprovechando los aportes de la agenda *setting* y las nuevas formas de comunicación que establecen las redes sociales.

1. Andrés Chacón Romero es abogado, Universidad Central de Chile. Diplomado en Estudios Políticos, Universidad de Chile. Magíster en Gerencia y Políticas Públicas, Universidad Adolfo Ibáñez. Magíster en Psicología Organizacional, Universidad Adolfo Ibáñez. Diplomado de Estudios Avanzados (DEA) de la Universidad de Sevilla y doctorado en Educación por la misma universidad. Se ha desempeñado como profesor de las cátedras de Derecho Municipal, Administrativo y otras, en las universidades Central, Autónoma, De las Américas y Cardenal Raúl Silva Henríquez. En la actualidad es director ejecutivo de la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch).

Palabras clave: globalización, gobiernos locales, percepción ciudadana, agenda pública, agenda *setting*, innovación pública.

1. LO GLOBAL SE CONSTRUYE DESDE LO LOCAL

El siglo veintiuno se avizoró desde sus inicios como una época de profundos cambios expresados en los significativos avances tecnológicos, el empoderamiento de la ciudadanía y la creciente globalización en múltiples dimensiones, pero a su vez nos mostró la cara más oscura del ser humano con el resurgimiento del terrorismo como nunca antes la humanidad había previsto. Así, el ataque a las torres gemelas introdujo con salvajismo la incertidumbre y el horror, pues definió la precariedad y la inseguridad de nuestra sociedad moderna.

Es cierto que desde los albores de la humanidad la violencia ha estado presente debido a los conflictos suscitados por territorios, riquezas, creencias religiosas, entre algunas de las causas. Sin embargo, el siglo XX con sus guerras mundiales fue el escenario de la violencia más exacerbada que los seres humanos hubieran vivido, debido al irracionalismo y el uso de la tecnología para fabricar armas cada vez más destructivas. Por lo tanto, lo ocurrido el año 2001 fue el símbolo que nos indicó que el siglo XXI comenzaba de la peor forma.

Asimismo, los últimos años han evidenciado la fragilidad de la economía mundial, específicamente la desigualdad que puede generar la globalización al interior de las naciones y entre los diferentes países. Al respecto, es ineludible señalar que la globalización, incluyendo a quienes la rechazan y los simpatizantes más acérrimos, ha generado riesgos como la coexistencia de varios tipos de organización social; debilitamiento de los roles, normas y valores; una crisis de representatividad que afecta a las formas tradicionales de ejercer la política; inestabilidad financiera; y una dimensión mundial a ciertas problemáticas que venían afectando a las naciones desde fines del siglo pasado, como por ejemplo: cambio climático y calentamiento global, criminalidad financiera asociada al narcotráfico y la corrupción, terrorismo fundamentalista, piratas informáticos, migraciones, refugiados, grandes endemias, entre otros.

No obstante, la multidimensionalidad de la globalización y los avances significativos en diversas áreas no pueden nublar el juicio respecto de las posibilidades que nos otorga un mundo más interconectado. De esta manera, observamos que la unificación de los criterios de mercado ha

permitido ampliar el crecimiento mundial, facilitando los flujos financieros y las inversiones. No obstante, los desafíos que plantea en esta temática la denominada cuarta revolución industrial son complejos y requieren de nuevas formas de comprender la producción económica y el trabajo, puesto que:

(...) las TIC y la gestión del conocimiento ya están en el corazón de los sistemas de producción. En la Industria 4.0 todos los sistemas de producción estarán conectando completamente todos los subsistemas constituyentes, todos los procesos, todos los objetos (tanto internos como externos) que intervengan, los proveedores, las redes de clientes y los canales de distribución. La complejidad será mucho más alta y exigirá sofisticadas ofertas de *marketing* directo. Los sistemas informáticos se construirán alrededor y en el interior de las máquinas, los sistemas de almacenamiento y los proveedores que sepan adherirse a los nuevos estándares y conectar directamente con los dispositivos robóticos. Todo será controlado en tiempo real. Las plantas de las fábricas del futuro tendrán claramente definidos estos estándares y compartirán las interfaces establecidas. La conectividad colaborativa será la clave del éxito. El uso de estas tecnologías hará posible reemplazar de manera flexible las máquinas que se reparen o se mejoren de prestaciones a lo largo de la cadena de valor. La adaptación a los cambios del mercado y la productividad serán los grandes beneficiarios (Guilera, s/f, p. 3).

Asimismo, la cultura se ha des-territorializado, quebrando el vínculo exclusivo entre cultura y territorio, permitiendo formas de cultura híbridas que se enriquecen en este inevitable intercambio; obviamente, es importante evitar afectar las identidades nacionales y locales, pero la fórmula no es la exclusión, sino la comprensión de que lo global se construye a partir de lo local.

Del mismo modo, la tecnología está experimentando cambios insospechados que están forjando la sociedad de la información y el conocimiento. Una sociedad donde el *homo ciberneticus*, mediante el uso intensivo del internet y las redes sociales, modifica continuamente el entorno donde se produce el intercambio de información y conocimiento. Una sociedad en que se plantea la necesidad de construir una economía basada en el conocimiento, la que se caracteriza por ser:

(...) una economía no-estática, porque que se reinventa constantemente con nuevos productos y nuevos procesos emanados de la aplicación del saber a la actividad económica y de fuertes inversiones en investigación y desarrollo. No obstante, cabe destacar que la innovación en la nueva economía está basada en la vinculación entre los diferentes actores económicos y sociales (Robles, 2012, p. 7).

En suma, una sociedad donde la innovación es el centro de las acciones de los sectores público y privado a través del desarrollo de la robótica, la nanotecnología, el uso de energías renovables, la biotecnología, la inteligencia artificial, entre otros tópicos.

Por último, en el ámbito político estamos en un escenario de incertidumbre, oscilando entre el desplazamiento de poder de los gobiernos a los mercados globalizados, y en otros casos en un exacerbamiento del nacionalismo y el aislacionismo. Al respecto, es imposible obviar lo ocurrido con el Brexit y la salida del Reino Unido de la Unión Europea, como también la retórica del Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, y candidatos de distintas tendencias en las elecciones de los países europeos. Sin embargo, este resurgimiento de lo local debe establecerse en un marco de integración, apertura y consolidación de sociedades que apuesten por la libertad, la justicia social, la solidaridad y el progreso que contemple el desarrollo humano y no solamente el aumento del PIB:

El siglo XX fue el siglo de la segunda revolución industrial, de las guerras mundiales, del reconocimiento de los derechos humanos y del avance de las democracias y del liberalismo económico. El siglo XXI está llamado a ser el siglo de la globalización, del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y, en nuestra opinión, de la participación, precisamente para hacer posible todo lo anterior (Arnaiz, 2010, p. 48).

En este contexto, el municipalismo requiere una revalorización, pues el centralismo y la política surgida desde el accionar de las élites están exponiendo su incapacidad de establecer un vínculo profundo con las necesidades de la ciudadanía. Al respecto, Chile requiere de una nueva visión sobre cómo construir gobiernos locales que se hagan cargo de las múltiples problemáticas que surgen en esta sociedad cada vez más interconectada y compleja. Los desafíos son múltiples y requieren de una gestión política eficiente y eficaz, que ponga como prioridad la su-

peración de la pobreza, aportando a la recuperación de la economía y el empleo, debido a que en los últimos tres años la economía nacional ha evidenciado un fuerte debilitamiento, baja productividad y déficit fiscal y en cuanto a infraestructura. Por este motivo, es un desafío hacer crecer la economía local, facilitando la innovación y el emprendimiento. Así, lo local debe configurarse como una oportunidad, debido a que:

[...] en todo el mundo y en todas las épocas, bajo todos los gobiernos, desde los más libres hasta los sometidos al imperio de voluntades omnímodas o absolutas, la institución municipal ha sido considerada como una institución indispensable para la felicidad de los pueblos, como un amparo contra los avances del poder, como una garantía de las libertades, como la salvación que, en los momentos de tempestad, se aferra la nave del Estado para evitar el naufragio (Ameriso, 2013, p.1).

Por este motivo, considerando el escenario internacional y nacional antes señalado, es que el fortalecimiento del municipalismo ha pasado a ser una urgencia, dado el alto grado de polarización e ideologización que presentan determinados sectores políticos, elementos que sumados a la corrupción y el clima de desconfianza instalado en la sociedad chilena, requieren de gobiernos locales que aborden con innovación los retos que emergen en la actualidad: envejecimiento poblacional; aumento de la migración; planificación urbana; mejoramiento de la infraestructura; exigencias ciudadanas orientadas a la probidad, rendición de cuentas, participación efectiva y entrega de servicios de calidad en salud, seguridad, transporte, educación, cultura; espacios públicos; recreación y una mayor gobernanza que permita articular la cooperación entre el sector público, las empresas, las universidades, la sociedad civil, los medios de comunicación y todos aquellos actores que influyan en el desarrollo de lo local, ya que:

[...] no hay duda de que las demandas de la población crecen cuantitativa y cualitativamente, en forma exponencial, junto con el proceso de crecimiento y reorganización espacial y funcional que presenta la evolución de las comunidades en los sistemas urbanos actuales. Frente a la institución local aumenta la cantidad de usuarios de los servicios, en razón del crecimiento vegetativo de la población asentada y de la movilidad social y física, lo que implica la incorpo-

ración de nuevos pobladores en calidad de usuarios, consumidores o clientes de bienes y servicios. Lo que es más importante, es que esta demanda crece y se transforma de manera constante y sostenida, en lo atinente a las condiciones y calidad de los servicios, incorporando mayor estándar y sofisticación en contraste con los niveles de calidad en que se venía prestando hasta ese momento determinado (Ameriso, 2013, p.5).

Es indudable que el distanciamiento existente en la actualidad entre la élite política y la ciudadanía implica nuevos retos para el municipalismo, pues la multiplicidad de identidades presentes en los espacios urbanos requiere de respuestas diversas e integrales. Las exigencias ciudadanas no son las de antaño, por el contrario, se tornan más complejas y reclaman respuestas concretas, no basadas en ideologismos trasnochados que impidan el desarrollo de las individualidades en un escenario social de uso intensivo de las nuevas tecnologías y las redes sociales.

La redistribución del poder implica asumir la fragilidad de las instituciones políticas tradicionales (partidos políticos) ante el surgimiento de nuevos movimientos sociales (movimientos ecológicos, asociaciones de consumidores, clubes de adultos mayores, entre otros). Un ámbito internacional, nacional, regional y local donde el eje central debe estar puesto en la innovación pública, debido a que:

[...] la innovación en ciudadanía supone la modificación de una forma de hacer y gestionar la acción pública y privada concertada, apuntando a promover el ejercicio y reconocimiento de derechos, ampliar el espacio público, participar de las decisiones que adecúan los programas públicos a las necesidades de las comunidades, tomar iniciativas que influyan en el diseño de los mismos, o fortalecer las competencias de los actores para realizar estos procesos con responsabilidad y autonomía (De la Maza, 2001, p. 21).

2. LO LOCAL NO ES PRIORIDAD

El municipalismo no es prioridad para los diversos actores políticos de nuestro país, manifestación de cómo la élite política aún no comprende la importancia que tienen los gobiernos locales para el mejoramiento de la calidad de vida de cada uno de los ciudadanos. En parte, porque no se

ha comprendido a cabalidad las acciones y vínculos que existen entre los municipios y la comunidad en su conjunto. Además, existe un evidente menoscabo por el rol que cumplen las autoridades locales, manifestado en una crítica muchas veces excesiva al trabajo que efectúan los miles de funcionarios municipales que a lo largo de todo el país, el que en diversas comunas se realiza con profundas carencias materiales y financieras. Al respecto, es imprescindible avanzar en mejorar las condiciones de las personas que se desempeñan en los gobiernos locales, pues:

[...] la base de cada administración municipal es su personal. Es el recurso más caro y sensible con el cual trabaja el municipio, razón por la cual es preciso aprovechar al máximo el potencial del personal municipal. Para eso hay que tener una visión clara y eficaz de los recursos humanos. Las nuevas tendencias apuntan a hacer de la gerencia de recursos humanos un aspecto instrumental de la estrategia de la organización. Y la gestión de recursos humanos involucra la dirección y la administración de los recursos, siendo la dirección responsabilidad de todos los ejecutivos y directivos de línea, y la administración, responsabilidad de la gerencia especializada (Friedmann, 1997, p. 3).

De esta forma, si consideramos estas múltiples aristas, nos enfrentamos a un sistema político que no pone en el centro de la planificación de políticas públicas a los gobiernos locales, desconociendo su empoderamiento y capacidad de alcanzar impactos concretos mediante su presencia territorial, la que proviene de un conocimiento de las necesidades de la ciudadanía, pues el diagnóstico de las problemáticas económicas, sociales, culturales, urbanísticas, entre otras, tiene una especificidad que requiere de miradas diferenciadas de acuerdo a la zona territorial desde donde surgen. Por ende, no es posible continuar con intervenciones centralistas, que no consideran la participación local.

La participación ciudadana es, actualmente, una característica que no puede estar ausente en la construcción de las políticas públicas. Esto es una cuestión fundamental que se encuentra estrechamente ligada a la democracia y la búsqueda de su perfeccionamiento (Aceituno, 2014, p. 37).

En este sentido, es importante asumir por parte de todos los actores políticos que en un mundo globalizado, pero que a la vez está experimentando profundas transformaciones derivadas en nuestro país de una modernización capitalista, si bien se han alcanzado los más profundos avances de la historia de Chile, todavía se generan desigualdades en aspectos esenciales en la vida de las personas. No obstante, esta situación no debe implicar que aquellas propuestas estatistas surgidas de ideologismos añosos que buscan volver a ideas propias del siglo veinte, incluso consideradas obsoletas dada la crisis en que dejaron a muchos países que las habían aplicado (Europa Oriental, la Unión Soviética, Corea del Norte, Cuba, entre otros) vuelvan a primar en las políticas públicas que se implementen en nuestro país.

Como se indicó previamente, hay quienes, si bien han evidenciado los beneficios de cambio social propios del modelo que se ha aplicado en Chile desde la década de los ochenta del siglo pasado, sienten que en determinadas áreas falta avanzar con mayor rapidez y así mejorar en términos de igualdad. Sin embargo, la inmensa mayoría de los chilenos tiene conciencia de que no es posible destruir todo lo avanzado, generando políticas públicas que busquen solamente aumentar el poder estatal, olvidando el emprendimiento, la innovación, la libertad de elección y el necesario círculo virtuoso que debe existir entre la esfera pública y la privada.

Uno de los principales desafíos para los países latinoamericanos es la disminución de las brechas de desigualdad socioeconómica existentes entre la población y, con ello, propender a una mayor equidad urbana. Esto permitiría mejorar la calidad de vida de la población y, a una escala ampliada, fomentar una mayor productividad de las ciudades. Las variables que influyen en estas brechas son múltiples, la infraestructura pública es el mínimo necesario para contar con ciudades más equitativas. Si bien el debate reciente en Chile se ha centrado en torno a la calidad de los servicios, no se debe dejar de lado el aspecto cuantitativo, ya que nos enfrentamos aún a fuertes brechas en el acceso a infraestructura básica en el territorio. (Correa, Mora e Innocenti, 2016, p. 39).

Considerando estos aspectos es que la fortaleza de los gobiernos locales puede establecer la diferencia, dado que, en contraste con las acciones de las élites políticas en las que suelen dominar visiones ideologizadas,

en ocasiones alejadas del sentir cotidiano de la ciudadanía, las gestiones locales experimentan el diálogo, la participación y el vínculo permanente con las problemáticas y necesidades de los ciudadanos.

Sin embargo, los prejuicios y la falta de claridad respecto del papel que deben poseer los gobiernos locales en un siglo veintiuno en que la incertidumbre ha pasado ser el actor principal del devenir de la sociedad, implica desconocer que el mejoramiento de la calidad de vida de las personas se juega en las capacidades y acciones de los gobiernos locales, dado que:

[...] los municipios, por su cercanía a los ciudadanos, deben llevar a cabo una actuación eficaz y eficiente que los legitime directamente por parte de los ciudadanos. La democracia moderna consiste no sólo en participar en las elecciones a través del voto, sino también y sobre todo en los procesos de deliberación, de implementación y en la evaluación de la gestión y de las políticas locales. Y esto requiere de nuevas formas de gestión municipal. La gente ya está harta de los municipios que gastan más y prestan menos servicios, frustrada por la burocracia sobre lo que no tiene ningún control (Friedmann, 1997, p. 1).

En lo que concierne a este texto, la tesis propuesta es aunar una mayor participación ciudadana, fortaleciendo los recursos y atribuciones en un marco de rendiciones de cuentas permanentes. De esta manera, podremos avanzar en dinamizar el accionar de los municipios, permitiéndoles ser más eficientes y eficaces, dos elementos que en la actualidad los ciudadanos exigen a sus autoridades e instituciones.

Los tiempos de la burocracia, el enaltecimiento de lo público, el traspaso a otros gobiernos de la responsabilidad de dar con las respuestas a las problemáticas e incluso disfrazar la ineeficiencia con discursos populistas se han agotado, principalmente debido a que las urgencias de la actualidad se multiplican. A esto hay que sumar la fuerte influencia que están ejerciendo las nuevas tecnologías, incluyendo el internet y las redes sociales, que han posibilitado que los ciudadanos estén más informados y sean cada vez más exigentes. Así, la baja legitimidad de los diversos actores políticos no deja margen a la mediocridad ni permite ejercer el poder de la forma tradicional. Por esta razón, es factible señalar que:

[...] esta crisis de legitimidad que padecen actualmente nuestros sistemas democráticos, supone para los municipios abordar nuevos retos que favorezcan el tránsito de los tradicionales modelos de “Gobiernos Burocráticos hacia nuevos modelos de “Gobernanza Democrática” en los que el gobierno y las administraciones públicas ocupan un papel de liderazgo y mediación entre los diversos actores sociales. Así que actualmente estamos asistiendo a una nueva fórmula de “democracia participativa” que estimula y favorece una interacción entre la clase política, las administraciones y la ciudadanía; en definitiva, estamos asistiendo a la creación de nuevas fórmulas de poder compartido que hace posible afrontar nuevos retos sociales (Nieto, 2010, p. 13).

En consecuencia, la priorización de los gobiernos locales es la mejor solución para la implementación de políticas públicas innovadoras, que requieren de sistemas y culturas de participación ciudadana que permitan profundizar la democracia, otorgándole mayor poder a la sociedad civil, aprovechando el conocimiento empírico que esta posee de la historia local, logrando mejorar sustancialmente la calidad de la democracia.

Como parte importante de la estructura democrática del país, las municipalidades juegan un papel relevante en la comunidad donde se encuentran insertas. Un buen municipio es aquel que le otorga identidad y prestigio a su comuna y a su gente. Con escasas excepciones, el alcalde y los concejales generalmente son vistos como un vecino al cual recurrir en cualquier circunstancia, especialmente cuando ven afectada su calidad de vida o tienen algún problema que altere su existencia normal. No se debe olvidar que los municipios constituyen el primer espacio institucional con el que todos los chilenos se encuentran cotidianamente (Núñez, 2006, p. 17).

Es indudable que los gobiernos locales, desde su gestión, pueden ser un excelente catalizador de las demandas ciudadanas, como también guardianes de las identidades locales que en la actualidad se encuentran en peligro de diluirse pues, si bien es importante abogar por una sociedad abierta al mundo, esto no debe ser motivo de fragmentación ni pérdida de aquello que nos otorga riqueza, como es la diversidad existente en nuestros territorios. Por este motivo, es imprescindible una respuesta más profunda a la actual crisis política de confianza y legitimidad, y es

aquí donde la respuesta idónea surge desde la cultura y los elementos civilizadores del siglo XXI.

Este proceso de transformación en que se encuentra inmersa la sociedad actual ha propiciado avances muy importantes, entre ellos el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información. Además, nos encontramos con un mundo globalizado en el que las fronteras tienden a desaparecer. Esta nueva realidad ha ocasionado que las administraciones locales tengan que afrontar nuevos desafíos. La participación debe tener sentido para desarrollar proyectos que mejoren la convivencia en nuestro entorno, la mejora de la calidad de vida, la sustentabilidad, la igualdad de derechos de toda la ciudadanía y la implicación en su progreso, es decir, la participación y los esfuerzos que exige su implantación deben servir para resolver los problemas de la población (Nieto, 2010, p. 15).

Los ciudadanos, junto a los beneficios y mejoramiento sustancial que han experimentado en su calidad de vida, se ven afectados por una serie de problemáticas, las que han generado una creciente sensación de incertidumbre. Por este motivo, un posicionamiento de los gobiernos locales pasa inevitablemente por una gobernanza que surja en la incertidumbre, dada la complejidad de actores del sistema social, incluyendo sus múltiples interacciones. De ahí que sea importante gestionar lo local aprovechando el capital social presente en las diversas comunidades.

Los municipios son cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos y al ser la administración más cercana a los ciudadanos/as, a sus problemas y necesidades, a sus inquietudes y modos de vida, los municipios pueden y deben establecer los mecanismos para que la gestión sea participativa y democrática. Las ciudades no son nada sin la ciudadanía (Nieto, 2010, p. 18).

Este aspecto requiere de líderes empoderados, cercanos, capaces de establecer relaciones horizontales con los ciudadanos. Líderes que refuerzen la ética, repositionando la imagen de los municipios en la opinión pública para lograr que las políticas municipales se adapten a las realidades territoriales, permitiendo un avance real en la tan anhelada cohesión social, fortaleciendo los elementos endógenos para mejorar en cuanto a innovación pública y, por ende, gestión local que debe responder satisfactoriamente a las necesidades de este nuevo ciudadano.

Ciertamente, estas innovaciones públicas que posibilitarán una nueva gobernanza se apoyan en los retos que nos plantean las ciudades actuales.

El espacio urbano de hoy tiene diferencias y desafíos profundamente distintos a los de antaño. Para empezar, hay un crecimiento poblacional, una multiplicidad de vínculos y redes, que por un lado han enriquecido el tejido social, pero por otro también han generado nuevas problemáticas.

Para entender el funcionamiento de las ciudades en el siglo XXI debemos mirarlas desde varias perspectivas simultáneas. Por un lado, desde los flujos migratorios que circulan con mayor intensidad hacia las ciudades que presentan nuevos retos para sus gobiernos, tales como el de ampliar la cantidad y calidad de los servicios públicos, tanto básicos como complementarios. El reto es asegurar una vida digna, evitando, que ante estas nuevas dinámicas se profundicen las situaciones de exclusión para el acceso a una vivienda decorosa, al transporte y otros servicios que impactan en los índices de desarrollo humano. Por otro lado, constatamos que en escenarios de marginalidad y/o pobreza, cuestiones ambientales como el cambio climático y el calentamiento global tienen un impacto mayor. Finalmente, nuestras ciudades también deben ser espacios de creatividad, de innovación y de talento, y el lugar donde los seres humanos convivimos y disfrutamos la vida (Martí, 2016, p. 12).

Es lógico que el horizonte de expectativas debiera llevarnos a revertir la invisibilidad municipal mediante una serie de acciones, las que se vinculan entre sí y requieren de nuevas formas de gestionar lo local. Además, es primordial considerar los siguientes aspectos:

- Los municipios tienen que ser gobiernos locales, mejorando la capacidad de influencia, aumentando el peso social y político.
- Nueva agenda pública local, afianzada en un nuevo contrato social.
- Participación ciudadana efectiva.
Mayores niveles de autonomía política y financiera, junto a exigentes procesos de rendición de cuentas (*accountability*).
- Mayor probidad y estándares éticos de quienes ejercen roles y cargos de elección popular.

- Abordar con innovación las problemáticas de la nueva ciudadanía compleja y plural.
- Entrega de servicios locales de excelencia, posicionándose en una nueva realidad social y política, que necesita eficacia y eficiencia en la toma de decisiones.
- Desarrollo de políticas locales de inclusión.
- Generar polos de innovación y conocimientos locales, especialmente a través de alianzas estratégicas con universidades, institutos profesionales y la red de emprendedores locales.
- Impulsar el trabajo en red con otros municipios, gestionando acuerdos y colaboraciones.
- Traspaso y socialización inter-municipales de las buenas prácticas.
- Fomentar la corresponsabilidad en la gestión de las políticas públicas con los diferentes actores de la comuna.
- Mejorar la gobernanza local, articulando con flexibilidad la cooperación entre el sector público, privado y la sociedad civil.
- Nuevos planes urbanísticos y sectoriales, orientados a la construcción de ciudades inteligentes.
- Avanzar en la gestión del talento en el área de recursos humanos.
- Incorporación de la información y las nuevas tecnologías a la gestión local.
- Potenciar los vínculos sociales de las familias y vecinos, fortaleciendo la identidad y el arraigo local, disminuyendo la segregación social y residencial.

Es indudable que la inclusión de los tópicos mencionados anteriormente permitiría avanzar en el reposicionamiento de los municipios, disminuyendo el proceso de invisibilidad. Incluso, podríamos avanzar de forma

decidida en la configuración de gobiernos locales valorados por la ciudadanía y legitimados en su accionar, disminuyendo la brecha entre las demandas ciudadanas y las ofertas de servicios de los municipios. Para alcanzar estos niveles de excelencia es preciso apuntar al *gobierno en red* o *gobierno conectado*, para así utilizar las nuevas tecnologías como una herramienta estratégica, optimizando la cooperación de los actores que inciden en los servicios orientados hacia los ciudadanos. Así se generaría un entramado de sinergias positivas, incluyendo la participación ciudadana.

Las nuevas formas de la gobernanza o gobierno en red, que tienen diferente mirada tanto para tomar decisiones como para implementarlas o llevarlas a cabo, y que reúnen recursos diversos para resolver asuntos de interés común, necesitan reforzar los vínculos comunes y la confianza entre todos los actores, políticos, empresarios, grupos organizados y ciudadanía en general. El gobierno en red tiene muchas virtudes -mejora la toma de decisiones, mejora la assertividad, facilita la aceptación de las políticas- pero también tiene inconvenientes importantes; no es un mundo ideal y tiene contradicciones. Una de las más sensibles es que esa administración que permite hacer una gestión integrada, eficaz y democrática puede abrir las puertas a nuevas formas de corrupción, de opacidad, de segregación entre los que tienen la capacidad para participar y organizarse y los que no (Olías de Lima, 2010, p. 78-79).

Sin embargo, es importante destacar que a estos elementos se deben sumar nuevas formas de gestión:

- Aplicación de nuevas formas de gerencia pública.
- Incorporación de la incertidumbre y el riesgo mediante la gestión del riesgo.
- Avanzar en el capital humano local, a través de la gestión del talento humano.
- Mejorar la participación ciudadana con una agenda ciudadana que incluya la gestión participativa.

- Actuar como una institución del veintiuno, para lo que se requiere que en todos los procesos y servicios la gestión de la innovación actúe como el eje central y articulador del gobierno local.
- Establecer gobiernos locales con una visión prospectiva y que actúen en red.

En síntesis, la revalorización de lo local pasa ineludiblemente por establecerlo como prioridad, es decir como el eje articulador de las políticas públicas en cada territorio. Asimismo, es imprescindible incorporar paulatinamente los elementos indicados, pues es:

[...] desde la instancia de lo cercano, de lo concreto, desde donde se puede llevar a cabo una restauración del valor de la política. No podemos olvidar que la política como tal, se encuentra sumamente desprestigiada en nuestro mundo y es cierto que en todo ello existen intereses muy concretos para desprestigiarla, pero también es verdad que el alejamiento de los representantes de la vida política de las preocupaciones concretas y diarias de la gente, ha ocasionado la visión de la política como una realidad esotérica, reservada para unos pocos y ha acentuado ese desprestigio de la vida política. La política tiene sentido en tanto en cuanto no es una realidad esotérica, sino doméstica; es la realidad del vivir de cada día y esa dimensión de la concreción política se lleva a cabo fundamentalmente en la vida municipal (Rodríguez, 2013, p. 230).

3. PRINCIPAL DESAFÍO: CAMBIAR LA PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA

La democracia en Chile, y ciertamente en el resto del mundo, está experimentando una compleja realidad. Se mezclan varios elementos, entre los que destacan una crisis de confianza de las personas hacia las autoridades e instituciones públicas. A esto se debe sumar una creciente pérdida de legitimidad de la democracia representativa, permitiendo que surja una multiplicidad de nuevos actores que desafían el orden existente. En algunos casos con ideologismos que están más interesados en generar caos, aumentando la precariedad en las relaciones entre ciudadanía y aparato público, que en avanzar en un nuevo contrato social; es decir,

manteniendo los elementos virtuosos de la democracia representativa e incorporando nuevas dinámicas de relación entre la ciudadanía y las instituciones, asimismo proveyendo nuevos mecanismos de gestión de lo local para recuperar la confianza y mejorar la percepción de los ciudadanos respecto del trabajo que realizan los municipios. De esta manera:

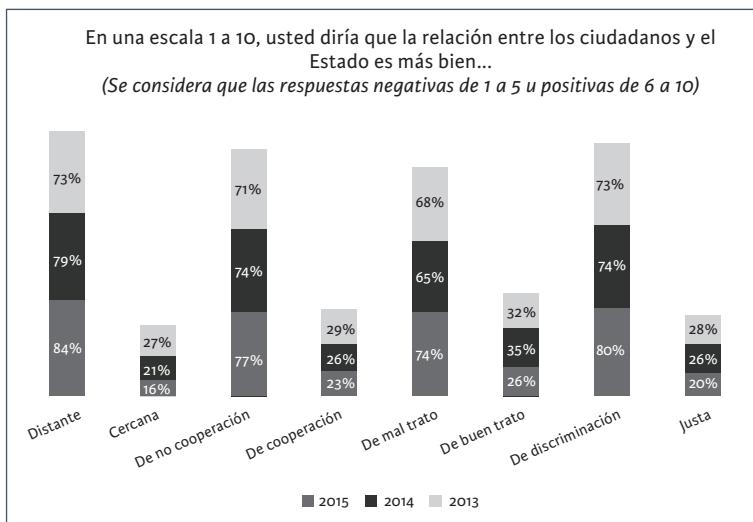
[...] es necesario que se recupere la confianza ciudadana en el sistema democrático, a partir de un rearme de la conciencia política que erradique la corrupción y las rutinas de la vida pública. Depúrense los elementos gangrenados y regenérese el sistema democrático representativo, pues no podemos ignorar que, en todos los Estados democráticos, el municipio, como poder del mismo más próximo al ciudadano, es considerado como la institución genuinamente democrática, por lo que al configurarse los Estados contemporáneos, ha constituido por naturaleza el escalón intermedio entre ellos y la sociedad civil (Orduña, 2010, p. 130).

Indudablemente, la esencia municipal es dada por la cercanía a los ciudadanos, pues diariamente las problemáticas de los ciudadanos son recibidas por las municipalidades a través de los diferentes servicios, trámites y comunicaciones que se establecen entre las personas de forma individual o a mediante la acción de las organizaciones de base. De ahí que esa recuperación de la confianza implique diversas aristas. Por un lado, obviamente, y como se estableció con anterioridad, se debe realizar un mejoramiento sustancial de la gestión local. Pero estas acciones no bastan, por tanto se hace imprescindible avanzar en la comunicación externa, generando formas de vínculo con la comunidad y posibilitando que esta conozca y valorice los avances que efectúan los gobiernos locales en su trabajo cotidiano. Es aquí donde los medios de comunicación y las redes sociales adquieren una importancia decisiva, ya que en la actualidad toda gestión involucra una comunicación estratégica para así lograr perfeccionar los indicadores de percepción.

La existencia de información, su transparencia y uso son claves para la construcción de ciudades más justas y democráticas, donde las autoridades puedan respaldar sus acciones sobre argumentos técnicos sólidos, los que a su vez pueden ser verificados y fiscalizados por la ciudadanía (Correa, Mora e Innocenti, 2016, p. 4).

En este sentido es interesante observar los datos entregados por el Consejo para la Transparencia, donde se establece la evaluación de la relación entre el ciudadano y el Estado. De esta forma se destaca cómo desde el año 2013 los indicadores referidos a la cercanía que existiría, la cooperación y la discriminación han evidenciado un aumento sostenido. Si bien no son incrementos considerables, implican una preocupación: son elementos esenciales para lograr una estrecha relación entre ciudadanía y Estado. Lo positivo está en que el indicador del trato logra levemente revertir la tendencia negativa, pero obviamente estos datos son un síntoma de alerta para todo el aparato público, y si no se logra establecer un vínculo profundo y de cooperación es imposible poder lograr un Estado moderno, donde cada uno de los habitantes del país perciba que el apoyo de parte de las instituciones públicas. A continuación se presentan los datos señalados previamente:

Gráfico 1: Relación ciudadano-Estado



Fuente: elaboración propia a partir de Consejo para la Transparencia.

Asimismo, es interesante considerar el valor que la ciudadanía le otorga a la información, uno de los paradigmas emblemáticos de esta época. De esta manera, lo público debe considerar el máximo de transparencia. Es primordial recordar que la baja confianza institucional es una problemá-

tica mundial. Sin embargo, Chile ha experimentado una caída sostenida en los últimos años. Ciertamente, hay diferentes variables necesarias a considerar, sin embargo una de las claves se encuentra en la expectativa que tienen los ciudadanos sobre la información pública. Así, en este tema el Consejo de la Transparencia nos permite observar que existe una necesidad multidimensional respecto al acceso a la información, lográndose los porcentajes más altos en las temáticas de salud, educación, vivienda, justicia, trabajo y previsión social.

En suma, es factible indicar que los ciudadanos chilenos tienen interés en conocer las acciones que las instituciones públicas están realizando, lo que significa que son usuarios y beneficiarios permanentes. Además, existe un interés por observar el comportamiento de las instituciones y las políticas que ejecutan. Por lo tanto, es plausible señalar que están aumentando los mecanismos de control ciudadano suscitados por la desconfianza antes explicitada, pero también como parte de la necesidad de velar por el buen gobierno. En el siguiente gráfico se muestra lo dictaminado por el Consejo de la Transparencia:

Gráfico 2: Expectativas frente a la información pública



Fuente: elaboración propia a partir de Consejo para la Transparencia.

Por su parte, al momento de desglosar las instituciones públicas a las que se acercaron los ciudadanos para obtener información, los resultados exponen que los municipios son los principales a considerar, seguidos por los ministerios y servicios públicos. No obstante, este dato es muy relevante y evidencia la importancia que tienen las municipalidades para los ciudadanos, como lo presenta el siguiente gráfico del Consejo nacional de la Transparencia:

Gráfico 3: Organismos para la información pública



Fuente: elaboración propia a partir de Consejo para la Transparencia.

Por lo tanto, el tópico de la información es fundamental para continuar revertiendo la mala percepción de la ciudadanía, siendo la confianza un elemento crucial para así mejorar los indicadores ciudadanos. Al respecto, es importante considerar que esta falta de confianza ciudadana no es solo dirigida hacia las instituciones públicas, sino que incluyen a otros actores: las Fuerzas Armadas, Iglesia católica, iglesias evangélicas, empresas, medios de comunicación, sindicatos, entre otros. En este sentido, es clarificadora la Encuesta Bicentenario UC-Adimark 2016, según la cual, junto a las instituciones mencionadas previamente, debemos sumar a los parlamentarios, partidos políticos, tribunales de justicia y el propio gobierno.

En ese contexto, los municipios son los mejor evaluados, aunque de igual forma, es indudable que estamos refiriéndonos a números bajos que no pueden considerarse como datos para estar contentos, pues dentro de la mediocridad de los actores políticos solo expresan una leve mejoría. Por esta razón, el control ciudadano exige mejorar e integrar las nuevas tecnologías. En síntesis, comprender que:

[...] la información para la toma de decisiones es fundamental, conocer el déficit de infraestructura existente, la demanda poblacional y la territorialización de estas demandas permite tomar decisiones planificadas y estratégicas para cumplir las metas que la ciudad y sus habitantes necesitan. En esa línea han surgido diversas iniciativas de datos abiertos (*open data*), que buscan poner a disposición información que inicialmente estaba concentrada en el sector público o privado, posibilitando el libre acceso tanto para que instituciones estatales, empresas y ciudadanos puedan acceder a ellas gratuitamente en plataformas web. Ello permite compartir información, hacer mejores diagnósticos, transparentar y mejorar la toma de decisiones al realizar inversiones y mejorar el *accountability* por parte de la ciudadanía (Correa, Mora e Innocenti, 2016, p. 6).

Asimismo, es significativo mencionar que existe una correlación entre confianza y corrupción. En la actualidad, la ciudadanía es más crítica y menos tolerante a cualquier situación que afecte la probidad, por lo tanto, exigen integridad en las autoridades para que velen por el bien común. De este modo, se observa un creciente malestar ciudadano ligado a los casos de colusión, conflicto de interés, ligazón entre negocios y política, faltas a la probidad, insatisfacción de expectativas, mala experiencia en los servicios públicos, entre otros elementos.

Sobre este último aspecto, es importante mejorar los procesos, capacitar e incorporar capital humano con mejores niveles de formación, incluyendo las denominadas habilidades sociales y de comunicación. Y, ciertamente, una formación con exigentes niveles éticos, donde la corrupción sea reprobada por toda la sociedad, impidiendo que esta se institucionalice, lo que requiere eliminar todos los aspectos que impliquen opacidad de la función pública y la cultura burocrática del secretismo. De este modo:

[...] la modernización de la administración municipal implica orientarla hacia el usuario (cliente): se trata de pasar de una “Administración de Potestades” a una “Administración Prestadora de Servicios”. Se habla de la necesidad de desarrollar un nuevo valor de gestión: la “receptividad administrativa”. Receptividad entendida de que el ciudadano tiene derecho a que la Administración Municipal sea comprensible, esto es, que su organización se entienda y su funcionamiento sea claro; sea accesible en el plano espacial, temporal y material; responda a lo que de ella se espera; es decir, que de soluciones y no aplace o retarde la solución de las demandas y peticiones de los ciudadanos y, por último, permita la participación de éstos en la adopción de las decisiones que les afectan (Friedmann, 1997, p. 2).

4. LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA AGENDA PÚBLICA

La posibilidad de revertir la invisibilidad de los municipios pasa irreversiblemente por el hecho que lo local comience a ser prioridad junto al mejoramiento de la percepción ciudadana, que se ha visto requiere de un mejor progreso sustancial en el desempeño institucional, altos rangos de probidad y una efectiva participación ciudadana. No obstante, estas acciones deben ir acompañadas con una divulgación y masificación que llegue a los ciudadanos. En el fondo, lograr que sean parte de la agenda pública.

Considerando este aspecto, la teoría de la agenda *setting* cobra relevancia, pues los postulados que hace décadas plantearon Maxwell McCombs y Donald Shaw han ido ampliando su impacto debido a que, como nunca en la historia de la humanidad, la agenda de los medios influye e incluso determina la agenda pública, aunque se debe considerar que con las redes sociales el público influye en la agenda de los medios y de ahí en la agenda pública para volver a las personas.

Por lo tanto, si bien existen cambios respecto a la idea original de la agenda *setting*, sigue siendo relevante para comprender cómo se forma la agenda pública, aunque en la actualidad habría que sumarle los conceptos de *trending topics*, *hashtags* y el rol que cumplen los *gatekeeper* (seleccionadores de contenidos). De esta forma, al señalar los impactos que tienen los medios de comunicación tradicionales, el internet y las redes sociales, es factible indicar que es fundamental estar presente

en ellos con los temas referidos al trabajo que efectúan los gobiernos locales. En este sentido, es prioritario destacar la innovación que estos ejerzan, dado que:

[...] a pesar de las precariedades y restricciones que todavía afectan a los municipios en Chile, muchos han logrado innovar en el diseño de servicios y productos públicos orientados a las necesidades de los ciudadanos de sus comunas. Se trata de iniciativas acotadas a unidades municipales específicas que han buscado nuevas formas de relacionarse con sus vecinos. Prestaciones de servicios más acordes a las características y necesidades diversas de los usuarios, y que buscan no sólo mejorar la eficiencia de la gestión, sino también su calidad e impacto (Centro de Políticas Públicas UC, 2015, p. 7).

También es importante que en la agenda *setting* y en la de las redes sociales se logre incorporar las acciones que efectúan los municipios en diversas áreas, y que en la actualidad son prioritarias para la ciudadanía, destacando las siguientes:

- Programas orientados a los adultos mayores.
- Oficinas de intermediación laboral.
- Seguridad ciudadana.
- Trabajos con las organizaciones sociales.
- Transporte y seguridad vial.
- Planificación urbana.
- Participación ciudadana.
- Mantención de las áreas verdes.
- Acciones ambientales y de reciclaje.

De esta forma, es imprescindible que los municipios mejoren la forma de comunicar su trabajo, lo que radica en los siguientes tópicos:

Agregar valor público a lo que efectúan, considerando la inclusión de los ciudadanos en las políticas públicas.

Utilizar los nuevos medios de comunicación, especialmente las redes sociales, debido al uso intensivo que usan especialmente los grupos etarios más jóvenes.

Comprender las demandas de los nuevos ciudadanos, más educados y conectados a la información global.

Incentivar la participación ciudadana a través de la interacción con las autoridades y funcionarios.

Trabajar colaborativamente, potenciando la necesidad de formar redes, pues:

Trabajar en red, significa, no solo pensar en los recursos de mi organización, sino en las capacidades de otras organizaciones; el plus está no sólo en gestionar bien mi propia organización, sino en tener capacidad de liderar proyectos con otros, entusiasmar a otros en estos proyectos, convencerlos para que no abandonen el proyecto y hacer sostenible esta capacidad de trabajar en red. Por tanto, hay que tener capacidad para movilizar alianzas hacia adentro, pero también hay que movilizarlas hacia fuera; y esta componente externa exige transparencia, tanto en el uso de información como en la toma de decisiones (Ysa, 2010, p. 139).

Finalmente, cabe destacar que el trabajo en red implica incorporar de forma integral la participación ciudadana, asumiendo que la nueva ciudadanía está instalada de forma ubicua en todas las problemáticas sociales, políticas, económicas, educativas, entre otras. De esta forma, se asume que la participación ciudadana es la clave para el mejoramiento comunicacional; es decir, más que marketing vacuo, se requiere una interacción que permita que los actores locales establezcan nexos en los territorios, dado que en la época actual:

[...] la participación ciudadana representa la relación entre Estado y sociedad civil. Cuando hacemos referencia a la participación ciudadana efectiva, entendemos por ello tomar parte activa en todos los aspectos que hoy comprende la denominada esfera pública. Una esfera pública que se relaciona con todo aquello que es de interés público y que cada día más deja de estar identificada con el

concepto de Estado, pasando a ser un área del trabajo compartida entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil (Jiménez y Mújica, 2003, p.1).

BIBLIOGRAFÍA

- Aceituno, P. (2014). La Prospectiva en la Construcción Local de Políticas Públicas. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*. Universidad Tecnológica Metropolitana, UTEM.
- Ameriso, C. (2013). *El Municipio del Siglo XXI*. Recuperado de: https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/6cong/AMERISO_CLAUDIA.pdf
- Arnaíz, N. (2010.) *Siglo XXI: ¿el siglo de la participación?* Recuperado de: <http://www.bolunta.org/docs/publicaciones/Zerbitzuan48-NArnaiz.pdf>
- CENTRO POLÍTICAS PÚBLICAS UC. (2015). *Innovación Municipal Hoy – Casos Exitosos en Chile*. Recuperado de: http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/11/1511_Innovacion_municipal_hoy-1.pdf
- CONSEJO NACIONAL PARA LA TRANSFERENCIA. (2016). *VIII Estudio Nacional para la Transparencia*. Recuperado de: http://www.consejo-transparencia.cl/consejo/site/artic/20170123/asocfile/20170123124256/estudio_nacional_de_transparencia_2016_web_2.pdf
- Correa, J., Mora, P. e Innocenti, D. (2016). *Ciudad con todos, un sistema de información y red colaborativa para la toma de decisiones*. Centro Políticas Públicas UC. Recuperado de: <http://politicaspublicas.uc.cl/>
- De la Maza, G. (2001). *Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía. Chile iniciando el siglo XXI*. Recuperado de: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/DeLaMazaGonzalo.pdf>
- Friedman, R. y Llorens, M. (1997). Hacia el municipio del siglo XXI. *Cuadernos de Análisis N°3*, Estado, Política y Sociedad.
- Nieto, A. (2010). *Estrategias para la acción: guía práctica para la implementación de la participación ciudadana en los gobiernos locales de Andalucía*. Federación Andaluza de Ciudades y Municipios.
- Guilera, Ll. (S/f). *La cuarta revolución industrial*. Recuperado de: <http://www.esdi.url.edu/content/pdf/article-industria-4.0--esp-.pdf>

- **Jiménez, M. y Mujica, P.** (2003). *Participación Ciudadana y cohesión Social*. Santiago de Chile. Corporación Participa.
- **Martí, C.** (2016). Preparando la Nueva Agenda Urbana del Siglo XXI. Quito. *Revista Agenda Urbana Para el Siglo XXI*.
- **Núñez, R.** (2006). *Realidad y desafíos del municipio chileno*. Universidad Autónoma de Chile. Recuperado de: http://www.munitel.cl/file_admin/archivos_munitel/estudios/estudios2.pdf
- **Olías de Lima, B.** (2010). *La gestión dentro de las redes, El municipalismo en un Estado cooperativo*, p. 74-79 FEMP.
- **Orduña, E.** (2010). La autonomía municipal del siglo XXI. *Provincia*, núm. 24, julio-diciembre, pp. 129-140 Universidad de los Andes Mérida, Venezuela. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55515975008>
- **Robles, H.** (2012). *La economía basada en el conocimiento. Las condiciones de los Estados Mexicanos*. Recuperado de: <http://gigfrbu.razonypalabra.org.mx/antiguos/n49/bienal/Mesa%2012/HectorRobles.pdf>
- **Rodríguez, M.** (2013). La Cooperación Municipal al Desarrollo ante la Crisis Actual. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*. N° 15, pp. 227-238.
- **Ysa Figueras, T.** (2010). *La gestión dentro de las redes, El municipalismo en un Estado cooperativo*, p. 138-143, FEMP.

CAPÍTULO 03

DESAFÍOS DE LA MIGRACIÓN EN CHILE

Rodrigo Delgado Mocárquez

DESAFÍOS DE LA MIGRACIÓN EN CHILE

Rodrigo Delgado Mocarquer¹

RESUMEN

Las migraciones humanas han sido una constante a lo largo de la historia. Las causas que han generado estos desplazamientos son diversas, destacándose las siguientes: cambios climáticos, búsqueda de lugares para proveerse de alimentos, intercambios comerciales, necesidad de mejorar las condiciones de vida, persecuciones políticas, religiosas, étnicas, entre otras. Estos desplazamientos han tenido impactos significativos para los territorios donde han llegado, al igual que en las zonas de origen. Por lo tanto, cuando observamos el fenómeno de las migraciones no debemos verlo como un suceso nuevo, sino por el contrario, como uno de los elementos primordiales en las configuraciones sociales, económicas, políticas y culturales de las diferentes comunidades del planeta.

Sin embargo, es indudable que en pleno siglo XXI el fenómeno de la globalización ha ido marcando el sello de las migraciones actuales, posibilitando desplazamientos de grupos diversos a territorios lejanos, implicando la necesidad de los Estados de abordar esta realidad. Al respecto Chile, desde el retorno a la democracia, dados los avances que ha tenido en el ámbito socioeconómico, y debido a que presenta una mayor estabilidad política

1. Rodrigo Delgado Mocarquer es psicólogo de la Universidad Andrés Bello, Alcalde de la municipalidad de Estación Central desde el año 2008. Presidente Comisión de Transporte AMUCH y de la Comisión de Inmigrantes de ACHM. Alcalde Vicepresidente de la Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH.

y mejores niveles de seguridad, ha pasado a ser un destino importante, especialmente para personas provenientes de los países latinoamericanos.

En este texto se analizará y discutirá el rol clave que deben cumplir los gobiernos locales en la ejecución de políticas interculturales, orientadas a mejorar la calidad de vida de los inmigrantes, aportando a la cohesión social y la fructífera connivencia entre los chilenos y quienes han decidido vivir en nuestro país.

PALABRAS CLAVE: migraciones, globalización, gobiernos locales, políticas de interculturalidad.

LAS MIGRACIONES DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Desde las épocas más antiguas de la humanidad los desplazamientos de los diversos grupos humanos han sido una constante. Estos cambios de residencia derivaban de causas heterogéneas, destacándose la búsqueda de alimentos o zonas climáticas más proclives a la vida. El nomadismo, el peregrinaje, las invasiones y las colonizaciones han sido aspectos primordiales de la existencia de los seres humanos. Es factible reconocer hitos fundamentales: las migraciones producidas desde África en los albores de la humanidad, dirigiéndose a la denominada zona de Eurasia; otro momento clave se produce con el poblamiento de lo que será denominado continente americano; también son fundamentales los asentamientos humanos en Asia menor y la cuenca del Mediterráneo. Es así como:

Se ha encontrado evidencia de migraciones masivas virtualmente por todo el mundo. Se cree, por ejemplo, que tanto en Norte como en Sudamérica se recibieron migrantes de Asia, en varias olas sucesivas un puente de masa continental a través de lo que actualmente es el Estrecho de Bering. Mitos y leyendas en muchas partes del mundo, a menudo refieren no solo a ancestros que vinieron de lejos, sino también a los factores de expulsión (por ejemplo, desastres naturales) que los llevaron a dejar su lugar de origen, o a los factores de atracción (por ejemplo, la búsqueda de aventura). En cualquier caso, a menudo se hace referencia al conocimiento con el que llegaron o a las habilidades que trajeron consigo a sus nuevas localidades (Organización Internacional para las Migraciones, 2002, p. 8).

Del mismo modo, son esenciales los poblamientos efectuados en Europa por los denominados indoeuropeos. Posteriormente un aspecto que será central en las migraciones humanas provendrá de la navegación marítima, destacándose a los griegos y fenicios. Luego un rol destacado surgirá de la expansión del Imperio Romano, las invasiones bárbaras y pueblos navegantes, como los vikingos. Asimismo, en la época del Renacimiento, a partir de los avances tecnológicos, la búsqueda de nuevas rutas comerciales, las potencias europeas favorecen una era de grandes movimientos migratorios hacia América, África y Asia.

No obstante, los mayores desplazamientos se han producido en los últimos doscientos años, suscitados por la emancipación de las naciones americanas, destacándose el rol que ha cumplido Estados Unidos. Por último, el siglo XX ha sido uno de los momentos más complejos para las migraciones, dados los avances científicos y tecnológicos, que han modificado de forma sustancial el estilo de vida de los seres humanos. Del mismo modo, la vida ha ido paulatinamente concentrándose en las ciudades. También los desplazamientos se han facilitado con los medios de transportes modernos, que han permitido acortar los tiempos y la seguridad de los movimientos.

Sin embargo, el punto de inflexión está en la gran cantidad de conflictos bélicos, siendo las guerras mundiales, debido a su expansión territorial y número de población involucrada, factores cruciales y oscuros de las migraciones. Por este motivo:

La Segunda Guerra Mundial se identifica a menudo como otro parteaguas importante en la historia de la migración. La devastación creada en Europa por la guerra contribuyó directa o indirectamente al desplazamiento dentro del continente de entre 1 y 2 millones de personas. Muchas de estas personas fueron refugiadas que habían sido víctimas o habían huido de persecuciones. Algunos encontraron nuevos lugares de residencia en Europa. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, el Gobierno Británico ofreció permisos de trabajo a 90.000 trabajadores de campos de refugiados en varias locaciones. Otros se desplazaron a Bélgica, Francia y los Países Bajos (Organización Internacional para las Migraciones, 2002, p. 8).

Los inicios del siglo XXI se han caracterizado por grandes desplazamientos humanos derivados de conflictos bélicos, persecuciones religiosas,

étnicas, búsqueda de mejores niveles de vida y cambios climáticos. Este último tópico debería ser visto con especial atención, debido a los cambios generados en los últimos cincuenta años en el clima mundial, lo que podría implicar graves consecuencias para millones de personas en el planeta. Lo interesante es que no sería una situación nueva para la humanidad:

Existe un amplio acuerdo entre los historiadores y antropólogos en que los cambios climáticos mayores pudieron haber provocado flujos migratorios a gran escala. Mientras que no sabemos exactamente cómo se movilizaba la población prehistórica sobre la superficie de la tierra, en Europa, por ejemplo, pudo haber movimientos hacia el sur para escapar de la extensión de las capas de hielo durante los períodos de glaciación, y migración de retorno hacia el norte después del derretimiento de los glaciares (Organización Internacional para las Migraciones, 2002, p. 8).

No obstante, es imposible no concluir que el accionar humano ha suscitado el cambio climático actual, incidiendo en la generación de desastres naturales, como sequías y procesos de desertificación, tormentas, inundaciones, entre otras. Estos sucesos han suscitado deterioros de territorios que proveen de los medios de vida a millones de personas, especialmente al limitar el acceso al agua y a la producción de alimentos. Este aspecto es dramático, pues desencadena hambrunas y desplazamientos forzados, especialmente en aquellos países que no poseen la capacidad de apoyar a los habitantes que sufren estas catástrofes. De ahí que migraciones, cambio climático y medio ambiente constituyen una triada y no pueden ser analizados por separado. Por el contrario, implican una visión política que asume el desarrollo sustentable como el eje central, para así disminuir los efectos nocivos del aumento sistemático de la población mundial y una economía que no siempre ha considerado los efectos dañinos derivados de la industrialización y explotación de los recursos naturales. En este sentido:

Durante miles de años el ser humano ha emigrado en busca de una vida mejor. La migración es el resultado de numerosos factores, muchos emigran en busca de oportunidades más favorables para mejorar sus condiciones de vida, vivir en un entorno más agradable o reunirse con sus familiares o amigos en el extranjero.

Naturalmente, un considerable porcentaje de los migrantes no se desplaza por voluntad propia sino que se ve obligado a escapar de sus hogares -por ejemplo, los refugiados que huyen de la persecución, las personas afectadas por conflictos o desastres naturales, o las víctimas de la trata. Pero para quienes deciden emigrar, las cuestiones de mayor trascendencia son, en primer lugar, si serán más felices tras emigrar, y si su vida será mejor que antes (Laczko y Anich, 2013, p. 31).

Al respecto, dados los impresionantes avances de las últimas décadas podría pensarse que las situaciones de las migraciones serían más positivas, pero aún se evidencian causas y efectos de los traslados masivos que impactan en las vidas de millones de personas. Es necesario recalcar que las complicaciones políticas, económicas, sociales y ambientales continúan siendo las principales motivaciones para el desplazamiento de las personas en el planeta. Sin embargo, aunque las familias se mueven con el propósito de aumentar sus niveles de ingresos y mejorar el acceso a educación y salud para sus integrantes, con la idea de beneficiar con mejores oportunidades a sus hijos, muchas veces se generan efectos negativos en ellos, disminuyendo su bienestar y afectando negativamente su desarrollo. Estas situaciones se dan porque migrantes y sus familiares se asientan en lugares marcados por conflictos, problemas económicos, en períodos de desempleo críticos; lo que crea contextos de vulnerabilidad para ellos, empobreciéndolos; especialmente a mujeres, niños, jóvenes y ancianos (Migración y Familia, 2014, p. 89-89).

En efecto, el cambio tecnológico, los avances en múltiples dimensiones, como las innovaciones en medicina, educación, vivienda, entre otros aspectos centrales de la vida, no han podido evitar que las migraciones sigan siendo elementos primordiales de las existencias de los pueblos. Lo nuevo que es necesario asumir, y que en el siguiente apartado se abordará, es que el contexto histórico posee particularidades, especialmente el hecho de estar en un mundo globalizado, lo que ha traído aparejados cambios sustantivos en las sociedades de los diferentes países. Así, se puede indicar que:

Un impacto permanente que la migración ha tenido en todos los países de destino han sido los cambios sociales, conforme las sociedades homogéneas se han transformado y evolucionado en sociedades multiculturales complejas. En algunos países esto ha

sido visto como apropiado y aún deseable, mientras que en otros es sujeto de mucho debate (Organización Internacional para las Migraciones, 2002, p. 16).

LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA MIGRACIÓN ACTUAL

Desde fines del siglo XIX, pasando por el convulsionado siglo XX y la incertidumbre que aún se avizora en las primeras décadas del siglo XXI, la humanidad ha experimentado uno de los procesos más complejos y que ha tenido un mayor impacto en la forma de vivir de millones de personas en todo el planeta. Este proceso se enmarca en la denominada “globalización”. Este proceso histórico no es fácil de definir, pues posee una multiplicidad de significados e implicancias. No obstante, es imposible obviar que nos referimos a un paradigma que ha transformado las configuraciones políticas, sociales, económicas y las interrelaciones humanas como nunca antes la humanidad había experimentado, pues aunque este fenómeno no es algo nuevo en la historia hay aspectos que la distinguen. Por ejemplo, sus consecuencias en diversificación étnica y los cambios que plantea en toda la institucionalidad internacional y en los propios gobiernos. Con ello este tema ha logrado posicionarse como uno de los asuntos públicos emergentes más importantes en el debate internacional contemporáneo. Las oleadas migratorias son “una característica propia de un mundo donde crece la interdependencia global” (Yaksic, 2014, p. 9).

Por ende, ha encontrado detractores y simpatizantes, incluyendo posturas que equilibran los antagonismos señalados previamente, asumiendo que los beneficios no pueden ser oscurecidos por los efectos negativos en determinados ámbitos. Pero a su vez, asumiendo que es necesario rectificar algunos aspectos, que han deteriorado las vidas de muchas comunidades. De esta manera:

Los factores de impulso de la globalización han dado lugar a un complejo panorama mundial caracterizado por escenarios de creciente desigualdad. Si bien en algunas partes del mundo se sigue registrando una elevada tasa de crecimiento demográfico que da lugar a una fuerza laboral joven, aunada a un lento desarrollo eco-

nómico, pobreza y conflictos, en otros lugares se aprecia una baja tendencia demográfica que se traduce en una proporción decreciente de jóvenes en la fuerza laboral y sociedades en envejecimiento, junto con profundas crisis económicas y financieras. Esos factores están propiciando nuevas pautas y corrientes de movilidad, por lo que la migración mundial no puede ya expresarse sólo en términos de corrientes migratorias de Sur a Norte, o de países en desarrollo hacia países desarrollados (Organización Internacional para las Migraciones, 2014a, p. 93).

Por lo tanto, uno de los tópicos centrales de las migraciones en la era de la globalización, se refiere al desplazamiento propiciado por los cambios demográficos. En este sentido, hay países que crecientemente tendrán necesidad de población foránea que ejerza determinadas funciones laborales. Asimismo, existen muchas personas que han debido salir de sus países, debido a los impactos económicos derivados de las crisis mundiales de los últimos años. Así, muchos jóvenes han tenido que desplazarse para buscar oportunidades económicas favorables. Este tipo de migración cumple una doble función. Por un lado, están los beneficios para los países receptores de estas migraciones, pero también los países de origen se ven beneficiados a través de las remesas que envían estos inmigrantes a sus familias, activando las economías de estos territorios. De esta forma:

En lo relativo al tema de las remesas, estas son uno de los principales mecanismos que vinculan a los migrantes con sus comunidades de origen; si bien, la cuantía de los migrantes resulta difícil hacerla por las diversas formas de ingreso a los países receptores, también lo constituye la cuantía de las remesas por la proliferación en las formas de envío. Los efectos sociales y económicos de las remesas son un tema que abarca desde el plano de las familias y las comunidades de origen hasta el macroeconómico (su efecto sobre el desarrollo de los países que las perciben y sobre la reducción de las desigualdades sociales y la pobreza), (Salas, 2005, p. 78).

Por último, el creciente envejecimiento de las sociedades que han logrado mayor bienestar versus aquellas sociedades que tienen altos niveles de natalidad pero en un contexto de alta vulnerabilidad, incentiva este tipo de desplazamientos, modificando la demografía de los países de destino. No obstante, es importante recalcar:

La interrelación entre inmigración y envejecimiento trasciende el terreno demográfico. En el contexto actual de escaso desarrollo de los servicios públicos de atención a las personas mayores, la inmigración está cubriendo una parte importante de la demanda de cuidados por parte de este sector de la población. Esta demanda aumentará previsiblemente en el futuro y la inmigración seguirá siendo, junto con unas redes familiares más reducidas que las actuales, un recurso clave para compensar las carencias del Estado de Bienestar en la atención a las personas mayores, (Castro, 2010, p.10).

Este último aspecto vincula las migraciones a las necesidades laborales que presentan las economías con mayores niveles de desarrollo. Sin embargo, este aspecto ha tenido incidencias diversas en los diferentes países. Por un lado, están aquellas sociedades que han visualizado a los inmigrantes de forma positiva, pues en muchos casos realizan los trabajos que los habitantes de algunas naciones no les interesan efectuar. Al respecto, es elocuente y significativo la denominación que efectúan en Japón a este tipo de trabajos: las tres K; es decir, *kiken*, *kitsui* y *kitanai*, que en japonés significan: “peligroso”, “difícil” y “sucio”, respectivamente. Por este motivo es primordial:

La capacidad del Estado para promover la igualdad de oportunidades para poblaciones diversas radica en sus leyes de lucha contra la discriminación y en los órganos que se ocupan de la igualdad. Los migrantes y nacionales que desean participar en diferentes esferas de la vida no pueden ser tratados de manera menos favorable a causa, por ejemplo, de su raza, religión, género, discapacidad, nacionalidad o dominio de idiomas (Organización Internacional para las Migraciones, 2010, p. 71).

Sin embargo, por otra parte, existen reacciones contrarias a su inserción, especialmente de aquellos grupos con menos capacitación, quienes perciben a los inmigrantes como amenazas, dado que las personas asumen que estos repercuten en el crecimiento de los salarios debido a que aceptan trabajos con menores remuneraciones. Asimismo, debido a que el mayor porcentaje de inmigrantes corresponde a jóvenes y mujeres, los ciudadanos asumen que les están afectando sus propios empleos. Por este motivo:

Los Estados que emplean mano de obra extranjera, especialmente de carácter temporal, deben tomar decisiones claras y transparentes sobre las condiciones que conllevan los permisos de empleo, y tener la capacidad para seguir de cerca y hacer cumplir esas condiciones. Hay toda una variedad de experiencias en relación con las condiciones que conllevan los permisos de empleo, en términos de su duración y posibilidades de renovación, de la movilidad ocupacional, de los procedimientos por los que se rigen los derechos de los migrantes en caso de pérdida del empleo, de las posibilidades de obtención de la residencia permanente, de la reunión de la familia y de otros derechos sociales (Organización Internacional para las Migraciones, 2010, p. 18).

Es decir, es fundamental que las migraciones incluyan acuerdos de los diferentes países, pues se requieren normativas legales que posibiliten la cooperación y transparencia en los mecanismos de apoyo a los inmigrantes. No es posible que la globalización, que ha permitido intercambios comerciales, vínculos culturales, comunicaciones impensadas hace unas décadas, no cumpla los estándares internacionales en materias de protección de los inmigrantes, especialmente estableciendo procedimientos que fortalezcan el ingreso legal, regularicen aquellas situaciones derivadas de ingresos ilegales ligados a trata de blancas u otras situaciones asociadas a actos delictivos. Del mismo modo, es imprescindible establecer asesorías legales a aquellos inmigrantes que sean vulnerados en sus derechos laborales, incluyendo salarios, horarios de trabajo y condiciones en que desarrollan sus labores. Por lo tanto, la gestión de la migración debe ser parte de las modernizaciones de los Estados:

La creciente presión para emigrar, sea para mejorar económicamente o para evitar los efectos del cambio ambiental, supera con creces la disponibilidad de oportunidades legales para ello y, por lo tanto, continuará poniendo a prueba la capacidad de los Estados para gestionar sus fronteras y hacer frente a las complejidades de la migración irregular. Será preciso contar con sistemas más eficaces para equilibrar la oferta y la demanda en el mercado laboral. Un creciente número de migrantes, de procedencia cada vez más distinta, puede incrementar la diversidad y la innovación cultural, pero también dificultar el desarrollo de políticas de integración eficaces. Por consiguiente, en todos los países de migración, será

preciso dedicar atención especial a la gestión del cambio social vinculado a la migración (Organización Internacional para las Migraciones, 2010, p. 4).

Asimismo, hay otro aspecto destacable: la migración en el ámbito de la globalización se refiere al creciente desplazamiento de las mujeres. De esta manera, se ha observado un aumento de los desplazamientos femeninos, que incide en ciertas particularidades. En muchos casos viajan sin sus familias, dejando a sus hijos/as en sus lugares de origen hasta que logren instalarse de forma definitivas en los países adonde llegaron. Este aspecto es complejo, pues tiene efectos en los ámbitos emocionales y en una real integración. Por lo tanto:

La creciente feminización de la migración requiere un nuevo enfoque de políticas; y también una mayor atención a la repercusión socioeconómica de esta tendencia en las migrantes y en sus familias. En el caso de la migración femenina, la ausencia de la madre o esposa puede alterar de manera significativa el papel tradicional del hombre en la familia y en la sociedad en general, y repercutir en la salud y el bienestar de las familias y, en particular, en los niños, quienes pueden sentirse abandonados (Organización Internacional para las Migraciones, 2014, p. 15).

También existen casos que migran para encontrarse con sus parejas, e incluso hay situaciones que para escapar de las problemáticas que enfrentan en sus países se desplazan para contraer matrimonios y lograr las residencias definitivas. Sin embargo, las migraciones de las mujeres conllevan múltiples riesgos, como por ejemplo: esclavizaciones suscitadas por la trata de blancas, explotaciones en industrias no reguladas, abusos sexuales, violencia de género, embarazos no deseados, entre otras inseguridades. Por ende:

Asegurar que la migración se efectúa en condiciones seguras y de manera ordenada también significa mitigar los riesgos asociados con el movimiento de personas. Ello comprende la aplicación de medidas sanitarias transfronterizas eficaces y el reforzamiento de las estrategias de salud pública para prevenir la propagación de enfermedades y proteger la salud de los migrantes y de la sociedad. El mantenimiento de la integridad de los mecanismos de migra-

ción y movilidad requiere la capacidad para detectar la migración irregular y prohibir las actividades transfronterizas ilícitas. Por consiguiente, las entidades que se ocupan de migración y fronteras tendrían que trabajar con aquéllas que se ocupan de la justicia y la seguridad, a escala nacional e internacional, con el fin de acopiar, analizar y utilizar información de inteligencia, para así hacer frente al terrorismo, la trata de personas, el tráfico de migrantes y otras actividades delictivas transfronterizas (Organización Internacional para las Migraciones, 2016, p.7).

Finalmente, es fundamental que en América Latina sea contemplada esta multiplicidad de elementos que incide en las migraciones en la era de la globalización. Al respecto Chile, debido a sus avances en materias económicas y sociales, que han posibilitado una mejor calidad de vida si se comparara con las situaciones en otros países del continente, requiere de nuevas legislaciones, procedimientos administrativos y cambios culturales que posibiliten una migración moderna, capaz de minimizar los efectos negativos y potenciar la integración y un aporte efectivo de los inmigrantes al desarrollo del país. De esta manera, se podrá lograr una migración eficiente que cumpla con los estándares internacionales ligados a la defensa de los Derechos Humanos, aprovechando los avances tecnológicos y aportando a la cohesión social en un ámbito de multiculturalismo. Y así comprender que gestionar de manera eficiente la migración entrega elementos positivos como estabilidad, educación, empleo; y reducir aquellos factores que impulsan la migración forzosa, lo que significa apoyo directo a ciudadanos migrantes, aunque eso no impedirá que abandonen sus países en busca de mejores oportunidades o para estar con sus familiares (Organización Internacional para las Migraciones, 2016, p.6).

LA MIGRACIÓN EN CHILE

La historia de Chile, al igual que del conjunto de los países latinoamericanos, se enmarca en una constante presencia de personas provenientes de diferentes lugares del planeta, especificándose migraciones originadas por diferentes causas. De esta forma, podemos destacar en el siglo XIX, particularmente entre 1880 y 1930, una importante llegada de italianos. En el mismo período, debido a la desestabilización del Imperio Otomano, muchos árabes de creencias cristianas provenientes de Líbano, Siria y Palestina llegaron a Chile. De igual forma, existe una continua emigración de judíos, aumentada en el período de entreguerras de Europa, debido a la persecución que sufrieron por parte del nazismo. Por otra parte, la presencia de británicos se intensificó a fines del siglo XIX, especialmente en el norte, derivado de la explotación salitrera, y en la ciudad de Valparaíso como consecuencia del aumento del comercio marítimo. También es necesario nombrar la fuerte migración alemana establecida en el sur del país, como parte de una política migratoria del Estado chileno, orientada a poblar zonas deshabitadas, generando soberanía e impulsando el desarrollo económico. Del mismo modo, es destacable la migración española de fines de la década de los treinta del siglo pasado, debido a la Guerra Civil Española, que tuvo importantes incidencias en ámbitos muy diferentes, destacándose los aportes al desarrollo económico y cultural.

Respecto de la migración producida en la segunda mitad del siglo XX, se presenta un aumento de inmigrantes por persecuciones políticas provenientes de países vecinos. Sin embargo, el año 1973, debido al rompimiento democrático, disminuyen considerablemente las migraciones, aumentando obviamente la salida de chilenos por razones de carácter político. No obstante, esta situación comienza a revertirse. Por lo tanto:

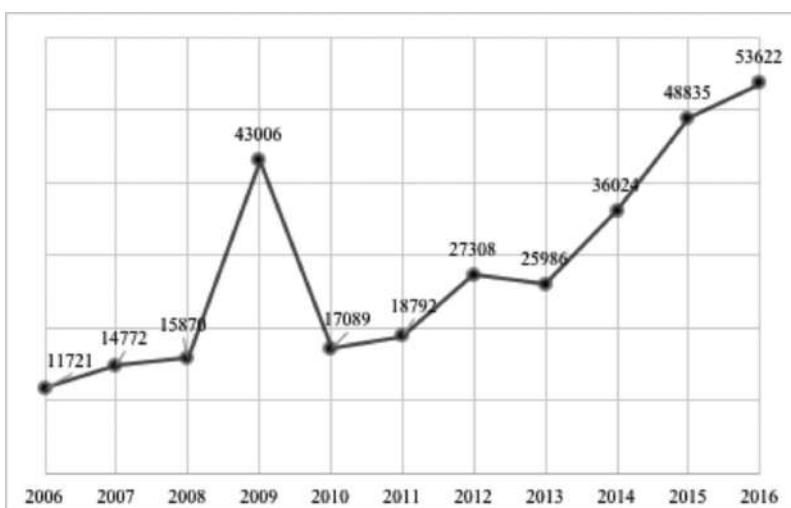
Para contextualizar el fenómeno migratorio en la actualidad se debe señalar que Chile se convierte paulatinamente en un país de destino de migración. Desde 1982 a la fecha, ha existido un sostenido aumento de la población migrante en el país, entre otras razones, se atribuye esta situación a la estabilidad económica y social que ha caracterizado a Chile desde el retorno a la democracia. Las cifras elaboradas por el departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad pública, revelan que en los últimos treinta años el número de migrantes ha pasado de alrededor de 83 mil a casi 411 mil; así, actualmente las y los migrantes representan

un 2,3% de la población. Estos datos dan cuenta que, si bien Chile aún se ubica por debajo del promedio mundial, lentamente se ha ido consolidando como un destino de migraciones (Galdámez, y Lages de Oliveira, 2016, p. 12).

Así, desde el retorno a la democracia e impulsado por el mejoramiento sustancial de la economía y una mayor estabilidad política; al igual que una sociedad con mayores niveles de seguridad, han posibilitado que los emigrantes provenientes de países vecinos paulatinamente evidencien un aumento considerable. Primero, con la llegada de argentinos y peruanos. A comienzos del siglo XXI se incorporan personas provenientes de Bolivia, Ecuador y Colombia. También llegada de asiáticos, especialmente de Corea del Sur y China. Por último, en los últimos siete años ha aumentado la presencia de personas oriundas de Venezuela, República Dominicana, Haití, entre otras nacionalidades. De esta forma, es plausible señalar que:

Con el retorno a la democracia, la tendencia migratoria del país se ha revertido, recibiendo Chile más personas de las que lo dejan. El desarrollo de la economía nacional y la estabilidad política han sido factores de atracción para los extranjeros, en particular para los de países vecinos que aspiran a mejorar su calidad de vida, acceder a trabajos y a mayores ingresos. Esta tendencia, sumada a la tendencia continental sobre aumento de la migración intrarregional, ha convertido a Chile, paulatinamente, en uno de los destinos de esta inmigración, recibiendo a personas de nacionalidades fronterizas en cantidades cada vez más significativas y sumando a las ya conocidas nacionalidades de origen otras nuevas (Galdámez y Lages de Oliveira, 2016, p. 10).

Al respecto, es fundamental destacar el importante aumento en el número de ciudadanos inmigrantes que se han hecho residentes definitivos. Elemento que permite mostrar el interés por parte de los inmigrantes de no venir a Chile de forma transitoria, sino por el contrario, existe el anhelo de generar un vínculo en el tiempo. A continuación, se entregan las estadísticas que ejemplifican esta situación, sobre la base de permisos definitivos de residencia para inmigrantes entre 2006 y 2016.

Gráfico N° 1: Número de Permanencias Definitivas inmigrantes²

Fuente: Asociación de Municipalidades de Chile (2016).

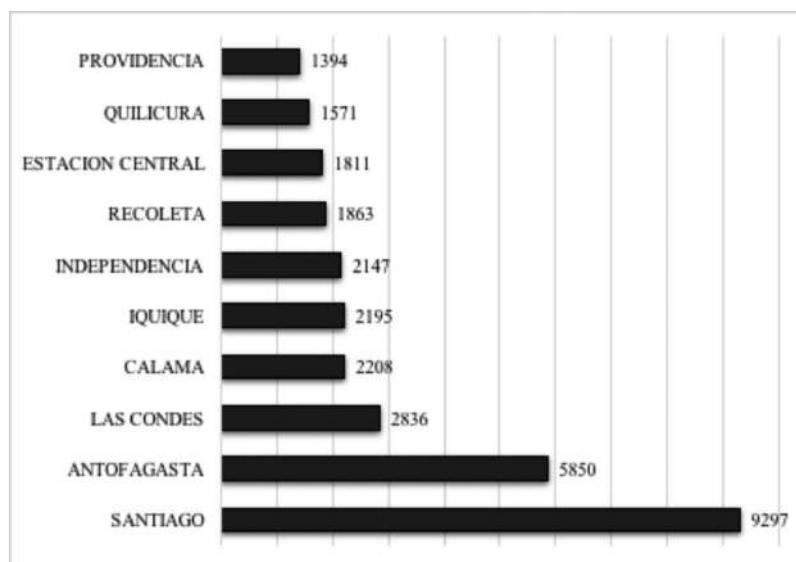
Este aumento notable de las cifras representa en términos porcentuales un crecimiento de un 357% de permanencias definitivas entregadas entre los años 2006 y 2016. Lo que confirma una señal importante que las autoridades nacionales, regionales y locales deben considerar en el diseño de las políticas públicas. Es decir, la mirada sobre la migración debe reconocer en los inmigrantes como personas que han venido a Chile para quedarse; por lo tanto, los cursos de acción en los diversos ámbitos sectoriales requieren de una mirada multidimensional, asumiendo que las realidades de los inmigrantes son heterogéneas, incluyendo potencialidades, necesidades y demandas diversas.

Sobre la misma base señalada anteriormente, hay un trabajo comunal que desarrollar para hacerle frente, pues este fenómeno migratorio está afectando a ciertos territorios en particular de una manera sostenida e intensa. Por ejemplo, en el siguiente gráfico se muestran las diez comunas con mayor número de inmigrantes en el año 2016, y por tanto se comprueba que la comuna de Santiago posee gran parte de estas residencias

2. La fuerte alza registrada el año 2009 corresponde a un proceso de regulación migratoria.

definitivas, con más de 9.000 personas, le siguen Antofagasta y luego Las Condes y Calama.

Gráfico N° 2: 10 comunas con más Permanencias Definitivas inmigrantes año 2016



Fuente: Asociación de Municipalidades de Chile (2016).

Por este motivo, el trabajo que se efectúe con las diferentes comunidades debe considerar las causas de su migración, capacidad de inserción, a partir del nivel educacional, grupo etario, género, manejo del idioma, entre otras de las características necesarias. También es fundamental mejorar la coordinación de los diferentes entes ligados a la migración, partiendo por las acciones que se efectúan en las fronteras, el rol que ejerce extranjería, las policías, los gobiernos regionales, los municipios, el sector privado, las universidades y la sociedad civil en su conjunto. De esta manera:

La política pública en materia migratoria debiera integrar un conjunto de acciones institucionales destinadas a la población extranjera que ingresa, permanece y sale del país, a través de diver-

sos instrumentos ejecutados de acuerdo con un plan diseñado de manera estratégica. Tales instrumentos pueden consistir en leyes, reglamentos, instructivos, planes, programas y también acciones como la amnistía, el ejercicio de margen de discrecionalidad legal, planes de regularización de inmigrantes irregulares, etc. (De las Heras, 2016, p. 9).

Es prioritario abordar la temática de los inmigrantes ilegales en este momento, y así evitar en el futuro situaciones que generen dificultades en diferentes ámbitos, partiendo por la posibilidad de que algunos de estos extranjeros ingresen de esta forma para cometer delitos o acciones reñidas con la ley, incluyendo los flagelos del narcotráfico, la trata de blancas y las bandas organizadas, entre otros elementos.

Los trabajadores migrantes en situación irregular son particularmente vulnerables a la explotación en el trabajo. Entre las esferas que son motivo de inquietud cabe mencionar los daños físicos, o la amenaza de ocasionar daños físicos al trabajador, la restricción de la libertad de circulación y el confinamiento al lugar de trabajo o a una zona limitada, la servidumbre por deudas, la falta de pago o las reducciones salariales excesivas, la confiscación de pasaportes y documentos de identidad, y la amenaza de denuncia ante las autoridades de inmigración cuando el trabajador está en situación de inmigración irregular, (Organización Internacional para las Migraciones, 2010, p. 22).

Por esta razón, la regulación de las realidades de migrantes ilegales evidentemente implica los problemas indicados previamente, pero también como una forma para evitar los abusos que pueden sufrir los migrantes en diversos aspectos, como por ejemplo: salarios no acordes a las condiciones de mercado, cobros abusivos, arriendos irregulares, carencia de servicios básicos y acceso a beneficios sociales. Es decir, se requiere:

La creación de una política de reconocimiento de migrantes es una tarea compleja y de largo aliento, donde el Estado juega un papel primordial. Sin embargo, las experiencias internacionales y las escasas experiencias nacionales muestran que el reconocimiento normativo e institucional son el primer y no el último paso de un extenso camino que debe orientarse hacia una articulación, por

una parte, del conjunto de actores de la sociedad civil organizada y no organizada; extranjera y nacional, y por otra, de los distintos niveles y unidades competentes del Estado. Para el desarrollo de una política migratoria eficaz en Chile, la articulación entre sociedad y Estado resulta tan necesaria como la articulación al interior de este último (Thayer, 2014, p. 9).

En este sentido, el Estado debe abocarse de forma decidida a generar las estructuras que posibiliten una aplicación real de las normativas, incluyendo la incorporación de la sociedad civil, pues esta puede ayudar a la articulación de redes que permitan entregar herramientas de inclusión e integración en las diferentes comunidades y territorios del país. No es posible creer que el avance en los temas de migración solamente puede efectuarse mediante el accionar estatal, pues sin la participación de los actores sociales, las empresas privadas, las iglesias y mundo académico todo avance en esta materia será truncado. Al respecto, es importante recalcar:

La sociedad civil también puede ser un importante interlocutor, especialmente en la protección de los derechos de los migrantes vulnerables en situación irregular. Es común que los migrantes en situación irregular ni siquiera deseen acceder a los servicios básicos a los que en realidad tienen derecho, o que no puedan hacerlo, por lo que la carga de la prestación de asistencia recae en grupos confessionarios y ONG. Además de prestar asistencia inmediata, esos actores de la sociedad civil pueden ayudar a identificar a los migrantes en situación irregular que tienen necesidades específicas, a las víctimas de la trata, o a quienes reúnen los requisitos para obtener el estatuto de refugiado (Organización Internacional para las Migraciones, 2010, p. 45).

Asimismo, un actor primordial deben ser los gobiernos locales, pues dada su cercanía con las problemáticas y programas territoriales, son las organizaciones con mayor capacidad de articular una política migratoria eficiente y moderna. Una gestión municipal que apele a la diversidad, la participación ciudadana, generación de espacios sociales interculturales, apoyando la convivencia y la integración efectiva. De esta manera, se podrá avanzar en la calidad de vida de los migrantes que viven en las diferentes comunas del país. En este sentido, hay que destacar la iniciativa

del Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través del Sello Migrante, una certificación oficial que el gobierno entrega a aquellos municipios que trabajan con una perspectiva intercultural. Este Sello Migrante implica que las comunas se declaran territorio libre de discriminación; además, existe un compromiso que los procesos y la gestión municipal deben poseer un estándar de calidad, mediante un enfoque de derechos, inclusión y no discriminación. La municipalidad de Estación Central, que, como se indicó en los datos anteriores posee una importante recepción de ciudadanos extranjeros, ha obtenido este prestigioso sello.

Considerando los requerimientos expresados por el Sello Migrante, es importante indicar que las diez esferas básicas de creación de capacidad destinada a promover la integración de los migrantes son:

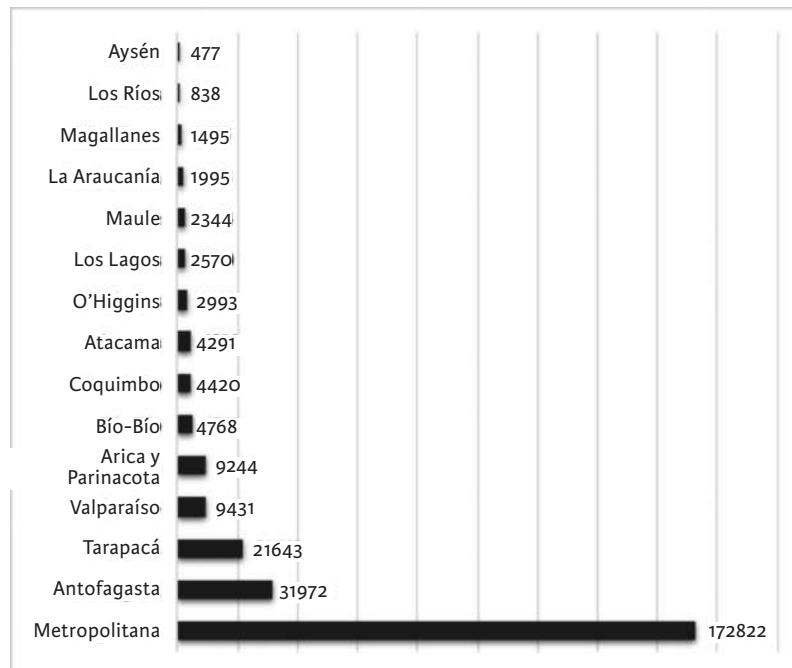
1. Fortalecimiento de la participación económica.
2. Fomento de la participación cívica entre los migrantes.
3. Simplificación de las normas sobre ciudadanía, nacionalidad y doble nacionalidad.
4. Migración de las familias.
5. Gestión de la migración temporal.
6. Promoción de la educación de los migrantes.
7. Fortalecimiento de las políticas y prácticas de lucha contra la discriminación.
8. Promoción de la salud de los migrantes.
9. Promoción del diálogo público.
10. Incorporación de la integración en todos los ámbitos del gobierno³.

Del mismo modo, es fundamental resaltar que la presencia territorial de los inmigrantes en Chile aún expresa una fuerte concentración en la Región Metropolitana, donde la gran cantidad de las municipalidades dificulta una mirada común frente a este desafío, que plantea la presencia de una multiplicidad de migrantes provenientes de realidades culturales,

3. FUENTE: Informe sobre las Migraciones (2010, p. 62).

educacionales y económicas diversas. A continuación se presenta la cantidad de migrantes en las distintas Regiones del país:

Gráfico N° 3: Número de Permanencias Definitivas de inmigrantes según Región, año 2015



Fuente: Asociación de Municipalidades de Chile (2015).

Sin lugar a dudas, las estadísticas nos muestran que la mayor concentración se produce en la Región Metropolitana, seguida con lo que ocurre en el norte del país, debido a la búsqueda de empleos y oportunidades de trabajo y emprendimiento en general. Sin embargo, en los últimos años se observa un aumento de la presencia de inmigrantes en las ciudades de la zona central, incorporándose a trabajos en el área de servicios, comercio y ámbito agrícola.

IMPACTOS Y DESAFÍOS DE LA MIGRACIÓN EN EL ESPACIO LOCAL

Las migraciones se producen en un ámbito global; sin embargo, tienen una especificidad local, expresada en que las ciudades se han convertido en el espacio privilegiado del desarrollo de las vidas de los migrantes. Por lo tanto, los municipios son quienes pueden resolver de forma más eficiente y eficaz las demandas de los migrantes, a pesar de que aún faltan mayores recursos financieros, humanos y estructurales que permitan a los gobiernos locales una mejor gestión en este tópico.

Asimismo, es indudable que los municipios favorecen la integración de los inmigrantes al actuar territorialmente en la cohesión social y la integración intercultural. Por este motivo, son imprescindibles políticas públicas locales que incluyan el impulso de ciudades inteligentes. Ciudades que incluyan desarrollos sustentables, incorporación de tecnologías y participación ciudadana, dado que es muy probable que globalmente este fenómeno urbano se intensifique en el futuro, y por ello las decisiones que tomen las municipalidades respecto de planificación urbana, construcción de viviendas, economía, salud pública, transporte, cultura, espacios verdes y de recreación, incluso los servicios de educación y de seguridad ciudadana tengan repercusiones en las experiencias de recepción de ciudadanos migrantes y en el asentimiento de estas poblaciones (Organización Internacional para las Migraciones, 2010). No obstante, las políticas migratorias se elaboran y se piensan a nivel nacional, por tanto se le presta menos atención a la creación de capacidades en el espacio local, que es donde finalmente se adoptan y aplican las políticas a este respecto.

Ciertamente el espacio local necesita un aumento de atribuciones y roles en las políticas migratorias, considerando recursos e instrumentales concretos. También se necesita mapear las brechas de oferta y demanda orientadas a la población migrante, fortaleciendo las políticas de vivienda social, la empleabilidad, la integración en el ámbito educacional y una atención digna en el sector de salud. Al respecto, la gestión municipal debe lograr establecer y priorizar las demandas de los migrantes. Por ejemplo, es primordial fortalecer en la educación municipal la multiculturalidad, y las acciones que conducen a evitar el *bullying* y la discriminación.

También es imprescindible contribuir a lograr relaciones vecinales positivas, incluyendo evitar que exista una alta concentración de inmigrantes en unos pocos territorios, generando exclusión social.

Por este motivo, las políticas de migración que Chile establezca a partir de las que existen en la actualidad, requieren priorizar el trabajo que se efectúa desde el nivel local: espacio privilegiado para ejecutar los planes y programas orientados al mejoramiento de la calidad de vida de la población de inmigrantes. Es decir, la ejecución de políticas inclusivas, a través de programas que promueven la regularidad de los migrantes y el favorecimiento de la asociatividad y participación de las comunidades extranjeras.

Este último aspecto es fundamental, pues se necesita que los inmigrantes tengan una participación efectiva en las políticas locales, por lo tanto, deben estar informados de sus derechos, pero también de sus deberes, y participar en las organizaciones sociales de la comunidad. En ese sentido, es plausible señalar:

Apostar por la interculturalidad exige estimular el debate y el diálogo, escuchando todas las opiniones (excepto las claramente anti-democráticas); defender y transmitir unas ideas y unos principios claros y comprensibles; hacer mucha pedagogía para explicar los objetivos que persiguen las políticas que se impulsan; tejer muchas complicidades y consensos tanto políticos como sociales; definir claramente cuál es el marco general en el que se definen estas políticas y las líneas rojas que no se pueden cruzar; dar a conocer realidades poco mediáticas pero que son claves para desmontar prejuicios y falsas percepciones; no esconder realidades por complejas o polémicas que sean y actuar para solucionarlas sin camuflarlas (Zapata y Pinyol, 2013, p. 76).

Asimismo, uno de los desafíos centrales que genera la migración en el espacio local se vincula con la necesidad de promover una cultura de respeto a la diversidad, elemento primordial para elevar los niveles de cohesión social, que en nuestras comunas reflejan una importante brecha, afectando la convivencia y la calidad de vida de los habitantes de los territorios. En este sentido, el papel que cumplen los establecimientos educacionales es clave, debido a que en el trabajo diario que realizan con nuestros niños y adolescentes, es donde debemos apuntar a una educación con función socializadora respecto de la diversidad y la interculturalidad; dado que las políticas de interculturalidad permiten aglutinar la diversidad que existe en la sociedad hasta que esta última no sea un criterio que consolide las desventajas del poder y la estratifi-

cación social desigual ni injusta, por el contrario, permite contribuir de modo colectivo a un sistema de valores y principios comunes que sean compartidos por la población, lo que trae como consecuencia una mejor calidad de vida y la unión (Zapata y Pinyol, 2013).

También debemos trabajar en conjunto con los medios de comunicación masivos, usando de forma intensiva las plataformas virtuales y redes sociales existentes en la actualidad, ya que su influencia en la formación de opinión es muy profunda, para así erradicar los discursos xenófobos que suelen ser de fácil propagación de estereotipos, desinformación y falta de conocimiento del aporte real de las poblaciones de inmigrantes. En síntesis, generar una cultura de la diversidad:

La principal precondición es el auto-reconocimiento de cada una de las diversidades: que todas las expresiones de diversidad se reconozcan por separado y sin excepción en un nuevo contexto, y que sean percibidas como parte del todo que supone la diversidad. El principio de igualdad, respeto y auto-respeto es esencial. Las políticas interculturales implican, por lo tanto, una política de reconocimiento de la diferencia comprendida en términos de identidad, y asume que estamos en un proceso de transformación en el cual todas las partes deben estar de acuerdo y comprometerse en la construcción de un proyecto público, porque están en un nuevo contexto diverso (Zapata y Pinyol, 2013, p. 29).

De esta manera será prioritario avanzar en determinados tópicos. En primer lugar, es fundamental la existencia de un liderazgo político local que esté absolutamente convencido de avanzar en la interculturalidad y la diversidad. En este punto la labor de los alcaldes como conductores del proceso es esencial en el funcionamiento de los municipios chilenos. En segundo lugar, la existencia de una estrategia intercultural posicionada en un marco de gestión integral resulta esencial, es decir, que cada una de las unidades, departamentos y programas municipales participe de esta visión respecto del trabajo que se efectúa con la población inmigrante. Hasta ahora muchos municipios que están desarrollando sus oficinas o departamentos de inmigración avanzan en ese proceso, también los municipios que trabajan en red potenciando esta labor resultan buenos ejemplos.

En tercer lugar, se necesita capacitar a los equipos humanos en la atención e intervención con una visión holística. El Sello Migrante en Chile, que fue señalado antes en este texto, apunta en esta dirección.

En cuarto lugar, los presupuestos orientados a esta materia deben aumentar, tanto con fondos municipales propios como mediante traspaso de recursos desde el nivel central, debido a la magnitud de este fenómeno, para así lograr abordar las problemáticas y necesidades del total de inmigrantes que reside y transita por nuestras comunas.

Finalmente, es central asumir que las migraciones en el ámbito local de forma creciente irán influyendo en las configuraciones sociales, económicas y culturales de las diversas comunas del país. Estos cambios generan obviamente resistencias y temores a lo desconocido; también exacerbán actitudes violetas y discriminatorias hacia los inmigrantes. Sin embargo, si los gobiernos locales son capaces de forjar una política intercultural con visión holística, favoreciendo la participación, la entrega de servicios de calidad y una gestión estratégica que apunte al desarrollo de una cultura de la diversidad, fortaleciendo la cohesión social y contemplando todos estos elementos en el marco de proyecto de ciudad que pensemos, se podrá avanzar de forma significativa en la integración de los inmigrantes. Por lo tanto:

Como proyecto de ciudad, la interculturalidad aspira a convertirse en signo de identidad de la ciudad hasta tal punto que sea percibida como un factor motivador de pertenencia urbana. En este marco sabemos la importancia de conseguir un mínimo sentimiento de pertenencia territorial para asegurar la cohesión. La interculturalidad, al fomentar la interacción, se convierte en una acción social y en un signo de identidad territorial urbana más fácil de moldear que el sentimiento de pertenencia a una comunidad autónoma, o incluso a una nacionalidad, sea cual sea la nacionalidad del Estado (Zapata y Pinyol, 2013, p. 59).

Ciertamente, ciudades situadas en un contexto globalizado, con transformaciones con mayor complejidad y cada vez más rápidas. Ciudades que requieren de liderazgos con capacidad de gestión y ciudades que cumplan con las siguientes características: servicios públicos eficientes, uso de energías limpias, movilidad sustentable que permita establecer un equilibrio entre los diferentes medios de transporte, desarrollo de áreas verdes, uso de la tecnología para mejorar la seguridad pública, infraes-

tructura moderna y funcional al uso de los habitantes de los territorios: adultos mayores, mujeres, niños, trabajadores e inmigrantes.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE (2015). *Inmigrantes con permanencia definitiva en las comunas de Chile ¿Qué nos dicen los datos 2005 - 2015?* Dirección de Estudios. AMUCH 2016.
- ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE (2016). *Inmigrantes con permanencia definitiva en las comunas de Chile ¿Qué nos dicen los datos 2006 – 2016?* Dirección de Estudios. AMUCH 2016.
- Castro, T. (2010). ¿Puede la inmigración frenar el envejecimiento de la población española? *Demografía y Población - ARI 40/2010.* Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org>
- De las Heras, M. (2016). *Los Migrantes como sujetos del Sistema de protección Social en Chile.* Centro de Políticas Públicas UC.
- Dolores, M., Ley M. y Peñan, J. (2016). *Migrantes en México: vulnerabilidad y riesgos.* Organización Internacional para las Migraciones, OIM.
- Galdámez, L. y Lagos de Oliveira, R. (2016). *Migración y Derechos Humanos.* Informe Temático. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos.
- Laczkó y Anich (2013). Introducción. En: *Informe sobre las migraciones en el mundo 2013.* Organización Internacional para las Migraciones, OIM.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2002). *Migración e Historia.* Organización Internacional para las Migraciones, OIM.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2004). *Migración y Familias. Diálogo Internacional sobre la Migración,* N° 24. Organización Internacional para las Migraciones, OIM.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2010). Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010. En: *El Futuro de la Migración: creación de capacidades para el cambio.* Organización Internacional para las Migraciones, OIM.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2014a). *La Migración sur-sur. Diálogo Internacional sobre la Migración*, N° 24. Organización Internacional para las Migraciones, OIM.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2014b). *Proteger a los Inmigrantes en Tiempos de Crisis: respuestas inmediatas y estrategias sostenibles. Diálogo Internacional sobre la Migración*, N° 21. Organización Internacional para las Migraciones, OIM.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2016). *Marco de la Gobernanza sobre la Migración*. Organización Internacional para las Migraciones, OIM.
- **Salas, M.** (2005). *Migración y Feminización de la Población rural en México. 2000-2005*. Disponible en: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2013/mlsl/index.htm>
- **Thayer, L.** (2014). Condiciones y desafíos para la construcción de una política de reconocimiento y la inclusión de los migrantes en Chile. En: *Estudio y propuestas para la inclusión sociolaboral de Migrantes en Arica*. Ciudadano Global y OIM.
- **Yaksic, M.** (2014). Introducción. En: *Estudio y propuestas para la inclusión sociolaboral de Migrantes en Arica*. Ciudadano Global y OIM.
- **Zapata, R y Pinyol, G.** (2013). *Manual para el diseño de Políticas Interculturales*. GRITIM-UPF Policy Series.

CAPÍTULO 04

PROPUESTAS DE
MODERNIZACIÓN MUNICIPAL EN
LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN Y
LA POST-VERDAD

José Miguel Arellano

PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN MUNICIPAL EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA POST-VERDAD

José Miguel Arellano¹

RESUMEN

Los inicios del siglo XXI han sido convulsionados y han mostrado que la evolución de la humanidad está generando cambios profundos, los que se suscitan exponencialmente, al igual que los cambios sociopolíticos y la amplificación de las demandas y las problemáticas de la ciudadanía. En este ámbito, es primordial que la modernización municipal apueste por modificaciones profundas, incluyendo en ello la gestión en diversas temáticas. En este artículo en concreto, se plantea la necesidad de incorporar a la modernización municipal tres aspectos claves: el Gobierno Abierto, el Gobierno Digital y la Gestión del Conocimiento. Los dos primeros son elementos esenciales de los paradigmas del siglo XXI, debido a que las tecnologías han avanzado de tal manera, que es imposible no considerarlas. En efecto, la participación ciudadana, la transparencia y el uso intensivo de las nuevas tecnologías se han convertido en elementos esenciales de cualquier gestión moderna. Luego, en materia de gestión

1. José Miguel Arellano. Abogado de la Universidad Finis Terrae. Alcalde del municipio de Padre Hurtado desde el año 2008 hasta la actualidad. Presidente del estamento municipal del Alcaldes de Renovación Nacional (RN). Es miembro de la Asociación de Municipios Rurales de la Región Metropolitana. Presidente de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

del conocimiento, se hace prioritaria la necesidad de incorporar nuevos paradigmas educacionales, en donde cobra especial relevancia el conectivismo, a través del cual es indispensable asumir que el conocimiento en la actualidad se efectúa en red en una esfera de interconexión global. Por ende, toda modernización municipal necesita de la capacitación educacional continua, incluyendo habilidades, competencias y uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Palabras Clave: Modernización, Gobiernos Locales, Globalización, Post-Verdad, Gobierno Abierto, Gobierno Digital, Gestión del Conocimiento.

MODERNIZACIÓN EN LA SOCIEDAD ACTUAL: GLOBALIZACIÓN Y POSTVERDAD

El año 2016 estuvo colmado de situaciones que impactaron a nivel internacional. Por un lado, los conflictos armados en diferentes países, la guerra que se ha prolongado por varios años en Siria, todo ello unido al terrorismo del Estado Islámico. Estos conflictos se han convertido en crueles símbolos de los diversos antagonismos que se han desarrollado en los últimos años en el planeta. Inevitablemente, estos hechos lamentables nos hacen retraernos a épocas históricas en donde la violencia incrementó la pobreza, el miedo y la desolación para millones de personas en todo el mundo.

Sin embargo, también el año 2016 será recordado como el momento en que Estados Unidos apostó por una presidencia en muchos aspectos inédita. En Europa, además, el impacto del Brexit no solamente ha minado la estructura y solidez del bloque europeo, sino que ha llevado a que en muchos países, incluidos algunos que habían sido el baluarte de la integración y el progresismo, las posturas nacionalistas, antiglobalización y temerosas del libre mercado hayan proliferado.

De alguna u otra manera, todos los elementos mencionados han estado enmarcados en lo que el Diccionario de Oxford estableció como el concepto que definió las tendencias, preocupaciones e intereses generales del año 2016: la post-verdad. Y si bien el concepto existe hace varios años, los eventos asociados al Brexit y las elecciones presidenciales de Estados Unidos dieron paso a que el concepto se empleara de forma significativa, especialmente para poder comprender la situación sociopolítica que se experimenta a nivel global. De esta manera, la post-verdad pasó a con-

vertirse en una de las más importantes herramientas interpretativas, debido principalmente a que el concepto se vincula estrechamente con la actual sociedad de la información y el conocimiento.

Además, no se puede olvidar que en este mundo globalizado, en donde acontecen todos estos fenómenos, aún conviven realidades sociales, económicas, culturales, tecnológicas totalmente disimiles, y no solamente entre los países, sino al interior de las distintas sociedades. Por este motivo, es ineludible comprender que el Estado requerirá modernizarse para cooperar en disminuir estas brechas. En ese sentido:

La confianza en el Estado y sus instituciones se construye a partir de la interacción que tienen las personas con los organismos públicos. Por esto, uno de los principales desafíos en materia de modernización es alcanzar un Estado que responda a las demandas ciudadanas en forma oportuna, eficiente, eficaz y en igualdad de condiciones, sin importar su ubicación geográfica. Es decir, la modernización es una herramienta que nos permite alcanzar un Estado que responda a un nuevo ciclo político, económico y social, mejorando sustancialmente la calidad de vida de las personas y fortaleciendo nuestra democracia (Agenda Digital, 2016, p. 30).

El concepto de post-verdad es fundamental si pensamos en las modernizaciones que requiere la sociedad actual, específicamente en el ámbito público, pues de lo contrario dejaríamos de lado un aspecto esencial: la ciudadanía. En efecto, en la actualidad la ciudadanía construye en parte su imaginario social, como también su horizonte de expectativas desde el uso intensivo que realizan del Internet, las Redes Sociales y las múltiples plataformas comunicacionales que tienen disponibles. Esto ha ido forjando a un tipo de ciudadano:

Definitivamente escéptico del poder y las instituciones de la democracia y del mercado. Son, por tanto, ciudadanos menos leales a las formas tradicionales de poder, aunque más asertivos, que exigen más de sus líderes políticos, de sus representantes, de las instituciones públicas y también de las privadas. Este ciudadano comenzó aemerger con el retorno de la democracia y hoy está comenzando a vivir su adultez. En la mejora del desempeño de nuestras instituciones, en el reconocimiento a ese ciudadano como un igual y en la disposición a reconocer sus derechos están las claves para

recuperar confianzas. Ello, por cierto, supone dejarle espacio para que pueda desarrollar sus proyectos de vida. Es un ciudadano que ciertamente ha dejado de descansar en sus redes sociales tradicionales, pero ello no significa que ha visto depreciado todo su capital social (Beyer, 2015, p. 7).

La post-verdad implica una confianza en afirmaciones que se sienten como verdaderas, pero que no siempre se sustentan en realidades racionales o empíricamente comprobadas. Por lo tanto, hemos observado cómo muchos líderes de los más variados ámbitos, han influido en la opinión pública con discursos que, más que hacer referencia a hechos objetivos, apelan a la emoción y creencia personal de las personas.

No obstante, para comprender la evolución de este concepto, se hace necesario señalar brevemente los cambios que ha experimentado la política en las últimas décadas. Observamos que a nivel mundial existe un des prestigio y pérdida de influencia de los partidos políticos, incluyendo a las fuerzas ideológicas que les otorgaban sustento; luego, se han ido dejando de lado programas políticos fuertes, con capacidad de responder de forma concreta a las necesidades de los ciudadanos, sumando el hecho de que la concreción de los programas muchas veces es muy insuficiente. Junto con ello, el espacio de conexión “cara a cara” entre los políticos y las personas fue sustituido por mensajes mediáticos, propios de espacios como la televisión, estableciendo una lejanía con los territorios, tal vez siendo la excepción las autoridades locales; y, por último, la política ha encontrado otros espacios de expresión en las redes sociales, lo que ha llevado a que varios actores políticos se comuniquen a través de estos medios con la ciudadanía.

La economía mundial, en tanto, ha experimentado vaivenes significativos, con lo que muchos ciudadanos han visto afectada su calidad de vida, debido al bajo crecimiento y el aumento del desempleo. En este sentido:

La cambiante economía mundial está generando desafíos y oportunidades sin precedentes para un progreso sostenido en desarrollo humano. Las estructuras económicas y políticas del mundo están en proceso de cambio, en un momento caracterizado por recurrentes crisis financieras, empeoramiento del cambio climático y creciente malestar social. Las instituciones mundiales parecen no ser capaces de adecuarse a las cambiantes relaciones de poder, de garantizar un suministro adecuado de bienes públicos mundiales para responder

a las necesidades regionales y mundiales, ni de responder ante la creciente necesidad de mayor igualdad y sostenibilidad (Informe de Desarrollo Humano, 2013, p. 2).

Asimismo, la modernización del Estado en un escenario de globalización y post-verdad ha dado lugar a la necesidad de relacionarse con ciudadanos cada vez más insertos en la sociedad de la información y del conocimiento. Por lo tanto, uno de los desafíos centrales de las políticas públicas debe orientarse a alcanzar niveles de educación de excelencia y, ciertamente, esto no se logra poniendo más Estado, sino con innovación tecnológica, es decir, una nueva forma de comprender la escuela, pues la de nuestro país sigue funcionando con los paradigmas del siglo XIX. Se necesita, entonces, una escuela que provea a las nuevas generaciones de instrumentos para poder ser competitivos en el siglo XXI, para así poder ser un país desarrollado:

Y es que, si hay algo que este siglo XXI nos está enseñando, es que cada día más las riquezas que decidirán el éxito o el fracaso de las naciones serán muy distintas a las que conocimos en el pasado. Factores como el capital humano de la gente, el espíritu de creatividad e innovación de los emprendedores y la capacidad para aprovechar en plenitud las nuevas tecnologías, serán los únicos recursos realmente inagotables con que contaremos y los que a fin de cuentas nos permitirán acceder a estados de desarrollo y calidad de vida imposibles de imaginar hace solo algunos años atrás. Y lo cierto es que, en este mundo nuevo, Chile, un país tradicionalmente ubicado en los confines del mundo, en la *finis terrae*, tiene hoy grandes ventajas comparativas y la mejor oportunidad de su historia para insertarse en plenitud en el corazón de esta nueva sociedad global (Piñera, 2013, p. 4).

No obstante, como se indicó al comienzo, debemos lograr mejorar la calidad de la política, modernizando la gestión pública, mejorando las relaciones entre las autoridades e instituciones públicas con los ciudadanos. Un factor preponderante para lograr este objetivo es mejorar los niveles de confianza, los que actualmente se encuentran muy afectados, ya que los hechos de corrupción y la ineficiencia estatal han sido tierra fértil para propiciar la incertidumbre y aumentar el malestar ciudadano. Además, la política de la post-verdad que utilizan algunos actores pú-

blicos, ha generado que los ciudadanos aumentan su percepción crítica, y no siempre por hechos objetivos, sino por mensajes viralizados en los medios de comunicación y en las redes sociales. En este aspecto, es imposible obviar que las democracias del siglo XXI se despliegan en un contexto en que:

La legitimidad del Estado democrático viene dada por un conjunto complejo de reglas y arreglos institucionales destinadas a impedir el uso del poder de coacción que posee el Estado para gobernar en favor de los gobernantes o de un determinado grupo de ciudadanos, garantizando que el uso del poder y recursos de que dispone el Estado estén al servicio de todos los ciudadanos sin distinción. Las políticas públicas, por su propia naturaleza, están orientadas en principio a mejorar el bienestar de todos los miembros de un Estado, procurando que tanto los costos como los beneficios de las políticas y acciones del sector público se distribuyan en forma difusa —no concentrada— entre todos los ciudadanos (Drago y Ross, 2001, p.55).

Cualquier proceso de modernización de la gestión pública debe asumir que en el presente, la información -el *Big Data* como la han denominado algunos expertos- se ha convertido en el eje central de la toma de decisiones, incluyendo las políticas públicas que se generen a nivel nacional, regional o local. Así, en el presente la información es determinada por una serie de filtros y algoritmos. Por lo tanto, se necesita de especialistas en el manejo de la información para poder hacer un uso efectivo de ella.

La información se ha convertido en una mercancía muy preciada, especialmente por quienes exacerbán el populismo, dado que orientan sus discursos comunicacionales a los intereses y creencias que poseen los usuarios de las nuevas tecnologías. Este escenario favorece el surgimiento de los extremismos, impulsado también por el clima de indignación y desconfianza ciudadana hacia las élites políticas desprestigiadas, principalmente por la nociva relación con la esfera del dinero y la pérdida de contacto con la ciudadanía. Por ende, esta avalancha informativa en un escenario de crisis de confianza, unido a una sociedad con una fragmentación de fuentes de información y con audiencias cada vez más atomizadas, ha establecido una distancia cada vez mayor entre el discurso político y los hechos.

Por esta razón, es imprescindible que la modernización de la gestión pública se efectúe asumiendo el actual escenario, en el que predomina una ciudadanía activa que internaliza cotidianamente múltiples informaciones provenientes de diversas fuentes, una ciudadanía crítica y que desconfía de las instituciones públicas y privadas, ciudadanos que en su mayoría están viviendo en espacios urbanos y que exigen mayor descentralización y gobiernos locales más empoderados.

En este sentido, es indudable que la modernización de la gestión pública implica municipios que sean capaces de responder a los retos del siglo XXI. De ahí que el uso de la tecnología se haya convertido definitivamente en un aspecto central. Hoy estamos hablando de ciudades inteligentes, capaces de aunar eficiencia, participación y sostenibilidad. No obstante, es importante recalcar que:

La noción de *Smart City* no puede derivar en un reduccionismo tecnológico, donde las soluciones pasan únicamente por la gestión eficiente y automatizada de recursos en un determinado espacio. Mejoras en la calidad de vida de la ciudad no pueden concentrarse en la optimización y eficiencia técnica, pues la vida en la urbe es mucho más que una búsqueda de racionalidad y optimización, y como lo muestran los casos descritos aquí, la colaboración y responsabilidad entre los ciudadanos parece un factor determinante (Tironi, 2016, p.11).

En suma, los eventos sociopolíticos que está viviendo el planeta deben ser considerados en cualquier propuesta de modernización del Estado. La globalización, efectivamente, es un fenómeno que llegó para quedarse, obligándonos a comprender la interconectividad expresada en: la posibilidad y la velocidad de los desplazamientos, el desarrollo de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de la información, y un creciente flujo de capitales financieros. Por lo tanto, estamos en presencia de una nueva revolución social, manifestada en una interacción constante y bidireccional entre la tecnología y la sociedad. Una interacción donde la información tiene variadas características, destacando principalmente las siguientes: multimedialidad, interconectividad, interactividad, instantaneidad, inmaterialidad, dinamismo, existencia de realidades virtuales, búsquedas inteligentes y, finalmente, datos no siempre confiables y, en muchos casos, con capacidad de manipular la realidad que se entrega a los usuarios.

MODERNIZACIÓN MUNICIPAL

Los retos del siglo XXI son múltiples y se asocian a un nuevo paradigma respecto a cómo se desarrolla el accionar de la esfera pública y privada. Ambos son espacios que no pueden estar desconectados, sino que, por el contrario, requieren de sinergias que posibiliten la entrega de propuestas innovadoras a las demandas y problemáticas ciudadanas; de lo contrario, no seremos capaces de generar respuestas pertinentes a la realidad que enfrentamos en la actualidad, pues la coyuntura nacional nos obliga a ser capaces de internalizar elementos de mayor complejidad. Asimismo, es prioritaria una modernización que eleve los estándares éticos de quienes ostenten cargos públicos, como también de los funcionarios que trabajan en las reparticiones públicas nacionales, regionales y locales. De esta forma:

Un Estado sólido, proactivo y responsable desarrolla políticas tanto para el sector público como el privado basándose en un liderazgo y una visión a largo plazo, en normas y valores compartidos, y en reglas e instituciones que promuevan la confianza y la cohesión. Para lograr una transformación perdurable, los países deben elaborar un enfoque consistente y equilibrado para el desarrollo. De todas maneras, los países que han logrado con éxito impulsar y sostener el crecimiento en ingresos y desarrollo humano no han seguido una única y simple receta. Ante diversos desafíos, han debido adoptar políticas cambiantes en lo que respecta a regulación de los mercados, promoción de las exportaciones, desarrollo industrial y avance tecnológico. Se debe priorizar a los ciudadanos y promover las oportunidades, protegiéndolos a su vez de los posibles riesgos de un deterioro en la situación (Informe de Desarrollo Humano, 2013, p. 4).

Asimismo, es imprescindible que las instituciones públicas incorporen de forma activa a la ciudadanía, la que -como ya se señaló- interactúa de forma cada vez más organizada e informada. Esta ciudadanía, por cierto, está empoderada y demanda nuevas propuestas para la agenda pública, las que apuestan por un nuevo contrato social, que sea capaz de incluir en los diversos actores de la sociedad, cambiando la política del conflicto por la cultura del acuerdo. Al respecto, la nueva cultura democrática es esencial para profundizar la democracia, puesto que esta se encuentra

en una encrucijada, debido a que los cambios de las últimas décadas han sido de una significancia nunca antes vivenciada en la humanidad. Al respecto, es factible señalar que:

La cooperación entre el Estado y los privados para llevar adelante políticas públicas no se agota en el entendimiento entre ambos. Hay otro actor emergente que, hasta ahora, ni el Estado, menos el sector privado, han sabido incorporar orgánica y políticamente al ejercicio del buen gobierno, sobre todo cuando hay imperativo democrático de por medio. Son los ciudadanos. Con el surgimiento de internet y los cambios tecnológicos se ha producido un fenómeno social de profundas implicancias políticas. La ciudadanía dejó de ser sujeto pasivo, un mero receptor de beneficios públicos. Es indispensable hoy abrirle a aquella un espacio en el sistema de decisiones de política pública. No basta entonces modernizar la gestión pública (Dockendorff, 2013, p. 25).

Ciertamente, la emergencia del nuevo ciudadano debe canalizarse de forma positiva en el entramado institucional, ya que se corre el riesgo de darle espacio a grupos polarizados con posturas anti sistémicas cuyas ideas solamente conducen al deterioro del tejido social, sembrando el odio y afectando la cohesión social. El nuevo municipalismo exige cambios estructurales, pues lo local se encuentra anquilosado en una estructura propia del siglo XX; por lo tanto, requerimos asumir la heterogeneidad municipal, expresada en diferentes magnitudes territoriales, recursos distintos y capital humano disímil. De ahí, que:

Una modernización municipal efectiva requiere balancear dos objetivos a la vez, he ahí la clave para una buena arquitectura. Por una parte, la búsqueda de un mayor *accountability* y, por otra, una mayor flexibilidad en la gestión. Buscando mitigar los riesgos de la discrecionalidad, existe el riesgo de generar un control jerárquico/legalista tradicional excesivo. Sin embargo, una mayor flexibilidad sin un sistema que transparente y genere incentivos adecuados, podría derivar en abusos que finalmente terminen por desacreditar toda una política de descentralización y, por lo tanto, generar una “reversión o ralentización” de dichas políticas, retirándose atribuciones, fondos, generando programas acotados a un enfoque de desconcentración, o aumentando costosos controles burocráticos (Inostroza, 2001, p. 266).

Es indudable que las reformas que se orientan a aumentar el Estado, sin considerar que este crecimiento no es factor determinante para mejorar la calidad de los servicios, no son la solución para una época digital que está modificando de forma sustancial toda la realidad social actual. En este sentido, los Gobiernos Locales no necesitan que solamente se les aumenten las atribuciones y funciones, si es que estas no van ligadas a recursos económicos y recursos humanos dotados de una mayor preparación, y para ello se requiere mejorar los mecanismos de capacitación municipal. También es imprescindible mejorar la transparencia e incluir la participación ciudadana en las decisiones. Por último, es prioritario establecer mayor flexibilidad en el uso de los recursos y aumentar las prácticas de transferencia tecnológica, pues:

De esta manera, el Estado chileno debe comenzar a pensar progresivamente con otro paradigma: poner primero a los municipios frente al ciudadano y al resto del Estado detrás, considerando a los municipios como “clientes” que están en el *front office* mirando directamente a los ciudadanos y, cada vez menos, como simples “proveedores” o como “unidades desconcentradas”. Este enfoque tendría que gobernar el “modelo de gestión” del Estado en general y una serie de sistemas operativos (transversales, sectoriales territoriales) en particular (Inostroza, 2001, p. 267).

En relación con las políticas locales hay que ligarlas a profundas reformas económicas, políticas y sociales, orientadas a generar eficiencia e innovación pública. De esta forma, el Estado chileno debe apostar por una descentralización real, que implique una nueva dimensión en el rol del Estado, para así avanzar en el desarrollo integral de los territorios y las personas que habitan en ellos. Incluso, la esfera local puede aportar a retomar el crecimiento, apoyando las economías locales de las ciudades y regiones del país. La colaboración que surja de las economías locales posibilitará cambios positivos y sostenibles en las ciudades, reduciendo las disparidades existentes y aprovechando las competencias asociadas al emprendimiento empresarial y el capital humano existente en los territorios, estableciendo un modelo de desarrollo integrado e inclusivo, dado que:

Las políticas sociales deben promover la inclusión (garantizar un trato justo y sin discriminación resulta fundamental para la estabilidad

política y social) y brindar servicios sociales básicos que permitan apuntalar el crecimiento económico a largo plazo, respaldando el surgimiento de una fuerza de trabajo saludable e instruida. No todos estos servicios deben ser necesariamente públicos. De cualquier modo, el Estado debe garantizar el acceso de todos los ciudadanos a las necesidades básicas para el desarrollo humano (Informe de Desarrollo Humano, 2013, p. 5).

El tópico del desarrollo humano es central para avanzar hacia una modernización municipal, para así forjar instituciones públicas locales organizadas en una lógica centrada en el ciudadano y no desde una lógica institucional. No obstante, para establecer este objetivo es primordial una coordinación y un vínculo horizontal con los ciudadanos. Del mismo modo, el desarrollo humano, considerando los lineamientos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, es orientador respecto de impulsar políticas sociales que mejoren la calidad de vida de todos los grupos etarios, considerando el ciclo vital en su conjunto.

Asimismo, es fundamental mejorar sustancialmente la calidad educativa, especialmente la de los establecimientos municipales. Para alcanzar este objetivo es imprescindible una educación del siglo XXI. Una educación que apunte a incluir la creatividad, el pensamiento crítico, la colaboración, el desarrollo de las habilidades sociales y comunicacionales. Del mismo modo, se requieren de nuevos mecanismos de evaluación de los docentes, apoyando el perfeccionamiento e incorporando las nuevas tecnologías al aula. Por último, es perentorio mejorar los empleos para así aumentar el nivel de ingresos del conjunto de integrantes de las familias. De esta manera:

Muchos problemas graves de la sociedad chilena pueden enfrentarse y resolverse en el ámbito regional y local en el que se presentan. Las soluciones serán particulares y específicas, podrán contar con participación ciudadana y aligeraremos la burocracia centralista. Así la descentralización hace mejor a Chile y a la operación general de nuestras instituciones. Se apuesta a los gobiernos regionales y a los municipios para “mejor resolver” nuestros problemas. Como plantea la OCDE, un Chile más regional y local será un Chile desarrollado (Galilea, 2013, p. 194).

Al respecto es importante recalcar que la modernización municipal debe ser efectuada de forma multidimensional, para así impactar de forma concreta en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, pues no basta con únicamente mejorar los ingresos económicos o generar riqueza; también se requiere apuntar hacia una cohesión social que proteja la cultura y las historias locales. Por ejemplo, es importante mejorar las intervenciones humanas, aumentando el turismo, reviviendo los centros urbanos históricos. Del mismo modo, se necesita ampliar las áreas verdes fomentando “los pulmones verdes” tan necesarios en nuestras ciudades, las que están experimentando una creciente contaminación ambiental. También es esencial peatonalizar las calles y no dejarlas solamente al provecho de los vehículos.

Además hay que apuntar a la incorporación de energías alternativas renovables, como pueden ser la eólica, solar, entre otras. Así, potenciar las ciudades sostenibles, con potenciales ecológicos, capaces de establecer la energía eficiente como pilar central de desarrollo urbano. Por último, la modernización municipal implica avanzar hacia el desarrollo de las ciudades inteligentes. Ciudades que asumen los elementos indicados previamente: sostenibilidad ecológica, innovación, infraestructuras modernas, cohesión social, gobernanza y un desarrollo del capital humano participativo, convirtiéndose en el eje central para el fomento de la cooperación y ecosistemas de colaboración y cooperaciones territoriales, asumiendo que:

El desafío de Chile es avanzar cada vez más hacia un Estado centrado en el ciudadano, transparente, participativo y eficiente, que permita brindar servicios de calidad y que fomente la creación conjunta de nuevas iniciativas que estén al servicio de la ciudadanía. Un gobierno digital que integra y aprende de sus ciudadanos, que promueve la innovación y utiliza la tecnología para fortalecer la democracia y la transparencia, que impulsa la descentralización y brinda información, servicios y beneficios de manera eficiente a sus ciudadanos (Agenda Digital Imagina Chile 2013-2020, 2013, p. 54).

En síntesis, la modernización municipal necesita una respuesta multidimensional, pues las problemáticas y necesidades de los ciudadanos tienen un ámbito complejo, algo tan propio a propósito de las dinámicas de la sociedad globalizadora que, en efecto, es una sociedad donde los ciudadanos se relacionan de una forma distinta, con una esfera del

mercado altamente implicada en la vida de las personas, una sociedad multicultural y que anhela mayores niveles de inclusión, y también una sociedad altamente tecnológica, en donde el uso de los dispositivos móviles, las *apps*, internet y las redes sociales se han transformado en los ejes centrales de la sociedad moderna.

GOBIERNO ABIERTO

La temática del Gobierno Abierto es uno de los elementos centrales que deben ser incorporados en la modernización municipal. En primer término, esto está estrechamente relacionado con lo que se indicó en el primer apartado de este texto: la política de la post-verdad induce a que la ciudadanía se distancie de los estamentos públicos y quienes los lideran, específicamente por la manipulación que ejercen ideologías populistas que acechan la coyuntura actual, las redes sociales y que está minando varios de los cimientos democráticos. Por cierto, aunque es evidente que el proceso de globalización ha impactado positivamente en muchos sectores de la ciudadanía, también ha suscitado brechas socioeconómicas y posturas anti-sistemas.

En segundo término, el Gobierno Abierto se justifica por el hecho de que la transparencia se ha convertido en una exigencia por parte de los ciudadanos ante la multiplicidad de hechos asociados a corrupción y faltas a la probidad y la ética pública. De ahí que uno de los aspectos centrales de los Gobiernos Abiertos sea el fomentar la rendición de cuentas (*accountability*), la gestión de resultados de desempeño exigentes, orientados al mejoramiento integral de los gobiernos locales, estableciendo un nuevo diálogo entre autoridades y ciudadanos.

En tercer término, hay que hacer hincapié en que el Gobierno Abierto favorece la participación social, comprendiendo que el ciudadano del siglo XXI no es pasivo, sino que, por el contrario, apunta a generar propuestas conducentes a una cogestión. Es decir, no es una participación que solamente apuesta a la consulta; por el contrario, implica participar en la toma de decisiones, demandando ser parte activa de todo el ciclo de las políticas públicas, puesto que:

La gestión pública moderna es una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano. Esto es una gestión en la que funcionarios públicos calificados y motivados se preocupan -en el marco de

políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno- por entender las necesidades de los ciudadanos y organizan tanto los procesos de producción o actividades (como conjunto de acciones que transforman los insumos en productos en la “cadena de valor” 2.0) como los de soporte (los sistemas administrativos), con el fin de trasformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos y al menor costo posible (Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, 2013, p. 27).

En cuarto término, y seguramente un aspecto central de la sociedad actual, es aquel que se refiere a la innovación tecnológica, la que cumple un rol primordial en todas las dimensiones de las sociedades modernas. Una tecnología que no tiene parangón, incluyendo saltos cualitativos en tiempos cada vez más cortos, lo que determina un desafío complejo, pues apunta a la capacitación permanente de los recursos humanos y de las instituciones en su conjunto.

En síntesis, los Gobiernos Abiertos son una de las propuestas indispensables para establecer la modernización municipal, y de este modo, debemos abrir el municipio al conjunto de los ciudadanos, fomentando una cultura organizacional orientada a los resultados y servicios de calidad para los usuarios de las diferentes dependencias municipales. Por esta razón:

Cuando hablamos de gobierno abierto hacemos referencia a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en: i) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); ii) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y iii) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público (Ramírez y Dassen, 2012, p. 41).

Del mismo modo, es importante comprender que el Gobierno Abierto apunta a desafíos prioritarios, demandando la colaboración activa de los ciudadanos, incluyendo la participación y un uso intensivo de las nuevas tecnologías, para aprovechar los datos que en la actualidad proveen los diferentes soportes tecnológicos, facilitando la opinión pública. También se debe comprender cuán beneficioso es el que el Gobierno Abierto apunte a la innovación pública, se oriente a resolver problemas, comprometiendo a los ciudadanos en los asuntos públicos, mejorando la confianza de los ciudadanos hacia las autoridades y las instituciones públicas. De esta forma, la legitimidad del sistema político local aumenta, pues el control ciudadano favorece la transparencia. Así, es fundamental recalcar que:

El concepto de gobierno abierto plantea un nuevo paradigma de interacción con la ciudadanía y coloca los temas de transparencia, apertura de datos y participación ciudadana en el centro de las estrategias de e-gobierno. A su vez, tendencias como la hiperconectividad, las redes de alta velocidad, la movilidad y las aplicaciones asociadas, el análisis de grandes datos y la computación en la nube, que tienen por común denominador la ubicuidad de Internet, disminuyen las restricciones de tiempo y lugar al acceso a la información y los contenidos. Esto se da por el incesante aumento en la capacidad de transmisión y procesamiento de información, que conectan cada vez más dispositivos y personas y evolucionan hacia sistemas inteligentes, lo que ha dado lugar al concepto de ciudades inteligentes, en tanto estrategias integrales y participativas de gestión de administraciones locales con uso intensivo de nuevas tecnologías (Cepal, 2013, p. 95).

Ciertamente, es indudable que la penetración de Internet posibilita el desarrollo de este tipo de gobiernos, por lo tanto, la alfabetización digital es imprescindible para que la participación no discrimine a aquellos grupos que por diversos motivos no hagan uso intensivo de las nuevas tecnologías como, por ejemplo, lo que todavía ocurre con los adultos mayores, personas pertenecientes a niveles socioeconómicos más vulnerables y personas que habitan en territorios rurales. Evidentemente, si quienes participan en las plataformas digitales dispuestas por los Gobiernos Abiertos son solamente aquellas personas empoderadas, afectaría la real representatividad, lo que además incidiría en la toma de decisiones y en el accionar de las autoridades. Por ende, es factible señalar que:

Chile debe seguir trabajando para mantenerse como un Estado dinámico, que se “conecta” con las personas; un Estado proactivo que se adelanta a las necesidades de sus ciudadanos y ciudadanas y, de forma activa, responde a sus preferencias; un Estado abierto y transparente, promotor del diálogo continuo con el ciudadano y con la sociedad (Agenda Digital Imagina Chile 2013-2020, 2013, p. 17).

Por lo tanto, la modernización municipal requiere de un gobierno eficiente y que haga un uso adecuado de la interoperabilidad, estableciendo una sistematización de los procesos y posibilitando el intercambio de información entre los organismos del Estado. Además, esto sirve para que las instituciones no soliciten a los ciudadanos datos que están en poder de otras instituciones, mejorando los tiempos de respuesta de beneficios a los ciudadanos.

Por otra parte, si buscamos avanzar en Gobiernos Abiertos, los cambios en la cultura organizacional son prioritarios. Se necesitan nuevos liderazgos capaces de trabajar en red, cambiando la forma de relacionarnos; así, los gobiernos serán más cercanos, pues la transparencia implica una apertura de la información, incentivando el co-diseño de iniciativas en conjunto con la sociedad. De esta forma:

La participación ciudadana en políticas públicas corresponde a la acción a través de la cual la ciudadanía, tanto organizada como de forma individual, se hace parte de los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones que le afectan. La pertinencia y la eficacia de las políticas públicas dependen del protagonismo de los ciudadanos en su diseño, ejecución y evaluación. Por ello, las debilidades sostenidas y crecientes en los mecanismos de participación asociados a los ámbitos decisionales y consultivas generan desconfianza entre la ciudadanía y los poderes públicos (Garretón, 2010, p.143).

En suma, la desconfianza es una de las temáticas que se ven más favorecidas con el Gobierno Abierto. En cierto modo, es volver a empoderar a la ciudadanía. Una ciudadanía que está cansada de la burocracia y la inefficiencia. Una ciudadanía que no quiere líderes encerrados en sus oficinas, sino que observando en terreno las problemáticas de los ciudadanos. Una ciudadanía que tiene acceso a una multiplicidad informativa, por lo cual, no acepta zonas de opacidad, especialmente cuando se refieren al ámbito público. Por ende, los municipios requieren una modernización rápida y profunda, ya que:

Las municipalidades son organizaciones muy complejas y deben funcionar en el límite de lo que es una entidad gubernamental y una que debe proveer de servicios a la comunidad. Es por ello que en este último aspecto muchas veces se les compara con servicios privados en materias sociales, exigiéndole esos estándares de calidad. Por otra parte, debe cumplir un rol de gobierno, motivando la participación ciudadana, entregando valores, haciendo gestión social y compartiendo visiones políticas y estratégicas de largo plazo con su comunidad (Inostroza, 2001, p. 278).

GOBIERNO DIGITAL

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se utilizan en todos los ámbitos de la sociedad actual, por lo tanto, es imprescindible que una modernización municipal las incluya de forma integral, aprovechando el uso que efectúan de ellas los ciudadanos. Además, ayudan optimizar los procesos de gestión, mejorando los servicios orientados a la ciudadanía estableciendo gobiernos cercanos. Al respecto:

Es fundamental tener presente que no tiene sentido mejorar el financiamiento a las municipalidades si eso no va acompañado de mejoras en la gestión y servicios que entregan los municipios. Para ello es necesario establecer nuevos modelos de gestión municipal, que fijen pautas de calidad y eficiencia en los programas y servicios que entreguen, sumando a esto un buen sistema nacional que controle y evalúe los avances respectivos (Inostroza, 2001, p. 273).

Del mismo modo, se puede hacer uso del gobierno en la nube, ayudando a fomentar conexiones más sólidas entre los ciudadanos y, a su vez, entre estos y los municipios. En este sentido, la penetración de la telefonía móvil y de análisis, nube y canales sociales favorece el uso de estas tecnologías. Además, que estas tecnologías están impulsadas por grandes ventajas como la agilidad y la ampliación de respuesta a la ciudadanía, el ahorro en costos y la innovación en términos de infraestructura. Asimismo, la existencia de datos abiertos, como se indicó previamente en el apartado del Gobierno Abierto, es un elemento esencial para el desarrollo del Gobierno Digital, incluyendo la participación ciudadana en línea. Considerando este último aspecto, es indudable que:

Las TIC pueden ser un instrumento para lograr mayores niveles de igualdad mediante mecanismos directos e indirectos. Los primeros son las diversas aplicaciones que estas tienen en la política social. Ejemplos de estos mecanismos directos son la reducción de brechas de uso de Internet y telefonía, y la aplicación de las tecnologías digitales en la educación, la salud, la gestión pública, la actividad financiera y los sectores de transportes y energía para incluir socialmente a los pobres. Los mecanismos indirectos se dan mediante los estímulos de las TIC al aumento de la productividad y la diversificación productiva, con sus correspondientes efectos positivos en la generación de empleos de calidad (Cepal, 2013, p. 52).

El Gobierno Digital posibilita avanzar de forma cuantitativa y cualitativa en los servicios entregados a los ciudadanos. Entonces, su incorporación es central para avanzar hacia Gobiernos Locales eficientes, ya que posibilitan el mejoramiento de la calidad vida de las personas, impactando en diversas áreas como, por ejemplo, en el ámbito económico. Por una parte, los ciudadanos podrían disminuir sus gastos en pasajes, ocupar menos tiempos en desplazamientos y disminuir el ausentismo laboral, específicamente para efectuar trámites, simplificando los procesos, y pudiendo utilizar *apps* que otorguen valor público y soluciones a la ciudadanía. De esta manera, estaremos avanzando en una instauración de ciudades inteligentes, paradigma que hoy se visualiza como uno de los más innovadores cuando nos referimos a gestión pública local. En este sentido, es imposible no asumir que:

Innovar permite explorar nuevas formas de la acción pública, fomentar el surgimiento de nuevas ideas que contribuyan a mejorar los servicios a la ciudadanía y desarrollar mayor capacidad de adaptación a las demandas que ella plantea, crecientes y cambiantes. Estas características deben ser parte central del quehacer del Estado y deben ser incorporadas tanto institucional como culturalmente (Agenda Digital, 2016, p. 42).

Es decir, la innovación pública es consustancial al Gobierno Digital, por este motivo, la incorporación de las nuevas tecnologías debe ir acompañada de campañas orientadas a fomentar una cultura digital que asuma lo público desde la relación virtual, especialmente cuando se refiere a trámites y obtención de información que no necesite del contacto directo.

Obviamente, estas incorporaciones no deben dejar de lado las relaciones “cara a cara” que nos entregan otros elementos como la socialización, la empatía, la emocionalidad, entre otros aspectos. Sin embargo, el principal reto es evitar la exclusión digital de grupos prioritarios de la política pública local, como son las personas mayores, quienes aún no logran incorporar de manera extensiva las nuevas tecnologías, asumiendo que:

La tecnología es, sin duda, un gran paso para que un país encuentre su camino hacia el pleno desarrollo. Pero en ocasiones su recorrido es tan vertiginoso que deja a algunos fuera y la mayoría de las veces son los que están más desprotegidos o cuentan con menos recursos. Un país que se jacte de encontrar la receta hacia un pleno desarrollo debe contar con un plan de acción que involucre tanto a los sectores productivos como a las personas, a todas, convocándolas a cumplir sus sueños y sus metas, pero con objetivos colectivos y una mirada país (Errázuriz, 2013, p. 7).

Por otra parte, los Gobiernos Digitales se enfrentan a variados desafíos, entre los que destacan:

- Promover la interoperabilidad entre los servicios públicos y los municipios.
- Masificar los trámites electrónicos.
- Aumentar la seguridad digital.
- Capacitar a los funcionarios públicos en el uso de las nuevas tecnologías.

Este último tópico es primordial debido a que las personas son el recurso más importante de cualquier organización del siglo XXI, lo que determina que las tecnologías cumplan sus objetivos de transparencia, eficiencia y rapidez de respuesta. Por lo tanto, las capacitaciones tienen que enfocarse en el desarrollo de habilidades sociales, propias de la comunicación y el trabajo en equipo, pero a su vez, necesitan de aprendizajes en las tecnologías más modernas, implicando nuevas formas de relacionar el conocimiento, logrando integrarlo con inteligencia emocional. Es decir, ajustar el comportamiento con los requerimientos y retos de la época digital. De este modo:

Es importante señalar que cuando se habla de inteligencia digital se hace referencia al conjunto de competencias y herramientas de acción que posee una persona para utilizar de forma adecuada las herramientas digitales que las tecnologías de la información y comunicación 2.0 pone a su disposición, con el objetivo de resolver de un modo eficiente los desafíos y acontecimientos a los que se ve enfrentado, utilizando habilidades de acción (resolutivas y creativas) particulares (digitales 2.0) en el mundo global y emergente, tanto en el ámbito personal, estudios formales y a nivel profesional (Arias, 2011, p. 53).

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

El siglo XXI tiene como uno de los paradigmas centrales la era digital, tal como se ha indicado en el apartado anterior cuando se destacaron los beneficios que otorga la modernización, el Gobierno Electrónico o también llamado Gobierno Digital. Considerando esta perspectiva de análisis, es importante destacar que otro tópico que es necesario sumar a cualquier proceso de modernización municipal dice relación con la implementación de la gestión del conocimiento.

En la actualidad una de las principales teorías ligadas al aprendizaje es el conectivismo. Esta teoría tiene entre sus principales autores a Stephen Downes y George Siemens quienes defienden la idea de que los sistemas educativos deben pasar a convertirse en una sociedad del aprendizaje, lo que equivale a una sociedad que contempla la nueva ética del aprendizaje y que comprende que debe desenvolverse en la colaboración, global y universal. Del mismo modo, en la actualidad el aprendizaje ya no es una actividad individualista, muy por el contrario, implica la distribución del conocimiento a través de redes. A continuación, se presentan los principios del conectivismo según G. Siemens (Siemens, 2005, p. 5-6), para así comprender las incidencias de esta teoría y cómo esta influye en la gestión del conocimiento en el ámbito municipal:

- El aprendizaje y el conocimiento dependen de la diversidad de opiniones.
- El aprendizaje es un proceso de conectar nodos o fuentes de información especializados.

- El aprendizaje puede residir en dispositivos no humanos.
- La capacidad de saber más es más crítica que aquello que se sabe en un momento dado.
- La alimentación y mantenimiento de las conexiones es necesaria para facilitar el aprendizaje continuo.
- La habilidad de ver conexiones entre áreas, ideas y conceptos es una habilidad clave.
- La actualización (conocimiento preciso y actual) es la intención de todas las actividades conectivistas de aprendizaje.
- La toma de decisiones es, en sí misma, un proceso de aprendizaje. El acto de escoger qué aprender y el significado de la información que se recibe, es visto a través del lente de una realidad cambiante. Una decisión correcta hoy, puede estar equivocada mañana debido a alteraciones en el entorno informativo que afecta la decisión.

De esta manera, el conectivismo ha pasado a ser el paradigma por excelencia del aprendizaje del siglo XXI, forjándose mediante la incorporación de variadas teorías, entre ellas: la Teoría del Caos, la Teoría de la Complejidad, la Teoría de la Red y la Auto-organización. Esto permite, en efecto, una visión holística de los procesos de aprendizaje. En este sentido, la modernización municipal requiere de la gestión del conocimiento, asumiendo que así se podrán incorporar en el ámbito organizacional las capacidades, información, aprendizajes, cultura, sinergias, tecnologías y procesos de los diferentes individuos que forman parte de los recursos humanos. Solo así podremos avanzar en políticas públicas locales innovadoras y mejorar las ventajas comparativas de los diversos Gobiernos Locales, permitiéndoles con ello ser más competitivos.

En definitiva, es primordial que se establezca un trabajo colaborativo entre los municipios, las instituciones educativas y las organizaciones no gubernamentales, puesto que en la época digital la transferencia de conocimiento y tecnologías se ha convertido —como ya se ha señalado— en las claves de las organizaciones exitosas, dado que:

La economía del conocimiento va de la mano de la innovación aplicada y del uso intensivo de las TIC, apalancada en la menor intensidad de capital financiero y la facilidad de escalabilidad a

nivel global. En este sentido, Chile debe continuar focalizando los recursos que hoy se destinan a innovación y emprendimiento a través de iniciativas que atraigan talento, como los Centros de Investigación de Excelencia, fomentando los programas de apoyo al emprendimiento (como *Start Up Chile* o *Global Connection*) y potenciando la formación de técnicos altamente calificados (Agenda Digital Imagina Chile. 2013-2020, 2013, p. 16).

Asimismo, es destacable considerar que esta propuesta de modernización es extensiva a otras reparticiones estatales. No es una necesidad exclusiva de los municipios, por el contrario, es un requerimiento propio de toda institución que busque responder adecuadamente a los retos que la ciudadanía empoderada y exigente solicita. Por lo tanto, la capacitación continua que tenga la capacidad de aunarse a la pertinencia territorial, a los perfiles técnicos y profesionales de las personas, sumados a los desafíos que surgen de las nuevas configuraciones sociales, económicas, políticas y culturales, configurarán una visión de conjunto del quehacer de cada institución, donde reconocer la relación simbiótica y en red de las instituciones actuales es el factor central. Por lo tanto, la clave de este modelo es abordar el área de recursos humanos, donde surge el uso intensivo de las nuevas tecnologías. En el contexto actual:

La administración de recursos humanos debe constituirse en una herramienta fundamental en la gestión del Estado chileno, ya que le permitiría responder a las demandas ciudadanas de manera eficaz, eficiente, transparente y acorde a los estándares de calidad que exige una ciudadanía cada vez más empoderada y consciente de sus derechos de “consumidor”. Para ello, la gestión de personas debe desplegar las acciones necesarias que permitan desarrollar las competencias del personal al interior del Estado, lo incentiven y le permitan utilizar dichas capacidades en la ejecución de las tareas que se le han encomendado. Lo anterior hará posible que quienes trabajen en el sector público logren un buen desempeño y la generación de valor público (Portales, 2009, p. 362).

La incorporación de este tipo de gestión en el marco del paradigma educativo del conectivismo nos permitirá múltiples ventajas, entre las que destacan:

- Reducción del tiempo de respuesta a las demandas y problemáticas que afectan a la ciudadanía.
- Mejoramiento sustancial de los servicios municipales.
- Mejoramiento de la focalización de las políticas públicas locales.
- Estrechar los vínculos con los ciudadanos, utilizando las diversas plataformas comunicacionales existentes.
- Incorporación de nuevas tecnologías orientadas a avanzar en procesos de innovación pública.
- Generación de ventajas competitivas, a través del uso del conocimiento interno de las organizaciones y la aprehensión surgida del exterior.
- Agregar valor con Gestión del Conocimiento, posibilitando:
 - Interactuar constructivamente.
 - Trabajar en equipo desde cualquier lugar a través de herramientas de internet.
 - Ahorrar tiempo y espacio.
 - Intercambiar conocimientos y experiencias.
 - Adquirir conocimientos y habilidades de forma rápida y eficaz.
 - Ser creativos, flexibles y adaptables.
 - Generar posturas y participar en el diseño de políticas públicas locales.
 - Tomar decisiones.

Ciertamente, todos estos beneficios requieren de una estrategia que integre las transformaciones de la sociedad y las demandas ciudadanas. Por lo tanto, requiere de un mejoramiento de las diferentes etapas de la gestión, incluyendo la planificación, organización, dirección y control de los procesos. También se orienta a lograr que los individuos y organizaciones transformen la información en conocimiento. De esta forma, el conocimiento es considerado como un activo clave para el desarrollo de los municipios. Un activo intangible que debe ser orientado a los usuarios de los diversos servicios que otorgan los Gobiernos Locales. Un activo que para ser eficiente requiere de la incorporación de las TIC. No obstante, es imposible obviar que el recurso más valioso de las organizaciones municipales son las personas que la integran, quienes deben adquirir las siguientes competencias:

- Visión holística.
- Herramientas y habilidades de gestión.
- Pensamiento estratégico.
- Habilidades sociales.

Por último, es imprescindible reconocer que:

Una municipalidad que tiene a su equipo humano bien afiatado, organizado y motivado, logra tener una gestión más eficiente y con mejores resultados en comparación con aquella que no muestra preocupación por su personal y solo tiene intereses mediáticos. La modernización debe partir por tener empleados públicos motivados y entusiasmados con los objetivos a cumplir, y si bien las remuneraciones no son siempre muy adecuadas, al menos procurar tener ambientes de trabajo agradables para que las personas se sientan acogidas e integradas (Inostroza, 2001, p. 282).

BIBLIOGRAFÍA

- ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO (2012). *Plan de Acción del Gobierno de Chile*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Aninat, I. y González, R. (2016). ¿Existe una crisis institucional en el Chile actual? *Puntos de Referencia*, N°440, Octubre. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Arias, M. (2011). *Radiografía del Chile Digital 2.0 en el Bicentenario*. Santiago de Chile: Divergente.
- Beyer, H. (2015). Diagnósticos alternativos sobre la crisis de confianza. *Puntos de Referencia*, N°413, Octubre. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- CEPAL (2013). *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cumbre Mundial de la Información (2005). *Documentos Finales. Ginebra 2003-Túnez 2005*. Ginebra, Suiza: Unión Internacional de Telecomunicaciones.

- **Dockendorff, E.** (2013). *Desafíos para el Chile que viene. Diálogos entre académicos, el mundo político y el movimiento social*. Santiago de Chile: INAP-Universidad de Chile.
- **Drago, M. y Ross, K.** (2009). Separación institucional de funciones. Marco conceptual y exigencia comparada. En: Consorcio para la reforma del Estado. *Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reformas*. En línea: www.reformadelestado.cl
- **Errázuriz, P.** (2013). *Chile y sus ciudadanos insertados plenamente en la era digital*. En línea: www.agendadigital.gob.cl
- **Galilea, S.** (2013). *Descentralización, Municipios y Gestión de Servicios Locales*. Santiago de Chile: INAP-Universidad de Chile.
- **Garretón, M. y Garretón, R.** (2010). La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30, N°1, pp. 115-148. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Gobierno de Chile (2015). *Agenda Digital 2.0. Chile Digital para Todos*. En línea: www.agendadigital.gob.cl
- Informe de Desarrollo Humano 2013 (2013). *El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso*. Santiago de Chile: PNUD.
- **Inostroza, J.** (2009). Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura. Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. En: Consorcio para la reforma del Estado. *Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reformas*. En línea: www.reformadelestado.cl
- **Piñera, S.** (2013). *Agenda Digital Imagina Chile: una meta audaz, un destino compartido*. En línea: www.agendadigital.gob.cl
- **Portales, C.** (2009). Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile. En: Consorcio para la reforma del Estado. *Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reformas*. En línea: www.reformadelestado.cl
- **Ramírez, A. y Dassen, N.** (2012). Gobierno Abierto: la ruta hacia una nueva agenda de la Reforma del Estado y Modernización de la

Administración Pública en América Latina y el Caribe. En: Daseen, N. y Cruz Veyra, J. (eds.) *Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, USA: Banco Interamericano de Desarrollo.

- SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Perú: Presidencia del Congreso de Ministros.
- Siemens, G. (2005). Conectivismo: Una teoría de la enseñanza para la era digital. *International Journal of Instructional Technology and Distance Learning*.
- Tironi, M. (2016). *Las Smart Cities como proyecto en devenir*. Ciclo de Talleres Buenas Prácticas Municipales. Centro UC Políticas Públicas. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

CAPÍTULO 05

**EL DILEMA DE LA ABSTENCIÓN EN
LAS ELECCIONES MUNICIPALES:
ANÁLISIS ELECTORAL
COMPARADO Y DIFERENCIACIÓN
SEGÚN TIPOLOGÍA COMUNAL**

Roberto Lagos Flores
Javier Hernández Domínguez

EL DILEMA DE LA ABSTENCIÓN EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES: ANÁLISIS ELECTORAL COMPARADO Y DIFERENCIACIÓN SEGÚN TIPOLOGÍA COMUNAL

Roberto Lagos Flores¹
Javier Hernández Domínguez²

RESUMEN

El propósito del presente estudio es analizar la abstención que se registró en la elección municipal de 2016. El análisis consideró una comparación entre comunas, empleando además las cifras de abstención registradas en la elección municipal de 2012. Atendiendo a la heterogeneidad de las comunas del país, el análisis se llevó cabo también agrupando a las comunas de acuerdo con la tipología de comunas elaborada por la Sub-

1. Roberto Lagos Flores es científico político, Pontificia Universidad Católica de Chile. Maestro en Sociología, Universidad Alberto Hurtado. Académico Universidad Tecnológica Metropolitana UTEM. Investigador Escuela de Gobierno Local. Director de Estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH).

2. Javier Hernández Domínguez es científico político y bachiller en administración pública, Universidad Central de Chile. Se ha desempeñado como editor en Revista Pléyade y como asistente de edición en Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha sido ayudante de docencia en las universidades Central de Chile, Adolfo Ibáñez y Pontificia Universidad Católica de Chile. Es Director de Estudios en la Escuela de Gobierno Local y docente en la Universidad de Los Lagos.

secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). A partir de este análisis comparativo pudo determinarse que, de una elección a otra, la abstención se incrementó en las comunas más urbanizadas y más desarrolladas, a diferencia de lo que ocurrió en las comunas de características rurales y con escaso y medio nivel de desarrollo.

PALABRAS CLAVE: abstención electoral, municipalidades, tipología de comunas.

PRESENTACIÓN

En la antesala de las últimas elecciones municipales, en 2016, el tema de discusión más recurrente fue la abstención electoral. El escenario político y los medios de comunicación mostraron de modo recurrente la preocupación frente a la posible escasa participación de los ciudadanos en las urnas. De igual manera, las encuestas de opinión mostraron cifras diversas sobre la materia. En algunas, como la Encuesta Nacional del Centro de Estudios Públicos (CEP), un 51% de los encuestados declaró su opción de participar en los comicios locales. En cambio, en la encuesta GFK-Adimark (2016) lo hizo solo un 25%. Finalmente, ninguno de los dos sondeos estuvo cerca de lo que ocurrió: solo votó el 35,8% del padrón electoral para la elección de alcaldes, cifra que corresponde a la abstención electoral más alta registrada en la historia democrática chilena desde 1990 y que, por cierto, vino a confirmar una vez más cuán mermada está la participación política.

La abstención es un fenómeno que amerita una debida atención, pues posee diversas manifestaciones y posibles explicaciones, ya que está moldeada también por un proceso político contemporáneo de alto nivel de desinterés por los asuntos públicos y por una constante crítica ciudadana hacia la totalidad de la clase política. En efecto, casos de financiamiento ilegal de la política, denuncias de cohecho y corrupción y de conflictos de intereses que cruzan el espectro político, han socavado las bases de la democracia representativa chilena. Atendiendo a este escenario, este estudio se propuso conocer más en detalle la abstención electoral en la elección municipal 2016 -en particular, en la elección de alcaldes-, atendiendo además a la abstención electoral registrada en 2012 y a la realidad sociodemográfica y económica de las comunas. Esto permite producir conocimiento sobre un tema de alto interés, pero que,

por lo general, no ha sido estudiado considerando cuán heterogéneo es el nivel comunal.

El estudio sigue el siguiente orden: en primer lugar, se explica la metodología del estudio; en segundo lugar, un breve marco referencial que posiciona el tema de la abstención y le da actualidad y contexto; luego, se estudia de manera comparativa la abstención a nivel electoral en Chile desde el nivel comunal; y, finalmente, en las conclusiones se discuten sus efectos, dilemas y desafíos.

METODOLOGÍA

La abstención electoral será descrita y analizada a partir de información proporcionada por el Servicio Electoral de Chile (SERVEL) sobre el padrón electoral comunal y los resultados en términos de votos totales (votos válidamente emitidos más los votos blancos y nulos) tanto en las elecciones municipales de 2012 como de 2016³. Esta información fue analizada comparando el número de personas habilitadas para sufragar en la elección municipal (padrón de la comuna) con el número de personas que efectivamente lo hizo (votantes por comuna). De este modo, un mayor porcentaje de abstención se asoció a una mayor brecha entre el número de personas que votó (votantes) y el número de personas que podía hacerlo (padrón).

MARCO REFERENCIAL

La abstención electoral podría definirse como el acto de negarse voluntariamente a emitir un voto en alguna elección política teniendo la opción o la obligación de hacerlo, dependiendo de lo que esté prescrito en el cuerpo normativo del régimen electoral. En el debate sobre las posibles causas de la abstención confluye una serie de análisis, cada uno de ellos centrado en distintas variables. La posibilidad de una mayor o menor abstención electoral se relaciona, a grandes rasgos, con condiciones sociodemográficas y socioeconómicas del electorado y también con el cálculo de los costos y beneficios asociados a la decisión de cada elector de acudir o no a las urnas para emitir su voto.

3. Página web del Servicio Electoral (SERVEL): <https://www.servel.cl/elecciones-2016/>

Por una parte, se estima entonces que la abstención tenderá a ser menor en aquellos votantes que gozan de un mejor estatus socioeconómico, de un mayor nivel educativo y que, por lo general, habitan en territorios con mayores niveles de desarrollo (Lipset, 1960; Verba, et al. 1972; Wolfinger y Rosenstone, 1980). Además, la abstención estará asociada al régimen electoral considerando, entre otras cosas, si este es obligatorio o voluntario (Jackmann, 1987; Jackmann, et al., 1995), y también a la cultura cívica de los votantes dependiendo, por ejemplo, de cuán arraigada esté en ellos la costumbre de acudir a las urnas (Almond y Verba, 1963).

Por otra parte, la abstención estaría sujeta también al propio cálculo que realicen los electores respecto de los posibles costos y beneficios de decidir si emitir o no un voto (Downs, 1957). Entre los costos asociados estarían, por ejemplo, la exigencia de informarse debidamente sobre las candidaturas y sus propuestas, puesto que ello exige tiempo y disposición, lo mismo en el caso de decidir si acudir o no a las urnas el mismo día de la elección. Entre los posibles beneficios, en tanto, estaría el hecho de que triunfe en la elección aquel candidato en el que el elector depositó sus expectativas, teniendo en cuenta las oportunidades que esto le significaría y que es, justamente, aquello que lo motiva a acudir a las urnas.

En el caso particular de Chile, previo a la elección municipal de 2012, la primera elección tras la instauración de la inscripción automática y el voto voluntario, surgieron varias voces advirtiendo lo que podría ocurrir en relación con la abstención electoral (Engel, 2012; Corvalán, et al. 2012; Contreras y Morales, 2013; Guzmán, 2013; Bucarey et al., 2013). El debate se centró, principalmente, en si habría o no un “sesgo de clase” o “una elitización del voto” o si, en definitiva, votarían mayormente los electores que habitan comunas que en la actualidad gozan de un nivel de desarrollo alto, en la medida en que dicho desarrollo está estrechamente relacionado también con mejores condiciones socioeconómicas y con la presencia de un capital humano más avanzado.

Precisamente, es este último aspecto el que se someterá a revisión en el presente estudio, a la luz de los registros de abstención electoral obtenidos en la pasada elección municipal de 2016.

ESCENARIO DE LA ABSTENCIÓN ELECTORAL A NIVEL NACIONAL Y REGIONAL

De acuerdo con la tabla N°1, que está a continuación, es innegable el gradual y cada vez más profundo aumento en la abstención en las elecciones municipales a nivel nacional. Si para la elección de 2004 la abstención alcanzó un 38,2%, para la elección de 2008 se incrementó hasta un 42,1%. Luego en la elección de 2012 continuó avanzando hasta alcanzar un 55,2%, mientras que para la reciente elección de 2016 se situó en un 64,2%, cifra nunca antes vista en cualquiera de las elecciones de alcaldes que se han llevado a cabo en el país desde el retorno a la democracia.

Tabla 1:

Abstención histórica en elecciones municipales desde 1992 a 2016

Elecciones Municipales	Porcentaje de Abstención	Votos emitidos	Población en edad de votar
Municipales 1992	20,6%	7.040.753	8.868.411
Municipales 1996	26,1%	7.092.826	9.597.331
Municipales 2000	31,2%	7.089.715	10.302.358
Concejales 2004*	38,2%	6.873.385	11.125.976
Alcaldes 2004	38,2%	6.872.677	
Concejales 2008	42,2%	6.950.491	12.034.230
Alcaldes 2008	42,1%	6.959.012	
Concejales 2012**	55,4%	5.770.760	12.939.423
Alcaldes 2012	55,2%	5.790.916	
Concejales 2016	64,1%	4.907.641	13.753.928
Alcaldes 2016	64,2%	4.927.257	

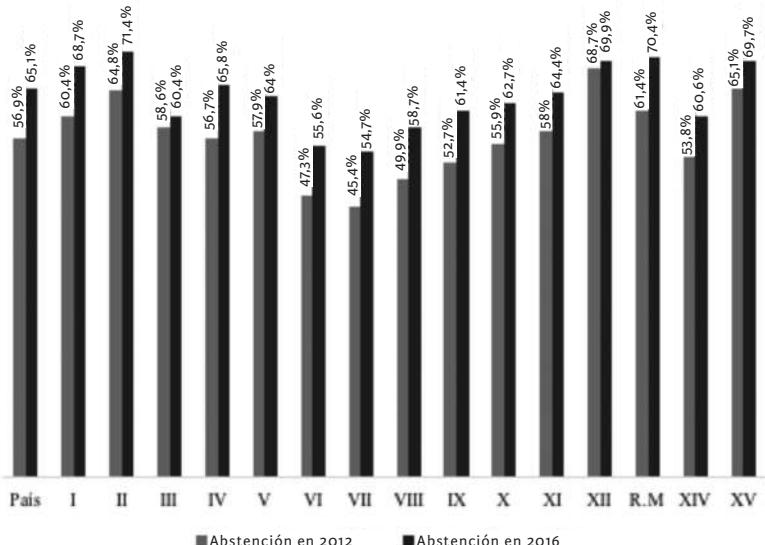
Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral (SERVEL).

* Año en que comienzan las elecciones separadas de alcaldes y concejales.

** Año en que comienza a regir el voto voluntario en las elecciones.

El siguiente gráfico N°1 da cuenta de los porcentajes de abstención registrados a nivel regional en las últimas elecciones de alcaldes de 2012 y 2016, y lo primero que se puede apreciar es que el incremento en la abstención se expresó en todas las regiones del país.

Gráfico 1:
Comparación entre los porcentajes de abstención electoral en elecciones de alcaldes de 2012 y 2016 a nivel regional



Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral (SERVEL).

Las tres regiones del país que registraron los porcentajes más altos de abstención en 2016 fueron la II Región de Antofagasta (71,3%), la Región Metropolitana (70,4%) y la XII Región de Magallanes y Antártica Chilena (69,9%). En cambio, las tres regiones con la más baja abstención fueron la VII Región del Maule (54,7%), la VI Región de O'Higgins (55,6%) y la VIII Región del Biobío (58,7%).

Comparando los porcentajes de abstención de 2012 con los de 2016, las regiones que más incrementaron su abstención fueron la VII región del Maule (+9,32%), la IV región de Coquimbo (+9,12%) y la Región Metropolitana (9,02%). Por el contrario, las tres regiones en donde menos

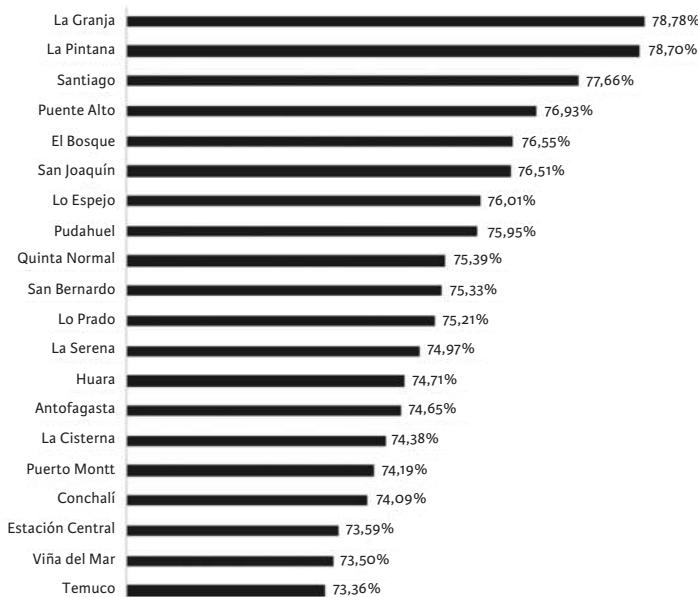
se incrementó la abstención entre ambas elecciones corresponden a la XII región de Magallanes y la Antártica Chilena (+1,24%), la III región de Atacama (1,77%) y la XV región de Arica y Parinacota (+4,63%).

ESCENARIO DE LA ABSTENCIÓN ELECTORAL A NIVEL COMUNAL

Al revisar la presencia de la abstención a nivel comunal surge una conclusión elocuente: en 323 de las 345 comunas aumentó la abstención en comparación con 2012, lo que da cuenta de lo masivo y extenso del fenómeno; es decir, penetró en el 94% de las comunas del país. El siguiente gráfico N°2 muestra las veinte comunas del país que registraron los porcentajes de abstención más altos en la elección de alcaldes de 2016.

Gráfico 2:

Comunas con los porcentajes más altos de abstención en la elección de alcaldes de 2016

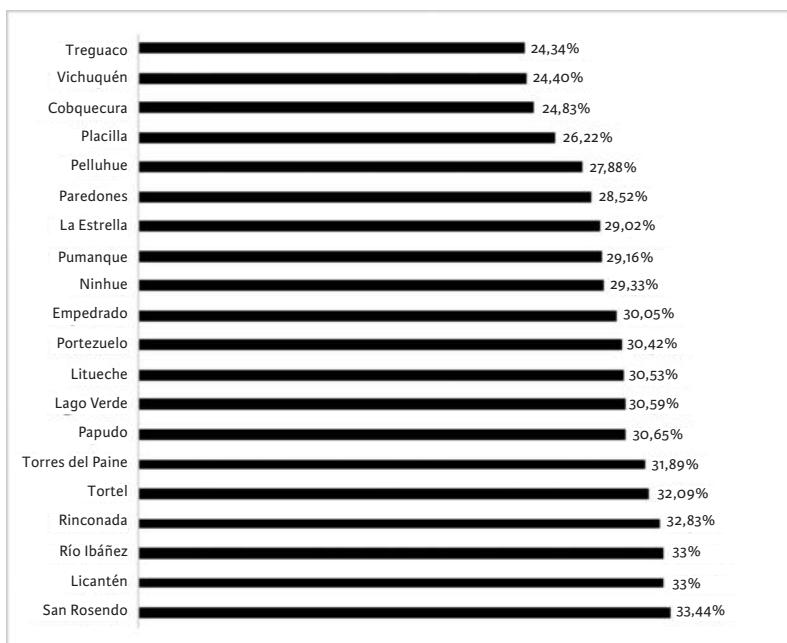


Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral (SERVEL).

Las primeras once comunas forman parte de la Región Metropolitana. Sin embargo, dentro de las veinte consideradas en el gráfico hay otras tres, lo que da una suma total de catorce. El listado lo encabezan La Granja (78,78%), seguida por La Pintana (78,70%) y Santiago (77,66%). De entre las otras seis comunas restantes, cinco son comunas metropolitanas o que, al menos, han alcanzado un alto nivel desarrollo y solo una (Huara) no cumple con dicha condición.

Por su parte, el siguiente gráfico N°3 muestra las comunas que registraron los porcentajes de abstención más bajos:

Gráfico 3:
Comunas con los porcentajes más bajos de abstención en la elección de alcaldes de 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral (SERVEL).

Las comunas con los más bajos porcentajes de abstención fueron Treguaco (24,34%), Vichuquén (24,40%) y Cobquecura (24,83%). A diferencia de lo que ocurre en el gráfico N°2, ninguna de las veinte comunas de este

listado forma parte de la Región Metropolitana, ni tampoco son capitales regionales. La mayoría de ellas, en efecto, son comunas poco pobladas y de carácter rural.

Preliminarmente, esto daría cuenta de que en la elección de 2016 la abstención fue más alta en comunas urbanas y metropolitanas. Lo que se ratifica, por cierto, luego de observar que en las 15 regiones del país la abstención fue más alta en las comunas consideradas capitales regionales y que, por consiguiente, están dotadas de una mayor población y de un mayor nivel de urbanidad y de desarrollo.

La tabla N°2, que está a continuación, ofrece una comparación entre el listado de las veinte comunas del país con los porcentajes más altos de abstención registrados tanto en la elección de alcaldes de 2012 como en la de 2016.

Tabla 2:

Listado comparativo de las veinte comunas del país con los porcentajes más altos de abstención en 2012 y 2016

Posición	Comunas	Abstención en 2012 (%)	Posición	Comunas	Abstención en 2016 (%)
1º	<i>Primavera</i>	79,2%	1º	<i>La Granja</i>	78,78%
2º	<i>Chañaral</i>	78,3%	2º	<i>La Pintana</i>	78,70%
3º	<i>Huara</i>	73,3%	3º	<i>Santiago</i>	77,66%
4º	<i>Punta Arenas</i>	72,1%	4º	<i>Puente Alto</i>	76,93%
5º	<i>Puente Alto</i>	70,5%	5º	<i>El Bosque</i>	76,55%
6º	<i>Calle Larga</i>	70,4%	6º	<i>San Joaquín</i>	76,51%
7º	<i>La Pintana</i>	69,5%	7º	<i>Lo Espejo</i>	76,01%
8º	<i>Sierra Gorda</i>	68,3%	8º	<i>Pudahuel</i>	75,95%
9º	<i>Antofagasta</i>	68,3%	9º	<i>Quinta Normal</i>	75,39%
10º	<i>La Granja</i>	68,0%	10º	<i>San Bernardo</i>	75,33%
11º	<i>Santiago</i>	67,6%	11º	<i>Lo Prado</i>	75,21%
12º	<i>Valparaíso</i>	66,8%	12º	<i>La Serena</i>	74,97%
13º	<i>Recoleta</i>	66,6%	13º	<i>Huara</i>	74,71%

14°	Puerto Montt	66,4%	14°	Antofagasta	74,65%
15°	Lo Espejo	66,2%	15°	La Cisterna	74,38%
16°	Alto Hospicio	66,1%	16°	Puerto Montt	74,19%
17°	Arica	66,1%	17°	Conchalí	74,09%
18°	San Bernardo	66,0%	18°	Estación Central	73,59%
19°	Quilpué	65,6%	19°	Viña del Mar	73,50%
20°	La Serena	65,3%	20°	Temuco	73,36%

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral (SERVEL).

Si para la elección de alcaldes de 2016 hubo catorce comunas de la Región Metropolitana dentro de las veinte con la más alta abstención, en la anterior elección de 2012 tan solo fueron seis. Junto con eso, si en la elección de 2016 hubo solo una comuna que no era de la Región Metropolitana ni tampoco reunía características de una capital regional, en la elección de 2012 se pueden contar al menos cinco. Esto entonces vuelve a reafirmar la hipótesis de que la abstención en 2016 en comparación con 2012 fue más alta en territorios urbanos.

Hay casos que son de alerta, considerando cuánto se profundizó la abstención entre ambas elecciones. Por ejemplo, la comuna de Lo Prado avanzó 39 puestos, pasando desde la posición 50° en la elección de 2012 a la 11° en la elección de 2016. Situación similar a la que ocurrió en El Bosque que avanzó de la posición 32° a la 5°, o Temuco que avanzó desde la posición 43° a la 20°, o también Conchalí y San Joaquín que avanzaron 19 puestos pasando desde la posición 36° a la 17° y de la 25° a la 6° respectivamente.

En suma, el análisis comunal comparado entre las elecciones de alcaldes de 2012 y 2016 muestra, a primera vista, que en esta última la abstención predominó en aquellas comunas más grandes y urbanas y que, por tanto, gozan de un nivel socioeconómico y de desarrollo alto. Y que, por el contrario, fue menor en comunas con un nivel de urbanización y de desarrollo más bajo.

ESCENARIO DE ABSTENCIÓN ELECTORAL SEGÚN TIPOLOGÍA DE COMUNAS

1. Tipología de comunas

Como se indicó en el capítulo anterior, si bien la abstención es un hecho generalizado en las comunas del país, este fenómeno tiende a ser más frecuente y más crítico en comunas más urbanizadas y desarrolladas. En otras palabras, la tendencia preliminar sería la siguiente: una mayor abstención en comunas con un nivel socioeconómico y de desarrollo alto y, en cambio, una menor abstención en aquellas comunas con un nivel socioeconómico y de desarrollo bajo; tendencia que, dicho sea de paso, también fue similar a la que, en general, se pudo advertir en 2012. Pero ¿qué tan efectivo es esto? ¿Es realmente cierta esta correlación entre el nivel socioeconómico y de desarrollo de un territorio y la predisposición de sus habitantes para acudir a las urnas?

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) diseñó hace unos años una “Tipología de Comunas”; tipología que, con el fin de ser una herramienta para distribuir recursos a los municipios, clasifica a las 346 comunas del país en 5 tipos, según las siguientes variables demográficas, sociales y económicas:

- Tamaño.
- Dispersión de su población.
- Jerarquía político-administrativa.
- Nivel de desarrollo.
- Patrimonio.
- Capital humano.
- Características socioeconómicas de sus habitantes.

Esta caracterización de los territorios comunales sobre los que se asientan los municipios se tradujo en una “Tipología Comunal” que agrupa “el conjunto de variables comunales, tanto territoriales como socioeconómicas y demográficas más significativas, que inciden y/o determinan en gran medida las condiciones bajo las cuales cada municipalidad debe realizar sus funciones” (Resolución N° 115, Art. 2). En este conjunto de variables se agrupan dos dimensiones: “*eje demográfico territorial*” y “*eje socioeconómico*”, y una serie de subdimensiones que se detallan en el Anexo de este artículo (Resolución N° 115, Art. 4)

Pues bien, a partir de estas dos dimensiones y sus correspondientes sub-dimensiones se definieron los siguientes grupos de comunas, presentados en la tabla N°2 (Resolución N° 115, Art. 6)⁴ que está a continuación:

Tabla 2:
Grupo de comunas para el análisis de abstención

<i>Grupo 1</i>	Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo.
<i>Grupo 2</i>	Comunas mayores, con desarrollo medio.
<i>Grupo 3</i>	Comunas urbanas medianas con desarrollo medio.
<i>Grupo 4</i>	Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio.
<i>Grupo 5</i>	Comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo.

Fuente: SUBDERE Resolución N° 115.

Es pertinente indicar que el texto de la Resolución N° 115 que contiene esta “Tipología de Comunas” fue sustituido por la Resolución N° 178, también de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y publicada en el Diario Oficial el 3 de julio de 2015. De todos modos, esta nueva resolución no incluyó modificaciones en la definición y cálculo de las subdimensiones recién descritas de los ejes: demográfico territorial y socioeconómico.

En otra Resolución, N° 82 de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) con fecha 23 de junio de 2016, se detalló qué comunas integrarían cada uno de los 5 grupos que contiene la “Tipología de Comunas” (Resolución N° 82, art. 1), información que también está disponible como anexo.

4. Al final de este artículo 6 de la Resolución N° 115, se señala que “para la determinación de las municipalidades que conforman cada uno de estos grupos, se considerarán los valores de los ejes demográfico territorial y socioeconómico, como vectores únicos por comuna, donde la menor distancia, entre dos vectores, se usará como medida de la homogeneidad entre dos comunas. A eso se agrega que “para efectos de maximizar la homogeneidad de las comunas de cada grupo y, a su vez, maximizar la heterogeneidad entre grupos, se aplicará el método estadístico de k-medias”.

El Grupo 1 de “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo” lo integran 47 comunas, mientras que el Grupo 2 de “comunas mayores con desarrollo medio” alcanza las 37. Luego, el Grupo 3 de “comunas urbanas medianas con desarrollo medio” suma 56 comunas, el Grupo 4 de “comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio” otras 96 comunas y, finalmente, el Grupo 5 de “comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo” es el mayoritario, pues reúne a otras 109 comunas.

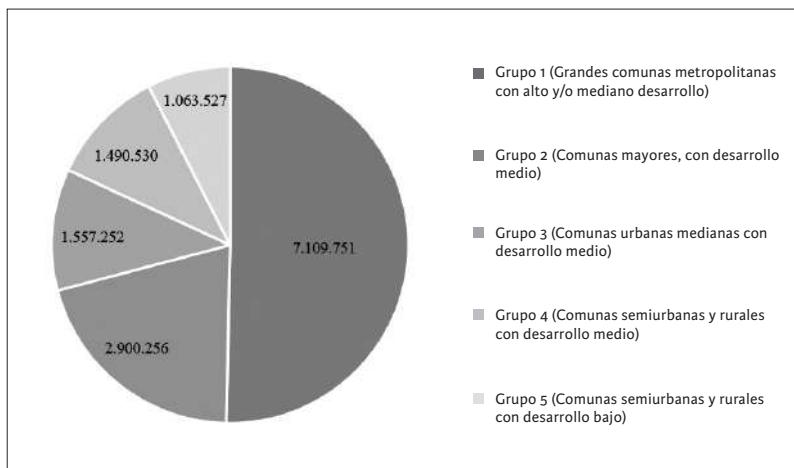
Como se señaló en un principio, sobre la base de esta tipología se analizará el perfil que tienen las comunas que registraron las cifras de abstención más altas y más bajas tanto en la elección de alcaldes de 2012 como en la 2016. Contrario a la hipótesis de la denominada “elitización del voto”, se demostrará que, tras la instauración de la inscripción automática y el voto voluntario, y luego las dos elecciones de alcaldes de 2012 y 2016, la abstención tuvo un alza en aquellas comunas con un nivel socioeconómico y de desarrollo alto, mientras que las comunas con un nivel socioeconómico y de desarrollo bajo registraron una abstención menor, incluso muy por debajo del promedio nacional.

2. Abstención según tipología de comunas

2.1 Número de personas inscritas en el padrón electoral comunal según tipología de comunas

Antes de indagar en la abstención que se registró en cada uno de los cinco grupos de comunas que conforman la “Tipología de Comunas”, es necesario advertir que entre estos grupos existen importantes diferencias en el número de personas inscritas para votar, tal como muestra el siguiente gráfico N°3.

Gráfico 3:
Distribución del número de personas inscritas en el padrón electoral de 2016 según tipología de comunas



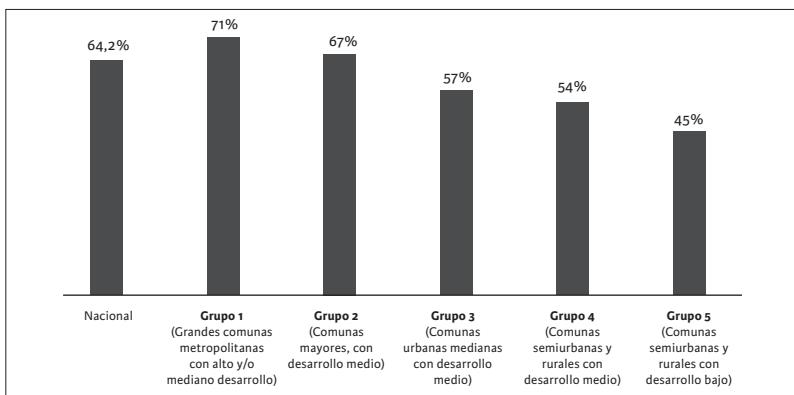
Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral (SERVEL) y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

El Grupo 1 de “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo” reúne a 7.109.751 electores, lo que le significa concentrar alrededor de la mitad del electorado del país. En seguida, está el Grupo 2 de comunas “mayores con desarrollo medio” que reúne a otros 2.900.256 electores. Esta concentración del electorado no es sorpresiva considerando que las comunas de estos dos grupos, debido a sus condiciones, albergan un número de población mayor, lo que les significa entonces tener también un mayor número de electores inscritos en sus respectivos padrones electorales comunales. En seguida, a diferencia de los grupos 1 y 2, el grupo 3 de “comunas urbanas medianas con desarrollo medio” reúne solo a 1.557.252 electores, mientras que el grupo 4 de “comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio” y el grupo 5 de “comunas semiurbanas y rurales con desarrollo bajo” suman 1.490.530 y 1.063.527 electores respectivamente.

2.2 Abstención electoral según tipología de comunas

Tal como se demostró anteriormente, la abstención en la elección municipal de 2016 alcanzó su máximo tras el retorno a la democracia: 64,2%. Incluso en algunas comunas llegó a un 78%. El gráfico siguiente muestra las tasas de abstención que se registraron en cada uno de los cinco grupos de comunas de esta tipología:

**Gráfico 4:
Abstención en la elección de alcaldes de 2016 según tipología de comunas**



Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral (SERVEL) y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

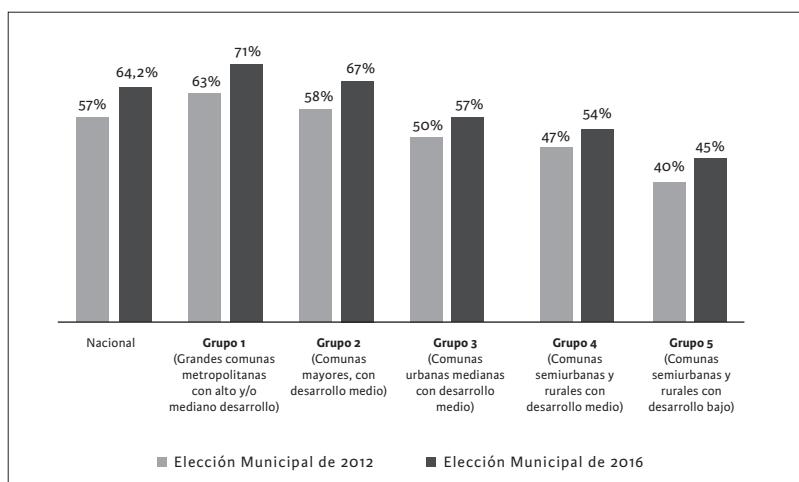
Con un 71%, la tasa más alta de abstención se registró en el Grupo 1 de “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo”, mientras que la tasa más baja se registró en el Grupo 5 de “comunas semiurbanas y rurales con desarrollo bajo” con un 45%. La brecha entre ambos grupos alcanzó, en efecto, un 26%. Además, de entre estos cinco grupos de comunas, dos de ellos superan el 64,2% de abstención nacional: El Grupo 1 de “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo” con una tasa de abstención de un 71% y el Grupo 2 de “comunas mayores con desarrollo medio” con un 67%.

Junto con lo anterior, la abstención electoral fue disminuyendo progresivamente desde el Grupo 1 hasta el Grupo 5, lo que da cuenta entonces de que en la elección de alcaldes de 2016 hubo una relación

directamente proporcional entre el nivel de desarrollo de las comunas y el nivel de abstención: a mayor nivel de urbanización y de desarrollo comunal mayor fue la tasa de abstención y, viceversa, a un menor nivel de urbanización y de desarrollo comunal menor fue la tasa de abstención.

¿Ocurrió esto mismo en la elección municipal de 2012? El siguiente gráfico N°5 compara la abstención que registraron los cinco grupos de comunas en 2012 y 2016.

Gráfico 5:
Abstención en las elecciones de alcaldes de 2012 y 2016 según tipología de comunas



Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral (SERVEL) y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

Lo primero y más evidente es que entre la elección de alcaldes de 2012 y 2016 la abstención tuvo un alza en los cinco grupos de comunas. Reafirmando la hipótesis anteriormente planteada, la mayor alza se registró en el Grupo 1 de “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo”, aumentando de un 63% a un 71%. En cambio, la menor alza en la abstención se registró en el Grupo 5 de “comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo”, aumentando desde un 40% a un 45%.

Al igual que en la elección de 2016, en la elección de 2012 los grupos 1 y 2 también superaron el porcentaje de abstención que se alcanzó a

nivel nacional: El Grupo 1 en ese entonces registró una abstención de un 63% y el Grupo 2 de un 58%. Además, en la elección de 2012 se repitió la misma tendencia que en la elección municipal de 2016: la abstención electoral fue disminuyendo progresivamente desde el Grupo 1 hasta el Grupo 5, manteniéndose entonces esta relación directamente proporcional entre el nivel de urbanización y de desarrollo de las comunas y el nivel de abstención que éstas registran.

La siguiente tabla N°3 contiene una síntesis comparativa de las variaciones en las cifras de abstención entre ambas elecciones de 2012 y 2016.

Tabla 3:

Variación de los porcentajes de abstención entre las elecciones de alcaldes de 2012 y 2016 según tipología de comunas

Tipología de comunas	Tasa de Abstención 2012 (%)	Tasa de Abstención 2016 (%)	Variación de la tasa de abstención de 2012 a 2016 (%)
Grupo 1 (Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo)	63%	71%	+9%
Grupo 2 (Comunas mayores con desarrollo medio)	58%	67%	+8%
Grupo 3 (Comunas urbanas medianas con desarrollo medio)	50%	57%	+7%
Grupo 4 (Comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio)	47%	54%	+7%
Grupo 5 (Comunas semiurbanas y rurales con desarrollo bajo)	40%	45%	+5%
Nacional	57%	64,2%	+7,2%

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral (SERVEL) y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

Ciertamente, en estos cinco tipos de comunas la tasa de abstención electoral se incrementó, sin embargo, hubo 21 comunas que, contraviniendo esta tendencia, disminuyeron sus cifras de abstención. Lo llamativo en este sentido, es que las 21 comunas que rompieron la tendencia son comunas de los grupos 4 y 5, salvo dos que pertenecen al grupo 3, tal como se observa en la siguiente tabla N°4.

Tabla 4:

Comunas que más disminuyeron sus porcentajes de abstención entre las elecciones de alcaldes de 2012 y 2016

Comunas	Grupo según “Tipología de Comunas”	Elección municipal de 2012: % de abstención electoral	Elección municipal de 2016: % de abstención electoral	Variación de la abstención electoral entre 2012 y 2016
Chañaral	3	78,3%	52,5%	-25,8%
Calle Larga	4	70,4%	50,9%	-19,5%
Primavera	4	79,2%	64,9%	-14,3%
Ollagüe	5	58,2%	51,0%	-7,2%
Río Ibáñez	4	39,8%	33,0%	-6,8%
Cobquecura	5	30,4%	24,8%	-5,6%
Sierra Gorda	4	68,3%	63,0%	-5,4%
Alhué	4	52,0%	46,6%	-5,4%
Quinchao	4	58,2%	54,5%	-3,8%
Paredones	5	32,3%	28,5%	-3,7%
General Lagos	5	56,2%	52,7%	-3,6%
Chaitén	4	59,7%	57,3%	-2,4%
Placilla	5	28,3%	26,2%	-2,1%
Vichuquén	4	26,3%	24,4%	-1,9%
Pichilemu	3	38,3%	36,4%	-1,9%
Colchane	5	44,7%	43,2%	-1,5%
Putre	5	60,4%	59,6%	-0,9%
Quemchi	5	49,2%	48,4%	-0,8%

Juan Fernández	5	39,6%	38,9%	-0,7%
Pozo Almonte	4	55,60%	55,0%	-0,6%
Pelluhue	5	28,20%	27,9%	-0,3%

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral (SERVEL) y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

CONCLUSIONES

Los resultados de las últimas elecciones de alcaldes de 2012 y 2016 demuestran innegablemente que cada vez son más las personas que se abstienen de ir a votar. A partir de la relación entre la abstención y la tipología de comunas, se observó que las comunas con un nivel de urbanización y de desarrollo alto registraron una tasa de abstención mayor respecto de aquellas con un nivel de urbanización y desarrollo bajo. Incluso pudo advertirse la existencia de una relación directamente proporcional entre la abstención y el nivel de urbanización y de desarrollo de las comunas. Bajo esta lógica, a medida que va disminuyendo el nivel de urbanización y de desarrollo desde el Grupo 1 de comunas hasta el Grupo 5, de la misma forma fueron disminuyendo también los niveles de abstención en cada uno de estos grupos.

Todo indica que esta tendencia a la baja se mantendrá en las próximas elecciones, desconociéndose incluso cuánto más podrá continuar descendiendo. Esto es particularmente preocupante considerando que en 2017 se llevarán a cabo las elecciones parlamentarias y la elección presidencial. Históricamente ambas elecciones registran una tasa de abstención no tan alta como la que se ha registrado en las elecciones municipales, no obstante podría adelantarse, tanto para la elección parlamentaria como para la presidencial, que se registrarán tasas de abstención comparativamente más altas respecto de las registradas por última vez en 2013 en ambos tipos de elecciones.

En este fenómeno de creciente abstención electoral hay que reconocer un factor global y un factor local. El primero, el factor global, tiene que ver con cuán extendido está por el mundo el cuestionamiento ciudadano hacia el quehacer de sus autoridades y la desconfianza que pesa sobre

el sistema político, sus instituciones y también sus actores. En América Latina, por ejemplo, para el año 2016 un 28% de las personas afirmó confiar en la figura del gobierno, un 25% en el Parlamento y únicamente un 17% en los partidos políticos. Además, solo un 38% aprueba la labor del gobierno y un 22% confía en que se gobierna para el bien de todo el pueblo, mientras que un 73% cree que se gobierna para el beneficio de unos cuántos grupos poderosos, todas estas son percepciones que se han mantenido relativamente estables desde hace más de una década (Corporación Latinobarómetro, 2016).

En el caso propio de Chile, hay que reconocer que aparte del desinterés por la política, de la apatía de los asuntos públicos y la desconexión entre la élite y la ciudadanía, hay otros factores que podrían explicar, con mayor o menor grado de acierto, el fenómeno de la abstención.

Se ha señalado, por ejemplo, que la baja participación está relacionada no solo con la apatía política y la desconfianza hacia las instituciones y sus líderes, sino que también se relaciona con la entrada en vigencia, en el año 2016, de la nueva ley de partidos y financiamiento de campaña, que se generó a partir de la Comisión Engel y que el gobierno adscribió y promovió. Esta ley redujo la propaganda electoral, limitó los puntos de información electoral, limitó drásticamente avisos, acciones de campaña en la calle, publicidad, gigantografías, entre otras actividades que eran recurrentes en campaña. El supuesto detrás de esto es que al hacer menos visible la competencia electoral, probablemente los votantes tuvieron menos información y menores incentivos para acudir a las urnas. No obstante, los datos acá presentados, especialmente la comparación entre comunas para la elección de alcaldes de 2012 (sin nueva ley de partidos y financiamiento de campaña) y de 2016 (con nueva ley de partidos y financiamiento de campaña), parecieran dar cuenta de que este factor tendría una influencia más bien relativa.

Para terminar, queda señalar que se podría barajar una serie de hipótesis con el objetivo de explicar el porqué de esta situación, pero hay dos que probablemente son las más sobresalientes. Por un lado, podría decirse que en las comunas más urbanizadas y, por lo tanto, más pobladas, es más complejo movilizar al electorado, no así en las comunas menos urbanizadas y también menos pobladas. Esto, no obstante, deja entrever la posibilidad de que la alta participación registrada en las comunas rurales y con desarrollo medio y/o bajo responda en algunas ocasiones a prácticas como el acarreo electoral o traslado interesado de votantes.

Por otro lado, aunque muy relacionado con lo anterior, podría decirse que la abstención electoral es mayor en las comunas más urbanizadas y más desarrolladas porque es menor el impacto que genera el trabajo del municipio en la cotidianidad de sus habitantes. Esta situación es muy distinta a la que se percibe en las comunas menos urbanizadas y menos desarrolladas en donde el municipio satisface muchas de las necesidades básicas de los habitantes, a tal punto que se establece una relación de asistencialismo de parte del municipio hacia sus propios habitantes. Esto hace que los habitantes de este tipo de comunas depositen muchas más expectativas en la elección de sus autoridades locales, no así en las comunas más urbanizadas y más desarrolladas, en donde esta relación de dependencia entre municipio y sus habitantes es mucho menor. El nivel de proximidad entre el municipio y el ciudadano/votante sería en este supuesto mayor en territorios más rurales.

Lo cierto, después de todo, es que de acuerdo con el análisis aquí realizado pareciera no ser tan cierta la hipótesis de que luego de la instalación del voto voluntario en 2012 ocurriría una elitización del voto o, al menos, aquel argumento de que la abstención se acrecentaría especialmente en aquellos territorios cuyos habitantes gozan de un capital humano y de un nivel de desarrollo más avanzado.

BIBLIOGRAFÍA

- **Almond, G. y Verba, S.** (1963). *The Civic Culture*. New Jersey: Princeton University Press.
- **Bucarey, A., E. Engel y M. Jorquera.** (2013). *Determinantes de la participación electoral en Chile*. Documento de trabajo.
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS. (2016). *Encuesta Nacional del Centro de Estudios Públicos*. N° 77, julio - agosto. Santiago: CEP Chile.
- **Contreras, G. y M. Morales.** (2013). Precisiones sobre el sesgo de clase con voto voluntario. *Centro de investigación Periodística (CIPER)*, Publicado el 22 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://ciperchile.cl/2013/11/22/precisiones-sobre-el-sesgo-de-clase-con-voto-voluntario/> (Último acceso: 15 de mayo de 2017, 15:16 horas).
- **CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO.** (2016). *Informe 2016*. Santiago, Chile.

- **Corvalán, A., P. Cox y A. Zahler.** (2012). *Voto voluntario: ... ¡Y votaron los más ricos!* Centro de Investigación Periodística (CIPER Chile), publicado el 5 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://ciperchile.cl/2012/11/05/voto-voluntario-%E2%80%A6-%C2%A1y-votaron-mas-los-ricos/> (Último acceso: 15 de mayo de 2017, 15:05 horas).
- **Engel, Eduardo.** (2012). Entendiendo y revirtiendo la abstención. *Diario La Tercera*, publicado el 3 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://diario.latercera.com/edicionimpresa/entendiendo-y-revirtiendo-la-abstencion/> (Último acceso: 15 de mayo de 2017, 15:00 horas).
- GFK-ADIMARK. (2016). *Evaluación de Gobierno (junio 2016)*. Santiago: Adimark.
- **Guzmán, E.** (2013). Abstención electoral: estudio revela que el nivel socioeconómico no tiene mayor incidencia. *Diario La Segunda Online*, publicado el 23 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2013/12/902215/abstencion-electoral-estudio-revela-que-el-nivel-socioeconomico-no-tiene-mayor-incidencia> (Último acceso: 15 de mayo de 2017, 16:02 horas).
- **Jackman, R. W.** (1987). Political institutions and voter turnout in industrial democracies, en *American Political Science Review* N°81: 405-424.
- **Jackman, R. W. y R. A. Miller.** (1995). Voter turnout in the industrial democracies during the 1980s, en *Comparative Political Studies* N°27(4): 467-492.
- **Lipset, Seymour Martin.** (1960). *The Political Man: The Social Bases of Politics*. Londres: Heineman.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2015). *Condicionantes de la participación electoral en Chile*, Santiago: PNUD.
- SERVICIO ELECTORAL DE CHILE (SERVEL), *Resultados Elecciones de Alcaldes 2016*. Disponible en: <https://www.servel.cl/elecciones-2016/> (Último acceso: 25 de noviembre de 2016).

- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (SUBDERE), *Resolución N°115*, Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, Gobierno de Chile, 2012. Disponible en: https://www.ley-chile.cl/Navegar/index_html?idNorma=1041434 (Último acceso: 25 de noviembre de 2016).
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (SUBDERE), *Resolución N°178*, Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, Gobierno de Chile, 2015. Disponible en: https://www.ley-chile.cl/Navegar/index_html?idNorma=1041434 (Último acceso: 25 de noviembre de 2016).
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (SUBDERE), *Resolución N°82*, Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, Gobierno de Chile, 2016. Disponible en: http://www.sinim.gov.cl/archivos/home/598/Resolucion%2082%20FIGEM%202016_TTT.pdf (Último acceso: 25 de noviembre de 2016).
- Verba, Sidney; Nie, Norman; y Kim, Jae-On. (1972). *Participation and Political Equality: A Seven Nation Study*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wolfinger, Raymond y Rosenstone, Steven. (1980). *Who Votes?* New Haven: Yale University Press.

ANEXOS

1. Listado de comunas agrupadas de acuerdo con tipología SUBDERE:

<i>Grupos</i>	<i>Comunas</i>
Grupo 1: Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo	Vitacura, Lo Barnechea, Huechuraba, Providencia, Chiguayante, La Reina, Hualpén, Las Condes, Ñuñoa, San Pedro de la Paz, Cerrillos, Talca, Villa Alemana, Macul, Cerro Navia, Valparaíso, Quilpué, Independencia, Quilicura, Pedro Aguirre Cerda, Recoleta, La Florida, San Ramón, Concepción, Rancagua, Maipú, San Miguel, Peñalolén, Renca, Talcahuano, Temuco, Viña del Mar, Estación Central, Conchalí, La Cisterna, Antofagasta, Lo Prado, San Bernardo, Quinta Normal, Pudahuel, Lo Espejo, San Joaquín, El Bosque, Puente Alto, Santiago, La Pintana, La Granja.
Grupo 2: Comunas mayores con desarrollo medio	El Tabo, La Cruz, Santo Domingo, Lota, Penco, Chillán Viejo, Tomé, Cartagena, Concón, Coronel, Puerto Varas, Machalí, Buin, Curicó, Calera, Peñaflor, Pirque, Padre Hurtado, Lampa, Talagante, Copiapó, Quillota, Chillán, Colina, Valdivia, San Antonio, Los Ángeles, Iquique, Arica, Coihaique, Alto Hospicio, Calama, Punta Arenas, Osorno, Coquimbo, Puerto Montt, La Serena.

<p>Grupo 3: Comunas urbanas medianas con desarrollo medio</p>	<p>Rinconada, San Rosendo, Pichilemu, Quirihue, Cabrero, Los Álamos, Renaico, Olmué, Mostazal, Andacollo, Santa Bárbara, Quintero, Molina, Mulchén, El Quisco, Graneros, Nacimiento, Doñihue, Hijuelas, Parral, Constitución, Traiguén, Taltal, Caldera, Collipulli, Yungay, Chañaral, Cauquenes, Gorbea, Lanco, Curanilahue, Illapel, El Monte, Lebu, Cañete, Pitrufquén, Ancud, Río Bueno, San Javier, San Carlos, Loncoche, Angol, Tocopilla, Vallenar, San Felipe, Victoria, Lautaro, Limache, Los Andes, Castro, Ovalle, Natales, Linares, Curacautín, Villarrica, Padre las Casas.</p>
<p>Grupo 4: Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio</p>	<p>Vichuquén, La Estrella, Papudo, Río Ibáñez, Ránquil, Paihuano, Pica, Peumo, Panquehue, Zapallar, Quinta de Tilcoco, Palmilla, Codegua, Freirina, Tierra Amarilla, Puchuncaví, Frutillar, Chonchi, Coinco, Puyehue, Fresia, Huasco, Llanquihue, San Esteban, Romeral, Alhué, San Pablo, San Pedro de Atacama, Las Cabras, Cisnes, Olivar, Mejillones, Vicuña, Nancagua, Máfil, Palena, Bulnes, La Ligua, Puerto Octay, Algarrobo, Río Negro, Mariquina, Hualaihué, Catemu, Coltauco, Cabildo, Cochamó, Calle Larga, Calera de Tango, Curacaví, Santa María, Chimbarongo, Futrono, Paillaco, Nogales, Los Muermos, Dalcahue, Laja, San Gregorio, Teno, Quinchao, Tiltil, San Vicente, Cochrane, Arauco, Pozo Almonte, Maullín, Casablanca, Vilcún, Cunco, Santa Cruz, Los Lagos, Los Vilos, Llailay, San José de Maipo, Requínoa, Chaitén, Purranque, Futaleufú, Isla de Maipo, Quellón, Rengo, San Fernando, Chile Chico, La Unión, Calbuco, Paine, Cabo de Hornos, Pucón, Sierra Gorda, Aysén, Porvenir, Primavera, María Elena, Diego de Almagro, Melipilla.</p>

<p>Grupo 5: Comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo</p>	<p>Treguaco, Cobquecura, Placilla, Pelluhue, Paredones, Pumanque, Ninhue, Empedrado, Portezuelo, Litueche, Lago Verde, Torres del Paine, Tortel, Licantén, Hualañé, San Nicolás, Lolol, Chanco, Pencahue, San Fabián, Pemuco, Los Sauces, Guaitecas, Negrete, Curaco de Vélez, Canela, Sagrada Familia, Tirúa, Contulmo, Quilaco, Navidad, Juan Fernández, San Rafael, Coelemu Cholchol, Tucapel, Marchihue, Río Claro, Quelén, Colbún, Alto Biobío, La Higuera, San Pedro, Corral, Malloa, Ñiquén, Peralillo, Coihueco, Lumaco, El Carmen, O'Higgins, Longaví, San Ignacio, Antuco, Quilleco, Retiro, Colchane, Río Verde, Pelarco, Teodoro Schmidt, Villa Alegre, Rauco, Pinto, Camiña, Florida, Curepto, Perquenco, Puqueldón, Yumbel, Galvarino, Laguna Blanca, Camarones, Alto del Carmen, Santa Juana, Río Hurtado, Lonquimay, Quillón, Purén, Petorca, Timaukel, Lago Ranco, María Pinto, Toltén, Combarbalá, Chépica, Quemchi, Yeras Buenas, Ercilla, Punitaqui, Pichidegua, Saavedra, Curarrehue, San Juan de La Costa, Carahue, Ollagüe, Maule, Melipeuco, General Lagos, Isla de Pascua, Hualqui, Nueva Imperial, San Clemente, Salamanca, Putaendo, Monte Patria, Freire, Putre, Panguipulli, Huara.</p>
--	--

2. Descripción de las variables de la tipología SUBDERE:

1. Dimensión eje demográfico territorial:

Tamaño	La determinación del tamaño se hace a partir del promedio simple de los valores de población (censo 2002 proyectado por el Instituto Nacional de Estadísticas al año 2008) y la cantidad de predios no agrícolas de la comuna, cada uno de los cuales fue transformado previamente a una escala común de valores, entre 0 y 1.
Dispersión	Variable que se construye a partir del promedio simple de los valores de la densidad poblacional actualizada al año 2008; el nivel de ruralidad, establecido en el último censo y, finalmente, el valor de la entropía de núcleos poblados, valor obtenido de información del Instituto Nacional de Estadísticas, año 2005. Todos previamente escalados entre 0 y 1.
Jerarquía político-administrativa	Esta variable se construye asignando el valor 1 a las comunas que cumplen condición de ser capitales regionales. Luego se multiplica por el porcentaje de la población de la región, en relación con el total país. Del mismo modo, se les asigna un valor 0.5 a las que cumplen la condición de capital provincial, y este valor es multiplicado por el total de población de la provincia, respecto del total país. Por último, se asigna un valor 0 a las demás comunas. En el caso de que concurra más de una condición para una misma comuna, se sumarán los valores obtenidos para cada una.
Tipo de localidad	Puntaje asignado a cada comuna, de acuerdo con la condición de ciudad, según definición del Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
<p>(*) Con todo, se promedia cada variable por dimensión y a su vez cada una de las dimensiones en un solo indicador o eje socio-demográfico territorial.</p>	

2. Dimensión eje socioeconómico:

Patrimonio comunal	Promedio simple del valor obtenido para el avalúo total promedio de inmuebles de la comuna, el porcentaje de avalúo afecto en relación con el avalúo total de la comuna y el per cápita de la recaudación de patentes municipales, todos escalados previamente con valores entre 0 y 1.
Capital Humano	Esta variable se construye a partir del promedio simple del nivel de escolaridad promedio de la población comunal, el promedio ponderado de puntaje comunal en la Prueba de Selección Universitaria y el porcentaje de analfabetismo comunal, todos escalados previamente a valores entre 0 y 1.
Características socioeconómicas de la población	Esta variable considerará el porcentaje de pobreza informado por el Ministerio de Desarrollo Social, sobre la base de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional o el instrumento que la reemplace, y el promedio de ingreso monetario por hogar, todos escalados previamente a valores entre 0 y 1.
(*) Con todo, se promediará cada variable por dimensión y a su vez cada una de las dimensiones en un solo indicador o eje socioeconómico.	

CAPÍTULO 06

NUEVA CONSTITUCIÓN,
PARTICIPACIÓN Y GOBIERNO
LOCAL

Leonardo Cofré Pérez

NUEVA CONSTITUCIÓN, PARTICIPACIÓN Y GOBIERNO LOCAL

Leonardo Cofré Pérez¹

RESUMEN

El presente trabajo desarrolla algunas propuestas respecto del fortalecimiento de la participación ciudadana en el ámbito local, en el contexto de la discusión sobre una nueva Constitución y los proyectos de descentralización que se han promovido durante los últimos años. Específicamente, se presentan algunas reflexiones respecto de cómo es posible mejorar la institución de los plebiscitos municipales, de escasa aplicación en nuestro país. Previo a ello, se explica a grandes rasgos el problema de la supuesta pasividad de la ciudadanía, así como las demandas en Chile respecto de un diseño constitucional que permita el ejercicio pleno del poder democrático por parte del pueblo.

Palabras clave: Nueva Constitución, reforma de la Constitución, participación ciudadana, plebiscito municipal.

1. Profesor asistente, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Abogado. Master of Laws (by research), Edinburgh University. lcofre@derecho.uchile.cl Agradezco la asistencia de Javier Muñoz en la elaboración de este capítulo.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las dificultades que atraviesan las democracias actuales consiste en una creciente apatía respecto de un compromiso honesto y sostenido con las discusiones que nos afectan a todos, con aquello que podemos denominar *problemas políticos*. Diversos estudios de alcance nacional, regional e internacional señalan que existe una desafección con el compromiso democrático. Por ejemplo, de acuerdo con Latinobarómetro, una encuesta anual de opinión pública, la aprobación de los gobiernos en América Latina ha caído de un 60% en 2009 a un 47% en 2015, y desde Tijuana hasta Tierra del Fuego el descontento está creciendo. La confianza en las instituciones civiles ha bajado desde un 42% en 2013 a un 34% en 2015 (The Economist, 2015).

Este tipo de datos nos lleva a concluir que existe una crisis de la democracia representativa, lo que ha provocado altos niveles de desafección cívica, desconfianza en los partidos políticos y animosidad hacia el juego democrático. Esta situación se puede denominar como un “malestar” de la democracia. Como explica Galli (2013, p. 10-11), se trata de una situación que afecta dos aspectos. En primer lugar, consiste en un problema objetivo o estructural de la propia democracia, pues sus instituciones no parecen estar a la altura de sus propias promesas. Pero también representa un malestar subjetivo que afecta a los ciudadanos, que se manifiesta en un desafecto, en la indiferencia cotidiana y en una aceptación pasiva y acrítica de las decisiones. No se trataría de un “odio” porque no nace de una sensación de opresión, sino de la percepción de que la democracia (o, en términos generales, la “política”) es lejana a la sociedad. Sin embargo, el abandono por parte de la ciudadanía de los problemas públicos puede ser explicado en otros términos. Pierre Rosanvallon (2008, p. 22), por ejemplo, describe esa supuesta pasividad a través del concepto de “impolítica”. No se trataría de la ausencia de actividad democrática (pues la movilización ciudadana en todo el mundo durante los últimos años demuestra precisamente lo contrario), sino que más bien consistiría en una falta de aprehensión global de los problemas de la política, distanciando a la ciudadanía de la construcción de un mundo común.

Lo paradójico de esta situación es que, al mismo tiempo, puede ser entendida como una protesta, como una contestación pasiva y a la vez rabiosa. Esta disconformidad muchas veces se refleja en la demanda por nuevos espacios de participación, bajo la premisa de que la democracia representativa es insuficiente, pues se produce un vacío enorme de par-

ticipación entre un acto eleccionario y otro. Ese espacio es visto como un período en que los ciudadanos simplemente no son escuchados. De hecho, este abismo es uno de los puntos más débiles de nuestras democracias (Altman, 2010, p. 1). Estas demandas se pueden apreciar claramente en Chile. Las multitudinarias manifestaciones de 2011 encabezadas por los estudiantes, quienes demandan un sistema educacional concebido como derecho social, son ejemplo de esto. Pero también las protestas sobre conflictos socioambientales pueden ser leídas como reclamos de mayor participación en el proceso de toma de decisiones de impacto ambiental². En el mismo sentido, las presiones ciudadanas por controles más intensos para los proveedores de bienes y servicios en el mercado, y por mejores derechos en tanto consumidores, que puedan ser ejercidos individual y colectivamente³, también reflejan la necesidad de mayores espacios de participación en las decisiones políticas. Por último, las aspiraciones de transformación de los ámbitos de salud y seguridad social desde modelos neoliberales, a soluciones más cercanas al Estado de Bienestar, implican del mismo modo un interés por los problemas del mundo común que no parecen encontrar lugar en las instituciones tradicionales de la democracia representativa.

2. LAS DEMANDAS DE NUEVA CONSTITUCIÓN

Ahora bien, la reclamada falta de interés de los ciudadanos en los asuntos públicos tampoco puede explicarse recurriendo a una especie de pasividad natural de los gobernados. Más importante aún es el contexto institucional, bajo el cual la actividad democrática se desarrolla. Por ello el estudio del diseño institucional es relevante, en la medida en que la configuración de las instituciones afecta el resultado esperado de los mecanismos democráticos. Así, como explica Przeworski (2010, p. 125-127), en una sociedad democrática gobierna la mayoría, pero a la vez se protege a las minorías. Bajo esa premisa, las instituciones generan

2. Lo que ocurre en materia ambiental, además, es que la Corte Suprema ha debido solucionar problemas que podrían ser entendidos como externos a un problema judicial, debido a la presión ciudadana que demanda soluciones a los conflictos socioambientales. Sobre este tema (Cordero, 2012).

3. A propósito del fortalecimiento de las asociaciones de consumidores, (Cofré, 2014, p. 408-414).

espacios supramayoritarios; por ejemplo, el bicameralismo, el veto del Ejecutivo o las agencias independientes. La adscripción a un sistema de *check and balances* produce un beneficio: esto es, impedir que los gobiernos abusen. Pero pueden generar un grave problema, ya que podrían paralizar al gobierno, impidiendo que cumpla con lo que debe hacer. La consecuencia de esto es que no goberna la mayoría.

Sin embargo, el escenario constitucional chileno es distinto al que describe Przeworski. A pesar de las numerosas reformas que se han realizado a la Carta Fundamental, ella no alcanza a cumplir estándares apropiados para un sistema democrático, pues impide la participación efectiva del pueblo en las decisiones públicas. En efecto, a pesar de haber transcurrido 27 años desde el término de la dictadura, las fuerzas democráticas no han sido capaces de derogar una serie de reglas constitucionales que bloquean el ejercicio pleno de la democracia (por lo pronto, las leyes supramayoritarias y sus quórum de aprobación, el control preventivo del Tribunal Constitucional y los quórum de reforma constitucional). A través de estos mecanismos, en la teoría y en la práctica se asegura el poder de veto de un grupo minoritario sobre las decisiones de la mayoría. Esto se traduce en que, en definitiva, nuestra Constitución no puede ser sentida por el pueblo como propia (Atria, 2013, p. 44-54). Considerando este diseño constitucional, se puede concluir que la falta de participación política en nuestro país no se debe necesariamente a una desafección ciudadana, sino que principalmente se ha debido al déficit democrático del sistema político, que se ha generado por la operación de esas instituciones.

Esta situación se ha intentado remediar desde el Ejecutivo con la propuesta de un proceso constituyente de largo alcance y concebido en varias etapas. La primera de ellas consistió en un período participativo en el que la ciudadanía podía expresar sus preferencias respecto de los contenidos de una nueva Constitución, además de producir un espacio de deliberación a nivel local y regional⁴, dirigido y fiscalizado por un Consejo de Observadores⁵. Los resultados de esa participación se han procesado⁶ y su utilización dependerá de la voluntad política de quienes alcancen el Poder Ejecutivo en el siguiente período presidencial. Al mismo

4. Los detalles se pueden encontrar en <https://www.unaconstitucionparachile.cl/>

5. Ver <https://www.ccobservadores.cl/> (última visita junio 2016)

6. Ver <http://www.sistematizacionconstitucional.cl/>

tiempo, se están recogiendo opiniones constitucionales en un proceso de consulta indígena⁷. Una segunda etapa consiste en la discusión legislativa de una modificación al capítulo XV de la Constitución, con el objetivo de agregar un nuevo artículo 130 que permita, desde una perspectiva institucional, la reforma total de la Constitución. El mecanismo diseñado consiste en la facultad que se le entrega al Congreso Nacional para convocar a una convención constitucional, con el voto conforme de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio, cuya misión consistirá en la redacción de un proyecto de nueva Constitución. Una vez aprobado el proyecto de nueva Constitución, de acuerdo con las reglas establecidas por la nueva disposición vigésimo novena transitoria y las dictadas en una ley orgánica constitucional sobre la organización y funcionamiento de esta convención, deberá ser sometido a plebiscito ante la ciudadanía (Boletín 11173-07, 2017).

3. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Sin perjuicio de que a mi parecer la eliminación de los obstáculos constitucionales que impiden la manifestación plena del ejercicio democrático de la mayoría, como se ha explicado, es la más importante medida para asegurar la participación política de la ciudadanía, este capítulo pretende aportar ideas a una cuestión accesoria y complementaria dentro del contexto de la discusión constituyente. Esto es, cuáles son y cómo debieran diseñarse los mecanismos que promuevan y fortalezcan la participación ciudadana en el ámbito local. Así, el objetivo de este trabajo se enmarca en un diagnóstico global respecto de la solución a la crisis de legitimidad de las democracias occidentales. En efecto, para mejorar esa posible desafección o el aparente retiro de los ciudadanos de los problemas comunes, es preciso que se produzcan innovaciones en la democracia representativa, a través de la creación y profundización de mecanismos de democracia participativa y/o de democracia directa, que posibiliten y faciliten la participación política en la deliberación y decisión de los asuntos públicos⁸.

7. Ver <http://www.constituyenteindigena.cl/>

8. Aunque esta no es la oportunidad para tratar en detalle los diferentes mecanismos de democracia participativa, las innovaciones realizadas en diversos sistemas políticos después del “giro deliberativo” han conseguido una revigorización de la democracia, pero no son capaces de suplantar a las instituciones de la democracia representativa. Al respecto, Goodin (2008, p. 8).

En el ámbito local, los mecanismos de participación se han caracterizado como débiles y poco efectivos en cuanto a asegurar una injerencia en las decisiones públicas (Pressacco, 2013, p. 87-89), lo que se puede relacionar con un contexto de menor desarrollo científico de los estudios sobre gobiernos sub-nacionales, en comparación con la atención prestada a los problemas del gobierno central⁹. Se podría argumentar que este relativo abandono se debe a un prejuicio contra esta esfera de competencias, en la medida en que lo local representaría un lugar para la “baja” política, en oposición a las altas esferas de poder que representa el Gobierno Central. Sin embargo, esa distinción es falsa por una simple razón: todas las políticas llevadas a cabo en los aspectos locales impactan en el poder del Gobierno Central (M. Loughlin, 1996, p. 3). Por ello es posible argumentar que, conceptualmente hablando, lo local tiene crucial importancia en la teoría de la democracia, y particularmente en el desarrollo de una ciudadanía activa.

Al mismo tiempo, en nuestro país se presentan altos grados de desigualdad no solo socioeconómica sino que también territorial, donde el centro (la capital) concentra gran parte del poder político y económico. Como resultado, el resto obtiene menores beneficios y su influencia es escasa en las decisiones públicas. En palabras de Díaz, “respecto del poder, el vecino aparece más bien como un cliente o consumidor de bienes y servicios sociales. Pero poco o nada parece tener que decir respecto de las opciones públicas del gobierno local al que se encuentra sometido” (Díaz, 2008, p. 112). En este sentido, la promesa constitucional de la mayor realización espiritual y material posible de cada uno de los integrantes de la comunidad nacional (art. 1 inc. 4º) aparece distante en la realidad. Frente a este problema, surge el desarrollo de las políticas de descentralización como una técnica de distribución de competencias, que persiguen limitar los efectos negativos de la forma de Estado unitario que posee nuestra estructura política (Paredes, 2015, p. 63-64). De hecho, se consagra como una base de la institucionalidad en el artículo 3, junto con consagrarse el principio del desarrollo equitativo y solidario entre

9. El ámbito local ha sido poco trabajado en los estudios de gobierno, en comparación con el ámbito nacional. Por ejemplo, John Loughlin explica cómo los cambios en el alcance del Estado-nación implican desafíos para la democracia. En efecto, debido a la presión desde “arriba”, por el fenómeno de la globalización y la creación de entidades supra-nacionales, como la Unión Europea, los gobiernos nacionales han debido modificar sus competencias y expectativas, lo que impacta en la forma cómo la ciudadanía interpreta la legitimidad del sistema democrático. Sin embargo, agrega este autor, esas consecuencias no han sido examinadas adecuadamente a un nivel sub-nacional. J. Loughlin (2001, p. 3-4).

los distintos niveles de organización territorial consagrados en nuestro sistema político: regiones, provincias y comunas.

Las reformas descentralizadoras se pueden apreciar también en el resto de América Latina. Uprimny (2011, p.118) señala que este fortalecimiento se ha traducido en la ampliación del número de funcionarios locales electos por votación popular, el traslado de competencias a los gobiernos locales y el reforzamiento en cuanto a recursos monetarios para el cumplimiento de las tareas de las autoridades locales. Considerando estos antecedentes, el Estado chileno manifiesta unos niveles atávicos de centralismo. De hecho, se trata del país que posee menos desarrollos descentralizadores en la OCDE. Adicionalmente, comparando nuestro país con Latinoamérica, se aprecia que es el único que no elige a través de elección popular a sus autoridades regionales¹⁰. Respecto de esto último, la nueva regulación del artículo 111 de la Constitución dispone la elección directa de los intendentes, denominados de ahora en adelante “gobernadores regionales” (en virtud de la modificación realizada por la ley de reforma constitucional N° 20990). Sin embargo, conforme al inciso primero de la disposición vigésimo octava transitoria, la primera elección se verificará en la oportunidad que señale la ley orgánica constitucional que regule esta materia y una vez promulgada la ley que establezca un nuevo procedimiento de transferencia de las competencias que el Presidente de la República entregue a los gobiernos regionales. A la fecha de entrega de este capítulo, dichas normas no han sido promulgadas ni publicadas, por lo que no es posible tener certeza acerca de la elección directa del ejecutivo regional en el año 2017¹¹.

Considerando este escenario, si bien el tema de la “descentralización” se encuentra instalado en la agenda desde hace varias décadas, solo se podría hablar del comienzo normativo de este proceso recién en 1992, cuando se establece la elección popular de las autoridades municipales (Pressacco, 2012, p. 67). De acuerdo con el informe final, elaborado por la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el desarrollo local¹², es necesario –institucionalmente hablando- la construcción de un

10. Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014, p. 15).

11. Se trata de la indicación sustitutiva al proyecto de ley que modifica la ley N° 19175, profundizando la regionalización del país, de fecha 16 de enero de 2015 y tramitada en el boletín N° 7963-06. A la primera quincena de agosto de 2017, este proyecto se encuentra en Comisión mixta, por rechazo de las indicaciones realizadas en la Cámara de Diputados.

12. En adelante, la “Comisión Asesora Presidencial”.

“Estado descentralizado”, que si bien se enmarca dentro de las reglas de un Estado unitario, persigue la transferencia progresiva de competencias desde el Gobierno Central a los gobiernos locales. Además, se propone el incremento de los mecanismos de participación ciudadana en la esfera local, a través por ejemplo del fortalecimiento de plebiscitos municipales y la creación de plebiscitos regionales.

En cuanto al primer punto, se propone el traspaso de competencias, servicios y programas públicos desde los ministerios y organismos centrales a gobiernos regionales y municipalidades. La lógica que está detrás de esta medida es aquella que inspira la doctrina europea de la subsidiariedad¹³. Lo que persigue esta institución es otorgar una regla de distribución de competencias entre los distintos niveles decisorios en la Unión Europea (o entre las jurisdicciones nacionales y la Corte Europea de Derechos Humanos)¹⁴, a través de un criterio de cercanía; es decir, que las decisiones sean tomadas por los organismos que se encuentren más cerca de los vinculados por esa resolución. Un efecto de la aplicación de este principio es que ubica la carga de la argumentación en quienes buscan centralizar la autoridad (Føllesdal, 2013, p. 50-52). La propuesta de la Comisión Asesora Presidencial se encuentra en la misma vereda. En efecto, se refiere a ella como la “subsidiariedad territorial”, señalando que “cada función pública debe radicarse en aquel nivel donde esta se ejerce igual o mejor, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional. Ello implica que solo aquellas funciones que no pueden ser asumidas adecuadamente por el nivel local o regional deben recaer en la competencia del gobierno central”, (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014, p. 17).

Respecto del fortalecimiento de mecanismos de participación, junto con valorar la existencia de los plebiscitos en el ámbito comunal, la Comisión propone explorar la realización de plebiscitos regionales (considerando las nuevas y futuras atribuciones de los gobiernos regionales), la posibilidad de consagrar en nuestro país el referendo revocatorio de

13. Nótese que esta doctrina de la subsidiariedad no corresponde a lo que en la doctrina chilena tradicional de la Constitución de 1980 se ha denominado como el “principio de subsidiariedad”, que consistiría en una limitación a los actos legales o administrativos que pretendan autorizar la intervención del Estado empresario.

14. En el caso del sistema regional europeo de derechos humanos, el Protocolo N° 15 introdujo una referencia al principio de subsidiariedad en el Preámbulo del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Spielman (2014, p. 56-57).

autoridades regionales y locales, e incluso de cierta normativa que sea dictada en el ámbito local. Con estas medidas, se llevaría a cabo un control más directo y permanente por parte de la ciudadanía, y se posibilitaría la construcción de una “descentralización participativa” (Ibíd., p. 93-96) (Ibíd., p. 99-103). Ello es importante, pues a mi juicio no es posible completar el proceso de descentralización si no se contemplan mecanismos fuertes de participación ciudadana.

Asimismo, el ámbito local cumple una función primordial en el desarrollo de la democracia participativa. En este sentido, Mill (2010, p. 273) concebía a las instituciones administrativas locales como el instrumento principal de educación política ciudadana. Así, lo local puede ser entendido como un escenario donde las innovaciones democráticas pueden funcionar como mecanismos de fortalecimiento de la participación, pues se trata de un espacio en el que es más probable su prueba y utilización (Rosanvallon, 2008, p. 25-26). En Chile esta hipótesis es también aplicable, pues las municipalidades cumplen un importante rol en la promoción de la participación, sin perjuicio de las evaluaciones críticas que se mencionaron más arriba. Al menos el diseño institucional de la participación local contempla herramientas importantes en nuestro Derecho, que se han fortalecido luego de la publicación de la ley N° 20500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades¹⁵ establece la obligatoriedad de dictar una ordenanza de participación ciudadana. Adicionalmente, se contempla la existencia del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, cuyas funciones principales se contemplan en el artículo 94. Ellas consisten en pronunciarse dentro de quince días de los presupuestos de inversión, del plan communal de desarrollo y sobre las modificaciones al plan regulador informados por el alcalde; pronunciarse en el mes de marzo respecto de la cuenta pública del alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales, así como sobre las materias de relevancia comunal que hayan sido establecidas por el concejo; y posee legitimidad activa para interponer reclamos de ilegalidad municipal.

El otro tipo de herramientas relevantes de participación en el ámbito local se refiere a los plebiscitos y consultas municipales. Si bien ambas implican la participación directa de la comunidad, se diferencian en que

15. En adelante, “LOCM”.

solo en los primeros resulta obligatorio su resultado, cumpliéndose ciertos requisitos formales. Respecto de las consultas, tal como lo dispone el artículo 118 de la Constitución, este mecanismo es no vinculante. Su utilización ha sido recurrente en la práctica chilena. Entre 2002 y 2012 se llevaron a cabo 30 consultas (Altman, Agüero, & Salas, 2014, p. 211-213). Posteriormente, se puede mencionar el caso de la consulta ciudadana de la comuna de Santiago del año 2014¹⁶. Con el objetivo de presentar una explicación con mayor detalle, y presentar propuestas concretas, este trabajo se concentrará solamente en el plebiscito municipal, por lo que los demás mecanismos de participación local no serán considerados para estos efectos.

4. PROPUESTA PARA LA PROFUNDIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN A NIVEL LOCAL: EL FORTALECIMIENTO DE LOS PLEBISCITOS MUNICIPALES

El plebiscito municipal, desde el punto de vista teórico, cumple con los objetivos de fortalecimiento de la participación señalados más arriba. Sin embargo, su regulación es deficitaria desde esta perspectiva. Por ello la discusión sobre una nueva Constitución representa una oportunidad para reflexionar sobre los mecanismos de participación en el ámbito local, y especialmente respecto de la mejora en el diseño institucional del referéndum local. A continuación se analizará este mecanismo desde un punto de vista normativo, y a propósito de las experiencias que se han desarrollado en Chile, se mencionarán algunos problemas y posibles mejoras para su provechosa utilización, dentro de un contexto de descentralización participativa y democrática.

4.1. Regulación

Esta institución es de reciente data en nuestro Derecho, pues se incluye en el ámbito local tras la reforma constitucional de 1991, a través de la

16. Algunos resultados a las preguntas pueden revisarse en <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/10/19/685851/consulta-ciudadana.html> y <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/10/680-601174-9-consulta-ciudadana-en-santiago-mayoria-prefiere-que-cerro-santa-lucia-continue.shtml> [fecha de visita 26 de septiembre de 2015].

ley N° 19097, que tiene por objetivo democratizar el régimen legal de los municipios, modificando además el modo de designación del alcalde (elección popular directa)¹⁷ y creando nuevos órganos, como el Consejo Económico y Social y el Concejo municipal, compuesto este último por los denominados concejales, que también son elegidos directamente por la ciudadanía (Díaz, 2008, p. 109-110). La posibilidad de plebiscitos municipales se encuentra expresamente consagrada a nivel constitucional. Así lo dispone el artículo 118 inc. 5º, que entrega a la ley orgánica la regulación de las consultas no vinculantes y los plebiscitos. De esto último se encarga el párrafo 3º del título IV de la LOCM. Señala el artículo 99 de dicho texto legal que es función del alcalde someter a plebiscito la decisión acerca de ciertas materias de competencia municipal, de acuerdo con el procedimiento establecido en este párrafo, o en subsidio a lo dispuesto por la ley N° 18700.

En cuanto a su iniciativa, la regulación actual establece una legitimación activa amplia, pues permite que todos los actores del gobierno comunal puedan proponer la realización de un plebiscito, e incluso la propia ciudadanía. Así, pueden convocar a plebiscito comunal el alcalde con acuerdo del concejo, dos tercios del mismo concejo o la ciudadanía. En el caso del alcalde, se establece que debe contar con el acuerdo del concejo. Esta exigencia de compromiso entre ambas instituciones se debe a la estructura de gobierno de la municipalidad, pues en los aspectos más importantes de las decisiones locales, el sistema requiere el acuerdo entre ambos órganos. En cuanto a los concejales, poseen iniciativa para convocar a plebiscito luego de la reforma constitucional de 1997 (por ley N° 19526). Posteriormente, la ley de reforma constitucional N° 20568 entrega también la facultad a los dos tercios de los integrantes en ejercicio del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, ratificada por los dos tercios de los concejales en ejercicio. Respecto de la atribución de la ciudadanía, se requiere el 10% de los ciudadanos

17. La historia del gobierno local puede ser leída como un avance hacia su fortalecimiento y democratización, tal como está ocurriendo en este momento con el gobierno regional. Así, la ley N° 11860 establecía la institución del alcalde, pero con atribuciones muy disminuidas debido a la excesiva injerencia de las corporaciones edilicias. Posteriormente, con el decreto ley 25, de 1973, las corporaciones edilicias son disueltas y todas las facultades municipales se concentran en el alcalde, aunque este es nombrado por la dictadura. Con la ley N° 18685, de 1976, se mantiene la dependencia absoluta del alcalde al Ejecutivo, creándose además los consejos de desarrollo comunal. Recién con la reforma constitucional de 1989, los alcaldes y concejales comenzarán a ser elegidos democráticamente.

que votaron en esa comuna en la última elección municipal. Este es un cambio producido por la ley N° 20568, pues si bien previamente se exigía el mismo porcentaje, este correspondía al de personas inscritas en los registros electorales de la comuna al 31 de diciembre del año anterior. Como requisito formal, se exige que los ciudadanos deberán concurrir con su firma ante notario público u oficial del Registro Civil (Ley N° 18.695, 2006, Art. 100).

Una vez recibida oficialmente la solicitud de los ciudadanos o del concejo, de los miembros del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, o del acuerdo del concejo, el alcalde dictará antes de los diez días siguientes un decreto para convocar al plebiscito, que deberá ser publicado dentro de los 15 días siguientes a su dictación en el Diario Oficial y en un periódico masivo en la comuna, y difundido mediante avisos fijados en la sede comunal y en otros lugares públicos (Ibíd., Art. 101). La votación plebiscitaria se celebrará ciento veinte días después de la publicación de dicho decreto si ese día corresponda a un domingo. Si así no fuere, ella se realizará el domingo inmediatamente siguiente¹⁸. Una vez realizado, su resultado solo será obligatorio si vota en él más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna (Ibíd., Art. 101).

Las materias sobre las que procede un llamado a plebiscito se refieren a materias propias del ámbito local, relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal (Ibíd., Art. 99).

4.2. Apreciación empírica de los plebiscitos locales: algunos problemas y posibles soluciones

A pesar de la relativa simpleza que posee la regulación de la institución del plebiscito comunal, y su amplia legitimación para solicitarlo, su utilización ha sido muy escasa en nuestro país. De hecho, tan solo se ha realizado en cuatro ocasiones, en las comunas de Las Condes (1994), Zapallar (2003), Vitacura (2009) y Peñalolén (2011). Posteriormente, en

18. La ley 20568 amplió los plazos para la realización de esta consulta popular, pues antes esta se debía realizar entre los 60 y 90 días siguientes a la publicación del decreto en el Diario Oficial. Art. 101 ley N° 18695.

2014, el concejo municipal y el alcalde de la I. Municipalidad de Coronel pretendieron realizar un plebiscito comunal acerca de la posibilidad de la instalación de centrales termoeléctricas en la comuna (EcoCoronel, miércoles 11 de junio de 2011). Sin embargo, la Contraloría rechazó esa posibilidad pues afectaría la garantía fundamental del artículo 19 N° 21 de la Constitución. A mayor abundamiento, la Contraloría señaló que “es dable indicar que para que sea procedente una consulta local como la analizada, es fundamental verse sobre un hecho futuro eventual, no pudiendo afectarse, a través del aludido mecanismo, en general, situaciones jurídicas consolidadas que alcancen a derechos de terceros, como ocurriría en el caso en comento, en el que se pretende el cierre y traslado de plantas termoeléctricas en funcionamiento”¹⁹.

Sin perjuicio de la escasez de experiencias, es posible sacar importantes lecciones de esos casos, que se refieren a la regulación y la práctica, lo que a su vez permite plantear algunas mejoras. En primer lugar, es destacable su existencia pues se trata de una oportunidad en la que la ciudadanía puede expresar directamente su opinión sobre una materia, que en este caso tendrá directa relación con la comunidad local. Ello es positivo en contextos de escasez de expresión de la voluntad popular, debido a los bloqueos constitucionales mencionados más arriba. Adicionalmente, es valioso que su diseño constitucional y legal lo considere como obligatorio. Efectivamente, tal como se ha explicado desde una perspectiva general, resultan más apropiados al contexto de una sociedad democrática aquellos referéndums que implican un sometimiento de la autoridad a la voluntad popular, que otros que se establecen como no vinculantes (Altman, 2010) (Tiernev, 2012). Con esta modalidad, entonces, la participación adquiere un carácter efectivo, pues lo decidido por la mayoría es realmente aplicado.

Ahora bien, la constatación de que los plebiscitos que han tenido ocasión en Chile se han desarrollado solo en comunas que cuentan con mayores recursos, plantea una primera interrogante: ¿por qué no se han desarrollado en otros lugares? Por supuesto esta es una pregunta cuya respuesta depende de muchos factores sociales, políticos y económicos. Para arribar a una opinión sólidamente fundamentada se requeriría de un estudio empírico que excedería el sentido de este trabajo. Pero sí es posible advertir que probablemente el factor presupuestario puede

19. Dictamen N° 44233 de 2014.

desincentivar este tipo de iniciativas. En efecto, no se debe olvidar que los plebiscitos, como votaciones que son, cuestan dinero y, se puede agregar, cuestan mucho dinero (Díaz, 2008, p. 110). A diferencia de lo que ocurre en otras latitudes, como en el Reino Unido, el presupuesto al cual se imputa el financiamiento de un plebiscito municipal es precisamente el de la propia municipalidad. Este problema es una de las denuncias que hace la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización (2014, p. 95). Lo cuestionable de esta autofinanciación es que el interés de llevar a cabo este proceso se puede traducir en un problema relativo al costo de realizarlo. Es presumible por tanto que en comunas donde no existan recursos suficientes, estas iniciativas sean secundarias respecto de otras necesidades (al menos cuando lo proponen alcaldes o concejales). Y es importante este problema, pues como explican Holmes y Sunstein (2000, p. 14), no debe olvidarse que los derechos cuestan, y por ello podría decirse que la libertad depende de una acción estatal vigorosa. En resumen, para que el ejercicio de derechos de participación sea efectivo en nuestras sociedades, se requiere que sean considerados como parte del presupuesto central. Frente a este problema, en la experiencia comparada se ha planteado una solución que podría utilizarse en nuestro país: en Inglaterra, como parte de una ola modernizadora y de innovación en los mecanismos democráticos, durante la década de los '90 se decidió promover la participación a través de plebiscitos, destinando un fondo especial para ello²⁰.

El segundo problema que se aprecia de estos casos tiene que ver con el proceso para llegar al plebiscito, es decir, con algunos aspectos que se han presentado en el desarrollo de estos mecanismos y que aparecen contradictorios con el espíritu que inspira la creación y utilización de estas innovaciones en el sistema democrático. Para esto es interesante

20. Específicamente, en cuanto a los referéndums locales, la normativa británica contempla dos tipos: no vinculantes y decisarios. Los primeros (denominados "consultas") proceden como regla general pues se dispone que "las autoridades deben dar los pasos razonables para consultar a los electores locales y a otras personas interesadas", incluso para aquellas materias que exigen referéndum (Diez, 2010, p. 470). Los referéndums son métodos de búsqueda de la opinión ciudadana cuyos resultados son de carácter decisario o vinculante para la autoridad. De acuerdo con la normativa inglesa, los hay de tres tipos: (i) por petición; (ii) por indicación o dirección; y (iii) por orden del secretario de Estado. En todos estos casos, la forma de adopción de la decisión es por mayoría simple (Breuillard, 2011, p. 173-183). Hasta el año 2010 se habían realizado 37 referéndums acerca de la posibilidad de establecer un alcalde elegido directamente, pero solo un tercio ha sido aprobado (Diez, 2010, p. 472).

observar el caso del plebiscito de la comuna de Peñalolén²¹. El surgimiento de esta iniciativa se debe al Consejo de Movimientos Sociales de Peñalolén, motivado por una deliberación respecto del uso del suelo. Para ello, se requería contar con al menos el 5% de los votantes de la comuna, lo que se consiguió con éxito. Sin embargo, el proceso no se desarrolló en los términos diseñados en su origen por la comunidad, pues la autoridad edilicia de la época sustituyó las tres preguntas inicialmente propuestas por una sola, respecto de las modificaciones al Plan Regulador Comunal. Así, la pregunta que finalmente apareció en la papeleta fue: “¿Aprueba o rechaza la propuesta de modificación de Plan Regulador de Peñalolén?”. De todas formas, la consulta dio por ganadora a la opción “No”, con lo que se desestimaron las propuestas anunciadas por el municipio, lo que fue visto como un triunfo por parte de los movimientos sociales que abogan por un más racional uso del suelo y un mejor ordenamiento territorial en la ciudad (Silva, 2014, p.168).

Respecto del problema de la pregunta, se puede interpretar la transformación de la consulta sometida a la población por parte de las autoridades locales como un caso en que la iniciativa original de los vecinos fue cooptada, con el objeto de medir el éxito de la gestión del alcalde. Si bien finalmente en este caso la lectura del resultado fue negativo para la autoridad, este tipo de situaciones demuestra que una deficiente regulación de la institución de los plebiscitos locales puede afectar su potencial como elemento profundizador de la democracia. Por ello es importante clarificar qué tipos de plebiscitos son convenientes para el fortalecimiento democrático, pues es posible distinguir diversas categorías atendiendo a factores tales como si son requeridos por la ley en ciertos casos, si son vinculantes para la autoridad, y quién los puede proponer (Altaman, 2010, p 11). Así, se requiere una mejora en la regulación de plebiscitos que sean obligatorios y que no puedan ser controlados por quien ejerce el poder local, cuando provienen de la propia ciudadanía. Adicionalmente, se deben establecer reglas que permitan y aseguren la deliberación previa al acto plebiscitario, garantizando de este modo una participación pluralista en la decisión.

21. Este plebiscito se llevó a cabo el 11 de diciembre de 2011 y, tal como lo señala la Constitución y la ley, tuvo un carácter oficial, vinculante y obligatorio, controlado por el Servicio Electoral y certificado por el Tribunal Calificador de Elecciones.

5. CONCLUSIONES

Como señala el Consejo de Europa, los mecanismos que permiten la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones, tales como el plebiscito comunal, son complementarios y fortalecen a la democracia representativa, pues refuerzan la legitimidad de la democracia y de las decisiones políticas, aumentan el *accountability* de las instituciones representativas e incrementan la apertura y transparencia del proceso de toma de decisiones (Breuillard, 2011 p.74). Es por ello que los Estados debieran consagrar y fomentar el uso de este tipo de instituciones, así como otros mecanismos que promueven la participación ciudadana, tanto por parte de los órganos públicos como de la ciudadanía. En nuestro país ello es crucial, considerando el déficit democrático que se aprecia en nuestro sistema constitucional y el lento proceso de descentralización, tanto en materia política como económica.

El desafío en el contexto chileno consiste en cómo conciliar esas pretensiones con un mecanismo que, si bien parece de sencilla aplicación, ha sido utilizado en contadas situaciones, en las cuales se han apreciado algunos problemas. En efecto, tanto la regulación como la práctica de los plebiscitos municipales en Chile ha mostrado deficiencias en cuanto al diseño del proceso para llegar finalmente a la pregunta que aparecerá en el voto, y debido a la falta de presupuesto para su realización. Para ello debiera contarse con una regulación que distinga los diversos tipos de plebiscitos y fomente aquellos que representan un efectivo potencial para el fortalecimiento de la democracia. En cuanto al problema relativo a los recursos, podría seguirse el ejemplo del sistema británico, donde el gobierno central destinó fondos especiales para el fomento de la participación ciudadana local y la realización de plebiscitos. Pero además podría profundizarse el uso de estos mecanismos con la inclusión de plebiscitos en el espacio regional y considerar la idea del “referéndum revocatorio” propuesta por la Comisión Asesora Presidencial, pues es manifestación de un control más directo y permanente de la ciudadanía, no solo de las personas que están en el cargo, sino que también de las normas jurídicas que se han dictado.

Sin perjuicio de lo anterior, no es posible concebir que solo con una buena regulación constitucional y legal basta para promover este tipo de prácticas. Se puede argumentar que en Latinoamérica ha existido una curiosa y excesiva confianza en las palabras de la Constitución, pero que resultan letra muerta o dormida debido a largos períodos de inaplicación

(Gargarella, 2011, p. 96-98). Por ello es necesario que el Estado fomente una cultura de mayor participación, a través de la construcción de un *ethos* que facilite la inclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos. En efecto, esa construcción de mayor participación es necesaria pues ningún sistema de gobierno funciona adecuadamente si no es a través de su identificación con la ciudadanía (Bellamy, 2007, p. 6). Como se mencionó al comienzo de este trabajo, presenciamos un malestar de la democracia en las sociedades occidentales. En Chile, además, se produce una falta de legitimidad del sistema político producto de los bloqueos constitucionales al poder soberano de la mayoría. Esas situaciones requieren urgentes medidas de solución, que si no son encauzadas a través de la construcción de una comunidad política participativa, con el tiempo pueden dar lugar a una falta de legitimidad del sistema en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- Altman, D. (2010). *Direct Democracy Worldwide*. New York: Cambridge University Press.
- Altman, D., Agüero, S., y Salas, V. (2014). Municipalidades, ciudadanos y democracia directa en Chile: esbozos de una relación fluida. En A. Lissidini, Y. Welp, y D. Zovatto (Eds.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia participativa en América Latina* (pp. 195-229). D. F.: Universidad Autónoma de México.
- Atria, F. (2013). *La Constitución tramposa*. Santiago: Lom Ediciones.
- Bellamy, R. (2007). *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Breuillard, M. (2011). Local direct democracy in Britain: citizens' empowerment or political cosmetics? En Schiller, T. (Ed.), *Direct democracy in Europe*. Nueva York: Springer VS – Verlag, pp. 173-183.
- Cofré Pérez, L. (2014) Fortalecimiento de las asociaciones de consumidores y del Servicio Nacional del Consumidor. Comentario al proyecto de ley de modificación de la Ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores (Boletín N° 9369-03). *Revista de Derecho. Escuela de Postgrado*, 5, 407-438, pp. 408-414.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo. Disponible en: http://descentralizacion.cl/?wp-fb_dl=78 [fecha de visita 5 diciembre 2014].
- Cordero Vega, L. (2012). Corte Suprema y medio ambiente ¿por qué la Corte está revolucionando la regulación ambiental? En Couso, J. (Ed.), *Anuario de Derecho Público 2012*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 359-375.
- Díaz, I. (2008). Chile: el gobierno local. En Cienfuegos, D. (Ed.), *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica*. D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 95-146.
- Diez, S. et al. (2010) Reino Unido. En Velasco, F. (director), *Gobiernos locales en Estados Federales y Descentralizados: Alemania, Italia y*

Reino Unido. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, pp. 363-500.

- Føllesdal, A. (2013). The principle of subsidiarity as a constitutional principle in international law. *Global Constitutionalism*, 2(1), 37-62.
- Galli, C. (2013). *El malestar de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gargarella, R. (2011). Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina. En Rodríguez Garavito, C. (coordinador), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento político del siglo XXI* (pp. 87-108). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Goodin, Robert E. (2008). *Innovating democracy: democratic theory and practice after the deliberative turn*. New York: Oxford University Press.
- Holmes, S.; Sunstein, C. R. (2000) *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W.W. Norton.
- Loughlin, J. (2001). Introduction. The transformation of the democratic state in Western Europe. In J. Loughlin (Ed.), *Sub-national democracy in the European Union. Challenges and Opportunities* (pp. 1-33). New York: Oxford University Press.
- Loughlin, M. (1996). *Legality and locality the role of law in central-local government relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Mill, J. S. (2010). *Considerations on Representative Government*. Cambridge University Press.
- Paredes Paredes, F. (2015). Constitución, poder y territorio: la forma jurídica del Estado chileno. En J. Bassa Mercado, J. C. Ferrada Bórquez, y C. Viera Álvarez (Eds.), *La Constitución chilena: una revisión crítica a su práctica política* (pp. 57-75). Santiago: LOM Ediciones.
- Pressacco, C. (2012). *Gobiernos locales en América Latina*. Santiago: RIL editores.
- Pressacco, C. (2013). Balance de los mecanismos de participación ciudadana a nivel local en Chile. En G. De La Fuente y D. Mlynarz (Eds.), *El pueblo unido... mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile* (pp. 67-91). Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

- Przeworski, A. (2010). *Democracy and the limits of self-government*. New York: Cambridge University Press.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy: politics in the age of distrust*. New York: Cambridge University Press.
- Silva Jiménez, A. (2014). Participación Ciudadana a nivel local: plebiscitos comunales y elección directa de Consejeros Regionales. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 5(3), 165-178.
- Spielmann, D. (2014). Whither the Margin of Appreciation? *Current Legal Problems*, 67(1), 49-65.
- Tierney, S. (2012). *Constitutional referendums: The theory and practice of republican deliberation*. Oxford: Oxford University Press.
- The Economist (2015). When the tide goes out; The Latinobarometro poll. *The Economist*, 416, 36-37 [26 de septiembre de 2015].
- Uprimny, R. (2011). Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos. En Rodríguez Garavito, C. (coordinador). *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pp. 109-137.
- Villagrán Abarzúa, M. (2013). Fortalecimiento de la participación ciudadana en el ámbito local desde un punto de vista normativo. En R. Israel Zipper y M. Villagrán Abarzúa (Eds.), *Para un Chile más justo: ideas para fortalecer las regiones y las comunas* (pp. 43-53). Santiago: RIL Editores.
- EcoCoronel. (Miércoles 11 de junio 2011). Coronel realizaría inédito Plebiscito Comunal por Termoeléctricas. Recuperado <http://www.ecoronel.cl/2014/06/coronel-realizaria-inedito-plebiscito-comunal-por-termolectricas/> (26 de septiembre de 2015).

CAPÍTULO 07

ADAPTÁNDOSE A UN CHILE
CAMBIANTE: EL MUNICIPIO Y EL
ROL DE LA TECNOLOGÍA

Ricardo Israel Zipper

ADAPTÁNDOSE A UN CHILE CAMBIANTE: EL MUNICIPIO Y EL ROL DE LA TECNOLOGÍA

Ricardo Israel Zipper¹

RESUMEN

La apuesta por la innovación constituye el factor fundamental para la adaptación de los municipios a las transformaciones que trajo consigo la llegada del siglo XXI. En este sentido, Internet y las nuevas plataformas de comunicación, como las redes sociales, son las herramientas más importantes para pensar y llevar a la práctica una nueva manera de hacer del trabajo municipal un trabajo más visible, cercano a la ciudadanía, exigente y de calidad. Mediante encuestas y entrevistas a lo largo del país, se ha comprobado que la imagen de Chile como una Nación que se dirige al desarrollo parece no tener sentido para la ciudadanía, pues esta demanda más inclusión y participación en la toma de decisiones políticas. En el actual escenario político de desconfianza, es destacable que las personas confíen en los municipios como la primera instancia para resolver sus necesidades. Esa confianza podría aumentar gracias al proceso de trasformación de los medios de comunicación en su relación con las políticas actuales.

1. Ricardo Israel Zipper es Doctor (Ph.D) y Master en Ciencia Política, Universidad de Essex, Inglaterra. Abogado, Universidad de Chile. Licenciado en Derecho, Universidad de Barcelona (España). Académico con una dilatada experiencia en el área de la Ciencia Política, la Gestión Pública y el Derecho. Es autor de libros publicados tanto en Chile como en el extranjero. Excandidato presidencial (2013) por el PRI, Partido Regionalista de los Independientes.

Palabras clave: municipalidades, gestión municipal, innovación, comunicación y tecnología.

1. INTRODUCCIÓN

Con el inicio del siglo XXI se gestaron una serie de transformaciones a nivel mundial. Una de estas transformaciones se refiere al avance de la tecnología y la digitalización, la extensión global de la telefonía móvil y de las redes sociales, fenómenos que forman parte de lo que se ha denominado la *era de la información*. Así se ha forjado un escenario de hiperconectividad caracterizado principalmente por su inmediatez y bajo costo. De esta manera, se ha ampliado el acceso a la información sobre los múltiples acontecimientos que están ocurriendo tanto a nivel nacional como internacional.

Junto con esta revolución de la información y las comunicaciones, en el siglo XXI el mundo ha sido testigo de las transformaciones que está enfrentando el mercado financiero luego de la crisis global de 2008. En la actualidad, la incertidumbre sobre la estabilidad de los mercados se ha extendido por el mundo, situación que se explica a partir de la interdependencia que existe entre los países como consecuencia de su creciente intercambio comercial. A esto se suma, además, la configuración de un mercado laboral cada vez más incierto, exigente y competitivo debido a la masiva incorporación de profesionales y técnicos, y la necesidad de desarrollar nuevas competencias para desenvolverse en ambientes que han adoptado más y mejores tecnologías.

Otra de las transformaciones se sitúa en el ámbito de la cultura. El desarrollo de las tecnologías de la información y la extensión del intercambio comercial ha acortado las distancias y desdibujado las fronteras, situación que alentó el intercambio entre culturas distintas y distantes. De este modo, muchas ideas, tradiciones, símbolos y objetos culturales que antiguamente eran ajenos, hoy en día parecen ser cada vez más familiares. Sin embargo, este intercambio, que a simple vista pareciera positivo, ha traído consigo un debilitamiento de las identidades culturales, desarrollándose una reacción contraria que, en este caso, apunta a la conservación y resguardo de las tradiciones locales, ya que el intercambio cultural pasó a ser visto como una amenaza.

Finalmente, las transformaciones también han impactado a nivel político. Desde fines del siglo XX, sobre todo a partir del siglo XXI, se ha podido observar un cambio en las formas tradicionales de hacer política conforme ha cambiado también la mirada que la misma ciudadanía tiene de ella. En este sentido, las clásicas distinciones entre Estado y sociedad civil, y entre lo público y lo privado, han perdido valor para interpretar la realidad del quehacer político. La política, en efecto, ha dejado de ser la instancia máxima de regulación social, puesto que la acción de los gobiernos perdió su marco acostumbrado a medida que el mercado y otros actores no convencionales (como las organizaciones no-gubernamentales, las transnacionales, los organismos internacionales e incluso los movimientos sociales) ampliaron y consolidaron en mayor o menor medida su influencia en los procesos de tomas de decisiones. Todo esto terminó poniendo en entredicho el papel tradicional de la política y el Estado como instancias privilegiadas de representación y coordinación (Lechner, 1995).

Las transformaciones recién descritas han impactado en mayor o menor medida a muchos países. La expansión de la telefonía móvil y las redes sociales, el impacto en los niveles y calidad del empleo y la necesidad de más técnicos y profesionales para desempeñarse en el mundo laboral; la importación de costumbres culturales foráneas, la llegada de inmigrantes en búsqueda de mejores oportunidades, la irrupción de movimientos sociales cada vez más amplios, la conformación de nuevas plataformas virtuales de organización social y el desprestigio del quehacer político, son solo algunos de los fenómenos que caracterizan la situación nacional y que, efectivamente, guardan relación con el conjunto de transformaciones globales.

¿Qué rol les cabe a los municipios en este actual escenario? ¿Qué tan preparados están para adaptarse a él? Ambas son preguntas fundamentales, considerando que las transformaciones en curso han alterado para bien o para mal la vida cotidiana de chilenos y chilenas y que, además, los municipios son las instituciones políticas más próximas a la realidad social, lo que las transforma en actores clave para enfrentar este proceso de cambios. Por esto mismo, en el presente capítulo se abordarán las transformaciones a las que deberían adaptarse las actuales gestiones municipales. También se explicarán los lineamientos que se debiesen considerar en dicha adaptación y se ofrecerán algunas sugerencias para que dichos lineamientos se lleven a la práctica.

2. LA SITUACIÓN POLÍTICA DE CHILE EN EL SIGLO XXI

El Informe de Desarrollo Humano 2015, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), da cuenta de varios aspectos que caracterizan la situación actual de Chile y que están en línea con el acontecer internacional. Mediante encuestas y entrevistas a lo largo del país, se constató, por ejemplo, que la imagen de Chile como una nación que se dirige al desarrollo parece no tener sentido para la ciudadanía, y que los indicadores que lo sitúan a la cabeza del continente latinoamericano no son necesariamente significativos para las personas y sus vidas cotidianas (PNUD, 2015: 20).

A partir de esto, en el informe se afirma que Chile atraviesa por un periodo en el que las instituciones en general están desafiadas, sobre todo respecto del tipo de vínculo que construyen con los ciudadanos (PNUD, 2015: 31). Ya en 2012, en este mismo tipo de informe, se planteaba lo siguiente: “Chile experimenta hoy un importante desencuentro entre los cambios de la vida social y su procesamiento institucional [...] así las instituciones pierden aceleradamente su legitimidad y los individuos ven crecer su incertidumbre y malestar” (PNUD, 2015: 32). Sobre esta base, el reciente informe de 2015 plantea que:

[...] hoy los parámetros tradicionales con los que se evalúan las instituciones también se están transformando; la eficiencia se tensiona con la legitimidad y los criterios jurídicos con los ético-morales. Este desencuentro no resulta de un bajo rendimiento objetivo de las instituciones. Por el contrario, en muchos planos ellas siguen dando muestra de su capacidad para generar condiciones suficientes en aras de alcanzar resultados de desarrollo satisfactorios. Lo que está en entredicho es la adecuación de esas formas institucionales al modo en que los ciudadanos se perciben a sí mismos y al tipo de relaciones sociales a que aspiran (PNUD, 2015: 32).

Esta percepción de distanciamiento entre las instituciones y los ciudadanos permitiría explicar el poco o nulo interés en la política que, de acuerdo con este informe, corresponde a la postura del 79% de la población (PNUD, 2015: 117).

Esta postura de desinterés puede demostrarse empíricamente si se analiza, por ejemplo, la trayectoria de la participación electoral (Ríos, Gaete y Sacks, 2015: 14), es decir, la cantidad de personas que efectivamente

mente acudió a sufragar en comparación con el total de personas que habilitadas para hacerlo. En este caso, una alta participación dará cuenta de un alto interés y, viceversa, una baja participación reflejará un bajo interés. Desde la primera elección de diputados en 1989, tras el retorno de la democracia, hasta la más reciente elección presidencial de 2013, la participación disminuyó hasta alrededor de la mitad. En aquella elección de 1989 la participación se cifró en un 86%, en cambio en la elección de 2013 alcanzó un 52% en primera vuelta y tan solo un 44% en segunda.

En el caso particular de las elecciones municipales, la participación disminuyó desde una cifra cercana al 79% en la primera elección de 1992 hasta alcanzar solo un 45% en la última elección de 2012. Entre cada elección municipal, la participación electoral fue disminuyendo en promedio un 6,8%, registrándose la mayor caída justamente entre la elección de 2008 y la última de 2012. De hecho, considerando todas las elecciones realizadas entre 1989 y 2013, las municipales son las que, en general, han registrado la mayor disminución en los porcentajes de participación electoral.

Dentro de las razones para no ir a votar en la última elección municipal de 2012, un 30% señaló que era porque la política no les interesaba; un 19% por motivos de salud, porque no contaban con el carnet de identidad o también porque estaban lejos de sus lugares de votación; un 13% señaló no acudir a las urnas porque simplemente no tenían ganas; un 12% porque creen que el voto no cambiará las cosas; y un 11% porque no les gustaba ninguna de los candidatos (PNUD, 2014: 250).

El desinterés en la política podría demostrarse también al momento de interrogar a la ciudadanía sobre el grado de confianza que expresa hacia distintas instituciones y actores del ámbito político. El VII Estudio Nacional de Transparencia, publicado por el Consejo Nacional para la Transparencia en febrero de 2016, dio cuenta de que un 91% de los chilenos y chilenas tiene poca o nula confianza en que los políticos puedan solucionar los problemas del país. Para los jueces, dicho porcentaje fue de un 81%, y para el caso de los parlamentarios en particular, y el de las autoridades políticas en general, fue de un 88%. Este estudio demostró, además, que tan solo un 11,3% de la ciudadanía cree que las instituciones orientan su actuar hacia el bien común y que un 10,5% las considera íntegras (Consejo Para la Transparencia, 2015).

En esta misma línea, la Encuesta de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos (CEP), publicada en noviembre de 2015, arrojó que un 72% de los chilenos y chilenas no se identifica o simpatiza con ninguno

de los dos principales bloques políticos, ChileVamos ni la Nueva Mayoría, así como tampoco lo hacen mejor los movimientos, grupos y partidos más pequeños. Este porcentaje ha ido en aumento, considerando que entre julio y noviembre de 2014 era de un 57%, luego en abril de 2015 fue de un 60% y después en agosto del mismo año ya alcanzaba el 65%. La encuesta permitió comprobar también que un 58% califica como mala o muy mala la situación política general de Chile, otro 35% como ni buena ni mala y solamente un 5% como buena o muy buena. Finalmente, se pudo demostrar, además, que un 32% califica como malo o muy malo el funcionamiento de la democracia en el país, porcentaje que equivale al más alto desde fines de 2010 (CEP, 2016).

Sobre la base de este escenario marcado por la desconfianza y desinterés en torno a la política, en el Informe de Desarrollo Humano 2015 anteriormente citado se planteó que:

Una característica esencial [...] de la cultura sobre lo político es el rechazo de las formas de decisión que no incluyen a los ciudadanos. La demanda de horizontalidad puede en parte entenderse como resultado de la crítica generalizada al político en tanto actor que no cumple con lo que, en opinión de las personas, debería realizar, esto es, gestionar las soluciones a los problemas del país. Al no hacerlo, es la ciudadanía la que debe asumir este vacío que dejan los políticos y hacerse cargo de las soluciones a los problemas sociales. El único actor en el cual las personas pueden confiar serían ellas mismas, con la consiguiente valoración y justificación de las decisiones horizontales (PNUD, 2015: 133).

Sin embargo, a pesar de que la ciudadanía demande más inclusión y participación en los procesos de toma de decisiones políticas, el informe demuestra que la situación de chilenos y chilenas es paradójica, considerando que “el involucramiento ciudadano se enfrenta a una debilidad del sentido de lo colectivo”, lo que equivale a afirmar que “las personas evalúan las soluciones públicas solo desde el prisma del beneficio individual o familiar”. Esta percepción, según el informe, “es problemática pues oscurece la conexión entre el proyecto individual y las condiciones sociales que hacen viable su realización” (PNUD, 2015: 21).

Otro punto importante, quizás el más fundamental señalado en el Informe de Desarrollo Humano 2015, es que:

[...] Es claro que hoy ya no es posible sostener como se hacía a mediados de los noventa que las personas “no están ni ahí” con lo que sucede en el país, ni confundir el rechazo a la política con una indiferencia sobre lo que ocurre en la sociedad. Por el contrario, dado que les importa, las personas son cada vez más críticas con la sociedad en que viven y con las élites que la dirigen (PNUD, 2015: 18).

En definitiva, se puede concluir que el país atraviesa por un tiempo que invita a transformar la manera tradicional de hacer política. En la actualidad, chilenos y chilenas expresan su descontento frente a la institucionalidad, pero ese descontento no debe entenderse como una renuncia a la política, sino más bien como una actitud de rechazo a su arquitectura y a los modos tradicionales de hacer política, en particular a la verticalidad de la toma de decisiones y a la orientación elitista que se asume para enfrentar los problemas de carácter público. En síntesis, lo que está en juego en esta transformación de la política es la manera de propiciar la revaloración del bien común, la horizontalidad de la participación ciudadana y la generación de nuevos y mejores incentivos con el fin de que esta misma participación ciudadana se haga efectiva.

3. UN NUEVO MUNICIPIO PARA UN NUEVO CHILE: EL VALOR DE LA INNOVACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

De acuerdo con el Informe Auditoría a la Democracia, publicado en 2014 también por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un 81% de los chilenos y chilenas piensa que los municipios son las instituciones con mayor capacidad para resolver problemas locales que afectan a la ciudadanía (PNUD, 2014: 388). Más en detalle, este mismo informe demostró que, frente a un problema particular o comunitario, al primer lugar al que acuden las personas en busca de una solución es a “alguna oficina municipal”, en segundo lugar, al “alcalde de su comuna” y, en tercer lugar, a algún “concejal de su municipalidad”. Más atrás en el listado de preferencias se sitúan “alguna oficina del Estado”, el “diputado de su distrito”, “algún ministerio”, el “senador de su circunscripción”, el “gobernador de su provincia”, “algún partido político” y, en último lugar, el “intendente de su región” (PNUD, 2014: 389).

En este actual escenario político de desconfianza, es destacable que chilenos y chilenas consideren que los municipios son, a pesar de todo,

la primera instancia para resolver sus necesidades, lo que permite pensar con justa razón que debiesen ser también las primeras instituciones en adaptarse a esta nueva realidad política que enfrenta el país. Lo central, en este sentido, es resolver de qué manera podría hacerse efectiva esta adaptación. Entonces entra en juego el valor de la innovación y la participación. Es imperativo contar con mayor democracia local y relevar la necesidad de dotarles de mayor poder y rediseño institucional acorde a la modernidad y la sociedad actual (Lagos, 2016). Ahora bien, ¿por qué la innovación? Porque esta es importante para un desempeño exitoso de las personas y las organizaciones, ya que permite pensar en nuevas oportunidades de desarrollo y en el diseño de soluciones novedosas y no necesariamente más costosas. Además, fomenta una mejor adaptación al entorno, permitiendo así que la retroalimentación entre las instituciones y los actores que se involucran con ellas sea más efectiva. ¿Por qué la participación? Porque en ella reside el fundamento de la nueva cara que la ciudadanía exige se le imprima al quehacer político.

Un lugar en el que precisamente se entrecruzan la innovación y la participación es Internet. En 2002 ya se decía que “las ciudades de todo el mundo han comenzado a utilizar los recursos tecnológicos que ofrecen las nuevas tecnologías de la información como el Internet para extender la democracia a nivel local” (International IDEA, 2002: 17-18). Esta nueva forma de comunicación entre los gobiernos y la ciudadanía permitiría:

- Obtener las reacciones y aportes de la ciudadanía,
- Crear asociaciones locales y vecinales,
- Ofrecer información electoral y sobre campañas electorales,
- Establecer vínculos más allá de la comunidad con otros municipios con características similares,
- Organizar campañas e iniciativas ciudadanas y,
- Promover la imagen del Municipio en el exterior, con el fin de fomentar el turismo o el comercio,
- Desarrollar el diálogo comunitario, por ejemplo, mediante reuniones en línea en tiempo real,
- Realizar sondeos de opinión y encuestas de preferencia,
- Publicar calendarios sobre las actividades de la comunidad,
- Realizar votaciones para elegir a representantes, en referendos o para aprobar legislaciones,
- Divulgar políticas y programas, así como información práctica sobre la prestación de servicios y,

- Finalmente, presentar resúmenes de la agenda del Municipio, así como de sus deliberaciones y decisiones (International IDEA, 2002: 17-18).

Dentro de Internet, una herramienta que ha adquirido un importante protagonismo son las denominadas Redes Sociales, de entre las que sobresalen Facebook² y Twitter³. De ellas se afirma que “no son algo pasajero, sino que han venido para quedarse, lo que implica la necesidad de atenderlas adecuadamente en términos estratégicos” (Criado y Rojas, 2013: 27), y la razón principal es que “[...] las redes sociales digitales no son meros medios de comunicación, sino que se convierten en mecanismos orientados a la integración de los ciudadanos en las actividades de las instancias públicas” (Criado y Rojas, 2013: 27-28). En efecto:

Desde la perspectiva de los ciudadanos las redes sociales ofrecen una plataforma para la participación directa en la toma de decisiones. [Por cuanto] permiten la transmisión de la opinión de los ciudadanos de una manera más simple, más rápida y más directa, fomentando la creación de unas instituciones públicas mejor informadas, más innovadoras, más centradas en el ciudadano y, por tanto, más democráticas (Criado y Rojas, 2013: 35).

De manera complementaria, puede afirmarse también que “las redes sociales aportan expansión del mensaje electoral de forma virtual llegando a nuevos públicos a bajo costo y alta velocidad” (Sierra *et al.*, 2014: 126).

Ahora bien, ¿qué tan extendido está el acceso a Internet en el país? Esta pregunta resulta clave porque permite comprender cuán factible es que los municipios adopten esta innovación. La VI Encuesta Nacional de Acceso y Uso de Internet en Chile, publicada en 2015 por la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), dio cuenta de que el 70% de los chilenos son usuarios frecuentes de Internet. En relación con las tecnologías de acceso, “la encuesta señaló que en los hogares urbanos se usa principalmente la banda ancha fija (76,8%) y los *smartphones* (73,9%), mientras

2. Según la Encuesta Bicentenario UC de 2016: el 82% de los chilenos conoce Facebook y el 81% lo usa. Se estima que en Chile existen 2 millones de usuarios mensuales de Facebook, en cantidad creciente.

3. Según la Encuesta Bicentenario UC de 2016: el 52% de los chilenos conocen Twitter y el 39% lo usa. Se estima que en Chile existen 8 millones de cuentas activas de usuarios de Twitter.

que, en los hogares emplazados en zonas rurales, por razones físicas y territoriales, predomina el uso de *smartphone* (80,8%) y la banda ancha móvil (27%)”⁴. Estas cifras son alentadoras considerando, además, que la penetración de Internet sigue al alza y que no hay razones suficientes que hagan pensar en el estancamiento de su masificación. De hecho, se espera que para el 2020 el 95% de los chilenos sean usuarios de Internet⁵.

A pesar de este positivo escenario, un Estudio de Evaluación de la Digitalización en Municipios, cuyo objetivo era informar sobre la capacidad de los municipios para producir servicios en línea y asegurar que sean entregados adecuadamente a la población, permitió comprobar que “entre 2010 y 2015 muchas municipalidades chilenas aumentaron su capacidad tecnológica para producir servicios en línea”, pero que igualmente en la actualidad siguen “mostrando deficiencias en el nivel de digitalización de trámites municipales [...] ya que el promedio es sólo de 2,8 trámites en línea por municipio” (Consultora Alcalá, 2015: 2). Este mismo estudio advierte que:

Existen aspectos de infraestructura, gestión y recursos humanos que es necesario abordar para nivelar la realidad tecnológica entre municipalidades, pues hay desigualdades territoriales importantes en aspectos tales como la tasa de renovación de computadores, el tipo de conexión a Internet, la formalización de las áreas informáticas de algunos municipios, la implementación de medidas de seguridad informática, la incorporación de la dimensión tecnológica en los instrumentos de planificación local, la sistematización de procesos internos, el uso de Intranet, la incorporación de [...] tecnología en la planificación territorial y el acceso a bases de datos centralizadas, entre otras dimensiones (Consultora Alcalá, 2015: 12).

Para revertir esta situación, en el estudio se sugiere, entre otras cosas, que los municipios desarrollen acciones de inclusión socio-tecnológica para posicionar “el valor de la tecnología e Internet en los espacios o medios donde los ciudadanos digitalmente menos alfabetizados se informan y se sienten más seguros”. También, se sugiere que se apele a una

4. Una síntesis de la encuesta se encuentra disponible en: <http://www.subtel.gob.cl/el-70-de-los-chilenos-son-usuarios-de-internet/> (Revisado el 13 de junio de 2017).

5. Para más información véase la página web de la Fundación País Digital: <http://indice-paisdigital.cl/pilar-usuarios-2/>.

“transversalización de la educación tecnológica en los programas sociales dirigidos a sectores vulnerables” y, finalmente, que se involucre a “las generaciones más jóvenes en iniciativas de voluntariado (o remuneradas) tendientes a la alfabetización digital de adultos (bajo modalidades de *mentoring*)” (Consultora Alcalá, 2015: 108-109).

4. REDEFINICIÓN DE LAS ESTRATEGIAS ELECTORALES Y COMUNICACIONALES

Como se pudo apreciar anteriormente,

[...] desde finales de los 90 del siglo pasado, se viene produciendo un proceso de trasformación definitivo de los medios tradicionales que han modificado el escenario de la comunicación política, y que tiene mucho que ver con la irrupción de Internet. A ello, hay que sumarle el progresivo auge de las redes sociales y otros formatos de comunicación online (Delgado, 2015: 5).

Este conjunto de transformaciones ha obligado a una redefinición del modo en que se realizan las campañas electorales y también en el tipo de estrategias empleadas para relacionarse con los medios de comunicación. En la actualidad, y sobre todo gracias a Internet, existe un mayor acceso a información, lo que obliga a las autoridades a mantenerse debidamente informadas y actualizadas respecto de necesidades y expectativas de la ciudadanía. Junto con esto, la actual sobreabundancia informativa exige también a las autoridades la labor de determinar cuidadosamente qué tipo de información transmitirán y de qué manera lograrán captar la atención efectiva de los medios.

Todo proceso eleccionario enfrenta hoy problemas tan graves como los siguientes: manipulación mediática de las encuestas, las que en vez de reflejar una realidad se usan de tal forma que configuran por anticipado ganadores y perdedores; la pérdida de la capacidad predictiva de estas encuestas, así como también de su utilidad orientadora, ya que en condiciones de apatía y voto voluntario se desconoce quién va a ir a votar, en qué cantidad y dónde lo va a hacer o en relación con qué elecciones anteriores.

A pesar de lo anterior, o quizás debido a esta situación, en el caso particular de las campañas electorales, para tener claridad sobre el sistema

político local y orientar adecuadamente un plan de campaña, se deben analizar, en primer lugar, los elementos y actores que configuran e inciden en el panorama político del lugar o territorio (PNUD, 2011: 8). Para esto, es necesario mantenerse informado sobre el quehacer de las principales organizaciones sociales, comunitarias, territoriales y/o funcionales (juntas de vecinos, clubes deportivos, etc.). También es importante conocer los lineamientos del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) vigente y de otros documentos de planificación comunal que son vitales para orientar el trabajo municipal futuro. De acuerdo con la Ley N°20.285 de Acceso a la Información Pública, dicha información puede hallarse en los portales de transparencia de las páginas webs de los municipios.

En segundo lugar, se deben analizar también las tendencias del comportamiento electoral, ya que esto permitirá realizar una primera caracterización de la población objetivo. Para cumplir con tal cometido, se sugiere examinar los resultados de al menos las tres últimas elecciones (PNUD, 2011: 10). En la página web del Servicio Electoral (SERVEL)⁶ están disponibles una serie de infografías que permiten conocer, por ejemplo, los listados de candidatos, los partidos políticos a los que pertenecían y los porcentajes de votación que recibieron en cada una de las elecciones realizadas desde 1992 hasta la última.

En tercer lugar, se requiere la elaboración de un diagnóstico que permita conocer dónde están los electores que por sus opiniones pueden preferir una candidatura en particular por sobre otra. Esto puede servir como punto de partida para el desarrollo de la mayoría de las estrategias de la campaña: imagen, discurso, comunicación, alianzas y más. Lo fundamental en este caso es poseer la capacidad de movilizar percepciones para incidir en las preferencias electorales e identificar cuál es el voto duro y cuál es el voto blando, y dónde están ambos (PNUD, 2011: 10-11). En este caso, las redes sociales, e Internet en general, pueden ser útiles, considerando que permiten la transmisión de mensajes por segmentos de población y la proyección de una imagen de manera rápida, efectiva y a bajo costo⁷.

6. Véase: <http://www.servel.cl/elecciones-municipales/> (Revisado el 13 de junio de 2017).

7.Tanto Facebook como Twitter ofrecen servicios personalizados de publicidad y anuncios que han demostrado ser efectivos para el desarrollo de campañas electorales. Para más información, véanse las páginas web sobre como anunciar y hacer publicidad en Facebook: <https://www.facebook.com/business/products/ads/> y en Twitter: <https://business.twitter.com/es/advertising.html>.

Finalmente, en cuarto lugar, es relevante que se realice un apropiado análisis de coyuntura cuyo propósito es describir el balance de fuerzas políticas que interactúan en la contienda electoral. En este caso se debe identificar elementos de poder político, económico, cultural, mediático, etc., también actores estratégicos capaces de incidir en el curso de los acontecimientos y a aquellos actores que pueden tener un rol protagónico en la campaña. Y para terminar se debe estructurar de manera adecuada un curso de acción identificando las acciones o estrategias de los diferentes actores sean estos estratégicos o protagonistas (PNUD, 2011: 12). Para esto es necesario mantenerse completamente informado de lo que se anuncia sobre la contienda electoral en los medios de comunicación (radios, periódicos, etc.) y de lo que expresa la ciudadanía, por ejemplo, a través de Internet y las redes sociales.

En el caso de las relaciones que se establecen con los medios de comunicación, se hace fundamental conocer cuál es la lógica de la prensa y en especial la de la prensa política (Otero, 2016). Al respecto, como opinión personal, se puede afirmar que predomina en los medios de comunicación la idea de que interesan como noticias aquellos acontecimientos de la actualidad que refieren desastres, conflictos, revelación de secretos y novedades, además de discontinuidades en el curso regular de ciertas cosas y/o cualquier tipo de fenómeno que afecte directamente a personas. En la situación particular de la prensa política, lo noticioso tendrá que ver, por ejemplo, con errores de autoridades políticas y anécdotas que den cuenta de aspectos curiosos, extraños e incluso divertidos. También será noticia cualquier información que se antice a los resultados de una elección o en la que se revele qué estrategias se emplearon en los procesos de toma de decisiones.

Además de tener presente los temas de interés para la prensa en general y para la prensa política en particular, se debe considerar la amplitud de medios informativos que existen en la actualidad: televisión, radio, periódicos, revistas, Internet, redes sociales, otras vías y medios.

La televisión y la radio son los medios más empleados para la comunicación política. Ambos tienen como ventaja su amplia cobertura territorial, considerando que están presentes en la mayor parte de los hogares del país. Sin embargo, la posibilidad de captar la atención de estos medios es más compleja y los contenidos que estos informen dependerán, en última instancia, de la línea editorial que tengan y a la que necesariamente habrá que ajustarse. Los periódicos y las revistas poseen una cobertura territorial un tanto más limitada, especialmente en los

sectores apartados de los grandes centros urbanos. También comparten con la televisión y la radio la desventaja de su acceso y de las limitaciones que imponen sus líneas editoriales.

El caso de Internet es particularmente especial. Su cobertura territorial es amplia, aunque más limitada en sectores rurales. No requiere mediación para acceder y hacer uso de él ni tampoco existen limitaciones editoriales que seleccionen qué informar ni tampoco cuándo y cómo hacerlo. En este sentido, ofrece más libertad y, por sobre todas las cosas, hace más fácil y cómoda la interacción con la comunidad a la que se quiere informar. Todo esto le ha permitido a Internet constituirse como el medio de comunicación política del futuro.

Por su parte, las redes sociales tienen la ventaja de la instantaneidad y el anonimato, pero la desventaja es que, en general, tienden a agruparse aquellos que piensan parecido y a rechazar o descalificar a otros, lo que dificulta la deliberación y el diálogo.

Independientemente de los medios de comunicación que se empleen, es necesario atender a las siguientes claves para desarrollar una comunicación exitosa con ellos:

- Fomentar y preservar con los medios de comunicación una relación abierta y proactiva, ser puntual, responder lo antes posible y solo lo que se solicita saber.
- Comunicar a los medios de manera seria y estratégica, por lo mismo, se deben planificar los mensajes con el fin de evitar mentir o de decir aquello que en realidad no se quería decir. Cuando no se sabe algo, responder que no sabe es muy buena respuesta.
- En relación con lo anterior, es necesario acotar los mensajes en pocas ideas centrales o ideas fuerza.
- En el caso de información que sea de carácter técnico, es fundamental que esta se transmita de la manera más atractiva y entendible para la ciudadanía. Será mejor incluso si la información se refuerza con herramientas estadísticas, con hechos o incluso con anécdotas.
- Alimentar a la prensa de información positiva sobre el quehacer político propio y ser preciso en la crítica que se realice a los adver-

sarios. En este caso, no corresponde bajo ningún modo descalificar personas, sino acciones y/o posturas.

- Se deben evitar las polémicas con quienes formen parte del mismo sector político. Por lo mismo, no se deben hacer públicas a través de los medios las diferencias internas que pudiese haber.

A lo anterior, hay que agregar el desafío que supone la aparición de un nuevo tipo de comunicador muy opinante, que incluso llega a veces a autoconferirse el rol de guardián de la ética pública. Lo que podría ser un aporte al debate democrático y al control del poder, pierde muchas veces su verdadera importancia al sobreestimar esta persona su rol, al confundirse la asertividad con la descalificación y al tratar de imponer su propio punto de vista, actuando en forma agresiva con el entrevistado, perdiéndose así el rol informativo en aras de una actitud militante.

Tal como se ha podido apreciar, las campañas electorales y la manera de comunicar el quehacer político atraviesan por un periodo de transformaciones que podríamos sintetizar en el paso desde una comunicación política no-interactiva, caracterizado por la simple y única transmisión de mensajes hacia la ciudadanía, hacia una comunicación política efectivamente interactiva que facilita el diálogo y el intercambio de mensajes entre las autoridades políticas y la ciudadanía misma. El avance de la tecnología, en especial la ampliación de la cobertura y velocidad de Internet, está facilitando el acceso a más información, situación que obliga a mantenerse atento al pulso ciudadano, ya que gran parte de las nuevas demandas de cambios planteadas en un inicio se expresan precisamente en esta plataforma y de manera amplia en las denominadas redes sociales. Asimismo, frente a un escenario de descrédito de la política, resulta fundamental un manejo comunicacional adecuado, sobre todo para concitar apoyo y –esto es lo más importante– para obtener la credibilidad de la ciudadanía.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La apuesta por la innovación constituye el factor fundamental para la adaptación de los municipios a las transformaciones que trajo consigo la llegada del siglo XXI. En este sentido, Internet y las nuevas plataformas de comunicación, como las redes sociales, son, a todas luces, las herra-

mientas más importantes para pensar y llevar a la práctica *una nueva manera de hacer* el trabajo municipal. Este trabajo debiese caracterizarse por ser aún más visible, participativo y cercano a una ciudadanía que está cada vez más informada y que, por lo mismo, se ha vuelto más exigente respecto del quehacer de sus autoridades políticas y representantes.

Dar el primer paso en este camino dependerá de abrirse al nuevo paradigma de la era de la información y revertir así la actual resistencia al cambio presente en muchos municipios y en varios sectores de la sociedad. El segundo paso, en tanto, estará dado por el impulso que se le asigne al desarrollo de canales informativos y participativos en plataformas digitales y, en paralelo, por el diseño y ejecución de actividades de participación y deliberación ciudadana para quienes todavía no sean usuarios frecuentes de las actuales tecnologías de la información. En este sentido, será importante también incentivar campañas educativas que muestren los beneficios de estas tecnologías y que capaciten a quienes aún desconocen cómo emplearlas.

BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Estudios Públicos (CEP) (2015). *Encuesta de Opinión Pública N°75*. Santiago de Chile.
- Consejo Para la Transparencia (2015). *VII Estudio Nacional de Transparencia*. Santiago de Chile.
- Consultora Alcalá (2015). *Estudio de Evaluación de la Digitalización en Municipios*. Santiago de Chile.
- Criado, Ignacio y Rojas, Francisco (2013). Aproximación General Sobre la Adopción y Uso de las Redes Sociales en las Administraciones Públicas. En Criado, Ignacio y Rojas, Francisco (editores). *Las Redes Sociales Digitales en la Gestión y las Políticas Públicas. Avances y Desafíos para un Gobierno Abierto* (2013). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Delgado Fernández, Santiago (2015). Liderazgo Político: Medios de Comunicación Tradicionales y Redes Sociales. En Revista *Democracia y Gobierno Local*, No. 30-31.

- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). (2002). *Democracia al Nivel Local: Manual de International IDEA sobre Participación, la Gestión de Conflictos y Gobernabilidad*. Halmstad, Suecia.
- **Israel, Ricardo** (2015). El Despertar de las Regiones y la Necesidad de un Nuevo Pacto Nacional. En Cartes, A. y Díaz, P. (editores). *Ciudadanía: Temas y Debates*. Centro de Estudios Bicentenario, Santiago.
- **Israel, Ricardo y Villagrán Marcelo** (editores). (2013). *Hacia un Chile más justo*. RIL Editores, Santiago.
- **Lagos, Roberto**. (2016). Democracia local: institución y poder municipal. En *Un nuevo municipio para Chile*. Santiago: Editorial UTEM.
- **Lechner, Norbert** (1995). *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. México D.F: Instituto Federal Electoral.
- **Otero, Fernanda** (2016). *Taller de vocería para alcaldes y concejales*. Exposición realizada en el seminario “Formación Municipal: El Municipio del siglo XXI”, organizado por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), 27 y 28 de mayo de 2016, Club de la Unión, Santiago, Región Metropolitana.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Herramientas para la Formación Política y Electoral (Modulo 4: Marketing Político)*. Escuela Virtual. PNUD: Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012). *Desarrollo Humano en Chile: Bienestar Subjetivo. El Desafío de Repensar el Desarrollo*. Santiago de Chile: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014). *Auditoria a la Democracia: Más y Mejor Democracia para Chile*. Santiago de Chile: PNUD
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). *Desarrollo Humano en Chile: Los Tiempos de la Politización*. Santiago de Chile: PNUD.
- **Ríos, Marcela; Gaete, Exequiel y Sacks, Sofía**. Introducción. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). *Condicionantes de la Participación Electoral en Chile*. Santiago de Chile: PNUD.

- **Sierra, Wilmar et al.** (2014). Marketing Político y Redes Sociales: Herramientas para el Proselitismo en Regiones en Conflicto. En Revista Económicas CUC, 35 (2), pp. 119-131.
- Subsecretaría de Telecomunicaciones. (2015). VI Encuesta Nacional de Acceso y Uso de Internet en Chile. Gobierno de Chile.

Se terminó de imprimir en noviembre de 2017 en
Tres F Group Impresores S.A. Para los títulos se utilizó
la tipografía Elemental Sans Pro (LATINOTYPE) en
sus variantes Regular, Italic, Bold y Bold Italic,
así como para capítulares y portada.Para
el texto continuo se utilizó Karmina y
Karmina Sans(TYPOGETHER) en
sus variantes Light,
Regular, Italic,
Bold y Bold
Italic.