

PN-ACI-499

93818

**MUNICIPAL INFORMATION SYSTEMS  
NEEDS, TRANSPARENCY AND PARTICIPATION**

**SISTEMAS DE  
NECESIDADES  
INFORMACION  
TRANSPARENCIA Y  
MUNICIPAL  
PARTICIPACION CIUDADANA**

This Publication is a product  
of the Regional Local Governance and  
Municipal Strengthening Project  
Financed by the  
LAC Bureau of USAID

---

Esta Publicación es un producto del  
Proyecto de Fortalecimiento de el  
Gobierno Regional Local y Municipal,  
Financiado por  
LAC Bureau of USAID

# SUMMARY

<b>PRESENTATION</b>	<b>7</b>
Mónica Jiménez de Barros	
<b>INTRODUCTION</b>	<b>11</b>
Paul Fritz	
<b>COMMUNITY DEVELOPMENT: STRATEGIC INFORMATION. FORMULATION</b>	<b>15</b>
María Ignacia Jiménez Suárez	
<b>CITIZEN PARTICIPATION IN THE FORMULATION OF COMMUNITY INFORMATION</b>	<b>29</b>
Juan Pablo Beca Frei	
<b>INFORMATION FOR MUNICIPAL ADMINISTRATIVE, OPERATIONAL AND FINANCIAL DECISIONS</b>	<b>51</b>
Luis Meneses Villena	
<b>INFORMATIVE TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY IN MUNICIPAL ADMINISTRATION</b>	<b>57</b>
Felipe Guevara Stephens	
<b>CITIZEN PARTICIPATION IN "LA LIGUA", COMMUNITY DEVELOPMENT INITIATIVES</b>	<b>73</b>
Juan Bautista Ibacache Ibacache	
<b>THE CONCEPT OF CITIZEN PARTICIPATION IN MUNICIPAL GOVERNMENT</b>	<b>85</b>
J.A. Ojeda, Jr.	
<b>CITIZEN PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNMENT: THE EXPERIENCE OF METROPOLITAN DADE COUNTY</b>	<b>97</b>
Alejandro Rodríguez Llanos. - J.A. Ojeda, Jr.	
<b>TEAM METRO: A NEW APPROACH TO ACCOUNTABILITY AT THE LOCAL LEVEL</b>	<b>117</b>
Armando Vidal.	
<b>COMPUTER TECHNOLOGY FOR MUNICIPALITIES. ASSESSMENT AND RECOMMENDATIONS AT THE MUNICIPAL LEVEL</b>	<b>125</b>
Matilde Castillo Vásquez. - Ernesto Santibáñez González	
<b>GENERATING INFORMATION AT THE CENTRAL LEVEL AND DISTRIBUTION FOR MUNICIPAL PLANS AND PROJECTS</b>	<b>143</b>
Teobaldo Román Urtubia	
<b>CONCLUSIONS</b>	<b>165</b>
Allan Rosenbaum	

# INDICE

<b>PRESENTACION</b>	<b>7</b>
Mónica Jiménez de Barros	
<b>INTRODUCCION</b>	<b>11</b>
Paul Fritz	
<b>DESARROLLO COMUNAL: LA INFORMACION CON SENTIDO ESTRATEGICO</b>	<b>15</b>
María Ignacia Jiménez Suárez	
<b>LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GENERACION DE LA INFORMACION COMUNAL</b>	<b>29</b>
Juan Pablo Beca Frei	
<b>INFORMACION PARA LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS, OPERATIVAS Y FINANCIERAS DE UN MUNICIPIO</b>	<b>51</b>
Luis Meneses Villena	
<b>TRANSPARENCIA INFORMATIVA Y CONTROL SOCIAL DE LA GESTION MUNICIPAL</b>	<b>57</b>
Felipe Guevara Stephens	
<b>LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO DE LA COMUNA DE LA LIGUA</b>	<b>73</b>
Juan Bautista Ibacache Ibacache	
<b>EL CONCEPTO DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES</b>	<b>85</b>
J.A. Ojeda, Jr.	
<b>PARTICIPACION CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL. LA EXPERIENCIA DEL CONDADO METROPOLITANO DADE - FLORIDA, USA.</b>	<b>97</b>
Alejandro Rodríguez Llanos /J.A. Ojeda	
<b>TEAM METRO: UNA NUEVA APROXIMACION AL CONTROL SOCIAL EN EL NIVEL LOCAL</b>	<b>117</b>
Armando Vidal	
<b>TECNOLOGIA INFORMATICA PARA LAS MUNICIPALIDADES. DIAGNOSTICO Y RECOMENDACIONES PARA SU USO A NIVEL MUNICIPAL.</b>	<b>125</b>
Matilde Castillo Vásquez. / Ernesto Santibáñez González	
<b>GENERACION DE INFORMACION A NIVEL CENTRAL Y DISTRIBUCION PARA PLANES Y PROYECTOS MUNICIPALES</b>	<b>143</b>
Teobaldo Román Urtubia	
<b>CONCLUSION</b>	<b>165</b>
Allan Rosenbaum	

4

# PRESENTACION

Los días 29, 30 y 31 de Marzo de 1995, se realizó en Chile, en la ciudad de Viña del Mar, el Seminario "Sistemas de Información Municipal: Necesidades, Transparencia y Participación Ciudadana".

Este encuentro fue organizado y ejecutado por la Corporación PARTICIPA, con el auspicio de Florida International University y de la Oficina Pública de Vivienda y Desarrollo Urbano para Suramérica (RHUDO/SA). Contó además con el patrocinio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile y de la Asociación Chilena de Municipalidades.

El Seminario fue diseñado pensando en la creciente necesidad de las municipalidades del país, especialmente de aquellas con menores recursos, de contar con información oportuna y adecuada para lograr una gestión más eficiente, acorde con el progresivo proceso de descentralización política y administrativa que éstas han vivido durante los últimos años.

Participaron en la oportunidad alcaldes, secretarios de planificación comunal y otros funcionarios de los 25 municipios que forman parte del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM) que ha puesto en marcha la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, además de otras 25 municipalidades especialmente seleccionadas por PARTICIPA. Asimismo, se contó con la participación de autoridades políticas, expertos internacionales y profesionales pertenecientes a instituciones públicas y privadas.

Este documento es una compilación de los trabajos expuestos por los expertos en esa oportunidad, los que básicamente han sido orientados a:

- Efectuar un análisis de las necesidades de información que presentan las municipalidades para la elaboración adecuada de sus planes y programas estratégicos y la administración racional de sus recursos.
- Destacar la importancia de la participación ciudadana tanto en la generación como en el empleo y distribución de la información comunal.
- Valorar la transparencia y el control de la gestión local como producto de una adecuada y oportuna información a la comunidad.
- Analizar criterios para la selección e implementación de tecnologías informáticas al interior de las municipalidades.

A lo largo de este encuentro, PARTICIPA quiso darle una relevancia especial al tema de la participación ciudadana, por considerar que es un aspecto todavía pendiente en la vida política de nuestro país.



En el estudio "Los Chilenos y la Democracia", realizado recientemente por nuestra Corporación, la actividad que muestra un claro déficit en la evaluación ciudadana es la participación de la gente en el poder local, donde un 41% de la población opina que la municipalidad no cumple este rol.

Frente a estas estadísticas, creemos que el tema de la participación debe ser abordado desde una doble dimensión. Primero, existe un ámbito interno, referido a los funcionarios municipales, en que la participación se traduce a que ellos se sientan sujetos, actores y protagonistas del desarrollo de su comuna. Esto implica generar al interior de la municipalidad una mística especial, una actitud de compromiso y una voluntad de sacar las cosas adelante a pesar de las dificultades.

El otro ámbito, de carácter externo, es el fomento permanente de la participación de los habitantes de la comuna, del sector privado y de los otros actores de la comunidad. En este ámbito se suele argumentar que los mecanismos de participación establecidos por la ley son muy limitados, que los plebiscitos comunales son instancias a las que sólo los municipios con recursos pueden acceder y que la comunidad organizada no ha tenido el interés ni la capacidad para dar un funcionamiento adecuado a las instancias de participación establecidas por la ley, como los Consejos Económicos y Sociales Comunales.

Sin embargo, en nuestra opinión, la participación ciudadana trasciende mucho más allá de los canales formales establecidos por la ley. No se saca nada con hacer "simulacros de participación" cada cierto tiempo si no existe una disposición permanente hacia ella. La participación debe ser una práctica constante en que se da la disposición a escuchar, a integrar y, eventualmente, a revisar posiciones a la luz de este intercambio.

En otras palabras, el fomento de la participación ciudadana es más bien un aspecto cultural que legal, en el que se requieren verdaderos cambios de actitud y una mayor apertura, tanto de parte de las autoridades y funcionarios municipales, como de parte de la comunidad.

Esperamos que estas páginas sean de utilidad para quienes se desempeñan en el mundo municipal. Al mismo tiempo, queremos agradecer muy sinceramente a quienes, con su aporte, hicieron posible la realización de esta iniciativa: a la Universidad de Florida, a la Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano para Suramérica, a las autoridades del Condado de Metro-Dade que nos honraron con su presencia, a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, a la Asociación Chilena de Municipalidades, a los panelistas, a las autoridades y funcionarios municipales que participaron activamente durante todo el encuentro, y a todo el equipo de PARTICIPA que durante meses dedicó su mejor esfuerzo para brindar esta linda experiencia a quienes, día a día, se enfrentan con el desafío de lograr administraciones locales más modernas y eficientes.

Mónica Jiménez de Barro.

# PRESENTATION

A seminar on "Municipal Information Systems: Needs, Transparency and Citizen Participation" was held March 29-31, 1995 in Viña del Mar, Chile.

The meeting was organized and carried out by PARTICIPA with the sponsorship of Florida International University and the Office of Housing and Urban Development for South America (RHUDO/SA). The event was also supported by the Under Secretariat for Regional Development and Administration, a department of the Ministry of the Interior of Chile, and by the Association of Chilean Municipalities.

The seminar was designed with the growing needs of Chile's municipalities in mind, especially those with less abundant resources. Particular attention was paid to the importance of accessing timely, appropriate information to ensure efficient administration in keeping with the gradual advances toward political and administrative democratization they have experienced in recent years.

Event participants included mayors, community planning secretaries and other employees of the 25 municipalities which form part of the Program on Municipal Institutional Strengthening (PROFIM), set in motion by the Under Secretariat for Regional Development and Administration. Twenty-five other municipalities especially selected by PARTICIPA also participated. In addition, political officials, international experts and professionals from public and private institutions were present.

This document contains a compilation of the papers presented by the experts attending the seminar. The papers primarily sought to:

- Assess the information needs among municipalities in adequately preparing plans and strategic programs as well as in rationally administering their resources.
- Highlight the importance of citizen participation in both the generation and use of community information.
- Foster an appreciation of transparency and accountability in local administration as a result of appropriate, timely information provided to the community.
- Analyze criteria for selecting and implementing computer technologies for municipalities.

Throughout the encounter, PARTICIPA sought to place special emphasis on the topic of civic participation, an aspect of Chile's political life which is often overlooked.

~~9~~

7

The study on "Chileans and Democracy" recently performed by PARTICIPA showed a distinct weakness in citizen's evaluation of people's participation in power at the local level. In fact, 41% of respondents indicated that the municipality did not serve as a opportunity for local involvement.

In light of these results, we believe that the topic of citizen participation should be approached from two perspectives. First, in terms of municipal employees at the internal level, participation means that employees come to perceive themselves as actors and protagonists in the development of their community. This calls for a special mystique to be generated within the municipality, an attitude of commitment and a willingness to strive for improvement despite the obstacles.

Second, outside the municipality, participation among community residents needs to be encouraged on an ongoing basis, both in the private sector and among other actors in the community. It is often argued that the mechanisms for participation established by law at this level are extremely limited. Furthermore, we often hear that municipal plebiscites are a technique which only wealthy townships can afford to use and that the organized sectors of the community have not had an interest nor the capability to operate appropriately within the opportunities established by law, such as the Community Economic and Social Councils.

However, in our opinion, citizen participation goes far beyond the formal channels established by law. There is nothing to be gained from hosting "mock participation" events every so often if there is no permanent willingness to accept participation. Participation must be a constant practice, one in which there is a willingness to listen, to integrate and even to revise positions as a result of the exchange.

In other words, fostering citizen participation is more a matter of culture than of legal structure. Here, true changes in attitude and greater openness are required among municipal officials, municipal employees and the community itself.

We hope these pages will be of use to those involved in municipal affairs. Similarly, we would like express our sincere appreciation to those whose contributions made this initiative possible: Florida University, the Office of Housing and Urban Development for South America, officials from Metro-Dade County who honored us with their presence, the Under Secretariat for Regional Development and Administration, the Chilean Association of Municipalities, the panelists, municipal officials and employees who participated actively throughout the seminar, and PARTICIPA's entire team who worked tirelessly for months to bring to fruition this encounter of individuals who, on a daily basis, are confronted with the challenges of securing more modern and efficient local administration.

Mónica Jiménez de Barros  
Executive Director PARTICIPA

# INTRODUCCION

De alguna manera tranquila y relativamente rápida, una ciencia está surgiendo alrededor de la obtención, aplicación y diseminación de información. Las escuelas de negocios ofrecen actualmente carreras en Manejo de Sistemas de Información (MSI) y en la ciencia de manejar la toma de decisiones. Este fenómeno coincide, y aún es resultante de la actualmente extensa utilización de computadores personales. Los administradores y el público en general ahora tienen un mayor y más rápido acceso a determinada información de lo que se tenía en el pasado.

En consecuencia, el mundo se está empequeñeciendo verdaderamente. El autor de "Megatrends", John Naisbitt, señala en su nuevo libro titulado "The Global Paradox", que a manera que la economía y el comercio mundiales crecen, las partes componentes del sistema se hacen más pequeñas - pero más fuertes - para lograr una mayor flexibilidad que responda a las oportunidades de manera eficiente. Naisbitt compara los gobiernos centrales con las antiguas computadoras, que virtualmente se han vuelto obsoletas. Adicionalmente, las posibilidades de compartir y diseminar información son mejores que nunca, como resultado de la revolución de la tecnología de las comunicaciones.

Chile disfruta de una infraestructura de telecomunicaciones bien desarrollada. Hoy hasta la más pequeña de las Municipalidades de Chile utiliza un equipo de computación o al menos una computadora personal, como resultado de la caída de los precios de los equipos y la gran disponibilidad y fácil acceso y utilización de programas. No puede haber una oportunidad más propicia que ésta para que las Municipalidades Chilenas inicien un serio análisis de sus necesidades para modernizar su generación y uso de información. Las transferencias de fondos de niveles nacionales dependen cada vez más de la provisión de información administrativa y programática y de análisis. La eficiencia en la administración de programas sociales municipales y en el cobro de impuestos e ingresos depende de la puntual generación de información para la provisión de servicios y la toma de decisiones. Los nuevos requerimientos, tales como la necesidad de elaborar Planes de Desarrollo Comunitario, demandan a la Municipalidad aún más información.

En éste contexto, la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica, RHUDO/SA, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, se encuentra particularmente complacida con que su proyecto sobre Descentralización y Desarrollo Municipal haya podido apoyar en la realización de este seminario sobre "Sistemas de Información Municipal: Necesidades, Transparencia y Participación Ciudadana". Los Alcaldes y otros altos funcionarios, representantes de un importante número de

municipalidades chilenas atendieron y se involucraron activamente en la discusión de estos asuntos. Una de las prioritarias preocupaciones de RHUDO/SA en la organización de este evento fue la necesidad de romper con el punto de vista tradicional que considera al manejo de información como un instrumento de control. Muchas de las presentaciones y las resultantes discusiones introdujeron y destacaron el concepto de que el manejo de información debe ser un medio para la comunicación efectiva de dos vías.

La mayor necesidad que se presenta para este acercamiento es la relacionada con los reportes que las municipalidades chilenas deben proporcionar a las autoridades regionales y nacionales. De hecho, se dedicaron algunas horas durante una tarde para que la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo describiera los planes que existen para la elaboración de un sistema de indicadores de la administración municipal. Las discusiones resultantes reflejaron la existencia de una amplia controversia. En el evento se reconoció también la creciente necesidad de que exista un mayor intercambio de información entre las municipalidades. Aprovechando la participación de una diversa selección de alcaldes en el seminario, la Asociación Chilena de Municipalidades explicó sus planes para contar con un sistema de información computarizado durante una sesión que fue realizada inmediatamente después de terminado el evento y que se llevó a cabo en la mañana del Sábado. Sin embargo, durante el seminario se dio énfasis a las comunicaciones en sentido descendente, ésto es, el flujo de información de dos vías entre las municipalidades y sus ciudadanos. La nueva realidad de la democracia y la descentralización se dirige a la necesidad de una mayor participación ciudadana en el gobierno local. Los líderes municipales progresistas desearán captar las ideas y canalizar las energías de la ciudadanía local hacia el logro del desarrollo local. Al mismo tiempo, si se desea que las iniciativas municipales sean legitimizadas a través de una amplia aceptación y respaldo, el público se sentirá satisfecho al saber que las prioridades en las que se trabaja reflejan el diagnóstico que la ciudadanía tiene sobre la realidad local.

En consecuencia, tener mecanismos efectivos para la participación pública en la toma de decisiones es esencial para una buena gobernabilidad. Es evidente que la participación ciudadana se convierte en un elemento indispensable dentro de un sistema de información municipal. Por estas razones, es entonces especialmente adecuado y satisfactorio el tener a PARTICIPA como un socio en la planificación y organización de este evento y en la preparación de su publicación. El historial de PARTICIPA en las actividades de participación ciudadana habla por sí mismo y RHUDO/SA aprecia el activo involucramiento de PARTICIPA en el fortalecimiento de las municipalidades chilenas.

# INTRODUCTION

Somewhat quietly and relatively quickly, a science is springing up around the gathering, application, and dissemination of information. Business schools now offer graduate degrees in Management Information Systems (MIS) and the science of management decision-making. The phenomenon coincides with, and to some extent results from the advent of the widespread application of personal computers. Administrators and the general public now have access to greater and more timely information than ever before.

Consequently, the world is truly shrinking. The "Megatrends" author, John Naisbitt, points out in "The Global Paradox", that as the world economy and world trade grow, the component parts of the system become smaller - but stronger - in order to have the flexibility to respond to opportunities efficiently. Naisbitt compares central governments to the old mainframe computers, which have become virtually obsolete. Yet, information sharing possibilities are greater than ever as a result of the revolution in telecommunication technology.

Chile enjoys a well developed telecommunications infrastructure. Even the smallest of municipalities in Chile can now have computer equipment, or at least PCS, as a result of the falling costs of hardware and the availability of user friendly software. There could not be a more propitious moment for Chilean municipalities to embark on a serious analysis of their needs to modernize their generation and use of information. Funding transfers from national levels are increasingly dependent on local governments providing administrative and programmatic information and analyses. Efficiencies in administering municipal social programs and the collection of fees and revenues depend on the generation of timely information for service delivery and decision-making. New requirements, such as the need to prepare community development plans, are placing additional demands on municipalities for information.

In such a setting, USAID's Bureau for Latin America and the Caribbean (LAC) and the Regional Office of Housing and Urban Development for South America (RHUDO/SA) are particularly pleased that the Local Governance and Municipal Development Project could support a seminar on "Municipal Information Systems: Needs, Transparency, and Citizen Participation." Mayors and other high level officials from an important cross-section of Chilean municipalities attended and actively engaged in a discussion of the relevant issues. A priority concern for RHUDO/SA in the organization of this event was the need to break away from the traditional view of information management as an instrument of control. The presentations and resulting discussions introduced and underscored the concept that information management should be the vehicle for effective two way communications.

The more readily apparent need for this approach is the upwards reporting Chilean municipalities are required to provide to Regional and National authorities. In fact, several hours were set aside during one afternoon to permit the Subsecretariat for Regional Development and Administration (SUBDERE) to describe plans for building a system of municipal management indicators. The resulting discussions reflected ample controversy. The event also recognized the increasing role for lateral information sharing among municipalities. Drawing on the participation of the diverse selection of mayors in the seminar, the Association of Chilean Municipalities explained its plans for such a computer based information system during a Saturday morning follow-on session.

The emphasis during the seminar, nevertheless, was on local communications, that is, the two way flow of information between the municipalities and their citizen constituents. The new reality of democracy and decentralization is driving the need for greater citizen participation in local government. Thoughtful municipal leaders capture the ideas and harness the energies of their citizenry to promote local development. At the same time, if municipal initiatives are to be legitimized through widespread acceptance and endorsement, the public must be satisfied that the priorities being pursued reflect their own assessment of the local reality.

Accordingly, effective mechanisms for public participation in decision-making are essential to good governance. Citizen participation clearly becomes an inescapable element of a municipality's information system. For these reasons, then, it is especially appropriate and satisfying to have had PARTICIPA as a partner in the planning and organization of this event and the preparation of this publication. PARTICIPA's record on citizen participation speaks for itself and LAC/DI, RHUDO/SA and FIU welcome PARTICIPA's active involvement in the strengthening of Chile's municipalities.

Paul Fritz

# DESARROLLO COMUNAL: LA INFORMACION CON SENTIDO ESTRATEGICO

## **COMMUNITY DEVELOPMENT AND THE NEED FOR A MUNICIPAL INFORMATION STRATEGY**

*by María Ignacia Jiménez Suárez*

### **Abstract :**

Chilean national legislation charges municipalities with preparing and implementing Community Development Plans. Given the conditions of disenfranchisement and poverty in many of Chile's municipalities, the Community Development Plan is intended to establish the stages and procedures to meet the population's needs for an improved quality of life. Successful Community Development Plans are well-documented, participatory, feasible, strategic and specific.

The financial dependence of Chilean municipalities on the central government makes it difficult for local governments to implement autonomously their mandated local functions. Consequently, success at the local level (i.e., the municipality of La Florida) is closely linked to collaboration at both the level of the greater metropolitan region (especially around Santiago) as well as the national level.

An important role of the municipality is to provide information with respect to its jurisdictional territory, local organizations, and community needs. The designed information system must be constantly updated and validated. This requires an effective use of various information - gathering instruments and the involvement of the community. In order to meet all of these requirements an effective data gathering strategy must be developed. Information needs must be related to the objectives of the municipality and the development of the community. Community development strategies and goals must reflect the needs of the population, the proposals and positions put forth by municipal officials (often based on the demands of the community itself), the decisions that the community's private sector is willing to make, and the prospects that the region or the province hold for the township.

In preparing Community Development Plans, a methodology known as "concurrent spirals" has been developed. This calls for the parallel initiation and development of analysis related and proposal generating activities with interactive feedback between each other. In contrast, the traditional technique called for assessment and proposal activities to be conducted consecutively.

■  
**María Ignacia Jiménez Suárez**  
*Magister en Asentamientos Humanos  
y Medio Ambiente. Directora de la  
Secretaría de Planificación Comunal  
de la Municipalidad de La Florida.*  
■

In conclusion, the community must play an active role in prioritizing problems and implementing solutions. Consequently, at the municipal level, an ongoing information gathering and analysis system is needed. It must be able to assess the impacts and effects of modifications resulting from public and private investment projects in the local area. Decisions on when to update that information are also required.

# I. EL MUNICIPIO EN LA GESTION DEL DESARROLLO COMUNAL

Los espacios locales, entendidos como análogos al territorio comunal, se han definido como espacios privilegiados de desarrollo, tanto por su tamaño, como por la conjunción de actores que operan cotidianamente en ellos.

Desde los gobiernos locales es posible abordar la construcción de los hábitats, teniendo como meta abordar la doble dimensión de la pobreza de los asentamientos humanos: la pobreza de las localidades y la pobreza en las localidades.

Esta distinción apunta a reconocer, por una parte, cuáles pueden ser las ofertas y/o funciones que una localidad debe poner al servicio de sus habitantes y, por otra, identificar y resolver los problemas que se producen al interior de los territorios.

El ámbito de trabajo, preocupación y gestión de los municipios o gobiernos locales, equivale a los límites administrativos y territoriales de las comunas. En este sentido, la legislación chilena, desde su Constitución Política, define a las municipalidades como organismos establecidos para la administración de las comunas ( art.90 ).

Por otra parte, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades define a los municipios como corporaciones de derecho público con patrimonio propio, encargadas de la administración de la comuna, destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

En esta misma legislación, se establece como atribución esencial de los municipios la de elaborar y ejecutar Planes de Desarrollo Comunal. A grandes rasgos y de manera simplificada podríamos señalar que, dadas las condiciones de carencia, marginalidad y pobreza de la mayor parte de las comunas de nuestro país, la idea de desarrollo apunta a lograr establecer los pasos y procedimientos para ir enfrentando las necesidades de la población, de manera de generar mejor calidad de vida para la comuna en general.

El Plan de Desarrollo es fundamentalmente elaborado desde los Municipios y, por ende, es necesario detenerse en la definición de aquellos elementos que actúan como restrictores de la gestión municipal, destacando a su vez aquellas zonas de potencialidad que presenta el gobierno comunal para enfrentar las tareas del desarrollo comunal.

Como punto de partida, se establece el rol del Gobierno Local en el desarrollo comunal. El municipio es uno de los actores de influencia

■  
***El Municipio en la gestión del desarrollo comunal establece como atribución esencial de los municipios la de elaborar y ejecutar Planes de Desarrollo Comunal. A grandes rasgos, la idea de desarrollo apunta a lograr establecer los pasos y procedimientos para ir enfrentando las necesidades de la población, de manera de generar mejor calidad de vida para la comuna en general.***  
■

■  
**El Municipio es uno de los actores de influencia dentro de la comuna cuyas características administrativas, legales y financieras le otorgan un marco tanto de ventajas comparativas respecto de otros, como de restricciones en los ámbitos de su desempeño, consolidando, con ello su rol articulador.**  
■

dentro de la comuna, cuyas características administrativas, legales y financieras le otorgan un marco tanto de ventajas comparativas respecto de otros, como de restricciones en los ámbitos de su desempeño, consolidando, con ello su rol articulador.

Las situaciones económicas, espaciales, sociales del contexto metropolitano y nacional y las limitaciones de la gestión local confluyen para determinar el ámbito de posibilidades de influencia en el curso del desarrollo comunal. Al respecto:

- La posibilidad de progresar a nivel local está indisolublemente vinculada al proceso de desarrollo nacional y metropolitano.
- Dentro del contexto de la aglomeración metropolitana, la comuna ocupa una situación determinada, un espacio geográfico, una superficie, un sistema de relaciones, un rol, todo lo cual no es susceptible de modificarse sustantivamente en el marco de la gestión local.
- Ello hace que una serie de variables del desarrollo comunal no puedan ser vistas sólo en el contexto de las posibilidades de gestión comunal sino que se requiera desarrollar un modo de actuar sobre ellas altamente concertado con otras instancias de decisión e influencia locales y supralocales.
- La capacidad local, administrativa y financiera es excedida permanentemente cuando se trata de enfrentar problemas de trascendencia urbanística o cuando se pretende llevar a cabo proyectos de cierta relevancia, ya sea por su impacto urbano o por sus beneficios económicos o sociales.
- La incidencia real de la gestión pública local es de reducida relevancia respecto del curso que asume el crecimiento económico de la comuna.
- La dependencia financiera hacia el gobierno central dificulta la posibilidad de ejercer con autonomía las tareas que la propia normativa le asigna al gobierno local.
- Tanto la estructura (tamaño, calificación, remuneraciones, etc.) de la planta municipal como las carencias generadas por la falta de estatuto administrativo municipal dificultan la modernización en la gestión de los recursos humanos de la municipalidad.
- La legislación municipal y el carácter de corporaciones de derecho público que en ella se establece, resulta un marco limitado para la acción innovadora que el desarrollo de la comuna requiere.

Por otra parte, el gobierno comunal, se reconoce a sí mismo como un sistema dentro de la comuna (vista como suprasistema) y, por tanto, asume que no es autosuficiente, sino por el contrario:

- Es un actor con ciertas ventajas comparativas por sobre otros, que le otorgan la posibilidad y la obligación de transformarse en gestor más que en mero administrador.

- Entiende como gestión la posibilidad de modular la interpretación de la ley en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- Actuar activamente sobre la normativa existente, no sólo aplicando la ley sino ampliando posibilidades de acción a través de la negociación con los actores locales y supralocales en función del beneficio público.
- Tiene, dado lo anterior, la posibilidad de concertar, de potenciar las distintas capacidades en pro de un proyecto de bien común, articulando y potenciando la sociedad civil de modo de incentivar su rol activo dentro del desarrollo comunal.
- Puede ejercer ciertas regulaciones en torno a problemas específicos, ejerciendo así un papel cautelador del interés de la comunidad.

De otro lado, el Municipio, como gobierno comunal, constituye una institución de alta validación al interior de la comuna, siendo el conjunto de sus habitantes actores relevantes en la definición de sus roles cotidianos y de largo plazo. La expectativa de ejercicio desde la comunidad cubre un espectro que ubica al municipio como representante, cautelador, promotor y, en algunos casos, gestor del desarrollo.

## II. INFORMACION Y DESARROLLO: ¿QUIEN DEFINE CUAL ES EL DESARROLLO REQUERIDO?

El desarrollo es esencialmente un proceso de cambio que ocurre en el tiempo. Esto significa que, en diferentes plazos, algo pasa de un estado o situación, a otro diferente.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de una localidad o sistema local, es el proceso mediante el cual éste, en su conjunto o en alguna de sus partes, pasa desde un estado inicial a otro posterior que es preferible al primero, tanto desde el punto de vista de quien lo experimenta como desde el punto de vista de un observador externo.

Ello significa ir definiendo permanentemente los contenidos, el sentido que el desarrollo adquiere en una dinámica constante.

Las definiciones concretas y, por lo tanto, las metas a alcanzar, son diferentes para cada localidad. Las características de cada comuna, tales como el tamaño, el número de habitantes, la situación socioeconómica de éstos, el equipamiento existente, entre otros aspectos, determinan cuál es el punto de partida de una localidad, y hacia dónde deben encaminarse las acciones para que sus habitantes tengan una mejor calidad de vida.

En estas definiciones influyen diversos puntos de vista que es necesario analizar y poner de acuerdo, de manera de lograr los mejores resultados en el desarrollo integral de la comunidad.

■  
**Un primer punto de vista respecto de la comuna y de su desarrollo, se refiere a los habitantes o vecinos de esa localidad.**

Un primer punto de vista respecto de la comuna y de su desarrollo, se refiere a los habitantes o vecinos de esa localidad. En ese sentido, es necesario considerar cuáles son las necesidades que presenta la población y cuál es la percepción que los vecinos tienen respecto de las potencialidades y limitaciones de su territorio.

■  
Una segunda perspectiva a considerar es la que proviene del gobierno comunal. Es decir, los respectivos municipios tanto desde una perspectiva política como técnica, van elaborando diferentes proposiciones y planteamientos, que surgen las más de las veces de las demandas de la propia comunidad.

Un tercer elemento es la visión y, por ende, las decisiones que está dispuesto a implementar el sector privado existente en la comuna.

Por último, es necesario considerar que las comunas se ubican en territorios más amplios, ya sea provincias o regiones, por tanto, se debe conocer también la perspectiva que la región o provincia tienen de la comuna.

El análisis en conjunto de estas visiones que provienen de diferentes ámbitos y que aportan diferentes conglomerados de información, permite diseñar de mejor manera las metas y pautas del desarrollo comunal.

### III. LA COMUNIDAD COMO INFORMANTE PROTAGONICO Y EL MUNICIPIO COMO INFORMANTE ESTABLE.

El principio fundamental que debiera orientar las decisiones de desarrollo, es el de la primacía de la realidad.

Vale decir que, ante la necesidad de decidir el orden de las intervenciones, o la implementación de soluciones, o la priorización de resolución de problemas, quien más claramente debe intervenir es la comunidad.

En este enfoque, quienes más claramente deben decidir sus resoluciones son los involucrados, que pasan, por tanto, a ser informantes protagónicos y diseñadores de su propia calidad de vida.

La municipalidad, por una parte, es un ente productor de información referente a los niveles territoriales más cercanos al ciudadano: unidad vecinal, población o loteo, manzana, cuadra y domicilio. Y, por otra parte, es capaz de producir información respecto a las personas y familias, que habitan en su territorio.

Además, es un ente generador relativo a las relaciones sociales, de organizaciones, instituciones, familias y personas dentro del territorio.

Es necesario ordenar e integrar las bases de datos comunales, tanto provenientes del municipio como de instituciones de gobierno central, de otras instituciones públicas o privadas, en función de los niveles territoriales más adecuados para la acción municipal y las necesidades concretas de la población.

El proceso de trabajo debe ser sistemático, pragmático y contar con diferentes niveles de validación de la información y su análisis, mediante consultas periódicas a los equipos técnicos municipales y a la comunidad.

Para ello, se requiere generar un sistema de información permanente, lo que supone:

1. Incorporar en forma progresiva la información de todas las direcciones municipales y sus dependencias, como sistema único de información relacionada.
2. Recolectar y generar información vinculada a los impactos y efectos de las distintas modificaciones que se generan en el territorio, vinculadas tanto a proyectos de inversión pública como privada, y a proyectos de inversión y desarrollo social.
3. Determinar momentos de actualización de la información de cada dependencia municipal en función de sus requerimientos.

■  
***Quienes más claramente deben decidir sus resoluciones son los involucrados, que pasan, por tanto, a ser informantes protagónicos y diseñadores de su propia calidad de vida.***  
■

Un importante instrumento de apoyo para el ordenamiento de informaciones básicas comunales son los sistemas de Información Geográfica para la Gestión Local. La necesidad siempre permanente de una eficiente gestión municipal, exige disponer de la información administrativa y del territorio de un modo ágil y oportuno. Como esto implica manejar una gran cantidad de variables, es evidente que el método tradicional de disponer de los datos a través de planos y listados es insuficiente.

El actual desarrollo de la informática pone a disposición de los municipios sistemas que permiten, mediante procesamiento electrónico, manejar la información espacial del territorio aplicándole valores y análisis, lo que a su vez permite diagnosticar, proponer, comunicar y evaluar las distintas acciones planeadas o ejercidas por los distintos actores que intervienen en el territorio comunal.

Otra herramienta de información es la disposición de la desagregación de las variables del Censo de 1992 a nivel de manzanas, para lo cual se cuenta con el programa de Recuperación de Datos de Pequeños Territorios por Computador (REDATAM).

## IV. LA INFORMACION COMO DEMANDA PARA LA TOMA DE DECISIONES Y COMO CAMINO DE PARTICIPACION.

Todo ello significa en definitiva, que se busca la información que efectivamente se requiere, que se genera capacidad de reacción frente a la información generada por la comunidad, ya sea a través de demandas, denuncias o diagnósticos participativos, y que forma parte central del proceso de entrega de información organizada que permita a la comunidad contribuir en la decisión del desarrollo de su territorio y en la definición y logro de mejorías en su calidad de vida.

La información proveniente de los ámbitos señalados y de otras fuentes, ya sea estables o esporádicas, requiere de un sentido estratégico, vale decir, la búsqueda de información debe estar orientada desde su inicio por un objetivo, siendo necesario precisar constantemente el para qué se requiere dicha información y al mismo tiempo cuál es la información que se necesita para fundar y precisar los caminos que conducirán al desarrollo.

Asumiendo que el municipio tiene como objetivo el desarrollo comunal, los planes y programas son los instrumentos, las estrategias que cada gobierno local define para poner en práctica su definición del desarrollo.

Contando para ello con la oportunidad que el espacio local otorga de acortar las distancias entre los planes y la realidad.

El municipio tiene, por ende, un rol dinámico, en que, junto con organizar la definición del desarrollo que se quiere alcanzar, es capaz de dirigir la búsqueda de información y, en algunos casos, de generarla directamente.

Una herramienta fundamental para el logro organizado del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de nuestras comunas son los planes de desarrollo.

■  
***Asumiendo que el Municipio tiene como objetivo el desarrollo comunal, los planes y programas son los instrumentos, las estrategias que cada gobierno local define para poner en práctica su definición de desarrollo***  
■

## V. PLANES DE DESARROLLO COMUNALES

### 1. Objetivos y características.

Los planes de desarrollo comunales pueden definirse como la expresión explícita de las metas y las estrategias a alcanzar para lograr el desarrollo de una comuna y lograr mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

■  
***Para su éxito, un Plan de Desarrollo Comunal debe ser informado, participativo, factible, estratégico y concertado.***  
■

El Plan de Desarrollo Comunal es visto como un Instrumento de Gestión Local cuyos objetivos centrales son :

- proponer políticas de desarrollo comunal que sean factibles política, técnica y económicamente;
- definir una imagen-objetivo para la comuna que exprese las expectativas de desarrollo de ésta, dando continuidad a ciertas tendencias, exacerbando algunas y contraviniendo otras, en función de una concepción particular sobre las medidas necesarias para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la comuna.

Junto con ser un Instrumento de Gestión Local, es a la vez un Sistema Contínuo de Planificación del desarrollo comunal, que debe disponer de instrumentos de apoyo a la gestión y a la toma de decisiones que permitan:

- información permanente, actualizada e interconectada;
- elaboración de programas y proyectos;
- búsqueda de recursos financieros.

Por otra parte, se han definido ciertos atributos que deben caracterizar a un Plan de Desarrollo. Estos son :

- a) Debe ser informado : vale decir, que recoja el análisis de las tendencias históricas y de las proyecciones futuras de la comuna y su entorno significativo (comunidades vecinas, región, país).
- b) Debe ser participativo : recogiendo opiniones e intereses de los integrantes de la comuna con el fin de priorizar acciones y problemas y construir en forma conjunta la imagen de comuna que se pretende alcanzar.

Ello supone la aplicación de un enfoque metodológico, tanto en el diagnóstico como en el diseño de soluciones, que incorpore a los distintos actores de la comunidad, privados, públicos, políticos, la comunidad organizada y no organizada.

- c) Debe ser factible : es decir, que las propuestas que incluya deben tener viabilidad jurídica, administrativa, financiera, política y sociocultural.
- d) Debe ser estratégico : es decir, que las orientaciones de largo, mediano y corto plazo deben revisarse permanentemente en función de factores internos del municipio y de la dinámica externa, definida ésta como factores del gobierno central y de los agentes públicos y privados que actúan en los espacios comunales (económico, social y físico).
- e) Debe ser concertado : vale decir, que potencie los distintos recursos y capacidades disponibles en los espacios comunales, en pro de proyectos de desarrollo y de bien común, articulando la sinergia que genera la interrelación de la sociedad civil con el municipio como institución.

## **2. Orientación metodológica del Plan de Desarrollo Comunal.**

La orientación metodológica que se ha diseñado para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal -particularmente en el caso de la Municipalidad de La Florida, la comuna más grande del país desde un punto de vista geográfico-, puede ser definida como una metodología "de espirales simultáneas", lo que consiste en iniciar y desarrollar en forma paralela las actividades de diagnóstico y de generación de proposiciones y establecer retroalimentación entre ellas.

Por oposición, la metodología tradicional plantea el desarrollo secuencial de las actividades de diagnóstico a las propositivas.

Las ventajas de la utilización de una metodología de espirales simultáneas, son las siguientes:

- facilita la concentración del trabajo de diagnóstico en aquellos aspectos que resulten relevantes para las propuestas. Se evita así abordar esfuerzos de diagnóstico redundantes, ahorrando tiempo;
- facilita la adopción temprana de decisiones estratégicas que reducen el campo de alternativas o proposiciones;
- fuera de ahorrar tiempo y favorecer la profundización de los aspectos claves, facilita la generación de consensos técnicos y políticos, otorgando legitimidad a los progresos del trabajo realizado.

Como parte de esta orientación metodológica, permanentemente se van estableciendo posiciones, adoptando determinadas decisiones e implementándolas. La toma de posiciones desde este enfoque se compatibiliza con un proceso general de revisión continua a que se someten las acciones del Plan.

■

*Para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal se ha diseñado una metodología de "espirales simultáneas" que implica iniciar y desarrollar paralelamente las actividades de diagnóstico y de generación de proposiciones, estableciendo retroalimentación entre ellas.*

■

El Plan de Desarrollo es visto como un proceso que propone y revisa ciertas orientaciones de principio que definen un marco de relativa permanencia, para el largo plazo de la comuna.

Al mismo tiempo, ofrece directrices más específicas que se expresan en un conjunto de planes en ámbitos definidos que suponen acciones para el mediano y corto plazo. Estas quedan sujetas a revisiones, evaluaciones y reformulaciones más seguidas, en general de carácter anual.

Por otra parte, se requiere de un sistema que lo sustente, tanto organizacionalmente, como en términos de información, diagnóstico y comunicaciones y participación, y que sirva de insumo para la definición de las orientaciones de principios y para las directrices más específicas.

### **3. Estructura del Plan de Desarrollo.**

Para la estructuración del Plan se han definido sistemas de trabajo, que de acuerdo a lo propuesto en la metodología, adquieren modalidades de realización simultánea.

Cada uno de estos sistemas supone la realización y desarrollo de diversas actividades y genera un conjunto de productos que constituyen el Plan de Desarrollo Comunal.

#### **Sistema 1:**

#### **“Sistema de Diagnóstico, Información y Participación”**

El Sistema de trabajo denominado sistema de diagnóstico, información y participación, constituye un recurso de apoyo a la implementación del Plan de Desarrollo, siendo a la vez insumo para la toma de decisiones y la redefinición de las orientaciones de trabajo y de las líneas estratégicas propuestas y, al mismo tiempo, producto del desarrollo de esas mismas acciones.

#### **Sistema 2:**

#### **“Orientaciones Globales de Desarrollo para la comuna. Visión y Lineamientos de Largo Plazo”**

El sistema de trabajo denominado Orientaciones Globales para el desarrollo comunal, establece los objetivos centrales del municipio para la comuna, en un horizonte de largo plazo. Para ello, es necesario construir una definición de Imagen Objetivo Comunal, elaborar la Visión de la Comuna que se pretende alcanzar en el futuro y la Visión de Futuro del Municipio.

La idea de Imagen Objetivo Comunal es la expresión de las expectativas de desarrollo de la comuna, dando continuidad a ciertas tendencias, exacerbando algunas y contraviniendo otras, en función

■  
**De acuerdo a lo propuesto en la metodología, los varios sistemas de trabajo que se han definido requieren de realización simultánea.**  
■

de una concepción particular sobre las medidas necesarias para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la comuna. Se identifican en la Imagen Objetivo, elementos de carácter intracomunal, el rol de la comuna en la metrópolis y las tendencias que deben ser incentivadas en los distintos planos del desarrollo comunal.

### **Sistema 3:**

#### **"Sistema Presupuestario y Financiero Municipal para el Desarrollo Comunal"**

La implementación del Plan de Desarrollo Comunal, requiere de un sistema presupuestario y financiero municipal sólido y permanente, que provea de los recursos necesarios para su ejecución y que administre y retroalimente los flujos posibles de decisión que permitirán que el plan se exprese a través de la ejecución de programas y proyectos.

A través de la implementación de cada uno de estos sistemas simultáneamente, es posible poner en práctica los caminos que cada comuna haya definido como relevantes para la consecución de sus metas de desarrollo.

---

2. En el caso de los gobiernos regionales, si bien tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo por tanto órganos descentralizados, el Intendente mantiene su calidad de representante del Presidente de la República.

---

#### BIBLIOGRAFIA

1. PLAN DE DESARROLLO COMUNAL ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE LA FLORIDA.
2. LA PLANIFICACION MUNICIPAL EN UN CONTEXTO DEMOCRATICO.  
María Ignacia Jiménez, Verónica Silva.
3. FORMACION DE RECURSOS HUMANOS PARA LA DESCENTRALIZACION DEMOCRATICA.  
María Ignacia Jiménez.



# LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GENERACION DE LA INFORMACION COMUNAL

## **CITIZEN PARTICIPATION IN THE GENERATION AND DISSEMINATION OF MUNICIPAL INFORMATION**

*by Juan Pablo Beca Frei*

### **Abstract:**

Without citizen participation, democracy inevitably will become the government of politicians, administrators and technocrats. Not matter how capable or honest they may be, by themselves, they can never adequately reflect the people's will. Advances in computer science and information systems alone, although useful and important, do not solve this problem. Computer science does not gather data. It solely processes and organizes information and facilitates access to it. Information must be generated and the primary determination regarding what data should be collected should be the needs of the citizenry.

The public's acceptance of measures taken by a municipality is principally a function of their perceived legitimacy. Citizens are willing to accept proposals coming from a person, not because of the position they may hold, but rather because they deem that individual capable of helping the community to progress and because they see in them a spirit of community service. Acceptance of new information also has to do with the fact that a community feels the relevant ideas belong to it and are not something being imposed from above. This can only be achieved if there has been effective front end participation in the genesis of the information.

Chile's Constitutional Organic Law on Municipalities, by establishing Community Economic and Social Councils as a formal, municipality-based organization, creates an important mechanism of participation for the community. The law indicates that the Community Economic and Social Council shall be required to issue an opinion on the local community development plan, on government services and policies and on the municipalities annual action and investment plan.

This legislative mandate reflects the need for citizen participation need in the plans and programs preparation. However, the Councils have not been as fruitful as legislators initially intended. From the beginning, the Councils have faced a multiplicity of problems. These problems

■  
**Juan Pablo Beca Frei**  
*Abogado, Asesor de la Corporación  
PARTICIPA en procesos de  
participación ciudadana*  
■

have emerged from a misunderstanding of the purpose of the Councils, a lack of information about them and scant interest by community organizations in participating in them.

Informal channels of participation reflect the ways citizens organize spontaneously and outside the scope of the forms established and regulated by law. Such informal means of participation (and efforts to acquire information) often arise at the municipal level. Rather than working against the current legislation, these informal mechanisms go beyond the minimums established by law. For example, Community Interest Forums are a potentially important tool for municipalities to use in building a more constructive relationship with their citizens. Such forums provide an opportunity to gather new forms of information, and the group deliberation process also allows citizens' opinions to be well-informed and collective in nature.

The methodology used in the Community Interest Forums has multiple benefits. First, groups accustomed to deliberating about their problems tend to be more thoughtful and to take greater initiative in adopting their own solutions, not just in demanding them of others. Second, municipal officials can gather information of real administrative use to them - information that goes beyond what can be said in a survey. This is especially when the people giving their opinions have studied and deliberated about the topic. An additional benefit of this methodology is that local officials are better understood and that citizens will comprehend - when confronted with the need to make a collective decision — the difficulties in making decisions and the tensions which local officials are continually subjected.

# I. CONCEPTOS

No es un misterio que cada uno en su ámbito requiere de información oportuna y específica para tomar una decisión. Cabe preguntarse entonces, entre otros aspectos, cómo la autoridad, en el ámbito local, puede conocer las aspiraciones de la ciudadanía; cómo determinará la prioridad de los proyectos a realizar, atendida la escasez de los medios; cómo verificará que su gestión sea satisfactoria a los ojos de la comunidad; cómo la comunidad tomará conocimiento de la gestión de sus autoridades, etc.

Muestra de lo anterior es que en múltiples ocasiones las decisiones políticas han terminado en catástrofes por no disponer de la información adecuada y suficientemente elaborada. Igualmente, cuando la industria o cualquier actividad económica no está adecuadamente informada de los adelantos y técnicas que se utilizan, esto le puede llevar a una situación de inferioridad y subdesarrollo.

## 1. Información

Informar es un proceso que implica comunicación o adquisición de nuevos conocimientos, los que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada.

El informar presenta dos aspectos, a saber, la transmisión de conocimientos o de noticias, y los conocimientos así comunicados o adquiridos, o mensaje recibido, determinado por el resultado del proceso de divulgación anterior. Información es ante todo conocimiento latente y la posibilidad de entregar ese conocimiento a todos sus potenciales requirentes o usuarios.

Las finalidades esenciales de la Ciencia de la Información son determinar la naturaleza y propiedades de la información; indagar qué es la información, de dónde emana, qué utilidades puede prestar, además de estudiar el soporte material de la información, vale decir, el documento que la contiene. En otros términos, esta ciencia estudia la transmisión del conocimiento, su naturaleza y propiedades, los soportes en los cuales se contienen estos conocimientos y las técnicas aptas para procesarlo, almacenarlo, recuperarlo y finalmente difundirlo.

Se trata de una disciplina eminentemente práctica, que atiende al problema de que es imposible que el flujo de información se encuentre al alcance de una persona o de un equipo (sus usuarios), sin que algún método o sistema que realice estas labores se encuentre de por medio, a fin de lograr respuestas al menos medianamente satisfactorias. Así, el proceso incluye la generación, diseminación, recolección, organización, almacenamiento, recuperación, interpretación y uso de la información perteneciente a diversas disciplinas.

■  
***La información es ante todo conocimiento latente y la posibilidad de entregar ese conocimiento a todos sus potenciales requirentes o usuarios.***

■  
***Las finalidades esenciales de la Ciencia de la Información son determinar la naturaleza y propiedades de la información; indagar qué es la información, de dónde emana, qué utilidades puede prestar.***

■  
**Hoy la Ciencia de la Información  
es el verdadero puntal del  
desarrollo, y esto se debe en  
gran medida a los recursos que  
le brinda la informática.**  
■

Atañen a la Ciencia de la Información las siguientes disciplinas:

**a) La Documentación,**

que es el establecimiento, investigación, reunión y utilización de los documentos;

**b) Las Ciencias de la Comunicación,**

que estudian la transmisión de un mensaje mediante signos convencionales, de ahí que el lenguaje sea su objeto de análisis, incluyendo los signos, símbolos y códigos que utiliza el emisor del mensaje y que deben ser interpretados por el receptor, y

**c) La Informática,**

que representa el conjunto de conocimientos científicos y técnicos que hacen posible el tratamiento automático de la información por medio de la computadora con sus potencialidades y limitaciones, concebido como un auxilio material a la labor del científico de la información. Es tal el cúmulo de información existente en cualquier disciplina, que realmente sin la informática es imposible siquiera pensar en un tratamiento de esta información. Además, es tal la capacidad de cálculo del computador, que su irrupción en este campo ha obligado a replantearse conceptos monolíticos al respecto y ha abierto posibilidades insospechadas. Actualmente, la calidad de la información de que pueda disponer cualquier investigador, será determinante en los logros que sea capaz de alcanzar. Hoy la Ciencia de la Información es el verdadero puntal del desarrollo, y esto se debe en gran medida a los recursos que le brinda la informática.

## **2. Información y Municipio**

Se ha reflexionado sobre la información, su impacto en la toma de decisiones y la formación de una disciplina científica que se ocupa específicamente de analizar estos fenómenos. Todo lo señalado es plenamente aplicable a la labor municipal, esto es, en la aplicación de sus atribuciones en la administración local con la finalidad de "satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna", como lo establece la Constitución Política del Estado.

Las necesidades de información a nivel municipal se refieren básicamente a los siguientes aspectos:

**a) Conocimiento del Derecho:**

Tanto la autoridad como el ciudadano común requieren conocer la normativa aplicable a las actividades que desempeñan, la que determinará su ámbito de acción y de protección de sus derechos. La dificultad en este ámbito la constituye el que el campo del derecho es tan extenso y complejo por la cantidad de información, que la mayoría de las veces resulta difícil tener acceso a los datos

relevantes del problema que se desea resolver. La mayor parte del tiempo se invierte en la documentación: es preciso dedicar tiempo para recopilar toda la legislación, jurisprudencia y doctrina que pueda incidir en la toma de una decisión.

**b) Conocimiento de la situación socio-económica de los habitantes de la comuna:**

Será necesario determinar, mediante un sistema de recopilación de datos adecuado, cuál es la realidad de cada uno de los habitantes de la comuna; también aquí el papel de la información es determinante, como elemento impulsor de la investigación social.

**c) Manejo adecuado de los recursos municipales:**

Este aspecto implica conocer detalladamente la información relativa a quienes trabajan en el municipio, especialmente las calidades en que se encuentran, así como los medios materiales con que se cuenta y su estado de conservación. Se hace igualmente necesario llevar un estricto control financiero de la municipalidad y mantener un sistema eficiente y seguro que permita prestar la información adecuada a la comunidad.

### **3. Participación Local**

La participación implica el tomar parte en algo, actuar como integrante de un todo. Al participar, por lo tanto, nos hacemos parte de algo mayor que nosotros mismos, pero que no se nos impone como algo externo, sino de lo que somos parte fundamental. Así podemos, al interactuar con otros, aportar nuestras ideas, esfuerzos y visiones, y a la vez recibir las de otros, para ir, entre todos, construyendo un proyecto común y aproximándonos al descubrimiento de la verdad que sólo lograremos en diálogo con otros.

Para cada uno de nosotros, como seres humanos que somos, la participación es una necesidad. El ser humano es un ser gregario, vale decir, que fue creado para vivir con otros, no en forma aislada, y por ello es que "somos" al relacionarnos con otros, al comunicarnos entre nosotros. "Somos," es decir, desarrollamos una identidad personal y pública con otros. Son otras personas las que al observar nuestras acciones pasadas y presentes emiten juicios sobre nosotros mismos, nos mostramos y así generamos identidad al exponernos a sus juicios.

Así como la participación -en términos generales- es importante para el individuo, la participación ciudadana es importante para la democracia. Esta suele definirse, usando las palabras de Abraham Lincoln, como "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", pero cabe preguntarse entonces quién es el pueblo. Jorge Millas definía la democracia como "el único sistema de gobierno del hombre, por el hombre y en función de las incertidumbres humanas", dándole más sentido y personificando el concepto de "pueblo" del que hablaba

■  
***La democracia es, en definitiva, el gobierno de nosotros, por nosotros y para nosotros; pero si no participamos, la democracia terminará siendo el gobierno de los políticos, administradores y tecnócratas, quienes, aunque sean muy capaces y honestos, jamás podrán decidir cuál es la voluntad del pueblo***

■  
***Una de las paradojas del mundo actual es que, junto con vivir un proceso de globalización, vivimos un proceso de "localización", en que lo local adquiere cada vez más importancia.***

Lincoln. Ocurre que en inglés la palabra "people" es "pueblo", pero también es "gente", y este doble significado de la expresión se ha perdido al traducir esta clásica definición de democracia. Creemos por ello que una mejor traducción sería hablar del gobierno de la gente, con lo que no sólo personificamos el concepto, sino que lo acercamos a nuestra realidad y lo hacemos más tangible y fácil de comprender. Hablar de "pueblo" puede resultar vago, el pueblo somos todos, pero es un ente colectivo abstracto, en cambio que "gente" nos hace pensar más bien en las personas que vemos a diario, sea en la calle, en el trabajo, en la casa, etc.

La democracia es, en definitiva, el gobierno de nosotros, por nosotros y para nosotros; pero si no participamos, la democracia terminará siendo el gobierno de los políticos, administradores y tecnócratas, quienes, aunque sean muy capaces y honestos, jamás podrán decidir cuál es la voluntad del pueblo. Sólo el pueblo, sólo nosotros, entre todos, podemos generar esa voluntad.

Si la participación ciudadana es importante para tener un sistema auténticamente democrático, la participación en el nivel municipal es aún más importante. El nivel local es el nivel de gobierno y administración del Estado más cercano al individuo, por razones tanto geográficas como de legislación positiva.

La comuna, como espacio geográfico, se constituye en el lugar privilegiado por excelencia para facilitar la participación ciudadana. Una de las paradojas del mundo actual es que, junto con vivir un proceso de globalización, vivimos un proceso de "localización", en que lo local adquiere cada vez más importancia. Es lógico que las personas se preocupen por lo que ocurre en el espacio geográfico en que viven o trabajan, ya que ello afecta directa e inevitablemente su forma de vida.

Desde una perspectiva legislativa, o político institucional, la administración del Estado, por mandato constitucional, debe ser funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, como lo establece el artículo 3° de la carta fundamental. El municipio es el primer órgano descentralizado en Chile (los gobiernos regionales y provinciales son creaciones posteriores), y como tal, cuenta con la capacidad de autoadministrarse en el ámbito de sus atribuciones, con independencia del nivel administrativo central y regional. Este aspecto no es trivial al hablar de participación ciudadana en el ámbito local, ya que la comuna se constituye en un espacio geográfico -y el municipio en un espacio administrativo-completamente separado de los niveles central y regional, siendo el único ente de gobierno o administración que no tiene dependencia alguna del nivel central, y por ello, un espacio para la participación igualmente distinto a los niveles central y regional.

En este espacio que se abre a la participación es posible una participación distinta a la tradicional. La participación en el nivel nacional ha sido tradicionalmente politizada, y hoy, al enfrentarnos a un país menos politizado, vemos cómo los niveles de participación

(e incluso de preocupación por el acontecer nacional) disminuyen en forma preocupante. La participación en el nivel local no tiene por qué seguir estos mismos parámetros. Analizando críticamente la primera administración municipal después de reformada la ley, podemos observar, en varios municipios, que los conflictos políticos en el seno del Concejo no han hecho más que ahuyentar y desilusionar a muchos ciudadanos. Las tareas de administración local requieren una forma diferente de enfrentar el trabajo político, más colaborativa y donde se abran espacios a los ciudadanos para que puedan, informadamente, buscar e implementar soluciones a sus problemas en conjunto con la autoridad.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades contempla el único mecanismo de participación de la comunidad organizada en órganos de administración o gobierno, al establecer, como órgano de la municipalidad, el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), el que, si bien no ha resultado ser lo que el legislador esperaba, constituye una forma interesante de institucionalizar la participación ciudadana, la que tendrá que ser corregida para que la comunidad organizada pueda, efectivamente, participar en las tareas de administración local que tanto le afectan. Más adelante nos referiremos con mayor detalle a este órgano de participación.

Es interesante señalar que este Consejo, si bien nuevo en cuanto a su estructura e institucionalidad, recoge una tradición de participación a nivel local, la que se remonta a la larga y estrecha relación existente entre los municipios y las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias. Incluso durante la vigencia del régimen autoritario existieron canales de participación a nivel local, a través de los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO), los que, conforme a la filosofía que regía la administración del Estado, abría canales de participación a las "fuerzas vivas de la nación".

■  
**La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades contempla el único mecanismo de participación de la comunidad organizada que está formalmente incorporado a un órgano estatal, al establecer, como órgano de la municipalidad, el Consejo Económico y Social Comunal**  
■

## II. INFORMATICA

### 1. Conceptos básicos

La informática es definida como la técnica de utilización del ordenador electrónico o computador para permitir memorizar la documentación y su recuperación, seleccionada por asuntos.

La Informática ha cobrado especial importancia en el ámbito de la administración pública, así como en muchos otros campos, debido a la posibilidad de automatización de los procesos para almacenar y recuperar la información con una asombrosa velocidad de cálculo y capacidad de almacenamiento de datos.

Sin embargo, aceptando el gigantesco salto cualitativo que significa en esta materia la irrupción del computador, pensamos que no debe despreciarse el papel de los medios manuales de recopilación. Es notorio que, al menos en nuestro medio, la mayoría de los esfuerzos recopiladores continúan siendo efectuados por medios manuales. Ello ya es motivo para no descuidar toda la amplia labor que se realiza en ese ámbito, pero hay más aspectos que considerar. Existen tareas donde la informática es difícil de concebir, como en la adecuada titulación de un documento o en su sistematización, donde lo decisivo es el criterio del redactor.

La información tiene mucho que aportar, al margen de cualquier labor informática. Todos nos hemos encontrado frente a la dificultad de hallar determinada información en una ley, un libro o una revista, teniéndolas en nuestras manos y sabiendo que lo que buscamos está ahí. Deficientes índices o escuetas tablas de contenido dificultan nuestra labor.

Asimismo, nos ha resultado todo un enigma la determinación de qué datos dar a conocer a la comunidad, cómo presentarlos de manera tal que sean fácilmente comprendidos por ésta y satisfagan sus necesidades de información de manera transparente y eficaz. La Ciencia de la Información puede dar efectivas soluciones al problema planteado.

Para este efecto deberemos determinar qué es información local. En este sentido deberemos incluir en este objeto de análisis todos aquellos datos que sean relevantes a la organización comunal; deberemos determinar qué datos la autoridad necesita conocer respecto de los habitantes de la comuna; cuáles son los proyectos que la autoridad pretende desarrollar, etc.

En conclusión, la informática, centra su objeto en tres aspectos fundamentales:

- a) El tratamiento de la información;
- b) La utilización de mecanismos automáticos para tal efecto; y
- c) La información propiamente tal, referida al ámbito en que se aplique.

## 2. Usos en el ámbito municipal

Sostenemos la utilidad de la informática en el ámbito municipal por sus áreas, las cuales son la informática de gestión o labor administrativa, que implican el registro de los distintos datos relevantes, aplicándoles los principios informáticos; la informática operacional, que pretende optimizar el desempeño de los grupos de trabajo; y el área decisional, referida a la estructuración de pautas que faciliten la toma de decisiones, atendiendo al hecho de que sólo en base a una adecuada información se puede optar válidamente entre las distintas alternativas que un problema plantee.

Por ejemplo, la importancia de la información jurídica es indiscutible. A todo nivel ella es indispensable; desde el ciudadano hasta la autoridad pública, todos requieren conocer cierta información de este tipo (por ejemplo, la legislación y su vigencia, la jurisprudencia, los fallos de los tribunales, la aplicación del Derecho, la doctrina o el derecho comparado, según los casos). El ciudadano quiere conocer las normas que lo rigen, las decisiones que toma la autoridad y los fundamentos que la determinaron, y si no lo logra, se crea en él un sentimiento de desconfianza e inseguridad en las instituciones y normas vigentes.

Sin embargo, dificulta la tarea la explosión de la información, puesto que, ante un volumen muy grande de fuentes de información, si se carece de criterios que le permitan discriminar o seleccionar aquellas fuentes más cualificadas, de aquellas que no tienen ningún valor ni calidad objetiva, este cúmulo de información no satisfecerá las necesidades de información. Tanto o más importante que reunir información es poder procesar esa información en forma tal que ayude a tomar decisiones.

Se plantea como solución a este problema que se debe crear un método o un sistema que permita recopilar los datos, de tal forma que pueda recuperarse lo almacenado en forma inmediata y con precisión a fin de que ningún dato relevante se pierda luego de ser dado a conocer.

Existen otras complicaciones comunes a toda búsqueda: el "efecto ruido" y el "efecto silencio". El "efecto ruido" es el fenómeno que se produce cuando al usuario junto con el documento pertinente, se le suministra una cantidad considerable de otros documentos, que poco o nada tienen que ver con el tema, al extremo de diluir el dato buscado y obligar al investigador a una tarea significativa de selección posterior. El "efecto silencio", por su parte, es aquel que ocasiona que el sistema no proporcione información alguna.

Existen técnicas dirigidas a superar los problemas derivados del "efecto ruido", que son las empleadas directamente en la fase de elaboración de archivos, dirigidas a eliminar palabras vacías, resolver los problemas de homografías y polisemias. Igualmente, encontramos técnicas anti-silencio, encaminadas a rescatar las proximidades semánticas existentes entre las palabras, o entre éstas y los signos

(alteraciones gráficas, siglas, etc.), o entre las palabras y locuciones (perífrasis), de manera de hacer posible la recuperación de documentos, aún cuando las palabras memorizadas sean distintas de las empleadas por el usuario en la búsqueda, no obstante su proximidad semántica, y las usadas opcionalmente por los investigadores a la hora de realizar la búsqueda documental, que se refieren a traducción de la demanda documental y la elección de los operadores lógicos a utilizar en el ingreso de la consulta.

### 3. Herramientas disponibles: La base de datos

La Ciencia de la Información proporciona herramientas que mostrarán derechamente la información buscada. Hay un salto cualitativo en cuanto al carácter auxiliar de la Ciencia de la Información. El administrador requiere tener a su disposición adecuadas técnicas y estructuras de recuperación de datos, para acceder a lo más elemental de su actividad: La administración del municipio.

■  
*Una de las características de las bases de datos es que permiten eliminar -parcial o totalmente, según los casos- la redundancia e inconsistencia de los datos, permite integrar datos de diversos archivos eliminando la necesidad de existencia de múltiples copias de archivos.*

Una de ellas es una base de datos, que consiste en un conjunto de datos mutuamente relacionados, que resulta de la unificación de varios archivos independientes, y que procura eliminar en términos razonables la redundancia e inconsistencia, que permite utilizarlos en diversas aplicaciones según sean los requerimientos de los usuarios.

■  
Una de las características de las bases de datos es que permiten eliminar -parcial o totalmente, según los casos- la redundancia e inconsistencia de los datos, permite integrar datos de diversos archivos eliminando la necesidad de existencia de múltiples copias de archivos. No obstante, admite una cierta redundancia, con el propósito, por ejemplo, de disponer de los datos para la reconstrucción de la base de datos en caso de daño accidental; asimismo, porque permiten compartir los datos, y por lo tanto, unos mismos datos pueden ser utilizados para múltiples aplicaciones. En una **base de datos documental** generalmente todos y cada uno de los campos creados aparecen aptos para servir de llave de acceso al resto de la información. De este modo, cada campo es "indizado" al momento de su ingreso, estableciéndose las relaciones pertinentes entre los documentos. Desde esta perspectiva, una **base de datos documental** se asemeja a la estructura de red, en cuanto toda la información está relacionada o es relacionable, y se puede acceder a ella desde cualquier punto.

Sin perjuicio de lo anterior, los datos son independientes respecto de los respectivos programas de aplicaciones, por ello podemos modificar los datos sin afectar los programas de aplicaciones y vice versa. Los datos pueden ser modificados tanto en su estructura física como en la estrategia o forma de acceso a ellos.

La finalidad de la **base de datos documental** es permitir al usuario final, aquel que accede a la base de datos desde una terminal -ya sea

utilizando el lenguaje de consulta proporcionado como parte integral del sistema, o bien recurriendo directamente desde su terminal para que le permita entrar al programa de aplicación escrito por el programador, y que éste formule la solicitud a nombre del usuario. Por regla general, el usuario puede hacer uso de todas las funciones que permite el programa de aplicaciones, pero la más común será, lógicamente, la de recuperación de información.

La que interesa en este trabajo es la **base de datos documental**, que es aquella que tiene por objeto almacenar información textual contenida en documentos, tales como las normas jurídicas, las fichas socioeconómicas de los habitantes de la comuna, inventarios de bienes, encuestas, etc., que pueden relacionarse recíprocamente permitiendo una acertada y precisa búsqueda o recuperación. Este documento puede contener distintas unidades de información, es decir, partes independientes con valor informativo autónomo, para efectos de su recuperación. Por ejemplo, la ficha asignada a una familia constituye un documento, pero en su búsqueda puede ser sólo necesaria parte de la información que ella contiene.

Criterios que habrán de tenerse en cuenta al momento de su elaboración son: el costo de almacenamiento y la facilidad de recuperación. Asimismo, habrá de tenerse presente qué tipo de organización se le dará, ya sea mediante archivos independientes, con la correspondiente creación de un archivo índice que contenga las unidades léxicas que permitan acceder a la información deseada, almacenando todos los documentos en un solo gran archivo, delimitándose el inicio y fin de cada registro y campo a través de caracteres especiales, y creándose anexamente varios archivos índices o tablas de recuperación que mantengan punteros que indiquen la información relacionada o relacionable a aquella inicialmente accesada.

■  
***La que interesa en este trabajo es la base de datos documental, que es aquella que tiene por objeto almacenar información textual contenida en documentos, tales como las normas jurídicas, las fichas socioeconómicas de los habitantes de la comuna, inventarios de bienes, encuestas, etc., que pueden relacionarse recíprocamente permitiendo una acertada y precisa búsqueda o recuperación.***  
■

### III. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN GESTACION DE INFORMACION

La participación ciudadana es clave en la gestación de la información. La informática, si bien es de gran ayuda, no recoge información por sí sola. Se limita a procesarla y ordenarla para facilitar el acceso a la misma. Ello lleva a que la información deba generarse de alguna parte, y sostenemos que su fuente primordial debe ser la ciudadanía.

Un municipio democrático no se define por el hecho de que cada cuatro años la ciudadanía sea convocada a elegir a las autoridades locales, sino por el hecho de que los ciudadanos efectivamente participen en el destino de la comuna, o como lo establece la Constitución Política, participen "en el progreso económico, social y cultural de la comuna." Ya hemos señalado la importancia de la participación para el sistema democrático en general, y lo relevante que resulta en el nivel local dadas sus características particulares que lo diferencian de otros niveles de gobierno o administración del Estado.

#### 1. Aporte a planes y programas

Sin duda alguna es responsabilidad de las municipalidades la elaboración de sus propios planes y programas, y en ello no pueden ser reemplazadas por los ciudadanos. El rol que le cabe a los ciudadanos es entregar a las personas encargadas de diseñarlos la información que requieran.

■  
***Para el municipio resulta de la máxima importancia el abrir canales de participación ciudadana, para darle legitimidad a su labor y facilitar la aceptación de sus propuestas entre la ciudadanía.***  
■

La propia Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades se preocupa de señalar que el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) deberá opinar obligatoriamente sobre el plan de desarrollo comunal, sobre las políticas de servicios y sobre el programa anual de acción e inversión. Este mandato legislativo, a nuestro juicio, no viene más que a confirmar la necesidad de la participación ciudadana en la elaboración de los planes y programas.

Los planes y programas municipales deben ser diseñados con el fin de permitir que los municipios cumplan la función que les ha fijado el constituyente, vale decir, "satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna" (Art. 107 de la Constitución Política del Estado). Los municipios, por vocación y mandato constitucional, deben servir a los habitantes y usuarios de la comuna, y si los técnicos que laboran en él no conocen las necesidades que ellos tienen, será imposible, por muy bien intencionados, eficientes o expertos que sean, que cumplan con su labor.

## 2. Importancia para la municipalidad

Para el municipio resulta de la máxima importancia el abrir canales de participación ciudadana, para darle legitimidad a su labor y facilitar la aceptación de sus propuestas entre la ciudadanía.

Al hablar de legitimidad se ha hecho clásico el distinguir entre legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio. La legitimidad democrática viene en parte dada por el origen de las autoridades, la que a nuestro juicio en el caso del régimen municipal chileno existe. Si bien todos concuerdan en que la actual estructura municipal no es perfecta (y así lo han señalado todos los sectores políticos nacionales y quienes asumieron posiciones de responsabilidad en los municipios después de la elección de 1992) y requiere cambios urgentes, incluida la forma de generación de las autoridades comunales, no por ello las autoridades pierden legitimidad. Puede haber sistemas mejores que el actual y que otorguen a las autoridades mayor representatividad, pero ello es parte de un debate al que no entraremos ahora, limitándonos a reconocer el origen democrático de los actuales responsables de conducir el municipio.

El otro componente de la legitimidad democrática es la legitimidad de ejercicio, la que no depende ya de la forma en que las autoridades hayan llegado a sus cargos, sino de la forma como la ejercen. Una autoridad será reconocida como legítima en la medida en que la ciudadanía se sienta efectivamente representada y en la medida que vea que sus opiniones son tomadas en cuenta y, más importante aún, que sus necesidades sean igualmente consideradas y que los canales para solucionar sus problemas sean expeditos, sea que los solucione la municipalidad o que ésta facilite el que la ciudadanía los solucione por sí misma en colaboración con las autoridades.

La aceptación de las medidas tomadas por la municipalidad, y la aceptación de la autoridad misma, tienen que ver con la legitimidad. La ciudadanía estará más dispuesta a aceptar propuestas que emanen de una persona a quien le reconozcan autoridad no sólo por que desempeña un cargo determinado, sino porque la consideran capaz de ayudarla a progresar y reconocen su espíritu de servicio hacia la comunidad. Desde la época del imperio romano se distinguía entre la "potestad", el poder socialmente reconocido, y la "autoridad", el saber socialmente reconocido.

Pero la aceptación no tiene que ver únicamente con que la propuesta emane de alguien a quien se le reconoce autoridad, sino también con el hecho de que la ciudadanía sienta la propuesta como propia, no como algo ajeno e impuesto desde arriba. La experiencia nos muestra que cuando alguien se siente ajeno a un proceso difícilmente se comprometerá con éste, ni mucho menos con sus resultados; por el contrario, en no pocos casos tenderá a boicotear el proceso. La única forma de que la ciudadanía reconozca una propuesta como propia es cuando ha participado efectivamente en su elaboración. Entendemos que la ciudadanía participa efectivamente cuando lo hace desde el inicio, vale decir, desde la definición del problema hasta la adopción de una resolución, pasando por la búsqueda de posibles

■  
**Desde nuestra perspectiva, la participación ciudadana en la generación de información, así como en las demás tareas que desarrolla el municipio, posibilita una gestión más eficiente.**  
■

soluciones y el estudio de sus ventajas, desventajas y costos; no creemos que baste con que la ciudadanía apruebe lo hecho por expertos o técnicos que han trabajado solos, ello podría llevar a una aceptación de la propuesta, pero la ciudadanía culparía a otros ante cualquier problema que sobrevenga.

David Mathews, un autor norteamericano, sostiene: "Cuando los cambios se hacen necesarios es muy común que los 'líderes' desarrollen programas y los 'vendan' a la gente usando técnicas de marketing sofisticadas. A veces la gente los 'compra'. ¿Pero se hacen dueños de ellas? La triste lección es que no siempre es así. La gente normalmente no se hace responsable de lo que pasa o tienden a culpar a los 'fabricantes', aquellos que están en el poder, por cualquier cosa que falle. La gente no tiene por qué elaborar planes detallados, pero tienen que definir sus propósitos básicos".

### **3. Debate sobre la efectividad de la participación.**

Sabemos que no todos están de acuerdo con que la participación ciudadana sea indispensable para una gestión eficiente y legítima.

No podemos desconocer que el hacer las cosas en forma participativa puede enlentecer los procesos. Consultar a la ciudadanía no es algo fácil ni rápido, y tomar decisiones solo es mucho más rápido que hacerlo en conjunto con otros, especialmente cuando los "otros" son un concepto poco claro, como "los habitantes de la comuna" o la "ciudadanía". Hay dificultades prácticas para consultarlos y hacerlos participar, no podemos citarlos a una reunión ni llamarles por teléfono para saber qué piensan.

Esta realidad lleva a que algunos opten por la manera sencilla, sin hacer especiales esfuerzos por conocer lo que opina la ciudadanía ni menos aún por establecer canales de participación comunitaria.

Otros buscan involucrar a la ciudadanía, aún creyendo que no es eficiente, ya que estiman que es la forma democrática de gestión. Es básicamente por fidelidad a ciertos principios que desarrollan un estilo participativo de gestión, y por aportar al proceso democrático nacional desde la municipalidad, pero no para desarrollar una gestión eficiente.

Desde nuestra perspectiva, la participación ciudadana en la generación de información, así como en las demás tareas que desarrolla el municipio, posibilita una gestión más eficiente. Si bien creemos en la participación como elemento intrínseco de la democracia, no es sólo por esta creencia que sostenemos que la participación debe estar presente en la gestión municipal. Ya hemos señalado por qué estimamos que la participación es importante, y entre las razones entregadas no hay únicamente motivaciones valóricas. Creemos firmemente que la gestión participativa es mucho más eficiente en el largo plazo.

La participación es un tema que hoy parece ponerse de moda. No es una casualidad que se hable en todas partes de networking y de participación, de la necesidad de desarrollar vínculos entre personas. Los hombres de negocios han descubierto que esto es tremendamente poderoso y rentable, y también lo puede ser para la ciudadanía en su esfuerzo por mejorar su calidad de vida y superar sus problemas y para el municipio en el cumplimiento de su deber de "satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna", como lo establece la Constitución Política del Estado.

Los gobiernos, las instituciones y los liderazgos personales no son suficientes para desarrollar una localidad ni para superar problemas. La existencia de instituciones fuertes y de líderes capaces y bien entrenados es sin duda una característica positiva, pero no suficiente, ya que los individuos capaces se ven sobrepasados por la desintegración social. No son suficientes porque enfrentan problemas tan profundamente arraigados en la sociedad que las soluciones habituales no sirven. No son suficientes porque estamos descubriendo los límites de lo que las instituciones y los gobiernos pueden hacer, y estos límites tienen que ver con el rol que le cabe a la sociedad civil, el que no debe ser sobrepasado por individuos ni órganos públicos.

■  
**Existen básicamente dos tipos de canales, los formales o institucionales, y los de carácter informal.**  
■

■  
**Su importancia radica en que es el único órgano de representación social que contempla la actual estructura político-administrativa del país.**  
■

## IV. ¿COMO HACER QUE LA CIUDADANIA HAGA SU APORTE?

Habiendo establecido ya cuán importante es que la ciudadanía participe y aporte en el proceso de gestación de la información municipal, y habiendo mencionado las dificultades prácticas de hacerlo, no creemos posible concluir este trabajo sin referirnos a las formas de canalizar la participación ciudadana.

Existen básicamente dos tipos de canales, los formales o institucionales, y los de carácter informal. Para estos efectos entendemos por canales formales aquellos establecidos en la ley específicamente como canales de participación ciudadana en el ámbito local, y nos referiremos en concreto a los establecidos en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Al hablar de canales informales haremos referencia a otras formas que pueden ser usadas por las municipalidades para hacer participar a la ciudadanía y recoger información útil para su gestión.

### **1. Canales formales o institucionales**

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece dos mecanismos de consulta y de participación ciudadana, el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) y los plebiscitos comunales. Las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, canales de participación tradicionales en nuestro país, constituyen también una importante vía de comunicación entre el municipio y la ciudadanía.

#### **1.1. El Consejo Económico y Social Comunal (CESCO)**

El Consejo Económico y Social Comunal está definido como un órgano de cooperación, consulta y asesoría de la municipalidad, que tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de otras representativas de actividades relevantes, en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Su importancia radica en que es el único órgano de representación social que contempla la actual estructura político-administrativa del país. A diferencia de todos los demás órganos de representación, desde el Congreso Nacional hasta el Concejo Municipal, sus miembros representan a la comunidad organizada y no a la ciudadanía en general. La comunidad organizada, como expresión concreta de la participación en la comuna, encuentra en el CESCO su canal formal de comunicación con las autoridades y técnicos de la municipalidad.

El Consejo reúne en su seno a representantes de entidades tan diversas como juntas de vecinos, centros de madres, clubes deportivos y demás organizaciones comunitarias, junto con los de organizaciones representativas de actividades productivas de bienes y servicios. Por ello está llamado a ser un espacio en que los actores más relevantes de la vida comunal se reúnan para conocer las materias más trascendentales de la administración comunal y opinar al respecto.

Ya hemos mencionado que este Consejo no ha dado los resultados que el legislador esperaba al establecerlo. Desde su inicio tuvo múltiples dificultades, las que en parte se deben, a nuestro juicio, a que no se ha comprendido adecuadamente su naturaleza, a falta de información y a falta de interés de las organizaciones por participar en el Consejo, más que a fallas legislativas.

Dado su carácter de órgano de representación social no está llamado a tomar decisiones. Esa labor le corresponde a los órganos de representación política, los que representan a la ciudadanía en su conjunto. Darle a los CESCO facultades resolutorias implicaría, a nuestro juicio, romper el principio de la igualdad en la representación, ya que quienes participan en organizaciones representadas en el CESCO tendrían una doble representación, en su calidad de ciudadanos y en su calidad de miembros de una organización. Pero no por ello debemos menospreciar el rol que a estos Consejos les cabe; la facultad de opinar sobre las materias de administración comunal (especialmente en lo referente al plan de desarrollo comunal, a las políticas de servicios y al programa anual de acción e inversión, en que su opinión es obligatoria) es de máxima importancia. La ley se ha preocupado de establecer un canal a través del cual la sociedad civil (la comunidad organizada) pueda aportar a la gestión municipal desde su especificidad, la que no es tomar decisiones técnicas, sino establecer grandes líneas, fijar criterios y, lo que más importa en nuestro análisis, adjuntar la información adecuada, vale decir, la realidad que viven los diversos sectores de la comuna.

Otra fuente de problemas es la falta de legitimidad del Consejo en algunas comunas. Dado que las Juntas de Vecinos y demás organizaciones (a pesar de la crisis de participación de la que muchos hablan) tienen una historia más larga de vínculos con el municipio, son más consideradas que el CESCO por las autoridades al momento de requerir opiniones o información. Esto resulta absurdo desde una perspectiva únicamente legislativa, puesto que el Consejo Económico y Social Comunal es un órgano de la municipalidad, cosa que no ocurre en el caso de las organizaciones sociales; y junto con ello, el Consejo representa a estas organizaciones, lo que no hace sino hacer la situación aún más absurda. Pero si lo miramos desde el punto de vista de la legitimidad, resulta ser que las organizaciones han adquirido la legitimidad para opinar sobre los asuntos de gestión local dada su larga historia de presencia en la comunidad y de contacto con el municipio. A nuestro juicio este fenómeno no es sano. Sin despreciar la gran importancia de las organizaciones sociales, observamos que ellas han desarrollado con el municipio una relación

■  
**Se propone que el Consejo tenga mayores atribuciones que las actuales, dándosele la facultad de fiscalizar las actuaciones del Alcalde.**  
■

■  
**Pero la principal novedad de este plebiscito frente a un plebiscito de carácter nacional, es que puede ser tanto de iniciativa de la autoridad como de los ciudadanos.**  
■

reivindicativa e incluso conflictiva, en que se acercan a las autoridades municipales a exigir ciertas cosas, a pesar de estar establecidas legalmente como entes de cooperación con el municipio. El Consejo, por el contrario, al ser parte orgánica del municipio no puede desarrollar con éste relaciones de conflicto, sino que debe actuar en conjunto con los demás órganos del municipio, y con sus funcionarios, para cumplir sus fines propios.

Actualmente se cuestionan tanto la existencia como los roles que debe cumplir el Consejo Económico y Social Comunal; toda su estructura y normativa serán sin duda modificados en el corto plazo. Al momento de escribir este trabajo el gobierno se encuentra por enviar al Congreso Nacional un proyecto de reforma a la ley municipal, el que tocaría aspectos tanto electorales como de gestión, y uno de los puntos a reformarse sería precisamente lo referente al CESCO. Se propone que el Consejo tenga mayores atribuciones que las actuales, dándosele la facultad de fiscalizar las actuaciones del Alcalde. Ante esta idea la Asociación Chilena de Municipalidades ha sostenido que los CESCO no son suficientemente representativos, y que antes de darles mayores atribuciones habría que mejorar este aspecto.

### **1.2.El Plebiscito Comunal**

El otro canal de participación que mencionamos se refiere a los plebiscitos comunales, aspecto que también sería reformado próximamente. Al igual que el Consejo Económico y Social Comunal esta institución no tiene parangón en otros niveles de la organización político-administrativa del país. La posibilidad de convocar a plebiscito, fuera del ámbito municipal, se contempla tan sólo en caso de que al discutirse un proyecto de reforma constitucional hubiere desacuerdo entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, siendo facultad del Presidente el convocarlo. En este caso la ciudadanía consultada mediante plebiscito actuaría como árbitro entre dos poderes del Estado que difieren sobre tan importante materia.

El plebiscito comunal es de naturaleza muy distinta al de carácter nacional, ya que no se establece como arbitraje entre dos poderes diferentes. La actual legislación establece que frente a ciertas materias (las de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal) puede convocarse a plebiscito. Se establece así un mecanismo para conocer la opinión de la ciudadanía frente a algún asunto concreto, relativo a la materia mencionada.

Pero la principal novedad de este plebiscito frente a un plebiscito de carácter nacional, es que puede ser tanto de iniciativa de la autoridad como de los ciudadanos. En efecto, el Alcalde puede convocar a plebiscito con acuerdo del Concejo, o a requerimiento de los ciudadanos. En este caso será obligatorio realizar la convocatoria cuando el Alcalde sea requerido por un 15% de los ciudadanos inscritos en la comuna respectiva.

Si bien la información que pueda entregar un plebiscito no es muy valiosa en cuanto no podrá referirse a materias demasiado complejas, puesto que ninguna materia compleja puede resolverse contestando

sí o no, sí tiene el valor de representar a la totalidad de los ciudadanos inscritos en la comuna. Refuerza este argumento el hecho de que el plebiscito será vinculante sólo si participa en él más de la mitad de los ciudadanos inscritos en los registros electorales en la comuna.

## **2. Canales No-Formales**

Normalmente al hablar de canales de participación no-formales pensamos en las formas en que la ciudadanía se organiza espontáneamente, al margen de las formas establecidas y reguladas por la ley, pero queremos ampliar esa mirada y considerar también como instancias no formales de participación y de búsqueda de información aquellos mecanismos que el municipio se pueda dar, los que, sin contradecir la legislación vigente, puedan ir más allá de lo mínimo que ella establece.

Un ejemplo de lo anterior son los cabildos que algunos municipios han realizado en años recientes, para vincular a los habitantes de un barrio en la discusión sobre un problema o asunto determinado, y en la búsqueda e implementación de soluciones. Junto con ello han existido diversas iniciativas para conocer la opinión de los ciudadanos, como encuestas, sistemas automatizados de votación, etc. Sin duda todas estas iniciativas son positivas, en la medida en que mejoran la comunicación entre el municipio y los vecinos, y entregan a las autoridades y técnicos municipales datos relevantes a la hora de tomar decisiones.

### **2.1 Los Foros de Interés Comunitario(FIC)**

PARTICIPA ha trabajado con esta metodología de participación en los últimos años y creemos que puede ser una herramienta interesante para los municipios que deseen una relación más constructiva con los ciudadanos de la comuna. Es una herramienta que permite recoger información, como las otras que mencionamos, pero permite además que la opinión de los ciudadanos sea una opinión informada y colectiva, fruto de un proceso de deliberación grupal.

Los Foros de Interés Comunitario se insertan en un proceso político amplio, el que busca revincular a la gente con su vida política, y asumir el protagonismo que le corresponde tener sobre los procesos que vive en su barrio y en su comuna. La democracia, en nuestro concepto, no consiste sólo en elegir a las autoridades y dejar que gobiernen solas, sino en el compromiso diario de todos y cada uno de nosotros con los grandes temas y las grandes tareas que enfrenta la comuna.

A través de los FIC se enseña a la gente cómo entenderse con los otros al tratar los asuntos más importantes, lo que los hace enfrentarse con su vida pública (con la política), dándose cuenta que tienen algo importante que aportar en el proceso político, y que sus ideas son válidas, valiosas e importantes. La política democrática no comienza como reacción a lo que otros hacen, sino tomando decisiones como un grupo de personas protagonistas de su vida.

■  
***La metodología de participación es una herramienta que permite recoger información, como las otras que mencionamos, pero permite además que la opinión de los ciudadanos sea una opinión informada y colectiva, fruto de un proceso de deliberación grupal.***  
■

■  
**Los grupos que se acostumbran a deliberar sobre sus problemas tienden a ser grupos más reflexivos, y con mayor iniciativa para adoptar soluciones, no sólo para exigirlos de los demás.**  
■

La deliberación sobre asuntos de interés público permite involucrar a los ciudadanos en este proceso, a través del análisis de los problemas que afectan a la comuna. Deliberando sobre estos temas, los participantes son capaces de analizar el asunto en profundidad, analizando cada una de las posibles alternativas de solución y pesando cuidadosamente los pros y contras de ellas, para llegar finalmente a establecer en qué estuvo de acuerdo el grupo, proceso para el cual es necesario estar dispuesto a entregar su propio punto de vista, y aceptar el punto de vista de otros con un criterio abierto, estando preparado para entenderlo, y eventualmente aceptarlo si es que se le considera válido. Durante el proceso de deliberación es posible cambiar de opinión, ya que al exponerse a las visiones y experiencias de otras personas, nuestras ideas pueden variar. Se trata de una forma novedosa y efectiva de abordar temas públicos que nos interesan como ciudadanos y como personas, involucrando a mucha gente en su análisis, y aprendiendo a considerar con cuidado las consecuencias de cada una de las posibles soluciones.

Los grupos que se acostumbran a deliberar sobre sus problemas tienden a ser grupos más reflexivos, y con mayor iniciativa para adoptar soluciones, no sólo para exigirlos de otros. Además, como resultado del proceso de deliberación, conoceremos la opinión informada de quienes han participado, lo que resulta valioso para las autoridades y estudiosos del tema, ya que es una opinión que va más allá de lo que puede decir una encuesta, debido a que quienes opinan han estudiado y deliberado sobre el tema. Las personas que participan en la deliberación se acostumbran a pensar -incluso al analizar sus asuntos personales más cotidianos- en términos de opciones, y tienden a analizar cada una de ellas antes de tomar una decisión.

Como beneficio adicional de la metodología, las autoridades son comprendidas en mejor forma. Normalmente estamos acostumbrados a escuchar cómo la población se queja de las autoridades, alegando que éstas no solucionan sus problemas o no cumplen sus promesas, pero estas mismas personas no saben cómo se toman las decisiones, ya que nunca se han visto enfrentadas a la necesidad de tomar una decisión colectiva, y al tener que hacerlo, comprenderán la dificultad de adoptar soluciones, y las tensiones a que comúnmente están sometidas las autoridades.

En el transcurso de cada uno de los foros, teniendo como base un Manual Guía para la Deliberación, que enumera tres o cuatro líneas de acciones frente a algún tema de interés, los participantes discuten el asunto desde su particular punto de vista, en base a sus experiencias e ideas personales. El foro comienza con una introducción al tema y luego se dedican aproximadamente 20 a 25 minutos a cada opción. Finalmente viene la "cosecha", en que el grupo, ayudado por el moderador, debe encontrar en qué cosas los asistentes pueden coincidir.

Estimamos que esta metodología puede ser de gran utilidad como forma de recoger información entre los ciudadanos. Ya hemos mencionado que la información que permite recoger es una opinión informada y colectiva, y por otro lado permite desarrollar un diálogo entre ciudadanos y municipio. No se trata de una forma en que el

municipio sólo recoge la opinión de algunos ciudadanos, ni tampoco de un canal que permite al municipio comunicar algo a los ciudadanos sin obtener respuesta de ellos. Valoramos esta metodología como un canal de comunicación que funciona en ambos sentidos.

## V. CONCLUSION

En Chile, al hablar de modernización del Estado, debemos tener presente que modernizar el Estado pasa por fortalecer la sociedad civil y confiar más en los ciudadanos. Ya hemos señalado que la participación se hace aún más críticamente importante en el nivel local por ser un espacio cercano al individuo y a sus problemas más cotidianos; por las mismas razones creemos que es en este espacio donde debe comenzar el fortalecimiento de la sociedad civil y educar -tanto a administradores como a administrados- para la confianza en la ciudadanía.

# INFORMACION PARA LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS, OPERATIVAS Y FINANCIERAS DE UN MUNICIPIO

## **INFORMATION FOR MUNICIPAL ADMINISTRATIVE, OPERATIONAL AND FINANCIAL DECISIONS**

*by Luis Meneses*

### **Abstract:**

Although ample information is available within Chile's municipalities, the data are not adequately processed for optimal use. This is due to a lack of indicators for measuring productivity, both in terms of local government's internal administration and in its management of external affairs. In most of the cases, human and material needed resources, are assigned to different municipal departments on the basis of criteria that are more intuitive than the result of an objective assessment of needs.

Since no one really knows what resources are required to complete a given administrative process, distortions sometimes result. These include disequilibrium in the allocation of personnel and financial resources in inappropriate distribution. Since there are no indexes by which to measure administration (and, much less, means of relating productivity to pay), people sometimes think that it does not matter if they work hard or work with a minimum of effort. This is often reinforced through an ineffective system of evaluations. In practice, this means that high scores are routinely handed out. Thus, most employees obtain similar job performance ratings, even when evaluators are conscious of differences in actual performance.

In the external administration area, the lack of adequate instruments to obtain objective information on conditions in a community often makes it difficult to identify deficiencies in the coverage of community services and infrastructure.

In essence, municipalities need to adopt systems which enable them to assess the impact of their action both internally and, even more importantly, for the community they must serve as efficiently and effectively as possible. This means defining objective indicators aimed at evaluating municipal capacity as well as preparing a Community Development Plan which calls for both an assessment of local resources and the development of an ideal, target model for the community.

■  
**Luis Meneses Villena**  
*Director de la División Jurídica de la  
Municipalidad de la Florida. Asesor  
de la Asociación Chilena de  
Municipalidades.*  
■

# I. INTRODUCCION

Durante el último tiempo, las Municipalidades han venido asumiendo crecientes responsabilidades. Esto haría pensar que se ha producido un profundo proceso de adaptación al cambio, el que necesariamente contempla la incorporación de instrumentos modernos de administración. No dudo que son muchos los esfuerzos que se deben estar realizando en los municipios al respecto, sin embargo, del conocimiento de la realidad municipal, es posible deducir que dichos intentos, en la mayoría de los casos, han resultado infructuosos.

Existe abundante información al interior de las corporaciones edilicias, pero no hay un adecuado procesamiento de la misma, debido a la carencia de indicadores que permitan medir productividad y, por consecuencia, reaccionar de la mejor manera a los requerimientos de los usuarios de los servicios municipales.

A continuación realizaré un diagnóstico somero de la situación, enfocándolo desde una doble perspectiva, esto es, en cuanto a la medición de la actividad administrativa interna del municipio y en lo relativo al grado de desarrollo de la comuna.

En otras palabras, para realizar un examen de la situación actual es necesario distinguir entre la actividad administrativa interna del municipio y su actividad como responsable del desarrollo local.

## **1. Actividad Administrativa Interna**

Respecto de esta dimensión es posible afirmar que no se aplican instrumentos de medición del trabajo realizado. En la mayoría de los casos se asignan recursos humanos y materiales a las distintas unidades municipales por criterios más bien intuitivos que por tener un conocimiento objetivo de las necesidades. En consecuencia, nadie conoce cuáles son los recursos necesarios para completar un proceso administrativo determinado, lo que significa una distribución inadecuada de los recursos.

El costo financiero del otorgamiento de una licencia de conducir, de un permiso de circulación o de cualquier otro acto administrativo resulta absolutamente diferente entre los distintos municipios. Lo anterior tiene su origen en que no existen estándares de rendimiento del recurso humano, de requerimientos de infraestructura, equipamiento e insumos para llevar a cabo las mencionadas acciones y en consecuencia los controles que puedan realizarse son dificultosos.

Las situaciones descritas contribuyen a enrarecer el ambiente de trabajo, por cuanto generan una sensación de injusticia por parte de la administración municipal.

Al no existir índices que permitan medir la gestión y menos aún relacionar la productividad con las remuneraciones, se tiende a caer en la tentación de pensar que resulta igual trabajar al máximo que hacerlo al mínimo esfuerzo. Lo anterior, además, se ve reforzado por un sistema de calificaciones aplicado con criterio no discriminatorio que significa ponderaciones altas y parejas que dejan a la mayoría de los funcionarios en similares condiciones, a pesar de que existe conciencia de sus desiguales rendimientos.

En consecuencia, la carencia de instrumentos que permitan medir la actividad administrativa produce diversas distorsiones respecto de:

#### **a.-Recursos Humanos**

Desequilibrio en la asignación de personal. A las diversas unidades municipales y al interior de ellas al cumplimiento de las distintas tareas que les corresponden. Lo anterior implica sobredotación de personal en algunos casos e insuficiencia del mismo, en otros, que finalmente redundan en perjuicio de los usuarios de los servicios municipales.

Desaliento de los funcionarios. Es evidente que si existe una sobrecarga de trabajo para algunos funcionarios y un pasar descansado para sus compañeros de labores, se produce una sensación de injusticia que resiente el necesario trabajo en equipo.

Distorsión en la capacitación. En muchos casos se prefiere autorizar la participación en actividades de capacitación a aquellos funcionarios que menos falta hagan al servicio y que coinciden con los que tienen una menor carga de trabajo.

#### **b.-Recursos Financieros**

La carencia de indicadores de gestión implica asignación de recursos carentes de criterios de rentabilidad y son muchas las ocasiones en que se mantienen en funcionamiento programas altamente inconvenientes desde el punto de vista económico y social, dado que no se conocen los costos asociados a ellos y otros aspectos relevantes, como el valor en el mercado de las mismas prestaciones. Existe sobre el particular una ausencia de presupuestos por programas y por centro de costos, lo que dificulta la adopción de resoluciones informadas.

## **2. Gestión Externa**

En este ámbito es necesario señalar la carencia de instrumentos que permitan acercarse en forma objetiva a la realidad comunal, siendo frecuente encontrar dificultades para conocer los déficit de cobertura, tanto en lo referido a los servicios a la comunidad como en lo tocante a la infraestructura comunal. A partir de esta debilidad y como consecuencia lógica, las metas a alcanzar aparecen absolutamente difusas.

■  
***Es importante estructurar diagnósticos que permitan caracterizar la comuna, conociendo y distinguiendo los aspectos sobre los que se ha de intervenir. No existe cambio o transformación alguna si no conocemos y comprendemos bien aquello que deseamos cambiar.***  
■

Es importante estructurar diagnósticos que permitan caracterizar la comuna, conociendo y distinguiendo los aspectos sobre los que se ha de intervenir. No existe cambio o transformación alguna si no conocemos y comprendemos bien aquello que deseamos cambiar.

El conocimiento del espacio donde se intervendrá dependerá del método e instrumentos que se utilicen. De esta manera, los estudios que se realicen deben permitir una simplificación de la realidad que la hagan más comprensible.

En otras palabras, al igual que respecto de la administración interna del Municipio, se hace necesario disponer de indicadores que posibiliten tal simplificación, lo que facilitará la interpretación de la realidad.

Es importante, en consecuencia, disponer de antecedentes o datos y poder realizar análisis interpretativo de la realidad, que permitan orientar los recursos a aquellos sectores que se encuentren más carenciados.

Una vez establecido el diagnóstico de la situación comunal es posible fijar metas a alcanzar, lo que implica una posterior evaluación de los logros alcanzados, tanto por el propio municipio como por la comunidad.

Mi percepción es que en este campo existe mucho terreno que recorrer; los planos, programas y proyectos habitualmente no establecen sistemas de evaluación y control, lo que implica inadvertencia respecto de distorsiones que presentan durante su ejecución.

A lo anterior es necesario agregar las pocas facilidades que tiene la comunidad para poder fiscalizar el adecuado uso de los recursos municipales. Resultan incomprensibles las decisiones de la autoridad al desconocer los objetivos y metas que se pretenden alcanzar y al no tener acceso a los criterios de evaluación que debieron haber estado presentes al formular los respectivos planes, programas y proyectos.

Por otra parte, las evaluaciones económicas de las distintas acciones municipales resultan en muchas ocasiones incompletas y no se consideran una serie de costos asociados a ellos. A manera de ejemplo, es posible señalar que al instalar nuevas luminarias no siempre se contempla el impacto que sobre los recursos municipales producirá el aumento de consumo que generará dicha inversión y que se verá reflejado en un incremento del valor de la correspondiente facturación.

## II. SUGERENCIAS.

1. En el ámbito de la administración interna se hace necesario extender los controles financieros formales que se practican y cuyos destinatarios son la Contraloría General de la República, la Intendencia Regional, el Concejo Municipal y el Consejo Económico y Social.

Dichas acciones corresponden a informes que se preocupan fundamentalmente de demostrar que se cumplen las normas correspondientes a la contabilidad gubernamental, pero no se usan como instrumentos para la adopción de decisiones.

Es por ello que estimo debieran utilizarse:

- a) Indicadores para medir objetivamente la gestión, que permitan relacionar, por ejemplo: gasto administrativo versus inversión; gasto en personal versus gasto administrativo; ingresos totales versus ingresos propios permanentes; ingresos totales versus fondo común municipal; etc.
- b) Programa de caja. Es de suma importancia disponer de este instrumento por cuanto permite mantener un control del comportamiento de ingresos y gastos produciendo un ordenamiento, en el tiempo, de la gestión financiera.
- c) Medir carga de trabajo de las distintas unidades municipales, lo que permitiría una adecuada distribución del recurso humano.
- d) Implementar sistemas de contabilidad por programas y por centro de costos.

2.- En el campo de la gestión externa del municipio, me parece recomendable:

- a) La elaboración de un Plan de Desarrollo Comunal que contemple:
  - *Diagnóstico: sustentado en datos recogidos de la realidad e interpretados en función de indicadores que permitan realizar mediciones comparativas, tanto respecto del país y la región, como en relación con la evolución en la propia comuna.*
  - *Determinación de un modelo objetivo de la comunidad, definido en forma participativa por todos los actores presentes en la sociedad.*
  - *Establecimiento de políticas que apunten a la consecución de este modelo ideal propuesto.*
  - *Definición de metas a alcanzar en los diversos ámbitos del quehacer comunal.*

- *Diseño y puesta en ejecución de planes, programas y proyectos que contemplen sistemas de evaluación periódica, tanto del municipio como de la propia comunidad.*
  - *Actualización sistémica del Plan, produciendo las modificaciones que sean necesarias según las evaluaciones realizadas.*
- b) Diseñar sistemas de participación de la comunidad en la elaboración de los diagnósticos, priorización de programas y proyectos, y evaluación de los mismos.
- c) Incorporar a los programas y proyectos pautas de evaluación.

En definitiva, las municipalidades deben adoptar sistemas que les permitan dimensionar el impacto de su acción tanto al interior de la organización como, lo que es más importante, respecto de la comunidad a la cual deben servir de la manera más eficiente y eficaz posible. La actividad comunal es cada vez más dinámica y, en consecuencia, los sistemas de información deben ser capaces de dar cuenta del cambio, con el propósito que las acciones municipales tengan una constante retroalimentación y se produzcan los ajustes permanentes que la situación amerite.

Ya no es posible seguir actuando sólo sobre la base de intuiciones, se requiere la urgente decisión de incorporarse al proceso de modernización que el país desea y que es particularmente necesario en el nivel de mayor importancia que ha adquirido en los últimos años. Estoy seguro que el nivel municipal será capaz de responder a este desafío y, más aún, al verificar el aporte a este proceso que realiza el Ejecutivo al poner en marcha un programa de fortalecimiento de los municipios que rendirá sus frutos en el mediano plazo.

# TRANSPARENCIA INFORMATIVA Y CONTROL SOCIAL DE LA GESTION MUNICIPAL

## **INFORMATIVE TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY IN MUNICIPAL ADMINISTRATION**

*by Felipe Guevara Stephens*

### **Abstract :**

The opportunity for citizen oversight of governmental actions, either at the local or national level, requires sufficient access to information. To provide the community with relevant data, public agencies and offices — both centralized and decentralized — as well as public service companies, should be required to issue quarterly reports. Such reports should include data and information on financial and budgetary status, the use of resources and a background of employment structures.

The instruments available for citizen oversight are multiple and varied. Plebiscites, referendums, town meetings, and oversight offices are just some of them. It is important to note that these instruments are not good or bad, democratic or un - democratic per se, but rather tools which must respond to and be adjusted to meet the needs of specific movements in the political and governmental processes of each nation.

Supporters of referendums argue that this technique provides important advantages for a nation's political life in that it: limits the capacity of lobbying groups, which sometimes use their power in a negative fashion; serves to legitimize political decisions; brings decisions closer to the population; is a concrete expression of popular will; and, reduces state bureaucracy.

For the opponents of such mechanisms, plebiscites mean a weakening in the authority of elected officials. Furthermore, they note the considerable cost of conducting such balloting, the technical limitations of citizens to issue a finding on complex topics, the manipulation of these processes by interest groups and the manipulation of voters by political parties.

It is also important to note that referendums cannot effectively address every topic. Rather, their efficiency lies in the presence of certain unquestionable principles associated with the basic rights of a society as established in the Constitution. It is important for there to be a theoretical framework which clearly establishes the topics referendums will and will not address. Thus, radical changes in legislative custom which, over the long term, could mean the destruction of civilized society can be averted. endum will address and which it will not. Thus, radical changes in legislation and customs which, over the long term, could mean the destruction of civilized society can be averted.

■  
**Felipe Guevara Stephens**  
*Cientista Político. Encargado del  
Departamento Político-Electoral del  
Instituto Libertad.*  
■

■  
***La posibilidad de fiscalización  
ciudadana de la gestión  
gubernamental, ya se trate de  
su nivel local o nacional,  
requiere, en primer lugar, de un  
adecuado acceso a la  
información.***  
■

La fuerte convicción democrática de los chilenos, ha permitido que, tras el retorno a la democracia, aparezcan en el debate nacional una serie de elementos jurídicos y políticos que en la actualidad se presentan incluso en países que nunca interrumpieron su democracia plena. En efecto, Chile transitó rápidamente desde un gobierno autoritario a uno democrático y, por ello, no es extraño que hoy estemos comentando aspectos propios de estadios más avanzados de la discusión democrática. El debate respecto de la participación y control ciudadano de los actos de sus autoridades comunales y nacionales no constituye otra cosa que la verificación de lo ya señalado.

## I. EL DERECHO A LA INFORMACION Y TRANSPARENCIA

La posibilidad de fiscalización ciudadana de la gestión gubernamental, ya se trate de su nivel local o nacional, requiere, en primer lugar, de un adecuado acceso a la información. La información de la gestión pública debe estar disponible para quienes se proponen fiscalizar a sus autoridades. Para ello, sería necesario que las instituciones municipales (o municipalizadas) publiquen periódicamente sus gastos, programas, plantas y evaluaciones del grado de eficiencia de los mismos. No parece legítimo que, por una parte, nos concentremos en la implementación de instrumentos de control y fiscalización y, por la otra, no abordemos la obligación que debiera vincular a las instituciones fiscalizadas de proveer de la información necesaria para ejercer el derecho aludido.

Para proveer a la comunidad de tales informaciones, pensamos que debiera implementarse en los organismos de la administración pública, tanto centralizados como descentralizados, así como también en los servicios y empresas públicas, la obligación de emitir informes públicos trimestrales, los que debieran incluir datos y antecedentes respecto de su situación financiera y presupuestaria, el destino de sus recursos y la composición de sus plantas funcionarias.

En ese sentido, diputados de Renovación Nacional han presentado un Proyecto de Ley que, en esencia, no hace más que homologar la legislación respecto de sociedades anónimas privadas. En efecto, mientras quienes laboran con recursos propios tienen la obligación de entregar información periódica de su gestión empresarial (ficha FEUC), las instituciones que laboran con recursos provistos en virtud de una carga impositiva a todos los ciudadanos, no tienen dichas obligaciones.

## II. INSTRUMENTOS DE CONTROL SOCIAL DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Los instrumentos que se nos ofrecen para ejercer la fiscalización ciudadana son tan múltiples como variados. Plebiscitos, referendums, cabildos y oficinas de fiscalización son sólo algunos de ellos. En esta oportunidad intentaremos profundizar respecto de uno de esos instrumentos: los plebiscitos comunales como instrumento de fiscalización.

Respecto de ellos, cabe señalar que no se trata de instrumentos buenos o malos, democráticos o antidemocráticos per se, sino de herramientas que deben responder y adecuarse a las exigencias de un determinado momento del proceso político de cada país.

### **1. Estado de la Discusión en Torno a los Plebiscitos Comunales**

Por intermedio de los medios de comunicación, la opinión pública ha conocido las distintas opiniones respecto de los plebiscitos, referendums o consultas comunales. Partiendo de ese supuesto, nos proponemos aquí abordar los distintos argumentos que, en el ámbito internacional, se han dado en pro o en contra de la realización de plebiscitos comunales.

En ese sentido, pensamos que los antecedentes que aquí se aportarán constituyen un aporte al debate que, con toda seguridad, deberá abordar el país en torno a estos temas. La exposición se ha ordenado en dos partes: primero, nos referimos a los argumentos que se han dado a favor de los plebiscitos y, en segundo lugar, a los argumentos en contra de dicha institución.

La competencia no es solo un requisito indispensable para el trabajo exitoso de la economía, sino también de los sistemas de coordinación política. El referido y la descentralización de los procesos de toma de decisiones son factores claves para mantener la competencia en la arena política. La competencia política y económica requiere para ser eficiente la entrada y salida al sistema y la ausencia de regulaciones que desincentiven a los agentes políticos a ser eficientes y a la ciudadanía de elegir libremente.

A grandes rasgos, el proceso democrático está basado en el mismo criterio de elección que el del mercado, es decir, sólo las preferencias individuales cuentan. No es un dictador benevolente, ni un experto, ni un político virtuoso el que deba decidir qué es bueno o malo, sino los ciudadanos mismos, no obstante, la benevolencia, la experiencia, el conocimiento y la virtud son elementos fundamentales para el buen funcionamiento del proceso de toma de decisiones públicas. En este sentido, cabe preguntarse si los gobernantes y políticos maximizan las mismas funciones de bienestar de los electores o mandantes.

Desde un punto de vista económico, lo que cuenta es la eficiencia relativa de un sistema de toma de decisiones, en este caso, de una democracia directa y de toma de decisiones descentralizada comparada con un sistema representativo tal vez más descentralizado.

A este respecto, la experiencia Suiza, con referendo y federalismo, resulta de gran utilidad para entender los procesos de asignación y provisión de bienes públicos.

Ahora bien, los referéndum se diferencian unos de otros según el grado en que puedan modificar el control en la formación de las leyes y la transferencia a los votantes de dicho control. Los tipos básicos de referendo son:

1. Iniciativas populares, en este caso los votantes pueden proponer una petición, a condición de que contenga un gran número de firmas válidas. Posteriormente, dicha petición es sometida a referendo validando la decisión de los votantes, y si hay una mayoría de los votantes a favor de ésta, se constituye en ley, sin importar en este caso las opciones del gobierno. La iniciativa es una institución particularmente importante porque elimina ciertas restricciones monopólicas que imponen los sistemas de partido, todo ello en la medida que estos (los partidos), quedan impedidos de determinar las agendas legislativas con exclusividad. En general las iniciativas hacen posible que los ciudadanos propongan asuntos a ser decididos, incluyendo aquellos que los agentes políticos preferirían no incluir en la agenda pública, como los temas referentes a sus ingresos, los gastos públicos, etc.
2. En el segundo punto, el referendo controlado por el gobierno, éste es el único con la facultad para llamar a un referéndum si lo desea o no, para determinar los temas que serán tratados y las proposiciones a votar. También será el encargado de determinar la cantidad de votos para su aprobación y el encargado del recuento de los mismos.
3. En tercer caso, los referendos por peticiones populares, los estatutos propuestos son iniciados por petición de la ciudadanía, pero deben ser sometidos a una votación regular del legislativo en una fecha específica.
4. Finalmente, en el cuarto punto, los referendos requeridos constitucionalmente. Antes de dar efecto a una medida adoptada por el gobierno se toma en consideración la aprobación de los votantes en un referendo. Sin embargo, el gobierno tiene exclusivo poder para decidir la proporción de cada reforma; pero el mandato del referendo determina cuándo comienza a ser parte de la constitución.

60

52

Antes de todo habría que señalar que el referendo es un proceso compuesto por tres pasos:

- Una discusión institucionalizada de razonamiento antes del referendo.
- El referendo en sí
- Las reacciones de los encargados de tomar las decisiones políticas después del referendo.

Se debe aclarar que los referendos no pueden versar sobre cualquier materia, sino que el fundamento de su eficacia radica en la existencia de ciertos principios inescrutables que tienen que ver con la dotación de derechos básicos de una sociedad, los cuales son establecidos constitucionalmente. Por ejemplo, en Chile no sería constitucional hacer un referendo sobre el derecho al aborto, porque constitucionalmente existe el derecho a la vida; es decir, los referendo no podrán pasar a llevar la constitución (ley fundamental). Debe existir un marco teórico en que se debe tener claro sobre qué materias un referendo será pertinente y en cuáles no, debido a que se podrían provocar cambios radicales en las leyes y costumbres, lo cual podría acarrear la destrucción de la sociedad civilizada.

## **2. Líneas Argumentales pro-Plebiscitos**

Los referendo, así como todas las cosas inventadas por el hombre, tienen ventajas y desventajas. A continuación partiremos con un análisis detallado sobre las ventajas que éstos poseen.

### **2.1 Limita la capacidad de los grupos de interés**

Cuando se forman grupos de presión, su principal objetivo es el de influir en las decisiones del gobierno en una amplitud de temas, lo cual inevitablemente distorsiona las preferencias del electorado. Muchos de estos grupos son negativos, ya que tratan de persuadir a los funcionarios del sector público con monopolios, franquicias u otros favores especiales.

Por otra parte, existen también ciertos beneficios de los grupos de interés, como, por ejemplo, aquellos destinados a mejorar las condiciones de vida de las personas, participando en la recolección de fondos para obras sociales.

### **2.2 Constituye un mecanismo de legitimación de las decisiones públicas.**

Otro argumento a favor de los referendos sería la legitimación. A este respecto se puede señalar que las decisiones políticas deben ser tan legitimadas como sea posible, lo cual se alcanza a través de que las decisiones sean tomadas directamente por el voto de las personas. A la

61

57

vez, la legitimidad presenta dos componentes: primero la convicción popular, donde las decisiones por sí solas no van más allá de los límites aceptables de equidad y honestidad en la adjudicación de privilegios o en la imposición de restricciones sobre las personas; y segundo, la convicción del ciudadano de que las instituciones y el proceso por el cual las decisiones políticas son hechas por las leyes, costumbres y principios morales, son la forma correcta y apropiada para tomar tales decisiones.

El argumento de legitimación es usado para sostener el uso de un referendo sólo cuando se piensa que es necesario dotar a una decisión con la máxima legitimidad, ya que el argumento dice que las personas pueden o no confiar en los legisladores, gabinetes y presidentes, y no obstante, creer en sí mismos ante todo. Luego, una decisión en la que todos han participado o han tenido la oportunidad de participar es más legítima a la vista de la ciudadanía que una en que no fue así. Es por este motivo por el que los gobiernos encuentran prudente realizar referendo aún cuando no se requieran.

### **2.3. Beneficios anticipados**

Además de los mencionados anteriormente, se encuentran los beneficios anticipados, ya que los referendos y las iniciativas son los mejores mecanismos para combatir la excesiva influencia de los grupos de interés, legisladores corruptos, corporaciones, etc. Dentro de los beneficios anticipados se podría destacar primeramente que todos los temas son presentados públicamente. Es por este motivo que las organizaciones intermedias y principalmente los partidos políticos y legisladores siempre tratan de ignorar los temas que pueden llegar a provocar rupturas, ya que esto puede comprometer el apoyo político de electores, o grupos de interés, lo que puede llegar a comprometer sus flujos futuros. Sin embargo, a través de las iniciativas y los referendos, cualquier tema dividirá a los que están en el poder, no obstante la agenda de los legisladores deberá incluir temas que beneficien a las personas y no sus intereses particulares.

### **2.4. Acercar las decisiones a la gente**

Por otro lado, los procesos públicos de toma de decisiones están más cerca de las personas, ya que cuando las personas deciden gran parte de la agenda política con sus peticiones y hacen la mayor parte de las decisiones a través de sus votos directos e inmediatos, el gobierno se acerca más a la gente y las personas se sienten comprometidas con los resultados obtenidos. Todas las decisiones deberían ser realizadas con la aprobación de la ciudadanía. La única razón de hacerlas secretas es cuando existen temas que de salir a la luz podrían causar un escándalo público. Un gobierno abierto garantiza su honestidad y la iniciativa y el referendo son las mejores garantías posibles. Esto es lo que entendemos por transparencia del proceso político-económico.

50

62

### 2.5. Expresión del deseo popular

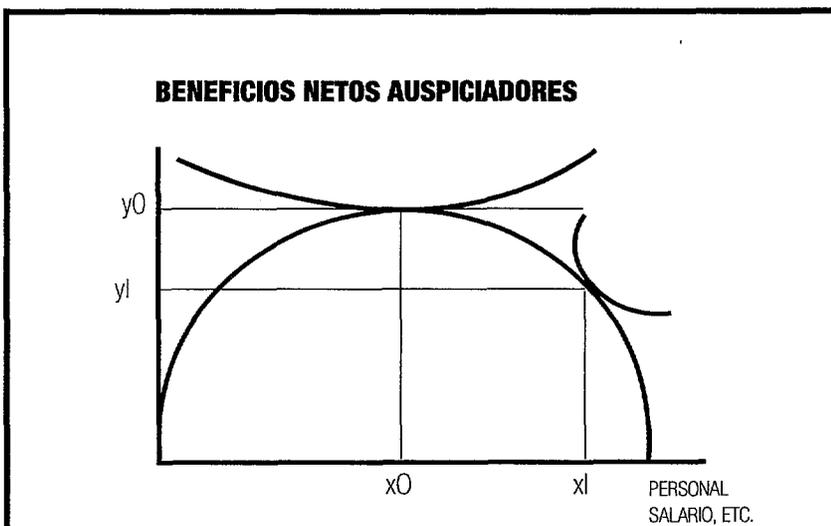
Además, queda el deseo popular claramente expresado, ya que sin intermediación de ningún tipo los deseos de las personas son expresados claramente. Sólo cuando los asuntos son presentados por el sector legislativo directamente puede ser cierto que el gobierno actúe en favor del deseo popular. Por otro lado, se termina con la apatía y el alejamiento, ya que las personas creen en el gobierno y por lo tanto participan en él. La participación política hace más legítimo y más prudente al gobierno y aporta al completo desarrollo de cada potencialidad, ya que es importante participar y aportar nuevas ideas pues éstas pasarán a conformar las leyes que regirán la sociedad.

### 2.6. Referendos disminuyen la burocracia

Una Burocracia se puede definir como una organización que no maximiza utilidades, a diferencia de las empresas privadas, sino que son agencias que se financian principalmente con la apropiación que hace el gobierno de los impuestos de los ciudadanos. Más que maximizar utilidades, esto es maximizar el presupuesto, o tal como lo señala G. Tullock, los burócratas maximizan el tamaño de la agencia, lo que concretamente puede reflejarse en términos del número de funcionarios.

La burocracia se comporta al igual que las firmas privadas, en el sentido que los administradores buscan maximizar su propia función de utilidad. En este caso, los accionistas o dueños de las empresas son incapaces de controlar completamente a los administradores debido a que están pobremente informados y tienen escasos incentivos para interferir en la actividad que ellos realizan debido a los efectos de free-rider. Es por esto que los administradores tienden a maximizar su bienestar cada vez que aumentan su personal.

Dentro de la función de bienestar del burócrata se pueden mencionar: la expansión del personal, seguridad, salarios, etc.



63

59

El comportamiento del burócrata puede observarse en la figura inserta. En ella se indica que los beneficios crecen a medida que se expande el producto, el gasto en personal y los salarios. La función de producción tiene pendiente negativa a partir del óptimo de producción en el cual los beneficios comienzan a decrecer con la expansión de producto, personal y salarios. La función de utilidad del burócrata se maximiza en cualquier punto en el trazo con pendiente negativa de la función de producción.

El óptimo para la sociedad, es decir, donde se está maximizando el uso de los recursos sociales es en el punto  $(x_0, y_0)$ , ya que es en ese punto donde la sociedad obtiene el máximo producto con los recursos que son necesarios para ese proceso productivo. El burócrata contratará personal hasta el punto  $(x_1, y_1)$ , con lo que existirá  $(x_1 - x_0)$  de personas que no eran necesarias para este proceso productivo. Además, el nivel de producto por el hecho de haber contratado más personal decaerá hasta llegar a  $y_1$ , por lo que la sociedad perderá  $(y_0 - y_1)$ .

El referendo es un buen mecanismo para que la sociedad decida el nivel de gasto que deberá tener el burócrata, con lo cual se le impedirá a éste contratar más personal que el óptimo, debido a que no tendrá los recursos necesarios para ello. La sociedad podrá disminuir el nivel de pago de impuesto si observa que los fondos públicos están siendo usados en forma ineficiente, y el mecanismo para lograrlo es el referendo.

- Los burócratas, si son tomados únicamente como votantes, no influyen en nada en el proceso de asignación de recursos.
- En democracia con referendos, los votantes influyen en los resultados de políticas públicas disminuyendo el grado de discrecionalidad del gobierno.
- En sociedades sin referendo, los gobiernos locales generan presión monopólica en materia de burocracia, en particular gasto público. En concreto, salarios.

### **2.7 Referendos disminuyen los carteles políticos**

Basándose en la teoría de búsqueda de rentas, se argumenta que los representantes políticos tienen en común el interés de generar barreras a la entrada para proteger cualquier posible extensión en las rentas políticas. Referendos e iniciativas son medios de romper la coalición de los políticos contra los votantes. Las iniciativas requieren de un determinado número de firmas y fuerzan un plebiscito en un determinado tema. Son una institución importante, porque toman el poder de la planificación de las agendas de los políticos e inhabilitan a los extraños para proponer temas para decisiones democráticas, incluyendo aquellos que muchos oficiales electos preferirían omitir.

El grupo que determina qué proposiciones son votadas y en qué orden, tiene una ventaja considerable, porque decide de una larga lista cuáles proposiciones serán dejadas fuera y cuáles serán discutidas y cuándo.

El referendo obligatorio u opcional, habilita a los votantes a establecer sus preferencias a los políticos más efectivamente que en democracia representativa. En un sistema representativo, las preferencias sólo pueden ser expresadas por protestas informales, que son difíciles de organizar y hacerlas relevantes políticamente. Si alguna acción inmediata no es tomada, los votantes deben esperar hasta el período electoral, cuando aún encuentran difícil expresar demandas específicas en algunos puntos.

Un aspecto interesante de destacar es que los referendos, en ocasiones, dejan de manifiesto las diferencias entre elite y votantes. Así por ejemplo, un plebiscito reciente en Suiza dejó en claro que los intereses de la elite política no siempre corresponden a las preferencias de los votantes. En Septiembre de 1992, los ciudadanos de Suiza no aceptaron las propuestas que buscaban aumentar substancialmente los salarios y ayudantes de los miembros del parlamento Suizo. Ambos puntos serían ley sin el plebiscito opcional Suizo y ambos serían claramente un beneficio para los oficiales electos.

Por otro lado, si es que las autoridades no hacen caso a la población sobre sus preferencias, los ciudadanos podrán emigrar hacia otras comunidades con lo que estos representantes tendrán una disminución en la recaudación de impuestos. Esto es lo que en el modelo de Tiebout se denomina "votar con los pies".

Parece obvio que mientras los políticos buscan beneficios para ellos mismos, los que pagan impuestos no están siempre preparados para pagar por aquellos gastos. Privilegios, de cualquier modo, no siempre aparecen como un ingreso directo para los representantes, pero pueden elevar su prestigio.

Dos ejemplos de referendo para unirse a organizaciones internacionales son: las Naciones Unidas en 1986 y la Comunidad Económica Europea en 1992. Ambos fueron rechazados por la ciudadanía, aunque la elite política los apoyó. Estos referendos fueron apoyados universalmente por los partidos políticos más importantes, todos los grupos de presión, la mayoría de los miembros del parlamento y la rama ejecutiva. De cualquier modo, el plebiscito para ingresar a la ONU fue rechazado por el 76% de la población y el rechazo a la CEE fue de 50,3%. Este rechazo trajo consigo una discusión de si servía o no el sistema federal.

Estos dos ejemplos de la población votando en contra de las propuestas oficiales no son excepciones. Ellos tienen una lógica ya que los contribuyentes son quienes costean los gastos de las actividades gubernamentales. No es sorprendente que el gasto público sea "ceteris paribus" menor en comunidades donde los que pagan impuestos puedan decidir en dichas materias.

Los contribuyentes recompensan el rendimiento pagando un alto impuesto si los políticos han hecho bien su trabajo. Esto se puede apreciar en los cantones Suizos, que tienen distintas opciones

65

61

constitucionales para la participación política de los ciudadanos. En algunos cantones, referendos e iniciativas pueden ser realizadas respecto de cualquier materia, mientras que en otros estas opciones pueden ser tomadas sólo en algunas.

Los referendos no sirven sólo para romper coaliciones políticas destruyendo su monopolio de programación de la agenda, sino que inducen a mayor competencia, proveen información y estimulan la comunicación.

Todos los actores involucrados, en particular los votantes, saben bien que hay fuertes incentivos para formar un cartel y explotar a los votantes. Para combatir esto uno encuentra tres formas de instituciones, en constituciones democráticas, designadas a verificar semejantes acciones y que refuerzan los referendos.

- Reglas prohibiendo la (excesiva) apropiación de las rentas por parte de los políticos, que son las más rigurosas en contra de la corrupción. Obviamente dichas reglas son efectivas si no pueden ser fácilmente burladas y si están reforzadas.
- El establecimiento de cortes especiales, con el fin de prevenir la explotación de los ciudadanos. Todos los países democráticos tienen instituciones de cortes de contabilidad, que fiscalizan los recursos obtenidos por el poder político, pero se demuestra que completan su rol en una pequeña medida. Estas cortes son obviamente menos efectivas mientras más dependan de los políticos. En estos casos no es de mucha ayuda que los miembros de la corte de contabilidad sean elegidos y deban responder al parlamento (en lugar de al Estado), porque el cartel incluye políticos dentro y fuera del gobierno.
- La competencia entre los partidos es la clásica institución en las democracias representativas para prevenir a los políticos de perseguir sus propias metas a costa de la población. La constitución sabe de variados recursos para alargar la competencia y hacer más difícil que se forme una coalición entre los políticos. Uno, es el separar los poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, otra, es establecer dos cámaras separadas para el parlamento.

### **2.8. Referendos disminuyen la información asimétrica.**

La economía es la ciencia que estudia el comportamiento de las personas en situación de elección; o sea, elecciones entre alternativas conocidas y definidas mediante el intercambio verbal.

Los discursos y propuestas dirigidas a los ciudadanos ponen nuevos puntos en las agendas de los individuos, aumentan su percepción y comunican los argumentos en el medio público. Ofrece una información libre de cargo, que no es sólo relevante al punto en cuestión, sino también para una evaluación al desempeño de los políticos y grupos de interés.

La comunicación puede elevar los deseos de las personas a aceptar los resultados de un plebiscito. Se sienten más responsables por los resultados de los referendos, ya que ellos fueron parte del proceso. En un sistema representativo no es difícil traspasar la responsabilidad a los que toman las decisiones actualmente, -los políticos-, porque es una decisión que no se tomó directamente, por lo que si no se está de acuerdo se le cargará la responsabilidad al representante electo.

Algunos referendos motivan extensas discusiones que llevan a una alta participación de los votantes. Aunque una decisión política es tomada formalmente en un referendo, no desaparece de la discusión después que los ciudadanos han votado. El referendo revela claramente cómo los ciudadanos piensan y quiénes y cuántos son las minorías. Los grupos que difieren de las mayorías son identificados, sus preferencias se vuelven visibles y se convierten en parte del proceso político.

### **3. Líneas argumentales contra los Plebiscitos**

#### **3.1. Debilitación de las autoridades electas**

En los referendos no todas las cosas son positivas. Existen algunos elementos que pueden ser considerados como negativos, como por ejemplo, que debilitan el poder de las autoridades electas, ya que los referendos tienden a controlar el sistema político de los individuos electos y de otras autoridades establecidas. En una sociedad libre, el resultado de un referendo no puede ser impuesto ya que las personas serán libres de elegir la alternativa que satisfaga sus preferencias individuales. El caso en que el gobierno controla el referendo es el único tipo aceptable dado que sólo representa una amenaza insignificante al poder y prestigio de los funcionarios públicos, ya que serán ellos los que tomarán la decisión de en qué materia llamar a un referendo y además los gobiernos están bien aconsejados para usarlos sólo en circunstancias en las cuales las ventajas de corto plazo claramente sobrepasan los peligros contenidos en el largo plazo.

#### **3.2 Limitación técnica de los ciudadanos**

Por otro lado, los escépticos se preguntan sobre la capacidad intelectual de los ciudadanos para votar en temas complicados y asuntos muy técnicos. Esto debería ser dejado a la élite, que se puede encargar de resolver de una forma más seria y profesional los problemas técnicos que se presenten, ya que sólo una persona que gasta su tiempo completo pensando acerca de los problemas del gobierno puede entenderlos correctamente. El ciudadano común tendrá dificultad para entender problemas técnicos, por lo que si llega a tomar una decisión puede ser una mala medida. Por ese motivo en algunas materias los representantes electos serán los mejor calificados para decidir e implementar una solución, no porque sean más inteligentes, sino porque dedican todo su tiempo en comprender dichas materias.

### **3.3 Manipulación de los grupos de interés**

Otra crítica a los referendos es que pueden ser utilizados por grupos de interés para lograr sus propios intereses personales, sin tomar en consideración las preferencias de sus electores, con lo cual se estaría alterando el óptimo social.

- a) Los políticos pueden tomar decisiones que saben que varían de las preferencias de los votantes. Los actores políticos pueden actuar así porque tienen una ideología propia o porque cosechan ventajas materiales y no materiales. Para tal caso, los políticos prefieren sistemáticamente intervenciones directas sobre la economía antes que emplear el sistema de precios, porque las regulaciones les permiten generalmente derivar en rentas mayores.
- b) Los políticos se aseguran a sí mismos privilegios excesivos, en la forma de ingresos directos para sí mismos o para sus partidos; pensiones y franjas de beneficios (casas, autos, etc.)
- c) La explotación de los ciudadanos puede tomar forma de corrupción, por ejemplo, pagos directos por servicios especiales.

### **3.4 Manipulación de los votantes**

Como se dijo, los partidos más poderosos y grupos de interés más grandes están en mejor posición para comenzar iniciativas y para comprometerse en propaganda de referendos que los interesados pobres y mal organizados. Es bien sabido que los grupos de presión bien organizados y financiados ejercen mucho poder sobre los políticos sentados en el parlamento y el gobierno. La mayoría de los partidos y políticos son sensibles a la influencia ejercida, particularmente porque la clase política tiene contacto personal con los presionantes.

### **3.5 No hay Revelación de preferencias**

Dentro de los argumentos en contra de los referendos se encuentra el hecho de que no se revela el nivel de intensidad de las preferencias, ya que una alternativa puede ser mucho más deseada que otra, pero esto no es posible de reflejar, por lo que pueden poner en peligro a las minorías. Por otra parte, el objetivo de la sociedad es llegar a un consenso y el referendo no deja que se llegue a esta solución, debido a que no se puede transar, ya que el referendo consiste en votar por una alternativa preestablecida que a la vez es excluyente de otra. El consenso es alcanzable mediante la discusión de personas que se conocen y se respetan, con el único objetivo de alcanzar la mejor solución para la sociedad. No obstante, ninguna elección es capaz de revelar intensidades de preferencia. Por otra parte, el objetivo de los sistemas políticos no es alcanzar consenso, sino permitir resolver problemas de decisión colectiva, a través de un procedimiento ad-hoc.

### **3.6 Costo de realización**

Por último, otro argumento en contra del referendo es el pretendido alto costo de realizarlo.

## **4. Contraargumentaciones.**

No obstante lo anterior, estas visiones pueden ser refutadas en varios aspectos:

- Primero, no está claro por qué se confía en que los ciudadanos son capaces de elegir entre partidos y políticos en las elecciones, pero no en los resultados de un referendo. Elegir políticos es la decisión más difícil, debido a que el elector debe formarse expectativas acerca de personas cuya gestión y resultados vendrán en el futuro.
- Segundo, los votantes no necesitan tener conocimientos detallados acerca del resultado del juego, sino más bien del asunto involucrado. Estas preguntas principales no son de una naturaleza técnica, pero involucran decisiones de principio, las que un votante está tan calificado para asumir como los políticos. Hay escritores (Enzenberger, 1992) que argumentan que los políticos son un grupo de personas que están particularmente mal equipados para tomar estas decisiones, porque como profesionales saben mucho menos de la realidad que la gente común, ya que han pasado gran parte de su tiempo en estudios, alejados de los problemas cotidianos de las personas.
- Tercero, la inteligencia y calificación general de los políticos no debe ser sobreestimada, ya que generalmente son forzados por sus partidos y un grupo de asesores a votar de determinada manera.

*Cuando existe competencia entre los grupos de interés, el mercado se encarga eficientemente de que las fuerzas de estos grupos estén equilibradas, con lo cual ninguno puede sacar partido de los demás. Todos los grupos de interés persiguen metas, las cuales no son otra cosa que bienes públicos, ya que son indivisibles y no exclusivos.*

### **Con respecto al alto costo de realizar un referendo:**

- Primero, desde el punto de vista empírico, los referendos no son tan caros comparados con el inmenso costo de mantener un parlamento. Más aún, el costo administrativo del referendo no es tan alto debido a que pueden ser variadas proposiciones empaquetadas para un fin de semana y se le puede pedir a los ciudadanos que participen activamente en organizar la distribución de votos.

69

65

- El costo administrativo de llevar a cabo un referendo es inmaterial comparado con su mayor ventaja, que es reducir significativamente la desviación de las decisiones políticas con las preferencias individuales.

Con el análisis anterior se pudo determinar que así como el referendo tiene ventajas y desventajas al igual que otros sistemas de revelación de preferencias, es importante que éstas se coloquen en una balanza para poder determinar si la sociedad puede utilizar este tipo de instrumentos, debido a que, al no existir herramientas infalibles, se deberá optar por la que contenga el menor número de fallas.

### III. CONCLUSIONES

Los argumentos que se han dado para las posiciones adoptadas (tanto a favor como en contra) de la realización de plebiscitos han sido de la mayor variedad. Entre ellas, cabe destacar las que se apoyan en argumentos políticos, tales como la responsabilidad popular en la toma de decisiones, la participación en las decisiones públicas, el desarrollo de las potencialidades humanas y la protección de los derechos de las minorías; y aquellas que se sustentan en argumentos empíricos, tales como el debilitamiento de la representatividad y autoridad de los gobiernos elegidos, el debilitamiento de los derechos de las minorías a través del fortalecimiento de los organismos colegiados y la falta de competencia del electorado en determinados ámbitos de decisión.

El estado actual de la discusión, así como los argumentos señalados en este artículo, sugieren que hace falta un debate político-técnico respecto de la implantación de plebiscitos comunales, especialmente considerando que no se trata de un tema que actualmente esté siendo discutido de un modo amplio y objetivo en la agenda política nacional.

# LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO DE LA COMUNA DE LA LIGUA

## **CITIZEN PARTICIPATION IN "LA LIGUA" COMMUNITY DEVELOPMENT INITIATIVES**

*by Juan Ibacache*

### **Abstract:**

In the management of their local governments, municipal officials, who benefit from decentralized policies and actions, often replicate the centralist models and practices that they have criticized about the national government for many years. Consequently, the process of decentralization must be accompanied by a profound change in the style of municipal administration in order to introduce management techniques which allow for increased participation by individuals and community organizations.

In 1993, government officials in the municipality of La Ligua implemented a community project entitled "La Ligua 2010." It was designed to create opportunities for real participation by citizens by allowing residents not only to elect local officials but also to participate actively in the design and implementation of their community development plans. During the first stage of the program, residents of La Ligua participated directly in the definition of the long term objectives of their Community Development Plan. They identified both the broad objectives to be secured through the year 2010 and the specific goals and results to be achieved through September 1996. In addition, the primary lines of action which the Municipality would promote or implement to achieve its goals were prioritized.

In education, the on-going participatory contact between the school, the community and the private sector has been particularly important in securing the objectives that the current administrative system could not achieve. This was especially so given the resources available and the multiple needs of all of the educational institution in the township.

The Community Information System created by the Municipality of La Ligua seeks to generate periodic information on economic, social and cultural conditions in the township. It assigns to the community

■  
**Juan Bautista Ibacache Ibacache**  
*Alcalde Municipalidad de la Ligua*

a key responsibility in generating and updating locally based information. In addition, the system also serves indirectly to demonstrate the feasibility and benefit of joint public-private sector action; familiarize residents with the conditions of and opportunities that La Ligua offers; and stimulate a sense of community and civic service among youth by raising their self esteem and encouraging their vocational interests.

Despite the limitations on its own resources, the municipality also created a Community Development Fund. Neighborhood organizations can now apply for funding for investment projects on a quarterly basis. All proposals are approved and prioritized by the City Council, based upon the type of request, the contributions made by the beneficiaries and the recipient population.

# I. INTRODUCCION

Muy a menudo se concibe la descentralización política y administrativa de un país como un proceso destinado a otorgar a los Municipios las más amplias atribuciones y recursos para que puedan administrar de un modo más eficiente, un conjunto de responsabilidades de servicio público tradicionalmente asumidas por el gobierno central.

Sucede también muy a menudo que muchos Municipios beneficiados por las políticas y acciones descentralizadoras, replican en su propia gestión de gobierno local, los modelos y las prácticas centralistas que por tanto tiempo le han sido criticadas al gobierno nacional. Esta situación pone en evidencia que el proceso de descentralización debe ir acompañado necesariamente de un profundo cambio de estilo en la administración municipal, en el sentido de incorporar, en forma paulatina, modelos de gestión que permitan una creciente participación de las personas y de la comunidad organizada.

Dentro de un estilo de gestión participativa, el gobierno local facilita y estimula a las personas y a sus organizaciones a trabajar en forma más activa y coordinada en la definición de sus objetivos de corto y largo plazo, en la identificación y programación de las actividades congruentes con los objetivos, en el establecimiento de las estrategias operativas y financieras para el desarrollo de las actividades, y en los procesos de ejecución y evaluación de las mismas.

Teniendo presente estas consideraciones, las actuales autoridades municipales de la comuna de La Ligua, decidieron -durante el año 1993- poner en práctica una gestión de esta naturaleza, conscientes de que esta decisión suponía un proceso progresivo de reeducación cívica y de capacitación de la población liguana, cuyos beneficios reales no serían evidentes de inmediato, sino más bien dentro de un mediano y largo plazo. Se orienta a la creación de reales instancias de participación ciudadana que permitan a los habitantes de la comuna no sólo elegir a sus autoridades, sino también expresarse en términos de un compromiso responsable con el desarrollo de la comuna.

■  
***Sucede a menudo que los municipios beneficiados por las políticas y acciones descentralizadoras, replican en su propia gestión de gobierno local, los modelos y las prácticas centralistas que por tanto tiempo le han sido criticadas al gobierno nacional.***  
■

## II. PLAN DE DESARROLLO COMUNAL

Con este propósito, se concibió la elaboración y desarrollo de un estimulante Proyecto Comunal denominado "La Ligua 2010". Este proyecto de Proyecto (pues debe irse formulando y ejecutando con la participación de todos los liguanos) se ha definido como "Comunal" para enfatizar que su alcance supera el ámbito de lo estrictamente municipal, involucrando a todos los habitantes e instituciones de la comuna. Por otra parte, se hace referencia al año 2010, aludiendo a un futuro suficientemente cercano como para poder imaginarlo, y al mismo tiempo, suficientemente lejano como para poder dejar espacio a cambios educativos de real importancia. En términos más efectivos, podría decirse que este Proyecto representa la expresión del conjunto de oportunidades culturales, económicas, políticas y sociales que los liguanos de hoy se proponen construir para ponerlas a disposición de sus hijos.

Dando inicio a una serie de Talleres destinados a establecer los objetivos realmente compartidos por los miembros de las diversas organizaciones que integran la comunidad de La Ligua, durante los días 6 y 7 de Agosto de 1993, se llevó a efecto un Seminario- Taller destinado a perfilar una imagen-objetivo de lo que debería llegar a ser La Ligua hacia el año 2010. Para este efecto, fueron convocados 97 líderes y representantes de todos los estamentos económicos y socioculturales de la comuna.

Frente a este selecto auditorio y en presencia de autoridades regionales, provinciales y comunales, y con la concurrencia de observadores de instituciones de asistencia técnica nacionales y extranjeras, doce representantes expusieron el sentir de sus respectivos estamentos respecto a la visión que hoy tienen de sí mismos y a la que quisieran reflejar para el año 2010. Tomando como base estas exposiciones, los asistentes al evento - integrados en cuatro comisiones mixtas- estructuraron sendas y visiones compartidas sobre el futuro de La Ligua, poniendo toda especial énfasis en mejorar los servicios educativos y de salud; diversificar y tecnificar las actividades productivas; fortalecer y ampliar las organizaciones gremiales y vecinales; abrir mejores opciones para el deporte, la recreación y la cultura; y mejorar la infraestructura vial y el equipamiento urbano.

Durante la mañana del día siguiente, dos expertos en desarrollo local motivaron a los participantes con dos exposiciones relacionadas con los roles que corresponderían al sector privado y al sector público dentro de un proceso de desarrollo concebido en el contexto de una democracia participativa y de una economía social de mercado. Incorporando estos nuevos elementos conceptuales, los participantes del Seminario llevaron a cabo un interesante y exhaustivo trabajo, procurando establecer roles y funciones para la Municipalidad, instituciones públicas de asistencia técnica, y los diversos estamentos y organizaciones productivas y comunitarias que constituyen el sector privado de la comuna.

Sobre la base de las conclusiones de esta jornada y con la finalidad de definir los primeros pasos concretos a seguir, se realizó un Seminario de Planificación Estratégica, utilizando la metodología ZOPP (desarrollado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, GTZ), destinado a elaborar, en forma participativa, un Plan de Acción Comunal que definiera explícitamente los objetivos y principales líneas de acción que el gobierno municipal debe lograr y/o realizar hasta el fin de su período de gestión, en Septiembre de 1996.

Participaron 18 representantes de distintos organismos estatales y privados, entre ellos 2 concejales (1 empresario y 1 Directora de Escuela rural, que a su vez representaba a las mujeres), 8 funcionarios municipales de alto rango, el Director del Museo de La Ligua, 1 médico de atención primaria de salud, 1 profesor de educación extraescolar, 3 empresarios (1 textil, 1 gerente, 1 pescador artesanal), 2 representantes de organizaciones vecinales (que a su vez integran el Consejo Económico y Social), y 1 representante juvenil.

Como resultado, específicamente, se definió el objetivo del Plan de Desarrollo Comunal, en una perspectiva de largo plazo, definiendo tanto los objetivos a lograr hasta el año 2010, como los objetivos y resultados concretos a ser alcanzados hasta Septiembre de 1996. Asimismo, se identificaron y priorizaron las principales líneas de acción que la Municipalidad debía promover y/o llevar a cabo para lograr los objetivos fijados.

Por otro lado, y con la asesoría del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (IULA-CELCADEL), y otros organismos de apoyo (tales como SERCOTEC), se realizaron diagnósticos sobre el funcionamiento de la administración municipal, a fin de detectar los principales puntos débiles que deben ser reforzados para estar en condiciones de realizar una gestión municipal acorde al objetivo superior establecido por el Plan de Desarrollo Comunal.

77

72

## II. AREA EDUCACIONAL

### **1. Asignatura Educación Cívica Comunal**

Entre las valiosas conclusiones generadas en los Talleres antes descritos, se destacó el énfasis puesto por los participantes en mejorar la formación personal y técnica de los jóvenes de La Ligua. En este sentido, se señaló con prioridad la necesidad de afianzar valores tales como la creatividad, la iniciativa, la responsabilidad y la solidaridad, entre otros. Conjuntamente, se abogó por una educación pertinente y por una orientación vocacional realista que profundice en los alumnos el conocimiento y la valoración, tanto de sí mismos, como de su entorno sociocultural y productivo.

Como respuesta a estas claras y autorizadas proposiciones, el Departamento de Educación Municipal, junto a diversas organizaciones sociales, consideró el diseño y puesta en marcha de una asignatura formal para los estudiantes del nivel medio, destinada a facilitarles un conocimiento cabal de la realidad económica, social y cultural de La Ligua, de sus expectativas de desarrollo y de las oportunidades de inserción social y laboral de cada uno de ellos, en función de sus aptitudes e intereses personales.

Dicha iniciativa contó con el pleno respaldo de la Secretaría Regional Ministerial de Educación, ofreciendo ésta la asesoría técnica necesaria para la formulación y puesta en marcha de la asignatura, considerando que este enfoque educativo se enmarca, muy apropiadamente, dentro de las políticas descentralizadoras que auspicia y fomenta el Ministerio de Educación.

Durante el año 1994, dicha asignatura se desarrolló en forma experimental con el tercer año medio del Liceo Pulmahue de La Ligua, abarcando tres áreas temáticas: conocimiento de la comuna de La Ligua, descentralización y desarrollo comunal, y técnicas de participación y gestión.

Los contenidos teóricos de las diversas materias que se incluyen en esta asignatura son desarrolladas en el propio establecimiento educacional; las visitas prácticas de reconocimiento son efectuadas a las unidades productivas, sociales y culturales de mayor relevancia de la comuna de La Ligua.

La evaluación realizada al clausurar el año académico 1994, fue extremadamente positiva, tanto para profesores como para alumnos, dado que hubo una destacada participación de instituciones públicas y del sector privado, permitiéndoles a los alumnos efectuar visitas al Municipio, Hospital, Construcción Túnel El Melón, y otros.

Para el presente año, la asignatura se está dictando a los niveles de tercer y cuarto año medio.

El área de Educación Municipal valora en toda su extensión la participación organizada y ordenada de toda la comunidad en torno a la educación, la cultura, el deporte y la recreación.

Ha sido de suma importancia desde el punto pedagógico y desarrollo de la educación, en general, la participación y el contacto permanente entre la escuela, la comunidad y el sector privado para lograr objetivos que el sistema de administración actual, y de acuerdo a los recursos disponibles, no podría alcanzar, dadas las múltiples necesidades de todos los establecimientos educacionales de la comuna. En este contexto, se destaca la participación mayoritaria de los padres y apoderados, los que representan aproximadamente el 19% del total de la población comunal (5.000 padres o apoderados de una población total de 27.000 habitantes). Con esto, se comprometen todos los segmentos sociales de una comunidad.

## **2. Comité Asesor de Educación**

Durante 1989, el Departamento de Educación creó el "Consejo Asesor de la Educación", organismo compuesto por 13 integrantes que representaban todos los estamentos de la comunidad escolar; Docentes directivos, Docentes, Centros de Padres, Colegio de Profesores, Administrativos, Auxiliares de Servicio y Paradocentes, elegidos por sus bases, y cuyas funciones eran asesorar al Departamento de Educación en la administración del sistema. Este Consejo funcionó durante dos años, 1990 y 1991. Con la promulgación del Estatuto de los Profesionales de la Educación en 1991, dejó de funcionar porque muchas de sus funciones ahora estaban ya reguladas y normadas por dicha ley.

Ahora, en 1995, se reactiva, ampliándose la cobertura de representación a sectores de la comunidad organizada y privados que en el anterior Comité no estaban considerados.

## **3. Convenios Comunidad-Privados-Educación**

En 1993, producto de la aplicación del Estatuto Docente que reajustó las rentas de los docentes, pero no contempló el traspaso total del financiamiento necesario para aplicarlo, se provocó automáticamente un déficit municipal. Una de las medidas para lograr el financiamiento del sistema fue la de suprimir los cursos con baja matrícula, hecho que afectaría principalmente al sector rural y, específicamente, a los niveles séptimo y octavo año básico. La reacción de la comunidad escolar y de empresarios de las localidades afectadas fue aportar financiamiento conjunto con el Municipio para evitar esta medida y mantener los cursos en funcionamiento que, hasta esa fecha, el Municipio mantenía con mucho esfuerzo presupuestario. Para este efecto, se suscribieron convenios, los que incluyeron además,

inversión en mobiliario e infraestructura. En 1993 y 1994, estos Convenios han permitido aumentar a más del doble el presupuesto que el Departamento de Educación había destinado para inversiones y reparaciones.

Como en 1994 la oferta de la comunidad superó el presupuesto del Departamento de Educación, a partir de 1995 se creó un "Reglamento para el Financiamiento de Proyectos", los que concursarán tres veces al año, con un tope de un millón de pesos para cada uno.

#### **4. Financiamiento Compartido Educación Media**

En 1994, el Departamento de Educación, junto al cuerpo directivo del Liceo Pulmahue de La Ligua, presentó la moción de que este establecimiento ingresara a esta modalidad de financiamiento, la que se aprobó con la anuencia del 88% de los apoderados de esta unidad educativa. Este sistema se empezó a aplicar a contar de Marzo de este año y se ha proyectado un ingreso anual de nueve millones de pesos. La administración de estos recursos estará a cargo de un Comité Económico del propio establecimiento, que estará conformado por la Dirección del Liceo, Docentes, Apoderados y Alumnos.

Esta administración estará regulada por un Reglamento y su aplicación estará supervisada por el Departamento de Educación.

#### **5. Escuelas Multiactivas**

Una de las formas de lograr una real integración del sector privado, organizaciones comunitarias y apoderados, especialmente en sectores rurales y suburbanos, ha sido entregar una mayor escolaridad y capacitación laboral al joven adulto y a los adultos de estos sectores, a través de una oferta educacional en seis escuelas, haciendo funcionar "Talleres de Capacitación Laboral", los que funcionan en horario vespertino para los adultos y en horario diurno para los alumnos regulares.

Esta iniciativa se está realizando desde 1993 con la contribución de la Fundación Arturo Irarrázabal Correa, la que ha donado implementación y maquinaria por más de doce millones de pesos, financiando el Municipio los profesores y monitores de las técnicas y oficios en los talleres que se imparten. Este año, igual que en 1993, funcionarán talleres de: repostería y cocina, corte y confección, carpintería, gasfitería, electricidad, soldadura al arco y reparación de herramientas agrícolas, en cada uno de estos establecimientos.

16

80

## IV. SISTEMA DE INFORMACION COMUNAL

Para poner en práctica una gestión comunal eficiente y participativa, es imprescindible y estratégico disponer de un flujo permanente de informaciones sobre la realidad económica, social y cultural de los diversos sectores.

Sólo con informaciones veraces, oportunas, creíbles y coherentes, es posible la realización de diagnósticos certeros, la determinación de metas razonables, la programación de actividades apropiadas y la correcta evaluación de los logros alcanzados. Adicionalmente, sólo con informaciones pertinentes y fácilmente accesibles es posible lograr una auténtica, creativa y eficiente participación de los habitantes de la comuna.

En la actualidad, las informaciones referidas a las comunas resultan incompletas, circunstanciales, incoherentes entre sí, entre otras insuficiencias. Frente a este hecho, no parece realista esperar que un organismo del gobierno central, por eficiente que éste sea, pueda llegar a proveer con el detalle y la oportunidad deseable las distintas informaciones requeridas por las comunas, y en este caso, la comuna de La Ligua. Aunque ello llegara a ser posible, persistiría sobre ellas una sensible y decisiva dependencia del poder central, lo cual inhibiría el propósito nacional de estimular un efectivo proceso de descentralización política y administrativa.

En consecuencia, si se considera, por una parte, las urgentes necesidades locales de información pertinentes y actualizadas, y por otra, la necesidad de aumentar los actuales niveles de participación y pertenencia de los habitantes de las diversas comunas, resulta de toda evidencia que la generación sistemática de información comunal debe ser una responsabilidad inminente e indelegable de los gobiernos locales, con el asesoramiento metodológico de las instituciones estadísticas nacionales, y con la más activa cooperación posible de parte de todos los estamentos y sectores que constituyen las fuerzas vivas de la comuna.

El Sistema de Información Comunal impulsado por la Municipalidad de La Ligua tiene como objetivos directos el generar información periódica sobre la realidad económica, social y cultural de la comuna de La Ligua, y asignar a la comunidad una responsabilidad directa en la generación y actualización de información comunal; asimismo, plantea como objetivos indirectos demostrar la factibilidad y el beneficio de una acción conjunta entre agentes públicos y privados, familiarizar a los habitantes de la comuna con la realidad y opciones que ofrece La Ligua, y estimular en los jóvenes un espíritu cívico de servicio de su comuna, levantando el nivel de su autoestima y de su orientación vocacional.

Como productos esperados, en un mediano plazo, se espera lograr un conjunto de informaciones comunales relevantes en el área económica -uso del suelo comunal, empresas productivas según

■  
**El Sistema de Información Comunal impulsado por la Municipalidad de La Ligua tiene como objetivos directos el generar información periódica sobre la realidad económica, social y cultural de la comuna de La Ligua, y asignar a la comunidad una responsabilidad directa en la generación y actualización de información comunal**  
■

tamaño por sector, volúmenes de producción anual por sector, destino final de la producción por sector, empleos según categorías por sector, etc., y- en el área social -estructura de la población comunal, niveles de escolaridad, niveles de salubridad, condiciones de vivienda, situaciones de marginalidad económica y social, etc., como también un sistema de información instituido y autosostenible, es decir, que los diversos sectores socioeconómicos, el sector educacional, las autoridades municipales y los medios de comunicación de la comuna, hayan llegado a asumir en forma cabal y eficiente el rol que les corresponde a cada unos de ellos en la generación sistemática de información comunal.

Actualmente, la Municipalidad de La Ligua se encuentra celebrando un Convenio Piloto con el Instituto Nacional de Estadísticas -INE-, con la finalidad de levantar el Primer Censo Comunal. Para lo anterior, se ha definido como sector beneficiario al rubro textil, en atención a que constituye la principal actividad económica de la comuna. El estudio, que se estima iniciar el próximo mes de junio, propone crear, en una primera etapa, un Directorio de las industrias de tejidos de la comuna, y posteriormente; encuestar al universo para obtener antecedentes y cifras sobre aspectos relevantes de su realidad productiva durante el año 1994.

## V. AREA INVERSIONES: FONDO DE DESARROLLO COMUNAL -FONDECO-

La participación de la comunidad en esta área también ha sido muy fomentada por la Municipalidad de La Ligua durante la actual administración.

Consecuentemente con las áreas estratégicas definidas como prioritarias por el Plan de Desarrollo Comunal La Ligua 2010, una de las Jornadas se realizó con las directivas de todas las Organizaciones Vecinales de la comuna, en la cual la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación -SECPLAC- las capacitó para formular ideas de proyectos requeridos para su jurisdicción. Tras esa capacitación, dichos dirigentes debían replicar esa misma metodología al interior de cada Junta de Vecinos, de manera que, en forma consensuada, postularan sus primeras tres prioridades de proyecto.

Con lo anterior, la Municipalidad logró conformar un gran banco de ideas de proyectos, de entre los cuales el Concejo Municipal ha priorizado hasta la fecha los proyectos que se postulan a cada fuente de financiamiento.

Sin embargo, esta práctica de entregar a la comunidad la posibilidad de pronunciarse respecto a la inversión pública en la comuna, debe ir acompañada de la necesaria retroalimentación hacia los emisores de la información, de manera de no generar expectativas que no serán satisfechas en los plazos esperados por la comunidad. No

completar el ciclo lleva necesariamente a que la confianza de la comunidad hacia las acciones municipales -que es un producto difícil de lograr- se pierda, con bajas probabilidades de recuperarla.

Por lo anterior, actualmente la SECPLAC se encuentra realizando una recomendación técnica a todas las ideas postuladas por cada Junta de Vecinos, tras cuyo análisis se les informará el resultado que tuvo cada postulación de proyecto efectuada por ellos, si fue priorizada o no por el Concejo Municipal, o si su solicitud es posible de formular como proyecto para ser canalizado a través del Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión.

Por otro lado, y a pesar de la baja capacidad de inversión con recursos propios que tradicionalmente ha presentado este Municipio, se ha creado un Fondo de Desarrollo Comunal (FONDECO), al cual pueden postular las Organizaciones Vecinales en forma trimestral para desarrollar proyectos de inversión. Dicha modalidad es aprobada y priorizada por el Concejo Municipal, en función de la naturaleza del requerimiento, de los aportes efectuados por los beneficiarios y de la población beneficiaria.

Asimismo, las Juntas de Vecinos pueden optar a financiamiento municipal para desarrollar pequeños proyectos, a través de la sana competencia. Así, por ejemplo, con ocasión de la celebración de las Semanas Aniversario de la ciudad, las Juntas de Vecinos realizan competencias de heroseamiento de sus barrios, después de lo cual una Comisión evalúa y entrega puntaje a cada iniciativa, entregándose a las ganadoras financiamiento para obras de adelanto en su sector. Con lo anterior, además de fomentar la creatividad y la preservación de los bienes públicos, se potencia el trabajo de grupo de la comunidad organizada.

## VI. CONCLUSION

Como conclusión, podemos indicar que practicar un estilo de gestión participativa puede dar origen a numerosos beneficios políticos, económicos y sociales, entre los cuales pueden destacarse los siguientes:

- a.- Mayor armonía social dentro y entre los diversos estamentos que integran la comunidad;
- b.- Mayor proporción de propuestas creativas y originales;
- c.- Mejoramiento de la autoestima de las personas y de la identidad comunal;
- d.- Mayor disposición social a la defensa y preservación de los bienes públicos y del medio ambiente, y
- e.- Mayores posibilidades de atraer aportes voluntarios (en servicios, especies o dinero) de parte de la comunidad, en relación a proyectos de interés social.

■

***Este sistema ha permitido demostrar la factibilidad y el beneficio de una acción conjunta entre agentes públicos y privados, familiarizar a los habitantes de la comuna con la realidad y opciones que ofrece La Ligua, y estimular en los jóvenes un espíritu cívico de servicio a su comuna, levantando el nivel de su autoestima y favoreciendo su orientación vocacional.***

■

# EL CONCEPTO DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

## THE CONCEPT OF CITIZEN PARTICIPATION IN MUNICIPAL GOVERNMENT

by J. A. Ojeda, Jr.

### Abstract :

The concept of the autonomy of local governments from the national government was established early in the United States. This process was solidified when, at the end of the American revolution, the national government was created by the former colonies and limitations were established on its functions and powers.

A variety of elements must be present to ensure adequate development of local governments: municipalities need the necessary financial and human resources to engage in effective program administration; an open, accountable administrative style is required; ample opportunities for citizen participation must be present; and, finally, a municipal process with appropriate limits must be implemented so that municipal finances are protected and taxpayers monies are utilized in a responsible fashion.

Municipal officials must receive adequate training to perform their jobs since this is the only way they can be held accountable for their actions. Once qualified personnel and the resources to implement effective municipal management are in place, confidence in the municipalities and its apparatuses begins to emerge.

Citizen participation is especially needed for effective municipal administration. It is important that municipal leaders, both political and administrative, become accustomed to responding to popular demands. In the United States, local citizens have considerable access to municipal documents. In Florida, the State's Constitution guarantees such access and its "Government in the Sunshine Law" states that any document present in a State or Municipal office is in the public domain and thus can be seen upon request by any citizen. The principal exception to this is medical information on government employees and their personal addresses.

The democratic process may not be the most efficient, but it is clearly best suited to the new conditions worldwide. In local governance, there are two fundamental pillars of democracy: citizen participation and the need for accountability in municipal administration.

■  
by J. A. Ojeda, Jr.

Subadministrador del Condado  
Metropolitano de Dade, Florida,  
USA.

85

79

■  
***Aunque en un sistema de participación limitada, se establece desde un principio en Norteamérica el concepto de la autonomía de los gobiernos locales respecto del gobierno central.***  
■

## I. INTRODUCCION

Desde el descubrimiento de las Américas, el nuevo mundo ha sido el lugar en donde las aspiraciones democráticas de los hombres se han manifestado más. Sin embargo, las experiencias de ambos continentes han sido muy diferentes en sus desarrollos económicos, políticos y culturales.

La experiencia política de los países de Centro y Sur América ha sido más diferente a la experiencia Norteamericana, sobre todo en lo que se refiere al proceso político en el nivel de gobierno local. La emigración inglesa a Norteamérica se debe a que "los peregrinos" abandonan territorio británico en busca de un lugar en donde pudieran desempeñar sus creencias religiosas. Para ellos, la monarquía y el gobierno central británico representaban la opresión y la persecución política de un gobierno absolutista contra el pueblo.

Por lo tanto, establecen pequeñas colonias o aldeas en donde desarrollan un sistema político que, aunque basado en las tradiciones parlamentarias inglesas, es diferente. Ellos rechazaron el sistema centralista y establecieron un sistema de gobierno local casi autónomo en donde se enfatiza la participación de todos los miembros de la comunidad (siempre y cuando fueran dueños de propiedades y fueran de la misma secta religiosa de la comunidad).

Aunque esto era un sistema de participación limitada, se establece desde un principio en Norteamérica el concepto de la autonomía de los gobiernos locales respecto del gobierno central. Este proceso se formaliza cuando al final de la revolución de independencia el gobierno central es creado por las antiguas colonias y se le limitan sus funciones.

Sin embargo, en Centro y Sur América, el sistema colonial fue muy diferente. Desde el principio se establece un gobierno colonial centrista que crea los cabildos desde la propia metrópolis de Madrid. No solamente se crean estos gobiernos desde España, sino que también se planifican totalmente desde allí. La similitud de las plazas en todos los países de Centro, Sur América y el Caribe son testigos de esta magnífica labor de desarrollo urbano. La tradición política de España y Portugal crea un sistema de gobierno igualmente centrista pero republicano que se instala al concluir las guerras de independencia. Las nuevas repúblicas crean gobiernos republicanos, unitarios (con cierta excepciones como en Brasil ) y centristas que absorben a los cabildos dentro del sistema unitario. El concepto democrático se identifica con los gobiernos centrales y no con los gobiernos locales.

Las aspiraciones democráticas de esos pueblos se están cumpliendo finalmente, y ya se observa en todas las américas, con la excepción de Cuba, el triunfo de movimientos democráticos y reformistas que desean mejorar el sistema político, económico y social de sus países.

Estos movimientos y sus líderes han efectuado cambios en las constituciones creando gobiernos locales autónomos del gobierno central y con poderes de imponer impuestos para llevar a cabo su gestión gubernamental. Ellos han concluido que la mejor manera de afianzar el proceso democrático está en la descentralización de los gobiernos centrales y en la creación de puntos políticos divergentes con la participación de los residentes de estos nuevos municipios. Es más, ya se ven gobiernos municipales que en varios casos están en manos de partidos de la oposición al gobierno central; como por ejemplo, en Asunción, Paraguay.

Verdaderamente, este es un proceso revolucionario. Es, por lo tanto, de suma importancia que este nuevo experimento de democracia local funcione si se espera lograr las aspiraciones democráticas nacientes. Este es el reto a cumplir en el futuro.

Debido a esa tradición centrista no será del todo fácil implementar estos nuevos cambios institucionales y políticos, pero deben ser implementados para no frustrar las aspiraciones democráticas que se han creado en los últimos años. Para lograr esta meta es necesario vencer una serie de obstáculos.

En primer lugar, hay que asegurarse que las nuevas municipalidades tengan los recursos económicos y humanos necesarios para realizar su gestión municipal.

Segundo, los gobiernos municipales deben desarrollar su gestión de una forma abierta y con capacidad de control (accountability) para que los residentes tengan fe de que se cumpla el programa político que ellos han aprobado.

Tercero, los residentes de las municipalidades deben tener amplias oportunidades de participación ciudadana para que sientan que sus gobiernos locales verdaderamente representan los intereses populares y no los de un número limitado de ciudadanos.

Y cuarto, el proceso municipal debe también asegurar que existan las limitaciones debidas para que las finanzas municipales estén protegidas y los fondos de los contribuyentes se utilicen en forma debida y responsable.

■  
***Son varios los elementos que deben confluir para un desarrollo adecuado de los gobiernos locales: municipalidades con los recursos económicos y humanos necesarios para realizar su gestión; un estilo de gestión abierto y con capacidad de control (accountability); amplias oportunidades de participación ciudadana; un proceso municipal con las limitaciones debidas para que las finanzas municipales estén protegidas y los fondos de los contribuyentes se utilicen en forma adecuada y responsable.***

■

■  
***Es de imperiosa necesidad que los oficiales municipales reciban el adiestramiento debido para poder cumplir con sus cargos, pues sólo de esta manera se les puede hacer responsable de sus acciones.***  
■

## **1. La Capacitación de la Municipalidad**

Al traspasar a los gobiernos locales la responsabilidad de la gestión municipal, las nuevas constituciones asumen que existe la capacidad para implementar la gestión municipal.

Aunque en las grandes ciudades esto es así, no ocurre igualmente en los pequeños municipios o en las áreas rurales. Es de imperiosa necesidad que los oficiales municipales reciban el adiestramiento debido para poder cumplir con sus cargos, pues sólo de esta manera se les puede hacer responsable de sus acciones.

No pueden operar sin los recursos financieros. Por eso es necesario que se suplementen las constituciones a través de leyes orgánicas que los capaciten económicamente, ya sea a través del impuesto inmobiliario o a través de otras recaudaciones a la tesorería municipal. Ya teniendo el personal calificado y los recursos para implementar la gestión municipal, se comienza a crear la confianza en el municipio y su burocracia. Pero esto no es fácil de lograr. En muchos casos ni la tesorería nacional ni la economía local permiten que hayan los recursos suficientes para la gestión municipal. Esta situación a veces crea expectativas falsas cuando el proceso político promete más programas que no se pueden implementar por falta de recursos. Los ciudadanos municipales pierden fe en el sistema y no quieren contribuir más, pues piensan que los fondos se van a malgastar. Este proceso crea desconfianza en los gobiernos y previene la implementación de un sistema democrático efectivo.

## **2. La Municipalidad abierta.**

### **La capacidad de control (Accountability)**

No sólo es necesario que haya un proceso electoral libre y abierto, sino que también es imperioso que la gestión municipal se haga a "puertas abiertas". La tendencia burocrática normal es de operar el sistema con cierta arrogancia profesional, la cual asume que las tradiciones burocráticas previenen compartir su gestión de trabajo con la ciudadanía. En los países de tradiciones centristas este proceso es parte de la tradición política y no será fácil de cambiar, pero mientras el sistema no se abra, los ciudadanos no tendrán confianza completa en la gestión municipal; y el resultado será que la implementación de un proceso verdaderamente democrático se retrase, ya que ellos se sentirán aislados de sus gobiernos. Para que funcione la gestión municipal en un proceso democrático, los ciudadanos tienen que sentir que su gobierno municipal responde abiertamente a sus necesidades y que los funcionarios públicos adoptan el concepto de que son ellos los que sirven al pueblo y no a la inversa.

88

### **3. La participación ciudadana**

Este concepto es quizá el más difícil de implementar, pues requiere que los ciudadanos tengan la oportunidad de participar ampliamente en todos los aspectos de la gestión municipal y puedan afectar las decisiones municipales. Como los ciudadanos contribuyen al ingreso municipal y son en realidad los accionistas de la municipalidad, ellos tienen el derecho de aportar sus opiniones en todos los niveles de la administración municipal.

La tradición centrista obstaculiza este concepto tan importante de la democracia. Por ejemplo, en un viaje a Ciudad de México para inspeccionar el nuevo sistema de tránsito rápido -"metro"-, el autor le preguntó al gerente del sistema qué tiempo le había demorado hacer la obra. Le contestó que sólo 5 ó 6 años. En Miami, sin embargo, habían pasado casi 10 años y aún no se había terminado el sistema. El gerente le informó al autor que en su proyecto, al finalizar la planificación y el trabajo de ingeniería, se comenzó a construir inmediatamente. No hubo la más mínima consulta con el pueblo. En los municipios Norteamericanos este concepto es totalmente extraño a la tradición de participación en la gestión municipal. Aunque la participación ciudadana a veces demora la gestión municipal y la hace menos eficiente, es el precio que se paga sin controversia pues se cree firmemente que es esencial al proceso gubernamental.

### **4. La responsabilidad financiera**

Los ingresos municipales son basados en impuestos u otras recaudaciones de los contribuyentes y, sin los límites adecuados para prevenir la malversación de fondos, es difícil obtener la confianza de los pueblos. Desafortunadamente, la historia política de América Latina demuestra lo contrario. Se ha visto cómo los últimos hechos en México han causado el desastre económico en un país que parecía haber llegado a una meta económica primer mundista.

Sin una gestión municipal que establezca parámetros para limitar el abuso de bienes públicos, es difícil obtener la confianza ciudadana, pues nadie quiere contribuir cuando se sabe claramente que los fondos públicos pueden ser malversados. En Norteamérica este concepto está bien afianzado en las tradiciones gubernamentales, y aunque ha habido casos de corrupción, es raro hoy día ver malversaciones de ingresos públicos. La revolución antigubernamental norteamericana a todos los niveles de gobierno se debe en parte a que los tributarios creen que los programas que ellos están sosteniendo con sus tributos no les beneficia directamente; pero no porque piensen que los fondos están siendo malversados.

## 5. Métodos para afianzar la Gestión Municipal Democrática

Se han discutido obstáculos al proceso municipal democrático; en esta parte se discutirán los métodos para afianzar la gestión municipal democrática.

No se puede cambiar un proceso político muy rápido ya que las tradiciones y la cultura de los países están bien ligadas al proceso político. Pero en estos momentos de cambios y de transición por la cual el mundo está atravesando, es importante mantenerse flexible y listo a cambiar los rumbos políticos si las naciones van a sobrevivir los cambios económicos que estamos viviendo. Varios escritores Norteamericanos y Europeos se han referido a la villa global o the global village en la cual los avances tecnológicos han unido a todas las partes del mundo en menos de 30 segundos.

■  
***El proceso democrático no será el más eficiente pero es definitivamente el que mejor se adapta a las nuevas condiciones mundiales. Dentro de él hay dos conceptos intransables: uno es la participación ciudadana y el otro es la necesidad de que haya transparencia en la gestión municipal.***  
■

A través de los teléfonos celulares, las máquinas de fax y los satélites de comunicación, no hay evento que ocurra en el mundo que no esté al alcance informativo de todos. Al mismo tiempo, esta revolución en los medios informativos ha causado grandes cambios en el proceso económico mundial. Se ha visto cómo se creó la Comunidad Europea, el NAFTA, y últimamente el MERCOSUR. La relación entre la tecnología y la economía mundial han creado grandes retos a los países y a las áreas urbanas en donde vive la gente. Y para poder funcionar en este ambiente y sobrevivir económicamente, es necesario que los mecanismos gubernamentales funcionen para poder competir en la economía de mercado. Tiene que haber estructuras que puedan responder debidamente a estos cambios tan fenomenales. En este proceso, la municipalidad jugará un papel muy relevante y para sobrevivir tendrá que adaptarse en su política y en su capacidad económica.

El proceso democrático no será el más eficiente pero es definitivamente el proceso que mejor se adapta a las nuevas condiciones mundiales. Para lograr esta meta se necesitan dos conceptos muy importantes: uno es la participación ciudadana y el otro es la necesidad de que haya transparencia en la gestión municipal.

## II. LA PARTICIPACION CIUDADANA

Los ciudadanos de una municipalidad tienen el derecho de enterarse a todos los niveles de lo que sucede en su municipio. Hay varias formas de llegar a esta meta.

Primero, la municipalidad puede sostener una serie de audiencias públicas para discutir varios aspectos de la gestión municipal; sobre todo cuando se les pide incrementar sus contribuciones. Esto sería paralelo al cabildo abierto que existió en la época colonial cuando se le consultaba al pueblo sus opiniones. Al mínimo, es necesario que en el proceso presupuestal anual se conduzcan audiencias públicas para que haya amplia participación en la adopción de este presupuesto. No sólo se debería de hacer sino que debería estar incorporado en la ley municipal que regula el presupuesto.

Segundo, la junta municipal debe ser asesorada por una serie de juntas de ciudadanos nombrados por la municipalidad para estudiar cosas tales como la planificación urbana, el problema ambiental, la solución al problema de las aguas negras y otras actividades similares. Por ejemplo, en Metro Dade (el gobierno regional del gran Miami) la junta municipal es asesorada por más de 60 juntas de ciudadanos que permiten la participación a más de 800 personas que, a su vez, sostienen audiencias públicas cuando sus respectivas juntas se reúnen para discutir temas relevantes a su jurisdicción.

Tercero, no sólo se necesita la participación ciudadana en todos los niveles de la gestión municipal, sino que es también importante que los líderes municipales, tanto políticos como administrativos, se acostumbren a responder a los pedidos populares. Por ejemplo, en Metro Dade County la carta constitucional exige al presidente de la junta que anualmente reporte a la ciudadanía los hechos de la municipalidad del año anterior. Este requisito constitucional le exige al presidente de la junta que le haga un informativo anual a la ciudadanía sobre cómo se cumplió el programa de gobierno del año anterior. Al mismo tiempo, requiere que se anuncie en este informe no sólo el programa del nuevo año sino también si habrá o no habrá un incremento en la tasa inmobiliaria, o si se van a aumentar otras recaudaciones y multas, como por ejemplo, el aumento de la tasa que se cobra por la distribución del agua potable.

Otro aspecto de la participación ciudadana se refleja en el poder popular de enmendar la carta constitucional de la municipalidad a través de elecciones populares. Por ejemplo, retomando Metro Dade, los votantes en el año 1992 enmendaron la carta constitucional y crearon un ejecutivo electo que reemplazará al ejecutivo actual que es nombrado por la junta municipal.

Es interesante notar que aún con estos mecanismos que tenemos en los Estados Unidos, el pueblo a veces pierde fe en su gobierno y opina que se debe alterar la estructura administrativa. En Metro Dade

■  
***No sólo se necesita la participación ciudadana en todos los niveles de la gestión municipal, sino que es también importante que los líderes municipales, tanto políticos como administrativos, se acostumbren a responder a los pedidos populares.***  
■

ha surgido una demanda para crear nuevos municipios, ya que muchos votantes opinan que nuestro gobierno no responde a las necesidades de la ciudadanía en una forma más efectiva, específicamente en lo que se refiere al deseo de tener más protección policiaca.

Finalmente, otra alternativa es la descentralización de funciones municipales a barrios o vecindarios, implementando una serie de centros comunitarios en donde los ciudadanos pueden ir a recibir servicios directos de su gobierno, así como jardines infantiles, servicios sociales, parques urbanos y otra serie de servicios similares. Estos procesos aumentan el costo de la gestión municipal y a aquellas municipalidades con recursos limitados no les será fácil implementar muchas de estas nociones, pero no es necesario de inmediato que se implementen todas. Lo preciso es comenzar un proceso de gobernación abierta con amplia participación de los contribuyentes. Este proceso ayudará a mantener la confianza pública y crear un sentido verdadero de una comunidad unida.

### III. LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Sin un proceso abierto a nivel de gobierno local, la participación ciudadana puede ser limitada, ya que sin la información necesaria el pueblo no podrá ver nunca la realidad política y económica de su gobierno local. En Norteamérica, los gobiernos locales no tienen secretos y tanto el pueblo como la prensa tienen acceso a los documentos municipales. En el Estado de Florida la constitución le garantiza a la prensa y al pueblo este acceso. Es más, la famosa "Ley Luz del Sol" -Sunshine Law- no sólo garantiza acceso sino que también declara que cualquier documento en una oficina del Estado o de un municipio es un documento público que puede ser visto por cualquier ciudadano, excepto las informaciones médicas de los empleados y sus direcciones. Por lo tanto, la prensa escrita, televisada y radiada tiene acceso absoluto a todos los documentos públicos.

Recientemente la prensa en Miami hizo un reportaje sobre un problema de coordinación entre dos agencias del gobierno de Metro Dade. La información que se le dio a la prensa no era lo que habían pedido y en su reportaje inicial hicieron quedar relativamente mal a los funcionarios de Metro ante la opinión pública. Eventualmente, se les dio lo que habían pedido y en su reportaje final ellos no fueron tan negativos sobre el asunto que estaban investigando. Este ejemplo demuestra que en un sistema de completo acceso a la prensa la mejor política a seguir es la de ser completamente cándido y sincero para evitar que los funcionarios públicos queden mal. Indudablemente a veces la prensa abusa de sus derechos y causa grandes dolores de cabeza, ya que no siempre es objetiva. Sin embargo, este papel de investigación de la prensa ayuda a mantener la confianza ciudadana, pues la opinión pública tiene gran fe en la independencia de la prensa y en su papel de protectora de los derechos de los ciudadanos. Al mismo tiempo se trabaja con la prensa para informarle al público acerca de la gestión municipal.

La "Ley Luz del Sol" establece que cualquier reunión de oficiales electos, así como de los miembros de la junta de comisionados, no se puede efectuar sin que previamente haya sido fijada en forma pública y se haya publicado una agenda de trabajo anteriormente. Es más, la ley requiere que ningún oficial electo pueda reunirse con otro para comentar algún asunto que afecte a la municipalidad, sin previo aviso público. Las violaciones pueden resultar en un enjuiciamiento al oficial electo y a la pérdida de su plaza. Muchos gobiernos municipales en Norteamérica tienen un sistema constitucional en el cual se puede, por un proceso de petición pública, remover a un oficial electo siguiendo un proceso electoral. Si el oficial pierde esta elección, pierde su cargo. Este último método es muy efectivo en asegurar que los programas de gobierno prometido sean implementados.

Estos mecanismos a lo mejor no tendrán vigencia en la cultura hispanoamericana nuestra, pero se han mencionado como ejemplos de cómo se pueden abrir las puertas a las instancias de gobierno para incrementar la confianza ciudadana.

■  
***En el Estado de Florida se garantiza el acceso a la información. La "Ley Luz del Sol" - Sunshine Law - declara que cualquier documento existente en una oficina del Estado o de un municipio es un documento público que puede ser visto por cualquier ciudadano.***  
■

93

87

Finalmente, hablemos del concepto que requiere que las acciones tomadas por cuerpos legislativos y ejecutivos tengan la aprobación indirecta de los votantes. La gestión oficial de una municipalidad puede ser revocada por las cortes superiores cuando se puede probar que ha habido negligencia o abuso de autoridad, o leyes se hayan pasado sin el necesario sustento legislativo. De modo que el funcionario público sabe que le debe al público una explicación por sus gestiones. No sólo el proceso judicial rige en este curso, sino también, el proceso político juega su parte. Si un funcionario abusa de su cargo puede ser desplazado.

Con los equipos de informática que actualmente existen se hace aún más fácil la distribución de información al público, ya que en muchos casos las máquinas computadoras están conectadas a una red de información local, regional y nacional por donde se distribuye información, desde datos bibliográficos hasta el valor inmobiliario de una propiedad privada. Este proceso facilita cada día el acceso a documentos y expedientes municipales.

Para concluir, se necesita indicar que estos procesos en sí no garantizan que los votantes queden satisfechos o que aumente su confianza en el gobierno; pero lo más importante de recordar es que estos mecanismos le brindan a los votantes la oportunidad de tomar decisiones informadas sobre asuntos que los afectan directamente, y que también el proceso tiene que ser adaptable a las circunstancias. Por ejemplo, aún en Metro Dade, que como ya se ha visto tiene un programa extenso de participación ciudadana, la administración está en búsqueda constante de métodos para incrementar la información al público.

Recientemente, el administrador de Metro Dade ordenó que se hiciera un estudio para incrementar la participación ciudadana en el proceso de planificación de la red metropolitana de transporte, debido a que muchas personas se quejan de no tener conocimiento amplio de los planes de Metro Dade para mejorar la situación crítica del transporte urbano. En Miami, a pesar de haber un sistema de tránsito rápido - metro muy avanzado que también está integrado al servicio de ómnibus-, la congestión automovilística, debido al crecimiento en las áreas metropolitanas, ha llegado a un nivel de crisis. La solución a este problema costará miles de millones de dólares y la administración desea que la sociedad civil esté bien informada para que, eventualmente, de su apoyo cuando sea necesario aumentar las contribuciones para la mejora del sistema.

1986

94

## IV. CONCLUSIONES

En esta presentación se han destacado los obstáculos que pudieran afectar el desarrollo democrático de los gobiernos municipales en los países de América Latina, en donde movimientos democráticos y reformistas han creado organismos municipales para servir mejor a las metas establecidas por la ciudadanía. También se han discutido mecanismos que pudieran ayudar a implementar las reformas democráticas que traerían a los ciudadanos una gran mejoría en sus servicios municipales, al mismo tiempo que fortalecerían las instituciones democráticas. Aunque no es posible garantizar que ninguno de estos métodos, o una combinación de ellos, ofrezcan la respuesta definitiva, es imperioso que se comiencen a implementar, pues sin ellos se perdería la oportunidad de fortalecer las instituciones democráticas nacientes. No tengamos miedo al comenzar, pues como bien dijo el Presidente norteamericano Franklin Roosevelt, a lo único que se le puede tener miedo es al miedo mismo.

---

### BIBLIOGRAFIA

- Carman, Harry. et. al. A History of the American People. Volume I. New York: Alfred Knopf 1960.
- Irrazábal, Ignacio. Ed. Desafíos de la Descentralización. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos. 1993.
- International City Management Association. Code of Ethics. Washington, D.C.
- International City Management Association. Declaration of Ideals. Washington, D.C.
- Kirpatrick, F.A. The Spanish Conquistadores. New York: The World Publig co. 1962
- Metro Dade County. The Home Rule Amendment and Charter (As Amended through October 5. 1978). Miami, Florida. 1978.
- Miami Herald. March 10, 11, 15, and 25, 1995.
- State of Florida. Statutes. Chapter 286. Sec. 286.011. Tallahassee, Florida. 1993.
- Vidal, Armando. "Memorandum to Board of County Commissioners". Miami, Florida. March 14, 1995.

# PARTICIPACION CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL

La experiencia del Condado  
Metropolitano Dade - Florida,  
USA.

## **CITIZEN PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNMENT: the experience of Metropolitan Dade County.**

*by Alejandro Rodríguez Llanos and J.A. Ojeda, Jr.*

### **Abstract :**

Metropolitan Dade County has a multi-ethnic and multi-racial population of approximately 2 million inhabitants. It is one of 67 counties which make up the State of Florida, one of the 52 states of the United States of America. Within the borders of the County, some 27 municipal governments also exist — thus creating for their residents a two-tiered system of local governance. Dade's governance charter, approved by County voters in 1957, contains a Statement of Citizen Rights. This is designed to provide residents with full, detailed information, encourage efficient administration and more responsible governance and ensure fair and equitable treatment for all citizens of the County.

In Dade County, the primary objectives of citizen participation are to give citizens a voice, improve the quality of public decision-making and enhance public acceptance of those decisions. Participation takes a variety of forms and formats - from individual participation through the ballot box to the active lobbying of local government by a wide range of organizations, such as community associations and advisory committees. Notwithstanding Dade's success in fostering participation, the county continues to face the challenges posed by the natural difficulties of securing consensus within a multi-ethnic and multi-racial population. The county must also avoid the natural tendency to focus greater resources on the better represented and better organized groups by targeting instead the most needy - even when their participation may have less of an impact and be less demanding.

Dade's two-tiered form of metropolitan governance is, inherently, a decentralized way of governing. However, some sectors of the population perceive the Dade County government as centralized, complex and distant from local needs and aspirations. In short, some residents do not feel adequately represented. A fundamental challenge

■  
**Alejandro Rodríguez Llanos**  
*Sub Director Instituto de  
Administración y Servicios  
Comunitarios, Universidad  
Internacional de Florida.*

**J.A. Ojeda, Jr.**  
*Sub Administrador condado  
Metropolitano de Dade, Florida USA.*

■

97

90

facing Dade is recapturing the trust of the population, or at least minimizing the disenchantment which could result from an electorate which does not feel it is an effective participant or decision-maker.

Local governments tend to agree on the need to meet two objectives: democracy and efficient administration. However, it also must be recognized that democracy (and therefore participation) and efficiency do not always go hand in hand. Dade is confronted by the challenge of providing highly efficient government while meeting all of the requirements of a democracy. Certain sectors of the population in Dade County argue for more participation with greater empowerment while others want more efficiency. One problem appears to be that often public hearings are more informational than deliberative and advisory in nature. Moreover, often, such hearings are called in the final stages of a process, when decisions have practically been made.

\*Dade's Magna Charter, approved by county voters in 1957, contains a statement of Citizen Rights whose objectives seek to provide residents with full, detailed information and to encourage efficient administration, more responsible governance and fair and equitable treatment for all.

\*From Dade's perspective, the primary objectives of citizen participation are: to improve the quality of public decision making and enhance public acceptance of those decisions.

CA

# I. PRESENTACION

La forma y el esquema político-administrativo del actual gobierno del Condado Metropolitano de Dade en el Estado de la Florida, se da inicio el 6 de Noviembre de 1956 con una enmienda a la Constitución Estatal aprobada por la Legislatura. Tal enmienda otorgó a los gobiernos locales la facultad de autoregirse y de conformar gobiernos metropolitanos. Para tal propósito, la disposición estableció que los condados aprobasen su propia Carta Constitucional. El 21 de Mayo de 1957, el electorado del Condado Dade (Dade en adelante) aprobó la forma metropolitana de gobierno y su propia Carta Constitucional convirtiéndose así en el primer Condado en adquirir la potestad de autonomía en pleno ejercicio de sus competencias.

Dade, uno de los 67 condados en que se divide el Estado norteamericano de Florida, se compone de una población multiétnica y multiracial de aproximadamente dos millones de personas que habitan un área geográfica de 5.320 kilómetros cuadrados (2.054 millas cuadradas). Dade consta de veintisiete municipios y un amplio territorio no incorporado a ninguno de los municipios. La Carta Constitucional aprobada por el electorado estableció la conformación de una Junta de Comisionados (Consejo) autorizándolos a prestar aquellos servicios típicos de una municipalidad a la sociedad civil en el área del Condado no incorporada (policía, aseo y ornato, agua, recojo y procesamiento de desechos, etc.). Dade cuenta, además, con amplias facultades de carácter regional. Desde este segundo nivel de gobierno, Dade provee todos los servicios sociales incluyendo la administración del hospital más grande del Estado de Florida. Provee y regula las arterias viales, puentes, túneles y toda la infraestructura relacionada al tránsito y transporte público, incluyendo aeropuertos y puertos marítimos. Asimismo, está autorizado a preparar y ejecutar el plan de desarrollo urbano del Condado y regular la zonificación. Dade también está autorizado a gravar tributos, financiar préstamos, emitir bonos y contratar con otros órganos de gobierno.

El presente trabajo tiene por finalidad identificar los hitos legislativos y otras circunstancias históricas que han fomentado y fortalecido la participación ciudadana en Dade. Se pretende que esta información tenga una utilidad comparativa y que, de tal manera, sirva para profundizar en el estudio de los procesos y realidades referidos a la participación ciudadana en el contexto de los gobiernos locales.

■  
***Dade, uno de los 67 condados en que se divide el Estado norteamericano de Florida, se compone de una población multiétnica y multiracial de aproximadamente dos millones de personas y consta de veintisiete municipios.***  
■

## II. INTRODUCCION

La participación ciudadana en la gestión de gobierno se manifiesta de diversas maneras. En lo más fundamental, el ciudadano ejerce su voluntad por medio del voto. Por otro lado, el ciudadano participa en audiencias públicas y reclama ser informado por su representante político o gobierno. En ciertos gobiernos locales la aprobación del presupuesto requiere de la aprobación ciudadana. La ciudadanía toma parte activa en la promulgación de ordenanzas y participa en precisar el método y nivel de la prestación de servicios gubernamentales.

La participación popular puede ser formal o informal, se ejerce individualmente o por grupos, se ejecuta a nivel de gobierno local como también central y los métodos y procedimientos seguidos por los diferentes niveles de gobiernos varía en muchas formas.

Lo que sí es común a todas las formas y niveles de participación popular es el propósito: La necesidad del ciudadano de que el gobierno responda a sus necesidades y el empeño en mejorar su capacidad de control. En fin, el ciudadano exige un gobierno fiable, accesible y probo.

AB

100

### III. CONCEPTOS GENERALES SOBRE LA PARTICIPACION CIUDADANA

#### 1. Qué es participación ciudadana

El concepto de la participación ciudadana es difícil de definir de una manera concisa (Langton, 1978; ACIR, 1980). Sin embargo, si enfocamos la participación ciudadana desde una perspectiva pragmática y dirigida a ser el instrumento catalítico para una gestión de gobierno que mejor responda a las necesidades locales, la definición de Gonzalo Duarte Leiva es sumamente clara y completa:

La participación ciudadana consiste en el involucramiento de las personas, grupos o comunidades en los procesos de toma de decisión sobre asuntos de interés público.<sup>(1)</sup>

Prosiguiendo con el enfoque comparativo del presente artículo, la variante experiencia de la participación ciudadana en Dade se conceptualiza mejor de una manera descriptiva. Por un lado, tenemos la participación por medio del voto o el asociativismo político. También, participan pasivamente (información por prensa, diario oficial, anuncios) o activamente individuos y grupos de una extensa gama de variados intereses, los cuales se agrupan en diversos tipos de organizaciones que van desde asociaciones vecinales hasta comités oficiales consultivos (advisory committees). Las formas de participación son igualmente variantes: Informales o casi espontáneas (cartas de reclamo, protestas, demostraciones, huelgas, etc), y formales como son audiencias públicas, conferencias, y campañas informativas. Con el tiempo y cambios ideológicos referentes a la democracia representativa o participativa, al libre acceso a la información, libertad de expresión, cambios tecnológicos, consumismo, activismo y otras fuerzas, la importancia investida a la participación ciudadana varía. Lo que sí es evidente es que la participación popular no está limitada al proceso político sino más bien es parte integral del proceso de la toma de decisión y diseño de política. También es evidente que se encuentra ligada al proceso jurisprudencial y que es importante elemento de la práctica de gobierno.

#### 2. Quiénes participan

Sin pretender enumerar el universo completo de todo aquél que participa de una manera u otra, la siguiente lista da una idea de quienes participan. En calidad de ciudadanos se puede dividir en dos subcategorías, como son grupos e individuos. Tenemos que participan los grupos mayoritarios, minoritarios, de intereses especiales (de consumo, medio ambiente, ideales políticos y religiosos, etc), asociaciones vecinales, y grupos que componen la clientela a los cuales se focalizan los diferentes programas de

■  
*En Dade la participación reviste diversas modalidades y formas, que van desde la participación individual por intermedio del voto hasta una amplia gama de organizaciones, como asociaciones vecinales y comités oficiales consultivos (advisory committees).*  
■

■  
*Lo que sí es evidente es que la participación popular no está limitada al proceso político sino más bien es parte integral del proceso de la toma de decisión y diseño de política. También es evidente que se encuentra ligada al proceso jurisprudencial y que es importante elemento de la práctica de gobierno.*  
■

gobierno. Individualmente, participan los electores, gente de prensa, residentes, ciudadanos comunes, beneficiarios de programas gubernamentales, empleados del sector público o empresas locales, y aquellos afectados directamente por la medida de gobierno.

El Estado es indudablemente también un actor político participante. Esta categoría a su vez se compone de agencias, juntas, departamentos, y cualquier otro organismo de gobierno. También participan los comités o comisiones consultivas oficiales de carácter consultivo, oficiales electos, funcionarios nombrados y las cortes de los diversos niveles jurisdiccionales.

### **3. Los objetivos y su importancia para la participación ciudadana**

Aunque hay acuerdo en que la participación popular es imprescindible, tanto para el buen funcionamiento de un gobierno democrático como también para sustentar el ideal democrático, se sigue debatiendo cuáles son sus objetivos (Grisez-Kweit, 1981). Esto se debe, principalmente, a que la participación cumple con diversos objetivos dependiendo de la perspectiva en que se le enfoque. No hay duda de que cada actor político o participante opera desde diferentes expectativas que pueden ser de índole personal, económicas, políticas y muchas otras (Rosener, 1978). De ahí que negociar un consenso sobre un común objetivo es de suma importancia para que la participación tenga el efecto deseado de resultar en una mejor política pública.

■  
*Negociar un consenso sobre un objetivo común es de suma importancia para que la participación tenga el efecto deseado de resultar en una mejor política pública.*  
■

### **4. La importancia de la participación ciudadana**

En términos generales, la participación crea un sentido de pertenencia y de identificación del individuo o grupo con el objeto de la decisión, lo cual compromete a la sociedad civil a asegurar el cumplimiento de las metas trazadas. Tiende a facilitar la identificación de los problemas y a jerarquizar los objetivos. Promueve una más eficaz comunicación entre el Estado y la sociedad civil, fomentando la capacidad de control (accountability), transparencia y fiabilidad en el Estado.

■  
*La participación ciudadana tiende a facilitar la identificación de los problemas y a jerarquizar los objetivos.*  
■

95

# IV. PARTICIPACION CIUDADANA Y EL CONDADO DE DADE

## 1. Objetivos

La participación ciudadana afecta más directamente y es más protagónica en la toma de decisiones al nivel de gobierno local, dado que éste es el más cercano a la sociedad civil (ACIR, 1980). Desde el punto de vista de Dade, uno de los aproximadamente 87.000.órganos de gobierno local en los Estados Unidos <sup>(2)</sup>, los objetivos principales de la participación ciudadana son:

- 1) Mejorar la calidad en la toma de decisiones en asuntos de interés público, el diseño de programas gubernamentales, la ejecución de proyectos y la prestación de servicios. Esto se consigue por medio de:
  - a) El intercambio de información entre la ciudadanía, grupos interesados y órganos de gobierno,
  - b) la adecuada y oportuna consulta a la ciudadanía sobre planes de desarrollo, programas y prioridades, y
  - c) la mejor coordinación en la programación y prestación de servicios por conducto de la negociación de los intereses de los diversos actores involucrados y de la sociedad cívica,
- 2) Mejorar la aceptación de las decisiones públicas, programas, proyectos y la prestación de servicios por medio de:
  - a) conseguir el auspicio y apoyo de la ciudadanía, grupos, etc.,
  - b) la creación de apoyo político (clientela) a los programas, y
  - c) minimizar la oposición a través de la transparencia de la gestión y alto grado de accesibilidad, no sólo a la información sino también a la fundamentación de la decisión.

## 2. Legitimidad y decisión política

La Carta Constitucional de Dade, aprobada por el electorado del Condado en 1957, contiene una Declaración de los Derechos del Ciudadano. El primer párrafo de esta Declaración es muy claro en precisar no sólo la función primordial del gobierno sino también destaca los objetivos de la Declaración;

■  
*Desde el punto de vista de Dade, los objetivos principales de la participación ciudadana son: mejorar la calidad en la toma de decisiones públicas y mejorar la aceptación de las mismas.*  
■

■  
**La Declaración de los Derechos del Ciudadano de Dade, apunta a proporcionar a la ciudadanía una completa y precisa información, fomentar una administración eficiente, formar un gobierno más responsable y asegurar un trato justo y equitativo para toda la ciudadanía.**  
■

A. Este gobierno ha sido creado para proteger a los gobernados y no a los que gobiernan. Con el propósito de proporcionar a la ciudadanía una completa y precisa información, de fomentar la eficiente administración, de formar un gobierno más responsable y para asegurar un trato justo y equitativo para toda la ciudadanía, los siguientes derechos son garantizados:

Enumeramos a continuación los dieciséis derechos contenidos en la Declaración (ver Anexo I para el texto completo):

1. Conveniencia de acceso de la ciudadanía en la tramitación de asuntos de gobierno
2. Gobierno probo
3. Archivos públicos disponibles al público
4. Registros de actas y ordenanzas disponibles al público
5. Derecho a opinar
6. Derecho a ser informado sobre audiencia pública
7. Derecho a que no se aplase irrazonablemente una audiencia pública
8. Derecho a audiencia pública
9. Derecho a ser notificado sobre la decisión y fundamentación
10. Informes Trimestrales del Administrador Municipal y del Fiscal
11. Presupuesto
12. Comparación Trimestral del Presupuesto
13. Fiscalización Adecuada de Cuentas
14. Oficinas Regionales
15. Declaración de Estado Financiero de los Oficiales Electos
16. Derecho a que el Público sea Representado por la Junta de Comisionados

El derecho a impugnar legalmente no se precisa explícitamente pero se deduce del texto del párrafo referido a los recursos de ley:

am

B. Recursos de Ley. En caso de acción legal presentada por un ciudadano que alegue una violación de este Artículo<sup>(9)</sup> ante la Corte Distrital del Condado Dade en conformidad con su jurisdicción en asuntos de equidad, el querellante, en caso de un fallo a favor tiene derecho a recobrar gastos como lo disponga la Corte. Cualquier oficial público o empleado que es encontrado culpable de intencionalmente violar este Artículo pierde inmediatamente su cargo o empleo.

El derecho a decidir no está contemplado en la Declaración de los Derechos Ciudadanos. Sin embargo, en el texto de la Carta Constitucional la capacidad de decidir se ejerce a través del voto popular en materias que se refieren a la posible eliminación de municipios (solamente posible con la aprobación mayoritaria del electorado), o la creación de nuevos distritos, concejales y municipalidades. En el caso de las municipalidades, el voto afirmativo de la mayoría es necesario pero no suficiente ya que la Junta de Comisionados es el único nivel con poder de decisión. La Carta también sustenta la potestad de remoción o revocación del cargo de concejal por medio del voto popular.

### **3. Niveles de participación en Dade**

Uno de los temas que se repite, aún en un repaso rápido de la experiencia de la participación ciudadana en Dade, es lo extensivo que es la variedad de propósitos, participantes y formas de participación. Este también es el caso en lo que se refiere a la gran cantidad de organizaciones que ocupan diversos niveles en los espacios de participación. Existe, entonces, una vasta gama y gran cantidad de organizaciones que participan de diversas maneras. Una discusión completa del conglomerado de las organizaciones que de diversa manera participan tomaría mucho más del espacio reservado para este breve trabajo. Con el propósito de simplificar y sintetizar, proponemos clasificar estas organizaciones en las siguientes categorías:

#### **3.1. Asociaciones Comunales.**

Esta categoría es definitivamente la que agrupa el mayor número de organizaciones. Estas representan el canal más activo de la participación en la toma de decisiones concernientes al mejoramiento de la calidad de vida y otros asuntos de interés público de una comunidad. A su vez, esta categoría se subdivide en dos tipos de organizaciones.

##### **A. Juntas Vecinales.**

Las que pueden representar un territorio tan pequeño como una pequeña comunidad habitada por menos de cien familias hasta un agrupamiento territorial que difícilmente sobrepasa las mil familias o viviendas. Estas asociaciones, frecuentemente, se forman en respuesta a lo que en la comunidad se percibe como

105

98

una amenaza o desmejoramiento a la calidad de vida. Esta circunstancia puede ser de índole social, económico o en muchos de los casos, la naturaleza del problema es una mezcla de la cuestión económica con la social.

B. *Confederación de Juntas Vecinales.*

Estas abarcan agrupaciones vecinales de cientos de familias hasta territorios que comprenden pequeñas ciudades dentro de los límites de un municipio o, más comúnmente, en el territorio del Condado que no está incorporado a un municipio. Tal es el caso de la Confederación de Asociaciones Vecinales de Kendall. Esta organización propende a incorporarse en un nuevo municipio alegando que el gobierno metropolitano de Dade no responde eficientemente a las necesidades de tal comunidad. A diferencia de las asociaciones vecinales, las confederaciones se organizan con el propósito de influir la toma de decisión en asuntos públicos regionales. Tal es así, que el pasar a convertirse en un municipio más del Condado puede ser una de las cuestiones que se debaten en el ámbito de estas organizaciones.

**3.2. Grupos Ad-Hoc.**

Las organizaciones de este tipo se organizan en respuesta a un problema específico y, usualmente, se desorganizan en cuanto el problema es resuelto o eliminado. En casos en que el propósito de su inicial conformación mantiene vigencia, ya sea porque el problema no haya sido resuelto del todo o porque se teme que reaparezcan las mismas circunstancias que originaron la creación de la organización, estos grupos pasan a formar una organización de carácter permanente. Un buen número de las asociaciones que anteriormente clasificamos como asociaciones comunales, han tenido su inicio como grupos ad-hoc. Tratar de ilustrar sobre el tipo de problema que usualmente genera la formación de uno de estos grupos sería muy especulativo. No es posible predecir qué tipo de problemas resultarán con que alguien decida colectivamente participar en la toma de decisión de ese interés.

**3.3. Organizaciones Funcionales.**

Como característica principal de estas organizaciones consideramos su estabilidad, insistencia sobre alguna temática específica y un mayor grado de organización comparadas con las asociaciones comunales o los grupos ad-hoc. Por estos motivos y por contar con mayor capacidad económica, son quizás más eficaces e influyentes en la toma de decisión sobre asuntos de interés público. Asimismo, dada su mayor capacidad organizacional, grupos de este tipo cuentan con mayor respaldo político. Como ejemplo, nos referimos a las organizaciones que propugnan la preservación o mejoramiento del medio ambiente. Esta temática tiene a su mayor defensor en organizaciones ciudadanas como Friends of the Everglades, y la Audubon Society. Igualmente, existen organizaciones que activamente se dedican a problemas tales como sobrepoblación, educación, criminalidad y otros.

### **3.4. Organizaciones Oficiales.**

A diferencia de las organizaciones funcionales mencionadas anteriormente, estas organizaciones son de carácter oficial. Se pueden dividir de acuerdo a como fueron creadas en:

- A. Organizaciones como la Junta Consultiva de Planificación y la Junta de Apelación para Asuntos de Zonificación, fueron creadas explícitamente por la promulgación de la Carta Constitucional del Condado.
- B. El Consejo de Planificación del Transporte, la Junta Consultiva de Transportación y Comunicaciones, y el Comité de Agricultura fueron creados por ordenanza promulgada por el Condado.

En la práctica, la única diferenciación que existe entre estas organizaciones, es por las funciones que cumplen y no así por la legislación en que se sustenta su oficialidad.

## **4. Obstáculos y limitaciones a la participación**

Previamente mencionamos la multipolaridad y multiplicidad racial y cultural que habita Dade. Tal circunstancia social y la peculiaridad de la forma de gobierno metropolitano (federal) del gobierno local de Dade, suscitan diversos obstáculos a la práctica eficaz de la participación popular en los asuntos de interés público del Condado. Los problemas de fondo son:

1. Por un lado, la dificultad de alcanzar un nivel de consenso que permita satisfacer los diversos intereses propios de la extensa gama de participantes existentes. Nos referimos anteriormente a que una buena medida de la eficacia de la participación se debe fundamentalmente al nivel de concertación existente sobre la finalidad de la política pública en debate. Por lo tanto, cuanto más difícil sea concertar más difícil será concretar.
2. La forma de gobierno metropolitano y su particularidad de dos niveles de gobierno es, en sí, una forma descentralizada de regir. Empero, algunos sectores de la ciudadanía perciben al aparato de gobierno de Dade como centralizado, complejo y alejado de las necesidades y aspiraciones locales<sup>(4)</sup>. En pocas palabras, la sociedad civil no se siente representada.

Otro obstáculo que se deriva de la forma metropolitana de gobierno y la tendiente concentración de las funciones de gobierno en el distrito central del Condado, es la dificultad que representa para una buena parte de la población del Condado trasladarse al centro de la ciudad con la finalidad de asistir a las audiencias públicas que ahí se realizan. Más aún, cuando los problemas endémicos de tráfico y transportación pública de urbes metropolitanas, son aún más palpables en Dade por ser éste un centro urbano sumamente pujante y creciente.

■  
*Algunos sectores de la ciudadanía perciben al aparato de gobierno de Dade como centralizado, complejo, y alejado de las necesidades y aspiraciones locales. En pocas palabras, la sociedad civil no se siente representada.*  
■

■  
**Un desafío fundamental que enfrenta Dade es recuperar la confianza de la ciudadanía o, por lo menos, minimizar el enajenamiento que podría resultar de parte de un electorado que no se considera como una instancia decisoria o participante.**

■  
**Es sabido que la democracia (y por ende participación) y eficiencia no son siempre conceptos complementarios. Dade enfrenta el desafío de una gestión de gobierno altamente eficiente, que al mismo tiempo cumpla con todos los requisitos democráticos.**

En referencia al proceso de la participación, señalaremos que ciertos sectores de la población abogan por una participación popular más resolutive. Parte del problema parece ser que las audiencias públicas se convocan muy tarde en el proceso de formación de la política pública. Se critica que las opiniones vertidas en estas audiencias no son tomadas en cuenta porque el curso de la decisión ha sido tomado aún antes de las audiencias y que éstas son meras formalidades. En todo caso, esta percepción se mantiene latente en Dade dado que las audiencias son más de carácter informativo que consultivo por reservarse éstas a las últimas instancias del proceso. Algo de esta percepción podría cambiar con el nuevo sistema distrital de elegir los Comisionados. La elección por distritos tiende a que el electorado se sienta mejor representado y también que tenga mayor capacidad de impugnación.

Por último, un obstáculo de orden jurídico y voluntad política parte de que la Carta Constitucional limita el derecho de decidir en sólo aquellas materias que fueron mencionadas anteriormente. En materia del presupuesto anual, por ejemplo, se puede opinar, ser informado, pero no se tiene potestad ninguna de decisión.

## **5. Reflexiones en torno a la experiencia del Condado Dade**

### **1. Desafíos**

La megatendencia de desconfianza y poca fe en el Estado ha pasado de ser una fuerza latente a manifestarse abiertamente en el ámbito del gobierno local. La desconfianza y, por ende, las aspiraciones de la sociedad civil de una mayor capacidad de controlar al Estado, en un principio, fueron más palpables en el gobierno central.<sup>(5)</sup> Sin embargo, este sentir ha penetrado todos los niveles de gobierno y es posiblemente más relevante en el ámbito de los gobiernos locales.

Dadas las circunstancias anteriormente señaladas, un fundamental desafío que enfrenta Dade es recuperar la confianza de la ciudadanía o, por lo menos, minimizar el enajenamiento que podría resultar de parte de un electorado que no se considera como una instancia decisoria o participante. Por tal motivo, le debe ser conveniente al gobierno de Dade convencer y comprometer a todos los actores decisorios a continuar con una gestión aún más transparente.

Por otro lado, como todo gobierno democrático, Dade enfrenta el problema de la exigencia ciudadana de una gestión de gobierno altamente eficiente al mismo tiempo que demanda que el Estado cumpla con todos los requisitos democráticos. Existe marcado consenso en que el desafío, desde el punto de vista de los gobiernos locales, es cumplir dos objetivos: democracia y administración eficiente (Villegas, 1994). Sin embargo, es también conocido que democracia (y por ende participación) y eficiencia no son siempre conceptos complementarios. Es así que Dade enfrenta el desafío de abordar y concretar políticas públicas basadas en méritos

administrativos mientras que, al mismo tiempo, debe proteger los derechos que le corresponden a individuos que viven bajo un sistema democrático.

Sin restarle mérito a lo que Dade obviamente ha logrado en fomentar la participación, el desafío que aún le queda por concretar a este gobierno implica: Sobreponerse a las naturales dificultades de concertación que presenta una población multiracial y multicultural y, también, no caer en la natural preponderancia política de focalizar mayores recursos a los grupos mejor representados y organizados por ser éstos los que históricamente hacen mejor uso de los mecanismos de participación. Dicho de otro modo, implica focalizar mayores recursos en los más necesitados aún cuando la participación de estos es la menos impactante y menos exigente.

Finalmente, otro gran desafío de Dade es encontrar la manera de fomentar la responsabilidad cívica de la ciudadanía por ser tal no sólo deseable sino un deber que va a la par con el derecho civil de participar. La ciudadanía también debe compartir la responsabilidad de tomar decisiones que quizás no sean del todo beneficiosas para ciertos sectores de la sociedad civil en aras del bienestar público.

■  
***El debate sobre la eficacia del proceso no debe confundirnos sobre cuál es el problema de fondo: propiciar la participación.***

***No se puede abogar por un sistema democrático en base a que éste resulte más eficiente. De la misma manera que no se puede defender, excluir o, de alguna otra manera, limitar la participación popular.***

■

## V. REFLEXIONES FINALES

Planteábamos, con anterioridad, que la participación ciudadana en Dade "sufrir" de una suerte de multiplicidad de objetivos que resulta de las variadas perspectivas en que enfocan el proceso los muchos participantes. Esto dificulta la concertación entre los variados actores en detrimento de la eficacia del proceso. Pero el debate sobre la eficacia del proceso no debe confundirnos sobre cuál es el problema de fondo: propiciar la participación. No se puede abogar por un sistema democrático en base a que éste resulte más eficiente. De la misma manera que no se puede defender, excluir o, de alguna otra manera, limitar la participación popular.

Señalamos también que la característica demográfica y multicultural del Condado dificulta la participación. Cabe también recordar que este pluralismo contribuye a que el resultado y, más que nada, el proceso de la participación continúe enriqueciéndose, ya que esta variedad de actores aportan una vasta gama de puntos de vistas y alternativas que escaparían al escudriño de un grupo de participantes más homogéneo. El desafío es, entonces, cómo aprovechar mejor y potenciar esta riqueza de aportes.

Nos referimos a la megatendencia de desconfianza que existe para con el Estado, la cual se manifiesta hasta en el ámbito de los gobiernos locales. Sin embargo, recordemos que un rasgo característico de los gobiernos locales en EE.UU. es su constante y dinámica capacidad de evolución. Dade, en su menos de cuarenta años, ha tenido que necesariamente adherirse al dramático crecimiento del Condado y evolucionar acordeamente.<sup>(6)</sup> Todo parece indicar que Dade responderá a estas nuevas inquietudes de la sociedad civil, la cual se siente cada vez con más derecho y poder de influenciar en la toma de decisiones.

Propusimos que la participación ciudadana es importante porque crea un sentido de pertenencia y que compromete a la sociedad civil a asegurar la permanencia del resultado de la decisión. Dade, como otras urbes norteamericanas, padece del rápido deterioro de las obras públicas como resultado del vandalismo urbano. Es por tal motivo que cuando una inversión en obras municipales se hizo viable con la participación de las partes interesadas, el compromiso y sentido de pertenencia de éstas con el proyecto tiende a mejorar la preservación de la obra.

Como uno de los obstáculos de la participación en Dade planteábamos que la Carta Constitucional sustenta el derecho de decidir por medio del voto popular sólo en materias que se refieren a la eliminación y creación de municipalidades o distritos consejales; la revocación del cargo de Consejal (Comisionado); y la capacidad de enmendar la carta constitucional y crear ordenanzas. La interrogante que surge de esta circunstancia es: cuál es el grado de capacidad resolutoria que tiene la sociedad civil de Dade en

103 110

comparación con otros gobiernos locales.

Un análisis más profundo y comparativo sería necesario para contestar a ésta y otras interrogantes en torno al grado de participación decisoria en diversas materias, como pueden ser el presupuesto y planeamiento urbano.

---

BIBLIOGRAFIA

1. GONZALO DUARTE LEIVA, "PARTICIPACION CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL: LA EXPERIENCIA DE LA FLORIDA, CHILE", PONENCIA ANTE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE ALCALDES, WASHINGTON, DC, 1994.
2. DE ACUERDO AL CENSO DE GOBIERNOS DE 1992 CITADO EN U.S. ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, "LOCAL GOVERNMENT AUTONOMY: NEEDS FOR STATE CONSTITUTIONAL, STATUTORY, AND JUDICIAL CLARIFICATION".
3. SE REFIERE AL ARTICULO VIII, SECCION 6, QUE PERMITIO AL CONDADO DE DADE AUTOREGIRSE Y LA CREACION DE LA FORMA DE GOBIERNO METROPOLITANO.
4. EL GOBIERNO METROPOLITANO DE DADE CUENTA CON ALREDEDOR DE 28.000 FUNCIONARIOS.
5. ESCANDALOS EN LA POLITICA NACIONAL (WATERGATE, IRAN-CONTRA) HICIERON RELEVANTE LA DESCONFIANZA DE LA SOCIEDAD CIVIL POR EL ESTADO.
6. EL CONDADO NO SOLO HA CRECIDO EN TERMINOS DE NUMEROS DE HABITANTES, SINO QUE LA CONFORMACION DEMOGRAFICA HA CAMBIADO DRAMATICAMENTE. EN 1957 DE UNA POBLACION TOTAL DE 703,000 SOLO 30,000 Ó UN 4% ERAN HISPANOS. EN 1992 LOS HISPANOS SUMABAN 993,000 DE UNA POBLACION TOTAL DE 1,986,000 HABITANTES (METROPOLITAN DADE COUNTY, "EL CONDADO METROPOLITANO DE DADES DE UN VISTAZO...")

111

104

## ANEXO 1

### **Declaración de los Derechos de la Persona (Citizens' Bill of Rights)**

**A. Este gobierno ha sido creado para proteger a los gobernados y no a los que gobiernan. Con el propósito de proporcionar a la ciudadanía una completa y precisa información, de fomentar la eficiente administración, de formar un gobierno más responsable y para asegurar un trato justo y equitativo para toda la ciudadanía, los siguientes derechos son garantizados:**

1. Conveniencia de Acceso. Toda persona tiene el derecho de tramitar con un mínimo de inconveniencia asuntos de gobierno con el Condado y las municipalidades. Es el deber del Administrador Municipal y la Comisión de proporcionar, en la medida que lo permitan las limitaciones presupuestarias, horarios y lugares razonablemente convenientes para registrarse y votar, para inspeccionar cuando sea requerido, y para tramitar asuntos de gobierno con el Condado.
2. Gobierno Probo. Ningún funcionario del Condado o municipalidad o empleado debe intencionalmente prestar información falsa en ningún asunto público, tampoco intencionalmente omitir algún dato significativo cuando se provea información requerida por el público.
3. Archivos Públicos. Toda auditoría, informes, actas, documentos y otros archivos públicos del Condado, municipalidades y sus juntas, agencias, departamentos, y cuerpos directivos deben mantenerse abiertos a inspección en horas y lugares razonablemente convenientes al público.
4. Registro de Actas y Ordenanzas. El Secretario de la Comisión y de cada consejo municipal deben mantener y facilitar para la inspección pública un registro de ordenanzas clasificado por título separado de las actas, mostrando los votos de cada miembro en cada una de las ordenanzas y resoluciones. Las actas escritas de todas las reuniones y el registro de ordenanzas deben hacerse disponible para inspección pública en un término de no más de 30 días después de la conclusión de la reunión.
5. Derecho a Opinar. En la medida que la gestión pública se pueda mantener en forma ordenada, toda persona interesada tiene el derecho de acudir a la Junta de Comisionados, cualquiera de los consejos municipales, cualquier agencia del Condado o municipio, junta o departamento para la presentación, corrección o determinación de un punto en disputa, requerimiento o controversia de la jurisdicción de la entidad gubernamental

105

112

involucrada. La conveniencia del público debe dictar el horario en que se traten los asuntos, y la agenda debe dividirse en períodos aproximados de tiempo para que el público pueda saber aproximadamente cuándo un asunto va a ser ventilado. Nada aquí debe impedir que ningún órgano de gobierno o agencia imponga límites razonables de tiempo para la presentación de un asunto.

6. Derecho a ser Informado. Aquellas personas con derecho a ser notificadas acerca de una audiencia pública del Condado o municipio deben ser oportunamente informadas de la hora, lugar e índole de la audiencia y la facultad legal conforme a la cual la audiencia es convocada. El que algún individuo no reciba tal notificación no constituye base legal para que tal audiencia sea cancelada o que se nulifique alguna determinación tomada durante la audiencia. Copias de las ordenanzas propuestas o resoluciones deben proveerse en un tiempo razonablemente previo a la audiencia, a menos que se trate de una ordenanza o resolución de índole de emergencia.
7. Derecho a que no se Aplace Irrazonablemente una Audiencia Pública.
8. Derecho a Audiencia Pública. En respuesta a un oportuno requerimiento de cualquier parte interesada, se celebrará una audiencia pública por Condado, agencia municipal, junta, departamento o autoridad legal concerniente a fin de ventilar cualquier posible decisión sobre una política significativa que se vaya a tomar y la cual no esté obligada a seguir una subsecuente revisión administrativa o legislativa o no necesite de una audiencia pública. Esta disposición no afecta a los Departamentos Legales del Condado o de ninguna municipalidad, tampoco afecta a aquellos organismos cuyas funciones y responsabilidades son únicamente de carácter consultivo.

En cualquier audiencia sobre zonificación u otra audiencia en la cual la revisión es exclusivamente por certiorari (avocación), una parte interesada o su representante legal tienen el derecho de presentar su caso o defensa en forma oral o evidencia escrita, de presentar evidencia de descargo, y de conducir tal careo de los testigos como sea necesaria para un completo y preciso esclarecimiento de los hechos. La decisión de cualquiera de estas agencias, junta, departamento o comisión oficial, debe ser basada en los datos que constan en los archivos. Las reglas que establecen períodos razonables de tiempo y de otras limitaciones pueden ser promulgadas y enmendadas cuando fuese necesario.

9. Notificación Sobre Decisión y Fundamentación. Notificación oportuna debe darse sobre un fallo negativo a un requerimiento de una parte interesada en conexión con la decisión administrativa o procedimiento de cualquier Condado o municipalidad cuando la denegación es reservada para la conclusión de la reunión. La notificación debe ser remitida anexando una declaración sobre las bases de la negativa.

10. Informes del Administrador Municipal y del Fiscal.
11. Presupuesto
12. Comparación Trimestral del Presupuesto.
13. Fiscalización Adecuada de Cuentas.
14. Oficinas Regionales.
15. Declaración de Estado Financiero.
16. Representación Pública.

**B. La lista de derechos ciudadanos enumerada anteriormente inviste grandes e importantes poderes en la ciudadanía del Condado de Dade. Tal potestad necesariamente conlleva una responsabilidad de similar magnitud para que sea posible una exitosa gestión de gobierno en el Condado. La gestión metódica, eficiente y justa de gobierno requiere la inteligente participación ciudadana haciendo uso de sus derechos con dignidad y moderación para evitar cualquier desmedido acelerado en los gastos públicos que podrían resultar del desmedido ejercicio de prerrogativas individuales, y que los ciudadanos guarden respeto por la dignidad de la oficina pública.**

**C. Recursos de Ley. En caso de cualquier acción legal presentada por un ciudadano que alegue una violación de este Artículo ante la Corte Distrital del Condado de Dade en conformidad con su jurisdicción en asuntos de equidad, el querellante, en caso de un fallo a favor, tiene derecho a recobrar gastos como lo disponga la Corte. Cualquier oficial público o empleado que es encontrado culpable de intencionalmente violar este Artículo debe inmediatamente perder su cargo o empleo.**

**D. Interpretación. Todas las disposiciones de este Artículo deben interpretarse como suplementarias y no en conflicto con las leyes generales del Estado de la Florida. Si cualquier parte de este Artículo se declarara inválido, esto no debe afectar la validez de las demás disposiciones.**

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Citizen Participation in the American Federal System, 1980.

Duarte Leiva, Gonzalo, Participación Ciudadadana en el Gobierno Local: La experiencia de la Florida, Chile. Trabajo presentado en la Conferencia Interamericana de Alcaldes, Washington, D.C., 1994.

Grisez-Kweit, Mary y Kweit, Robert W., Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society: A Contingency Approach. Praeger Publishers, 1981.

Langton, Stuart, Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art. Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 1978.

Langton, Stuart, American Citizen Participation: A Deep-Rooted Tradition. National Civic Review, Vol. 68, No. 8, 1979.

Metropolitan Dade County, Florida, El Condado de Dade de un Vistazo. 1993.

Metropolitan Dade County, Florida, The Home Rule Amendment and Charter. 1993.

Rosener, Judy B., Citizen Participation: Can we Measure its Effectiveness? Public Administration Review, Vol. 38, No. 5, Sep/Oct 1978.

Villegas, María de los Angeles, El Administrador Municipal en la Legislación Chilena y en la Experiencia de Estados Unidos. Editado en El Municipio: Estudios de Gestión, por David Cademartory Rosso, Universidad Católica de Valparaíso, 1994.

U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Local Government Autonomy: Needs for State Constitutional Statutory, and Judicial Clarification, 1993.

# TEAM METRO: UNA NUEVA APROXIMACION AL CONTROL SOCIAL EN EL NIVEL LOCAL

## **TEAM METRO: A NEW APPROACH TO ACCOUNTABILITY AT THE LOCAL LEVEL**

*by Armando Vidal*

### **Abstract:**

The concept of public responsibility is simple and can be expressed in two forms: accountability and political equity. The voters, both in Dade County, and throughout the U.S., have sent a clear message to their legislators: they want more efficient, less expensive government. The taxpayers have made their opinion known and the leaders have listened. This process of communication constitutes the first step in making a government more responsive to the public and accountable to its constituency.

Based on the importance of communication with the population, Dade has implemented a system known as "TEAM METRO" which brings government to the local neighborhoods of the people it serves and increases the presence of the government within the community. TEAM METRO will operate through six Citizen Service Centers throughout the County to provide "one stop shopping" for citizens requiring assistance and services from the local government.

Power is often associated with the granting of authority, with reducing organizational input and concentrating leadership in decision-making (as well as with an increase in risk-taking). However, power also means responsibility, which is the type of behavior taxpayers come to expect from their elected officials.

■  
**Armando Vidal, P.E.**  
County Manager  
Metro-Dade County, Florida.  
■

■  
**El electorado, tanto del Condado de Dade como de todo el país, le ha enviado un mensaje bien claro a sus legisladores..."quieren un gobierno más eficaz y menos costoso."**

■

■  
**El proceso de COMUNICACION constituye el primer paso en hacer que el gobierno sea responsable ante el público y le rinda cuentas al electorado que lo eligió.**

■

Gracias por invitarme aquí hoy a dirigirles la palabra. Se dice que tanto el calor como la hospitalidad que los chilenos les prodigan a sus invitados dejan en uno recuerdos tan gratos que duran toda una vida. Pues, les diré, que lo que se dice es cierto. Esta ha sido mi primera visita a su país y lo que lamento más es que mi estancia haya sido tan breve. No obstante, espero regresar en un futuro no muy lejano para pasar una extensa temporada aquí.

La vibrante historia de Chile y su dinámico estilo de vida son algo palpable a donde quiera que uno va: desde los muchos e interesantes museos y mercados de Santiago hasta Viña del Mar, su bella ciudad balneario, que, dicho sea de paso, se parece mucho a mi ciudad, Miami, ya que ambas ciudades se les conoce por su cálido clima y su estilo de vida en el que hay tiempo para todo, sobre todo para descansar y disfrutar de las cosas que hacen agradable la vida. Nuevamente les reitero mi agradecimiento, pues llevaré conmigo unos recuerdos muy gratos de estos lugares.

Asimismo, deseo darles las gracias por la oportunidad de hablarles acerca de la participación ciudadana. Y también acerca de un concepto cuya definición contemporánea no fue establecida del todo hasta hace poco: el de la transparencia. A mi parecer, es de suma importancia que TODA la gente, TODAS las culturas y TODOS los gobiernos comprendan muy bien estos dos conceptos. Y espero que este foro sirva para promoverlos.

Por ser el Gobernador del Condado Metropolitano de Dade, es decir, del Gran Miami, tengo a mi cargo las tareas relacionadas con la gestión cotidiana y la administración diaria de los servicios que se le prestan a una población que actualmente sobrepasa los dos millones de habitantes, o sea, una población menor que los cinco millones de habitantes con que cuenta Santiago de Chile. No obstante, desempeñar mis funciones a cabalidad constituye tanto una tarea monumental como un gran desafío. Y estoy seguro de que mis colegas aquí presentes están de acuerdo conmigo.

Cuando la Junta de Comisionados del Condado de Dade, es decir, el organismo compuesto por funcionarios electos que sientan las normas y la política del Condado Dade, me eligió para ocupar el cargo de Gobernador, acepté el reto que me ofrecían para incrementar y mejorar las formas en que el Gobierno del Condado Metropolitano de Dade atiende las necesidades de su población. Este reto es el mismo que el electorado les había presentado a ellos.

El electorado, tanto el del condado de Dade como el de todo el país, le ha enviado un mensaje bien claro a sus legisladores: quieren un gobierno más eficaz y menos costoso. Los contribuyentes han hecho saber su parecer y los líderes les han prestado atención. Este proceso de COMUNICACION constituye el primer paso en hacer que el gobierno sea responsable ante el público y le rinda cuentas al electorado que lo eligió.

El concepto de la responsabilidad pública es una idea sencilla. Se puede expresar de dos modos: control popular e igualdad política. Las reglas y normas de todo grupo, asociación o población deben estar sujetas a control de sus miembros de manera que reflejen sus decisiones y preferencias.

La responsabilidad pública repercute de modo positivo sobre el rendimiento de los servicios públicos y gubernamentales en general. Al apartarse de la dependencia exclusiva de los mecanismos de control estrictos como, por ejemplo, los de la verificación y supervisión jerárquica, y hacer mayor uso de un sistema que depende en gran parte de la comunicación, la tendencia es hacia una mayor participación del pueblo en el gobierno. Para que el gobierno funcione con eficacia, la VOZ del pueblo debe hacerse sentir y prestársele atención.

La eficacia de un sistema de gobierno reside en su estructura de poder. Todas las decisiones fluyen cauce abajo, cual ríos. Desde las cimas de las montañas corren hacia abajo, pasando por los valles hasta alcanzar el mar. Tal cual lo expresan las palabras del gran poeta chileno Pablo Neruda:

“Ahora, en el camino hacia la libertad, descansé por un momento y pude escuchar la voz del agua que me había enseñado a cantar”. Ese mensaje tiene validez para todos nosotros. Tenemos que cerciorarnos de que la VOZ del pueblo siga fluyendo sin detenerse nunca y que la comunicación, al igual que un río, llegue a su destino final.

Sin embargo, el mensaje que el gobierno recibe por parte del pueblo no siempre le ayuda a aclarar lo que se espera de él. El ruido de muchos mensajes pudiera llegar a oscurecer el mensaje central.

El mensaje democrático de los Estados Unidos está basado en el principio de igualdad. La democracia no es un asunto de todo o nada, en que, o bien se hace realidad todo, o nada se hace realidad. Es más bien un asunto gradual. En realidad se trata de hasta qué punto se pueden convertir en realidad los principios de control popular y de igualdad política. No nos olvidemos de que los espíritus unidos no necesariamente hablan con una sola voz. La democracia se puede expresar de muchas maneras.

No obstante, cuando muchas VOCES se expresan a la misma vez, a veces resulta difícil dilucidar el mensaje. Esto es particularmente cierto en el condado de Dade donde tenemos tantas culturas que coexisten en una zona geográfica relativamente pequeña. El deseo de unos pocos no siempre redundan en beneficio de la mayoría. Entonces, ¿cuál es el mensaje que se recibe?

■  
**El concepto de la responsabilidad pública es una idea sencilla. Se puede expresar de dos modos: control popular e igualdad política**  
■

En circunstancias semejantes, la democracia no puede indicar qué medida es mejor ni puede estar basada en la noción de que se debe promulgar toda medida que cuente con el respaldo de la mayoría. No obstante, la democracia cuenta con efectividad suficiente como para tomar decisiones colectivas que estén basadas en opiniones individuales. El sufragio en una competencia abierta es el instrumento principal del control popular sobre el gobierno, que a la larga conduce a la responsabilidad del gobierno para con el público.

En la práctica, la prohibición de la consecución de propósitos egoístas, sobre todo en el gobierno, por medio de procesos democráticos, promueve la responsabilidad pública. Las elecciones constituyen el elemento fundamental con el que se pone a prueba el principio de la igualdad política, de la igualdad de acceso de los ciudadanos a las inscripciones electorales y de la igualdad del valor de cada voto.

Esto no solamente requiere elecciones muy a menudo, sino que señala por mandato, un sistema continuo de responsabilidad gubernamental para el pueblo. El Gobierno debe ser responsable con su política y con los gastos del dinero público. Estas acciones están diseñadas para cimentar la confianza pública en el liderazgo y facilitar el desarrollo comunitario.

Tal como yo lo entiendo, los chilenos afrontaron recientemente una situación similar a la del Condado de Dade, en la descentralización del gobierno. Luego de muchos años, el sistema de elección de funcionarios en el Condado de Dade fue cambiado y continúa cambiando. Hemos ido de elecciones generales en todo el Condado a elecciones por Distritos y la responsabilidad de nuestros funcionarios electos está ahora dividida en proporciones menores, pero más acotadas.

Lo más notable de esta responsabilidad es la facilidad del ciudadano para organizarse y comunicarse entre sí, independientemente del gobierno, esencialmente cuando desea continuar llevando su influencia sobre la política del Condado.

Además de los cambios en el proceso electivo, más y más comunidades dentro del Condado de Dade estudian la posibilidad de proveerse de mejores servicios por sí mismas, que los que el Gobierno del Condado les ofrece. Retos como estos son superados a través de la responsabilidad administrativa.

Para ayudar al público a resolver sus preocupaciones los involucramos en el proceso. Una sociedad democrática se caracteriza por la abundancia de organizaciones autogobernadas. Las Juntas Comunitarias y las audiencias públicas ofrecen tremendas oportunidades a todos los grupos y a todos los puntos de vista, tanto para conocer la opinión pública, como para educar a la ciudadanía.

Estamos analizando todos los aspectos del Gobierno del Condado, para mejorar los servicios mientras reducimos los gastos. Esto puede ser difícil, pero la ciudadanía requiere que nosotros estudiemos todas las opciones. La privatización de servicios puede tener sentido en algunas áreas del gobierno del Condado.

Igualmente importante, como señalé al comienzo, es la comunicación con los ciudadanos. Para facilitar mejor este diálogo, hemos creado TEAM METRO, que acerca el gobierno del pueblo al que servimos y aumenta la presencia del mismo dentro de la comunidad. Este contacto valioso debe generar una mayor responsabilidad.

Esencialmente, TEAM METRO operará con una cadena de seis Centros de Servicio a la Ciudadanía a través de todo el Condado. Esto será para el ciudadano una parada única para obtener asistencia y servicios del gobierno local. Estos Centros de Vecindario están diseñados para ofrecer a Metro Dade un nuevo enlace con los residentes.

Este incremento de la responsabilidad pública, establece un sentido sólido de comunidad entre el cuerpo gobernante y el pueblo. Esto es sumamente importante para los funcionarios públicos, para comprender las preocupaciones de la comunidad sobre asuntos específicos. La única manera de comprender mejor estas preocupaciones es acercándonos al pueblo.

Puede existir la posibilidad de que el ciudadano promedio no comprenda el riesgo, cuando la discusión se enfoque sobre el recorte de los gastos o el incremento de la responsabilidad. Esta falta de comprensión puede traer complicaciones cuando el pueblo se vea envuelto en el proceso de hallar soluciones.

Una solución fácil para el pueblo es pedir la reducción de impuestos, sin embargo, esa solución conlleva reducciones de servicios. Muchas veces el pueblo se sacrifica y acepta los impuestos, al comprobar que servicios vitales serían afectados por una rebaja. Yo dije una vez, hay que ser precavido con los deseos de uno, porque podrían hacerse realidad. Explicándole la situación al pueblo, incluyéndolo dentro de las discusiones, se pueden ganar aliados donde antes había sólo oponentes.

El Gobierno y sus agencias deben reclamar la participación pública mientras se debata el riesgo político de las decisiones. La investigación en la realización de las decisiones, encontró que el examinar todas las partes de un asunto sirve para alentar mejores relaciones y superar la calidad del servicio. Si comprendemos las circunstancias, mejoramos la confianza y eso es un activo valioso cuando implementamos decisiones políticas que afectan a gran parte del pueblo.

■  
**Basados en la importancia de la comunicación con los ciudadanos, se ha implementado en Dade el sistema "TEAM METRO" que acerca el gobierno al pueblo al que servimos y aumenta la presencia del mismo dentro de la comunidad.**  
■

■  
**TEAM METRO operará con una cadena de seis Centros de Servicio a la Ciudadanía a través de todo el Condado. Esto será para el ciudadano una parada única para obtener asistencia y servicios del gobierno local.**  
■

■  
***El ejercicio del poder también denota responsabilidad y éste es el reconocimiento a la conducta deseada que, para cumplir sus deberes, los contribuyentes esperan de su gobierno.***  
■

La responsabilidad oficial a través de la participación ciudadana debe ser crítica en el proceso de la toma de decisiones, atendiendo a su rol en la prevención del abuso de poder y del uso de la influencia gubernamental.

Esto es capaz de demorar el proceso democrático y, créanme que, puede ser incómodo en las transacciones comerciales que se hacen a plena luz como es el procedimiento en el Condado de Dade, pero la recompensa supera fácilmente lo que puede surgir en alguna solución rápida.

En ese instante de culminación en que con todas las partes interesadas invitadas al debate se logra el objetivo con el beneficio mayor para el público, se presta el más alto servicio al interés general.

La obtención de estos resultados positivos mediante la responsabilidad política, permanece como un concepto ideal aplicable al proceso democrático. Sin embargo, los pasos que se dan en la búsqueda y el logro de esa responsabilidad política no son suficientes para asegurar que los oficiales del gobierno y sus agencias compartan plenamente dicha responsabilidad.

Con el objeto de protegerse contra tales posibles fallos en el sistema de gobierno y tener éxito cabal en la transición del gobierno de pocos al gobierno de muchos, se hace decisiva la necesidad de dotar suficientemente al pueblo con conocimientos y competencia.

Frecuentemente, el poder se asocia con el delegar autoridad, con minimizar los niveles de organización y de liderazgo en la toma de decisiones, así como con un incremento de los riesgos. Sin embargo, autorizar también denota responsabilidad y éste es el reconocimiento a la conducta deseada y a la responsabilidad que para cumplir sus deberes los contribuyentes esperan de su gobierno.

¿De qué otro modo esperan crecer económicamente las sociedades avanzadas? El Condado de Dade descansa en parte en el comercio que mantiene con Chile y con otras naciones latinoamericanas.

Es importante para el futuro económico del Condado de Dade que sigan arribando al Puerto de Miami barcos de Valparaíso y de otros puertos, así como lo es para los puertos chilenos el recibir embarques de otros puertos del mundo. Los gobiernos que funcionan saludablemente se aseguran de que esas oportunidades económicas permanezcan abiertas. La clave es una forma de gobierno transparente y responsable ante el público.

Esta aceleración en el crecimiento económico sólo puede ser fortalecida si se simplifica el acceso al gobierno.

Sólo se podrá avanzar en la prestación a quienes requieren de mayor atención en ciertos rubros y ciertos medios, si la forma de gobierno es saludable y completamente funcional.

Esto significa buscar y llegar a los que son destinatarios y beneficiarios de la preparación del gobierno y de la realización de su obra. Y esto sólo puede ser logrado si se escucha el mensaje de la VOZ y se sabe qué se espera de todos nosotros.

Por eso la responsabilidad pública es un esfuerzo que al final vale la pena en el logro del triunfo pleno y satisfactorio.

En el caso concreto de la transparencia como sustancia y estilo del Gobierno, digamos enfáticamente que sí, que el fin justifica los medios.

123

115

# TECNOLOGIA INFORMATICA PARA LAS MUNICIPALIDADES. DIAGNOSTICO Y RECOMENDACIONES PARA SU USO A NIVEL MUNICIPAL.

## **COMPUTER TECHNOLOGY FOR MUNICIPALITIES. ASSESSMENT AND RECOMMENDATIONS AT THE MUNICIPAL LEVEL**

*by Matilde Castillo Vásquez / Ernesto Santibáñez González*

### **Abstract :**

Current conditions in Chilean municipalities suggest that although the availability of computer equipment is fairly widespread, few employees have the specialized knowledge about or have been trained to effectively use it. Although municipalities are aware of computer-based support systems, in practice, the equipment is under utilized. System integration and interconnectivity are low and the information available in one area or department often is not shared or standardized.

The functions most heavily supported by the use of computers at the municipal level are: vehicle licensing; payroll administration; and the control of commercial, industrial, alcohol and advertising licenses. The functions least often supported are: zoning plans; waste management; and financial administration of municipally-owned companies.

As the needs of a municipality's population grow, local governments tend toward increasing their reliance upon the use of computer equipment, user personnel, support functions and the development of computerization policies and plans. However, the requisition of more computer equipment does not necessarily mean increased support for a greater variety or larger number of municipal functions. All too often the equipment is utilized as "intelligent typewriters." This pattern suggests that there is an urgent need to establish guidelines for computer policies and plans at the municipal level.

Assuming that there is sufficient computer technology in most of Chile's municipalities, now is the time to begin to develop policies and plans for effective utilization. In most municipalities, computer committees need to be created to assess and prioritize the interests of each local government department. This should be done while also keeping in mind the general interest of the municipality in securing effective community development.

■  
**Matilde Castillo Vásquez /  
Ernesto Santibáñez González**  
*Investigadores de la Escuela de  
Ingeniería Industrial de la  
Universidad Católica de Valparaíso.  
Consultores del Centro de Estudios y  
Asesoría Legislativa.*

■

■  
**La realidad informática de las municipalidades chilenas indica la presencia de equipos computacionales, pero poco personal especializado o capacitado en el área.**  
■

## I. RESUMEN

La única alternativa en que se puede concebir un programa de desarrollo informático para las municipalidades es bajo el aspecto de políticas y planes informáticos, los que están directamente relacionados con las políticas y planes generales que las municipalidades hayan definido.

La realidad informática de las municipalidades chilenas indica la presencia de equipos computacionales, pero poco personal especializado o capacitado en el área. Esto último podría ser producto de una rotación de personal y de la ausencia de un programa de capacitación permanente de éste.

Si bien es cierto que hay municipalidades que usan tecnología computacional para desarrollar sus funciones, aún es posible incorporar el uso de computadores en muchas de las tareas que deben realizarse.

Sería importante tener en mente que, junto o antes de tratar de implementar más sistemas computacionales en las municipalidades, se debe hacer un estudio de la estructura organizacional de ellas con el fin de revisar los procedimientos y reglamentación que vayan de acuerdo con la incorporación de los computadores, para así obtener efectos sinérgicos en todo este proceso.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la realidad, recursos e intereses de cada municipalidad son diferentes, por lo tanto, lo que se haga en concreto en cada una de ellas debiera ser diseñado para esa municipalidad específica.

### **1. Tecnología Informática asociada a una Municipalidad**

Tecnología Informática es una disciplina que trata la tecnología del hardware, software y del comportamiento humano organizacional y como éstas se relacionan.

Desde el punto de vista del hardware, la tecnología informática trata con todos los equipos necesarios para captar, procesar, mantener, recuperar y mostrar información, es decir, están considerados los terminales, unidades centrales de procesamiento, disqueteras para discos flexibles y rígidos, periféricos (impresoras, scanners, etc), y equipamiento necesario para integrar las telecomunicaciones al procesamiento de datos.

Por otro lado, desde el punto de vista del software, la tecnología trata con el software de sistema y el software de aplicación. El software de sistema está constituido por todos aquellos conjuntos de instrucciones, comprensibles por la máquina que se esté usando, que permiten la comunicación entre los diferentes periféricos y equipos conectados al computador (microcomputador,

minicomputador o mainframe). Un ejemplo bien conocido lo constituye el sistema operativo. Se entiende por software de aplicación aquel conjunto de instrucciones, llamado programa de computador, diseñados para cumplir una tarea específica usando el computador, como por ejemplo, actualización de los datos de personal, balance de una empresa, etc.

Quizás el aspecto más conflictivo dentro de la tecnología informática, es el estudio del factor humano y el contexto organizacional en el cual la implementación, el desarrollo o actualización de la tecnología anterior se lleva a cabo. Estudios históricos indican que, en el largo plazo, el costo humano-organizacional corresponde al 80% del costo total de implementación de la tecnología informática en una organización. El 5% puede ser atribuido a costo de hardware y el 15% restante al costo de software. El costo humano organizacional, considera el costo de enfrentar un cambio organizacional, de alterar una rutina de trabajo, una forma de hacer negocio, un costo de acomodarse a la dinámica de la tecnología de la era.

## II. DESARROLLO INFORMATICO EN LAS MUNICIPALIDADES

Para representar la amplitud del tema de desarrollo informático en las municipalidades, se ha dividido este punto en dos partes:

- Diagnóstico del uso de la tecnología informática en las municipalidades.
- Análisis y metodología para elaborar políticas y planes informáticos en las municipalidades.

### **1. Diagnóstico del uso de la Tecnología Informática en las Municipalidades**

Para el diagnóstico del uso de la tecnología informática en las municipalidades se realizó una encuesta entre las municipalidades de Chile, con el objeto de medir el grado de introducción de tecnología informática en ellas.

La encuesta se envió a todas las municipalidades. De las 334 comunas, pertenecientes a las 13 regiones del país, se recibieron 154 encuestas contestadas. Ello significó un 46% de respuesta, lo que es considerado alto para este tipo de estudios. La Tercera Región participó con el porcentaje más alto, 80%, y la Séptima Región, con 9 encuestas contestadas, alcanzó el porcentaje menor de participación, 31%.

Los aspectos relevantes de las municipalidades relacionados con la informática se refieren a: Personal, Equipos, Software y Apoyo Computacional.

Las estadísticas descriptivas básicas se encuentran en el Anexo. Un análisis resumido se presenta a continuación.

#### **a) Personal**

Los tipos de personal, del área de informática, incluidos en la encuesta son:

- Ingeniero
- Analista
- Programador
- Digitador
- Otros

De los resultados de la encuesta se desprende que 25 municipalidades (16,2%) no tienen ningún profesional en el área, concentrándose la mayoría entre 1 y 2 profesionales (42,9%). Una Municipalidad (0,7%) tiene 22 profesionales, que es el número máximo.

Ciento diez municipalidades (71,4%) no tienen profesionales Ingeniero o Analista y 34 municipalidades (22,1%) tiene uno de estos profesionales. El número máximo señala 6 profesionales en 1 municipalidad (0,7%).

Estas cifras son mayores en el caso de los programadores y digitadores, aún cuando en 65 de las 154 municipalidades (42,2%) no tiene este tipo de profesionales, un 24,6% tiene 1 profesional, siendo 12 el número máximo que se presenta en 3 municipalidades (2,0%)

Se considera que Ingenieros, Analistas y Programadores, son profesionales capacitados para proponer y aplicar políticas y planes informáticos. En la encuesta se indica que en promedio hay 1 de estos profesionales por municipalidad, el 47% no tiene ninguno de estos profesionales, el 41% tiene 1 ó 2 de ellos y el 12% tiene al menos 3 de estos profesionales.

#### **b) Equipos Computacionales.**

Considerando el número de todos los computadores de distintos tamaños y marcas, en la encuesta se estableció que 11 municipalidades (7,1%) no posee computadores. La mayoría (46 municipalidades, lo que representa un 30%) tienen 1 computador. El promedio está en 3 computadores, siendo 44 el número máximo que se da en 1 municipalidad.

La situación de las impresoras es muy similar. Doce municipalidades (7,8%) no tienen impresoras y 67 tienen 1 impresora (43,5%). El número máximo es de 52 impresoras en una municipalidad.

#### **c) Software.**

La mayoría de las municipalidades (53%) tienen 1 ó 2 paquetes utilitarios de planillas electrónicas o bases de datos. Un 20% (31 municipalidades) declara no tener de estos paquetes; en cambio 6 municipalidades (3,9%) indica 5 ó más paquetes.

A su vez, un 70,8% de las municipalidades tienen 1 ó 2 procesadores de texto y un 19% no lo tienen. El número máximo es de 5 y corresponde a 1 municipalidad.

#### **d) Apoyo Computacional.**

En la encuesta era de interés averiguar cuánto y cómo era utilizada la tecnología informática como apoyo a las tareas que se desarrollan en las municipalidades. Se consideraron 16 funciones globales con el objeto de inferir el grado de apoyo computacional a las funciones municipales. Se considera que éstas reflejan aquellas susceptibles a poseer un cierto nivel de automatización y son asumidas como un indicador del universo de posibles funciones con apoyo computacional.

- Función 1: Preparación y Coordinación de Políticas, Planes, Programas y Proyectos.
- Función 2: Control de Proyectos y Programas en Ejecución.
- Función 3: Registro de Información Regional y Comunal.
- Función 4: Plan Regulador.
- Función 5: Extracción de Basura.
- Función 6: Control de Licencias de Conducir.
- Función 7: Permisos de Circulación y Patentes.
- Función 8: Control de Patentes Comerciales, Industriales, de Alcoholes y Publicidad.
- Función 9: Señalización de Calles y Circulación de Vehículos.
- Función 10: Administración de Personal.
- Función 11: Administración de Remuneraciones.
- Función 12: Control Contable.
- Función 13: Gestión Financiera de Empresas Municipales.
- Función 14: Control Financiero y Presupuestario.
- Función 15: Oficina de Partes.
- Función 16: Adquisiciones.

**Las áreas de las municipalidades involucradas en estas funciones son:**

- Desarrollo Comunitario y Secplac: funciones 1 y 3
- Obras y Secplac: funciones 2 y 4
- Aseo y Ornato: función 5
- Tránsito y Transporte Público: funciones: 6, 7 y 9
- Administración y Finanzas: funciones 8, 10, 11, 12, 13, 14, 16
- Oficina de Partes: función 15.

Del análisis de los resultados se comprobó que 18 municipalidades (12%) no usa computadores en su gestión municipal. Dado que 11 no tienen computadores y una que no tiene computadores recibe el servicio de una empresa privada, entonces 8 municipalidades tienen al menos 1 computador y no lo utilizan en ninguna de las funciones antes indicadas.

La mayoría de las municipalidades (40,3%) utilizan sus computadores en la ejecución de 4, 5 ó 6 de las 16 funciones descritas. Cuatro municipalidades (2,6%) los utilizan en 14 funciones.

**Las funciones que figuran con mayor apoyo computacional son:**

- Función 7: Permiso de Circulación y Patentes. 75%
- Función 8: Control de Patentes Comerciales, Industriales, de Alcohol y Publicidad. 67%
- Función 11: Administración de Remuneraciones. 74%

**Y las que menos lo hacen son:**

- Función 4: Plan Regulador. 9%
- Función 5: Extracción de Basura. 1%
- Función 13: Gestión Financiera de Empresas Municipales. 9%

■  
Las funciones que figuran con mayor apoyo computacional son:

- Permiso de Circulación y Patentes. 75%
- Control de Patentes Comerciales, Industriales, de Alcohol y Publicidad. 67%
- Administración de Remuneraciones. 74%

■

121

130

Las otras 10 funciones se mueven entre estos extremos, tal como se muestra en el Anexo.

El 63% de las municipalidades encuestadas indican no poseer políticas y/o planes informáticos, un 53.9% señalan tener dependencia informática en 1 unidad o departamento de la municipalidad, un 24% no tiene ninguna y un 5% (8 municipalidades) indican 4 unidades de donde depende informática.

**e) Otros Aspectos Relevantes.**

En los aspectos de personal, equipos y apoyo computacional, cuando se dividen las municipalidades de acuerdo a la población de la comuna que sirven, se obtienen los siguientes resultados:

**PROMEDIOS**

Población Comunas	Comunas del país	Equipos	Funciones	Equipos/ Funciones	Políticas y planes informáticos
0 - 5.000	14%	1,3	3,1	0,73	19%
5.000 - 10.000	17%	1,7	4,1	0,62	33%
10.000 - 15.000	18%	3,1	3,6	1,24	25%
15.000 - 20.000	10%	3,4	3,5	0,95	12%
20.000 - 30.000	11%	4,1	4,7	0,83	40%
30.000 - 50.000	9%	4,1	5,1	0,80	45%
50.000- 100.000	6%	8,1	6,6	1,24	58%
100.000-200.000	10%	16,3	8,2	2,16	55%
200.000 -	5%	25,9	10,2	2,65	78%
13.348.401	100%	6,4	5,1	1,22	37%

En la tabla anterior se han considerado sólo las municipalidades que poseen equipos computacionales y/o realizan funciones con apoyo computacional.

Estos resultados indican que existe una tendencia de crecimiento en el número de equipos, personal, funciones con apoyo computacional y municipalidades con políticas y planes informáticos, a medida que crece la población que atiende la municipalidad. Lo que es variable y no depende del parámetro población es la tasa de utilización que se definió como Equipos/Funciones, aún cuando, si se divide sólo en tres grupos de acuerdo a su población, se tiene que esta tasa toma valores crecientes:

■  
*Se podría concluir que no necesariamente cuando se incorporan más computadores se apoyan mayor variedad y/o cantidad de funciones municipales y es muy probable que sean utilizados como máquinas de escribir inteligentes.*  
 ■

Menos de 50.000 habitantes:	0,84 equipos/función
50.000 - 100.000 habitantes:	1,24 equipos/función
Más de 100.000 habitantes:	2,31 equipos/función

Por lo que se podría concluir que no necesariamente cuando se incorporan más computadores se apoyan mayor variedad y/o cantidad de funciones municipales y es muy probable que sean utilizados como máquinas de escribir inteligentes. Esto conlleva la urgencia de plantear lineamientos para la elaboración de políticas y planes informáticos en las municipalidades.

En forma resumida se puede indicar que de las 154 municipalidades encuestadas:

- 25 de ellas no tienen profesionales o personal con formación en informática y 1 tiene un total de 22 personas.
- 11 municipalidades no tienen computadores, todas éstas tienen una población menor a 30.000 habitantes y 1 municipalidad (con población mayor a 200.000 habitantes) tiene 44 equipos.
- 31 no tienen planillas electrónicas y/o bases de datos y 6 tienen 5 de estos utilitarios.
- 29 no tienen procesadores de texto y 1 municipalidad tiene 5 de ellos.
- 18 municipalidades no realiza ninguna de las 16 funciones con apoyo computacional, identificadas precedentemente, y 4 realizan 14 funciones.

■  
***Si bien en las municipalidades existe conciencia de que las funciones se harían más eficientes con apoyo computacional, en la práctica hay una subutilización de los equipos, la integración y la interconectividad es baja, la información disponible en un área o departamento no es fácilmente compartida.***  
 ■

Por otra parte, el 38% de las municipalidades encuestadas han hecho planes informáticos y el 53% de las municipalidades posee personal especializado con conocimientos para su elaboración en el área, considerando a Ingenieros, Analistas y Programadores, que pueden diseñar, planificar y programar aplicaciones informáticas, en aquellas actividades de las municipalidades susceptibles de ser informatizadas.

## **2. Elaboración de Planes y Políticas Informáticas en las Municipalidades.**

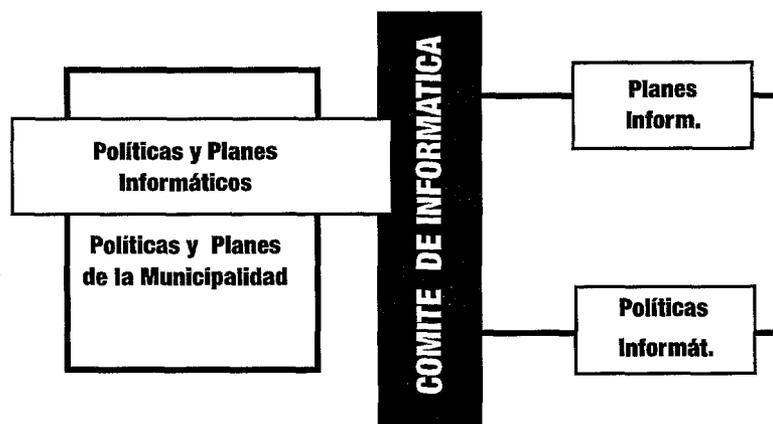
Los gobiernos municipales están preocupados por actividades tan diversas como educar, proveer salud, proporcionar seguridad, áreas verdes, calles y otros lugares públicos limpios, etc. a sus ciudadanos.

Las políticas y planes informáticos resaltan la importancia de manejar estratégicamente la información como un recurso más a disposición de la municipalidad para alcanzar sus diferentes objetivos.

En términos generales se puede decir que en las municipalidades chilenas hay conciencia de que las funciones se harían más eficientes con apoyo computacional, pero al mismo tiempo, hay sub-utilización de los equipos, la integración y la interconectividad es baja, al igual que el intercambio fluido de la información. La estructura organizacional de las municipalidades no permite el flujo expedito de la información, por ser una entidad pública, con una estructura burocrática y rígida. La información disponible en un área o departamento no es fácilmente compartida y no está estandarizada, recomendándose detener momentáneamente la adquisición de equipamiento computacional para así planificar ésta dentro del marco de políticas y planes informáticos, elaborados para cada municipalidad, de acuerdo a sus propios requerimientos.

### **2.1 Comité Informático.**

Ante la situación indicada, para lograr niveles adecuados de funcionalidad y eficiencia, las municipalidades requieren la definición de planes y políticas informáticas. Para esto es fundamental conformar un Comité de Informática, tal como se indica en la Figura 4. En todas las municipalidades debería existir este Comité, independiente del tamaño poblacional de la comuna o del personal de la municipalidad, incluso independiente de la existencia o no de una unidad informática en la municipalidad.



El Comité de Informática es la única instancia capaz de salvaguardar el interés general de la municipalidad por sobre las necesidades e intereses específicos de cada área o departamento de una municipalidad, evitando o reduciendo conflictos internos, debido a choques de intereses, que muchas veces se convierten o resuelven como situaciones donde hay perdedores y ganadores, perdiéndose la visión global de las políticas y planes de la municipalidad. Los objetivos de las municipalidades están vinculados con el progreso económico, social y cultural de las comunas.

Si bien es cierto que debe haber un Comité de Informática en cada municipalidad, lo que puede variar entre una y otra es el tipo de comité. Básicamente se distinguen 8 tipos que resultan al combinar las siguientes características:

- a) Comité de Línea o de Asesoría, diferenciándose entre uno y otro por su capacidad dentro de la municipalidad de la toma de decisiones.
- b) Comité Formal e Informal, dependiendo si se establece o no como parte de la estructura organizacional.
- c) Comité Permanente o Temporal, según su continuidad en el tiempo.

**Así se pueden enumerar 8 tipos de comités:**

Comité de Línea	Formal	Permanente
Comité de Línea	Formal	Temporal
Comité de Línea	Informal	Permanente
Comité de Línea	Informal	Temporal
Comité de Asesoría	Formal	Permanente
Comité de Asesoría	Formal	Temporal
Comité de Asesoría	Informal	Permanente
Comité de Asesoría	Informal	Temporal

Este Comité debe estar conformado por los administradores de mayor nivel de cada función municipal, estar presidido por un administrador superior y tener como asesor a un especialista en el campo de la informática. De esta manera se logra combinar la experiencia municipal, con la operativa y con la experiencia técnica, con una serie de otras ventajas:

- Se logra más de los especialistas en informática.
- Se puede obtener un mayor compromiso de la autoridad municipal para desarrollar los proyectos que emanen de los planes informáticos y que son recomendados por el comité.
- En caso de que exista una unidad informática, da una orientación y guía de las verdaderas necesidades de las municipalidades.
- Prioriza necesidades de los usuarios de las distintas áreas de la municipalidad.
- Permite conocer y/o definir los recursos destinados a las funciones informáticas.
- Permite conocer oportunamente los problemas en que se encuentran en la dimensión informática y de los proyectos en curso.

Debe entenderse que la decisión de qué tipo de comité se establecerá en una municipalidad, debe tomarla la autoridad municipal y no debe ser una imposición a la municipalidad, ya que ello trae rechazos que perturban o anulan el accionar del comité.

■  
**Políticas y planes informáticos son el aspecto visible de la función que debe realizar el Comité de Informática en la municipalidad.**  
■

Políticas y planes informáticos son el aspecto visible de la función que debe realizar el Comité de Informática en la municipalidad.

## **2.2 Políticas Informáticas.**

Definir una política informática es definir un conjunto de guías o pautas de acción que forman el marco de referencia para elaborar los planes informáticos. Deben contener aspectos tales como hardware, software, prioridades, la asignación de recursos, personal capacitado y el rol y dependencia de la unidad informática, en caso que se determine que ella es necesaria, o en su defecto decidir qué tipo de servicio en el área se contratará.

Estas políticas informáticas, en todo caso, estarán supeditadas a las políticas globales de las municipalidades. Ver figura 4 anterior. Así, si una municipalidad da prioridad a aspectos sociales, como por ejemplo a la pobreza o a la juventud, la política informática debiera priorizar el apoyo a Desarrollo Comunitario y SECPLAC, quien propone los proyectos de desarrollo en ese ámbito.

Algunos ejemplos de políticas informáticas que puede plantear una municipalidad son:

- El software de sistemas y bases de datos serán preferentemente desarrollados por los miembros de la municipalidad.
- La municipalidad adquirirá tecnología computacional centrada en los computadores personales, IBM o compatible, con opciones de redes futuras y no necesariamente tecnología de vanguardia.
- Se formará una unidad informática dependiente del alcalde, que asistirá al comité informático, para la compra de hardware y software, y los sistemas que desarrolle tendrán una orientación a la descentralización. Es decir, no habrá un sistema central común para todos los usuarios, sino que cada uno de ellos tendrá la aplicación orientada a él. En cuanto a la capacitación, esta unidad tendrá la responsabilidad sobre la capacitación permanente de los recursos humanos en todos los niveles de la municipalidad.
- Lograr un acercamiento con municipalidades similares o a través de la Asociación Chilena de Municipalidades para lograr reducir costos en el desarrollo de sistemas de información.

Teniendo aprobada la política informática, por el comité informático y la autoridad municipal, se debe llevar adelante la proposición e implementación del plan informático específico.

## **2.3 Plan Informático.**

Un plan informático es la distribución en el tiempo de las diversas aplicaciones a desarrollar en el marco de una definición previa de políticas informáticas. Es una distribución de recursos destinados al área computacional, de acuerdo a las políticas elaboradas.

Existen varias metodologías para el desarrollo de un plan informático. Estas han sido desarrolladas por prestigiosas instituciones en el área

de la computación, como la metodología BSP y sus variantes, de la IBM Corporation; otras han sido desarrolladas por empresas consultoras como la metodología METHOD de la Arthur Anderson Consulting. Sin embargo, la mayoría de ellas tienen características comunes, dado que persiguen el mismo objetivo.

Dependiendo de la profundidad o nivel de detalle con que se quiera elaborar un plan informático, en las metodologías estándares, algunas etapas o tareas a realizar no son aplicables.

Con la revisión de las diferentes metodologías existentes, se propone la siguiente para el desarrollo del plan informático en las municipalidades.

### **A. Etapa de Justificación del Plan.**

Etapa previa a la elaboración del plan, donde se requiere elaborar el proyecto y definir lo necesario que es para la municipalidad tener este plan, de manera de convencer a los tomadores de decisiones e involucrados en el proyecto.

Se debe justificar el plan identificando objetivos y ventajas, definir el ámbito del plan y señalar las etapas y recursos necesarios del proyecto.

### **B. Etapa de Descripción de la Situación Actual.**

Es la etapa de identificación de los requerimientos de información y análisis de la situación actual. Se debe hacer un análisis funcional de la municipalidad, considerando tendencias históricas y restricciones generales. Esto se realiza mediante cuestionarios, entrevistas y documentación existente. Se debe incluir una revisión de los sistemas computacionales existentes y una revisión general de la informática, incluyendo los proyectos en curso.

Lo anterior permite tener un diagnóstico de la situación actual para identificar restricciones existentes v/s evolución de la informática, potencialidad de lo existente y los puntos críticos de la situación actual.

### **C. Identificación del Nivel de Automatización Requerido.**

En esta etapa se debe definir las necesidades de información y las áreas susceptibles de introducción de un cierto nivel de automatización, de acuerdo a la situación descrita en la etapa anterior y sin olvidar las políticas informáticas definidas previamente.

Todas estas definiciones deben quedar documentadas ya que, por un lado, es posible que las personas involucradas cambien, y por otro, se debe mantener un registro de las decisiones tomadas para que las acciones que se realicen sean siempre coherentes con ellas. Permite entregar un carácter formal y profesional necesario de lo que se está realizando.

#### **D. Alternativas de Desarrollo.**

En la definición de cada alternativa que se realice en esta etapa, deben determinarse recursos humanos (cantidad y nivel de especialización), recursos financieros (inversiones, desarrollo y presupuesto de operación para el funcionamiento de los sistemas propuestos), recursos computacionales (equipos y sus características de tamaño) y desarrollos de sistemas de aplicación involucrados.

Toda esta etapa debe considerar e involucrar a los usuarios potenciales.

#### **E. Selección de una Alternativa.**

Para poder seleccionar entre las distintas alternativas identificadas en la etapa anterior se deben formalizar las ventajas y desventajas de cada alternativa, incluyendo el grado de satisfacción de las necesidades de la municipalidad.

Si el número de alternativas a estudiar es muy alto, puede reducirse su número para esta etapa observando las restricciones presupuestarias.

Para la alternativa escogida debe indicarse los recursos financieros, computacionales, humanos y sistemas informáticos en un mayor grado de detalle, procediendo a documentar, tanto el mecanismo de selección utilizado, como la alternativa propuesta. Esta documentación incluye, además, la priorización de los sistemas y su distribución en el tiempo. Se puede realizar con un horizonte de 5 a 10 años y para su definición se debe considerar el rápido cambio tecnológico involucrado y la política en cuanto al grado de renovación tecnológica definida en la municipalidad.

Como cualquier proyecto, este plan debiera incluir la forma y los momentos en que se realizarán los controles de avance del plan y de las implementaciones de los sistemas desarrollados.

### III. COMENTARIOS FINALES

Se ha concluido que realmente existe tecnología computacional en la mayoría de las Municipalidades de Chile y que es el momento de comenzar a tomar en cuenta que esta tecnología precisa de políticas y planes informáticos, los que necesariamente requieren la creación de un COMITE DE INFORMATICA, que nivele los intereses de cada área, sin perder de vista los intereses generales de la municipalidad en pro del desarrollo de la comuna.

Sin embargo, los autores no han querido terminar este documento sin antes reforzar algunos aspectos que deben tomarse en consideración:

■  
***La tecnología computacional en la mayoría de las Municipalidades de Chile, precisa de políticas y planes informáticos, los que necesariamente requieren la creación de un COMITE DE INFORMATICA, que nivele los intereses de cada área, sin perder de vista los intereses generales de la municipalidad en pro del desarrollo de la comuna.***  
■

1. Cada nivel, sea superior, unidades asesoras o unidades ejecutoras u operativas, requiere distintos tipos de información, en lo que respecta al nivel de agregación, oportunidad y exactitud. Los informes adecuados deben emerger de los sistemas definidos por el comité de informática a través de las políticas y planes informáticos.
2. Cada municipalidad debe considerar la incorporación de políticas informáticas en el plan estratégico de la organización.
3. El cambio acelerado de la tecnología informática no debe ser un factor importante para la mayoría de las municipalidades, por lo que el horizonte de planificación en hardware puede ser de largo plazo.
4. La capacitación, información de posibles impactos del uso de tecnología informática, así como la opinión de los usuarios es sumamente recomendable. También es muy importante la fluida y adecuada relación entre usuarios y personal informático.
5. Por razones técnicas y motivacionales, la participación de los usuarios es fundamental a la hora de decidir (o tal vez redefinir) el tratamiento de los datos mediante un sistema de información.
6. Las municipalidades cercanas y similares puede evitar la duplicación de esfuerzos en estas materias. Por ejemplo, solicitar el desarrollo de softwares de utilidad común, a través de corporaciones.
7. La departamentalización existente en las municipalidades no debe dificultar la comunicación entre diferentes departamentos del mismo nivel. Para ello, el comité de informática debe considerar, además de los flujos de información entre distintos niveles, la necesidad del intercambio continuo y eficiente de información entre departamentos del mismo nivel.

8. Las políticas y planes informáticos no deben olvidar la estructura organizacional y deben ser flexibles para facilitar la continuación de introducción de tecnología informática.
9. Se ha concluido que cada municipalidad debiera tener un comité informático. En cambio, la creación o no y la dependencia jerárquica de una unidad informática debe ser decisión del comité en conjunto con la autoridad máxima municipal.
10. La realización de este tipo de trabajos e investigación requiere de mucha información acerca de la realidad específica del tipo de organización en la cual se desea implementar tecnología informática. Esta información no siempre es de conocimiento de los investigadores del área de informática y de sistemas, por lo que el aporte realizado por todas aquellas municipalidades que respondieron la encuesta y de aquellas personas que nos dedicaron su tiempo para orientarnos en el funcionamiento de las municipalidades, merecen nuestro agradecimiento. Estas municipalidades y personas, se indican en las Fuentes Consultadas.

---

#### BIBLIOGRAFIA

- 1.- MANUAL DE GESTIÓN COMUNAL  
Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso CEAL UCV Ministerio de Planificación y Cooperación. Valparaíso, 1992
- 2.- LA GESTIÓN INFORMÁTICA EN LOS MUNICIPIOS  
E. Escalante y L. Hevia Universidad de Playa Ancha Valparaíso, 1991
- 3.- PLANIFICACIÓN DE LA INFORMÁTICA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO  
C. García Copeiro del Villar. Instituto Nacional de Administración Pública Madrid, 1976
- 4.- EL ANÁLISIS ESTRUCTURADO DE SISTEMAS Y EL DESARROLLO DE PROYECTOS INFORMÁTICOS  
Ricardo Acevedo Almonacid - Editorial Ecogestión Editora S.A. 1991
- 5.- RESULTADOS OFICIALES.  
Censo de Población 1992. Población Total País, Regiones, Comunas, por Sexo y Edad. Instituto Nacional de Estadísticas. Septiembre 1993
- 6.- ENTRE EL MUNICIPIO Y LA COMUNA, TIPOLOGÍA  
Juan Carlos Pérez P. Corporación de Promoción Universitaria, CPU Agosto, 1992
- 7.- PROGRAMA DE DESARROLLO INFORMÁTICO PARA LAS MUNICIPALIDADES DE CHILE,  
M. Castillo, J. Contardo y E. Santibáñez. Publicado en El Municipio. Estudios de Gestión, David Cademartori R., editor, CEAL 1994.

139

136

#### IV. ANEXO:

#### Estadísticas Descriptivas de las Variables de la Encuesta a Municipalidades.

Tipo de Profesional:	MINIMO	MAXIMO	PROMEDIO
Ingeniero	0	4	0,18
Analistas	0	4	0,22
Programadores	0	4	0,57
Digitadores	0	10	1,05
Otros	0	10	1,29
Tipos Microcomputadores:			
IBM o Compatible	0	31	4,96
Apple Macintosh	0	1	0,05
Otros	0	11	0,31
Equipos de Mediano y Gran Tamaño:			
Digital	0	0	0,00
IBM	0	1	0,05
NCR	0	2	0,07
Otros	0	5	0,20
Otros Equipos Computacionales:			
Workstations	0	5	0,42
Redes de Microcomputadores	0	5	0,31
Tipos de Impresoras:			
Matricial	0	31	4,74
Deskjet	0	7	0,13
Laser	0	21	0,24
Otras	0	31	0,39

Función:	SI	NO
Preparación de políticas, planes, programas y proyectos	15%	85%
Control de Proyectos y Programas en ejecución	20%	80%
Registro de Información Regional y Comunal	26%	74%
Plan Regulador	9%	91%
Extracción de Basura	1%	99%
Control de Licencias de Conducir	38%	62%
Permisos de Circulación y Patentes	75%	25%
Control de Patentes Comerciales, Industriales, de Alcoholes y Publicidad	67%	33%
Señalización de Calles y Circulación de Vehículos	8%	92%
Administración de Personal	29%	71%
Administración de Remuneraciones	74%	26%
Control Contable	45%	55%
Gestión Financiera de Empresas Municipales	9%	91%
Control Financiero y Presupuestario	48%	52%
Oficina de Partes	19%	81%
Adquisiciones	25%	75%

140

131

Programas:	SI	NO
Tipos de Sistemas Operativos:		
MS-DOS	87%	13%
DOS-WINDOWS	19%	81%
OS	0%	100%
APPLE	5%	95%
NOVEL (redes)	16%	84%
Otros	25%	75%
Utilitarios:		
Tipos de Planilla Electrónica:	SI	NO
LOTUS 1-2-3	56%	44%
QUATRO	36%	64%
SUPERCALC	1%	99%
Otros	18%	80%
Tipos de Bases de Datos:		
DBASE	40%	60%
CLIPPER	21%	79%
PARADOX	5%	95%
Tipos de Procesadores de Texto:		
WORD-DOS	5%	95%
WORD-WINDOWS	10%	90%
WORDSTAR	56%	44%
WORD PERFECT	36%	64%
Otros	23%	77%
Departamento o Unidad (dependencia informática):		
Informática o Proce. de Datos	14%	86%
SEGPLAC	25%	75%
Personal	12%	88%
Contabilidad	16%	84%
Gabinete Alcalde	9%	91%
Otros	36%	64%
Planes y Políticas Informáticas:		
Existencia	37%	63%

141

132

# GENERACION DE INFORMACION A NIVEL CENTRAL Y DISTRIBUCION PARA PLANES Y PROYECTOS MUNICIPALES

## **GENERATING INFORMATION AT THE CENTRAL LEVEL AND ITS DISTRIBUTION FOR USE IN MUNICIPAL PLANS AND PROJECTS**

*by Teobaldo Román Urtubia*

### **Abstract :**

The National Institute for Statistics (INE) is Chile's leading producer of statistical data. INE prepares data on variables such as population, employment, housing, education, health care, activity in different industries, and monetary and financial statistics. INE draws on a wide range of information sources in the public and private sector, and coordinates its work with them. All of this information is then made available to the nation's municipalities. Among its strategic goals, the INE is seeking to modernize its service by: updating the field sample of homes based on the 1992 census; conducting a survey on technological innovation; and constructing regional data bases in an effort to obtain experimental indicators on regional economic activity.

One important function of INE is to facilitate the access of local governments to information. Chilean municipalities have expressed strong interests in data on health care, education, jurisprudence and legislation. They are also very interested in the integrated project bank and the Common Municipal Fund.

INE also seeks both to decentralize and to institutionalize the process of data gathering and transference. In that regard, INE is currently implementing a program aimed at enhancing the transfer of information to municipalities by training local officials in data base management. The most complex task lies in devising a strategy that ensures broad dissemination and efficient use of the products created by the INE.

■  
**Teobaldo Román Urtubia**  
*Magister en Estadística Matemática.  
Jefe del Departamento Coordinador de  
Regiones del Instituto Nacional de  
Estadísticas.*  
■

## I. INTRODUCCION

Una de las variables importantes que califica el grado de desarrollo de una civilización es su comercio exterior. Desde la antigüedad se destacaron las culturas fluviales o marítimas en este aspecto.

Tenemos la antiquísima y gran civilización del Mediterráneo Oriental, que por medio del intercambio comercial entre las diferentes culturas expandió el uso del hierro y los textiles y se crearon los primeros alfabetos fonéticos.

Un milenio más tarde, la civilización se desarrolla preferentemente alrededor del Atlántico Norte, involucrando Europa y EE. UU. a través de la llamada Revolución Industrial.

Creo que debido al actual desarrollo de las telecomunicaciones y la informática los cambios de civilización son más rápidos. Hoy en día no se discute que el centro del intercambio comercial es el Océano Pacífico y, por lo tanto, Chile tiene una gran oportunidad de participar activamente en la cuenca del Pacífico, y debe aprovechar esta oportunidad para acrecentar su desarrollo. Si no la aprovecha, pasará entre nosotros como un ciclón y sólo nos quedará la nostalgia de no haber actuado oportunamente.

Pero, como ya se dijo, no sólo el comercio exterior califica el grado de desarrollo de una civilización, sino que también su ciencia y tecnología, y como Chile tiene un buen desarrollo en telecomunicaciones e informática, podría liderar los negocios generados en el Cono Sur de América Latina.

Sostienen los economistas y científicos políticos que en el nuevo orden mundial, las naciones con mejores posibilidades de crecimiento y desarrollo se ubican en esta cuenca geográfica del pacífico y, además, en un mundo cada vez mas globalizado, la tendencia es el intercambio entre pequeñas Regiones (Comuna o su equivalente) de los respectivos países.

Pero, ¿qué tiene que ver todo lo anterior con la información municipal? Que en última instancia el desarrollo del país depende de la información necesaria y suficiente que maneje cada Municipio para participar en forma informada y con fundamento cuantitativo en este nuevo orden mundial.

En la actual sociedad, el conocimiento es un bien muy apreciado, a tal punto que se habla de sociedad del conocimiento. Y el problema fundamental de esta sociedad es la coordinación y utilización del conocimiento que, debido a su acelerada producción, está afecto a una permanente obsolescencia.

El conocimiento no es sólo de naturaleza científica, sino que también hay un conocimiento práctico que proviene del diario vivir y que, debido

BA

144

a la gran capacidad de comunicación (se conoce con mucha rapidez todo lo que se hace en el mundo), está sujeto a cambios que lo desactualizan o lo dejan obsoleto en corto tiempo.

Por lo tanto, el desafío que tienen las autoridades es hacer una buena administración de este CAMBIO PERMANENTE con la ayuda de los analistas, porque el conocimiento no se encuentra concentrado ni es de fácil integración, éste se encuentra disperso y algunas veces hay información contradictoria de un mismo fenómeno, o bien, está incompleto y se encuentra en diferentes instituciones o personas.

Los analistas tienen que ser especialistas en el tema de Banco de Datos, pero, al mismo tiempo, deben sintetizar los diferentes aspectos que caracterizan el conocimiento, de manera que las autoridades dispongan de datos precisos y concisos para tomar decisiones con rapidez.

Se dice que el conocimiento es poder, por eso, los antiguos lo hicieron un secreto y sólo a los iniciados en las distintas cofradías o sectas se lo comunicaban. Esto estaba amparado en la lentitud de las comunicaciones. Sin embargo, hoy en día el poder consiste en comunicar la información para hacerla productiva, lo que además permite mantenerse actualizado, ya que esconderla es prácticamente autodesactualizarse, debido a que la información se puede conseguir por distintos y variados medios.

■  
***Hoy en día el poder consiste en comunicar la información para hacerla productiva, lo que además permite mantenerse actualizado, ya que esconderla es prácticamente autodesactualizarse, debido a que la información se puede conseguir por distintos y variados medios.***  
■

## II. METAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS PARA 1995

### 1. Metas normales

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) producirá durante 1995 todo lo que constituye su producción normal: indicadores mensuales, encuestas anuales, trimestrales y semestrales, procesamiento de información recogida por otras reparticiones públicas.

Se completarán las Proyecciones Demográficas a nivel comunal, en base al Censo 1992, las cuales estarán disponibles a partir de fines del mes de junio. Las proyecciones a nivel nacional y regional ya están disponibles.

Se intentará una comunicación e intercambio de información estadística con las Municipalidades de todo Chile, aprovechando las Direcciones Regionales del Servicio y el actual convenio firmado con la SUBDERE.

### 2. Metas estratégicas

Se llevará a cabo la elaboración de un plan estratégico de desarrollo estadístico y modernización del Servicio, con el objetivo de dar una mayor satisfacción a los usuarios y mejorar la oportunidad de las cifras.

Se utilizarán los recursos normales para el trabajo extraordinario de actualizar en terreno el marco muestral de hogares, con base en el Censo 1992, y se rediseñará la Encuesta de Ingresos para ser aplicada durante 1995. Este proceso ya ha comenzado.

Se continuarán estudios preparatorios para realizar una encuesta de Innovación Tecnológica a la Industria Manufacturera, con apoyo del Programa de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Economía y el INSSE de Francia.

Se conectarán en red con el INE Central dos regiones, además de las cuatro regiones ya conectadas (I, V, VIII y XII Región), creándose así la infraestructura necesaria para una más efectiva descentralización y mejor atención a los usuarios regionales.

Las Direcciones Regionales del Servicio avanzarán, en conexión con otras Instituciones, en la construcción de los bancos de datos regionales y, en algunas de ellas, posiblemente se logren indicadores de actividad económica regional en forma experimental (III, V y VIII Región), con apoyo de MIDEPLAN y el programa PADERE/PNUD.

136 146

### **3. Metas piloto - experimentales**

Bases de Datos temporales : Este proyecto (TEMPORIX) pondrá a prueba su módulo de comunicaciones y luego empezará a funcionar para atender algunos usuarios externos en forma experimental.

#### **Rediseño de publicaciones :**

Se ha puesto en práctica progresivamente la estandarización de las publicaciones en papel, mediante el diseño y aplicación de normas gráficas.

#### **Centro de Documentación :**

Se encuentra en reorganización y se agregarán funciones de consulta de bases de datos, aplicación de Micro Isis, y reorganización del sistema de atención de consultas, por fax, teléfono o personales, en nuestra Dirección Nacional. Avda. Bulnes N° 418, Santiago, Teléfono 6991441, Fax 6712169.

#### **Cartografía digitalizada :**

Se editarán los mapas scaneados por CIREN, y se continuará el proceso de scaneo, de manera de tener en el INE la cartografía urbana digitalizada, para aplicaciones internas y a disponibilidad de usuarios externos próximamente.

Este Servicio se generalizará al público a fines de 1995.

### III. PRINCIPALES ESTADÍSTICAS OFICIALES DISPONIBLES

La coordinación de la producción estadística en Chile se realiza en el marco del Sistema Estadístico Nacional (SEN). Este es un sistema descentralizado, constituido por diversos organismos públicos y privados que tienen oficinas especiales para la producción de estadísticas.

Entre los principales organismos que producen estadísticas cabe destacar : Instituto Nacional de Estadísticas (INE); Contraloría General de la República; MIDEPLAN; Banco Central de Chile; Consejo Nacional de Rectores de las Universidades; Superintendencias de : Seguridad Social, Educación, Bancos e Instituciones Financieras, Valores y Seguros, Administradoras de Fondos de Pensiones; Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda; Servicio de Registro Civil e Identificación; Oficina de Planificación Agrícola; Departamento de Evaluación y Control del Ministerio de Salud; Sociedad de Fomento Fabril; Cámara Chilena de la Construcción; Cámara de Comercio de Chile; SERNAGEOMIN y varias otras Instituciones.

De estas instituciones, al INE le corresponde un papel protagónico, ya que en conformidad con la Ley N° 17.374, debe someter, anualmente, a la aprobación del Presidente de la República el Plan Nacional de Recopilación Estadística. Entre otros aspectos, este Plan contiene las obligaciones de las entidades públicas y privadas en cuanto a la información que deberán proporcionar, y a las estadísticas a compilar por el Servicio.

La elaboración del referido plan tiene por objeto establecer las orientaciones básicas del proceso de recopilación, clasificación y publicación de las estadísticas que se precisan para la formulación de los planes y programas de desarrollo económico y social del país; ello, con el propósito de obtener un funcionamiento coordinado entre las labores que realizan en este campo los diversos organismos del sector público y las del INE. Del mismo modo, establece las tareas prioritarias que le corresponde ejecutar a cada organismo en materia de recopilación estadística.

Por otra parte, la producción estadística se relaciona con amplios y variados ámbitos; entre ellos se puede destacar :

- a) evolución de las características generales, demográficas, laborales, económicas y sociales de la población, los hogares y las viviendas del país;
- b) comportamiento de los ingresos, gastos y del nivel de vida de la población;
- c) indicadores sobre la natalidad, mortalidad, educación, salud y otras variables sociales de la población;

- d) evolución de los precios (al por menor y mayor) y de las remuneraciones;
- e) evolución de los diferentes sectores productivos de la economía : agropecuario, industrial, comercio y servicios, construcción, minería, pesca y otros;
- f) antecedentes geográficos-cartográficos de variada índole, particularmente de aquéllos relacionados con la división político administrativa del país.

La producción estadística para elaborar las variables e indicadores que cubren los campos señalados, se basa en tres instrumentos básicos : los censos, las encuestas por muestreo y los registros administrativos. De esta última fuente la información se obtiene a través de convenios entre el INE y las instituciones requeridas.

El INE es el principal productor de las estadísticas que corresponden a los temas sobre: Censos de Población y Vivienda, Estadísticas Sociales, Censos y Encuestas Económicas, y Estadísticas de Precios, para los cuales tiene publicaciones y también hace análisis estadístico de esa información a pedido. Para utilizar este servicio se debe enviar una solicitud al Director Nacional detallando los cruces de variables o análisis solicitados.

Con respecto a las estadísticas sobre Cuentas Nacionales, Comercio Exterior, Financieras y Monetarias, es el Banco Central el organismo encargado oficialmente de su elaboración.

## **1. Censos de población y vivienda**

A partir de 1950 se han realizado censos regularmente, en abril de 1952, noviembre de 1960, abril de 1970, abril de 1982 y en abril de 1992, el que correspondió al levantamiento del XVI Censo Nacional de Población y el V de la Vivienda.

Cabe señalar que desde el censo de 1952, Chile ha procedido de acuerdo con las normas y procedimientos formulados por el Instituto Interamericano de Estadística (IASI), con sede en Washington, lo que, entre otros aspectos, persigue la comparabilidad internacional de sus resultados.

El censo de 1992 se entregó a todas las Municipalidades del país que firmaron convenio con el INE, en formato REDATAM - PLUS. Mayores informaciones al respecto se pueden requerir en las Direcciones Regionales del Servicio o en el Departamento Coordinador de Regiones.

149

139

## **2. Cobertura de la boleta censal**

En el campo demográfico, los últimos censos permitieron obtener información tanto sobre fecundidad como de migraciones.

En lo que se refiere a características económicas, el censo proporciona las principales variables para la clasificación de la población mayor de 15 años en ocupada, desocupada e inactiva; asimismo, para la caracterización de los ocupados por categoría ocupacional, grupo ocupacional y rama de actividad económica.

En materia de educación, obtiene información sobre asistencia, nivel de aprobación, tipo de enseñanza, y analfabetismo.

También se recoge información sobre : religión, grupo étnico e impedimentos de carácter físico o mental.

En lo que se refiere a las características de la vivienda, las variables que se consultan permiten obtener una visión sobre la condición de ocupación y tenencia de la vivienda u hogar, tipo, estructura, disponibilidad de servicios, número de personas que la habitan, piezas, cocina, combustible que usa para cocinar y equipamiento de electrodomésticos.

Existen publicaciones de los Censos de Población y Vivienda desglosadas por:

- a) *localidades pobladas;*
- b) *población;*
- c) *vivienda, hogar y familia.*

Para los temas citados anteriormente se dispone de una publicación referida a cada una de las 13 regiones del país y una publicación a nivel nacional. Además, el censo del año 1992 se elaboró también en formato REDATAM-PLUS, el cual se distribuyó a todas y cada una de las Municipalidades del país. La capacitación para la utilización del REDATAM - PLUS la realizamos hasta el año 1994, pero a partir de este año 1995 se ha firmado un convenio con la Corporación de Promoción Universitaria (CPU) para ese efecto. La Dirección de la CPU es Avda. Miguel Claro #1460 Providencia - Santiago, teléfono 2746645 - 2047417, Fax 2741828.

## **3. Estadísticas sociales**

### **3.1. Ingresos y gastos de los hogares**

La fuente de información para estas variables es la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF). Esta se realiza cada 10 años, durante un año calendario completo; sin embargo, es complementada con la Encuesta Nacional del Empleo, (ENE) que recoge información anual sobre ingresos de las personas.

1490

150

Hasta la fecha se han realizado 4 EPF : noviembre 1956 a octubre 1957; septiembre 1968 a agosto 1969; diciembre 1977 a noviembre 1978; diciembre 1987 a noviembre 1988.

La EPF recoge información que permite un análisis detallado de los gastos de consumo. Por ello, ha servido de base para las actualizaciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC), calcular órdenes de magnitud del ingreso percibido por los hogares, y estimar los rubros más significativos del ahorro.

La población objetivo de esta encuesta es el hogar particular, definido como el conjunto de personas que viven en una vivienda particular y comparten un presupuesto común. En el caso de la IV EPF el tamaño de la muestra fue de 5.076 hogares, pertenecientes a todos los estratos socioeconómicos de la población. La cobertura geográfica fue el Gran Santiago y el marco muestral, el Programa Integrado de Encuesta de Hogares (PIDEH). La muestra total fue dividida en 12 submuestras de viviendas, asignadas a cada uno de los meses del año de referencia de la encuesta.

La información de esta encuesta se encuentra en los siguientes documentos, disponible en forma impresa o diskette en el Subdepartamento de Comercialización, Avda. Bulnes N° 418, Santiago Fono 6991441, Fax 6712169.

- IV Encuesta de Presupuestos Familiares. Diciembre 1987 a noviembre 1988. Volumen I : Estructura del gasto de los hogares en el Gran Santiago. Promedio Anual y Trimestral. INE.
- IV Encuesta de Presupuestos Familiares. Diciembre 1987 - noviembre 1988. Volumen II : Estructura del gasto de Hogares en el Gran Santiago. Por Mes. INE.
- IV Encuesta de Presupuestos Familiares. Diciembre 1987 - noviembre 1988. Volumen III : Estructura del gasto de los hogares en el Gran Santiago. Por Grupo Quintil de Hogares. INE.
- IV Encuesta de Presupuestos Familiares. Diciembre 1987 - noviembre 1988. Volumen IV : Ingresos INE.

### **3.2. Empleo**

La fuente de información sobre empleo e ingresos es la Encuesta Nacional del Empleo (ENE). Se viene realizando desde mediados del año 1966 con algunos cambios metodológicos entre cada realización, por lo cual aún hoy subsisten algunos problemas para el empalme a niveles muy desagregados, de las series producidas.

La actual encuesta se encuentra dentro del Programa Integrado de Encuestas de Hogares (PIDEH). Dicho programa proporciona una infraestructura muestral que permite seleccionar muestras de hogares con diferentes propósitos y coberturas. El PIDEH se basa en los resultados del censo de 1982 y en una actualización de las localidades

151

141

urbanas, realizada en los primeros meses de 1985. Se trabaja en estos meses (abril - julio 1995) en una actualización del marco muestral a partir de la información del Censo 1992.

La muestra de la ENE incluye todas las regiones y las 32 provincias del país como áreas independientes de estimación, generándose a partir de ellas los valores nacionales de las variables.

Adicionalmente a la información que se recoge trimestralmente, el 4º trimestre de cada año se realiza una encuesta de ingresos que complementa a la ENE. Así, se pregunta por ingresos provenientes del mercado de trabajo para dependientes; ingresos de los empleadores y de las personas que trabajan por cuenta propia; y, por último, por ingresos regulares provenientes de otras fuentes que no son del trabajo.

De esta forma, muchos de los requerimientos de información sobre el mercado de trabajo pueden ser satisfechos explotando la información descrita anteriormente; sin embargo, las transformaciones de la economía chilena han agregado nuevos requerimientos. Por ello, recientemente se han incorporado dos modificaciones a la ENE. La primera consiste en recabar información sobre el tamaño de las empresas en que trabajan los ocupados, con el propósito de identificar el segmento de ocupados que labora en empresas pequeñas. La segunda es un módulo que se aplica a los inactivos para recoger información sobre los deseos de trabajar, la disponibilidad de trabajo, la clase de trabajo buscado, la jornada laboral deseada, las razones por las cuales no buscó trabajo activamente y la intención de búsqueda en el futuro.

Además, se realizó un estudio para medir el subempleo, visible e invisible, basado en la información que entrega la ENE. La recolección de información sobre los temas del empleo temporal y el sector informal en general. Esto se considera de vital importancia para la implementación de políticas sociales. Está disponible la información sobre subempleo visible.

### **3.3. Educación**

En esta área el INE presenta fundamentalmente estadísticas provenientes de registros administrativos, y en forma restringida la que obtiene del censo o de la ENE. La principal institución que lleva dichos registros es la Superintendencia de Educación Pública; la información que proporciona se refiere a alumnos matriculados en diferentes niveles de la educación regular, por sexo, a nivel nacional y regional; y a gastos del sector público en educación, según tipo y destino.

Esta información es publicada anualmente por el INE, en el compendio estadístico. También se puede solicitar cruces de variables o análisis específicos de esta información.

142

152

### **3.4. Salud**

Las estadísticas de salud que publica el INE también se basan en registros administrativos; las principales fuentes institucionales son el Ministerio de Salud y el Fondo Nacional de Salud (FONASA). De esta forma, se obtiene la información relacionada con el personal que trabaja en salud y en los hospitales, así como sobre prestaciones del sistema de libre elección de FONASA.

Esta información es publicada anualmente por el INE, en el Compendio estadístico. También se puede solicitar cruces de variables o análisis específicos de esta información.

## **4. Censos y encuestas económicas**

### **4.1. Bienes según sectores de la Economía**

El INE ha levantado Censos Nacionales Agropecuarios en los años 1930, 1936, 1955, 1965 y 1976. Entre los proyectos futuros, se contempla la realización de otro censo agropecuario, probablemente dentro de los próximos 2 años. El proyecto está presentado al Ministerio de Agricultura. Las estimaciones en algunos rubros agropecuarios contienen un error estadístico grande debido a la antigüedad del marco muestral (1976) y por lo tanto se han suspendido algunas encuestas agropecuarias.

Por otra parte, ha venido efectuando encuestas económicas continuas agropecuarias. Desde el año 1936 hasta 1973 se aplicó en forma periódica una muestra de explotaciones basada en antecedentes censales. Posteriormente, durante el período 1973-1984 se utilizó una muestra de áreas, cuya unidad de muestreo fue el segmento de tipo cerrado estratificado sobre la base del uso vigente del suelo.

A partir de 1984 se inició el Programa de Mejoramiento de las Estadísticas Agropecuarias (PMEA), cuyas principales características se detallan a continuación:

**a) Variables investigadas:**

superficie, producción, rendimientos unitarios y existencias;

**b) Período:**

las consultas se realizan en los meses de noviembre a abril, respectivamente, por la naturaleza del año agrícola que comprende el período 1º de mayo al 30 de abril del año siguiente;

**c) Cobertura:**

sobre la base de muestras específicas, a nivel de Regiones Administrativas, se realizan encuestas sólo en las áreas en que se produce significativamente el cultivo en cuestión. Esto es, encuesta vitivinícola: III, IV, VI, VII y VIII región y Región Metropolitana; encuesta de frutales: III a VII región y Región Metropolitana; encuesta de cultivos anuales esenciales: III a X región y Región Metropolitana; encuesta de ganado bovino: IX y X región.

153

143

Las encuestas se realizan en todas las explotaciones agropecuarias; éstas pueden estar formadas por uno o más predios que dependen de una misma persona natural o jurídica, y tener cualquier forma de tenencia.

Cabe destacar que debido a que el marco censal para determinar las muestras data del año 1976, las estimaciones a nivel provincial y regional pueden obtener un error estadístico mayor al estipulado.

#### **4.2. Industria Manufacturera**

Las principales estadísticas del sector industrial manufacturero son: Censo Industrial; Encuesta Nacional Industrial Anual e Índices Mensuales de Producción y Venta Física Industriales. Este último también se encuentra disponible a nivel regional para la V y VIII Región.

#### **4.3. Censo Nacional de Manufacturas**

Hasta la fecha se han realizado 5 censos nacionales de manufacturas, siendo el último el del año 1979. Fue aplicado a todos los establecimientos que tenían cinco y más personas ocupadas.

A través de ese censo se obtuvo la información sobre: número de establecimientos y promedio de días trabajados; ocupación media por clase de personal, sexo y trabajadores a domicilio; remuneraciones, aportes patronales y cargas familiares; costo de los bienes recibidos en los establecimientos y de los trabajos efectuados por contrato; materias primas y otros materiales recibidos en los establecimientos; combustibles comprados por tipo de combustible; energía eléctrica, consumo, compras, generación y venta; gastos indirectos por servicios de terceros; gastos por impuestos; valor de las existencias a principio y al término del año; nuevas inversiones; adición bruta al activo fijo; depreciaciones; costo de los bienes recibidos, trabajos efectuados, ingresos totales por venta; valor bruto de producción y valor agregado.

#### **4.4. La Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA)**

Se aplica a todos los establecimientos del país que tienen 10 y más personas ocupadas. La unidad de información de la encuesta es el establecimiento. La empresa puede tener más de un establecimiento, y en ese caso, informa separadamente por cada uno de ellos.

La ENIA consta fundamentalmente de dos partes. En la primera parte se recoge la siguiente información: identificación de la empresa, establecimiento y otras características; empleo y remuneraciones; valor de las materias primas, materiales, electricidad, combustibles y otros; gastos por servicios no industriales, reparación e impuestos; inversiones y Ventas de bienes de capital fijo; ventas e ingresos; existencias; y, corrección monetaria.

La segunda parte contiene información sobre la producción y ventas desglosada por productos, y sobre las materias primas y materiales

144  
154

utilizados en la empresa. Asimismo, acerca del destino de las ventas al mercado nacional y al extranjero.

El procesamiento de la información recolectada permite obtener los valores de las principales variables desagregadas por: tipo de industria, con una apertura de 4 dígitos de la Clasificación Industrial Internacional de Todas las Actividades Económicas (CIIU); por tamaño de establecimiento y por regiones. Este año se tomará una muestra para tener cifras de adelanto de la información que recoge esta encuesta censal.

#### **4.5. Índice de Producción de las Industrias Manufactureras**

Se calcula mensualmente utilizando la fórmula de Laspeyres y el año base 1979. La selección de los productos y establecimientos se basa en información del V Censo Nacional de Manufacturas 1979, considerando todos los establecimientos de 10 y más personas ocupadas.

La variable utilizada para efectuar la selección de la muestra de productos y establecimientos, es el valor de la producción al costo de los factores. En cuanto a la estructura de las ponderaciones, se basa en el valor agregado de las cuentas nacionales; ello, con el propósito de lograr coherencia entre estos indicadores y las proyecciones del Producto Interno Bruto de cada rama de la actividad industrial del país.

En forma paralela al cálculo del Índice de Producción de las Industrias Manufactureras, se elabora mensualmente el Índice de Venta Física Manufacturera.

#### **4.6. Servicios**

A partir de 1986 se inició la realización de una encuesta anual de comercio, con una muestra de diseño estratificado en una sola etapa de muestreo y de cobertura nacional. El objetivo de esta encuesta es obtener cifras anuales sobre la situación de las siguientes actividades: comercio al por mayor, comercio al por menor, servicios de alimentación y alojamiento, servicios personales y algunos servicios a empresas. Específicamente se solicita información de las ventas e ingresos, remuneraciones, empleo, compras, gastos y activos fijos.

Las empresas que se investigan son todas aquéllas que se clasifican según la Gran División 6 de la CIIU en comercio al por mayor, comercio al por menor, restaurantes y hoteles, y otros servicios. Se excluyen los servicios públicos productores de esa clase de servicios, instituciones financieras y de seguros, y algunos servicios proporcionados por personas.

## 5. Estadísticas de precios

### 5.1. Precios minoristas

El Índice de Precios Minoristas se denomina en Chile Índice de Precios al Consumidor (IPC). Este índice se publica mensualmente y su base oficial es de abril de 1989. Su cálculo se realiza empleando la fórmula de Laspeyres.

Las ponderaciones del IPC se basan en los resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares, la cual se realiza entre diciembre de 1987 y noviembre de 1988 en hogares particulares del Gran Santiago, utilizando una muestra de alrededor de 5.500 familias de todos los grupos sociales. Del gasto total que efectúan estos hogares, se seleccionan aquellos bienes y servicios cuya importancia individual es igual o superior a 0,0325.

#### *Grupos de bienes y servicios considerados en el cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC)*

<b>GRUPOS DE BIENES Y SERVICIOS DEL IPC</b>	<b>Nº DE ARTICULOS</b>	<b>PONDERACION</b>
Alimentación	137	32,99
Vivienda	70	25,43
Vestuario	64	8,45
Transporte y Comunicaciones	19	16,97
Otros	78	16,16
<b>TOTAL</b>	<b>368</b>	<b>100</b>

Los precios de los bienes son recogidos aproximadamente en 3.700 puestos de venta al por menor, y los de los servicios en las 28 áreas que abarca el Gran Santiago. Hay precios que se recogen semanalmente, otros, mensualmente y trimestralmente.

Para mayor información sobre la estructura del IPC se puede consultar la publicación "Índice de Precios al Consumidor. Base Abril 1989=100. Aspectos Metodológicos". Francisco Meneses y Enrique Silva, INE.

Otra información mensual para las autoridades económicas, en la que se entregan desagregaciones del IPC por quintiles de ingresos; por agrupación de bienes transables y no transables; por agrupaciones de Alimentación, Servicios de Salud, Productos Manufacturados del Sector Privado, Servicios del Sector Privado, Tarifas y Arriendo. Asimismo, a este nivel se entrega el IPC desestacionalizado.

## **5.2. Precios mayoristas**

Este índice se denomina Índice de Precios al por Mayor (IPM). Al igual que el IPC, se calcula mensualmente mediante la fórmula de Laspeyres y su base oficial se ubica en el año 1974. Para determinar las ponderaciones del IPM se utilizó el estudio hecho por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) para la elaboración de un índice similar con base en 1968, utilizando datos censales. Por su parte, los bienes de la canasta se seleccionaron de acuerdo con su importancia relativa en el valor bruto de la producción.

El actual IPM incluye los bienes adquiridos por empresas distribuidores u hogares; éstos pueden ser intermedios, de consumo o de capital.

El objetivo del IPM es medir los precios de los productos en su primera etapa de comercialización. Debido a algunas debilidades que entraña este índice, el INE se encuentra trabajando en un proyecto de Actualización y Perfeccionamiento del Índice de Precios al por Mayor. Esto permitirá una desagregación no sólo por sectores económicos (agrícola, minero, industrial), sino también por destino de la producción (intermedio, consumo, inversión).

## **5.3. Precios de Remuneraciones**

El Índice de Remuneraciones se propone medir las variaciones que experimentan las remuneraciones de los trabajadores. Al respecto, se considera trabajador a toda persona que labora por una remuneración en virtud de un contrato de trabajo y en forma regular.

A su vez, se considera remuneración al total de pagos regulares antes de cualquier descuento que recibe un trabajador, ya sea en dinero o en especie. En cuanto a las categorías ocupacionales, se incluyen: Administradores y Gerentes, Profesionales y Técnicos, Trabajadores Administrativos, Vendedores, Empleadores Especializados, Operarios Especializados, Trabajadores no Especializados y Trabajadores en Servicios Personales.

## **6. Cuentas Nacionales**

El sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de Chile, a cargo del Banco Central, se enmarca fundamentalmente en el esquema propuesto por las Naciones Unidas en el documento "Un Sistema de Cuentas Nacionales", Serie F, N°2, Rev. 3. Solamente en un par de situaciones específicas se han aplicado soluciones locales, distintas de las recomendadas internacionalmente, a fin de presentar con más propiedad la realidad nacional.

La cobertura del SCN chileno se centra básicamente en el ámbito de las operaciones sobre bienes y servicios. Históricamente también se ha incursionado en el área de las transacciones de los agentes institucionales; esto es, en las cuentas de ingresos y gastos y fuentes y usos de fondos. Mayor información al respecto : Banco Central de Chile.

157

147

Si bien las mediciones del período 1960-1985 se limitan al ámbito de la producción, el consumo y la inversión, proporcionan con suficiente detalle las principales variables macroeconómicas, cuentas y cuadros de esta parte del sistema. En cambio, las proyecciones del período 1986-1990, comprenden estimaciones del Producto Interno Bruto (PIB) por ramas de actividad económica a precios constantes y del PIB por tipo de gasto a precios constantes y corrientes.

#### **6.1. Estadísticas monetarias y financieras, balanza de pagos**

El Banco Central elabora una variada gama de estadísticas monetarias y financieras. En general, las cifras son mensuales y referidas al saldo de último día. Además, muchas de ellas están disponibles en promedios mensuales de días hábiles.

#### **6.2. Balanza de pagos**

El Banco Central es el encargado de las estadísticas de la Balanza de Pagos de Chile. La elabora sobre la base de información proporcionada por diversas instituciones de los sectores públicos y privado.

## IV. INSTITUCIONALIZACION DE LA TRANSFERENCIA DE DATOS E INFORMACION

Hasta aquí hemos presentado las estadísticas que elabora el INE y que están disponibles para el público, además se menciona algunas estadísticas que elabora el Banco Central con apoyo del INE.

Sin embargo, no sólo es conveniente que el público y las Instituciones conozcan estas estadísticas para apoyar su planificación y decisiones, si no que es importante una institucionalización de la transferencia de datos e información a las instituciones públicas.

Este proyecto se orientará a colaborar en la labor de los profesionales que trabajan a nivel local (municipal) para que tengan acceso adecuado a los datos e información censal u otra, a fin de facilitar el análisis y el proceso de adopción de decisiones. Sin embargo, estimamos que la satisfacción de las necesidades prácticas de estadísticas no garantiza la utilización generalizada de información, particularmente cuando los usuarios potenciales se hallan ampliamente distribuidos dentro del país y sólo se les provee de datos y programas, para que naveguen por la información. En este aspecto es prioritario la prestación de apoyo técnico, a petición del usuario, que supone asistencia y capacitación técnica necesaria para lograr la adopción de innovaciones y el uso continuado de la información que elabora el servicio.

La recomendación de CELADE, en este sentido, es que aunque existen diversos modelos para institucionalizar el apoyo a los usuarios de datos el más apropiado sería inicialmente el de la "autosuficiencia" nacional, que implica tener un organismo estatal descentralizado apropiado para proporcionar el apoyo. Este organismo podría ser el INE, puesto que tiene en su poder los datos censales y sabe mejor que nadie cómo utilizarlos. En este modelo, el INE Central daría capacitación al personal técnico en sus Direcciones Regionales, las que a su vez capacitarían a funcionarios Municipales y otras personas y proporcionaría, al mismo tiempo, apoyo técnico para la utilización de los programas y datos. El Instituto Nacional de Estadísticas está abocado al logro de este modelo, puesto que cada comuna (municipalidad) recibió su propia base de datos censales en un mini manual (REDATAM) durante 1994, y se han realizado diversos talleres para capacitar a funcionarios regionales del INE y funcionarios municipales. Actualmente la capacitación la realiza CPU en virtud de un convenio firmado con esa prestigiosa Corporación. También ha producido para los usuarios municipales potenciales.

La estrategia de desarrollo basada en la transformación productiva con equidad social se empeña en crear cambios sistemáticos que penetren toda la sociedad. La institucionalización de la entrega de datos es un problema general en la difusión y transferencia de la

■  
***El proyecto de transferencia de datos e información, se orienta a facilitar a los profesionales del nivel local municipal el acceso adecuado a la información que requieren para el proceso de adopción de decisiones.***  
■

información. Se necesitará creatividad social y técnica en los planos local y nacional para encontrar el apoyo técnico que se necesita a nivel local. Esto generará un gran campo de acción para la cooperación horizontal entre las diferentes municipalidades.

Por estas razones, la terminación del presente proyecto hacia finales de 1995 será sólo un comienzo. La tarea más compleja está adelante y depende de todos nosotros, de manera de desarrollar una estrategia que asegure amplia difusión y utilización eficaz de los productos creados por el INE.

157

160

## V. DEMANDA DE INFORMACION POR MUNICIPALIDADES

Los ámbitos de información por los cuales las municipalidades expresaron interés, clasificados al nivel de demanda detectado para cada caso, según diagnóstico del SIAM, proyecto de la SUBDERE:

### **Alta demanda**

#### **Salud.**

- Estadísticas Vitales,
- Atenciones Hospitalarias,
- Enfermedades,
- Epidemias, etc.

#### **Educación.**

- Asistencia Media,
- Escolaridad,
- Tasas de deserción,
- Resultados SIMCE, etc.

#### **Otros.**

- Datos Demografía,
- Indicadores Económicos, etc.

#### **Contraloría General de la República.**

- Jurisprudencia y legislación.

#### **Ministerio de Planificación y Cooperación.**

- Banco Integrado de Proyectos.

#### **Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.**

- Fondo Común Municipal.

### **Mediana demanda**

#### **Vivienda.**

- Subsidios Habitacionales,
- Vialidad urbana.

#### **Obras Públicas.**

- Vialidad

#### **Registro Civil e Identificación.**

- Vehículos motorizados,
- Datos para emisión de documentos (patentes, licencias de conducir, etc.)

161

151

## **Baja demanda**

### **Ministerios o Servicios.**

- Servicio de Impuestos Internos,
- Bienes Nacionales,
- Transporte,
- INP,
- Trabajo (SENCE),
- ONEMI,
- Agricultura (SAG),
- CORFO,
- Congreso Nacional.

### *Otras fuentes o ámbitos de información.*

Proveedores y precios, banco de documentos tipo (contratos, proyectos, etc.); autoridades políticas (gobierno central y administraciones locales), guía de trámites; programas especiales de financiamiento, bibliografía; turismo, protocolo; medio ambiente, investigaciones; meteorología, organismos no gubernamentales, universidades.

## VI. ACCESO A LAS ESTADÍSTICAS DEL INE

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE), consciente de la necesidad de contar con un inventario que permita conocer todas las estadísticas disponibles y ampliar su difusión, pone a disposición de los interesados en estas materias un Catálogo de Publicaciones y Sistemas de Entrega de Información, el cual se distribuye gratuitamente a nuestros suscriptores de publicaciones y también se puede revisar en nuestra biblioteca.

En este Catálogo se describen las publicaciones editadas por el INE, producto de la elaboración tanto del Instituto como de aquellos organismos oficiales que aportan información de sus registros administrativos y que integran el Sistema Estadístico Nacional. Una segunda parte del Catálogo se destina a describir sistemas y procedimientos para requerir aquella información que no ha sido publicada pero que, eventualmente, se encuentra disponible en los archivos y puede requerirse en forma específica a cualquier nivel de cobertura y desagregación no publicado.

Respecto de la atención de consultas del público, el INE mantiene una biblioteca técnica, especializada en materias estadísticas, cuya existencia data desde el año 1890, y cuenta con aproximadamente 30.000 volúmenes correspondientes en su mayor parte a publicaciones propias del Servicio, y de organismos nacionales e internacionales, como también de entidades oficiales de estadísticas de otros países. Este centro bibliográfico, se incrementa en forma permanente, producto de un sistema de intercambio entre bibliotecas del país y del extranjero.

La Biblioteca, atendida por profesionales y funcionarios especializados, proporciona servicios de información a través de: préstamos interbibliotecarios, consultas telefónicas, referencias, y préstamos de textos y/o microfichas en una moderna y confortable sala de lectura; al tiempo que ofrece la posibilidad de reproducir los antecedentes mediante fotocopiado. Se encuentra ubicada en Avda. Presidente Bulnes 418, Fono: 6991441, anexos 2506 - 2508, Fax 6712169. Atiende de lunes a viernes en horario de 9:15 a 16:45 horas.

En lo que concierne a consultas sobre material cartográfico, se dispone de una Mapoteca con un valioso archivo consistente en mapas, cartas y croquis a distintas escalas y niveles de cobertura geográfica. Este abundante y exclusivo material de la Mapoteca, se encuentra ubicado en Avda. Vicuña Mackenna 115, Piso 4º, Fono: 2226529, anexo 334 y se atiende público de lunes a viernes en horario de oficina.

Tanto para acceder a estos sistemas de entrega de información, como para solicitar duplicados de microfichas, el procedimiento establecido es mediante carta dirigida a: Director Nacional, Instituto Nacional de Estadísticas, Avenida Presidente Bulnes 418, Casilla 498, Correo 3, Santiago - Chile, o FAX 6712169.

A través del país, los interesados pueden consultar o requerir antecedentes estadísticos en las Direcciones Regionales y/o Oficinas Provinciales del INE.

163

153

# CONCLUSION

## **DEMOCRACIA, INFORMACION Y PARTICIPACION EN EL GOBIERNO LOCAL CHILENO**

*by: Allan Rosenbaum*

Más allá de cuan bien intencionados puedan estar aquellos involucrados, una democracia real no puede ser dictada de arriba hacia abajo, más bien debería ser construída por los ciudadanos de abajo hacia arriba. Es por esto que la Conferencia sobre "Sistemas de Información Municipal : Necesidades, transparencia y participación" organizado por PARTICIPA en Viña del Mar, Chile del 29 al 31 de Marzo de 1995, fue un evento tan valioso. Permitió que se juntaran un gran número de alcaldes de todo Chile para centrarse en temas tales como información, participación ciudadana, gobiernos locales y democracia. Estudiantes y practicantes presentaron trabajos relacionados con estos temas desde varias perspectivas principalmente enfocados en la experiencia chilena y en menor extensión, a la norteamericana. Dada la complejidad de la transición chilena del autoritarismo a la democracia, y la importancia crítica de construir un gobierno local fuerte y democrático como una forma de distribuir el poder en un estado históricamente muy centralizado, las discusiones de esta clase y las reuniones de este tipo son sin lugar a duda de mucha importancia para el futuro de este país.

Cada uno a su manera, los autores de los trabajos presentados han intentado enfocarse en el tema del mejoramiento de la capacidad de los ciudadanos para influir en importantes desiciones de gobierno en Chile a través del fortalecimiento de la clase, monto y calidad de la información disponible para ellos. En el trabajo inicial, María Ignacia Jimenez examina una de las fuerzas impulsoras detrás de este esfuerzo en Chile (la responsabilidad de los municipios chilenos para iniciar los planes de desarrollo comunitarios destinados a mejorar el bienestar económico de los ciudadanos locales. Una de las metas de estos planes es desarrollar , no solo información que conduzca a los objetivos de las políticas, sino también indicadores de progreso comunitario. En este sentido, el esfuerzo chileno es muy similar a varias iniciativas emprendidas por el Banco Mundial para mejorar la calidad de la información disponible para los que toman las desiciones locales.

El rol críticamente importante del ciudadano como fuente de información es explorada en el segundo trabajo, "Participación ciudadana en la Generación y Disseminación de Información Municipal" de Julio Beca Frei. En su trabajo, Beca ha ilustrado claramente la conexión lógica que existe entre el involucramiento ciudadano tanto en la generación como en la utilización de información pública y el grado en el cual esta información será vista como válida y relevante.

■  
**Allan Rosenbaum**

*Director*

*Institute for Public Management and*

*Community Service. Florida*

*International University*  
■

165

154

Respecto a esto, Beca ha proporcionado una discusión muy útil sobre los medios a través de los cuales la información puede ser obtenida por la ciudadanía.

Se propone que existe siempre una tensión entre lo ideal y la realidad. La aproximación utilizada por el Instituto Nacional de Estadísticas destaca la tensión implícita inherente en el sistema tradicional chileno de generar información a nivel central para usarla a nivel local ; éste es el dilema explorado por Teobaldo Roman Urtubia. La implicancia clara del trabajo de Urtubia es que los alcaldes chilenos que están preocupados por el mejoramiento del servicio de gobierno local necesariamente deben trabajar en el fortalecimiento no sólo de la comunicación de información descendente, sino también la información ascendente y horizontal a través del sistema de gobierno local.

Luis Meneses ha apuntado a otro problema que debe ser tomado en consideración si Chile quiere desarrollar un sistema adecuado de información municipal. Éste incluye tanto el perfeccionamiento de indicadores administrativos como la seguridad de que estos indicadores son relevantes para las necesidades informacionales que las autoridades locales tienen considerando que ellos deben ser capaces de administrar sus actividades gubernamentales más efectivamente. Como Meneses ha destacado, dentro del sistema actual las distorsiones reflejan la falta de un adecuado match entre los requerimientos de datos y la disponibilidad de los mismos.

Otro aspecto del problema que enfrentan las municipalidades chilenas es la adecuada utilización de la tecnología computacional disponible para obtener información requerida. Este tema ha sido desarrollado por Matilde Castillo y Ernesto Santibañez. Como ellos han planteado, el problema que enfrentan muchas municipalidades no es la disponibilidad de hardware sino el necesario desarrollo de la capacidad de los recursos humanos para utilizar efectivamente los equipos disponibles.

Felipe Guevara retoma el tema de la necesidad de los ciudadanos de ser capaces de asegurar la legitimidad del proceso de recolección de información como una parte de la necesidad general de asegurar la capacidad de control del gobierno local. Guevara menciona una variedad de técnicas que ayudan en este proceso y en particular se focaliza en la necesidad de un mejor uso de los referendums ciudadanos como un medio para obtener una lectura acusiosa acerca de lo que piensan éstos respecto de una política o tópico particular. Una estrategia alternativa para asegurar la exactitud del aporte ciudadano al proceso de creación de políticas es abordado por Juan Ibacache en su discusión sobre el elaborado sistema de reuniones comunitarias y discusiones grupales organizados como parte del proceso de creación de un plan de desarrollo económico para la comunidad chilena de La Ligua. Esta aproximación no sólo generó información importante sino que creó un nivel de participación ciudadana que para Chile, fue extraordinaria.

Los últimos tres trabajos presentados en la Conferencia proveen una visión de estos temas desde la perspectiva norteamericana.

166

166

El primero de estos trabajos, desarrollado por Tony Ojeda, ofrece una buena mirada de los esfuerzos que son hechos para asegurar que la participación ciudadana y la capacidad de control ocurra efectivamente en los gobiernos municipales de Estados Unidos. Las técnicas utilizadas van desde las leyes de registros abiertos hasta el entrenamiento de los alcaldes para responder a las demandas ciudadanas de información e involucramiento efectivo en el proceso de creación de políticas.

En el segundo de los trabajos centrados en la realidad norteamericana, Ojeda y Alejandro Rodríguez consideran con más detalles cómo la participación ciudadana es alentada y apoyada en el área del Condado Metropolitano Dade, Florida. Se presta particular atención al hecho de que para muchos de los ciudadanos de este Condado, existen en realidad dos gobiernos locales a los cuales tienen acceso: su propio gobierno local y el gobierno federal. Los autores avanzan sin embargo, para plantear que a veces uno puede encontrar en el nivel local un conflicto inherente entre el deseo de maximizar la eficiencia y la participación ciudadana. Armando Vidal, Gobernador del Condado Metropolitano Dade, ha mostrado una forma en la cual los alcaldes del Condado Dade han intentado resolver el conflicto entre el deseo de los ciudadanos tanto de ser eficientes como de maximizar la participación local. Esto ha sido a través del concepto de "Team Metro" y la iniciación de seis Centros de Servicios para los vecinos; en ellos, los residentes buscan asistencia y servicios que proporciona el gobierno local.

Tal como se ha sugerido en esta revisión, los trabajos presentados en la Conferencia fueron diferentes en algún sentido, no obstante, están todos focalizados de una u otra manera en los cuatro temas que eran el corazón o centro de este evento. Estos fueron: La disponibilidad y rol crítico de la información en los gobiernos democráticos locales; la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo de las raíces de la democracia; la estructura de gobiernos municipales; y finalmente, la amplitud y los límites del tema de la relación entre democracia y gobierno eficiente. Por la importancia de cada uno de estos temas para el futuro democrático en Chile, es útil revisar brevemente algunos de los puntos centrales sobre ellos, los cuales pueden ser planteados a través de los trabajos presentados en la Conferencia.

La disponibilidad de información adecuada sobre las actividades y operaciones gubernamentales es obviamente crucial para la mantención de un sistema de gobierno transparente y efectivo en cualquier nivel de una sociedad democrática. Tal como los estudiantes de desarrollo y democracia han notado, uno no puede sostener un sistema de gobierno democrático en la ausencia de ciudadanos informados. Obviamente existen muchos elementos que contribuyen a la adecuación de la información disponible para los ciudadanos, no sólo los mínimos que se refieren al mantenimiento de la libertad de expresión y el desarrollo de un sistema educacional que permita al ciudadano típico absorber y analizar efectivamente la información que está disponible para ellos.

167

156

Existen, además, otras condiciones importantes que facilitan el desarrollo de una población informada en el nivel local. La disponibilidad de información sobre las condiciones locales, especialmente de una forma que sea comprensible para el ciudadano promedio es de crítica importancia. Es conocido el hecho de que los documentos de gobierno han sido en muchas ocasiones diseñados de una forma que los hace menos entendibles, en lugar de más comprensibles. El uso de indicadores y medidas apropiadas y relevantes; el proporcionamiento de datos comparativamente entendibles (tanto del entrecruzamiento de las distintas áreas del gobierno como a través del tiempo); y, la distribución de esta información de una forma clara y coherente deben ser todos temas centrales en términos de proveer a la ciudadanía de información útil que facilite un funcionamiento efectivo dentro de una sociedad democrática.

Existen también una variedad de estructuras de gobiernos locales que pueden ser establecidos para alentar la efectiva distribución de la información y fortalecer la capacidades de la ciudadanía. El uso de forums comunales; el mantenimiento de audiencias públicas sobre temas de políticas; la organización de audiencias sobre presupuestos; y el proporcionamiento de materiales fiscales bien organizados y claros son todos factores centrales que facilitan la existencia de una población alerta e informada.

Otro elemento central en la creación de un gobierno local democrático es el otorgamiento de arreglos institucionales que aseguren la participación efectiva de la ciudadanía en el diseño de políticas del gobierno local. Obviamente, la habilidad de la gente para elegir sus propios alcaldes es central para cualquier sistema que quiera mantener la capacidad de control y la promoción de la democracia. En este sentido, la práctica antigua en países democráticos ha demostrado que el nivel de efectividad de participación ciudadana, especialmente entre los sectores de población más desventajada, aumenta y se ve reforzada tremendamente cuando se les da la oportunidad a los individuos para elegir el ejecutivo de su municipalidad.

De todos modos y sin lugar a dudas, la votación es el único elemento que mantiene la participación cívica democrática. El involucramiento de la ciudadanía en varios tipos de actividades de planificación comunitaria tales como la preparación de documentos como los planes de desarrollo comunitario en Chile, pueden ser importantes formas de empoderizar (empowering) a los ciudadanos. Asimismo, la utilización de los ciudadanos como miembros de un comité consejero, y las comisiones cívicas "blue-ribbon", representan otra forma de alentar la participación democrática. Finalmente, la facilitación y aliento de actividades tanto de los individuos como de las organizaciones en el intento de influenciar en el proceso de diseño de políticas a través de la aprobación de una medida o proyecto de ley es un medio importante para asegurar una respuesta del gobierno local.

157

168

Una de las razones más importantes de incluir a los tres individuos que presentaron trabajos basados en su experiencia en gobiernos locales en Estados Unidos en esta Conferencia, fue que sirvió para destacar el contraste entre las diferentes aproximaciones del desarrollo de las instituciones de gobierno local que han caracterizado a los Estados Unidos y a Chile. Históricamente, Chile ha sido un país altamente centralizado en el cual ha sido el gobierno nacional el que ha creado los gobiernos locales. No es sorprendente, dadas estas condiciones que los gobiernos locales para la mayoría hayan sido altamente dependientes del gobierno nacional tanto en la autoridad como en los fondos. En realidad, los participantes chilenos en la Conferencia, con sólo unas pocas excepciones, caracterizaban la experiencia actual en Chile como una que mantiene el gobierno local como altamente dependiente del Estado. Esto es ilustrado dramáticamente por el hecho frecuentemente comentado por los participantes en la Conferencia sobre la ausencia de cualquier forma independiente de aumento de la capacidad de ingresos por parte de las municipalidades chilenas.

Uno puede, por supuesto, contrastar esto con el patrón de relaciones que existe entre el gobierno local y nacional en los Estados Unidos. Mientras que no existe ninguna duda que el siglo XX ha sido testigo de una considerable expansión del poder de parte del gobierno nacional en los Estados Unidos, el hecho es que los gobiernos locales continúan teniendo mucha más real independencia y autonomía en este país que lo que tienen los gobiernos locales en Chile. Gobernados como están por las provisiones constitucionales del Estado, la mayoría de los gobiernos locales en Estados Unidos poseen gran autonomía y autoridad considerando el que es claramente el punto más importante para tener un gobierno efectivo: la capacidad de aumentar los ingresos independientemente. Históricamente, esto ha sido central tanto por la habilidad de los gobiernos municipales en los Estados Unidos para desarrollar unidades de gobierno fuertes y viables como por su rol crítico en la facilitación de la distribución del poder político en los Estados Unidos.

Igualmente importante para el desarrollo democrático, la habilidad de actuar independientemente para aumentar los ingresos en el nivel local también ha sido crítico para mantener tanto la responsabilidad como la capacidad de control de los gobiernos municipales. La realidad indica que los gobiernos que aumentan los ingresos locales deben asumir la responsabilidad de justificar sus acciones utilizando efectivamente ese ingreso. Cuando la efectividad con la cual un gobierno local hace esto es cuestionada, la consecuencia usual es un cambio en el liderazgo del gobierno local impuesto por los propios ciudadanos a través del proceso electoral. Además, la responsabilidad del incremento de ingresos sirve como un medio clave para alentar el desempeño de un gobierno responsable.

El resultado de esto es que si uno tuviera que identificar un ítem o circunstancia que fuera central en el aseguramiento de la efectividad de un gobierno local como un elemento importante en los sistemas democráticos, éste claramente sería la capacidad de aquellos

169

158

gobiernos para actuar con alguna medida de independencia como una consecuencia de su habilidad para incrementar su propio ingreso. Es un hecho que existen ciertos riesgos financieros inherentes al dar a las autoridades locales la capacidad para aumentar su propio ingreso. La pregunta central, sin embargo, es si estos riesgos son mayores que los riesgos que uno asume cuando las autoridades locales son puestas en una posición para gobernar sin la capacidad y responsabilidad que debe ir mano a mano con un poder político real. Ésto no sólo hace que un gobierno que no tiene capacidad de control de sus recursos financieros no tenga que asumir la responsabilidad por hacerlo, sino también éstos arreglos tienden a través del tiempo a promover un alto grado de irresponsabilidad en el desempeño del gobierno y un consecuente cinismo sobre la importancia de los gobiernos locales y la participación ciudadana. Esto en sí mismo es extraordinariamente corrosivo para el desarrollo democrático dentro de una sociedad.

Todo esto no significa que una vez dados autoridad e independencia a los gobiernos locales éstos siempre sean utilizados sabiamente. El riesgo involucrado es, sin embargo, uno que está implícito en cualquier sistema democrático. Es imposible tener democracia sin arriesgarse a que la gente en ciertas ocasiones puede cometer errores. La pregunta central es sin embargo si las políticas de justicia y equidad son más un resultado de desiciones tomadas por unos pocos individuos o desiciones tomadas por una colectividad entera de la sociedad. Más allá de las grietas ocasionales en el juicio colectivo, no hay duda que la historia demuestra con gran claridad que la voluntad colectiva de un gobierno democrático es con todo, mucho más compatible con el mantenimiento de una sociedad equitativa y justa.

Se nota que la democracia no se desarrolla efectivamente en un ambiente en el cual los esfuerzos son hechos para imponerse de arriba hacia abajo. Más bien la experiencia demuestra que la democracia se desarrolla más efectivamente cuando emerge desde abajo hacia arriba y cuando es considerada una raíz profunda en una sociedad altamente participativa y abierta. Consecuentemente, con el paso del tiempo, no debería haber ninguna otra meta más importante para el desarrollo de la democracia en Chile que el desarrollo fuerte, viable, transparente y responsable de gobiernos locales. La magnitud en que esta Conferencia ha ayudado a clarificar estos puntos, la hace críticamente importante en el proceso de construcción de la democracia en Chile. Para aquellos de nosotros que somos de Estados Unidos y fuimos parte de esta Conferencia, fue un extraordinario privilegio ser invitados a participar y especialmente tener la oportunidad de trabajar con PARTICIPA. Su compromiso con la democracia y la participación ciudadana es tal que la mayoría de nosotros sólo podemos envidiarla.

158

170

# CONCLUSIONS

## **DEMOCRACY, INFORMATION AND PARTICIPATION IN CHILEAN LOCAL GOVERNMENT**

*by: Allan Rosenbaum*

Regardless of how well meaning those involved might be, real democracy cannot be dictated from the top down, rather it must be built by citizens from the bottom up. That is why the conference on "Municipal Information Systems: Needs, Transparency and Participation" organized by PARTICIPA in Viña del Mar, Chile on March 29th - 31st, 1995 - was such a valuable event. It brought together a large number of local officials from around Chile to focus on issues of information, citizen participation, local government, and democracy. Scholars and practitioners alike presented papers dealing with these topics from various perspectives, drawing principally upon Chilean and, to a lesser extent, United States experiences. Given the complexities of the Chilean transition from authoritarianism to democracy, and the critical importance of building strong, democratic local government as a means of dispersing power in a historically very centralized state, discussions of this sort and meetings of this type clearly are of much importance to the future of the Country.

In their own way, each of the paper authors has attempted to focus upon the issue of improving the capacity of citizens to influence important government decisions in Chile through the enhancement of the kind, amount and quality of information available to them. In the initial paper, Maria Ignacia Jimenez examined one of the driving forces behind this effort in Chile - the responsibility of Chilean municipalities to initiate community development plans designed to improve the economic well-being of the citizens of the locality. One of the goals of such plans is to develop, not only information driven policy objectives, but important indicators of community progress as well. In this sense, the Chilean effort is very similar to various initiatives undertaken by the World Bank to improve the quality of information available to local decision makers.

The critically important role of the citizen as a source of information is explored in the second paper, "Citizen Participation in the Generation and Dissemination of Municipal information" by Juan Pablo Beca Frei. In his paper, Beca has clearly illustrated the logical connection between citizen involvement in both the generation and the utilization of public information and the degree to which such information will be seen as relevant and valid. In so doing Beca has provided a very helpful discussion of the means by which information can be obtained from the citizenry.

171

160

There is however always a tension between the ideal and reality. The approach used by the National Institute of Statistics highlights the implicit tension inherent in the traditional Chilean system of generating information at the central level for use at the local level - a dilemma explored by Teobaldo Roman Urtubia. The clear implication of Urtubia's paper is that Chilean officials who are concerned with the improvement of local government service delivery need to work on strengthening not only the communication of information downward, but upward and horizontally through the system of local governments as well.

Luis Meneses has pointed to another problem which must be addressed if Chile is to develop an adequate system of municipal information. This involves both the refinement of managerial indicators and also insuring that such indicators are directly relevant to the informational needs that local authorities have in order that they may be able to manage their governmental activities more effectively. As Meneses has pointed out, within the current system, distortions reflect the lack of an adequate match between data requirements and data availability.

Yet another aspect of the problem facing Chilean municipalities is the adequate utilization of the computer technology which is available to them for generating required information. This issue was well addressed by Matilde Castillo and Ernesto Santibanez in their paper. As they pointed out the problem that many Chilean municipalities face is not the availability of the hardware but rather the development of the human resource capacity necessary to effectively use the equipment that is available.

Felipe Guevara returns to the issue of the need for citizens to be able to insure the legitimacy of the information collection process as a part of their overall general need for insuring accountability in local government. Guevara mentions a variety of techniques that assist in this process. In particular he focalizes upon the need for greater use of citizen referendums as a means of obtaining an accurate reading of what the citizenry think about a particular issue or policy. An alternative strategy for insuring the accuracy of citizen input into the policy making process is dealt by Juan Ibacache in his discussion about community meetings and discussion groups elaborated system organized as a part of the process of creating an economic development plan for La Ligua Chilean community. Not only did this approach generate important information but it created a level of local citizen participation that was, for Chile, quite extraordinary.

The final three papers presented at the conference provide a perspective on these matters drawn from the United States. The first of these papers, by Tony Ojeda, provides a good overview of the efforts that are made to insure that citizen participation and accountability does occur in municipal government in the United States. These techniques range from open records laws to training municipal officials to be responsive to citizen demands for information and effective involvement in policy making processes.

161

172

In the second of the US focused papers, Ojeda has teamed up with Alejandro Rodriguez to look in more detail at how citizen participation is encouraged and supported in the Metropolitan Dade County area. Particular attention is given to the fact that, for many of the citizens of the County, there are really two local governments to which they have access: their own municipal government and the county-wide government. The authors go on, however, to point out that sometimes one can find at the local level an inherent conflict between the desire to maximize efficiency and citizen participation. The Manager of Metropolitan Dade County, Armando Vidal, has shown one way in which local officials in Dade County, Florida have attempted to resolve the conflict between the citizens' desire for both efficiency and the maximizing of local participation. This has been through the introduction of the "Team Metro" concept and the initiation of six neighborhood citizen service centers to provide "one-stop shopping" for county residents seeking assistance and services from local government.

As this brief review has suggested, the papers presented at the conference were in some respects quite different, nevertheless they all focused upon one or another of four key themes that were at the core of this event. These were: the availability and critical role of information in democratic local government; the importance of citizen participation in the development of grass roots democracy; the structure of municipal governance; and finally, the broad, encompassing theme of the relationship between democracy and efficient governance. Because of the importance of each of these themes to the future of democratic development in Chile, it is useful to briefly review some key points about them which can be drawn from the papers presented at the conference.

The availability of adequate information about governmental activities and operations is obviously crucial to the maintaining of a transparent, effective and responsive system of governance at any level in a democratic society. As students of democracy and development often have noted, one cannot sustain a democratic system of government in the absence of an informed citizenry. Obviously there are many elements that contribute to the adequacy of the information available to the citizen - not the least of which is the maintenance of a free press and the development of an educational system that enables the typical citizen to effectively absorb and analyze the information made available to them.

There are, in addition, however other important conditions which facilitate the development of an informed and knowledgeable citizenry at the local level. The availability of information about local conditions generally and, especially, in such a manner as to make it understandable to the average citizen is of critical importance. It is not unknown for government documents to have been designed in such a fashion as to make them less, rather than more, understandable. The use of appropriate and relevant indicators and measures; the provision of understandable comparative data (both across areas of government as well as across time); and, the distribution of

this information in a clear and coherent fashion must all be central concerns in terms of providing the citizen with useful information to facilitate their functioning effectively within a democratic society.

There are also a variety of structures of local governance that can be established to encourage the effective distribution of information and the enhancement of citizen capabilities. The use of community forums; the holding of public hearings on major issues of policy; the organization of budget hearings; and the provision of clear and well organized fiscal materials to the citizenry are all key factors that facilitate the existence of an informed and alert populace.

Another key element in the creation of democratic local governance is the provision of adequate institutional arrangements to ensure the effective participation of the citizenry in shaping the policies of local government. Obviously, the ability of people to elect their own officials is central to any system of maintaining local accountability and promoting grassroots democracy. In this regard, longtime practice in democratic countries has shown that the level and effectiveness of citizen participation, especially among the more disadvantaged segments of local populations, is greatly enhanced when individuals are given the opportunity to select the chief executive of their municipality.

The ballot box is, however by no means the only important element in maintaining democratic civic participation. The involvement of the citizenry in various kinds of community based planning activities such as the preparation of documents like Chile's community development plans can be important vehicles for empowering citizens. Likewise, the utilization of citizens as members of advisory committees, and civic blue-ribbon commissions, represent yet another key vehicle for encouraging democratic participation. Finally, facilitating and encouraging the activities of both individuals and organizations in attempting to influence policy making process through lobbying and the like is a very important mean for ensuring responsive local government.

One of the most important consequences of including the three individuals who presented papers based on their experiences in local government in the United States at this conference was that it served to highlight the contrast between the different approaches to the development of local institutions of governance that have characterized the United States and Chile. Historically, Chile has been a highly centralized country in which it has been the national government that has created the local governments. Not surprisingly, given this circumstance, local governments, for the most part have been highly dependent upon the national government both for authority and funds. Indeed, the Chilean participants at the conference, with but a few exceptions, characterized the current Chilean experience as one of keeping local governments in a highly dependent state. This is perhaps most dramatically illustrated by a fact frequently noted by the conference participants - the lack of any form of independent revenue raising capacity on the part of Chilean municipalities.

164

174

One can, of course, contrast this with the pattern of relationships that exists between local and national government in the United States. While there is no question that the 20th Century has witnessed a considerable expansion of power on the part of the national government in the United States, the fact is that local governments continue to have a great deal more real independence and autonomy in the United States than is true in Chile. Governed, as they are by state constitutional provisions, most United States local governments have considerable autonomy and authority with regard to what is clearly the single most important element in having an effective government - the capacity to raise revenue independently. Historically, this has been central both to the ability of municipal governments in the United States to develop as strong and viable units of government and to their critical role in facilitating the dispersement of political and government power in the United States.

Equally important to democratic development, the ability to act independently to raise revenue at the local level also has been critical to maintaining both the responsibility and the accountability of municipal governments. The reality is that governments that raise local revenue must assume the responsibility of justifying their actions by effectively utilizing that revenue. When the effectiveness with which a local government does that is brought into question, the usual outcome is a change in the leadership of that local government imposed by its citizens through the electoral process. Thus, the responsibility of revenue raising serves as a key means to encourage responsible government performance.

The result of this is that if one had to identify a single item or circumstance that was central to ensuring the effectiveness of local governments as important elements in democratic systems, it is clearly the capacity of those governments to act with some measure of independence as a consequence of their ability to raise their own revenue. Granted there are certainly some financial risks inherent in giving local authorities the capacity to raise their own revenue. The central question however is whether those risks are greater than the risks that one assumes when local authorities are put in a position of governing absent the capacity and responsibility that must go hand in hand with real political and governmental power. Not only does a government that has no capacity to control its financial resources not have to assume the responsibility for doing so, but such arrangements tend over time to promote a high degree of irresponsible performance and consequent cynicism about the importance of local government and citizen participation. This in and of itself is extraordinarily corrosive of democratic development within a society.

All of this is not to say that having been given authority and independence, local governments will always use it wisely. The risk involved is, however, one that is implicit in any democratic system. It is impossible to have democracy without risking that the people may, upon occasion, make mistakes. The central question however is whether policies of fairness, justice, and equity are more likely to be the result of decisions made by a few individuals or decisions that are made

by the entire collectivity of a society. Despite the obvious occasional flaws in collective judgment, there is no question that history demonstrates with great clarity that the collective will of democratic governance is over the long run, much more compatible with the maintenance of a just and fair society.

It was noted at the outset that democracy does not develop effectively in an environment in which efforts are made to impose it from the top down. Rather experience shows that democracy develops most effectively when it emerges from the bottom up and when it has taken deep root in a highly participatory and open society. Consequently, over the long run, there can be no goal that is more important to the development of democracy in Chile than the development of strong, viable, accountable, transparent and responsive local governments. To the extent that this conference helped clarify these points, it has helped in the critically important process of democratic institution building in Chile. For those of us from the United States who were a part of this conference, it was an extraordinary privilege to be invited to participate and especially to have the opportunity to work with PARTICIPA. Their record of commitment to democracy and citizen participation is one that most of us can only envy.

■ ■ ■ ■ ■

166

176

---

ANEXO: (siglas)

CESCO	:Consejo Económico y Social Comunal
CELADE	:Centro Latinoamericano de Demografía
CIREN	:Centro de Información de Recursos Naturales
CPU	:Corporación de Promoción Universitaria
CODECO	:Consejo de Desarrollo Comunal
FONASA	:Fondo Nacional de Salud
INE	:Instituto Nacional de Estadísticas
MIDEPLAN	:Ministerio de Planificación
ODEPLAN	:Oficina de Planificación Nacional
PADERE	:Programa de Desarrollo Regional
PNUD	:Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDATAM	:Programa de Recuperación de Datos de Pequeños Territorios
SECPLAC	:Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación
SERNAGEOMIN	:Servicio Nacional de Geología y Minería
SECOTEC	:Servicio de Cooperación Técnica
SUBDERE	:Sub-secretaría de Desarrollo Regional