

Estudios de Casos:

Participación y Construcción de Comunidad Política



SUBDERE
Subsecretaría de
Desarrollo Regional
y Administrativo

Gobierno de Chile



Estudios de Casos:

Participación y Construcción
de Comunidad Política

ESTUDIOS DE CASOS: PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE COMUNIDAD POLÍTICA

ISBN: 978-956-8468-49-1

NÚMERO DE INSCRIPCIÓN: A-275957

SUBSECRETARIO DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

Sr. Ricardo Cifuentes Lillo

JEFE DE DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y ESTUDIOS – SUBDERE

Sra. Viviana Betancourt Gallegos

COORDINACIÓN

Sr. Osvaldo Henríquez Opazo.

Jefe Departamento de Políticas y Descentralización, SUBDERE

ELABORACIÓN

División de Políticas y Estudios, SUBDERE

Año 2016

APOYO A LA PRODUCCIÓN GRÁFICA

Centro de documentación y Publicaciones CEDOC, SUBDERE

DISEÑO

Constanza Herrera C.

PRODUCCIÓN E IMPRESIÓN

Torrealba y Asociados S.A.

ÍNDICE

Presentación	5
Participación Ciudadana, Acción Colectiva y Movimientos Sociales. Gonzalo Delamaza Escobar	7
Mecanismos de Participación de la Ciudadanía en el ámbito del Gobierno Regional, El Caso de la Macro-Zona Norte de Chile. Sandra Vásquez Leal	27
El ser y hacer política de las mujeres en Chile. Teresa Valdés Echenique	51
Participación Política de las mujeres en las estructuras de las instituciones regionales. Antonieta Castro Pellizari	73
Las Universidades Regionales como Base para la Construcción de una Comunidad Política, El Caso de la Macrozona Norte Erik Adio Maldonado	105

PRESENTACIÓN

La descentralización en Chile se ha llevado adelante a través de un conjunto de iniciativas basadas preferentemente en la experimentación, es decir, un proceso gradual supervisado desde la administración central del Estado y en aquello, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo ha jugado un papel central. Por ello, procesos como la descentralización administrativa requieren constantemente el levantamiento de información sobre que está ocurriendo en las regiones y observar detalladamente las tendencias que se están presentando.

En los últimos años, las políticas transversales como el incentivo a los procesos de participación ciudadana, la incorporación de la mujer en la esfera política e incluso, la descentralización de la educación superior, han ido siendo internalizadas en la administración regional. Ello va conformando una realidad propia en cada territorio.

El programa de estudios de casos sobre descentralización y desarrollo regional nos permite entender como los fenómenos, políticas públicas y decisiones nacionales se van perfilando en cada uno de nuestros territorios de acuerdo a sus culturas, identidades y adaptaciones particulares, y así poder adecuar las políticas regionales en función de las distintas realidades y la correspondiente heterogeneidad de nuestras regiones.

El programa también es un factor fundamental en la construcción de capital intelectual al interior de la Subsecretaría, ya que permitirá a las generaciones futuras entender los procesos tal como se generaron y desarrollaron al alero de acontecimientos históricos. Es el caso por ejemplo, de la reforma constitucional recientemente promulgada por la Presidenta de la República Michelle Bachelet referida a la elección del gobernador regional, la que modificará aún más el escenario de gestión pública regional y con ello las relaciones de coordinación entre las políticas nacionales y regionales.

El presente trabajo es un esfuerzo de la Subsecretaría de sistematizar y comparar diversas experiencias regionales que promuevan el conocimiento de la diversidad regional y como la aplicación de políticas públicas nacionales son asimiladas a las particularidades de las comunidades políticas regionales. Allí radica la importancia de esta iniciativa, además de que la creación de conocimiento es un pilar fundamental para mejorar el proceso de descentralización en Chile.

RICARDO CIFUENTES LILLO
Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo

Participación Ciudadana, Acción Colectiva y Movimientos Sociales Regionales

Gonzalo Delamaza Escobar¹

RESUMEN

En el presente trabajo² se analiza el surgimiento en Chile de movimientos sociales regionales en el último decenio, que están mostrando transformaciones tanto en el campo organizativo como en el terreno político que permiten la emergencia de nuevos actores sociales y nuevas dinámicas políticas, que no responden a las formas históricas de constitución y politización de los actores sociales en el país. Surgen en lugares no tradicionales, articulan actores no tradicionales y se politizan por vías también no tradicionales. Estos movimientos permiten vincular sus demandas de autonomía y defensa territorial con transformaciones socio políticas de mayor alcance: las del modelo de gobernabilidad establecido a partir de 1990 y las contradicciones del desarrollo económico basado en la explotación intensiva de los recursos naturales. Se discute la noción de “conflictos socio-territoriales” y se analiza brevemente la trayectoria histórica de los movimientos regionales, para concentrarse luego en las características propias de los conflictos actuales y su interpretación. Las conclusiones hacen énfasis en la débil capacidad estatal para procesar estos conflictos, que insinúa la necesidad de profundizar el proceso de descentralización y autonomías regionales como un componente de la reforma política.

-
- 1.- Gonzalo Delamaza Escobar, Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Master (DEA) en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París Francia, y Doctor en Sociología por la Universidad de Leiden, Holanda. Presidente del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil
 - 2.- Este trabajo se benefició del apoyo del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología a través del proyecto Fondecyt 1151215 “Lo que los conflictos producen”. En esa medida está en deuda con los aportes de Antoine Maillet y Christian Martínez, coinvestigadores del proyecto.

INTRODUCCIÓN

El surgimiento en Chile de movimientos sociales regionales, especialmente en el último decenio. Sostenemos que se están produciendo transformaciones tanto en el campo organizativo como en el terreno político que permiten la emergencia de nuevos actores sociales y nuevas dinámicas políticas, que no responden a las formas históricas de constitución y politización de los actores sociales en el país. Surgen en lugares no tradicionales, articulan actores no tradicionales y se politizan por vías también no tradicionales. Para explicar dichos movimientos es necesario echar mano de herramientas conceptuales provenientes de la teoría de los movimientos sociales y al mismo tiempo comprender la trayectoria histórica de la constitución de los territorios y regiones en el país. Estos movimientos permiten vincular sus demandas de autonomía y defensa territorial con transformaciones socio políticas de mayor alcance: las del modelo de gobernabilidad establecido a partir de 1990, producto de los acuerdos políticos de 1989 y las contradicciones del desarrollo económico basado en la explotación intensiva de los recursos naturales, la apertura al exterior y los mercados desregulados. Se trata, con todo, de una dinámica heterogénea y que no cuenta con orgánicas comunes ni con una lógica política única. Se combinan en ellos elementos específicos de cada territorio, con algunas problemáticas que se reiteran a lo largo del país y una débil capacidad estatal para procesarlos, que insinúa la necesidad de profundizar el proceso de descentralización y autonomías regionales como un componente de la reforma política.

De los “Nuevos Movimientos Sociales” a los “Conflictos Socio Territoriales”: nuevos caminos de politización

Las teorías de los movimientos sociales se distinguen de las explicaciones estructuralistas de la dinámica social. Éstas últimas buscan las causas de la acción social en las características de las estructuras, que se convierten así en la variable independiente principal: detectada una transformación estructural, se espera el surgimiento de uno o más actores a partir de ésta. Los movimientos sociales, en cambio, son una conceptualización que, sin desconocer la importancia de los determinantes estructurales, no las asume como condiciones causales directas, pues se interesa primariamente en las características de la acción colectiva, su surgimiento, dinámica y repertorio, entre otras. Incluye también el modo como los propios movimientos “enmarcan” (frame) su propia acción y como interpretan los motivos por los cuales surgen, los adversarios a los que se oponen y los proyectos que impulsan. La dinámica estructural es relativamente inerte hasta que se presentan ventanas de oportunidad que hacen surgir o desarrollarse formas de acción colectiva donde los cambios estructurales – económicos, políticos, culturales– jugarán su papel en la conformación del movimiento. Pero será la dinámica del propio movimiento, en su relación con otros, la que irá señalando sus características específicas, que normalmente no están determinadas de antemano, ni se replican del mismo modo en las diferentes sociedades.

En el caso de los movimientos regionalistas y los conflictos territoriales que analiza este trabajo, creemos advertir una transformación de la pauta tradicional de conformación de movimientos sociales en Chile y América Latina, que ha sido descrita en términos de

la llamada “matriz socio política clásica” (Garretón, 2016). De acuerdo a esta matriz, los movimientos sociales surgían en una relación estrecha con el sistema de partidos políticos que canalizaban sus demandas hacia el Estado. En muchos países de la región ello asumió la forma populista: en especial el movimiento obrero, pero también el movimiento campesino, dio lugar a expresiones políticas que impulsaron el desarrollismo estatal, transformando la estructura oligárquica tradicional. En Chile la importancia del sistema político democrático y pluralista anterior a 1973 radicó en su capacidad de representación ampliada de intereses de grupos cada vez mayores de la población. Surgieron propuestas de transformación del Estado y la economía, tras las cuales se alineaban los movimientos sociales organizados nacionalmente y los partidos políticos de diversa raigambre. De tal manera que la matriz clásica vinculaba con mayor o menor eficacia transformadora a movimientos sociales nacionales con partidos políticos de clara orientación ideológica –en un amplio espectro de derecha a izquierda– con representación en el sistema político. Adicionalmente todos los grandes partidos políticos chilenos estuvieron en el gobierno entre la década de los 30 y el golpe militar de 1973, teniendo la oportunidad de incluir intereses de sus representados en las políticas públicas y desarrollando importantes transformaciones económicas, políticas y sociales.

Los grupos excluidos de la representación política, principalmente el campesinado pobre y las masas urbanas surgidas de la migración a la ciudad, tuvieron severas dificultades para organizarse del modo tradicional y hacer pesar así sus intereses y demandas. A partir de los años sesenta se practicaron estrategias políticas de “organización y movilización desde el Estado” hacia estos sectores excluidos, a través de las políticas impulsadas durante el período de Frei Montalva (1964 – 1970) y Allende (1970 – 1973). Incipientemente también se desarrollaron experiencias de auto organización por fuera del sistema político en algunos asentamientos populares urbanos y en algunos sectores campesinos, impulsados por la izquierda extra parlamentaria, buscando la profundización de las reformas promovidas desde el gobierno.

En todo ese período no se advierte la presencia de aquello que actualmente pareciera haberse hecho relativamente frecuente, como son los movimientos de origen territorial, las demandas por autonomía y mayor descentralización. Ello no quiere decir, por cierto que no se dieran dinámicas territoriales específicas y surgimiento de liderazgos locales, pero su politización dependía en la mayor parte de los casos, de las vinculaciones que se establecían con los agentes del sistema político nacional³. En contrapartida las reformas y medidas de política se planificaban hacia el territorio, en función de definiciones político estatales con baja consideración de las dinámicas locales.

3.- Dos ejemplos ligados al movimiento campesino son buenas expresiones de lo planteado: la huelga campesina de Molina en 1953 que dio origen a las primeras acciones en pro de la reforma agraria (Landsberger y Canitrot, 1967) y la movilización de campesinos mapuche conocida como el “Cautinazo” de 1971, que obligó a Allende a enviar a su ministro de agricultura (Jacques Chonchol) a negociar la expansión de la reforma agraria al territorio mapuche (Correa, Yáñez y Molina, 2005). En ambos casos el movimiento surge de cuestiones locales, pero apunta a cuestiones de política nacional y es procesado por las estructuras nacionales. En los años 30 el movimiento campesino en la precordillera de la Araucanía (Ranquil) es reprimido duramente y no logra acogida en la estructura política de la época (Téllez et al., 2005).

La generalización de formas de conflictividad expresadas en acción colectiva en los territorios alejados de los centros urbanos y el poder político, parece mostrar hoy un panorama muy diferente. Se trata de movimientos muy diversos y, por cierto, muy diferentes de los del pasado. Su emergencia contrasta, por otra parte, con el declive de los movimientos tradicionales de carácter nacional, en particular del movimiento obrero organizado. Del conjunto de movimientos socio políticos organizados de acuerdo al formato clásico -obrero, campesino, poblador, estudiantil- sólo este último ha experimentado un rebrote desde mediados de la primera década del siglo. Pero aún en este caso, su emergencia no va de la mano de los partidos políticos -salvo el partido Comunista en el inicio- sino en directa contraposición a las fuerzas políticas existentes. ¿Qué es lo que está cambiando?

Elementos de trayectoria histórica: centralismo, desarrollo y actores regionales

En primer lugar es necesario hacer referencia a las características que definen a Chile como un país de tradición centralista. La corriente historiográfica dominante plantea el relato de que lo que hoy se entiende como nación chilena habría sido el exitoso y temprano resultado de un Estado centralizado y autoritario, política y culturalmente eficiente, en el marco general de guerras ofensivas y defensivas forjadoras de una conciencia nacional (Góngora, 1981: 72). La influencia de Diego Portales y el rol integrador de las fuerzas armadas en el siglo XIX (a través del ejército del roto chileno en la Guerra del Pacífico y luego en la conquista del territorio mapuche) habrían brindado estabilidad y progreso a la nación. En efecto, este tipo de Estado se habría reproducido a lo largo de toda la historia de Chile, cuyo principal y más reciente momento de reactualización habría sido la dictadura militar (1973-1990).

La constitución de las sociedades locales y regionales se ha relacionado con el espacio que han encontrado para desarrollarse como tales. Se conforman diversos actores, a partir de las transformaciones socioeconómicas y las tendencias culturales. Pero también lo están con los procesos políticos, especialmente el rumbo de los procesos de descentralización, que permiten o no mayor acceso de los actores y sus propuestas a las decisiones que orientan su desarrollo y destino.

En el terreno de la dinámica económica y los diferentes proyectos de desarrollo en el país, podemos identificar varios momentos diferentes. Una primera etapa lo constituiría el modelo agrario-minero de exportación que predominó hasta comienzos del siglo XX (crisis del salitre y posterior depresión económica internacional de 1929). Durante ese modelo predominó en Chile la oligarquía de la zona central agraria, la cual proyectaba sus intereses en el campo político a través de una democracia censitaria y fuertemente elitista. Una vez introducidos mecanismos de participación electoral más amplios, la oligarquía mantuvo su capacidad de control y movilización del campesinado, la que solo se eclipsó con la introducción de la cédula única a mediados de los años cincuenta, lo que trajo como consecuencia la ampliación sin precedentes del universo electoral. Su ocaso final se debió al proceso de reforma agraria entre 1965 y 1973, luego del cual no se reconstituiría. Por ello se puede decir que se trataba también de una fuerza con arraigo regional y local, producto de su peso económico, su control de la gran propiedad rural y su correspondiente peso político.

Por otra parte también se desarrolló el sector minero en el norte del país, no ligado inicialmente a la oligarquía tradicional –aunque posteriormente se vincularían por medio de alianzas matrimoniales– y muy relacionadas a los capitales externos. Culturalmente fueron laicos y fuertemente defensores del liberalismo en todos los campos. Los sectores populares permanecían excluidos de la política elitista que articulaba a los caudillos locales con el parlamento y los salones patricios en Santiago. Fuera del control de los hacendados permanecían los afuerinos y lo que Salazar llama el “bajo pueblo”, con menos arraigo local, salvo en el caso de las mujeres (Salazar, 1985). La crisis del salitre produce un cambio drástico de esta situación en el caso de los trabajadores mineros, los que por una parte animan un poderoso movimiento sindical en las regiones nortinas (aplastado en la matanza de la Escuela Santa María de Iquique en 1907) y luego de la crisis emigran a Santiago y comienzan a engrosar los sectores de pobreza urbana.

Un tercer sector relevante de mencionar como fuerza regional es el de los comerciantes exportadores de Valparaíso, cuyo auge se vivió inicialmente con el boom exportador del trigo a mediados del siglo XIX y luego con la intensa actividad comercial por la vía marítima. Se trata de un grupo fuertemente influido por colonias extranjeras, principalmente de ingleses. Su decadencia se inicia con la apertura del canal de Panamá en 1914, con lo cual emigran a Santiago incorporándose a la burguesía nacional. También se incorporan grupos de inmigrantes extranjeros (alemanes, italianos, franceses) que se asientan con el impulso del Estado chileno en los territorios anteriormente controlados por el pueblo mapuche, en el sur de Chile, a fines del siglo XIX.

Valga este breve recorrido para dar cuenta de que en el modelo primario exportador del siglo XIX surgieron poderosas fuerzas económico sociales ligadas a territorios específicos, que marcaron la “grandeza y esplendor” de determinados lugares (Iquique, Valparaíso), la emergencia de otras (Valdivia), así como la configuración de identidades políticas (conservadoras en las zonas rurales, radicales, comunistas y anarquistas en el norte minero). En muchos casos ello estuvo ligado a reivindicaciones de formas de autonomía relativa respecto de Santiago, ciudad que no contaba con el peso demográfico, económico y político que tiene en la actualidad.

Con posterioridad a la creación de la CORFO en los años 30 y la intensificación del papel del Estado en el desarrollo, se modifican las dinámicas regionales, esta vez asociadas a los esfuerzos realizados por fortalecer el mercado interno. En este caso el Estado apoyó la actividad económica privada de diversas formas, dando origen a nuevas fuerzas sociales y económicas, algunas de las cuales duran hasta hoy. Un aspecto importante a mencionar es la estrategia de polos de desarrollo, el principal de los cuales fue el Gran Concepción, asociado a la industria siderúrgica, petroquímica, el puerto, etc. Junto a estos se encontraba la tradicional explotación del carbón en la provincia de Arauco y las industrias textiles en Tomé. Todo ello produjo un importante desarrollo urbano, cultural y político en la región. Otra acción deliberada del Estado fue la constitución de zonas francas destinadas a favorecer a regiones y ciudades extremas. El caso más importante fue el de Arica, puesto que fue acompañado de una organización “público-privada” provincial, la Junta de Adelanto de Arica (González, 2006).

Más allá de esos casos, el impulso a la industria nacional operó como una palanca económica para diversas provincias y ciudades. Así tendremos durante el período una importante industria privada en Valdivia, de propiedad de los colonos alemanes; la IANSA en la zona centro sur; la maestranza de ferrocarriles en San Rosendo; la CRAV en Viña del Mar; la innovación en la producción frutícola en Aconcagua; los bancos regionales como el Osorno y La Unión, el de Talca, el de Concepción; entre muchos otros ejemplos. El impulso a la minería del cobre en manos norteamericanas tuvo impacto en Chuquicamata, Calama, Antofagasta, Los Andes y Rancagua.

En el período reseñado, si bien las decisiones de estrategias del desarrollo fueron tomadas por el Estado centralizado –el cual daba mucha presencia al sector privado en estas (Correa, 2004)– los impactos regionales en términos de constitución de empresariado, fuerza laboral, sectores medios como comerciantes y otros, desarrollo de los servicios, etc. fue igualmente significativo. Es por ello que gran parte de la identidad local está todavía asociada a ese período, puesto que aún se encuentra su huella en las universidades y otros establecimientos de educación y salud, las capas medias profesionales, la tradición política de los sectores obreros, entre otros rasgos.

Si bien el modelo de “sustitución de importaciones” generó actores económicos e identidades locales, la constitución de actores sociales estuvo ligada históricamente en Chile a una modalidad de articulación política entre Estado (central) – Sistema Político (presidencialista y con partidos ideológicos nacionales) – Actores Sociales (estructurados y con capacidad de presión nacional). Vale decir, ninguna de las “tres patas” constituyentes de la “matriz sociopolítica” tenía en el nivel regional un factor clave para su constitución y desempeño. A la vez el rol del Estado que encabezaba una propuesta de “modernización económica con una movilización social y nacional” (Amtmann, 1997: 5) dificultaba la autonomía de los actores, produciendo un insuficiente desarrollo de la sociedad civil.⁴

La prolongada dictadura militar y las enormes transformaciones socioeconómicas que produjo, debilitaron tanto al Estado en sus funciones no represivas –particularmente al nivel central y al estamento legislativo y de representación– cuanto a los actores sociales nacionales y tendió a autonomizarlos mutuamente. La expansión de las relaciones de mercado y la concentración del poder económico incrementó el poder de los grupos controladores de las cadenas de valor económico (grandes grupos empresariales y financieros, nacionales y extranjeros). Esto ha significado que, aunque se ha incrementado la actividad económica en las regiones –principalmente la explotación de recursos naturales–, se ha intensificado la diversidad entre regiones y han perdido autonomía económica.

4.– Esta articulación produjo importantes avances democratizadores, pero permitió, sin embargo, la supervivencia de pautas de tipo clientelístico en la política local, como mostró Valenzuela en su estudio sobre los brokers en pleno período de lucha por “grandes proyectos” (Valenzuela, 1977). Implicó también un escaso desarrollo de los actores autónomos y diversos de las sociedades civiles locales en el país.

Con la imposición del ajuste estructural a partir de 1975 y la desregulación y apertura de la economía se impuso el modelo de heterogeneidad territorial propio del neoliberalismo: destrucción y declive de la industria nacional (Arica, Valdivia, Concepción; Valparaíso); emergencia de la economía transnacionalizada exportadora de recursos naturales (zonas mineras; fruticultura de exportación entre Coquimbo y Maule; industria forestal en Bío-Bío, Araucanía y Los Ríos y salmonicultura en Los Lagos y Aysén).

En todos los casos se trata de industrias extractivas, con escasa incorporación de valor agregado y encadenamientos productivos limitados. La concentración de la propiedad y la integración vertical de los holdings produjo el surgimiento de los “grandes jugadores” en el territorio (pero no “del territorio”), sin “derrame” hacia las regiones (por el mínimo royalty y la falta de tributación en las regiones), ni contraparte política en las regiones. Los intereses de estos “grandes jugadores” están centrados en la conectividad, el control de los salarios y la articulación con los servicios financieros y otros especializados -incluidas la gestión política de las normas que les favorecen y la imagen pública a través de las comunicaciones- asuntos que se juegan en Santiago y no en las regiones donde extraen sus recursos. Estas juegan el papel de la “estación de servicio”, donde lo que importa es el acceso y el flujo constante del suministro según los requerimientos de la oferta.

El crecimiento económico sostenido por casi 30 años basado en este modelo, ha producido la intensificación de la presión sobre los recursos naturales y los servicios ambientales, agudizando el conflicto y disputa por recursos como el agua, la tierra y la energía y produciendo importantes externalidades negativas en contaminación del aire y el agua. Esto también ocurre puesto que los enclaves extractivos se articulan con los enclaves energéticos, muchas veces en detrimento de las comunidades aledañas, que no resultan beneficiadas por el explosivo crecimiento de las explotaciones primarias. Una de las pocas excepciones a esta pauta de intensificación extractivista ha sido la industria vitivinícola, que ofrece mejores articulaciones con la actividad local y favorece la identidad territorial por la vía de la denominación de origen. También puede mencionarse el caso de la producción lechera en Los Ríos y Los Lagos, donde aún se mantiene una de las grandes cooperativas de productores impulsadas en los años 50 y 60 y la producción sigue mayoritariamente en manos locales.

En el ámbito político, la Constitución de 1980, independientemente de las numerosas reformas que ha experimentado desde 1989 (y cuya última expresión tuvo lugar en 2005), sigue siendo la manifestación jurídica de un Estado si no autoritario, en cualquier caso de naturaleza vertical como consecuencia del presidencialismo reforzado que es heredado de la dictadura de Pinochet. Aunque las reformas a la Carta Fundamental han sido objetivamente democratizadoras, aunque sin alterar las características centralizadoras y de funcionamiento institucional de corte vertical del Estado chileno.

La transición democrática se hizo posible gracias a una movilización multiforme de la sociedad civil articulada con los liderazgos políticos tradicionales (sustentados en la concertación del centro político y parte de la izquierda). Dicha movilización no tuvo demandas regionales, sino nacionales (¡Democracia ahora! fue la consigna) y dio paso a un proceso de

negociación política altamente centralizado (entre la cúpula militar y la cúpula política de la Concertación). En dicha negociación no estuvieron contemplados los temas que nos ocupan en este estudio (Angell, 1999).⁵

Chile es considerado una excepción en América Latina, pues la descentralización no ha estado asociada a la liberalización y democratización política: “incluso en los momentos de máxima crisis política en Chile, ha habido muy poco cuestionamiento al Estado central, y la defensa de la descentralización no ha sido propuesta por ningún bando, como medio para controlar la crisis” (Angell, 1999: 135). Sin duda esta afirmación debe considerarse válida con posterioridad a la derrota de los federales a manos de los conservadores y la derrota del movimiento regionalista de Atacama en 1859. En efecto la democratización post 90 contempló sólo la reforma municipal –básicamente electoral– para restaurar la autoridad local– y “la reforma regional, por su parte, ocurrió como un efecto no deseado de esta restauración” (Mardones, 2006: 19). En cuanto a los partidos políticos, los incentivos electorales existentes y las ventajas de los actores políticos nacionales los han hecho reacios a desarrollar la política desde los contextos regionales y locales. Las experiencias de política “regionalista” durante el período han sido hasta hace muy poco tiempo, efímeras y reincorporadas al sistema político nacional (Navarrete, 2012). El esfuerzo gubernamental, surgido de una transición negociada por una elite reducida –democracia “de baja intensidad” y políticas sociales exitosas– hicieron que “la necesidad de incorporar la descentralización en la agenda política inmediata, era más bien nimia ... (por lo que) fue más una reforma administrativa que una reforma gubernamental” (Angell, 1999: 136). El centralismo continuado es, por tanto, el contexto del surgimiento de nuevos actores y movimientos locales y regionales.

La importancia que han ido adquiriendo las luchas indígenas en algunas zonas, junto al reconocimiento creciente de los derechos indígenas en el ámbito internacional y en las legislaciones nacionales –como la ratificación del Convenio 169 de la OIT– se traduce también en interesantes procesos de “retnificación” como resultado de estos movimientos (Mc Phee, 2010). La reetnificación, apoyada en derechos reconocidos, puede ser vista como un factor que permite la emergencia del conflicto, pero también como un resultado social de los conflictos en una dinámica que se va retroalimentando (Delamaza y Flores, 2012). Estos procesos suceden sobre territorios indígenas específicos y van asociándose con demandas de autonomía y control del territorio. En el caso mapuche, incluso se han ido perfilando expresiones asociadas a territorios específicos, que en ocasiones adquieren la misma o mayor relevancia que la expresión identitaria unificada. Es el caso de la Coordinadora Arauco – Malleco, que actúa en la zona donde coexiste la explotación forestal intensiva con las comunidades mapuche tradicionales y la Identidad Territorial Lafkenche, que reivindica el borde costero para los pueblos originarios en un amplio territorio comprendido entre Tirúa y Aysén (Delamaza y Flores, 2012).

5.– Desde el punto de vista político, esto diferencia al proceso descentralizador chileno de la mayoría de los casos de América Latina, en los que vino asociado al proceso de liberalización política y democratización, mientras en Chile se trata de procesos separados (Angell, 1999: 193) El otro caso excepcional es Argentina (Montecinos, 2005: 80; Gallichio y Camejo, 2005: 71).

Panorama general de los conflictos socio territoriales y regionales recientes

La dinámica de los movimientos sociales regionales y locales a partir de 1990 se ha visto condicionada según los parámetros surgidos del “modelo de gobernabilidad” establecido a partir del retorno a la democracia y ha experimentado un importante crecimiento en conflictividad a partir de las transformaciones de ese modelo. En la fase dinámica del modelo, predominó la estabilidad política (veinte años de gobierno de la misma coalición política y continuidad de los dos bloques políticos dominantes) apoyada en la legitimidad basada en el crecimiento económico, la movilidad social ascendente y la disminución de la pobreza (Delamaza, 2016: 123). Durante ese período, sin embargo, también surgieron algunas dinámicas relevantes de movilización regional. Uno de los movimientos de presión descentralizadora e impronta regional lo representan las demandas por la creación de nuevas regiones, que tuvo sus principales expresiones en el caso de Arica y Valdivia, ambas capitales provinciales en el ordenamiento administrativo anterior a 1980 y que perdieron la capitalidad. En ambos casos se trató de economías locales fuertemente ligadas al modelo de sustitución de importaciones vigente hasta mediados de los setenta, muy golpeadas por las reformas neoliberales y de apertura al exterior que, sin embargo, canalizaron su demanda en el ámbito político a través de la búsqueda de constituirse como regiones, lo que lograron el año 2007, cuando se crearon las regiones de Arica-Parinacota y Los Ríos respectivamente. En el caso de Arica también el movimiento por una nueva región estuvo acompañado de diversas movilizaciones del sector empresarial local (a través del izamiento de banderas negras) para solicitar medidas especiales frente a la crisis económica de la ciudad. En este caso se trata además de una región extrema, incorporada a Chile recién en 1929, que contó en el pasado con un mecanismo de financiamiento del desarrollo excepcional administrado por una entidad autónoma la Junta de Adelanto de Arica. Vale decir que en ambos casos se trata de luchas que apuntan a la recuperación de un estatus perdido, tanto en lo político con lo económico. También otras localidades utilizaron el método de protesta de las “banderas negras”, pero de manera esporádica, para visibilizar sus demandas ante las autoridades.

A partir de fines de los años noventa se comienza a manifestar con cierta fuerza la movilización indígena, especialmente mapuche, en demanda por recuperar tierras ancestrales y defenderse del avance de la “modernización compulsiva”, expresada en la expansión de la frontera forestal y la construcción de grandes obras de infraestructura que desplazaban poblaciones radicadas por largo tiempo en el territorio. Su desarrollo corresponde con la emergencia internacional de nuevos movimientos indígenas, pero en el caso chileno adquiere las particularidades propias del país. Dichos conflictos tienden a concentrar diversas dimensiones, puesto que, por una parte, se refieren a la categoría “clásica” de conflictos “por la reproducción social” (Calderón, 2013), pero también incluyen una dimensión de afirmación de identidades culturales y, cada vez más, son también conflictos que disputan los recursos del territorio, dada la presión de la economía extractiva y el nuevo valor económico de los territorios habitados secularmente por los pueblos indígenas (Miller, 2014).

La fase de crisis del modelo de gobernabilidad se visualiza claramente a partir de 2011 / 2012, no a raíz de una crisis económica, sino de movimientos sociales que impugnan rasgos centrales del ordenamiento político y socio económico del país. El más visible de ellos es el movimiento estudiantil de 2011, que tenía sus antecedentes en la “rebelión pingüina” de los estudiantes secundarios en 2006. Pero menos advertido que ese movimiento nacional, es el surgimiento de diferentes movilizaciones situadas en territorios alejados del poder político central, a partir de conflictos territoriales locales y sin la vinculación política propia de los movimientos tradicionales. Esa dinámica está presente desde mediados de la primera década del siglo XXI. Puede situarse como un punto de inflexión el conflicto abierto en torno a la muerte de los cisnes de cuello negro en el humedal del Río Cruces, cerca de Valdivia, producido por los desechos de la planta de celulosa en San José de la Mariquina. En este conflicto se manifiestan con fuerza algunos rasgos que luego encontraremos en diferentes lugares: en el origen está la contaminación de un recurso natural relevante para la comunidad local, por parte de una megaempresa que explota recursos naturales, sin generar empleo significativo ni desarrollar lazos de vinculación al territorio; la comunidad movilizadora, sin embargo, no es solo los afectados más directos por el fenómeno, sino que involucra a un conjunto más amplio de actores, en este caso las principales organizaciones de la ciudad de Valdivia; la participación de los actores políticos tradicionales es mínima y, en cualquier caso, es plural, es decir la movilización no responde a líneas políticas preexistentes ni únicas; el movimiento se define como “ciudadano”, diferenciándose así de las expresiones políticas; más allá de sus resultados inmediatos, el movimiento logra interlocución con los poderes centrales sin la mediación del gobierno local o regional, siendo la variable más relevante su exposición mediática que lo coloca en la agenda pública (Delamaza, 2012a). A partir de ese momento se registra una importante cantidad de conflictos de diverso tipo, que dan lugar a otras tantas expresiones de organización y movilización, algunos de los cuales, como Valdivia, trascienden a su entorno inmediato y tienen repercusión en la agenda política nacional.

Una visión agregada de la conflictividad socio-territorial permite identificar 101 conflictos de ese origen, es decir, surgen de un problema territorial específico, movilizan a actores del territorio en el territorio. Pero además de ello, experimentan un proceso de politización, expresado en alguna de las siguientes modalidades: logran la participación de otros actores no directamente concernidos por el problema, interpelan a la autoridad para la resolución de sus asuntos y, por último, plantean eventuales modificaciones de políticas públicas o legislación que les afecta. Por cierto estos rasgos de politización pueden darse aisladamente o en conjunto (Delamaza, Maillet y Martínez, 2016).⁶ El carácter “nacional” de esta conflictividad está dado por la extensión de los mismos a lo largo y ancho del territorio. Salvo la región de O’Higgins, durante el período todas las regiones han registrado más de una movilización contenciosa con las características señaladas.⁷

6.- En este catastro de 101 conflictos no se incluyen los conflictos indígenas específicos, por recuperación de tierras, ni los conflictos barriales urbanos en ciudades como Santiago, Val paraíso y Concepción.

7.- Una visualización de los conflictos por región puede encontrarse en www.proyectoconflictos.ulagos.cl

El origen de los conflictos es múltiple, así como su vinculación a diferentes ámbitos económicos o de las políticas públicas. Predominan los surgidos de la contaminación producto de la enorme presión sobre los recursos naturales. A ello se agrega los conflictos originados en la disputa por los recursos naturales, como es el caso del recurso agua y los recursos naturales más en general. En algunos casos se trata de una disputa por recursos escasos entre actores diferentes como minería y agricultura, que dan lugar a diferentes resoluciones o profundización de los mismos (Fernández y Salinas, 2012). Pero también surge una revalorización de algunos recursos naturales que se considera que no deben ser intervenidos. Generalmente las comunidades locales se habían movilizado cuando se producían acciones de contaminación sobre los ecosistemas que les afectaban directamente, en especial el agua, el suelo y el medio ambiente, con daños para la salud.⁸ Pero ahora se agrega a ello las acciones que apuntan a mantener o recuperar las características de un recurso aun cuando no haya contaminación de por medio. Se le considera un bien valorable en sí mismo para la mantención del ecosistema, la belleza escénica, o la cultura local.

Los conflictos recién mencionados, junto a otros conflictos socio territoriales afectan a territorios con presencia indígena. No es de extrañar, ya que la actividad tradicional y base de la subsistencia de los pueblos indígenas está, con mucha frecuencia, directamente ligada al entorno natural y la actividad agrícola. Y estas son algunas de las más sensibles a la presión extractivista surgida de la minería y el sector forestal, dos de los sectores económicos más importantes en Chile. Chile cuenta con una legislación indígena tendiente a restituir territorios a los pueblos originarios (Ley Indígena 19.253) y a garantizar el derecho de estos a ser consultados sobre la presencia de actividades económicas y en general proyectos de inversión que puedan afectarles (Ratificación el Convenio 169 de la OIT).

Un sector importante es la zona cordillerana al noreste del país, con presencia de comunidades aymaras, donde se concentra la actividad minera y en las comunas rurales del centro sur del país en las regiones de Bio Bio, Araucanía y Los Lagos, las de mayor concentración de población mapuche, afectadas por la expansión forestal (plantaciones y plantas de celulosa), piscicultura y la construcción de centrales hidroeléctricas.

Es interesante establecer que la conflictividad en torno a obras de infraestructura, faenas contaminantes, disputa de recursos, oposición a ciertas industrias y otros relativos a servicios públicos y autonomía han tenido durante el período un importante nivel de incidencia, contrariamente a lo que pudiera pensarse. Pueden citarse algunos de los casos más conocidos y difundidos que han terminado en cierre de los proyectos o desestimiento de las inversiones, como es el caso de la minera de oro Pascua Lama en Alto del Carmen, el proyecto Hydroaysén, la planta faenadora de cerdos de Freirina en Atacama y la central termoeléctrica Barrancones (esta última a petición del presidente Sebastián Piñera). Ello puede ocurrir por rechazo de la institucionalidad ambiental o desistimiento de la empresa. Es evidente que estos desestimientos son en gran medida motivados por el rechazo social a

8.- Casos extremos de este tipo son los ocurridos en las llamadas "zonas de sacrificio", donde la acumulación territorial de faenas contaminantes, produce graves daños a la población y la producción local. Es el caso de la zona de Puchuncaví / Quinteros en la región de Valparaíso y Tocopilla en Antofagasta.

sus iniciativas. En otros casos se logran modificaciones significativas de los proyectos, lo que podría considerarse un nivel medio de incidencia. Por último también existen proyectos que siguen adelante más allá de la oposición o movilización. La gran mayoría de los conflictos catastrados, logró al menos una incidencia media (29%) o alta (30%), mientras un grupo menor tuvo baja incidencia (16%) (Delamaza, Maillet y Martínez, 2016).

Otros conflictos tienen un sello directamente vinculados a la política pública y sus insuficiencias, normalmente demandando mayor autonomía local para tomar decisiones y orientar el destino de los recursos. Algunos de ellos han producido movilizaciones de gran envergadura y han obligado al gobierno central a intervenir entregando algunas soluciones. Hasta la fecha, sin embargo, no se ha logrado que ellos impacten en medidas descentralizadoras efectivas, que modifiquen la situación de base. Un caso particularmente relevante de larga duración, aunque diferentes motivaciones en cada etapa, es el de la Isla de Chiloé. Inicialmente se produjo en la isla un importante movimiento del personal de la salud en demanda de contar con un servicio de salud provincial y dejar de depender del regional. En esa etapa no se produjo una movilización de la sociedad civil chilota, sino todavía una demanda al interior del Estado.⁹ Sin embargo en 2008 se produjo un conflicto significativo con alta movilización social, como reacción a la decisión del gobierno de la época de anunciar la suspensión del proyecto de construcción de un puente sobre el Canal de Chacao, que conectaría la isla con el continente. El contexto de las reivindicaciones locales era la negociación del gobierno central con las regiones por las compensaciones a los aportes adicionales al sistema de transporte urbano de Santiago (el Transantiago) y un momento preelectoral. La respuesta gubernamental se expresó en el Plan Especial para Chiloé, que significó adelantar inversiones previamente consideradas –especialmente en obras públicas y salud– y nombrar un delegado presidencial para coordinarlo, sin fortalecer estructuras de gobierno local ni dotar de autonomía relativa al territorio (Delamaza, 2012b). Nuevamente en 2013 se produjo una importante movilización en Quellón, en el extremo sur de la isla, en demanda por el cumplimiento de una promesa gubernamental de construcción de un hospital. Quellón es un lugar de acelerado crecimiento demográfico y poblacional producto del desarrollo de la salmonicultura y la industria pesquera en los últimos veinte años (Román et al., 2016). Más recientemente, en 2016, se movilizaron los pescadores artesanales y otros sectores, demandando un conjunto de soluciones a problemas causados por la contaminación del mar que impedía la actividad pesquera y mariscadora en la isla. Los pobladores culpaban directamente a la crisis ambiental de la salmonicultura, que derivó en una descarga de gran cantidad de peces muertos en el mar, industria que está experimentando una reducción que se traduce en desempleo (Bustos, 2013). La movilización duró varias semanas, incluyendo tomas de caminos, cierre del acceso a la isla, entre otras manifestaciones.

9.– El año 2000 se constituye la Mesa de Trabajo por la Reforma de la Salud; el 2002 se crea de hecho la Unidad de Gestión Provincial de Salud, que en 2004 de paso a la Dirección Provincial de Salud, para llegar al Servicio de Salud autónomo en 2008 (Ochsénus, 2000; Fernández y Robles, 2005; Ochsénus, 2009).

Otros conflictos locales se refieren a los recursos que se producen en el territorio versus los beneficios que permanecen en él. En este ámbito destacan los movimientos de Calama en demanda de un royalty minero para la comuna donde se radican las principales minas de cobre del país y de Punta Arenas, ante el intento por eliminar un subsidio al consumo de gas domiciliario, en la región de Chile donde se produce el petróleo y el gas. En ambos casos los actores fueron Asambleas Ciudadanas que reunieron actores diversos, aunque en Calama el protagonismo del alcalde y los actores políticos es mayor (Valenzuela, Penaglia y Basaure, 2016). Algo similar ocurrió en el puerto de Tocopilla: un joven alcalde de origen en el periodismo local encabezó un movimiento en torno a los problemas de salud (falta de especialistas en el hospital) agudizados por la presencia de tres plantas termoeléctricas que sirven a las faenas mineras en la cordillera. El repertorio de movilización es similar al de Chiloé, Calama, Aysén y Magallanes.

Finalmente puede mencionarse la movilización del verano de 2012 en Aysén, a partir de los pobladores de Puerto Aysén, que luego se extendió a Coyhaique y se articuló en un pliego amplio que incluyó desde la creación de una universidad regional hasta programas de desarrollo y subsidios. Convergió aquí –aunque no lo encabezó ni protagonizó– el movimiento que se oponía a la construcción de las centrales hidroeléctricas Hydroraysén (Pérez, 2013; Durston, Gaete y Pérez, 2016; Romero, Romero y Toledo, 2009). Una vez más en este caso la autoridad regional se vio superada por las demandas, las que se negociaron directamente con el gobierno central, originándose un conjunto de compromisos que pusieron fin a dos meses de intensas movilizaciones.

La emergencia de los conflictos territoriales: ¿cómo interpretarla?

Los conflictos territoriales y los movimientos sociales a los que dan lugar tienen diversa naturaleza. En el tiempo reciente, durante el período de intensificación de la economía extractiva de recursos naturales (denominado generalmente como “boom de los commodities”) predominan los relacionados con las externalidades ambientales de determinadas explotaciones industriales o extractivas, principalmente minería, pero también explotación forestal, acuícola e inversiones relacionadas como energía. Ello sucede especialmente en territorios rurales, sometidos a una fuerte transformación y anteriormente explotados de manera mucho menos intensiva.

Tal como hemos señalado, este tipo de conflictos puede tener motivaciones relacionadas a la disputa por recursos naturales como el agua por parte de diferentes sectores, como ocurre por ejemplo entre agricultores versus industria minera, o las disputas sobre la inversión estatal en infraestructura que favorece a algunos y perjudica a otros. También se produce conflicto por la apropiación de los excedentes de aquello que se obtiene del subsuelo, especialmente cuando la normativa favorece la exportación de las ganancias, sin consideración de los territorios donde ocurren las explotaciones y se producen las externalidades negativas en materia ambiental. Finalmente, algunos se plantean directamente en relación a la institucionalidad del Estado, las modalidades de diseño y aplicación centralizada de las políticas públicas y la participación en la toma de decisiones. Son conflictos sobre descentralización y autonomía.

Cada una de estas orientaciones o tipos de conflicto dará o no lugar a movimientos locales según sea la trayectoria histórica de la sociedad y los actores del territorio, las características de la transformación producida en él y las oportunidades políticas que ocurran. Es posible trazar algunas trayectorias históricas de larga duración, como hacen Valenzuela, Penaglia y Basaure en relación a Atacama (2016: 237), pero ello requeriría todavía mucho mayor trabajo de documentación e investigación. Pero si consideramos los casos ocurridos en zonas extremas o aisladas, como Tarapacá, Magallanes, Isla de Pascua, Chiloé, Aysén, podemos advertir que en todos ellos se han producido movimientos significativos y que alguno de sus actores incorporan en su discursos elementos de particularidad regional, aislamiento y “abandono” por parte del Estado central, que se expresa hoy en una conflictividad diferente al pasado. En el ámbito político es precisamente en el norte grande, así como en Magallanes, donde se han producido escisiones significativas y diferenciaciones tanto en alcaldes como en parlamentarios, respecto del sistema binominal que ha administrado el país por los últimos veinticinco años (Valenzuela, Penaglia y Basaure, 2016: 235).

En el caso del conflicto de tipo socio ambiental ha sido interpretado desde una vertiente postmaterialista en función del surgimiento de nuevas sensibilidades y preocupaciones, en definitiva de nuevas subjetividades, alejadas de los referentes clásicos del mundo del trabajo y la subsistencia (Castells, 2006). Sin embargo, en el contexto latinoamericano, el origen de estos conflictos no parecen responder prioritariamente a esos motivos, sino que en respuesta a la presión concreta sobre los recursos del territorio, que limitan o destruyen las economías y la calidad de vida de las comunidades locales, lo que ha sido denominado como “ecologismo de los pobres” (Martínez Allier, 2010; Folchi, 2001).

Por su parte los movimientos sociales emergentes y las nuevas modalidades de gobernanza territorial han sido vistos como redes abiertas, flexibles, pluralistas y diversificadas (Abramovay, 2006). Expresarían nuevas modalidades de participación social y política. Pero este enfoque parece corresponder menos a evidencia empírica que a un enfoque normativo. Se produce así cierta confusión entre como “debiera ser” la gobernanza territorial democrática, para encarnar las demandas de los actores del territorio en un contexto en el que las instituciones tradicionales del Estado democrático han perdido legitimidad y representatividad (Blanco y Gomá, 2002; Subirats, 2006; Della Porta y Diani, 2004). En otros términos: una cosa es que estas nuevas formas de movilización y participación surjan de una crisis del gobierno y la política tradicional y otra es que logren establecerse como redes abiertas, flexibles, pluralistas y diversificadas con proyección en el tiempo. Si lo hacen o no será asunto a determinar a través de investigaciones empíricas.

En cuanto a la explicación de los conflictos a partir del estilo de desarrollo denominado “extractivista” “sostenido en el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo demandados cada vez más por los países centrales y las potencias emergentes” (Svampa, 2013: 31), se trata de una explicación interesante, pues “genera ventajas comparativas visibles en el crecimiento económico, al tiempo que produce nuevas asimetrías y conflictos sociales, económicos, ambientales político-culturales” (Svampa, 2011: 31). Y, agreguemos, también produce importantes crisis cuando entra en fases de agotamiento o disminución brusca, como ocurre actualmente con el salmón y el cobre en Chile.¹⁰

Las nuevas y diversas formas de politización lo que introduce heterogeneidad en los conflictos y los movimientos que de ellos surgen en los territorios. Algunos conflictos se plantean como una oposición total a la introducción de actividades mineras y extractivas. Otros en cambio se refieren a la negociación de las condiciones que establecen las industrias extractivas y otros a la disputa por la renta que estas empresas generan. También es posible que los movimientos no tengan una postura definida cuando comienzan. Es más bien en el desarrollo de la movilización y a partir de la dinámica específica que se genere y los actores involucrados, lo que tenderá a que se adopten posiciones más o menos confrontacionales en cada conflicto (Melucci, 1999; Rojas, Sabatini y Sepúlveda, 2003).

En los casos que se pone en cuestión la organización institucional del Estado y la gestión de las políticas públicas en el territorio, estos demandan mayor autonomía en la toma de decisiones a través de procesos de descentralización política, administrativa y fiscal. O mejor desempeño de las políticas públicas y la provisión de servicios básicos. Calderón (2013) señala que los conflictos pueden radicalizarse en la medida que “el Estado es un actor central en los juegos de poder y de conflicto, pero tiene limitada capacidad de gestionarlos y resolverlos” (Calderón, 2013: 15) Vale decir que el Estado cataliza los conflictos, pero no tiene la suficiente capacidad de resolverlos. A pesar de una cierta mayor capacidad institucional del Estado chileno, la tradición centralista y unitaria del mismo le juega en contra, pues lo debilita el ámbito de las decisiones locales (Floysand, Barton y Román, 2010).

En ocasiones los conflictos por provisión de servicios convergen con lo socio ambientales. Fue el caso de la movilización de Tocopilla. En otras, en cambio, las dinámicas coexisten sin necesariamente coincidir plenamente, como en Aysén. También llama la atención que el conflicto en torno al puente del Chacao, que dio origen al Plan Chiloé haya tenido al sector salmoneero como gran ausente (Delamaza, 2012b), en el mismo momento en que se vivían las consecuencias productivas y sociales de la crisis del virus ISA en la industria salmonera (Barton y Floysand, 2010; Bustos, 2013; Ramírez et al., 2012).

10.- Es interesante anotar que este fenómeno trasciende los diferentes gobiernos y orientaciones ideológicas de los mismos, pues está presente tanto en los que siguen con más o menos profundidad la receta neoliberal y también en quienes hacen de la oposición al neoliberalismo su opción política central (Humphreys y Bebbington, 2012; Haarstad y Campero, 2012). Se trata por tanto de conflictos que no se ordenan fácilmente en los ejes de las opciones políticas predominantes, sino que son portadores de nuevas formas de politización.

CONCLUSIÓN

Chile se encuentra viviendo un período de transición post neoliberal de incierto desarrollo futuro. A un largo período de estabilidad surgido de la negociación de las condiciones de la transición democrática en 1989 le ha seguido un período marcado tanto por la mayor cantidad y diversidad de movilizaciones sociales y acción colectiva como por un fuerte cuestionamiento a las instituciones políticas, económicas y sociales y su funcionamiento durante el período.

En el caso de los movimientos socio-territoriales y regionales ellos son a la vez antecedente y parte del cambio de coyuntura. Anticiparon la mayor autonomía respecto de los partidos (movimientos ciudadanos) y la mayor diversidad interna de la acción colectiva (compuesta de actores muy distintos, actuando en diversa escala y con desarrollos también muy diferentes). La evidencia empírica parece indicar que estas movilizaciones no sólo responden a presiones sobre el territorio y al surgimiento de nuevas formas de acción colectiva, como son el uso de las redes sociales virtuales, la judicialización de los conflictos, la combinación entre movilización y negociación, articulación en redes, asambleas y coordinaciones y no en organizaciones formales, articulación con actores extralocales. También se relacionan con la incapacidad de los sistemas institucionales de dar cuenta de las actuales demandas de participación de actores sociales en la toma de decisiones sobre los asuntos que les afectan y las orientaciones generales de la sociedad.

En esa misma medida se politizan para lograr sus objetivos, dado que las estructuras institucionales no posibilitan la discusión y negociación en igualdad de condiciones entre los actores involucrados o sencillamente dejan al descubierto la falta de reglamentación al respecto.

Ahora bien, la movilización en los territorios normalmente no es protagonizada exclusivamente por un actor determinado, ni, como hemos visto, responde a una sola motivación. Al contrario, se convierte en un movimiento socio territorial precisamente cuando se produce la convergencia de diferentes sectores. A diferencia de las movilizaciones sociopolíticas de épocas anteriores, que correspondían al despliegue de estrategias sociopolíticas ligadas a partidos dentro o fuera del sistema político. Por tanto se debe abordar la configuración de redes de actores que convergen en los conflictos territoriales. Dichas redes normalmente son muy asimétricas y, en muchas ocasiones articulan actores extralocales –como ONG, empresas, consultoras nacionales o internacionales, agentes estatales– cuya presencia territorial es muy diversa con actores vinculados establemente al territorio. Es un escenario de geometría variable, influido también por la situación económica y política general. En el primer caso especialmente en relación a la evolución del escenario económico global que impacta sobre los territorios. En el segundo la capacidad de respuesta de los estados nacionales, normalmente muy subordinados a la dinámica de la globalización.

De acuerdo a lo anterior, es posible que Chile deje atrás su excepcionalidad y que los problemas regionales y la descentralización se conviertan también en un asunto políticamente relevante. Eso no podemos todavía saberlo. Pero sí es posible hacer la hipótesis que la conflictividad local y regional con consecuencias políticas es un fenómeno que acompañará esta segunda transición en Chile por un tiempo prolongado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMTMANN, C. (1997) Identidad regional y articulación de los actores sociales en procesos de desarrollo regional. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 1, 5 - 14.

ANGELL, ALAN (1999) La Descentralización en Chile. *Revista Instituciones y Desarrollo* 3, 131 - 174.

BLANCO, I. Y GOMÁ, R. (eds.) (2002) *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: ARIEL.
BUSTOS, B. (2013) The ISA crisis in Los Lagos Chile: A failure of neoliberal environmental governance? *Geoforum*, 48, 196-206.

CALDERÓN, F. (2012) Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina. *Revista de la CEPAL* 107, 7-30.

CASTELLS, M. ED. (2006) *La sociedad red. Una visión global*. Barcelona: Alianza Editorial.
CORREA, M., N. YÁÑEZ Y R. MOLINA (2005) *La reforma agraria y las tierras mapuche*. Santiago: LOM Ediciones

CORREA, S. (2004) *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Sudamericana, Santiago de Chile.

DELA MAZA, G. (2012a) Responsabilidad social empresarial, política e internacionalización. El caso del conflicto de los cisnes en Valdivia, Chile. *Apuntes, Revista de ciencias sociales*, XXXVIII (70), 135-166.

_____ (2012b) El Desarrollo Territorial Ausente en el Plan Chiloé: La desigual negociación entre un territorio fragmentado y un Estado centralizado. En: M. Fernández y J. Salinas, eds.: *Disputas Territoriales de Recursos Públicos. La Defensa de los Derechos Territoriales desde las Comunidades Locales en Chile y Latinoamérica: Experiencias y Lecciones*. Santiago: CIC/ULA/RIL Editores, 405-436.

_____ (2016) Sociedad civil, ciudadanía, movimiento social en el Chile de hoy. En: M. Garretón coord., *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*. Santiago: LOM ediciones, 109 - 132.

_____, A. Maillet y C. Martínez (2016) El despertar de los territorios. *Análisis de la politización de los conflictos socioterritoriales y sus consecuencias en Chile (2005-2014)*. Ponencia presentada al Congreso LASA, New York, 29 abril - 2 mayo 2016.

_____ y F. Flores, F. (2012) Estrategia Política Territorial y Reconocimiento de Derechos Colectivos. Incidencia del Movimiento Indígena en la Ley que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. En: M. Fernández y J. Salinas, eds. op. cit., 93-128.

DELLA PORTA, D. Y DIANI, M. (2004) *Movimenti senza protesta? L'ambientalismo in Italia*. Bologna: Il Mulino.

DURSTON, J., J. GAETE Y M. PÉREZ (2016) Comunidad, conectividad y movimiento regional en la Patagonia: evolución del capital social en la región de Aysén, Chile. *Revista de la CEPAL* 118, 235 - 249.

FERNÁNDEZ, M. Y C. ROBLES (2005) *Autonomía, reforma y derecho a la salud: análisis del proceso de construcción de un modelo de gestión y atención de salud para Chiloé*. Documento de Trabajo N° 17. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Pública.

FERNÁNDEZ, M. Y J. SALINAS, EDS. (2012) *Disputas Territoriales de Recursos Públicos. La Defensa de los Derechos Territoriales desde las Comunidades Locales en Chile y Latinoamérica: Experiencias y Lecciones*. Santiago: CIC/ULA/RIL Editores

FLOYSAND, A., J. BARTON Y A. ROMÁN (2010) la doble jerarquía del desarrollo económico y gobierno local: el caso de la salmonicultura y los municipios chilotes. *EURE*, 36(108), 123-148.
FOLCHI, M. (2001) Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, no siempre ecologistas. *Ecología Política* 22, 79-100.

GALLICHIO, E. Y A. CAMEJO (2005) *Desarrollo Local y Descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo: CLAEH / Diputació de Barcelona.

GARRETÓN, M., COORD. (2016) *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*. Santiago: LOM ediciones

GÓNGORA, M., (1981) *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Ediciones La Ciudad.

GONZÁLEZ, R. (2006). *Agentes y dinámicas territoriales: ¿Quién produce lo local? Estudio de tres ciudades chilenas (Valdivia, Temuco, Arica)*. Lovaina: Université Catolique de Louvain.

HAARSTAD, H. Y C. CAMPERO (2012) Extraction, regional integration, and the enudring problema of local political spaces. En: Haarstad, H. (ed.) *New political spaces in Latin American resource government*, New York: Palgrave Mac Millan, 83-106.

HUMPHREYS D. Y A. BEBBINGTON (2012) Post-what? Extractive industries, narratives of development, and socio-environmental disputes across the (ostensible changing) Andean region. En: Haarstad, H. (ed.) op. cit., 17-38.

LANDSBERGER, H. Y F. CANITROT (1967) *Iglesia, intelectuales y campesinos (La huelga de Molina)*. Santiago: Editorial del Pacífico.

MARDONES, R. (2006) Descentralización y Transición en Chile. *Revista de Ciencia Política* 26 (1), 3 – 24.

MARTÍNEZ-ALLIER, J. (2010) *El ecologismo de los pobres veinte años después: India, México y Perú*. <http://www.conaie.org/component/content/article/162-el-ecologismo-de-los-pobres-veinte-anos-despuesindia-mexico-y-peru>

MC PHEE, B. (2010) Conflictos ambientales y respuestas sociales: el caso de reetnificación de la comunidad de Quillagua. *Revista MAD*, 22, 42-55.

MELUCCI, A. (1999) *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.

MILLER, T. (2014) La Frontera. *Forests and ecological conflict in Chile's frontier territory*. Durham and London: Duke University Press.

MONTECINOS, E. (2005) Los Estudios de Descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE XXXI* (93), 73 – 88.

NAVARRETE, B. (2012) ¿Partidos regionales o partidos con inscripción regional? (1989 – 2009). Delamaza, G., N. Cunill y A. Joignant: *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Santiago: Universidad de Los Lagos / RIL Editores, 585 – 604.

OCHSENIUS, C. (2000) Una alianza posible entre la atención primaria y la medicina tradicional chilota-huilliche. Una experiencia de trabajo con comunidades huilliche, Comuna de Castro, X región. Programa Ciudadanía y Gestión Local: *Los Caminos que buscamos. 30 innovaciones en el fortalecimiento del espacio público local*. Santiago: Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza / Centro Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, 587 – 607.

OCHSENIUS, C. (2009) *Movilización, disputa y oportunidad política: la generación del "Plan Especial Chiloé"* (2006 – 2008). Documento de Trabajo Proyecto Fondecyt 1085180. Inédito.

PÉREZ, M. (2013) *Movimiento social de Aysén. Un caso de análisis de incidencia ciudadana en la agenda política*. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile Departamento de Ingeniería Industrial.

RAMÍREZ, E. ET AL. (2012) La industria acuícola del salmón en Chiloé, Chile: del crecimiento económico al desarrollo sostenible. En: Berdegué, J y Modrego, F. (eds.) *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires: IDRC/RIMISP/Teseo.

ROJAS, A., F. SABATINI Y C. SEPÚLVEDA (2003) Conflictos Ambientales en Chile. Aprendizajes y Desafíos. *Ambiente y Desarrollo XIX* (2), 22-30.

ROMÁN, A. ET AL. (2016) *Revolución Salmonera. Paradojas y transformaciones territoriales en Chiloé*. Santiago: RIL Editores.

ROMERO, H., H. ROMERO Y X. TOLEDO (2009) Agua, poder y discursos: conflictos socio-territoriales por la contrucción de centrales hidroeléctricas en la Patagonia Chilena. *Anuario de Estudios Americanos* 66 (2), 81-103.

SUBIRATS, J. (2006) La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada. En: Tarroja, A. y Camagni, R. (coords.) *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 398-408.

SVAMPA, M. (2013) "Consenso de los commodities" y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, 30-46.

TÉLLEZ, E. ET AL (2005) *El levantamiento de Alto Bío Bío, el soviet y la república araucana de 1934*. Archivo CEME.

http://www.archivochile.com/Mov_sociales/mov_campe/MSmovcampe0008.pdf

SALAZAR, G. (1985) *Peones, labradores y proletarios*. Santiago: Sur Ediciones.

VALENZUELA, A. (1977) *Political brokers in Chile*. Local governments in a centralized polity. Durham: Duke University Press.

VALENZUELA, E., F. PENAGLIA Y L. BASAURE (2016) Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista. *EURE* 42 (125), 225-250.

Mecanismos de Participación de la Ciudadanía en el ámbito del Gobierno Regional, el Caso de la Macrozona Norte de Chile

Sandra Vásquez Leal¹¹

RESUMEN

Este trabajo, se elabora en el marco del programa de generación de capacidades y fortalecimiento de los procesos de descentralización. El estudio revisa y describe los niveles y mecanismos de participación ciudadana que se implementan actualmente en los Gobiernos Regionales de la Macrozona Norte¹² del país. Para ello, se revisan los principales mecanismos de participación ciudadana contenida en la normativa institucional, en especial, la que es aplicada en el nivel regional. La revisión contempla los contenidos expresados en la Constitución Política de la República además de las leyes que rigen sobre la materia en conjunto con los instructivos presidenciales dictados al efecto. Por otro lado, se propone usar como marco teórico el modelo de Arnstein conocido comúnmente como “la escalera de la participación” en el cual se identifican tres grandes grupos, la no participación, la participación simbólica y el poder ciudadano.

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana hoy, es esencial para la gestión de la cosa pública, sin embargo, no existe un modelo único de participación y menos aún si diferenciamos la administración pública por niveles territoriales. Una descripción de los mecanismos de participación ciudadana más utilizados en la gestión de los Gobiernos Regionales nos permitirá identificar qué niveles y grados de intensidad alcanzan este tipo de prácticas, así como también, el efecto del marco institucional en dichas prácticas de gestión.

La participación ciudadana en la actualidad, está asociada a la intervención e incidencia de la ciudadanía en las diferentes actividades públicas, es necesario considerar como punto de partida que en las democracias actuales, el ejercicio de la participación no solo se

11.- Sandra Vásquez Leal, es Asesor del Departamento de Políticas y Descentralización de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

12.- La macrozona norte, corresponde a las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo y Valparaíso.

reduce a la manifestación del voto en la elección de los representantes, sino que implica el involucramiento activo de la ciudadanía en diferentes ámbitos y etapas de la toma de decisiones públicas que son propias de la gestión del gobierno, siempre con el propósito de contribuir y satisfacer aspiraciones comunes para el progreso de la comunidad.

Atendiendo a lo descrito en este estudio, se revisa la información que da cuenta de cómo la ciudadanía puede intervenir en los asuntos públicos, para lo cual, por un lado, se identifican los principales mecanismos de participación ciudadana que la estructura institucional considera en la Constitución de la República; las leyes e Instructivos Presidenciales y otros instrumentos que promueven el derecho de los ciudadanos y grupos sociales para incidir en las políticas públicas, planes y programas de la gestión pública y en particular en el gobierno regional. Por otro lado, el nivel o grado de intensidad que alcanza la participación ciudadana en los distintos ámbitos en que se desarrolla la intervención, es tratado a través del enfoque que se desprende en la clásica "Escalera de la Participación" de Arnstein cuya topología propone la identificación de tres grandes grupos la no-participación, participación simbólica, y poder ciudadano.

La Participación Ciudadana

Las primeras prácticas de participación se sitúan en las antiguas ciudades griegas, hacia el siglo IV A.C., época donde los ciudadanos participan de una democracia directa, entendiendo ésta como "la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen" (N. Bobbio, 2001, p. 50), la participación y representación aparecen unidas en una sola instancia, en la asamblea, los ciudadanos se representaban a sí mismos y estaban obligados a la participación colectiva, pues todos los integrantes de las asambleas tenían el mismo derecho a opinar, es en la asamblea donde el conjunto de los ciudadanos votaba las leyes, declaraba la guerra y elegía a los magistrados, se decía que el poder soberano pertenecía a la asamblea del pueblo, es decir, tenía carácter popular. Esta práctica era posible, dado que las personas que ostentaban la condición de ciudadano no era una multitud, dicha condición se le atribuía solo a quienes cumplían al menos con la condición de ser libre, mayor de edad y un patrimonio. No obstante, la democracia griega se identifica como un símil de la democracia directa.

Los asuntos políticos, por mucho tiempo dejaron de ser una preocupación, reapareciendo en la Edad Media en contextos de gobiernos autocráticos. "La representación estaba sometida a la voluntad final de los reyes y monarcas, que poseían la soberanía del Estado" (Merino, 2001, p. 20). Las asambleas existentes en la época, tenían como objetivo, tratar asuntos del Estado que tenían directa relación con la economía de la monarquía, en especial para incrementar los impuestos para los asuntos de la guerra; la nobleza, el clero y la burguesía eran los que participaban de estas asambleas, eran los que gozaban de derechos políticos y sociales, por tanto la representación no estaba asociada a las tareas de gobierno, sino que a los intereses particulares de grupos pertenecientes a castas, cuyo objetivo, era el de solicitar y obtener favores del soberano. Por lo tanto, la participación de estos grupos no formaba parte regular del proceso de toma de decisiones del monarca. El rey basaba su legitimidad principalmente en la religión, en la herencia o dominación.

En la época de la ilustración en el siglo XVIII se caracteriza por la capacidad del hombre para resolver los asuntos importantes mediante el estudio y el razonamiento. Allí surge el concepto moderno del Estado y su modelo de organización, entre ellas, se promueve las garantías de los derechos y libertades de los ciudadanos – en el contexto de la independencia de los Estados Unidos de América en el año 1783 y la revolución francesa iniciada en el año 1789 – proclamándose la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), que define los derechos personales y colectivos como derechos universales. Se reconoce así al individuo como un ser capaz de gozar de libertad e igualdad como valores intrínsecos. Es durante este periodo donde se comienzan a apreciar los conceptos modernos de democracia y ciudadanía y surge con fuerza la idea de la representación política donde el ciudadano participa delegando en sus representantes la creación de las leyes y el gobierno de la comunidad. Se trata de un periodo tumultuoso, en el cual también, se empieza a gestar el movimiento político que propugna otorgar poder al pueblo.

En la práctica cotidiana, tales principios universales, sólo beneficiaban a un sector muy reducido de la población que participaba tanto en el sufragio como en el proceso de toma de decisiones de la administración del gobierno y el Estado. Las diferencias se expresaban a través de las clases sociales, diferencias económica, étnicas y de género. A modo de ejemplo, a los nativos de los territorios conquistados no se les reconocen derechos, los esclavos africanos en Norteamérica, en el caso de las mujeres, por no considerarse ciudadanos y entre otras razones, a que se pensaba que no eran capaces de tomar decisiones y tenían que estar a la sombra del hombre.

La idea básica de la soberanía popular se consolida en el siglo XIX, asimismo, la generalización de universalidad del concepto de ciudadano y ciudadanía que ocurre muy avanzado el siglo XX, implicando ello, que todas las personas que forman parte de la nación cuentan con derechos plenos. En esta época surgen los partidos políticos como una forma más acabada para conducir los múltiples intereses, aspiraciones y expectativas de la nueva sociedad hacia el gobierno, y también para hacer coincidir las distintas formas de representación democrática con las de participación ciudadana (Merino, 2001, p. 24). El sistema político se fue abriendo gradualmente a la participación de nuevos sectores sociales, se forman partidos políticos del tipo liberal, socialista, comunista y conservadores, transformando así definitivamente el escenario político, dado que cada uno de ellos representaba a distintos sectores y grupos de la sociedad.

En la actualidad, el concepto de soberanía se ha trasladado desde el monarca hacia la voluntad popular, mientras que los gobernantes dejarán de representarse a sí mismos para comenzar a representar los intereses de una nación, momento en que empieza “la convivencia entre las ideas de representación políticas y la participación ciudadana” (Sartori (1992), en Merino, 2001, p. 22). La representación, en la democracia moderna es por la voluntad popular¹³.

13.- La voluntad popular, alude a la participación de la ciudadanía a través del voto directo. Vota un amplio sector de la población (mujeres y hombres mayores de 18 años, independientemente de su educación y situación económica).

Cuadro N°1 Orígenes de la Participación

Época	Tipo de participación	Quiénes participan
Edad Antigua (Grecia)	Participación Directa	Participan y se representan a sí mismos, condición de ciudadanos unos pocos
Edad Media	Representación	Participación de una casta privilegiada con intereses particulares.
Siglo XVIII y XIX	Representación	Participa un sector muy reducido de ciudadanos, existen desigualdades (discriminación, económica, étnica y de género)
Moderna	Representación	Participan la mayoría de ciudadanos y se representan los intereses de todos los ciudadanos

Fuente: Elaboración Propia

De acuerdo a la revisión anterior, la participación y representación varían según el número de personas facultadas para participar. Es decir, desde el tiempo pasado al tiempo presente, ha ido en aumento el número de personas con condición de ciudadano, cualidad que los faculta para tener voz en un sistema de debate público y tener igualdad de oportunidades para participar en: la formulación de sus preferencias; poder manifestarlas públicamente ante sus partidarios y ante el gobierno; y poder recibir, de parte del gobierno, igualdad de trato, sin discriminación alguna (R. Dahl, 1989, p. 14). Además de estas condiciones de participación, para Dahl (1989), se deben garantizar también, la libertad de asociación; la libertad de expresión; la libertad de voto; la elegibilidad para el servicio público; el derecho de los líderes políticos a competir en busca del voto; la diversidad de fuentes de información; las elecciones libres e imparciales; e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y formas de expresar las preferencias. Estas características que forman parte de la institución de la participación, se utilizan como una escala teórica, que expresa el derecho a participar tanto en el debate público como también en el proceso de representación.

Participación ciudadana, derechos políticos y sociales

El ciudadano moderno está facultado, no solamente, para poder elegir a sus representantes en cada periodo de elecciones, sino que también para manifestar sus preferencias y ser responsable y participe con el Estado en la definición de los asuntos públicos. Dada esta facultad, es que en la actualidad la participación ciudadana se la define como la “intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales” (N. Cunill (1991), citado en M. Ferrero, 2014, p. 17), dando relevancia a los intereses sociales en común.

La participación, para A. Guillen y otros (2009, p.179), corresponde a “la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público; es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad”, distinguiendo las diferentes instancias de participación, que se complementan con el derecho a ser considerados en igualdad por representantes y autoridad, “Los ciudadanos, actualmente, consideran muy importante averiguar si su participación ha influido en las decisiones, de esa manera ellos sienten que se ha cumplido su objetivo” (Bireh (2002) en Guillen, A y otros, 2009, p.183).

El ciudadano quiere participar para influir en las decisiones de quienes los representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran la sociedad. "Participamos, en una palabra, para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia" (cf. Merino, 1995, p. 12). Para Marshall.

"La participación ciudadana busca concretar el ejercicio de la ciudadanía, reforzar sus derechos en sus diferentes dimensiones: La ciudadanía civil asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política que se sustenta en los principios de democracia liberal y que se supone el derecho a participar como elector y elegido, a través del sufragio universal y la ciudadanía social que se refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía". (Marshall (1998), en Guillen, A. y otros, 2009, p. 183)

La participación se ve reforzada por un conjunto de pactos universales como el de los Derechos Civiles y Políticos se establecen en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), por otro lado, los Derechos Sociales, se enuncian en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), pactos que han sido ratificados por Chile. La participación está vinculada en términos teóricos y prácticos a la manera en que los ciudadanos intervienen y se involucran en los asuntos públicos, y esto además, está garantizado por un conjunto de pactos internacionales incorporada a las normas chilenas que aseguran considerar la participación como un derecho.

Tipos de Participación y su Ámbito de Incidencia

Los tipos de participación aluden a los distintos ámbitos en que se llevan a cabo los asuntos de interés público, estos van desde los espacios generales de poder hasta los espacios sectoriales y locales. También, la participación ocurre en diversas culturas, abarcando múltiples problemas, ya sea de seguridad, de derechos humanos, de asistencia social, de desarrollo urbano, y ecológicos (Guillen, A y otros, 2009). Por tanto los tipos de participación están asociados y vinculados a los derechos que los ciudadanos poseen en estas dimensiones, es decir, en lo civil, político y social, a través de las cuales confluyen en la participación ciudadana, la participación política, participación social y la participación comunitaria.

La participación política es un elemento esencial de los sistemas democráticos, comienza por la elección de los representantes, esta actividad está dirigida a intervenir en la designación de los gobernantes. Como definición tomaremos aquella que otorga importancia a que las "acciones políticas estén encaminadas a influir en las decisiones o acciones de los representantes políticos o del gobierno, así como en la elección de los mismos" (Mateos, 2009, p. 2). Es decir, "toda participación política hace referencia a una «acción», que tiene la función de «influir» y alude al ámbito donde esta acción tiene que ejercer su influencia que es «lo político»" (Mateos, 2009, p.2). Para (Milbrath y Goel (1977), citado en Mateos, 2009), esta participación política conlleva tomar decisiones en dos aspectos, decidir si actuar o no, y decidir en qué dirección ira esa participación, es decir, a qué partido se va a votar. Con estas

dos decisiones, el ciudadano está aportando información sobre su valoración del sistema político y está legitimando el proceso democrático.

En la participación política pueden ser reconocidas cuatro formas de participación de los ciudadanos: la primera, refiere al ejercicio del voto; la segunda, comprende las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas emprendidas por los partidos o en favor de algún candidato en particular; la tercera forma de participar, reside en la práctica de actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico; y finalmente, las que se derivan de algún conflicto en particular (Verba y otros (1978) citado en Merino, 1995, p. 30). En este último caso, se habla de una “participación política no convencional, es la que utiliza mecanismos informales; manifestaciones, huelgas, campañas de boicot y presiones sociales de todo tipo; este tipo de participación no requiere de mecanismos institucionales de participación y, en algunas ocasiones, hace oposición a la legalidad constitucional establecida” (M. Ferrero, 2014, p. 14).

La participación social (N. Cunill (1991) en M. Ferrero, 2014) es un tipo de participación que no influye en los procesos de toma de decisión, se origina en organizaciones de la sociedad civil, cuyo propósito está encaminado en la defensa de intereses sociales y su relación es con otras instituciones sociales, no con el estado, exceptuando aquellos casos en que existe una relación con la actividad pública, más allá de la mera obtención de recursos. Las características de las organizaciones de la sociedad civil, es que los ciudadanos y los movimientos sociales se organizan en torno a determinados objetivos, grupos de personas, o temas de interés; son organizaciones que trabajan para fines públicos, son autónomas y actúan sin fines de lucro, en ellas se considera a las organizaciones no gubernamentales (ONG), corporaciones o asociaciones de voluntariado, organizaciones populares- formales o informales. Estas organizaciones también son denominadas como tercer sector, es decir, ubicadas entre el sector gubernamental y el sector privado (con fines de lucro).

Este activo social constituye un potencial para la acción política ciudadana porque:

“la participación social desarrolla la conciencia cívica de las personas, refuerza los lazos de solidaridad, hace más comprensible la noción de interés general, y permite que los individuos y grupos más activos intervengan en la gestión pública [...] Permite establecer una identificación entre necesidades y soluciones a los problemas que se enfrentan, aprovechar mejor los recursos con que cuenta la comunidad, comprometer a los ciudadanos, y evitar el paternalismo” (CEPAL (2007), en M. Ferrero, 2014, p. 4).

En tanto, la participación comunitaria, según (N. Cunill, 1991 en M. Ferrero, 2014), se vincula con el desarrollo comunitario y se plantea desde una actividad social, a un nivel que le permite alcanzar mejoras inmediatas en las condiciones y calidad de vida de acuerdo a sus propios intereses y necesidades, estas se logran por la autogestión e iniciativa propia y generalmente requerirá la asistencia técnica y/o económica por parte del Estado, su relación con este se expresa en términos asistenciales. Para este tipo de participación, es el municipio la instancia más cercana, cuya finalidad consiste en satisfacer las necesidades locales y asegurar la participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Entre los tipos de organizaciones comunitarias¹⁴ se encuentran; las juntas de vecinos¹⁵, son de carácter territorial, representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y colaboran con las autoridades de la administración del Estado y las municipalidades; las organizaciones funcionales y las uniones comunales, tienen por objetivo representar los intereses de la comunidad dentro del territorio de la comuna en diversos temas, como mujeres, adultos mayores, jóvenes, cultura, etc...; finalmente, las uniones comunales en el "ideal" son organizaciones cuyo único objetivo es agrupar e integrar en una instancia de alcance territorial mayor a las otras organizaciones; desarrollan actividades educativas, de capacitación y de representación en las esferas gubernamentales de diferente nivel y alcance (Nacional, Regional, Provincial y/o local), asumiendo la defensa e intereses de sus afiliados.

Un resumen de los tipos de participación y su relación con la gestión pública se puede ver en el cuadro siguiente:

Cuadro N°2 Tipos de Participación en los Procesos de Toma de Decisión

Tipo de Participación	Relación con lo Público	Participación
Participación Política	Influir en las decisiones de los representantes políticos y del gobierno	Representativa
Participación Ciudadana	Influir en actividades públicas, portadores de determinados intereses sociales	Actividad Pública
Participación Social	No influye en procesos de toma de decisión, se relaciona con otras instituciones sociales	Actividad social
Participación Comunitaria	No influye en procesos de toma de decisión, su relación con lo público se expresa en términos asistenciales.	Actividad social

Fuente: Elaboración propia a partir de Nuria Cunill (1991)

Mecanismos de Participación Ciudadana

En Chile, se han creado un conjunto de mecanismos de participación de la ciudadanía, algunos de éstos se describen y están dados por la normativa¹⁶, que le da carácter de compromiso y obligatoriedad a la participación. Sin embargo, el presente trabajo abordará de forma particular los mecanismos contemplados para los gobiernos regionales y en especial veremos cómo éstas instituciones los implementan y gestionan, para ello, revisaremos las distintas normas comenzando de lo general a lo particular, es así como podemos señalar que, la Constitución Política de la República de Chile, asegura el derecho de las personas de participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional (CPR, 1980, art.1). Así también, en ésta se reconoce el ejercicio de la soberanía y que esta reside en la Nación, se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas, y es deber de los órganos del Estado

14.- En Chile la Constitución política define explícitamente que el Estado a este tipo de organizaciones les reconoce, ampara y garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus fines específicos (CPR, 1980, art. 1).

15.- Las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias están reguladas por la Ley N°19.418/1997

16.- la Constitución Política de la República de Chile, Convenios Internacionales, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, la Ley sobre Acceso a la Información Pública, la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública e Instructivos Presidenciales

respetar y promover tales derechos, también los garantizan los tratados internacionales, ratificados por Chile y que se encuentren vigentes (CPR, 1980, art. 5). La Constitución, consagra como derecho fundamental el acceso a la información y rendición de cuentas del Estado hacia la ciudadanía con la probidad y transparencia (CPR, 1980, art. 8). En su Capítulo XIV sobre gobierno y administración regional, establece que el gobierno de cada región reside en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República, y que la administración superior de cada región radica en un Gobierno Regional que estará constituido por el Intendente y el Consejo Regional (CPR, 1980, art. 111).

Los Tratados Internacionales ratificados por Chile, garantizan que la participación en la decisión de los asuntos públicos es un derecho. La Carta Democrática Interamericana, en su artículo primero, señala “los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla” (OEA, 2001), esto nos indica que todos los ciudadanos, sin restricciones indebidas, tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, realizadas por sufragio universal. Entre otros tratados suscritos por el Estado de Chile encontramos; El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969). Asimismo el Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo (OIT, 1989), sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, declara la igualdad de derechos de los pueblos originarios con respecto a los otros habitantes del país. Establece el deber de consulta a los pueblos indígenas para el caso que existan medidas de carácter administrativo o legislativo que puedan afectarles y establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente.

Los Gobiernos Regionales en Chile fueron creados en las reformas constitucionales del año 1991 y su principal marco jurídico es la ley N°19.175 Orgánica de Gobierno y Administración Regional, tiene como principal objetivo la administración superior de la región en materias económicas, sociales y culturales, el gobierno regional está integrado por el intendente regional -representante del Presidente de la República y de su exclusiva confianza - y el consejo regional. El Intendente, es la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Regional y cuenta con una legitimidad del tipo legal o de segundo orden al ser designado por el Presidente de la República. El intendente, a lo menos una vez al año, debe dar cuenta al Consejo Regional de su gestión, debiendo acompañar el balance de la ejecución presupuestaria y estado de situación financiera los que deberán ser publicados en la página web del correspondiente Gobierno Regional (Ley N°19.175, 1993, art. N°26).

El Consejo Regional, tiene como finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional (Art. 113 de la CPR y Ley N°19.175 art. N°28). El consejo regional, hasta el año 2013, era electo a través de un sistema de segundo orden, cuyo cuerpo electoral estaba compuesto por los concejales de la municipalidades de la región y su distrito electoral correspondía a la provincia que componen la región. A partir de la Reforma Constitucional de 2009 (ley N°20.390) y su posterior ley electoral (Ley N°20.678), se produce la primera elección popular de Consejeros Regionales, elecciones que se realizaron el día 17 de noviembre del año

2013, logrando con ello pasar de una legitimidad de segundo orden a una legitimidad de representación directa o de origen popular.

Desde 2014, los Consejos Regionales están conformados por consejeros elegidos por sufragio universal, en votación directa, por periodos de cuatro años, y pueden ser reelegidos. Por otra parte, se contempla la elección de un Presidente del Consejo Regional, quien será elegido de entre los miembros, por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio y en votación pública, y permanecerá en su cargo durante un período de cuatro años, pudiendo ser reelegido. En este modelo de representación, como ya se ha señalado, el Consejo Regional cuenta con la legitimación de origen al ser elegidos directamente por la ciudadanía y entre ellos pueden elegir por mayoría absoluta de sus miembros a un Presidente (representación de segundo orden). Al Presidente del consejo regional, le corresponde dar cuenta pública en el mes de diciembre de cada año, al intendente y al consejo regional, así como a los alcaldes de la región y a la comunidad regional, de las normas aprobadas, resoluciones adoptadas, y todo hecho relevante que deba ser puesto en conocimiento de las autoridades indicadas.

Hasta ahora, existe cohabitación entre el Intendente designado y el Consejo Regional electo popularmente y esta relación se basa en el predominio de la decisión y autoridad del Intendente.

Cuadro N°3 Tipo de Participación en los Gobiernos Regionales

Tipo de Participación en Sistema Democrático		
Gobierno Regional	Tipo de participación	Principios
Intendente	Representación de 2do. Orden	Legitimidad Legal al ser designado por el Presidente de la República, quién fue electo democráticamente con la mayoría de votos.
Consejo Regional	Representativo Democrático	Legitimidad de origen, es decir, al ser elegidos por sufragio universal en votación directa por la ciudadanía, y obtener la mayoría de votos
Presidente del Consejo Regional	Representación de 2do. Orden	Legitimidad Legal al ser nombrado por mayoría de los consejeros regionales, que han sido electos democráticamente por la ciudadanía.

Fuente: Elaboración Propia, en base a la Ley N°19.175, 1993.

Por otra parte, la Ley sobre Acceso a la Información Pública, Complementa a la Constitución Política de la República de Chile respecto de los derechos de probidad y transparencia, regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado. La disponibilidad de la información, actos y documentos que digan relación con las funciones, competencias y responsabilidades de los órganos de la Administración del Estado, deberán encontrarse a disposición permanente del público y en los sitios electrónicos del servicio respectivo, el que deberá llevar un registro actualizado en las oficinas de información y atención del público usuario de la Administración del Estado (Ley 20.286, Art. N°6), además los órganos de la Administración del Estado, deberán mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, los antecedentes ahí indicados, actualizados al menos una vez al mes (Ley 20.286, Art. N°7).

Así también, la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, modifica la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (DFL1-19.653, Art. N° 32), incorporando la participación ciudadana en la gestión pública, a su vez dispone que cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia, y consagra el derecho de la ciudadanía de incidir en las políticas, planes, acciones y programas del Estado, lo que se traduce en la implementación de los siguientes mecanismos de participación:

a) El acceso a información relevante, expresa que cada órgano de la administración del Estado deberá poner en conocimiento público la información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible (DFL1-19.653, Art. N° 71), se debe tener en cuenta que este mecanismo contiene información distinta y complementaria a aquella que es comunicada a través de lo que la Ley de Transparencia señala.

b) La Cuenta Pública Participativa, expresa que los órganos del Estado anualmente debe dar cuenta pública participativa a la ciudadanía sobre los aspectos relevantes de la gestión realizada, esta acción debe llevarse a cabo entre los meses de marzo y antes del 15 de abril del año siguiente de la ejecución presupuestaria, debe contemplar un espacio de conversación y diálogo deliberativo no necesariamente resolutivo, entre la autoridad y representantes de la sociedad civil (DFL1-19.653, Art. N° 72).

c) Las consultas ciudadanas deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas, la cual deberá ser realizada de manera informada, pluralista y representativa, debe comprenderse como un proceso que contiene etapas y no meramente como un espacio de recopilación de información para validar una política o decisión particular (DFL1-19.653, Art. N° 73).

d) El Consejo de la Sociedad Civil, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista, por integrantes de asociaciones sin fines de lucro y los órganos del Estado, es una instancia de carácter consultivo cuyo objetivo es profundizar y fortalecer la relación entre la sociedad civil organizada y participar en los procesos de consulta asociados a la toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas (DFL1-19.653, Art. N° 74).

A partir del año 2000, se ha promovido la implementación de políticas relacionadas con la participación ciudadana, a través de instructivos presidenciales, cuyo alcance es la administración pública centralizada, todos éstos instructivos, tiene como objetivo que las instituciones públicas garanticen a la ciudadanía los medios para participar en las decisiones del sistema democrático del país. Se reconoce que el primer instructivo correspondió al IP N°030 del año 2000, seguidos por los Instructivos IP N° 008 del año 2008 que promovió la Agenda Pro Participación Ciudadana; el instructivo IP N° 002 del año 2011, presenta la política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad en el contexto de la promulgación de la ley 20.500.

Actualmente, rige el instructivo IP N° 007 del año 2014, que orienta la implementación de la ley de participación ciudadana (Ley N° 20.500, 2011), incorporando herramientas y metodologías que fomenten la participación de los ciudadanos, en este sentido, el instrumento instruye medidas, tales como, la actualización de las normas de participación ciudadana cuya finalidad es adecuar nuevas directrices para integrar los cuatro mecanismos obligatorios que ha establecido la ley, entre ellos se tiene, el acceso a información relevante, la cuenta pública participativa, las consultas ciudadanas y la implementación de los Consejo de la Sociedad Civil. Se suma a lo anterior, la creación de la Unidad de Participación Ciudadana, cuya función es disponer de las medidas administrativas necesarias para asegurar la efectividad de otros mecanismos participativos.

Entre estos nuevos mecanismos se encuentran, las «audiencias públicas», que refuerza el derecho del ciudadano a dialogar con la autoridad para expresar preocupaciones, demandas y propuestas; los «presupuestos participativos», como mecanismos e instancias que permiten generar fondos para proyectos los cuales son priorizados y definidos por los ciudadanos a través de jornadas de votación directa, estos se dan a nivel municipal; los «cabildos ciudadanos», que es una instancia que permite recoger las opiniones y propuestas de la ciudadanía sobre una materia de interés público, para luego elaborar una política pública específica; Los «diálogos participativos» fomenta un espacio de conversación que permite que la ciudadanía delibere y realice indicaciones, observaciones y propuestas a una política pública previamente determinada por una autoridad; y finalmente las «plataformas digitales participativas» que constituyen una herramienta que pone a disposición de la ciudadanía información pública permitiendo la accesibilidad y transparencia sobre los procesos participativos.

La responsabilidad y monitoreo del cumplimiento de este instructivo¹⁷ IP N° 007 le corresponde al Ministerio Secretaría General de Gobierno a través de la División de Organizaciones Sociales (DOS), es esta última institución a la que le corresponde elaborar las pautas técnicas y realizar las transferencias metodológicas a los ministerios y servicios sobre cada uno de los mecanismos establecidos. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) en particular, le correspondió promover la constitución de los Consejos de Sociedad Civil en los municipios.

En este contexto, se debe tener en consideración el Dictamen N° 63.805/2015 emitido por la Contraloría General de la República que ratifica la prerrogativa de los Gobiernos Regionales para dictar Reglamentos Regionales sobre participación ciudadana en el marco que rige la ley de participación ciudadana.

17.- En el ámbito de aplicación de este reglamento, se excluyen de lo anteriormente expuesto, según la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, a la Contraloría General de la República, Banco Central, Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Consejo Nacional de Televisión, Consejo para la Transparencia y a las empresas públicas creadas por Ley. Estos órganos se regirán por las normas constitucionales pertinentes y por sus respectivas leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado, según corresponda.

Cuadro N°4 Norma legal y Mecanismos de Participación Ciudadana

Marco Legal	Mecanismos de Participación Ciudadana
Constitución Política de la República de Chile (1980).	Votaciones directas, Representación (artículo 1)
	Acceso a la información (artículo 8)
Convenios Internacionales	Sufragio Universal, Votaciones directas
Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, N° 19.175	Representación, Votación directa del CORE (artículo 30)
	Cuenta Pública del Intendente, marzo al 15 de abril (artículo 26),
	Cuenta Pública del CORE (diciembre) (artículo 30 ter - k)
Ley sobre acceso a la información Pública, N° 20.285	Acceso a la información (artículo 6)
	Transparencia Activa (Título III, artículo 7)
Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, N° 20.500	Acceso a información relevante (artículo 71)
	Cuenta Pública Participativa Intendente (artículo 72)
	Cuenta Pública Participativa CORE (artículo 72).
	Consultas Ciudadanas (artículo 73).
	Consejo de la Sociedad Civil (artículo 74).
Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana, GAB.PRES. N° 007	Audiencias Públicas
	Cabildos ciudadanos territoriales y sectoriales
	Encuentros de Diálogos participativos
	Plataformas Digitales participativas

Fuentes: Elaboración propia a partir de Normativa Institucional Chilena.

Niveles e intensidad de la participación

El grado de intensidad que tiene la participación ciudadana en el ámbito público es definida sobre la base del propósito que busca la autoridad en el involucramiento de la ciudadanía, el involucramiento tiene varios niveles, uno bajo, corresponderá por ejemplo, a la participación de los ciudadanos como oyentes en una cuenta pública de la autoridad, en otro extremo, corresponderá a uno mayor, cuando se convoca a los ciudadanos a una consulta respecto de la implementación de una política pública de carácter vinculante.

El involucramiento se puede caracterizar en tres tipos de acciones, que va desde la información hasta una participación activa, una descripción más detallada nos presenta, en primer lugar, y se puede entender que el nivel más bajo de involucramiento corresponde a la «acción de información», definida como una instancia de relación unidireccional desde la autoridad hacia el ciudadano donde se difunde la información; un segundo tipo corresponde a «la consulta», instancia donde se reciben opiniones y comentarios sobre los temas de interés que retroalimentan a la autoridad, cuya característica es que se establece una relación bidireccional; y finalmente la «participación activa», se caracteriza por una relación de

colaboración entre el gobierno y los ciudadanos en cada aspecto de la decisión, incluyendo la elaboración de alternativas y la identificación de la solución preferida, la decisión final continua estando en el Estado (OCDE (2001), en Ferrero M., 2014).

El propósito último, está enmarcado en estrategias que proporcionan a la administración pública, una mejor base para la elaboración de políticas públicas de calidad, garantizando una implementación más eficaz de éstas, acrecentando la confianza y legitimidad de las instituciones públicas. Cuando la institucionalidad da pruebas de apertura hacia la ciudadanía, la hace más fiable a los ojos de los ciudadanos, se fortalece la relación Institución pública-ciudadano, generando una ciudadanía más activa y una democracia más fuerte (OECD (2006), citado en Guillen, 2009). La Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2), por otra parte, para clasificar la participación ciudadana utiliza el "spectrum" o matriz de cinco niveles, basado en los propósitos en la toma de decisiones, que van desde la información hasta el empoderamiento como se muestra en el cuadro N°5.

**Cuadro N°5 Topología de Participación de la Asociación Internacional
para la Participación Pública**

Incremento en el nivel de impacto Público					
	Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Apoderar
Propósito de la participación	Proveer al público de información	Retroalimentación pública sobre análisis alternativas y decisiones	Trabajar directamente con el público	Asociarse con el público para la toma de decisión	Decisión final del público

Fuente: IAP2, Spectrum of Public Participation, International Association for Public Participation, 2007, en (Guillen, 2009, p. 191).

También el grado de intensidad de los mecanismos de participación, se puede clasificar mediante la propuesta del «modelo de Arnstein», que consiste en ocho niveles (ver Cuadro N°6) que se desarrollan de acuerdo al alcance del poder ciudadano para determinar el producto o decisión final, este orden va desde la Manipulación hasta el Control Ciudadano, (Arnstein, 1969 citado en Ferrero M., 2014, p. 6). Estos ocho niveles los clasifica, a su vez, en tres grandes áreas; «la no participación», «la participación simbólica» y el «poder ciudadano». La no participación, considera las categorías denominadas manipulación y terapia, éstas se describen como la forma que no permite una verdadera y genuina participación, el Estado educa a los ciudadanos, no existe espacio para que ellos puedan influir en alguna decisión. La participación simbólica, se compone de los niveles de información, consulta y apaciguamiento, se caracteriza porque se permite a la ciudadanía escuchar, tener voz y ser escuchada, pero carece de poder para que sus ideas sean tomadas en cuenta. La última área considerada por Arnstein, es el poder ciudadano, lo integra la coparticipación, poder delegado y control ciudadano, en esta área la ciudadanía participa en la toma de decisión de algún programa o plan, y cuenta con el poder o control, con los recursos e instrumentos de gestión necesarios para garantizar la buena administración de un programa o plan.

Cuadro N°6 Modelo de Arnstein, Participación Ciudadana

Poder Ciudadano	Control Ciudadano	Los ciudadanos cuentan con el poder o control, así como también, los recursos e instrumentos de gestión, necesarios para garantizar que ellos, como participantes, puedan gobernar un programa o una institución concreta.
	Poder delegado	El ciudadano logra un predominio en el proceso de toma de decisiones sobre un programa o plan, atribuciones que le han sido delegadas formalmente. De este modo, obtienen la suficiente capacidad para garantizar que dicho plan o programa sea adoptado e implementado.
	Co-participación	Comprende una redistribución del poder a partir de una negociación entre los ciudadanos y las autoridades, las reglas y los acuerdos no pueden ser modificados de manera unilateral, se comparten las responsabilidades de formulación de propuestas y toma de decisiones, la decisión final sigue estando en la autoridad.
Participación Simbólica	Apaciguamiento	En este nivel se comienza a entregar algún nivel de influencia, se dan instancias de comités o consejos asesores donde la autoridad integra a algunos representantes, legitimados o no, escogidos de grupos de interés.
	Consulta	Es un proceso por el cual el gobierno invita a los ciudadanos a expresar sus opiniones, sin embargo, éstas serán internalizadas por la autoridad si convergen sus intereses.
	Información	Es el primer paso importante para una legítima participación, se informa a los ciudadanos de sus derechos, responsabilidades y opciones. En este caso se establece un canal unidireccional por el cual fluye la información de las autoridades a los ciudadanos.
No Participación	Terapia	Es el proceso que conduce a formas de "terapia grupal" de los participantes pertenecientes a los sectores más desfavorecidos, que permite que se desahoguen de sus frustraciones y molestias. El proceso intenta educar a fin de mejorar los problemas que obedecerían a su "desadaptación".
	Manipulación	Es una forma ilusoria de participación, convertida en un instrumento de relaciones públicas de las autoridades se manifiesta en la creación de consejos asesores en que convoca a los ciudadanos cuando es conveniente para que den su apoyo a iniciativas de las autoridades

Fuente: Arnstein, Sherry, "A ladder of citizen participation", Journal of American Planning, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216 -224.

Participación ciudadana en los gobiernos regionales

La descripción que se presenta a continuación, nos mostrará un panorama general del nivel de participación ciudadana en los gobiernos regionales sujetos de estudio, para comenzar se presenta el Porcentaje de Representación que tienen los Consejeros Regionales a nivel de la macrozona, en votación directa, esto como mecanismo de participación que legitima la democracia al interior de la región. Luego se identifican los mecanismos de participación ciudadana promulgada por la normativa institucional chilena, a través de la Constitución Política de la República de Chile, sus leyes e instructivos presidenciales y los niveles de participación que estos mecanismos alcanzan según su grado de intensidad. Finalmente,

se desarrolla una descripción de los niveles de participación ciudadana¹⁸, individualizados por cada Gobierno Regional, esto aborda la identificación de aquellos mecanismos que cada región ha ejecutado e implementado, que no necesariamente son los promulgados por la normativa legal. Para el análisis del nivel de participación en que se han desarrollado estos mecanismos, se utiliza la Escalera de la Participación de Arnstein, constituye una matriz que analiza los grados de involucramiento a partir de ocho niveles o peldaños, que van desde abajo hacia arriba de acuerdo al mayor nivel de intensidad.

Porcentaje de representación de los consejos regionales

Las elecciones de los consejeros regionales del año 2013, arroja un porcentaje de representatividad en la macro zona norte de un 18.5%, respecto de la población total mayor de 18 años con derecho a voto. La población que efectivamente votó corresponde al 48% del total de la población en edad de votar. Y el porcentaje de representación de los electos respecto al porcentaje de población que votó es de un 38.8%.

Cuadro N°7. Porcentaje de representación en Elección de Consejeros Regionales de la Macrozona Norte

Región	Cantidad Candidatos	Cantidad Candidatos Electos	Total de Votos emitidos	Total de Votos obtenidos por los candidatos Electos	Cantidad Población con derecho a voto (18 años) 2013	% de población que voto	% de representación de los electos / población total	% de representación de electos/ población que voto
			1	2	3	(1)/(3)*100	(2)/(3)*100	(1)/(2)*100
Arica y Parinacota	81	14	70.706	20.672	168.431	42,00%	12,30%	29,20%
Tarapacá	76	14	85.362	35.444	227.393	37,50%	15,60%	41,50%
Antofagasta	86	16	176.637	66.866	437.910	40,30%	15,30%	37,90%
Atacama	67	14	98.908	41.840	219.204	45,10%	19,10%	42,30%
Coquimbo	81	16	258.352	97.339	550.224	47,00%	17,70%	37,70%
Valparaíso	149	28	721.877	286.188	1.356.079	53,20%	21,10%	39,60%
Totales	540	102	1.411.842	548.349	2.959.241	48%	18.5%	38,80%

Fuente: Elaboración propia con información de:

http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/familias/demograficas_vitales.php

<http://www.serve.cl/eleccion-consejeros-regionales-2013-por-circunscripcion-electoral/>

18.- En base a una recolección de antecedentes para la descripción y comparación de los mecanismos y los niveles de participación ciudadana que se desarrollan actualmente en los Gobiernos Regionales de la Macrozona Nortes del país, se ha realizado principalmente a través de una encuesta aplicada por la Unidad de Gestión y Desarrollo Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, a los Secretarios Ejecutivos de Participación Ciudadana de las 15 regiones. A la vez, se revisaron las páginas Web de los seis Gobiernos Regionales de la Macrozona Norte del país: Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo y Valparaíso. La información obtenida fue específicamente a través del link de Mecanismos de Participación Ciudadana del portal de Gobierno Transparente.

El nivel de participación ciudadana en el marco de la normas

El nivel en que se ubican los mecanismos de participación ciudadana, mencionados y detallados en la sección anterior, en particular, aquellos que están proporcionados por la normativa institucional, y que los Gobiernos Regionales están facultados para implementar se describen usando las categorías definidas por Sherry Arnstein. Se sitúan, en el nivel definido como información: el acceso a la información pública (Ley N°20.285, 2008), la cuenta pública del intendente (Ley N°19.175, 1993) y la cuenta pública del presidente del consejo regional (Ley N°20.757, 2014). En el nivel de consulta, encontramos mecanismo promulgados por la ley 20.500 e Instructivo Presidencial (N°008, 2014) y corresponden a la cuenta pública participativa del Intendente, cuenta pública participativa del consejo regional, consultas ciudadanas, consejo de la sociedad civil, audiencias públicas, cabildos ciudadanos territoriales y sectoriales, encuentros de diálogos participativos, plataformas digitales participativas. Finalmente, la categoría poder delegado, no se observa instrumentos en el marco de la normativa que rige a los gobiernos regionales, sin embargo, reconoceremos en esta instancia, el ejercicio del voto del ciudadano.

De acuerdo a lo revisado, los mecanismos considerados por la norma legal, llegan solo al nivel de participación simbólica, el poder delegado se alcanzaría solo cuando el ciudadano ejerce su derecho a voto, en el marco de la elección de sus representantes, en este caso, la elección de los consejeros regionales.

Cuadro N°8 Norma Legal y Niveles de Participación Ciudadana

Marco Legal	Mecanismos de PAC	Niveles de Participación ciudadana							
		No Participación		Participación Simbólica			Poder Ciudadano		
		1	2	3	4	5	6	7	8
Constitución Política de Chile	Representación, Votaciones directas (Artículo 1)							X	
	Acceso a la información (artículo 8)			X					
Convenios Internacionales	Sufragio Universal, Votaciones directas							X	
Ley Orgánica sobre Gobierno Regional	Representación, Votación directa del CORE (artículo 30)							X	
	Cuenta Pública del Intendente (artículo 26)			X					
	Cuenta Pública del CORE (artículo 30 ter-K)			X					
Ley de Transparencia	Acceso a la información (artículo 6)			X					
	Transparencia Activa (Título III, artículo 7)			X					
Ley 20.500 Participación Ciudadana	Acceso a información relevante (artículo 71)			X					
	Cuenta Pública Participativa Intendente (artículo 72)				X				
	Cuenta Pública Participativa CORE (artículo 72)				X				
	Consultas Ciudadanas (artículo 73)				X				
	Consejo de la Sociedad Civil (artículo 74)				X				
Instructivo Presencial N°007	Audiencias Públicas				X				
	Cabildos ciudadanos territoriales y sectoriales				X				
	Encuentros de Diálogos participativos				X				
	Plataformas Digitales participativas				X				

Fuente: Elaboración Propia

Niveles de Participación por Gobierno Regional

Al revisar las distintas normas vigentes en Chile y aplicar el modelo desarrollado por Arnstein, se obtienen los resultados descritos en los cuadros siguientes:

Cuadro N°9 Participación Ciudadana en el Gobierno Regional de Arica y Parinacota

No Participación

Nivel de Terapia: se puede considerar las diversas reuniones con la comunidad, donde se constituyen grupos de ciudadanos y de la sociedad civil, cuyo objetivo es la de levantar demandas y problemas.

Participación Simbólica

Nivel de información: se considera la asistencia a sesiones del consejo regional, instancia donde la ciudadanía toma conocimiento de las decisiones que adopte el consejo regional en materia de inversión de interés de la comunidad; Las audiencias a través de la Ley Lobby (Ley N°20.730), los participantes o beneficiarios de este mecanismo, pueden solicitar una reunión con la autoridad (intendente, consejeros regionales y/o jefes de división del gobierno regional) para tratar materias de interés ciudadano; y también cuenta la información específicamente de la transparencia activa en su link <http://www.gobiernotransparentechile.cl/>. Esto se complementa con reuniones del consejo regional con la comunidad donde se dan a conocer los beneficios que entrega el gobierno regional, en especial, lo que respecta a los fondos concursables para las organizaciones sociales.

La consulta: también es un mecanismo utilizado y la encontramos en la aplicación de la cuenta pública participativa; las audiencias públicas; y los diálogos participativos, estos son mecanismo de diálogo entre la autoridad y la ciudadanía, donde éste último tiene la oportunidad de expresar preocupaciones, demandas y propuestas sobre materias de interés público. Y la autoridad realiza una síntesis y elaborar una respuesta y debe indicar cuales de las observaciones fueron recogidas, especificando los motivos de incorporación o rechazo.

Nivel Agregado: Las áreas de involucramiento que el gobierno regional de Arica y Parinacota contempla en sus mecanismos de participación corresponde a los que hemos denominado como la no participación, también se caracteriza por realizar una participación simbólica, que permite a la ciudadanía tener voz y ser escuchada pero carece de poder para que sus ideas sean tomadas en cuenta.

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta 2015 de la Unidad de Gestión y Desarrollo Regional

Cuadro N°10 Participación Ciudadana en el Gobierno Regional de Tarapacá

Participación Simbólica

Nivel de información: utiliza los mecanismos de acceso a la información relevante y la transparencia activa.

Nivel de Consulta: utiliza herramientas la cuenta pública participativa del intendente y del consejo regional, tiene conformado un consejo de la sociedad civil, realiza audiencias públicas y encuentros de diálogos participativos.

Nivel Agregado: Las áreas de involucramiento y participación de la ciudadanía alcanza considera preferentemente la participación simbólica. Cabe destacar que en junio de 2016 el gobierno regional constituyó la Mesa Regional para Participación Ciudadana, que tiene como objetivo la elaboración del Reglamento de participación ciudadana y la posterior presentación a las organizaciones sociales, Consejos de la Sociedad Civil y comunidad en general.

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta 2015 de la Unidad de Gestión y Desarrollo Regional

Cuadro N°11 Participación Ciudadana en el Gobierno Regional de Antofagasta

Participación Simbólica

Nivel de información: cuenta con experiencias de difusión de las sesiones del pleno del consejo regional y la cuenta pública del intendente, junto con ello, entrega información a través de la página web institucional.

Nivel Agregado: El gobierno regional¹⁹ utiliza medios de participación simbólica

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta 2015 de la Unidad de Gestión y Desarrollo Regional

Cuadro N°12 Participación Ciudadana en el Gobierno Regional de Atacama

Participación Simbólica

Nivel de información: considera la cuenta pública de manera participativa tanto del intendente como del consejo regional, aquí la autoridad entrega al ciudadano la información relevante respecto a su gestión; también cumple con la normativa de transparencia indicada en la ley 20.285 con el Acceso a la Información Relevante y la Transparencia Activa, pone a disposición de los ciudadanos la información de los actos y documentos relacionados con su gestión, como las actas de sesión del Consejo Regional, a través de la página web institucional.

Nivel de consulta: ha implementado el Consejo de la Sociedad Civil y diálogos participativos.

Nivel agregado: el gobierno regional, utiliza una variada gama de instrumentos y mecanismos de participación simbólica.

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta 2015 de la Unidad de Gestión y Desarrollo Regional

Cuadro N°13 Participación Ciudadana en el Gobierno Regional de Coquimbo

No Participación

Nivel de Terapia: los Talleres de socialización, donde sociabiliza con la comunidad los diseños de proyectos y/o estudios que sean pertinentes y acordes con las localidades.

Participación Simbólica

Nivel de información: cumple con la normativa de transparencia activa, también pone a disposición de los ciudadanos la información relevante, publica las sesiones del Consejo Regional. También cuenta con mecanismos como los Talleres de Educación Cívica, cuyo objetivo es la de orientar a la ciudadanía respecto de la institucionalidad y los roles que esta cumple al interior de la región, los Fondos Concursables, que entregan información sobre la oferta gubernamental existente, capacitaciones, postulaciones y evaluación de resultados, Gestión de Inversiones, Buzón ciudadano.

Nivel de consulta: el ejecutivo del gobierno regional como el consejo regional realizan su cuenta pública de manera participativa, lo que implica que la ciudadanía puede ejercer el derecho a opinión respecto a la gestión de la autoridad, por otra parte, tiene constituido el Consejo de la Sociedad Civil, que se desempeña en tres instancias de participación de la sociedad civil: Mesa Regional de Desarrollo Rural Campesino, Comisión de Uso de Bordo Costero y el Comité Urbano Regional, en los que se analiza y consulta respecto a los temas Rurales, Bordo Costero y Zonas Urbanas respectivamente.

Poder Ciudadano

Nivel de co-participación: la implementación de los instrumentos de planificación, ha permitido conformar modelos de gobernanza mixtos, tales como, la mesa regional de desarrollo rural campesino y comisión regional de uso del borde costero, en estos mecanismos aseguran la participación ciudadana a través de la incorporación de los actores relevantes y representantes de las organizaciones de los sectores de interés, generando espacios de análisis, discusión, desarrollo y seguimiento de propuestas.

Nivel agregado: este Gobierno Regional al implementar mecanismos que alcanzan el sexto peldaño de la escalera de participación ciudadana en estudio, la Coparticipación, se acerca al área de participación de Poder Ciudadano, donde hay acuerdos, se comparten las responsabilidades en la formulación de propuestas y toma de decisiones, habitualmente a través de comités conjuntos o mixtos, comisiones de planeamiento. Sin embargo, el poder de decisión final, sigue permaneciendo en las autoridades y órganos representativos.

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta 2015 de la Unidad de Gestión y Desarrollo Regional

19.- Se debe considerar que la región sólo se cuenta con información publicada en la página web del Gobierno Regional (esta región no contestó encuesta y el link de transparencia activa no cuenta con información específica de los mecanismos de participación ciudadana)

Cuadro N°14 Participación Ciudadana en el Gobierno Regional de Valparaíso**Participación Simbólica**

Nivel Información: considera instrumentos como, la transparencia activa y acceso a la información relevante; también está la publicación de las sesiones del consejo regional, tanto las sesiones ordinarias como las extraordinarias del consejo; se difunde el programa público de Inversión, junto con otros instrumentos de difusión donde el Intendente, entrega información sistematizada a la comunidad acerca de la inversión pública a efectuarse en la región tanto sectorial como del gobierno regional.

Nivel de Consulta: se ha implementado la cuenta pública participativa del intendente.

Nivel agregado: el gobierno regional alcanza un nivel de participación simbólico.

Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta 2015 de la Unidad de Gestión y Desarrollo Regional.

Un resumen de los instrumentos y mecanismo identificados en los distintos gobiernos regionales, se muestran en el cuadro N° 15. La distribución de la mayoría de las acciones de participación ciudadana se encasillan en lo que hemos denominado como participación simbólica. Sin embargo es necesario destacar, el gobierno regional de Coquimbo que considera la co-participación, como un instrumento de gestión y de participación de la ciudadanía. En el marco de la aplicación de los instrumentos de planificación (política regional de desarrollo rural y campesino y la zonificación del uso del borde costero de la región de Coquimbo).

Cuadro N°15 Niveles de Participación Ciudadana en la Macrozona Norte

Nivel de Participación	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso
8 Control Ciudadano	Poder Ciudadano					
7 Poder delegado						
6 Co-participación					- Elaboración de Instrumentos de Planificación. - Mesa Regional de Desarrollo Rural Campesino. - Comisión Regional de Uso del Bordo Costero.	
5 Apaciguamiento	Participación Simbólica					
4 Consulta		- Cuenta Pública Participativa Intendente - Cuenta Pública del CORE - Consejo de la Sociedad Civil - Audiencias Públicas - Encuentros de Diálogos participativos	- Cuenta Pública Participativa Intendente - Cuenta Pública del CORE - Consejo de la Sociedad Civil	- Consejo de la Sociedad Civil - Encuentros de Diálogos participativos	- Cuenta Pública Participativa Intendente - Cuenta Pública del CORE - Consejo de la Sociedad Civil	- Cuenta Pública Participativa Intendente
3 Información		- Transparencia Activa - Acceso a información relevante - Asistencia a Sesiones del Consejo Regional - Las Audiencias a través de la Ley Lobby	- Cuenta Pública Regional - Difusión de Sesiones del Consejo Regional	- Transparencia Activa - Acceso a información relevante - Cuenta Pública Participativa Intendente - Cuenta Pública del CORE - Publicación de las Sesiones del Consejo Regional	- Transparencia Activa - Publicación de las Sesiones del Consejo Regional - Acceso a información relevante - Los Talleres de Educación Cívica - Fondos Concursables - Gestión de Inversiones - Buzón ciudadano	- Transparencia Activa - Acceso a información relevante - Publicación de las Sesiones del Consejo Regional - Programa Público de Inversión
2 Terapia	No Participación	- Charlas con Organizaciones que participan del proceso Concursables			- Talleres de socialización	
1 Manipulación						

Fuente: Encuesta realizada por la Unidad de Gestión y Desarrollo Regional, SUBDERE Revisión de sitios web de las seis regiones de la Macrozona Norte. Ambas fuentes

CONCLUSIONES

En el ámbito de la representación, el año 2013 se produce la elección de los Consejeros Regionales, con ello, se ha modificado las características de la representación, pasando de una representación de segundo orden (en base al colegio electoral conformado por concejales) a uno de representación directa de la ciudadanía. El porcentaje de representatividad en esta nueva condición, respecto de la población total en edad de votar, es de un 18.5%, considerando que el porcentaje que votó es de un 48%. Y el porcentaje de representación de los electos respecto al porcentaje de población que votó es de un 38.8%.

Al comparar los mecanismos de participación ciudadana definidos por la normativa institucional del país, con los niveles de participación, se visualiza que la mayoría de estos mecanismos se dan en los niveles de Información y Consulta, de acuerdo al modelo utilizado esta área corresponde a una "Participación Simbólica". En el caso de «la información», por proveer a los ciudadanos y grupos sociales de información objetiva respecto sus derechos y responsabilidades, aquí se establece una relación unidireccional, entre autoridad y ciudadano, sin un canal para la réplica y los comentarios, ni poder alguno para negociar. En el caso de «la consulta», es un espacio para invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones, no se ofrece ninguna seguridad de que sus preocupaciones e ideas serán tenidas en cuenta por lo que sigue siendo, según la autora, un ritual superficial, de pura apariencia. Pero finalmente, esta área de «participación simbólica, carece de poder para que las ideas y propuesta de los ciudadanos sean tomadas en cuenta en los asuntos públicos de los Gobiernos Regionales». Los mecanismos más utilizados son, la cuenta pública participativa; información tanto de la ley de transparencia como de la información relevante que dice relación con la gestión del Gobierno Regional y la creación de los Consejos de la Sociedad Civil, que aún no se han constituido en la totalidad de las regiones.

De la revisión realizada, se puede destacar el gobierno regional de Coquimbo, que cuenta con nueve mecanismos de participación, tres de ellos alcanzan un nivel de Co-participación, es decir, se acuerda compartir las responsabilidades de formulación de propuestas y toma de decisiones, habitualmente con la forma de comités conjuntos o mixtos, comisiones de planeamiento, y mecanismos para resolver impasses entre ciudadanos y autoridades, en este caso este nivel de participación se da en la elaboración de instrumentos de planificación, mesas regional de desarrollo rural campesino y en la comisión regional del uso del borde costero.

Se puede mencionar, como experiencias de participación ciudadana, la conformación de la mesa regional de participación ciudadana del Gobierno Regional de Tarapacá y por parte de los gobiernos regionales de Tarapacá, Atacama y Coquimbo la creación del consejo regional de la sociedad civil.

En términos generales, se puede señalar que el marco institucional que faculta a los gobiernos regionales para considerar la participación ciudadana en sus procesos de toma de decisiones, promueven preferentemente una participación del tipo simbólico, con excepción de la elección de los consejeros regionales. También, se puede observar que los gobiernos regionales de la Macro zona norte, aplican las normas en sus variantes mínimas y no innovan en la gestión de la participación ciudadana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNSTEIN, S. (1969), "A ladder of citizen participation", Journal of American Planning, Vol. 35, N° 4, pp. 216-224, en p. 216, disponible en: http://www.historyofsocialwork.org/1969_ENG_Ladderofparticipation/1969,%20Arnstein,%20ladder%20of%20participation,%20original%20text%20OCR%20C.pdf [acc. 25/06/14].

BOBBIO, N. (2001), *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

CEPAL, Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, CEPAL-Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, Enero 2007, p. 91. En Mariano Ferrero.

CUNILL, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

CUNILL, N. (1999). "La reinención de los servicios sociales en América Latina: algunas lecciones de la Rcionna ' Democracia N° /3, febrero.

SARTORI, G. (1992) Elementos de teoría política, Alianza Editorial, Madrid. p. 230

GUILLEN, A., SÄENZ, K., BADII, M. H., & CASTILLO, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana (Origin, space and levels of participation). Daena: International Journal of Good Conscience, 4(1), 179-193.

IAP2, Spectrum of Public Participation, International Association for Public Participation, 2007, citado en: Karsten, Andreas, Participation Models..., op. cit., p. 25.

Karel Vasak, 1979, Instituto Internacional de Derechos Humanos en Estrasburgo, Francia Propuesta en.

Mapa de las organizaciones de la sociedad civil 2015, Primer informe de resultados del proyecto Sociedad en Acción, Enero 2016.

FERRERO M., HOEHN M., RIVERA F. - *Participación Ciudadana - Marco Teórico*, Asesoría Parlamentaria BCN. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del

Congreso Nacional. (2014). Serie Estudios N° 08-14, Disponible en internet: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21194/1/96771_Estudio-08_14-Participacion-Ciudadana-Final.pdf

MATEOS, A. (2009). *Ciudadanos y participación política*. Recuperado el Noviembre de. Disponible en internet: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/ciudadanosyparticipacion.pdf>

MERINO, M. (1995). La Participación Ciudadana en La Democracia. Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de La Cultura Democrática N°4, México D.F. Cuarta Edición 2001. Formato html, Disponible en Internet: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=499>

MILBRATH, LESTER W. Y GOEL, M.L. Political participation. How and why do people get involved in politics? Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 1977.

Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales, Criterios y Orientaciones para la Implementación de Mecanismos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, <http://participemos.gob.cl/wp-content/uploads/2016/03/Criterios-y-Orientaciones-para-la-Implementaci%C2%A6n-de-Mecanismos-de-PAC-2.pdf>

OECD, Citizens as Partners – Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, 2001, citado en: Karsten, Andreas, Participation Models..., op. cit., p. 9.

PNUD, Auditoría a La Democracia, Más y mejor democracia para un Chile inclusivo, marzo de 2014.

DAHL, R. (1989) *La Poliarquía; 1: Democratización y oposición pública*, Pág. 15, Tecnos. Madrid, 1989.

VERBA, S. NORMAN H. NIE Y JAE-ON KIN, Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison, University of Chicago Press, Chicago, 1978.

El Ser y Hacer Política de las Mujeres en Chile

Teresa Valdés Echenique²⁰

RESUMEN

La historia revela que en Chile las mujeres han actuado y ejercido poder social desde hace décadas, pero que el poder institucionalizado les ha sido esquivo. Más aún, el sistema y la cultura política han producido y reproducido, han alimentado y se han alimentado de una organización social donde la división sexual del trabajo –mujer reproductora y hombre productor– configura normas, identidades e instituciones que estereotipan y discriminan a las mujeres (Astelarra 1990), afectando sus posibilidades de ejercicio ciudadano y de negociación con otros actores sociales. De allí que las persistentes inequidades que afectan a las mujeres se reflejen también en los espacios políticos y en la subrepresentación femenina en los principales espacios de poder y de toma de decisiones.

El hacer política de las mujeres chilenas como actor colectivo, surge tempranamente desde lo social en la búsqueda de una mejor calidad de vida, y se politiza en las luchas por un orden más justo e igualitario. Nace en la exclusión social y política, logra el derecho a sufragio y progresivamente se inserta en la política institucional, incorpora su agenda en las políticas públicas tras su acción fundamental en la lucha contra la dictadura (1973–1990) y sorprende al país y el mundo con la elección –y posterior reelección– de Michelle Bachelet a la Presidencia de la República, que rompe el imaginario político tradicional y abre las puertas a las mujeres y otros sectores sociales. Aumenta, así, la presencia de mujeres en cargos de toma de decisiones y de representación, tanto a nivel nacional como regional. No obstante, para ser y hacer política en Chile todavía las mujeres lo hacen contracorriente y son sometidas a permanentes prácticas de sexismo, discriminación, y exclusión.

La discriminación de las mujeres en la política institucional, además de afectarlas como personas, provoca dos fenómenos: por un lado, sienten que sus intereses y demandas no son consideradas por quienes dicen representarlas y, por otro lado, pierden interés en participar, al percibir una gran distancia de la política y de quienes son sus actores (Grupo Iniciativa Mujeres 2002).

20.– Socióloga chilena, feminista y luchadora por los derechos humanos de las mujeres, profesora, investigadora, especialista en estudios de género. Desde 1983 integrante activa y dirigente del movimiento de mujeres, forma parte del Observatorio de Género y Equidad (www.observatoriogeneroyequidad.cl).

Al mismo tiempo, la baja presencia y la subrepresentación de las mujeres en política ilustran y sintetizan el sexismo y el grado de discriminación de género existentes en la sociedad, y constituyen una medida de nuestro subdesarrollo.

INTRODUCCIÓN

El acceso y ejercicio de poder permite construir el orden social deseado y/o introducir cambios en el existente. La historia revela que en Chile las mujeres han actuado y ejercido poder social desde hace décadas, pero que el poder institucionalizado les ha sido esquivo. Más aún, el sistema y la cultura política han producido y reproducido, han alimentado y se han alimentado de una organización social donde la división sexual del trabajo –mujer reproductora y hombre productor– configura normas, identidades e instituciones que estereotipan y discriminan a las mujeres (Astelarra 1990), afectando sus posibilidades de ejercicio ciudadano y de negociación con otros actores sociales. De allí que las persistentes inequidades que afectan a las mujeres se reflejen también en los espacios políticos y en la subrepresentación femenina en los principales espacios de poder y de toma de decisiones.

Aun cuando las mujeres –más de la mitad de la población– han demostrado sus capacidades de liderazgo social, con la Presidenta Bachelet como máximo exponente, dos veces elegida a la más alta magistratura, los estereotipos tradicionales que definen lo femenino y lo masculino permanecen y refuerzan la tendencia a que las decisiones políticas sean predominantemente una tarea de los hombres. Históricamente han sido y siguen siendo los hombres los que mayoritariamente acceden a las posiciones de mayor jerarquía y decisión, mientras que para las mujeres, tanto el acceso como la permanencia en dichos cargos siguen siendo precarios. La baja presencia y la subrepresentación de las mujeres en estas instancias ilustran y sintetizan el sexismo y el grado de discriminación de género existentes en la sociedad, y constituyen una medida de nuestro subdesarrollo.

En este texto presento un recorrido, a trazos gruesos, del hacer política de las mujeres chilenas como actor colectivo, que surge de lo social, en la búsqueda de una mejor calidad de vida, y que se politiza en las luchas por un orden más justo e igualitario. Es una lucha que nace en medio de la exclusión social y política y que progresivamente logra avanzar hacia la política institucional, sin abandonar la acción social en esferas y espacios propios que nutren la acción política y hacen posible la extensión de derechos. La elección de la Presidenta Bachelet condensa las luchas de miles de chilenas, marca un antes y un después al romper el imaginario político tradicional y abrir las puertas a las mujeres y otros sectores sociales. Las cifras así lo revelan y la mayor presencia de mujeres en cargos de toma de decisiones y de representación, tanto a nivel nacional como regional. No obstante, para ser y hacer política en Chile todavía las mujeres lo hacen contracorriente y son sometidas a permanentes prácticas de sexismo, discriminación, y exclusión.

Haciendo Política desde la Exclusión Política y Social

La acción colectiva de mujeres en Chile se remonta al siglo XIX, una acción destinada a obtener derechos –en tanto integrantes de la comunidad política– desde una condición de exclusión y subordinación. Es una acción que coincide con la expansión de las ideas liberales, socialistas y anarquistas europeas, cuando más mujeres acceden a la educación, participan en el mundo laboral y proliferan organizaciones en diversos ámbitos y sectores.

En efecto, en 1872 y 1876 dos educadoras visionarias promovieron y lograron en 1877, que el Ministro de Instrucción Pública, don Miguel Luis Amunátegui, aprobara un decreto que autorizaba a las mujeres a rendir exámenes válidos, que las habilitaban para postular a la Universidad y obtener títulos profesionales. Ello permitió un acceso paulatino de mujeres a la formación académica y profesional y el surgimiento de notables líderes que asumirían posteriormente la lucha por la ampliación de los derechos femeninos.

Poco después, en las salitreras del norte grande, a comienzos del siglo XX florecieron los Centros Belén de Zárraga, pequeñas organizaciones que buscaban, entre otros objetivos, “liberar a la mujer del fanatismo religioso católico”, la “opresión masculina” y, especialmente, crearle conciencia sobre su responsabilidad social. Sus integrantes lucharon junto a los obreros contra la carestía de la vida, por el derecho al descanso dominical, realizaron campañas contra el alcoholismo y divulgaron las ideas de la emancipación de la mujer.

Paralelamente, mujeres de pueblo que se incorporaron al trabajo asalariado en las nacientes industrias de ese período –las llamadas “rotas fabricanas”– también crearon organizaciones propias: sociedades obreras de resistencia, de socorros mutuos y asociaciones y, en 1920, la Federación Unión Obrera Femenina. Demandaban la reglamentación de las horas de trabajo, la abolición de los trabajos nocturnos, el descanso dominical, remuneraciones justas y facilidades para acceder a la instrucción. Realizaron huelgas y campañas al unísono con las organizaciones de obreros.

Otros sectores de mujeres participaron en las luchas por mejorar sus condiciones de vida y particularmente por el acceso a una vivienda digna. Entre 1914 y 1925 fueron activas en las huelgas de arriendos y en la conformación del “Comité pro Abaratamiento e Higienización de las Habitaciones” (1921) (Espinoza 1988).

Mujeres de sectores medios y altos crearon organizaciones con fines culturales y benéficos, algunas de las cuales evolucionaron hacia la reivindicación por la ciudadanía política. A partir de su influencia en la Sección Joven del Partido Conservador lograron que en 1917, ese partido presentara el primer proyecto de ley para conceder a las mujeres el derecho a voto, demanda que ya había sido formulada en 1875 por un grupo de mujeres en la ciudad de San Felipe que quisieron inscribirse en los registros electorales amparadas en que la ley no lo prohibía explícitamente, pero que, en esa oportunidad, sólo logró una prohibición expresa al sufragio femenino.

En 1919 el Círculo de Lectura dio origen al Consejo Nacional de Mujeres, una de cuyas iniciativas culminantes fue la presentación, en 1922, de un proyecto de ley sobre derechos civiles y políticos de la mujer, sugiriendo que un primer paso podría ser la obtención del derecho a sufragio en las elecciones municipales. Ese año algunas líderes crearon el Partido Cívico Femenino que pretendía el reconocimiento de los derechos sociales, económicos, políticos y legales de las mujeres. En 1924 nació el Partido Demócrata Femenino que se abocó a la lucha por los derechos políticos de las mujeres, redactó un proyecto de ley que presentó a la Junta de Gobierno en el poder y propuso la integración de mujeres en la Comisión Consultiva de la Asamblea Constituyente que elaboraría la nueva Constitución Política del Estado (Kirkwood 1986; Gaviola y otras 1986; Veneros 2004).

En 1925, si bien las mujeres organizadas no lograron todo lo demandado, la Junta de Gobierno modificó la legislación existente sobre derechos civiles de las mujeres²¹. Obtuvieron así importantes derechos que mejoraron su condición, especialmente cuando estaban casadas, pero no lograron la ciudadanía política.

Conquistar la Ciudadanía Política

La lucha por el sufragio, que debía ser “otorgado” por el poder político, es decir, por varones, duró más de 50 años considerando la acción de mujeres en San Felipe en 1875. En 1931 lograron el voto en las elecciones municipales –“la casa grande”, donde podían aprender de política...–, ejercido por primera vez en 1935. Nació entonces el Movimiento pro Emancipación de la Mujer Chilena (MEMCH) que sumó a mujeres de distintos sectores y condiciones sociales y que tuvo filiales a lo largo de todo el país. Esa lucha en torno a la demanda por el sufragio, articuló otros derechos que hicieron visible graves déficits de ciudadanía para las mujeres: derechos económicos y sociales, ligados a la calidad de vida y a la condición de las mujeres trabajadoras (MEMCH 1983; Antezana-Pernet 1997). Casi diez años más tarde, en 1944, numerosas organizaciones femeninas se coordinaron en la Federación Chilena de Instituciones Femeninas (FECHIF) para luchar por la ciudadanía completa, por la participación de las mujeres y la eliminación de toda discriminación sexual. Desde allí organizaron campañas por el abaratamiento de la vida y por el control de precios, se articularon iniciativas sociales y políticas, como fue el Partido Femenino Chileno, creado en 1946. Fue un movimiento que alcanzó sus mayores niveles de coordinación y visibilidad en 1947, fue transversal socialmente y pluralista en lo ideológico, masivo y con visibilidad pública.

21.- Se estableció que la patria potestad correspondía a la madre en las mismas condiciones que al padre cuando éste moría o desaparecía de la familia. La mujer divorciada (por causa del marido) conservaba la patria potestad de los hijos que estaban a su cargo. La mujer pudo ser tutora o curadora –con autorización del marido si era casada–, pudo ser testigo y, si se encontraba casada bajo el régimen de propiedad de separación de bienes, podía administrar aquellos bienes que fueran fruto de su trabajo personal. La mujer casada pudo dedicarse libremente a cualquier oficio, profesión o industria a menos que el juez –a petición del marido– lo prohibiera.

El debate en torno al sufragio femenino hizo visibles todos los miedos de las élites políticas, reductos masculinos, de derecha, centro e izquierda frente a la incorporación de las mujeres a la política institucional. Resultaba muy amenazante que dejaran su rol exclusivo de madres, esposas, hijas y hermanas, y en la izquierda temían que pudieran votar en bloque por la derecha (Gaviola y otras 1986; Veneros 2004).

La obtención de la ciudadanía abrió a las mujeres las puertas a la política institucional. No obstante, su ingreso no fue automático y varió entre los diferentes poderes del Estado. En 1950 Inés Enríquez Frodden asumió la Intendencia de Concepción, y en 1951 fue elegida la primera mujer diputada; en 1953 fue elegida la primera senadora, María de la Cruz, presidenta del Partido Femenino Chileno, con una votación mayoritariamente femenina (51% de los votos) y en 1952, por primera vez fue designada Ministra una mujer, Adriana Olguín de Baltra, en el Ministerio de Justicia. En el poder judicial su ingreso fue más temprano, sin embargo, la Corte Suprema les estuvo vedada hasta el año 2001, cuando María Antonia Morales juró como ministra, y la magistrada Mónica Maldonado como fiscal, tras 171 años de existencia institucional.

Al acceder las mujeres a la institucionalidad política se iniciaron las dificultades en esa arena. María de la Cruz, primera mujer senadora fue acusada por sus colegas, al poco tiempo de haber asumido, de estar involucrada en un contrabando de relojes, y de compromisos ideológicos con el justicialismo argentino. Fue desaforada por la mayoría de los senadores –todos varones–, desestimándose la recomendación en contra de la Comisión parlamentaria que había investigado. Perdió así el escaño parlamentario. El impacto de este hecho entre las mujeres, que habían luchado por el voto, fue enorme y se apagaron las organizaciones que habían dado visibilidad a la acción política femenina (Kirkwood 1986).

Las mujeres más persistentes en su esfuerzo de participación política se incorporaron a los partidos tradicionales. A través de su trabajo mostraron respaldo y poder electoral, alcanzando una presencia importante en el Parlamento bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964–1970), con 14 diputadas entre 150 escaños. Lograron la aprobación de leyes de gran trascendencia para las mujeres, como la Ley de Salas Cunas y Jardines Infantiles, gracias a las alianzas entre mujeres parlamentarias de todos los partidos (Democracia Cristiana, Partidos Socialista, Radical y Comunista). También ganaron elecciones como alcaldesas y regidoras, confirmando su apoyo en las urnas. Asimismo, aumentaron su participación como funcionarias y profesionales en Ministerios y en el poder judicial.

En el mundo popular, en la década del 40 se inició el proceso de ocupación de terrenos con la movilización organizada de grupos populares que hasta entonces había actuado individualmente dando origen a las llamadas poblaciones “callampas”, que crecían en los intersticios de la ciudad. Año a año aumentaron las ocupaciones de terrenos baldíos. La participación de mujeres fue siempre muy activa en estas acciones, incluso fue frecuente que, en su grupo familiar, ellas tomaran la iniciativa de sumarse a estas movilizaciones, seguidas después por su pareja. Estas mujeres reivindicaban el derecho a la vivienda, a un sitio donde establecerse con sus familias y mejorar así su calidad de vida (Valdés y Weinstein 1993).

También desde entonces, venían surgiendo organizaciones comunitarias femeninas, los centros de madres, que resultaron de la acción social de iglesias, instituciones de beneficencia, partidos políticos y la acción de las Primeras Damas. Miles de mujeres salieron del encierro doméstico a aprender oficios y a desarrollarse como personas (Valdés y Weinstein 1993). Bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva, en 1968, se promulgó la ley N°16.880 de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, que dio estatuto jurídico a estos centros de madres, que serían una verdadera escuela de participación para miles de mujeres y que con el correr del tiempo llegarían a ser dirigentes de base de gran importancia en sus comunidades. Posteriormente, muchos centros se incorporaron a la lucha política que se desarrolló hasta 1973, siendo reconocidos como instancias legítimas de participación social, desde donde formularon reivindicaciones y demandas ligadas a sus condiciones de vida. También se transformaron en pequeños centros de capacitación y producción, permitiendo a las mujeres generar ingresos para su familia.

El incremento de la participación social y política de las mujeres se reflejó claramente en las elecciones: su presencia se incrementó desde un 19,8% del electorado en 1947, con 109.199 votantes en las elecciones municipales de ese año, al 48,9% en 1973, con 1.803.991 mujeres votantes. Para las elecciones de diputados de 1973 ya había entrado en vigencia la reforma a la ley electoral que rebajaba a 18 años la edad para votar y permitía el voto de los/as analfabetos/as (Valdés y Gomáriz 1991).

Acción Política de Mujeres Bajo la Dictadura Militar

Desde fines de 1973 fueron surgiendo organizaciones de mujeres ligadas, en primer término, a las violaciones de los derechos humanos: las agrupaciones de familiares de víctimas de la represión y organizaciones de apoyo a las mismas, y también grupos ligados a la sobrevivencia. Partiendo por los comedores infantiles y los talleres productivos hasta las ollas comunes, comités de abastecimiento y “comprando juntos”, grupos de salud, comités de deudores habitacionales y tantas otras organizaciones integradas mayoritaria o exclusivamente por mujeres y se mantuvieron hasta después de terminada la dictadura.

Se organizaron también mujeres trabajadoras en el Departamento Femenino de la Coordinadora Nacional Sindical que comenzaron a buscar la articulación con mujeres de otros sectores sociales. Al mismo tiempo, algunos partidos políticos de oposición, que actuaban en la clandestinidad, crearon organizaciones de mujeres que multiplicaron las actividades de pequeños grupos en distintos sectores sociales.

En 1977 nació el primer grupo que se declaró feminista y paulatinamente fueron ampliándose los grupos que pusieron en tela de juicio, no sólo la dictadura militar, sino la organización machista de la sociedad y su expresión en el autoritarismo en la familia y la pareja y los roles tradicionales asignados a mujeres y hombres. Se integraron al movimiento internacional, desde 1981 participaron en los Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe, en los que estrecharon lazos y compartieron análisis y propuestas políticas con feministas de toda la región.

Se desarrolla entonces una fuerte crítica a las formas de hacer política y a los partidos como ámbitos masculinos que dejaban a la mayoría de las mujeres en tareas secundarias y/o decorativas. Pero la ausencia de hombres dirigentes, resultante de la represión ejercida por la dictadura, unida a la mayor dificultad para reprimir a mujeres, llevó a numerosas mujeres al liderazgo político y social. Asimismo, la proscripción de los partidos políticos abrió un gran espacio para los movimientos y organizaciones sociales –liderados en muchos casos por mujeres– y permitió el fortalecimiento de nuevas vocerías y las alianzas entre sectores y grupos que, en el período 70-73, habían sido opositores y rivales políticos. Resurgió el feminismo como movimiento social y político, ligado a la lucha por la democracia y los derechos humanos.

En los años '80 fueron construyendo una "agenda" de acción política que unificaba a las mujeres en objetivos, aspiraciones y prioridades comunes. Bajo el lema "Democracia en el país y en la casa" demandaron la extensión de la democracia. Se coordinaron en dos importantes instancias de coordinación y convocaron importantes marchas y acciones. Demostraron así que era posible trabajar en forma unitaria entre quienes se oponían a la dictadura y a Pinochet²².

También en regiones grupos de mujeres se articularon y promovieron acciones por la reconstrucción democrática. En Arica, Copiapó, San Antonio, Valparaíso, Concepción, cientos de mujeres se integraron al movimiento opositor, a las protestas nacionales y estrecharon lazos en la defensa de los derechos humanos (Palestro 1991; Gaviola, Largo y Palestro 1994).

Estas organizaciones de mujeres trabajaron por el plebiscito de 1988: ganar fue una meta para la que se trabajó a conciencia, porque aparecía como el sector más vulnerable a las amenazas y presiones de la dictadura. Fue vivido como un triunfo personal y colectivo.

Tras el triunfo del NO en el Plebiscito del 5 de octubre de 1988, mujeres de distintas organizaciones y sectores crearon la Concertación Nacional de Mujeres por la Democracia, como instancia política y social, autónoma de los partidos. A través de subcomisiones temáticas formadas por profesionales, especialistas en las distintas materias, muchas de ellas activistas y dirigentes del movimiento de mujeres, elaboraron propuestas de acción gubernamental para el mejoramiento de la condición femenina. Los informes emanados de estas subcomisiones (Montencino y Rossetti, 1990) fueron el principal insumo para las propuestas definitivas que fueron integradas al programa de gobierno del candidato Patricio Aylwin.

22.- Estas articulaciones llegaron a convocar a miles de mujeres para reunirse en espacios cerrados, como el Teatro Caupolicán (29 de diciembre de 1983), o en las calles de Santiago. De gran impacto fueron las marchas y manifestaciones masivas convocadas por Mujeres por la Vida a contar de 1984 ("Somos +", la Jornada por la Democracia (1986), la conmemoración del Día Internacional de la Mujer desde 1986 en adelante, entre otras) y que reunieron al movimiento amplio de mujeres.

Esto fue posible porque el movimiento de mujeres contaba con conocimientos y había consolidado una capa de profesionales en organizaciones, ONG y centros de estudios especializados que buscaba caminos para el cambio de la condición femenina desde sus especialidades, es decir, con recursos técnicos y profesionales para materializar las propuestas. Pero también existía articulación con mujeres de partidos políticos. La acción política del movimiento de mujeres creó lazos de confianza con las mujeres de partidos que facilitarían la posterior conformación del equipo de gobierno y la puesta en práctica de las propuestas elaboradas. Esto permitió que la agenda construida se integrara en sus aspectos centrales al Programa de gobierno (Valdés 1993).

Acción Política en la Transición Democrática: Institucionalización de Políticas de Igualdad y Exclusión de las Decisiones Sobre el Modelo de Transición

La instalación del gobierno democrático y su agenda constituyó una oportunidad privilegiada para la acción y la agenda política de las mujeres organizadas. De hecho, lograron la incorporación de propuestas de políticas públicas destinadas a terminar con la discriminación y de impulsar la igualdad de oportunidades. A contar del gobierno de Aylwin y desde la creación del Servicio Nacional de la Mujer (Ley 19.023 del 3 de enero de 1991) se han impulsado importantes modificaciones legales para asegurar la igualdad de las mujeres ante la ley, además de políticas y programas en distintos ámbitos destinados a reducir o superar la discriminación. La agenda de nuevos temas fue aportada en gran medida por el movimiento de mujeres y por el movimiento feminista: familia, filiación, divorcio, violencia doméstica, salud reproductiva, etc.

Pero la participación de mujeres en el nuevo gobierno se restringió a los temas de su agenda específica, quedando excluidas de las decisiones sobre el tipo de democracia y el modelo de transición que se pondría en marcha, y del diseño del gabinete: sólo hombres fueron designados ministros, a pesar de la contribución de miles de mujeres a la recuperación de la democracia y de la existencia de líderes y profesionales expertas en distintas materias. Recién cuando se creó el SERNAM asumió su Directora con rango de Ministra.

Al mismo tiempo, la participación de mujeres del movimiento fue en calidad de expertas y de técnicas en los distintos temas, no como actrices políticas. Ello resultó una estrategia adecuada en el difícil contexto de invisibilidad de las mujeres ante las dirigencias de los partidos y considerando la alta competitividad que se había generado en el espacio político público en ese momento histórico, porque otorgaba credibilidad y valor a las propuestas, facilitando su integración al Programa de Gobierno.

Los partidos políticos de la Concertación de Partidos por la Democracia, a pesar de exhibir un discurso “moderno” respecto de la participación femenina, además de una elevada militancia de mujeres, retomaron las históricas prácticas discriminatorias hacia ellas. Algunas mujeres han accedido a cargos directivos al interior de los partidos, excepcionalmente los han presidido en los últimos años, si bien varios de ellos han incorporado normativas de acción afirmativa. El discurso de los partidos políticos para

superar la condición discriminatoria de las mujeres no ha alterado la posición secundaria del conjunto de ellas, si bien se percibe una creciente incorporación y visibilidad de mujeres individuales en el espacio público nacional.

Muchas mujeres que venían del movimiento social se incorporaron al SERNAM y otros organismos de gobierno, pero al asumir tareas de gobierno dejaron de lado su rol político en relación al movimiento y se empoderaron como expertas. Se consolidó un vínculo con las ONGs y centros académicos ceñido a lo técnico y despojado de su carácter político. Sin embargo, la incorporación de feministas y mujeres del movimiento al gobierno permitió la articulación de un “triángulo de empoderamiento”, formado por mujeres feministas militantes de partidos que estaban en el Gobierno, en el Parlamento, de ONGs y organizaciones (Lycklama, Vargas y Wieringa 1996). Ello permitió avanzar en numerosos temas y ante la necesidad de formular políticas y programas específicos para mujeres y para la igualdad, lo técnico adquirió más fuerza.

No obstante, desde el gobierno de Patricio Aylwin, se hicieron visibles tensiones ideológicas entre distintos sectores de la Concertación de Partidos por la Democracia en relación a las reformas legales y la institucionalización de políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres. La propia creación del SERNAM estuvo marcada por tensiones de carácter político e ideológico: ¿cuál debía ser el lugar de las mujeres? ¿Cuánta igualdad se debía buscar? Se debatió sobre los roles de las mujeres, la igualdad de las mujeres y la promoción de la familia, el carácter del organismo, entre otros. Quedó definido como un organismo coordinador de políticas, sin atribuciones para ejecutar políticas y programas, salvo en su modalidad piloto para ser traspasados a otros ejecutores posteriormente, en el contexto político de la “democracia de los acuerdos”.

La propia noción de “género” debió transitar un largo recorrido para ser asumida por todo el gobierno. El reconocimiento de las mujeres como sujetos políticos autónomos versus la concepción naturalizada de las mujeres “sujetadas” en sus roles en la familia –su lugar privilegiado en la sociedad– está presente aún en los debates en el Parlamento.

En cierta medida, esta tensión definió dos agendas entre las mujeres, una agenda mínima, sometida a “la medida de lo posible” que permitía la alianza entre los partidos de la Concertación, propia de su estrategia de consensos, y una agenda más amplia que demandaba avanzar hacia la autonomía de las mujeres en todos los ámbitos, incluida la paridad en política y los derechos sexuales y reproductivos.

Las alianzas entre mujeres del movimiento y de los partidos en el gobierno surgidas en los 80 y en los inicios de la transición se fueron modificando a lo largo del tiempo. Se puede decir que bajo los dos primeros gobiernos de la Concertación, con Presidentes de la Democracia Cristiana, las dobles militancias –de mujeres que estaban en el gobierno, tenían militancia política y cercanía al movimiento social– permitieron avanzar en la “agenda mínima”, en legislación, en las políticas públicas, ejerciendo ellas un liderazgo importante. En los gobiernos siguientes, gobiernos laicos (del Partido Socialista), creció la presión por avanzar

en la agenda de mayor ciudadanía y participación, generando tensiones en la relación con los partidos y con la institucionalidad. Es decir, el cambio de los gobiernos con Presidente demócratacristiano a los gobiernos laicos, al tiempo que reforzó las expectativas de las mujeres –“ahora sí podremos avanzar porque tenemos Presidente socialista”–, profundizó las tensiones con los partidos. En la práctica, ya no apoyaban la agenda de las mujeres porque producía conflictos o tensiones al interior del bloque de gobierno.

Apesar de las numerosas barreras vividas, la acción política de las mujeres y sus organizaciones logró poner en debate sus derechos, institucionalizar políticas públicas para la equidad de género, fortalecer liderazgos y ampliar la ciudadanía de las mujeres.

Su acción ha contribuido a mayores grados de democratización de la sociedad en su conjunto: el rechazo a la discriminación y la violencia hacia las mujeres, el reconocimiento de las capacidades de las mujeres y sus derechos en el ámbito laboral, político y reproductivo, el rechazo al machismo y la extensión de experiencias de corresponsabilidad, etc.

El Género en el Poder

La elección de Michelle Bachelet a la Presidencia de la República puede ser leída como expresión de esas transformaciones iniciadas décadas antes. Sin embargo, los resultados de las elecciones de 2005 resultaron una sorpresa para muchos analistas en el mundo, pero también en el país. Por primera vez en su historia, una mujer fue elegida Presidenta de la República con una amplia mayoría de respaldo popular. Una mujer de características particulares: no sólo socialista, sino además agnóstica, madre soltera y alejada del estereotipo esperable en un país de raigambre católica y machista. Meses antes de la elección, observadores nacionales y extranjeros auguraban una derrota, señalando que el país “no estaba preparado” para ser gobernado por una mujer.

No entendían que muchas mujeres se identificaban con ella, que madres solteras o con familias reconstituidas se sentían ahora incluidas y legitimadas en la sociedad. La acompañaban y seguían en sus salidas a terreno, se fotografiaban con ella y la abrazaban con emoción.

Al llegar al gobierno, desarrolló una agenda que combinaba una prioridad de justicia social con equidad de género, y buscó renovar generacionalmente la élite en el poder. No siguió los cánones políticos tradicionales y, en cierta medida, subvirtió la manera de hacer política durante la transición a la democracia, insistiendo muchas veces en su compromiso contra las discriminaciones. Nombró un gabinete ministerial paritario, como había prometido en su campaña: diez mujeres y diez hombres, ellas ocupando ministerios no tradicionalmente “femeninos” (Ministerio Secretaría de la Presidencia, Defensa, Minería, Economía), con la mitad de las subsecretarías y así debía ser en todos los cargos de confianza política en los niveles nacional y regionales.

Reconoció las raíces de su acción en su Mensaje el 21 de mayo de 2006:

Se asoma un tiempo de mujeres y hombres, como nunca antes en nuestro país. Cosechamos hoy una larga siembra. Además de tantos hombres notables, está hoy con nosotros la visión de una Elena Caffarena o una Amanda Labarca. El símbolo de una Inés Enríquez. La dignidad de una Tencha Allende. El coraje de una Sola Sierra. Pero sobre todo, el tesón y el sacrificio de miles y miles de mujeres en todo el país que se esfuerzan por sacar a sus familias adelante, por trabajar, por estudiar. (M. Bachelet, 2006)

En diversas oportunidades reflexionó sobre su condición de mujer en política, insistiendo en el aporte que hacen las mujeres a la política en su conjunto y por lo tanto, en la necesidad de aumentar su presencia. En Quito, en 2007, en su discurso ante la Xª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, explicó:

“Nuestra preocupación por la mujer, no se trata solamente de un arranque feminista de esta Presidenta. Por cierto, pero no es solamente eso, no es sólo un imperativo ético, no es sólo un imperativo político, es también una necesidad de desarrollo para nuestros países. No es posible que nuestros países desaprovechen el talento de más de la mitad de su población. Si nos queremos desarrollar de verdad, integralmente, tenemos que aprovechar todo nuestro potencial. ¿Y qué nos dice la evidencia? Nos dice que los países y las empresas pierden mucho económicamente al no incorporar en plenitud el potencial de la población femenina”.

Ser mujer es amar la vida y expresarla al vibrar, reír, llorar y amar, con la riqueza que aportan esas emociones. Ser mujer es relacionarse con los demás, con una inmensa capacidad de ponerse en el lugar del otro. Y estos sentimientos, con toda su intensidad, tienen en el mundo privado su ámbito natural de expresión. Traspasar ese límite y desplegarlos en el campo de lo público, es una aventura nueva, a veces dura y difícil, pero tremendamente gratificante, con la cual yo estoy comprometida. Hay miradas distintas, sin duda, y el desafío de las sociedades modernas donde, insisto, la mujer llegó para quedarse en todos los ámbitos, es saber integrar la mirada masculina y la femenina y transformarla en un todo armonioso.

Esa “ética del resultado”, que es más propiamente masculina, donde lo que más importa es lo que se logra y no tanto el cómo se llega a ese fin, puede ser virtuosamente combinada con la “ética del proceso” de las mujeres, donde importa también cómo se llega, a qué costo, cuánto daño involuntario se puede generar, cuántos desequilibrios se pueden ocasionar...

Y ese es nuestro desafío. Pero para ello, es indispensable que más mujeres lleguen a lo público. Cuando una mujer llega sola a la política, cambia la mujer. Cuando muchas mujeres llegan a la política, cambia la política. Y claramente, uno de los desafíos y necesidades de nuestra democracia, es mejorar la calidad de la política (M. Bachelet, 2007).

El SERNAM elaboró una Agenda de Género 2006-2010 con los compromisos en equidad de género para los ministerios y servicios y estableció cuatro grandes objetivos para la equidad de género durante el período:

- Eliminar o reducir la discriminación en contra de las mujeres;
- Eliminar o reducir las brechas que existen entre mujeres y hombres, pero también aquellas que existen entre mujeres, como son la brecha entre el campo y la ciudad, entre las mujeres indígenas y las que no lo son, entre las de sectores populares y las de sectores sociales de mayor escolaridad, entre las jóvenes y mujeres mayores; entre las mujeres que tienen alguna discapacidad y las que no la tienen;
- Ampliar los derechos y responsabilidades de las mujeres en el ámbito público y de los varones en el ámbito privado, contribuyendo a hacer más igualitarias las relaciones entre los géneros;
- Contribuir al empoderamiento de las mujeres como sujetos sociales, y en tanto protagonistas del desarrollo de las familias, la comunidad y la sociedad toda y al desarrollo de sus potencialidades en el ámbito cultural, artístico, académico, científico y tecnológico.

Se hizo “normal” la presencia de mujeres en todos los ámbitos de la vida nacional: en la defensa nacional, en el comercio exterior, en las políticas sociales (p. ej., pobreza, vivienda, salud, educación), en el deporte, en el arte y la cultura o frente a los desastres naturales (Valdés 2012).

Sin embargo, su llegada al gobierno no generó “tensiones culturales”, puesto que algo cambió de modo dramático en el balance de poder simbólico entre las mujeres y los hombres en el país. Fue una subversión del “orden de las cosas” tener una mujer, una figura femenina maternal, en el lugar del masculino organizador de las relaciones sociales, síntesis del poder social, con consecuencias significativas en distintos ámbitos.

Y si ya había sido difícil para la clase política, y en especial para las cúpulas partidarias, aceptar que Bachelet era su única posibilidad de ganar las elecciones presidenciales de 2005, aceptar su autoridad y liderazgo, y más aún, su ejercicio del poder con otros códigos resultaba doblemente problemático.

Bajo el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, la naturaleza de la acción de las mujeres organizadas se modificó. Su liderazgo y fuerte compromiso con la agenda de la igualdad de género, en cierta medida sustituyó la acción y la necesidad de una acción del movimiento. De hecho, avanzó en la agenda política de las organizaciones de mujeres usando sus facultades constitucionales, al mandar proyectos de ley, al diseñar políticas y hacer reformas. También actuó como respuesta a la movilización de las organizaciones sociales cuando estas demandaron la entrega universal de la “Píldora del día después” ante la negativa del Tribunal Constitucional, y consagrar derechos reproductivos en la ley 20.418 que fijó “Normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad”, promulgada el 21 de enero de 2010.

Frente a la apuesta de hacer política favoreciendo los acuerdos, el foco en la justicia y la equidad social, la transversalidad del objetivo de equidad de género, las políticas que tienden a la universalidad de derechos y el reconocimiento de la diversidad y pluralidad es posible afirmar que los cambios introducidos por el primer gobierno de la Presidenta Bachelet alteraron las condiciones políticas, sociales y culturales de un modo significativo y que se mantendrán en el tiempo, en especial, el lugar de las mujeres y su condición.

Por otra parte, si bien las propuestas de democracia participativa y algunas reformas que buscan cerrar las brechas de inequidad y exclusión no prosperaron, se generó un nuevo escenario de movilización social que las ha favorecido en el futuro, al explotar bajo el gobierno del Presidente Piñera y en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet. Se abrió entonces la puerta a un nuevo período que facilitará los cambios aún pendientes en la institucionalidad democrática pos-dictadura y pos-neoliberalismo.

Este primer gobierno de la Presidenta Bachelet marca un antes y un después en la presencia de mujeres en cargos de responsabilidad política, como lo muestran las cifras. De hecho, la presencia de mujeres en todas las instancias se transformó en algo "normal" (Valdés 2012). Sin embargo, la elección del Presidente Piñera, si bien mantuvo participación de mujeres en altos cargos de gobierno, redujo sus niveles y generó escasos liderazgos. La mayoría de las mujeres de su gobierno se marginaron de la política al término de su gobierno.

Los niveles de participación femenina en cargos de toma de decisiones se recuperan en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, aunque sin alcanzar los porcentajes de su primer gobierno.

Así se puede observar en la siguiente tabla.

Cuadro N° 1 Mujeres en Altos Cargos Políticos 1990 – 2016

Cargos	1990	1995	2000	2006	2010	2012	2016
	%	%	%	%	%	%	%
Mujeres ministras	5,3	15,8	31,3	50,0	27,3	18,2	34,8
Mujeres Subsecretarias	n/d	3,6	25,9	48,4	31,0	22,6	37,5
Mujeres Secretarías Regionales Ministeriales	4,7	9,5	22,9	38,9	36,6	n/d	36,5
Mujeres Intendentes	8,0	7,7	23,1	46,2	26,7	20,0	13,3
Mujeres gobernadoras	28,1	10,0	30,0	34,0	25,9	35,8	35,8
Mujeres Ministras en Cortes de Apelaciones	5,8	27,5	34,0	35,6	n/d	n/d	43,3
Mujeres Diputadas	5,3	7,5	11,7	15,0	14,2	14,2	15,8
Mujeres Senadoras (elegidas democráticamente *)	5,4	5,3	5,3	5,3	13,9	13,9	15,8
Mujeres Alcaldesas	11,9	7,2	7,9	12,2	12,5	12,5	12,5
Mujeres Concejales	9,8	12,5	17,0	21,1	23,0	23,0	24,9

(*) Hasta el año 2006 hubo senadores designados

Fuentes: Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, Guía Silber, Directorio de Instituciones de Chile, Mujeres Latinoamericanas en Cifras, www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/, Servicio Electoral, Directivas Centrales de Partidos Políticos, Registro Especial de Directivas Centrales, www.interior.gob.cl/intendentes, www.interior.gob.cl/gobernaciones, www.gob.cl/subsecretarios, www.camara.cl, www.senado.cl, www.subdere.gob.cl/autoridades-nacionales/alcaldes

Esos cambios se reflejan también en las regiones, aunque de forma heterogénea. Si se examina la presencia de mujeres en cargos en los distintos poderes, en el nivel regional y local, es posible afirmar que, en promedio, casi un cuarto de los cargos a nivel regional son ocupados por mujeres.

Todas las regiones cuentan con mujeres en Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi), Ministras en Cortes de Apelaciones, y mujeres Concejales, pero sólo dos tienen una mujer en la Intendencia. La mayoría tiene alguna Gobernadora provincial (12), pero sólo 6 tienen una Senadoras y sólo 7 una diputada. En 4 regiones no hay ninguna mujer alcaldesa y en 3 sólo una mujer ejerce ese cargo.

Las regiones XV y I no tienen mujer gobernadora, senadora, diputada ni alcaldesa. El menor porcentaje global de presencia de mujeres en cargos de poder regional está en las regiones IV, VI, IX y XI, mientras las regiones III y XIV tienen el mayor porcentaje global de presencia de mujeres en cargos de poder regional.

**Cuadro N° 2 Mujeres en cargos de poder en Regiones:
ejecutivo, legislativo, judicial, local. 2016.**

	Seremi		Intendentes		Gobernadoras		Senadoras		Diputadas		Ministras Cortes Apelaciones		Alcaldesas		Concejales		
Región	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	%
XV Arica y Parinacota	5	29,4	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	22,2	0	0,0	12	41,4	24,1
I Tarapacá	5	29,4	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	25,0	0	0,0	10	23,3	22,2
II Antofagasta	6	35,3	0	0,0	1	33,3	0	0,0	2	50,0	5	50,0	2	22,2	22	37,3	28,5
III Atacama	8	47,1	0	0,0	1	33,3	1	50,0	2	50,0	2	28,6	2	22,2	18	34,5	33,2
IV Coquimbo	5	29,4	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	2	22,2	0	0,0	24	24,2	15,7
V Valparaíso	5	29,4	0	0,0	1	12,5	1	25,0	2	16,7	11	55,0	6	15,8	60	24,8	22,4
VI O'Higgins	9	52,9	0	0,0	3	100,0	0	0,0	1	12,5	1	12,5	4	12,1	45	22,3	26,5
VII Maule	7	43,8	0	0,0	2	50,0	0	0,0	0	0,0	1	11,1	6	20,0	43	22,9	18,5
VIII Bío Bío	4	22,2	0	0,0	2	50,0	1	25,0	2	14,3	8	29,6	1	11,1	61	18,2	21,3
IX Araucanía	5	29,4	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	3	33,3	1	3,1	44	22,4	17,3
XIV Los Ríos	9	52,9	0	0,0	1	50,0	1	50,0	0	0,0	6	66,7	3	25,0	14	18,9	32,9
X Los Lagos	6	37,5	0	0,0	1	25,0	0	0,0	2	25,0	3	60,0	1	3,3	38	20,4	21,4
XI Aysén	8	47,1	0	0,0	2	50,0	0	0,0	0	0,0	1	16,7	0	0,0	15	25,4	17,4
XII Magallanes	4	22,2	0	0,0	1	25,0	1	50,0	0	0,0	2	50,0	3	40,0	19	30,2	27,2
Metropolitana	6	35,3	0	0,0	3	50,0	0	0,0	8	25,0	38	60,3	8	15,4	127	32,6	27,3
Total	92	36,9	2	13,3	19	35,2	6	15,8	19	15,8	86	43,3	37	12,5	552	24,9	24,7

Fuentes: Ministerios, www.gob.cl/intendentes/, www.interior.gob.cl/gobernaciones/, www.pjud.cl/corte-de-apelaciones, www.camara.cl, www.senado.cl, www.subdere.gob.cl/autoridades-nacionales/alcaldes

Nuevamente, al acercarse las elecciones presidenciales de 2013, la única carta política de la nueva coalición “Nueva Mayoría”, que amplía con nuevos partidos y movimientos la Concertación de Partidos por la Democracia, para ganar las elecciones fue Michelle Bachelet. Con un Programa de Gobierno con reformas profundas destinadas a reducir desigualdades sociales, a redistribuir ingresos, a modificar el sistema político poniendo fin al sistema electoral binominal e incorporando la cuota paritaria en las elecciones parlamentarias, las tensiones al interior de la coalición se han amplificado, más aún cuando entre dichas reformas se cuenta el proyecto de despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo. También con un bloque opositor que ha visto amenazado su poder y sus privilegios.

Más allá de las crisis –económica, de los partidos y de numerosas instituciones– instaladas en el país, la agenda igualitaria y de derechos humanos de las mujeres se ha abierto camino en la sociedad (opinión pública) y en diversos proyectos de ley y políticas públicas que apuntan a la autonomía de las mujeres en los planos físico (del cuerpo, los derechos sexuales y reproductivos, la vida libre de violencia de género), económico-social (educación gratuita, salud, trabajo, seguridad social) y político (cuota paritaria, reforma a los partidos y leyes

electorales). Parte importante de esta agenda fue recogida en el Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet y numerosas organizaciones de mujeres se mantienen vigilantes para asegurar el cumplimiento de compromisos.

Ser y Hacer Política: las Barreras

Son numerosas las prácticas que ponen límites a la acción de las mujeres en política, los mecanismos que reproducen socialmente la discriminación. Se trata de:

“recursos sociales sistemáticos y recurrentes –concretos o simbólicos, sutiles o directos, reglamentados o no, explícitos o implícitos, materializados por hombres, mujeres o colectivos con poder de decisión–, a través de los cuales se garantiza una estructuración general de la organización política y se delimitan los roles que pueden desempeñar las mujeres, en tanto individuos pertenecientes a una categoría de segunda. Son sistemáticos porque no funcionan en forma aislada unos de otros sino relacionados entre sí y porque los efectos de cada uno refuerzan a los otros en orden a mantener las distinciones entre los que deben ser, hacer y pensar las mujeres; son recurrentes porque se ponen en acción en todo momento como una forma de sostener el poder masculino cuando éste es cuestionado o cuando las mujeres se distancian del rol socialmente definido. Estos mecanismos operan para reproducir el orden social de acuerdo al sexo y, por lo tanto, son prácticas conservadoras orientadas a impedir el cambio de lo que socialmente deben ser y hacer las mujeres” (Hola y Pischedda 1986:79).

Entre las dificultades que encuentran las mujeres para acceder a los espacios de poder hay de distinta naturaleza: la alta exposición a la crítica, en que cada uno de los gestos y actitudes de las mujeres son examinados en detalle y toda su actividad la expone permanente a ser juzgadas; el convertirse en símbolo de todo su sexo, cuando son consideradas como representantes de todas las mujeres y, por lo tanto, un error suyo lleva a la conclusión que “las mujeres” no pueden tener esa responsabilidad; la carencia de aliados en sus propias organizaciones políticas; la falta de conocimiento sobre las estructuras informales de poder; la exclusión de las redes informales y los lugares donde se toman las decisiones –los varones comparten espacios, intereses, gustos, aficiones, como pueden ser el fútbol, la gimnasia, etc., donde pueden decidir puntos de vista y decisiones políticas; el poco respeto y baja atención y consideración a las actividades y opiniones emitidas por las mujeres en sus partidos; los conflictos entre los distintos papeles que deben cumplir como mujeres y como dirigentas sociales o políticas (Drude Dalherup, citada en CEM 1996).

El mundo de la política, y en particular los partidos políticos son masculinos, contruidos por hombres, tienen un sistema homo-social de complicidades, es decir se relacionan sólo entre hombres, todo se organiza entre varones, entre ellos circula la información y toman las decisiones. La lógica y el estilo que imperan son profundamente masculinos.

Por otra parte, las habilidades y destrezas para las cuales han sido socializadas las mujeres no las hacen competitivas en un mundo político y público configurado según parámetros, estilos y normas masculinas. Aun cuando las propias mujeres –por las responsabilidades y tareas que desempeñan– a menudo son las que mejor conocen las necesidades de las familias y las comunidades, y quienes más se inclinan por estilos de relación basadas en la tolerancia, la negociación y el consenso, sus cualidades son poco valoradas en el mundo público en general.

Sin duda, la socialización de hombres y mujeres es diferente, y eso hace que tanto los unos como las otras haya internalizado las limitaciones para la participación de las mujeres en el mundo público. Las instituciones de la política no están abiertas a la incorporación de mujeres, ni ellas se sienten llamadas a insertarse en las mismas –con notables excepciones– y tienden a auto-excluirse de los espacios políticos donde experimentan discriminación.

Otras dificultades que encuentran las mujeres son aquellas vinculadas al funcionamiento del sistema político y el aparato estatal, que ponen techo a su participación. La centralización y concentración del Estado y del poder político, junto a la falta de espacios reales de participación de la sociedad civil, afectan el ejercicio de los derechos ciudadanos en general y de las mujeres en particular, así como su acceso al poder. Así, por ejemplo, son los partidos los que proponen nombres de altos funcionarios al Presidente de la República y designan candidatos para los cargos de representación ciudadana. En general, privilegian a los varones y excluyen a las mujeres. Otro tanto sucede con las candidaturas parlamentarias, dado el sistema electoral binominal hasta ahora vigente no sólo privilegia a las minorías, sino también la repetición de candidaturas como una forma de alcanzar el máximo de votos. Se suma a ello el acceso desigual que tienen las mujeres a los recursos y la falta de poder económico para realizar sus campañas, lo que se convierte en una barrera que impide que ellas se presenten como candidatas en los procesos electorales. Recién podremos apreciar el impacto de la nueva ley de financiamiento público de la política y de las campañas electorales.

Al mismo tiempo, para las mujeres participar en política significa actuar en un espacio social que es estructurado por y para hombres: los reglamentos, los horarios de reunión y trabajo, los ritmos, los códigos de lenguaje, los estilos de trabajo, los comportamientos, la definición de lo que es valioso socialmente, lo que es políticamente significativo. El poder legítimo para pactar lo tienen los hombres, todo es decidido por los varones, no se acepta a las mujeres en determinados cargos. El resultado es una estructura piramidal en que las mujeres están en la base y mientras más arriba se mire, menor es la presencia femenina (Hola y Pischedda 1986:83).

El estereotipo presume que las mujeres son afectivas, demasiado emocionales, incluso infantiles y que tienen dificultad para desarrollar ideas en forma racional, así como dificultades para estructurar un discurso. Es decir, los varones tendrían el monopolio de la racionalidad y la palabra. Las mujeres que desean desarrollar una carrera política deben mostrar que no corresponden a ese estereotipo y aceptar que su propio ser femenino sea devaluado. Más aún, deben ganarse el derecho a ocupar un lugar –realizando actividades extraordinarias, visibles y relevantes– sabiendo que serán severamente evaluadas, como no

se evalúa a ningún varón, alcanzando siempre resultados inestables, dado que en cualquier momento puede volver la desconfianza masculina en sus habilidades y contribuciones (ibid. p.85).

Hola y Pischedda detallan las prácticas discriminatorias que enfrentan las mujeres. Entre las más comunes mencionan la falta de interés hacia el trabajo de las mujeres, algo que se da en el conjunto de la sociedad y que los medios de comunicación se encargan de reforzar día a día, dejándolas en la invisibilidad. Otra práctica negativa se produce por la visibilidad “por contraste”, por el hecho de ser tan pocas las que ocupan cargos políticos, lo que lleva a considerarlas representantes de la categoría a que pertenecen: “las mujeres” lo hacen bien o mal.

Por otra parte, señalan cómo la socialización diferencial y la división sexual del trabajo llevan a la aplicación de normas distintas por sexo, un verdadero doble standard. Hay una vara diferente para medir e interpretar a las mujeres y se espera de las mujeres ciertas cosas y de los hombres otras: “si un hombre expone con firmeza sus puntos de vista significa que sabe lo que quiere, si una mujer hace lo mismo, entonces es ‘disidente’, ‘loca’, ‘obstinada’, ‘anarquista’. Estas descalificaciones se esgrimen en orden a obligarlas a adaptarse –léase ser más sumisas– pero fundamentalmente se constituyen en una advertencia: ‘Estás siendo un problema’”. Es decir, resulta positivo que los hombres tengan ambiciones, no así en el caso de las mujeres. “En síntesis, que una mujer sea portadora de un valor aceptado colectivamente es visto como amenazante pues la hace más similar a los hombres que al resto de las mujeres” (ibid: 93–94).

Se hacen habituales los mecanismos a través de los cuales los varones recuerdan a las mujeres los roles que deben cumplir, intentando reponer el orden que están quebrantando y las fronteras de lo que es “normal”. El uso de diminutivos con las mujeres, el trato paternal, las consultas sobre cómo se las arreglan con los hijos y el marido, las observaciones sobre lo lamentable que es que tengan que quedarse trabajando hasta tarde o no volver a la casa. También el regalarles flores en ciertas oportunidades mientras a los varones no se les regala nada.

Para ser incorporadas por los varones, es deseable que las mujeres tengan algún otro factor que las valide, como puede ser el parentesco con algún político o profesional de renombre. Sin embargo, en el caso de parejas dirigentes en el mismo partido, ella sólo será reconocida como “la señora de...” y no por su propia condición de dirigente.

También tienen menos opciones, ven alterada su capacidad de optar por el sólo hecho de atender tantas demandas desde el ámbito familiar y doméstico. Esas demandas –los hijos, la familia, el marido si existe– pueden llegar a ser incompatibles con el cumplimiento de las tareas políticas. El hecho que el Parlamento esté ubicado en Valparaíso, también se transforma en un mecanismo de discriminación contra las mujeres. Deben articular trabajo – distrito y sesiones parlamentarias– y familia: su distrito y familia muchas veces en una región diferente y lejana. Para realizar su tarea parlamentaria deben viajar no sólo al Congreso, sino también a Santiago, donde deben hacer numerosos trámites y donde se realizan sesiones

de las comisiones parlamentarias. Las mujeres deben viajar entonces entre tres lugares diferentes para realizar sus tareas. Eso tiene consecuencias, además, en la percepción que tiene su electorado de ellas, como relata Rosa González, diputada por Arica: *“Y la gente de Arica, ¿Y usted? ¡Si no la vemos nunca, se fue a vivir a Viña!” ¿Cómo les explico que llegué ayer domingo en la noche de Arica y me fui a Valparaíso, me levanté a las siete de la mañana y salí a las ocho... (a) Santiago, a las doce tenemos al Ministro de Defensa en el Instituto de Ciencias Políticas, a la una y media almuerzo con la Ministra Josefina Bilbao, a las tres y media vuelvo a la Comisión de Vivienda porque hay que ver un montón de problemas, a las cinco y media tengo Comisión de Relaciones Exteriores y partiré a Viña a las ocho de la noche, donde llegaré a la diez. Y mañana martes a las ocho tengo que estar en el Parlamento. (...) Este ha sido el año y medio más largo de mi vida. Y más solo”* (Ruiz 1999:293).

No es raro que muchas de las parlamentarias estén solas, sean mujeres separadas, o tengan hijos adultos, o que tengan recursos económicos para contar con suficiente apoyo doméstico –de mujeres también– y así poder mantenerse en la función pública.

La baja presencia de mujeres en los espacios de poder produce un efecto muy complejo en relación a la representación que ellas pueden tener: cuando hay pocas mujeres se habla de “la mujer”, si a esa mujer le va bien se dice “esa mujer lo hace bien”, sin embargo, si lo hace mal, son “las mujeres” las que lo hacen mal, y sistemáticamente entonces se va acumulando una idea negativa de “las mujeres”.

En su conjunto, la discriminación de las mujeres en política, más allá de los efectos en las mujeres individualmente, provoca dos fenómenos en ellas: por un lado, sienten que sus intereses y demandas no están siendo consideradas por aquellos que dicen representarlas y, por otro lado, pierden interés en participar, al percibir una gran distancia de la política y de quienes son sus actores (Grupo Iniciativa Mujeres 2002).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTEZANA-PERNET, CORINNE A. (1997), *El MEMCH hizo historia*, Santiago de Chile, Fundación Biblioteca y Archivo de la Mujer Elena Caffarena.

ASTELARRA, JUDITH (1990), *Participación política de las mujeres*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

BACHELET, MICHELLE (2006) Mensaje presidencial año 2006: Cuatro años de gobierno, cuatro grandes transformaciones, cuatro áreas de desarrollo.

BACHELET, MICHELLE (2007) Intervención de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, ante Décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe Quito, 6 de agosto de 2007, Dirección de Prensa, República de Chile. <http://www.eclac.org/mujer/noticias/paginas/0/29390/DiscursoBachelet.pdf>

Centro de Estudios de la Mujer, CEM (1996), “Más mujeres a la arena política”, Argumentos para el cambio. N° 5, Julio 1996, Santiago de Chile, CEM.

ESPINOZA, VICENTE (1988), *Para una historia de los pobres de la ciudad*, Santiago de Chile, SUR.

GAVIOLA, EDDA, E. LARGO Y S. PALESTRO (1994), *Una historia necesaria. Mujeres en Chile: 1973-1990*, Santiago de Chile, s/e.

GAVIOLA, EDDA y otras (1986), *Queremos votar en las próximas elecciones. Historia del movimiento femenino chileno 1913-1952*, Santiago de Chile, PEMCI/CEM, La Morada, Librería Lila.

Grupo Iniciativa Mujeres (2004) *Seminario El nuevo contrato social para las mujeres en Chile: balance y perspectivas*. Grupo Iniciativa Mujeres, Santiago de Chile.

Grupo Iniciativa Mujeres (2002) *El nuevo contrato social. Balance de una década de democracia en Chile*, Grupo Iniciativa Mujeres, Santiago de Chile.

Hola, Eugenia y Gabriel Pischedda (1993) *Mujeres, poder y política. Nuevas tensiones para viejas estructuras*. CEM. Santiago de Chile.

Instituto de la Mujer (1997), *Veredas por cruzar. 10 años/ Instituto de la Mujer*, Santiago de Chile.

Instituto de la Mujer (1993), *¿Cómo les ha ido a las mujeres chilenas en la democracia? Balance y propuestas mirando al 2000*, Santiago de Chile.

KIRKWOOD, JULIETA (1986), *Ser política en Chile. Las feministas y los partidos*, Santiago de Chile, FLACSO.

LYCKLAMA Ñ NIJEHOLT, GEERTJE; VIRGINIA VARGAS Y SASKIA WIERINGA (eds.) (1996). *Triángulo de poder*. Bogotá: TM Editores.

MEMCH (1983), "La mujer nueva". Antología para una historia del movimiento femenino en Chile, Santiago de Chile.

MONTECINO, SONIA Y JOSEFINA ROSSETTI (1990), Tramas para un nuevo destino. Propuestas de la Concertación de Mujeres por la Democracia, Santiago de Chile.

PALESTRO, SANDRA (1991), "Mujeres en Movimiento. 1973-1989", serie Estudios Sociales N°14, Santiago de Chile, Documento de Trabajo, FLACSO.

RUIZ DE GAMBOA, M- Celeste (1999) El otro lado de la luna, Editorial La Noria, Chile.

VALDÉS, TERESA (2013) "Acción política de mujeres 1990-2006: institucionalizando la equidad de género. En Mora, Claudia (ed) Desigualdad en Chile: la continua relevancia del género. Santiago: Universidad Alberto Hurtado. Pp. 243-274.

VALDÉS, TERESA (ed) (2012) ¿Construyendo igualdad? 20 años de políticas públicas de género. Santiago. CEDEM.

VALDÉS, TERESA (ed) (2010) Género en el poder. El Chile de Michelle Bachelet. Santiago. CEDEM - UNIFEM.

VALDÉS, TERESA (2010) "El Chile de Michelle Bachelet ¿Género en el poder?", Latin American Research Review, Special Issue. Living in Actually Existing Democracies. Vol. 45. pp. 248-273.

VALDÉS, TERESA (coord.) Pamela Caro, Alejandra Faúndez, Elizabeth Guerrero, Ana María Muñoz, Indira Palacios y Ximena Valdés (2001) El Índice de Compromiso Cumplido - ICC. Una estrategia para el control ciudadano de la equidad de género. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

VALDÉS, TERESA (2000), De lo social a lo político. La acción de las mujeres latinoamericanas, Santiago de Chile, LOM.

VALDÉS, TERESA (1993), "El movimiento social de mujeres y la producción de conocimientos sobre la condición de la mujer", serie Estudios Sociales N°43, Santiago de Chile, Documento de Trabajo FLACSO.

VALDÉS, TERESA Y MARISA WEINSTEIN (1993) Mujeres que sueñan. Las organizaciones de pobladoras en Chile: 1973-1989, Santiago de Chile, FLACSO.

VALDÉS, TERESA Y ENRIQUE GOMÁRIZ (coords.) (1991), "Participación Sociopolítica. Mujeres Latinoamericanas en Cifras. Avances de Investigación Chile", serie Estudios Sociales VII, Santiago de Chile, Documento de Trabajo FLACSO.

VENEROS RUIZ-TAGLE, DIANA (2004) "El derecho a voto de las mujeres: ¿un placebo?" en Grupo Iniciativa Mujeres Seminario El nuevo contrato social para las mujeres en Chile: balance y perspectivas. Grupo Iniciativa Mujeres, Santiago de Chile.

Participación Política de las Mujeres en las Estructuras Institucionales Regionales, el Caso de la Macrozona Norte de Chile

Antonieta Castro Pellizzari²³

RESUMEN

En el ámbito público Chile muestra bajos índices de participación femenina y representatividad tanto en cargos electos como designados. Las instituciones y las relaciones de poder tradicional dificultan que las mujeres tengan una presencia igualitaria en los puestos de toma de decisiones y en las altas esferas de la vida política. Incentivar y fomentar la participación de las mujeres en estas esferas es importante para el desarrollo de la democracia y la política de descentralización, sobre todo en la actualidad donde la descentralización del país es un tema presente, al igual que la representación real de la ciudadanía y su participación. Este documento busca presentar la distribución en los cargos de representación y de designación en las regiones que componen la Macrozona Norte aplicando la categorización de género.

INTRODUCCIÓN

Chile es un país democrático, y centralizado, y se continúa haciendo esfuerzos para su descentralización. La actual discusión sobre la elección de la autoridad regional es un claro ejemplo de la voluntad existente para avanzar a la siguiente etapa. En términos locales, sus autoridades han sido electas de manera directa por años, y el año 2013 se realizó, por primera vez, la elección directa de los actuales Consejeros Regionales.

La ciudadanía ha tenido la posibilidad de elegir a sus representantes locales, pero desde las opciones entregadas por el poder político, la ausencia de distintos grupos dentro de estas opciones es una clara señal de que la democracia no alcanza a todos los ciudadanos. En este sentido, la baja participación política de mujeres en cargos de representación ha sido un tema que ha tomado relevancia a nivel mundial en los últimos años, sigue existiendo una importante brecha de género en la participación política.

23.- Antonieta Castro Pellizzari, Es asesora del Departamento de Políticas y Descentralización de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Cientista Político y MSc. International Development Studies Universidad de Utrecht

Cuando se habla de género, se tiende a pensar en “mujeres”. Sin embargo, su significado va más allá, dando la posibilidad de entender, de acuerdo a la sociedad existente, los comportamientos vistos en ella. En los siguientes apartados se realizará una presentación teórica del significado e importancia que hay en la participación política de mujeres en cargos de toma de decisiones.

EL GÉNERO, EN LA POLÍTICA

La importancia del enfoque de género

El enfoque de género se ha vuelto cada vez más necesario para comprender las desigualdades de la sociedad. Tiene raíces estructurales, basadas en la división del trabajo, e institucionales, que guían la distribución de recursos y oportunidades entre hombres y mujeres. La separación entre el espacio público y el espacio privado ha potenciado la desigualdad entre los géneros. Esto se manifiesta en que los roles tanto de hombres como de mujeres han sido definidos de acuerdo a la división sexual del trabajo, donde los hombres históricamente se han hecho cargo de los espacios públicos, mientras que las mujeres han sido relegadas a los espacios privados (Guzmán, 2003). Estas relaciones se reproducen al interior de los hogares, en el trabajo y en el sistema político (Amar, 2007).

Hoy existe la intención de habilitar el espacio público y el privado para que tanto hombres como mujeres participen de ellos. Es así, que las mujeres han realizado esfuerzos para integrarse al trabajo fuera del hogar y a la política, mientras plantean la necesidad de que los hombres también participen de las tareas que surgen del espacio privado. Este comportamiento ha sido una tendencia mundial, lo que permite que se abran espacios para la generación de nuevas normas y nuevas reglas. En el caso de los hombres por ejemplo, se ha discutido su derecho a post natal donde en países como Suecia del total de 480 días otorgados, 60 deben ser tomados por el padre. En el caso de las mujeres y su apertura al espacio público, específicamente su participación en política, ha sido incentivada por ejemplo a través de leyes de cuotas, las que aseguran al menos un mínimo de candidatas en las elecciones.

El género y la democracia

El tipo más generalizado de democracia que se encuentra en el mundo moderno es la democracia representativa. Esta es la forma de gobierno en la que el pueblo no toma las decisiones de manera directa, sino que elige a representantes que deben decidir por él (Bobbio, 1993). La legitimidad del sistema depende de que los actores sociales se sientan debidamente representados (Bareiro, 1996). Para que un gobierno sea democrático debe tener inclusión plena de sus ciudadanos, es decir a todas las personas que se rigen por las leyes de ese Estado. Si a algunos se les niega la oportunidad de participar del gobierno, no estarán representados por lo que no estarán protegidos y promovidos por sus gobernantes (Dahl, 1999).

Como plantean Ríos y Villar (2006) en regímenes democráticos, la marginación persistente

de la mitad de la población, la desigualdad en el acceso a cargos públicos y la dificultad para que las mujeres muestren sus intereses se presentan como problemas evidentes. Las instituciones y relaciones de poder tradicional dificultan el que la mujer tenga una representación equitativa en la toma de decisiones y en las altas esferas de la vida política. La participación política es un elemento esencial de los sistemas democráticos, sin embargo, las mujeres siguen marginadas, una mayor equidad de género en la política se vincula con numerosos resultados positivos para la democracia y la sociedad en general (Krook, 2009; Krook y True, 2012 en Krook y Restrepo, 2016).

La participación de las mujeres en espacios de debate y construcción de leyes es importante a la hora de asegurar que las instituciones públicas tomen en cuenta diferentes necesidades y perspectivas, y estas sean incluidas en los procesos. De acuerdo a un estudio publicado por CEM (2002), es necesario crear una nueva noción y práctica de la democracia que institucionalice lo obtenido por las mujeres y libere la potencialidad creativa de sus diferencias. En este sentido la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se hace necesaria.

Lo más importante a la hora de hablar de igualdad de oportunidades es "identificar los obstáculos específicos que la impiden y proponer políticas para reducirlas" (Phillips, 2009:27). Un contexto de democratización potencial exige el apoyo institucional al desarrollo de los sectores más vulnerables (CEM, 2002). Un régimen democrático permite que todo ciudadano tenga el derecho a elegir a sus representantes y ser elegido (Ríos y Villar, 2006) y si los mecanismos de un sistema electoral particular excluyen a una gran parte de un grupo particular, esto implica la exclusión de sus intereses en la estructura de toma de decisiones (Reynolds, 1999 en Mullen, 2007).

De acuerdo a la Red de Conocimientos Electorales ACE, la ausencia de mujeres en las posiciones de responsabilidad y decisión política se ha vuelto central entre asociaciones de defensa de mujeres en países occidentales, por lo que han organizado debates acerca de posibles medidas para contrarrestar este escenario. Y a pesar de que se han ideado medidas para paliar esto, las mujeres que quieren entrar en política encuentran un ambiente político, público, cultural y social a menudo desagradable (Shvedova, 2005:33).

De acuerdo a la Unión Interparlamentaria²⁴, solo el 22,7% de los parlamentarios en el mundo son mujeres. De igual forma, esta situación es diferente entre las regiones, así como también, entre cámaras. Siendo la cámara baja o única cámara la que presenta un 22,8% y la cámara alta o senado un 22%. En el caso de las regiones, se puede observar que los países nórdicos son quienes poseen el más alto número de parlamentarios con un 41,1%, mientras que la región pacífico posee 13,5%.

24.- Women in national parliaments, a junio de 2016. Acceso en <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

Cuadro N°1 – Promedios Regionales Participación De Mujeres En El Parlamento

	Única Cámara o Cámara Baja	Cámara Alta o Senado	Ambas Cámaras combinadas
Países Nórdicos	41,1%	-	-
Américas	27,7%	27%	27,6%
Europa OSCE incluyendo los países nórdicos	25,8%	24,70%	24,70%
Europa OSCE sin incluir los países nórdicos	24,3%	24,70%	24,4%
África Sub-Sahariana	23,1%	21,90%	22,9%
Asia	19,2%	15,10%	18,8%
Estados Árabes	18,4%	12,10%	17,5%
Pacífico	13,5%	36%	16%

Fuente: Women in Parliaments: World and Regional Averages. Situation as of 1st June 2016

De acuerdo a un estudio presentado por la Unión Interparlamentaria (2016), el año 2013 existía un 21,8% de promedio en el mundo de mujeres en el parlamento, mayor al presentado en 2012 de un 20,3%. Ese mismo año muestra que la presencia de mujeres en 39 cámaras bajas y 16 cámaras altas era superior al 30%. Por el contrario, en 34 cámaras bajas y 13 cámaras altas, la presencia de mujeres en el parlamento no superó el 10% y el número de cámaras compuestas sólo por hombres disminuyó de 7 a 5.

Naciones Unidas respecto de la participación política de las mujeres ha planteado que:

“La participación igualitaria de la mujer en la adopción de decisiones no sólo es una exigencia básica de justicia o democracia sino que puede considerarse una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer. Sin la participación activa de la mujer y la incorporación del punto de vista de la mujer a todos los niveles del proceso de adopción de decisiones no se podrán conseguir los objetivos de igualdad, desarrollo y paz.” (Plataforma de Beijing, 1995).

En los últimos veinte años se ha sido testigo de grandes transformaciones en relación a la equidad de género en cargos de elección popular. Existe mucha literatura sobre la representación de las mujeres en cargos políticos, sin embargo, mayoritariamente se ve que estos estudios muestran la representación de las mujeres a nivel nacional y pocos a nivel local en cargos electos y designados (Krook, 2009; Krook, 2010; Krook y True, 2012 en Krook y Restrepo, 2016), esto en parte gracias a la disponibilidad de datos a nivel nacional, esto ha impedido el avance en estudios que muestren lo que sucede a nivel local, regional y niveles supranacionales. Esto podría ser una de las razones tras la exclusión de las mujeres de la política (Krook, 2010). En el nivel local, al estar más cercanas a sus electores, se plantea que las mujeres tienen mayores oportunidades de salir electas.

El aumento de los niveles de participación es asociado a algunos factores políticos, tales como el sistema electoral de representación proporcional o medidas de acción positiva, como la incorporación de cuotas de género (Paxton et al., 2009; Rosen, 2014; Navia y Bo, 2016), también se habla del comportamiento de los partidos políticos, hasta ahora, las

medidas de acción positiva son el mecanismo mejor aceptado para superar los obstáculos que enfrentan las mujeres (Comunidad Mujer, 2012). En un estudio realizado difundido por Comunidad Mujer en 53 países, se demuestra que los sistemas electorales de representación proporcional estaban conformados por un 20% de congresistas mujeres, 15% en los sistemas mixtos y 11% en los mayoritarios (Htun y Jones, 2002 en Comunidad Mujer, 2012).

En el caso de las medidas de acción afirmativa, las cuotas son aceptadas para asegurar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Estas están destinadas a apoyar a que las mujeres logren superar las barreras que enfrentan para su elección, esto puede ser su menor experiencia política, estereotipos culturales y/o ocupación de cargos (Rosen, 2014). Existen tanto cuotas de mujeres como cuotas de género, donde las primeras piden un porcentaje mínimo de mujeres en las listas, y la de género establecen un porcentaje mínimo de presencia de cada uno de los sexos (Comunidad Mujer, 2012). En el caso de Chile, durante el año 2016 se aprobó la inserción de las cuotas de género en la ley 20.840 que reforma el Sistema Electoral. En esta ley, se indica que deberá haber una proporción de 60/40 en las listas de candidatos, y comenzará a regir a partir la próxima elección parlamentaria el año 2017, la ley sólo especifica la inserción de cuotas en el Parlamento. De acuerdo a lo planteado por Paxton et al. (2009), las cuotas de género influyen cierto momento que afecta a la representación política de las mujeres ese año, no puede esperarse que estas afecten el proceso de crecimiento de un país, sino la representación femenina en cierto periodo de tiempo.

Los factores relativos a los partidos políticos que inciden en posibilitar la presencia de mujeres en el Congreso están asociados a su estructura y comportamiento (Ríos y Villar, 2006, Caul, 1999) y estos constituyen una de las barreras más importantes para que las mujeres accedan al poder político formal (Del Campo, 2005). De acuerdo a lo planteado por Ríos y Villar (2006), los países donde los partidos han estado más dispuestos a forjar mecanismos internos de equidad de género, presentan un mayor porcentaje de mujeres en sus parlamentos. En los estatutos de los partidos políticos chilenos, es muy difícil encontrar referencias a incluir cuotas de género en las listas de candidatos, es incluso difícil encontrar la palabra mujer. Sin embargo, en el Partido Socialista de Chile por ejemplo, si se han utilizado cuotas de género a la hora de elegir su directiva con una proporción de 70-30%. Cuando los partidos grandes nominan más mujeres, otros pueden sentirse presionados a hacer lo mismo (Siaroff, 2000), ocurre lo mismo en el caso de la utilización de cuotas de género (Htun, 2002) o como plantea King (2002) cuando las élites del partido realizan acción afirmativa a favor de las mujeres, otorgándoles mayores recursos para su campaña electoral (Citado en Bo y Navia, 2016).

El proceso de selección de candidatos tiene una importancia fundamental para garantizar la representación femenina (Ríos y Villar, 2006). Lo que sí está suficientemente documentado para el caso de las profesionales femininas es que se ven sometidas a un proceso de hiperselección social para obtener estatus (Fernández, 2008). Las mujeres enfrentan factores socioeconómicos, como la tasa de participación económica, los dispares niveles de educación y remuneraciones que afectan el acceso igualitario de hombres y mujeres a cargos de representación, sin embargo, cuando han superado ciertas barreras de entrada, muestran un grado similar de electibilidad que los hombres (Ríos y Villar, 2006).

De acuerdo a Shvedova (2005:35), las mujeres enfrentan cinco obstáculos políticos: la prevalencia del modelo masculino; falta de apoyo de los partidos, por ejemplo, apoyos con limitaciones financieras a mujeres candidatas, acceso limitado a redes políticas, y estándares y calificaciones más rigurosas aplicadas a mujeres; falta de apoyo sostenido y cooperación con otras organizaciones públicas como uniones de trabajadores y grupos de mujeres; falta de acceso a una buena educación y sistemas de entrenamiento para liderazgo de mujeres en general, para orientar a mujeres jóvenes hacia la vida política; y la naturaleza del sistema electoral, que puede o no puede ser favorable a mujeres candidatas.

La Participación a Nivel Local

En América Latina se ha entendido la participación de la mujer a nivel local como un primer acercamiento para avanzar hacia la participación a nivel nacional (Hinojosa, 2009 en Bo y Navia, 2016). Un estudio realizado por Nuss (1982) en 62 países del mundo (33 países en desarrollo y 29 países desarrollados) mostró como las mujeres han accedido a cargos de nivel local, traspasándose progresivamente al nivel nacional. La tendencia era que las mujeres tuvieran baja participación en asambleas nacionales y en el parlamento, y su participación en espacios de mayor nivel fuera aún menor. Sin embargo, en el estudio realizado por Sundström y Stockemer (2015) en 29 países europeos, se encontró que los niveles de representación de las mujeres a nivel local, están ligados a su contexto nacional. Es decir, si la representación femenina es alta a nivel nacional, también tiende a ser alta a nivel local.

Los Cargos de Designación

Al ser las mujeres la mitad de la población, su poca participación política en el nuevo contexto global, pone en discusión la legitimación de las decisiones de los gobiernos. Como se lee en Bohrer y Slocum-Schaffer (2008), otras investigaciones sugieren que existen diferencias significativas en el proceso y resultado de las políticas debido al aumento de la representación de las mujeres en cargos de toma de decisiones, y existe una clara demanda de más mujeres en el gobierno. De acuerdo a Davis (1997 en Bohrer y Slocum-Schaffer, 2008) "cualquier persona que argumente que las mujeres no hacen una diferencia en el gobierno, se enfrentan con la realidad empírica de que tanto hombres como mujeres quieren más mujeres en él".

El año 1984, Carroll (en Bohrer y Slocum-Schaffer, 2008) señalaba que nombrar mujeres en el gabinete era una manera de que se respondiera a las demandas feministas, sin tener que tomar medidas extraordinarias. De acuerdo a algunos investigadores (MacDonald, 1989 y Putnam, 1976 en Bohrer y Slocum-Schaffer, 2008), en estos casos las mujeres presentan aún más desventajas que en una elección. Sin embargo Davis (1997) plantea que a menudo se encuentran similitudes entre las explicaciones que se dan en torno a la elección y designación de cargos (Bohrer y Slocum-Schaffer, 2008).

La escasa participación de mujeres entre los elegibles, se considera como uno de los factores más importantes que limitan su nombramiento. El actual gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, ha impulsado la política pública de la equidad de género, por lo que ha intentado mantener una alta participación de las mujeres en estos cargos. Pocos investigadores han estudiado las causas de la brecha que existe en el nombramiento de mujeres en cargos en el gabinete, y es muy difícil encontrar estudios que muestren la realidad de las mujeres en cargos designados a nivel regional o local.

El Caso de Chile

Desde principio de los 90, las chilenas han experimentado sustantivos avances en sus condiciones de vida y en el cumplimiento de sus derechos. Sin embargo, de acuerdo a Fernández (2008) en el ámbito de los derechos de participación política llama particularmente la atención la subrepresentación que existe en cargos de elección popular como en el Congreso y en los gobiernos locales. Aun cuando las mujeres en Chile han ido ganando cada vez más espacios y oportunidades en los cargos de elección popular y en el Ejecutivo, su participación sigue siendo escasa (Comunidad Mujer, 2012).

La participación de las mujeres ha ido en aumento tanto en Chile como en el resto del mundo. El actual gobierno ha incluido la igualdad de género dentro de sus pilares de gobierno, sin embargo, aún es posible ver las diferencias que existen entre hombres y mujeres a la hora de ocupar cargos de renombre. Por ejemplo, en el caso de la Corte Suprema (2016), existen sólo 5 mujeres ocupando el cargo de ministras de un total de 21 ministros.

Son pocas las mujeres en los altos niveles de decisión y muchas no están dispuestas a desafiar la práctica dominante (Guzmán, 2003). De acuerdo a datos del 2012, las mujeres son la mitad de la población, el 53% del electorado y 43% de la fuerza laboral y, sin embargo, la participación de mujeres en cargos de representación popular en Chile para ese mismo año alcanzaba sólo el 12,7% (Campaña “Más Mujeres al Poder”). Aunque en Chile se reconoce la alta participación electoral de las mujeres, esto no se ve representado en los cargos de elección ocupados por ellas (Ríos y Villar, 2006). De acuerdo al Servicio Electoral de Chile, el año 2012, el porcentaje de mujeres que votó superó al de hombres con un 54,53% del total de votos emitidos. Ya lo decía Nuss (1982) quien planteaba que el aumento en el voto de las mujeres, no iba acompañado en la participación de las mujeres en cargos de toma de decisiones.

Mientras la participación de las mujeres se ha incrementado significativamente en varios ámbitos de la vida nacional, su participación en partidos políticos ha sido menos promisorio. Uno de los principales obstáculos para la participación de la mujer en política se vincula a la decisión de los partidos de incluirlas en sus listas. En Chile, estos han tenido históricamente muchas dificultades en incorporar a mujeres en sus estructuras de dirección y en sus listas a cargos de elección popular. Han servido de manera efectiva como “porteros” que aseguran o bloquean la entrada a las competencias electorales (Ríos y Villar, 2006). Por otro lado, Susan Franceschet afirma que “es debido a que el sistema electoral en Chile produce una feroz

competencia dentro de las coaliciones electorales por un relativamente restrictivo número de candidaturas que las mujeres afrontan significativos obstáculos para ser nombradas candidatas" (Fernández, 2008:222).

Históricamente los partidos políticos tradicionalmente han estado encabezados por hombres, sin embargo, el 29 de abril del año 2015 se realizaron las elecciones internas del Partido Socialista para la elección del Comité Central y se eligió como Presidenta para el periodo 2015 - 2017 a Isabel Allende, quien asumió su cargo el 17 de mayo del mismo año. Anteriormente, Gladys Marín había sido Secretaria General (1994 - 2002) y Presidenta (2002 - 2005) del Partido Comunista. El 2 de abril del 2016, el Presidente de la Democracia Cristiana, Jorge Pizarro, renuncia a su cargo y es electa como presidenta interina la senadora Carolina Goic. Junto al Partido Progresista, son los únicos encabezados por una mujer (Patricia Morales).

En comparación con los estándares mundiales, la presencia de mujeres en el Congreso chileno es deficiente (Amar, 2007; Ríos y Villar, 2006): el promedio de mujeres chilenas en ambas cámaras está por debajo del presentado en todas las regiones del mundo (22,7%), exceptuando los países árabes. Respecto del resto de América, Chile también se ubica bajo el promedio regional (27,6%). Las mujeres en Chile enfrentan dificultades para acceder al Senado donde de 38, sólo 6 son mujeres. Sin embargo, como se muestra en el estudio de Bo y Navia (2016), la presencia de mujeres candidatas y electas ha aumentado. De acuerdo a sus conclusiones, en las elecciones con menor proporcionalidad (alcaldes, diputados y senadores) existe un número menor de candidatas y electas que en elecciones más proporcionales (concejales municipales).

De acuerdo a Bo y Navia (2016:127) "a medida que la democracia chilena se ha consolidado, la participación de mujeres como candidatas y como representantes electas ha ido en aumento en algunos tipos de elecciones, pero se ha estancado en otros". Los números a nivel de elecciones legislativas muestra que existen más mujeres candidatas y ganadoras, pero en las elecciones locales, estos números no han crecido con tanta fuerza. Llama la atención, en particular, la ausencia de mujeres en posiciones de poder político una vez recuperada la democracia. En 1990, después de las primeras elecciones parlamentarias post dictadura, las mujeres sólo obtuvieron el 5,8% de los escaños en la cámara de diputados y un 2,6% en el senado. De acuerdo a lo planteado por Ríos y Villar (2006) esto no fue una derrota, sino falta de presencia de mujeres en las listas de candidatos (Ríos y Villar, 2006).

Existen dos tipos de soluciones que se proponen frecuentemente para terminar con la subrepresentación de las mujeres y consiste en un sistema de cupos proporcionales adaptados a las mujeres (Fernández, 2008). En el ámbito de la representación política, la paridad supone avanzar en la redistribución del poder social y político solicitando a instituciones y sistemas normativos incorporar las demandas de mayor equidad por parte de la sociedad civil.

Chile ha tenido una evolución progresiva pero lenta en la participación de las mujeres en política. En 1989 las senadoras correspondían a un 2,6% y tuvo un aumento a 15,8 al 2015. En el caso de las diputadas estas aumentaron de 5,8% a 15,8%. El año 2008 el porcentaje de mujeres concejales alcanzó un 23% y el de alcaldesas un 12,5% (Comunidad Mujer, 2012). De acuerdo a Del Campo (2005), en el caso de la designación de cargos, tanto mujeres como hombres llamados a ejercer como ministros y ministras o subsecretarias y subsecretarios, está directamente relacionado con el nivel de participación de ellos en los partidos políticos que componen la coalición de gobierno.

Desde los noventa, se han realizado esfuerzos para la integración de la mujer en distintos ámbitos. El año 1991 se creó el Servicio Nacional de la Mujer con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres. Durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990 - 1994), su gabinete estuvo compuesto en casi su totalidad por hombres, a excepción de la cabeza del Servicio Nacional de la Mujer, Soledad Alvear, quien estuvo a su cargo durante todo el gobierno. En el caso del Presidente Eduardo Frei (1994 - 2000), tuvo tres mujeres en su primer gabinete (Justicia, Bienes Nacionales y SERNAM), Ricardo Lagos (2000 - 2006) aumentó a cinco (Relaciones Exteriores, Planificación, Educación, Salud y SERNAM).

En los siguientes cuadros se puede ver como la participación de las mujeres ha ido en aumento. Sin embargo, como plantean Lampert y Greene (2014) en algunos casos, la presencia de mujeres depende de la voluntad política de los gobiernos.

Cuadro N° 2 – Porcentaje De Mujeres En El Gobierno Central Y Regional Desde 1990

%	Presidente Aylwin	Presidente Frei	Presidente Lagos	Presidenta Bachelet	Presidente Piñera	Presidenta Bachelet
Ministras	4,80%	14,30%	33%	50%	28,50%	36%
Subsecretarias	11%	11,10%	27,50%	27%	24%	31%
Intendentes	8,20%	10%	27,50%	33%	20%	20%
Gobernadoras	0%	7,70%	7,60%	37%	33,90%	39%

Fuente: Desarrollo Histórico de la Participación Política de la Mujer en Chile. M. Lampert. Asesoría Técnica Parlamentaria, BCN, 2009. - Página web del Gobierno de Chile (en Lampert y Greene, 2014)

Cuadro N° 3 – Mujeres En Los Municipios Elecciones 2004 – 2008 Y 2012

Cargo	2004		2008		2012	
	Nº electas	Porcentaje	Nº electas	Porcentaje	Nº electas	Porcentaje
Alcaldesas	41	11,90%	43	12,50%	44	12,70%
Concejales	444	20,90%	493	23%	547	25,70%
Total cargos municipales	485	19,60%	536	21,60%	591	23,90%

Fuente: Lampert y Greene, 2014

Para el periodo presidencial 2010–2014, se enfrentaron dos mujeres fuertes como candidatas de centro izquierda. Michelle Bachelet fue la primera mujer en ocupar el cargo de Presidenta de Chile, quien designa el primer gabinete paritario y define la Equidad de Género como prioridad de gobierno. A pesar de comenzar con un gabinete paritario, este no se mantuvo en el tiempo. Sin embargo, durante este periodo se elaboró e implementó la Agenda de transversalización de género.

Durante la administración de Sebastián Piñera, el primer gabinete ministerial fue compuesto por sólo cinco mujeres: Secretaría General de Gobierno; Trabajo y Previsión Social; Vivienda y Urbanismo; Bienes Nacionales; Servicio Nacional de la Mujer y; Medio Ambiente. Los demás 17 Ministerios fueron dirigidos por hombres. Del total de Gobernadores designados, sólo 13 (de 53) fueron mujeres, esto corresponde al 24,5% del total designado.

En su segundo mandato En el Programa de Gobierno 2014 – 2018 uno de los puntos clave fue la “equidad de género”. Donde se plantea la necesidad de una “Nueva Agenda de Género basada en los derechos, igualdad y autonomía de las mujeres, impulsada por una institucionalidad renovada y de mayor rango”. En este también se planteó el envío al Congreso del proyecto de Ley que crea el Ministerio de la Mujer, el cual fue aprobado en marzo de 2015 con la Ley 20.820 que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, el 1 de junio de 2016 comenzó a regir esta nueva institucionalidad, junto con lo anterior, también se aprueba una reforma al sistema electoral donde incorpora el principio de acción afirmativa en favor de la mujer al promulgar la ley 20.840 de mayo del año 2015, que señala que los candidatos hombres o mujeres no podrán exceder el 60%.

Si bien, durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet las mujeres asumieron ministerios en igual proporción a los hombres, ninguna mujer ha ocupado puestos que el ejecutivo considera claves como Hacienda o Interior (Amar, 2007). De acuerdo a Bo y Navia (2016) la visibilidad de mujeres en puestos de elección popular tiene efectos positivos sobre la aceptación de mujeres en cargos de importancia en la sociedad y en la disposición de otras mujeres a involucrarse políticamente. Podría pensarse que el hecho de que una mujer llegara a la presidencia del país, aumentaría la participación política de las mujeres. Sin embargo, de acuerdo al estudio realizado por Bo y Navia (2016) este no habría tenido un efecto positivo en la tasa de éxito de las candidatas. El estudio muestra que si existe un número mayor de mujeres electas, pero este responde a la tendencia que se ha desarrollado en los últimos años.

En las elecciones primarias municipales del 2016, sólo un 23% de los candidatos fueron mujeres. Esto es un poco mayor que la elección anterior, pero sigue siendo baja y es transversal a todos los partidos. Mientras que en la Nueva Mayoría las candidatas representaban el 27%, en Chile Vamos este número corresponde a un 17%. Al no aumentar el número de candidatas, es difícil que aumente el número de electas.

Este trabajo busca dar a conocer las diferencias de género que existen, tanto a nivel de cargos de poder designados como electos. En el siguiente apartado se realizará un análisis de cargos designados (Intendentes, Gobernadores, Secretarios Regionales Ministeriales

(Seremis) y Directores Regionales de Servicios) y cargos de elección popular (Consejeros Regionales, Alcaldes y Concejales). En esta primera sección se realizará el análisis de los cargos designados, y busca mostrar cual es la presencia de las mujeres en dichos puestos en las regiones que van desde Arica y Parinacota a Valparaíso.

Distribución del Género en los Cargos Designados

En la siguiente sección se analizarán los casos de cargos que son designados. Estos corresponden a los Intendentes, Gobernadores, Secretarios Regionales Ministeriales y Directores Regionales de Servicios. Estos cargos se vinculan todos a nivel local, tanto regional como provincial.

Intendentes e Intendentas: De acuerdo a la Ley N° 19.175, el intendente es el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción y esta nombrado por este Presidente. Al ser un cargo de confianza del mandatario, se mantendrá en sus funciones mientras cuente con la plena confianza del presidente. En el caso de las regiones del estudio, al 11 de febrero de 2016 existen sólo dos de los seis intendentes que son mujeres y como se muestra en este cuadro ambos son de tendencia socialista, una militante en el caso de la región de Arica y Parinacota y la otra Independiente pro PS en el caso de Tarapacá.

Cuadro N°4 – Intendentes e Intendentas de la XV – V Región

Región	Género	Partido
Arica y Parinacota	1	PS
Tarapacá	1	IND-PS
Antofagasta	0	PDC
Atacama	0	PS
Coquimbo	0	PPD
Valparaíso	0	PS

Fuente: Gobierno de Chile <http://www.gob.cl/intendentes/> al 11.02.2016, donde 1 = Mujer y 0 = Hombre.

Gobernadoras Y Gobernadores: De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Ley N° 19.175, en cada provincia existirá una gobernación, que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente y estará a cargo de un gobernador, quien será nombrado por la Presidenta de la República. Las seis regiones de estudio se conforman de veintiuna provincias y de ellas sólo cinco son encabezadas por mujeres. Todas las regiones poseen al menos una mujer dirigiendo una de las provincias a excepción de la región de Coquimbo, encabezada exclusivamente por hombres.

Cuadro N°5 – Gobernadores y Gobernadoras de la XV a V Región

Región	Provincia	Partido	Género
Arica y Parinacota	Arica	PDC	1
	Parinacota	PPD	0
Tarapacá	Iquique	PPD	0
	Tamarugal	PC	0
Antofagasta	Antofagasta	IND	1
	El Loa	PRSD	0
	Tocopilla	PC	0
Atacama	Chañaral	PRSD	0
	Copiapó	PC	0
	Huasco	PDC	1
Coquimbo	Choapa	PS	0
	Elqui	PDC	0
	Limarí	PDC	0
Valparaíso	Isla de Pascua	PDC	1
	Los Andes	PC	1
	Petorca	PDC	0
	Quillota	PS	0
	San Antonio	IND	0
	San Felipe de	PPD	0
	Valparaíso	PDC	0
	Marga Marga	PDC	0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gobierno de Chile al 11.02.2016, donde 1 = Mujer y 0 = Hombre

Secretarios y Secretarías Regionales Ministeriales (Seremis): Como se lee en la LOCGAR N° 19.175, los ministerios se desconcentrarán territorialmente mediante secretarías regionales ministeriales, o Seremis, de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los Ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia, de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores. Cada secretaría regional ministerial estará a cargo de un secretario regional ministerial, quien aun siendo un representante del o de los ministerios respectivos en la región, será colaborador directo del Intendente, subordinado en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional. El cargo será nombrado por el Presidente de la República de una terna elaborada por el intendente respectivo, con asesoría del Ministro del ramo. Además, los secretarios regionales ministeriales deberán ajustarse a las instrucciones de carácter técnico y administrativo que impartan los correspondientes ministerios.

Como se lee en la ley, a las secretarías regionales ministeriales les corresponde: elaborar y ejecutar las políticas, planes y proyectos regionales, pudiendo adoptar las medidas de coordinación necesarias para dicho fin respecto de los organismos que integran el respectivo sector; estudiar, conjuntamente con los organismos correspondientes, los planes

de desarrollo sectoriales; preparar el anteproyecto de presupuesto regional en la esfera de su competencia, en coordinación con el ministerio respectivo; informar permanentemente al gobierno regional del cumplimiento del programa de trabajo del respectivo sector; llevar a cabo las tareas que sean propias de su respectivo ministerio, de acuerdo con las instrucciones del ministro del ramo; realizar tareas de coordinación, supervigilancia o fiscalización sobre todos los organismos de la administración del Estado que integren su respectivo sector; cumplir con las demás funciones que contemplen las leyes y reglamentos, y; ejercer las atribuciones que se les deleguen por los ministros respectivos.

Cuadro N°6 – Secretarios y Secretarías Regionales Ministeriales de las XV a V Regiones

Región	Mujer	Hombre	Total
Arica y Parinacota	6	12	18
Tarapacá	6	12	18
Antofagasta	5	13	18
Atacama	6	12	18
Coquimbo	5	13	18
Valparaíso	6	12	18

Fuente: Elaboración propia en base a información recogida del Gobierno de Chile al 20.12.2015

Si se analizan los secretarios regionales ministeriales desde la perspectiva regional, se puede ver que ninguna de las regiones supera el tercio de mujeres en el total regional. Las que presentan mayor número de mujeres, corresponde justo al 33,3% que vendrían a ser Arica y Parinacota, Tarapacá, Atacama y Valparaíso. Las regiones con menor número de Seremis mujeres corresponden a Antofagasta y Coquimbo, quienes presentan un número menos de mujeres que las otras regiones, sin embargo un número más en el total de seremis en la región representando un 27,8% del total.

Si se analiza los cargos ocupados por seremis mujeres de acuerdo al área de trabajo, a nivel de la macro zona norte es posible ver que sólo en el caso de las secretarías regionales ministeriales de cultura existe una clara presencia superior de mujeres en el cargo, siendo estas 5 de 6, por el contrario, las Seremis de Energía están encabezadas sólo por hombres. En el caso de Economía Fomento y Turismo, de los 6 cargos analizados, 5 corresponden a hombres, al igual que en Agricultura, Transporte y Telecomunicaciones, Gobierno, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo y Minería. En el caso de Deporte, Desarrollo Social, Justicia, Salud, Medio Ambiente, Trabajo y Previsión Social, Educación y Bienes Nacionales, los cargos ocupados por mujeres corresponden a un tercio de los encabezados por hombres (2 de 6 en cada caso).

**Cuadro N°7 – Secretarios y Secretarias Regionales Ministeriales
Por Área XV – V Región**

SEREMI	Mujeres	Hombres
Deporte	2	4
Economía Fomento y Turismo	1	5
Desarrollo Social	2	4
Justicia	2	4
Salud	2	4
Agricultura	1	5
Transportes y Telecomunicaciones	1	5
Medio Ambiente	2	4
Gobierno	1	5
Trabajo y Previsión Social	2	4
Educación	2	4
Obras Públicas	1	5
Vivienda y Urbanismo	1	5
Minería	1	5
Bienes Nacionales	2	4
Energía	0	6
Cultura	5	1
Total	34	74

Fuente: Elaboración propia en base a información recogida del Gobierno de Chile al 20.12.2015

Directoras y Directores Regionales de Servicios: De acuerdo a la ley N° 18.575 Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado, se establece que “los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas. Están sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República, a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar, estos pueden ser centralizados o descentralizados. Los servicios públicos están a cargo de un Director, quien es el funcionario de más alta jerarquía dentro del organismo y les corresponde dirigir, organizar y administrar el correspondiente servicio; controlarlos y velar por el cumplimiento de sus objetivos; responder de su gestión, y desempeñar las demás funciones que la ley les asigne.

En el siguiente cuadro se puede ver la desagregación por sexo de las distintas direcciones regionales comprendidas en la macro zona norte. A nivel general se puede ver que el número total de mujeres ocupando estos cargos corresponde sólo al 36,6% del total de cargos (102 de 279). Los servicios con mayor presencia de mujeres a su cabeza corresponden a SERCOTEC, SENAMA, CONADI, JUNJI, SENDA PRODEMU, INTEGRA y SERNAM. La similitud de estos servicios es que son considerados sociales. En el caso de los servicios relacionados directamente con la mujer, como son SERNAM y PRODEMU, estos son encabezados por mujeres en toda la macro zona. Existen otros servicios donde mujeres y hombres son participes en un 50% respectivamente, como lo son SERNAC, SERNATUR, INE, SENAME, FOSIS, la Dirección del Trabajo y el Instituto de Previsión Social.

Cuadro N°8 - Direcciones Regionales XV - V Región

Servicio Público	Mujer	Hombre	Total
Servicio de Impuestos Internos (SII)	1	5	6
Servicio Nacional de Aduanas	1	4	5
Director Corporación de Fomento Productivo (CORFO)	1	5	6
Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)	4	2	6
Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)	3	3	6
Servicio Nacional de Turismos (SERNATUR)	3	3	6
Instituto Nacional de Estadísticas (INE)	3	3	6
Director Zonal de Pesca y Agricultura XIV, I y II Regiones (SUBPESCA)	0	3	3
Servicio Nacional de Pesca y Agricultura (SERNAPESCA)	1	5	6
Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS)	5	1	6
Servicio Nacional de Adulto Mayor (SENAMA)	5	1	6
Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)	2	4	6
Fondo de Solidaridad e Inv. Social (FOSIS)	3	3	6
Corporación Nac. Desarrollo Indígena (CONADI)	3	1	4
Junta Nac. de Auxilio Escolar y Beca (JUANAEB)	2	4	6
Junta Nac. de Jardines Infantiles (JUNJI)	6	0	6
Registro Civil e Identificación	2	4	6
Servicio Nacional de Menores (SENAME)	3	3	6
Servicio Médico Legal (SML)	0	6	6
Gendarmería de Chile	0	6	6
Dirección del Trabajo	3	3	6
Servicio Nac. de Capacitación y Empleo (SENCE)	2	4	6
Instituto de Previsión Social (IPS)	3	3	6
Dirección de Vialidad	1	5	6
Dirección de Arquitectura	2	4	6
Dirección de Planeamiento	1	5	6
Dirección de Aguas	0	6	6
Dirección de Obras Hidráulicas	1	5	6
Dirección de Obras Portuarias	2	4	6
Dirección de Aeropuertos	0	4	4
Director Regional Serviu	2	4	6
Cooperación Nacional Forestal (CONAF)	1	5	6
Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)	2	4	6
Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	1	5	6
Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA)	4	2	6
Directora Regional Promoción y Desarrollo de la Mujer	6	0	6
Directora Regional INTEGRA	5	1	6
Director Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI)	0	6	6
Coordinación Regional de Seguridad Pública Subsecretaría de Prevención del Delito	4	7	11
Director Regional de SERNAGEOMIN	1	5	6
Servicio Evaluación Ambiental (SEA)	2	4	6
Superintendencia de Educación	2	4	6
Superintendencia de Salud	2	4	6
Superintendencia Electricidad y Combustible (SEC)	1	5	6
Superintendencia de Servicios Sanitarios (SSIS)	0	6	6
Instituto Nacional del Deporte (IND)	0	6	6
Directora Regional del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	6	0	6
Total	102	177	279

Fuente: Elaboración propia en base a información recogida en cada uno de los portales web de los servicios al 29.02.2016.

Por el contrario, los servicios encabezados en un 100% por hombres corresponden a SUBPESCA, el Servicio Médico Legal, Gendarmería, Dirección de Aguas, Dirección de Aeropuertos, ONEMI, la Superintendencia de Servicios Sanitarios y el Instituto Nacional del Deporte. Con estos resultados se puede suponer que las mujeres son designadas en los cargos del tipo de trabajo que se espera de ellas, su rol en el ámbito privado es llevado al ámbito público.

Distribución del Género en Cargos de Elección Popular

La siguiente sección se hace cargo de los puestos a los que se accede a través de elección popular a nivel regional. Esto toma en cuenta a Consejeros Regionales, Alcaldes y Concejales. En ella se realizará una comparación empírica entre quienes se han presentado como candidatos y quienes han salido elegidos.

Consejeras y Consejeros Regionales: De acuerdo a la Ley N° 19.175, estos son elegidos por sufragio universal en votación directa. Cada consejo está integrado por catorce consejeros en las regiones con hasta cuatrocientos mil habitantes, por dieciséis en las regiones de más de cuatrocientos mil habitantes; por veinte en las regiones de más de ochocientos mil habitantes, por veintiocho en las regiones de más de un millón quinientos mil habitantes, y por treinta y cuatro en las regiones de más de cuatro millones de habitantes. En cada región los consejeros se eligen por circunscripciones provinciales, determinadas sólo para efectos de la elección.

En el siguiente cuadro, que corresponde a la elección del año 2013, se puede observar que existe una gran diferencia entre la cantidad de hombres y de mujeres que se presentan como candidatos, y este número es muy similar a la proporción de los que salen electos. Es decir, que mientras 20,59% de mujeres se presentan como candidatas del total de candidatos, 20,56% del total de electas son mujeres.

**Cuadro N°9 – Consejeros y Consejeras Regionales y Candidatos y Candidatas A
Consejeros Regionales Partido Por Sexo XV – V Región Elección 2013**

CONSEJEROS (AS) REGIONALES POR REGIÓN				CANDIDATOS (AS) A CONSEJEROS REGIONALES POR REGIÓN			
Región	Mujeres	Hombres	Total	Región	Mujeres	Hombres	Total
Arica y Parinacota	1	13	14	Arica y Parinacota	17	64	81
Tarapacá	2	12	14	Tarapacá	17	59	76
Antofagasta	6	10	16	Antofagasta	18	68	86
Atacama	3	11	14	Atacama	14	53	67
Coquimbo	3	13	16	Coquimbo	17	64	81
Valparaíso	6	22	28	Valparaíso	28	121	149
Total	21	81	102	Total	111	429	540
Porcentaje	20,59%	79,41%		Porcentaje	20,56%	79,44%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Servel.cl

Como se mencionó anteriormente, Lovenduski y Norris (1993) plantean la creencia de que los partidos de izquierda tienden a tener mayor número de candidatas mujeres. Sin embargo, con los resultados del siguiente cuadro, se puede ver que es el Partido Socialista quien presenta el mayor porcentaje de mujeres con un 30,2%, pero es seguido por la Unión Demócrata Independiente, partido de derecha, con un 26,5%.

Cuadro N°10 – Candidatos y Candidatas Por Partido Por Sexo XV – V Región

Partido	Mujeres	Hombres	Total
Fuerza del Norte	0	3	3
P. Liberal	0	3	3
P. Ecologista Verde del Norte	1	3	4
Independiente K	1	11	12
Independiente L	2	5	7
P. Igualdad	2	6	8
Independiente D	2	32	34
Independiente B	3	9	12
Independiente J	3	18	21
PRSD	3	20	23
PRO	3	21	24
PC	4	16	20
Independiente H	5	5	10
P. Humanista	5	13	18
PPD	5	23	28
Independiente G	6	21	27
PDC	7	37	44
RN	7	39	46
Independiente I	8	26	34
UDI	9	25	34
Independiente A	11	29	40
PRI	11	34	45
PS	13	30	43
Total	111	429	540

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Servel.cl

En el caso del total de candidatas y candidatos al Consejo Regional en la macro zona norte, se observa que el número de candidatas varía dependiendo del partido. Los partidos que presentan un menor número de candidatos, utilizan esos cupos para presentar hombres para ocupar el cargo de consejeros como son el caso de Fuerza del Norte, Partido Liberal, Partido Ecologista Verde del Norte y la lista Independiente K (PDC – PS).

Si se toma ahora los partidos que presentan un mayor número de candidatos, se puede ver que las mujeres siguen manteniendo resultados discretos a la hora de candidatearse: PDC 15,91%; RN 15,22%; IND A (Partido Humanista) 27,5%; RN 24,44% y el PS 30,23%. Este último posee el más alto porcentaje de mujeres como candidatas.

Cuadro N°11 – Consejeros y Consejeras Regionales Electos Por Partido XV – V Región

Partido	Mujeres	Hombres	Total
Independiente A	1	0	1
Independiente B	1	3	4
Independiente D	1	1	2
Independiente G	1	5	6
Independiente I	1	0	1
Independiente J	2	4	6
Independiente K	0	5	5
Independiente L	0	1	1
PC	0	9	9
PDC	2	10	12
PPD	3	7	10
PRO	1	1	2
PRSD	0	5	5
PS	2	9	11
RN	2	12	14
UDI	4	9	13
Total	21	81	102

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Servel.cl

Sin embargo, si traspasamos los datos a los candidatos electos, podemos ver que es la UDI, quien logró el mayor número de mujeres electas en la macro zona, esto sin encontrarse entre los partidos con mayor número de candidatos. Del total de candidatos 26,47% fueron mujeres y del total de los electos del partido 30,77% corresponden a mujeres (un total de 4 mujeres de 13 consejeros electos).

Alcaldes y Alcaldesas: El alcalde es la máxima autoridad de una municipalidad y en tal calidad le corresponde su dirección y administración superior y la supervisión de su funcionamiento. El alcalde es electo democráticamente mediante sufragio universal por un periodo de 4 años, pudiendo ser reelegido. En los siguientes cuadros se presentan los datos obtenidos en el Servicio Electoral para las elecciones de alcaldes del año 2012.

**Cuadro N°12 – Alcaldes y Alcaldesas – Candidatos y Candidatas Por Sexo
Elección Año 2012**

ALCALDES Y ALCALDESAS POR REGIÓN				CANDIDATOS (AS) POR REGIÓN			
Regiones	Mujeres	Hombres	Total	Regiones	Mujeres	Hombres	Total
Arica y Parinacota	0	4	4	Arica y Parinacota	4	16	20
Tarapacá	0	7	7	Tarapacá	4	23	27
Antofagasta	2	7	9	Antofagasta	7	35	42
Atacama	2	7	9	Atacama	6	28	34
Coquimbo	0	15	15	Coquimbo	11	41	52
Valparaíso	6	32	38	Valparaíso	21	96	117
TOTAL	10	72	82	TOTAL	53	239	292
Porcentaje	12,20%	87,80%		Porcentaje	18,15%	81,85%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Servel.cl

El total de alcaldes electos correspondientes a la macro región norte es de 82, de estos, 12,2% fueron mujeres. Sin embargo, el porcentaje de candidatas fue algo superior con un 18,15% (53 mujeres de 292 candidato/as). La región que tiene mayor representación de mujeres en el caso de alcaldes electos es Antofagasta y Atacama, ambos con 22,22% de mujeres electas, es decir 2 de 9 en cada región. Valparaíso, quien posee el mayor número de alcaldes en el territorio del estudio, sólo posee 15,79% de alcaldesas.

En el caso de los candidatos por región, se ve que Coquimbo es quien presenta un mayor porcentaje de mujeres a candidatas a alcaldesa con un 21,15% (mayor al promedio), y es Tarapacá quien se presenta con el menor porcentaje de mujeres al cargo con sólo 14,81%, bastante menor a lo que es el promedio.

En los siguientes cuadros se muestra el comportamiento tanto de candidatos a alcalde como alcaldes electos por partido político.

Cuadro N°13 – Candidatos y Candidatas a Alcalde y Alcaldesas Por Partido XV – V Región

Partido	Mujeres	Hombres	Total
ChilePrimero	0	1	1
MAS	0	1	1
Independiente I POR EL DESARROLLO DEL NORTE	0	2	2
PC	0	3	3
PRSD	0	8	8
Independiente D CHILE ESTÁ EN OTRA	1	3	4
P. Igualdad	1	3	4
Independiente G MÁS HUMANOS	1	3	4
P. Humanista	1	3	4
Independiente A IGUALDAD POR CHILE	1	4	5
Independiente E POR UN CHILE JUSTO	1	4	5
PRI	1	6	7
PS	1	11	12
PRO	1	13	14
Independiente C CAMBIO POR TI	2	7	9
Independiente B REGIONALISTAS INDEPENDIENTES	2	7	9
Independiente F CONCERTACIÓN DEMOCRÁTICA	2	9	11
PPD	2	10	12
RN	5	22	27
PDC	5	23	28
UDI	7	17	24
Independiente H COALICIÓN	8	17	25
Independiente CI	11	62	73
Total	53	239	292

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Servel.cl

Entre los candidato/as a alcalde, los Independientes CI son quienes presentan el mayor número de candidatos con un total de 73, igualmente es la lista que presenta mayor número de mujeres, sin embargo, esto representa sólo el 15,07%. Si se ven los datos en términos proporcionales, es la UDI quien presenta la mayor proporción de mujeres. Los alcaldes que fueron Independientes de la Coalición RN – UDI, son quienes sacaron mayor proporcionalidad de mujeres entre sus candidatos, aunque este número se traduce en 3 de 5 alcaldes electos. Esta proporción es seguida por la UDI, quien sacó a un 33,33% del total de alcaldes electos (3 mujeres y 6 hombres).

Cuadro N°14 – Alcaldes y Alcaldesas Por Partido XV – V Región

Partido	Mujer	Hombre	Total
Independientes G	0	1	1
Independientes I	0	1	1
MAS	0	1	1
Independientes B	0	1	1
PC	0	2	2
PRO	0	3	3
Independientes C	0	3	3
Independientes E	0	3	3
Independientes F	0	3	3
PRSD	0	4	4
PS	0	6	6
PPD	0	7	7
RN	1	7	8
Independientes CI	1	12	13
PDC	2	10	12
Independientes H	3	2	5
UDI	3	6	9
TOTAL	10	72	82

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Servel.cl

Por el contrario, el PRO y el PS fueron quienes sacaron el menor número de mujeres en proporción a los hombres, esto dejando fuera a los partidos ChilePrimero, MAS, Independiente I Por el desarrollo del Norte, PC y PRSD, quienes no presentaron una sola mujer entre sus candidatas.

Concejales y Concejales: Los concejales municipales son electos mediante un sistema de representación proporcional. Cada Concejo Municipal está compuesto por entre seis y diez concejales, dependiendo del tamaño de la comuna y duran cuatro años en sus cargos. Un vez que su periodo termina, pueden ser reelectos. Los concejales tienen entre otras atribuciones: elegir al alcalde, en caso de vacancia; pronunciarse sobre el plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal, y varias otras materias, fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipal y la ejecución del presupuesto municipal, analizar el registro público mensual de gastos detallados que lleva la Dirección de Administración y Finanzas; fiscalizar las actuaciones del alcalde y formularle las observaciones que le merezcan; recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal; solicitar informe a las empresas, corporaciones o fundaciones municipales, y a las entidades que reciban aportes o subvenciones de la municipalidad; fiscalizar las unidades y servicios municipales; supervisar el cumplimiento del plan comunal de desarrollo.

En el caso de las elecciones del 2012, los candidatos a concejal en la macro zona norte, correspondieron a 2.408, de este total, sólo el 28,24% correspondió a candidatas mujeres, siendo un 71,76% hombres. Los datos divididos por región muestran que Antofagasta es quien presenta la mayor cantidad proporcional de candidatas y con un 33,33%.

En el caso de los concejales efectivamente electos, podemos ver qué la proporción entre hombres y mujeres es similar a la de los candidatos, siendo 28,24% las mujeres concejales y 71,76% los hombres electos como concejales, mientras que las candidatas representan un 27,76% y los candidatos un 72,24%. En los datos regionales, se puede ver que en Arica y Parinacota existe la menor diferencia entre hombres y mujeres con un 42,86% de mujeres y un 57,14% de hombres, a diferencia de la región de Valparaíso, quien a pesar de tener el mayor número de concejales representa la mayor diferencia entre el número de concejales mujeres y hombres.

**Cuadro N°15 – Concejales y Concejales – Candidatos y Candidatas
Por Región Y Por Sexo XV – V Región Elección 2012**

CONCEJALES (AS) POR REGIÓN				CANDIDATOS (AS) POR REGIÓN			
Regiones	Mujeres	Hombres	Total	Regiones	Mujeres	Hombres	Total
Arica y Parinacota	12	16	28	Arica y Parinacota	48	103	151
Tarapacá	11	33	44	Tarapacá	55	149	204
Antofagasta	22	38	60	Antofagasta	92	184	276
Atacama	17	39	56	Atacama	83	194	277
Coquimbo	24	72	96	Coquimbo	121	314	435
Valparaíso	60	182	242	Valparaíso	281	784	1065
Total	146	380	526	Total	680	1728	2408
Porcentaje	27,76%	72,24%		Porcentaje	28,24%	71,76%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Servel.cl

Si se analiza a los concejales electos, éstos se encuentran entre 17 partidos en la macro zona norte, y es Renovación Nacional (RN) quien logra el mayor número de concejales electos, y también el mayor número de mujeres electas, el cual corresponde al 30,26% del total de sus concejales, Y 15,7% del total de mujeres electas como concejales. Es seguido por la Democracia Cristiana quien participa con un 13% del total de concejalas electas y representan un 28,78% del total de DCs que ocuparon cargos como concejales en la macro zona. Los concejales electos independientes que se presentaron por la lista C Cambio por ti, fueron quienes sacaron el mayor porcentaje de mujeres electas con 4 de 11, es decir con un 36,36% de quienes obtuvieron el cargo.

Cuadro N°16 – Concejales y Concejales Electos Por Partido

Partido	Mujer	Hombre	Total
Independientes G MAS HUMANOS (MAS - PH)	0	2	2
Partido Humanista	1	2	3
Independientes I POR EL DESARROLLO DEL NORTE (FUERZA DEL NORTE)	1	5	6
PRO	3	8	11
Independientes B REGIONALISTAS INDEPENDIENTES (PRI)	3	8	11
Independientes C CAMBIO POR TI (PRO - ECOLOGISTAS)	4	7	11
Independientes E POR UN CHILE JUSTO (PPD - PRSD - PC - IC)	5	18	23
PRSD	5	21	26
Independientes F CONCERTACIÓN DEMOCRÁTICA (DC - PS)	6	18	24
PC	6	25	31
PRI	8	15	23
Independientes H COALICIÓN (UDI - RN)	12	27	39
PPD	15	38	53
PS	17	35	52
UDI	18	51	69
PDC	19	47	66
RN	23	53	76
TOTAL	146	380	526

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Servel.cl

Si los datos se dividen por lista, se puede ver que es la lista H Coalición, quienes obtuvieron el mayor número de mujeres, lo cual corresponde al 36,3% del total de mujeres electas y a un 28,8% del total de sus candidatos. Fue la lista B Regionalistas Independientes, quien logró sacar el mayor porcentaje de mujeres dentro de sus concejales con 32,35%. Por el contrario, la lista I Por el Desarrollo del Norte, fue quien logró sacar el menor porcentaje de mujeres, siendo de los 6 electos, sólo una mujer.

Cuadro N°17 – Concejales y Concejales Electos Por Lista XV – V Región

Lista	Partido	Mujer	Hombre	Total
LISTA B REGIONALISTAS INDEPENDIENTES	PRI	8	15	23
	Independientes B	3	8	11
LISTA C CAMBIO POR TI	PRO	3	8	11
	Independientes C	4	7	11
LISTA E POR UN CHILE JUSTO	PPD	15	38	53
	PRSD	5	21	26
	PC	6	25	31
	Independientes E	5	18	23
LISTA F CONCERTACIÓN DEMOCRÁTICA	PDC	19	47	66
	PS	17	35	52
	Independientes F	6	18	24
LISTA G MÁS HUMANOS	Partido Humanista	1	2	3
	Independientes G	0	2	2
LISTA H COALICIÓN	RN	23	53	76
	UDI	18	51	69
	Independientes H	12	27	39
LISTA I POR EL DESARROLLO DEL NORTE	Independientes I	1	5	6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Servel.cl

En el caso de los candidatos, existen 8 partidos que poseen sobre el 30% de candidatas, ellos son (en orden descendiente): IND – Igualdad por Chile con 39,13%, IND – Cambio por ti con 35,5%, Partido Humanista 35,29%, Fuerza del Norte 33,33%, IND – Coalición 33,13%, PS 31,89%, IND – Más Humanos 31,58% e IND – Regionalistas Independientes con 30,36%. Se ve claramente que son los independientes quienes poseen mayor porcentaje de mujeres en sus filas, aun cuando se presentan apoyados por alguna lista. En números, la Lista IND – Cambio por ti es quien presentó el mayor número de mujeres. ChilePrimero por su parte, se presentó con un 40% de mujeres como candidatas, sin embargo el total fue sólo de 5, mientras que la Izquierda Cristiana presentó una candidata.

Cuadro N°18 – Candidatos A Concejales Por Partido Por Sexo XV – V Región

Partidos	Mujeres	Hombres	Total
Izquierda Cristiana	1	0	1
Fuerza del Norte	1	2	3
MAS	1	4	5
Chile Primero	2	3	5
Partido Ecologista Verde del Norte	2	5	7
Partido Igualdad	4	13	17
Independiente I POR EL DESARROLLO DEL NORTE	6	18	24
Independiente CI	8	21	29
Independiente D CHILE ESTÁ EN OTRA	8	24	32
Independiente A IGUALDAD POR CHILE	9	14	23
Partido Humanista	18	33	51
Independiente G MÁS HUMANOS	18	39	57
PC	23	89	112
PPD	27	93	120
Independiente F CONCERTACIÓN DEMOCRÁTICA	29	77	106
PRSD	29	96	125
PRO	30	81	111
Independiente E POR UN CHILE JUSTO	30	105	135
UDI	49	121	170
Independiente B REGIONALISTAS INDEPENDIENTES	51	117	168
RN	52	139	191
Independiente H COALICIÓN	53	107	160
PDC	54	147	201
PRI	56	145	201
PS	59	126	185
Independiente C CAMBIO PORTI	60	109	169

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Servel.cl

La presencia de mujeres en cargos de elección popular, esta se mantiene baja, ha aumentado a nivel país. Si se comparan los datos de la macro zona norte con los del nivel nacional, a nivel nacional el año 2012 fueron electas 44, en la macro norte fueron electas 10, lo que representa un 12,7% y 12,2% respectivamente. En el caso de las concejales, a nivel nacional, el año 2012 fueron electas 547, representando un 25,7%, mientras que en la macro zona del estudio fueron electas 146, lo que equivale al 27,76% del total de la macro zona, un número un poco mayor comparado al nivel nacional.

RESUMEN

La situación actual de las mujeres tanto en cargos de elección popular como en cargos de designación por parte del gobierno muestra distintas realidades de acuerdo al nivel en el que se encuentren.

Desde el primer gobierno democrático se puede ver un aumento en el porcentaje de Intendentas a nivel nacional, pero la tónica de los distintos gobiernos desde 1990 en adelante ha sido que los cargos sean ejercidos preferentemente por hombres y en el caso de la macro zona norte se encuentra encabezada en un 33,3% por mujeres, en comparación a lo mostrado en el cuadro presentado por Lampet y Greene (2014) quienes muestran que en un comienzo del gobierno de la Presidenta Bachelet, el año 2014, a nivel nacional, el 20% de los intendentes eran mujeres. En el caso de los Gobernadores, de las 21 provincias estudiadas, cinco provincias, es decir un 23,8% del total, son encabezadas por mujeres. Cada una de ellas se encuentra en una región distinta en el norte del país a excepción de la región de Coquimbo quien sólo mantiene hombres encabezando sus provincias. De acuerdo a lo planteado por Lampet y Greene (2014) a nivel nacional, estas representan un 39% el año 2014.

Dentro de los cargos designados, también se encuentran los Seremis, 108 en la macro zona norte, se desglosan en 34 mujeres, quienes representan el 31,48% del total de seremis en las regiones del estudio. Cuando se analiza su presencia por áreas, se ve claramente que el único ministerio que mantiene mayor presencia de mujeres en la zona del estudio, es el Ministerio de Cultura, ya que 5 de 6 seremis son mujeres. En el caso de las Direcciones Regionales de Servicios, el total de mujeres representa el 36,6% del total de cargos son ocupados por mujeres, mayormente centrados en servicios relacionados al área social, mientras que los relacionados al área económica o productiva se encuentran en su mayoría encabezados por hombres.

Cuando se analiza la participación política y representación de las mujeres en cargos de elección popular, se puede observar que, tanto en el caso de los consejeros regionales como en el de los concejales, la proporción de candidatos hombres y mujeres se mantiene a la hora de ser electos. En el caso de los consejeros y consejeras regionales electos y quienes se postulan como candidatos y candidatas, se puede observar que constituyen una misma proporción. Es decir, del total de candidatos al Consejo Regional, el 20,6% son mujeres (siendo los hombres candidatos un 79,4) y esta misma cifra se repite en los electos. Es decir, del total de Consejeros y Consejeras Regionales electas, el 20,6% corresponden a mujeres. En el caso de quienes se presentan al cargo de Concejal, se ve que entre las candidaturas, hubo un 28,2% de mujeres, mientras que del total de electas, estas resultaron ser 27,8%, observándose que la proporción es bastante similar. En el caso de la elección del cargo de alcalde esta cifra varía ostensiblemente y disminuye la proporción de mujeres respecto de los hombres. En este caso del total de candidatos, 18,15% son mujeres, de los alcaldes electos sólo el 12,2% resultan ser mujeres.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAR, M. (2007) Participación Política y paridad de género en Chile. Serie Estudios No. 11/2007. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Acceso en http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro11-07.pdf

BAREIRO LINE (1996) Las recién llegadas: Mujer y participación política. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

BO, C. Y P. NAVIA (2016) Evolución de la presencia y éxito de las candidatas a elecciones en Chile, 1989 – 2009. Revista Española de Ciencia Política. Núm. 40. Marzo 2016, pp. 117 – 138

BOBBIO, N. (1993) Liberalismo y Democracia. Editorial Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición.

BOHRER, R. Y SLOCUM-SCHAFER, S.A. (2008) How much progress? Women's Representation at the Cabinet Level. Prepared for delivery at the 2008 Annual Meeting of the Southern Political Science Association, January 10-12, 2008.

Campaña "Más Mujeres al Poder" Acceso en <http://www.observatoriogeneroyequidad.cl/index.php/las-noticias/5456-campana-qmas-mujeres-al-poderq>

CARROLL, S. (1984) The recruitment of women for Cabinet-Level Posts in State Government: A Social Control Perspective. Social Science Journal 21(1); 91-107

CAUL, M. (1999) "Women's representation in parliament: The role of political parties", Party Politics, 5: 79-98.

CEM (2002) Percepción de los Líderes Políticos y Sociales sobre ley de cuotas: Contenidos y Factibilidad. Documento de Trabajo N°79. Santiago, octubre de 2002. Eugenia Hala coordinadora; Paulina Veloso, Investigadora; y Carolina Ruiz, ayudante.

COMUNIDAD MUJER (2012) Mujer y Política: por una mayor participación femenina en la toma de decisiones públicas. Boletín Marzo, 2012. Acceso en <http://www.comunidadmujer.cl/biblioteca-publicaciones/wp-content/uploads/2012/03/BOLETIN-marzo-final-2012-VF.pdf>

DAHL, R. (1999) La Democracia: una guía para los ciudadanos. Editorial Taurus.

DAVIS, R.H. (1997) Women and Power in Parliamentary Democracies: Cabinet Appointments in Western Europe, 1968-1992. Lincoln: University of Nebraska Press.

DEL CAMPO, ESTHER (2005) Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women's Political Representation. June 2005, 83 (4): 1697-1726

FERNÁNDEZ, M.A. (2008) Equidad Política de Género en el Chile actual: entre promesas y resistencias. Acceso en: <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/13661/13943>.

GUZMÁN, V. (2003) Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible. Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile, octubre de 2003. Acceso en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5911/S038566_es.pdf?sequence=1

HINOJOSA, M. (2009) "Whatever the party asks me": Women's political representation in Chile's Unión Demócrata Independiente. *Politics & Gender*, 5 (3): 377-407.

HTUN, M. (2002) "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en Julia Ballington y Myriam Méndez-Montalvo (eds.), *Mujeres en el parlamento: Más allá de los números*. Estocolmo: IDEA Internacional.

HTUN, M. Y M. JONES (2002) "Engendering the right to participate in decision-making: Electoral Quotas and women's leadership in Latin America". En *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*. Londres Palgrave, 2002.

KING, J.D. (2002) "Single-member districts and the representation of women in American state legislatures: the effects of electoral system change", *State Politics & Policy Quarterly*, 2 (2): 161-175.

KROOK, M.L Y J. TRUE (2012) Rethinking the life Cycles of International Norms. The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality. *European Journal of International Relations*, 18(1), pp. 103-127.

KROOK, M.L. (2009) *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. New York: Oxford University Press

KROOK, M.L. (2010) *Studying political representation: A comparative-gendered Approach*.

KROOK, M.L. Y J. RESTREPO (2016) Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones. *Política y Gobierno*, Vol. XXIII, No. 1 - I Semestre de 2016, pp. 127-162.

LAMPERT, M. (2009) *Desarrollo Histórico de la Participación Política de la Mujer en Chile*. Asesoría Técnica Parlamentaria, BCN, 2009 - Página del Gobierno de Chile.

LAMPERT, M.P. Y F. GREENE (2014) *Participación política femenina en Chile*. Informe Biblioteca del Congreso Nacional. Acceso en file:///C:/Users/ancastro.ADSUBDERE/Downloads/Participacion%20politica%20de%20la%20mujer%20en%20Chile_enfoque%20historico_final_v2.pdf

Ley N° 20.820 Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Marzo, 2015.

LOVENDUSKY y NORRIS (1993)....

MACDONALD, S.E. (1989) A Dynamic Analysis of Parliamentary Careers. Paper presented at the Southern Political Science Association, Memphis, TN.

MULLEN, K. (2007) The effect of governmental interference on female ministerial appointments, parliamentary appointments, and elected officials. Portland University. Draft prepared for ISA 2007: Chicago

NORRIS, P. (1987) Politics and Sexual Equality: The Comparative Position of Women in Western democracies. Boulder, Co: L. Rienner.

NUSS, SH. (1982) Women in Political Life: Global Trends. International Journal of Sociology of the Family, Vol. 12, No. 1 (Spring 1982), pp. 1 - 10.

PAXTON, P., M.M. HUGHES Y M.A. PAINTER (2009) Growth in Women's Political Representation: A Longitudinal Exploration of Democracy, Electoral System, and Gender Quotas. European Journal of Political Research. Volume 49, Issue 1, Version of Record online: 20 OCT 2009

PHILLIPS, A. (2009) "Really" equal: opportunities and autonomy. Journal of Political Philosophy, 14(1), pp. 18-32.

Plataforma de Beijing (1995) Acceso en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014 - 2018

PUTNAM, R. (1976) The Comparative Study of Political Elites. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall

REYNOLDS, A. (1999) Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling. World Politics, volume 51, number 4, July 1999.

RÍOS, MARCELA Y ANDRÉS VILLAR. 2006. Cuotas de género: Democracia y representación. Santiago: IDEA/FLACSO.

ROSEN, J. (2014) "Gender and Political Representation". Network News. Sociologists for Women in Society: Lawrence, KS.

SHVEDOVA, N. (2005) Obstacles to Women's Participation in Parliament. International IDEA, 2002, Women in Parliament, Stockholm (<http://www.idea.int>) (this is an updated version of the chapter, which was originally published in International IDEA's Handbook: Women in Parliament: Beyond Numbers, Stockholm, International IDEA, 1998).

SIAROFF, A. (2000) "Women's representation in legislatures and cabinets in industrial democracies", *International political science review*, 21 (2): 197-215.

SUNDSTRÖM, A. Y D. STOCKEMER (2015). What determines women's political representation at the local level? A fine-grained analysis of the European regions. *International Journal of Comparative Sociology* 2015, Vol. 56(3-4) 254-272

Unión Interparlamentaria (2016) Las mujeres en el parlamento, 2013. *Perspectiva Anual*. Acceso en <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2013-s.pdf>

Unión Interparlamentaria. Women in Parliaments. Situation as of June 1st, 2016. Acceso en <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

Las Universidades Regionales como bases para la Construcción de una Comunidad Política Regional, el Caso de la Macrozona Norte

Erik Adio Maldonado²⁵

RESUMEN

Este artículo intenta explicar el rol que juega la Educación Superior en la Macrozona Norte²⁶ en la formación de la comunidad política, en este intento, se hace un recorrido de caracterización de la Educación Superior en su ámbito público y privado y la afectación, impacto o injerencia en la formación de esta comunidad. Para ello, se utilizará como muestra los perfiles de formación de autoridades políticas de cada región, en específico, de que institución provienen y a su vez, qué características tienen las mismas. Promoviendo conclusiones que enlacen la relación entre misiones y visiones institucionales y los espacios de formación de las autoridades políticas.

INTRODUCCIÓN

La identificación de una zona de estudio, trae consigo una serie de complicaciones metodológicas que nos invitan no solo a caracterizar bien nuestro ámbito de acción, sino además, reconocer antecedentes demográficos, culturales, económicos, sociales, políticos, administrativos, entre otros tantos. Para nuestro caso, señalaremos que con base en ese ordenamiento territorial del año 1974 que estableció la actual división administrativa regionalizada y que ha sufrido leves modificaciones, como el establecimiento de la denominación de un número de trece regiones, numeradas bajo el alfabeto romano (I al XIII) que se llevó a cabo bajo la C.P.R. de 1980 y que fue modificada el año 2005. Permitiendo la creación de las regiones de Arica y Parinacota y la Región de los Ríos. En este sentido, serán parte de este estudio las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo y Valparaíso, identificando esta zona como la Macrozona Norte de nuestro país.

25.- Erik Adio Maldonado, Asesor del Departamento de Políticas y Descentralización de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Administrador Público, cursa el Magister de Comunicación Política de la Universidad de Chile.

26.- La macrozona norte corresponde al área comprendida por las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo y Valparaíso.

En el ámbito universitario desde la reforma del sistema de educación superior en 1981 (Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 1) y que relataremos con mayor acuciosidad de aquí en más, las universidades chilenas se regionalizaron ubicándose sus respectivas casas centrales en las distintas regiones del país, lo que permitirá el estudio pormenorizado de cada una de estas y la búsqueda de consideraciones identitarias comunes, entre regiones, zonas o simplemente condición de igualdad o diferenciación por ser instituciones del Estado, que reciben aporte de él o que son de carácter privado.

Por último, resulta fundamental caracterizar a la comunidad política regional, ya que este ejercicio nos permitirá reconocer si efectivamente hay una comunidad política en formación a partir de principios, misiones, visiones, proyectos educativos, entre otros, promovidos por las instituciones de Educación Superior y si las instituciones de carácter regional contribuyen a su formación.

ANTECEDENTES

En el año 1619 se crea la primera universidad en Chile, denominada Universidad Santo Tomas de Aquino. Institución que concentró su labor educativa en el conocimiento de lo divino a través de la razón (teologización). Este trabajo lo comparte, la segunda institución fundada en el año 1827, denominada Convictorio San Francisco Javier, a cargo de la Compañía de Jesús (jesuitas). Los primeros indicios de una institución separada de la iglesia, afloran recién en el año 1713 en una sesión del Cabildo de Santiago, creándose la primera universidad secularizada –la Real Universidad de San Felipe– en 1743 se adquiere su primer terreno y en 1746 se nombran sus primeros académicos. Tuvieron que pasar 33 años (1747), para que se impartiera la primera cátedra en esta Universidad. En 1839 un Decreto Ley cambia el nombre de Real Universidad de San Felipe por el de Universidad de Chile, después de 4 años (1843) comienza a funcionar lo que actualmente conocemos como la primera universidad del Estado, la Universidad de Chile.

El 6 de julio de 1849 se crea la Escuela de Artes y Oficios por Decreto Supremo del presidente Manuel Bulnes Prieto, el antecedente más remoto de lo que conoceríamos a partir del año 1947, como Universidad Técnica del Estado. En 1855 esta escuela abre una sede en la ciudad de Talca, la cual fue cerrada abruptamente tras una serie de protestas el año 1859²⁷ y no volvió a ser reabierta, hasta mediado del siglo XX, con el trabajo conjunto llevado a cabo por la UTE (1963) y la Universidad de Chile (1967).

Si bien la Escuela de Artes de Oficio (EAO) recibía a estudiantes de quince a dieciocho años de edad los cuales tenían una intensa formación en talleres prácticos, no es menos cierto, que al egresar debían manejar conceptos avanzados de álgebra, física, química, mecánica industrial, dibujo técnico, entre otros tantos. Esto hizo posible –debido al nacimiento de la

27.- La revolución de 1859 fue un alzamiento que se produjo en Chile en el segundo periodo de Manuel Montt, la cual termina con la hegemonía del partido conservador y se le conoce, para la época, como la República Conservadora.

Universidad Técnica del Estado- que los estudiantes de la escuela de artes y oficios que egresaron con el grado de técnicos (nivel terciario) en la EAO, pasaran a llamarse ingenieros en ejecución²⁸ y fueron conocidos como los primeros egresados de la UTE.

Cabe señalar que la EAO dio paso al crecimiento de diversas entidades –unificadas tras la creación de la Universidad Técnica del Estado– es así como prosperan: la Escuela de Minas de Antofagasta, Copiapó y La Serena; la Escuela Industrial de Concepción y Valdivia; la Escuela Industrial de Temuco (1947) y el Instituto Pedagógico Técnico (1948), este último, destinado a educar a los profesores de las escuelas industriales y de minas. Además de entregar el grado de Bachiller Industrial. Posterior a esto se crearon además, sedes en Punta Arenas en 1961 con los primeros cursos de petroquímica y electrónica, solicitados especialmente por la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) y en Talca los primeros cursos de agroalimentación en 1963.

Paralelamente la Universidad de Chile avanza en la creación de colegios de educación superior en regiones. Es así como se crean instituciones en La Serena y Temuco en 1960; y Antofagasta, Talca y Osorno en 1962.

No es sino, con la reforma de 1981, que surgen planteles de educación superior, como hoy los conocemos: Universidad de Tarapacá, Universidad de Antofagasta, Universidad de Atacama, Universidad de la Serena, Universidad de Valparaíso, Universidad de Playa Ancha (UPLA), Universidad de la Frontera (UFRO), Universidad de Talca (UTAL), Universidad del Bio-Bio (UBB), Universidad de Magallanes (UMAG). Cabe destacar que muchas de estas instituciones, tienen un paso previo como instituto de carácter universitario profesional y el caso excepcional de la Universidad de los Lagos (ULA) y la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM), que se constituyen como tal, para el año 1993.

Por lo visto, es distintivo y casi homogéneo el transitar de todas las Universidades del Estado en regiones, en su totalidad comenzaron como sedes de una estructura mayor y de ubicación geográfica central.

Por otro lado –en un proceso paralelo a la formación de Universidades del Estado– en 1888 surge la Universidad Católica de Santiago, antecedente de la Pontificia Universidad Católica de Chile (1933), con cursos de derecho, matemáticas y arquitectura (1935). Es además principal artífice de la ampliación de las universidades católicas en Chile: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (1925), Universidad Católica del Norte (1956), Universidad Católica de Temuco (1959), Universidad Católica del Maule (1991), Universidad Católica de Concepción (1991). En el mismo tenor de las estatales, primero como instituciones sedes, que se configuran con posterioridad en autónomas y que son parte del conglomerado nacional histórico de instituciones de educación superior derivadas de la reforma de 1981.

28.- Los ingenieros en ejecución es una denominación chilena, de vigencia actual y no es reconocida a nivel internacional. Lo que ha hecho que las instituciones se encuentren en proceso de eliminar este denominativo, ya que no constituye un grado académico.

Punto aparte, merece el tratamiento de tres instituciones privadas de similar génesis: la Universidad Federico Santa María (1932), la Universidad de Concepción (1919), y la Universidad Austral de Chile (1954); instituciones que son controladas por corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro y que han tomado un lugar preponderante en la educación superior chilena. Son parte, además del grupo selecto de Universidades Tradicionales a partir de la reforma de los años ochenta (D.L. N° 3.464). Además de conformar el G9²⁹ o la Red Universitaria Cruz del Sur³⁰.

En 1981 el Decreto Ley³¹ que fija normas sobre las Universidades, deja la entrada abierta a la instauración de instituciones de carácter privada, provocándose un incremento significativo de la oferta de instituciones de educación superior. En 12 años (hasta 1992), nacen exactamente 29 universidades privadas y más de 76 CFT, todas al alero de esta nueva institucionalidad.

Para el año 2016 y en una reseña más contingente y detallada, en Chile, existen 62 universidades (18 estatales³², 9 particulares con aporte del Estado, denominadas tradicionales y 35 privadas), 44 institutos profesionales (IP) y 73 centros de formación técnica (CFT)³³. Las que se encuentran distribuidas en todo el país. La gran mayoría de estas instituciones, cuenta con la autonomía plena para funcionar (131), y 84 de ellas se encuentran acreditadas, de las cuales 45 son universidades. Las instituciones acreditadas concentran la mayor parte de la matrícula (88%³⁴).

29.- El grupo de la 9 Universidades Tradicionales no estatales (Pontificia Universidad Católica de Chile, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Católica del Norte, Universidad Católica de Temuco, Universidad Católica del Maule, Universidad Católica de Concepción, Universidad Austral, Universidad Federico Santa María, Universidad de Concepción) que tiene por objeto: "generar bienes públicos en el ámbito de la educación superior, propiciando la creación de un conjunto de mecanismos y acciones de colaboración destinados al mejoramiento de la formación profesional de pregrado, de los programas de postgrado, de la investigación, como asimismo, a la profundización de los procesos de internacionalización de las instituciones que representa...".

30.- Red constituida por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Valparaíso, además de las Universidades; de Concepción, Federico Santa María y Austral de Chile. Universidades que señalan haber alcanzado un alto nivel de desarrollo académico, evidenciado por la capacidad de generar conocimientos y la capacidad para ofrecer programas de doctorados.

31.- D.F.L. N° 1. Santiago, 30 de Diciembre de 1980, según, lo dispuesto en el Decreto Ley N° 3.541, de 1980.

32.- El año 2015 se crean 2 Universidades del Estado en las regiones de O'Higgins y Aysén, completando un total de 18 Universidades del Estado, distribuidas en todo el territorio nacional.

33.- En el año 2016 se crean 15 Centros de Formación Técnica (CFT), distribuidos uno por región.

34.- Dato construido a partir del compendio estadístico 2015 (SIES).

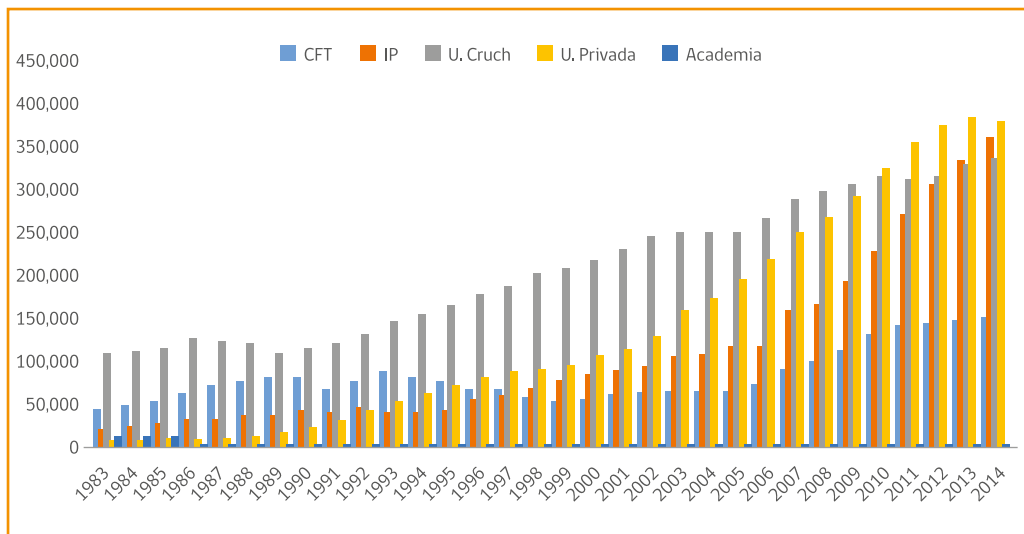
Cuadro N°1 - N° de Instituciones de Educación Superior en Macrozona Norte (2016)

Región	U. CRUCH	U. Privadas	IP	CFT	Total
Arica y Parinacota	2	4	2	3	11
Tarapacá	2	4	2	3	12
Antofagasta	4	6	9	8	27
Atacama	1	3	2	4	10
Coquimbo	4	5	9	12	30
Valparaíso	4	8	15	29	56
Total	17	31	39	59	146

Fuente: Elaboración propia a partir de datos SIES (validados).

El 83% de los programas en educación superior son de pregrado; el 51% de estos, se dictan en forma diurna, mientras un 39% de estos programas son realizados por Universidades Privadas (incluye privadas con Aporte del Estado). Las áreas con mayor número de matriculados son: Administración, Ciencias Sociales y Derecho.

Gráfico N°1 - Evolución de Matrícula Total según Institución de Educación Superior (1983 - 2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SIES (validados).

El número de académicos crece proporcionalmente al número de estudiantes superando los 82 mil el año 2014. Las Universidades del Consejo de Rectores mantienen una relación de 3 es a 1 con las universidades privadas cuando hablamos de grados académicos (Doctores). En cambio en CFT e IP predominan los grados de licenciados y profesionales en un 70% y solo el 10% de estos docentes tiene contrato por 38 horas o más. Mientras en las Universidades del CRUCH esta cifra supera el 40% de sus académicos. Los Académicos Jornadas Completas Equivalentes (JCE) superan los 42 mil, con un crecimiento del 60% en los últimos cinco años. Las universidades privadas tienen cerca de la mitad de las JCE de nivel de doctorado que las universidades estatales y privadas del CRUCH.

En lo financiero, los ingresos en instituciones de educación superior superaron los 3,4 billones el año 2014. Mientras todos los planteles obtienen resultados financieros positivos, con excedentes por más de 235 mil millones al año. Financieramente, las instituciones son altamente dependiente de los aranceles (62%), en especial las universidades privadas (76%), IP (96%) y CFT (88%).

Chile ocupa el lugar 44° en el mundo en productividad científica, y el 4° a nivel latinoamericano en número de publicaciones indexadas. Sin embargo, si se considera la cantidad de artículos científicos por número de habitantes Chile tiene el 1° lugar en la región. Las Universidades del CRUCH concentran el 90% de la productividad científica, y más del 50% se desarrolla en tres instituciones: Universidad de Chile (UCHILE), Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC) y la Universidad de Concepción (UDEC).

LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Para la Región de Arica y Parinacota encontramos seis universidades presentes en el territorio, dos de las cuales son de carácter estatal y las restantes de carácter privado. La Universidad de Tarapacá asienta su quehacer en la ciudad de Arica—donde se encuentra su casa central—además existe la presencia de la Universidad Arturo Prat, Santo Tomas, La República, Tecnológica de Chile (INACAP), igualmente la universidad del Mar, que aún mantiene actividades por materias pendientes con sus estudiantes.

Similar es la situación en la Región de Tarapacá donde bajo esta misma lógica existe una concentración de Universidades en la ciudad de Iquique, pero además, existe presencia de oferta en las demás capitales comunales. A las Universidades ya nombradas se suma en la región de Tarapacá la Universidad Bolivariana, con presencia en la ciudad de Iquique.

La Región de Antofagasta acoge a diez universidades, de las cuales cuatro de ellas pertenecen al CRUCH (dos estatales derivadas y dos privadas con aporte estatal), por otro lado, dos de ellas con casa central en la región (Universidad Católica del Norte y la Universidad de Antofagasta). Cabe agregar que, las instituciones en su conjunto abarcan tres localidades: Antofagasta, Calama, Tocopilla y San Pedro de Atacama. Además de las Universidades públicas ya nombradas se asientan entidades universitarias privadas como; Aconcagua, Pedro de Valdivia o Central.

En la Región de Atacama la universidad del mismo nombre, es la única institución de educación superior de carácter público, que además, abarca dos localidades en la misma región: Copiapó y Vallenar. En esta zona se encuentran presente además, las universidades privadas que se repiten constantemente en toda la Macrozona, Universidad Tecnológica de Chile, Universidad Santo Tomas y Universidad de Aconcagua. Haciendo un total de 4 instituciones de Educación Superior.

En el caso de la Región de Coquimbo solo posee una universidad pública de las nueve que imparten programas de estudios. El total de instituciones se concentran en La Serena, otras localidades que también se benefician del sistema educacional terciario son Coquimbo, Ovalle e Illapel.

La Región de Valparaíso es la más favorable y beneficiada de la Macrozona Norte en términos de diversificación universitaria. Posee doce instituciones de educación superior, abarcando siete localidades, principalmente Valparaíso y Viña del Mar. Al igual que las demás regiones, las universidades que priman cuantitativamente son las universidades privadas (8 de 12). Además, la mitad de ellas se asientan en la capital regional Valparaíso. Las Universidades Tradicionales son: Universidad de Valparaíso, Pontificia Católica de Valparaíso, Playa Ancha, Federico Santa María. Las Universidades Privadas: Viña Del Mar, Américas, Santo Tomas, Adolfo Ibáñez, Aconcagua, Las Américas, Tecnológica, Andrés Bello.

En resumen, podemos señalar que las regiones de Antofagasta, Coquimbo y Valparaíso son quienes poseen mayor diversificación de instituciones de educación superior, en directa relación con la cantidad de habitantes por zona geográfica; las universidades tradicionales, amplían su ámbito de acción regional, debido, específicamente, a sus fines institucionales.

Por su parte, tanto la Universidad Tecnológica de Chile y la Universidad Santo Tomás -ambas privadas- tienen presencia en las seis regiones de la Macrozona Norte del país, seguida de la Universidad del Mar, esta última, debido a su cierre el año 2012, deberá dar por terminado su funcionamiento, en los próximos años. Análogamente, en el caso de las instituciones de educación superior de carácter estatal, la Universidad Arturo Prat posee una mayor extensión, alcanzando tres regiones de la división territorial en estudio, mientras la Universidad Central de Chile y Universidad de Tarapacá se encuentran en segundo lugar.

Cuadro N°2 – Instituciones de Educación Superior según Región de la Macrozona Norte

	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso
Universidad Tecnológica	X	X	X	X	X	X
Universidad Santo Tomás	X	X	X	X	X	X
Universidad de Tarapacá	X	X				
Universidad Arturo Prat	X	X	X			
Universidad La República	X		X			
Universidad del Mar	X	X	X		X	X
Universidad Bolivariana		X			X	
Univ. Católica del Norte			X		X	
Universidad de Antofagasta			X			
Universidad de Aconcagua			X	X	X	X
Univ. Pedro de Valdivia			X		X	
Universidad Central de Chile			X		X	
Universidad de Atacama				X		
Universidad de La Serena					X	
P. Univ. Católica de Valparaíso						X
Univ. Federico Santa María						X
Universidad de Valparaíso						X
Universidad Andrés Bello						X
Universidad de Playa Ancha						X
Universidad Adolfo Ibáñez						X
Universidad de Viña del Mar						X
Universidad de Las Américas						X
Total Instituciones	6	6	10	4	9	12

Fuente: Elaboración propia.

LA OFERTA ACADÉMICA

Conocida la presencia de las instituciones universitarias en las distintas regiones de la Macrozona en estudio, podemos identificar los programas de estudios –profesionales y técnicos– que son ofrecidos por ellas. Esta identificación permitirá establecer una visión sectorizada, pero a la vez panorámica de la Macrozona norte.

En la región de Arica y Parinacota, las dos únicas universidades pertenecientes al Consejo de Rectores –ambas estatales– imparten el 68,67% de la oferta académica de la Región de Arica y Parinacota (Universidad Arturo Prat con el 15,66% y la Universidad de Tarapacá con el 53,01%). Cabe destacar, además, que dos de cada tres estudiantes optan por formarse en una institución de carácter estatal. Por otro lado, La mayor presencia de la Universidad de Tarapacá se debe a su asiento histórico en la capital regional, Arica (veremos cómo esta relación se pierde mientras más cercanos al centro nos posicionamos). La Universidad de Tarapacá mantiene una oferta de 44 programas de estudios en todas las áreas del

conocimiento, Administración y Comercio, Agropecuaria, Arte y Arquitectura, Ciencias Básicas, Ciencias Sociales, Derecho, Educación, Salud, Tecnología. La UTA presenta una oferta importante de carreras en el área de la tecnología (ingenierías y carreras técnicas), además de ser la única institución que presenta carreras en ámbitos como la Agropecuaria o el Arte y Arquitectura. Las demás instituciones concentran su quehacer en carreras de corte Humanista y Administración y Comercio.

La realidad de la Región de Tarapacá, no dicta mucho de la Región de Arica y Parinacota. Las dos instituciones mencionadas anteriormente, también se hacen presente en esta región, invirtiéndose la relación Universidad Arturo Prat (50,0%), seguida de la Universidad de Tarapacá (13,89%) de la oferta académica de la zona. La Universidad Arturo Prat oferta un total de 54 programas de Educación Superior, abarcando todas las áreas del conocimiento con especial énfasis en lo Agropecuario y en lo tecnológico. Las Instituciones de educación superior privada concentran sus esfuerzos en las áreas de la Administración y Comercio, la Educación y las Ciencias Sociales.

En el caso de la Región de Antofagasta, debido a su mayor densidad poblacional, ha provocado un aumento significativo de su matrícula en Educación Superior, y por ende, de su oferta académica. Debido a la existencia de diez Casas de Estudios, la Universidad de Antofagasta (UA), imparte más de un cuarto de la oferta académica total 27,89%, en segundo lugar, la Universidad Católica del Norte con el 17,39%. Ambas instituciones mantienen su casa central y presencia histórica en la ciudad de Antofagasta, cabe destacar que la UA mantiene una oferta de 54 programas de estudios, mientras la Universidad Católica del Norte una oferta de 32 programas. Ambas instituciones mantienen carreras en todas las áreas del conocimiento, con especial énfasis en la Salud, Tecnología y pedagogía en el caso de la UA y Ciencias Básicas y Tecnología en el caso de la Universidad Católica del Norte. En el caso de las instituciones de carácter privado la administración y comercio, la educación y la salud, son áreas prioritarias a la hora de establecer su oferta académica.

Manteniendo la tendencia de las interpretaciones anteriores, la universidad pública de la Región de Atacama, la cual lleva el mismo nombre, es la principal institución de educación superior de esta región, mantiene oferta académica en todas las áreas del conocimiento, y en su conjunto ofrece un poco más de dos tercios de la oferta académica universitaria. Podemos agregar que las instituciones que le siguen son la Universidad de Aconcagua y Universidad Tecnológica de Chile -ambas privadas-, quienes ofrecen la misma cantidad de programas de estudios (6 que representan el 11,77%). Aun así, la Universidad de Atacama, con una oferta total de 35 programas de estudio, cuadruplicando la oferta de estas dos últimas casas de estudios mencionadas.

La Región de Coquimbo presenta características similares a la Región de Atacama, debido a que posee la misma cantidad de instituciones de educación terciaria. La Universidad de La Serena (ULS) y la Universidad Pedro de Valdivia (UPV), con 23,46% y 17,29%, respectivamente. Si bien, hay un cambio significativo en la oferta académica—tiende a restringirse— tanto para Atacama y la Serena, se puede inferir este cambio, posiblemente, por su mayor cercanía al centro, es efectivo que las Universidades más alejadas al centro, tienden a una mayor oferta, debido a la imposibilidad de los estudiantes de trasladarse a estudiar a zonas próximas a su lugar de origen.

Por otra parte, la Región de Valparaíso, considerando las doce instituciones que componen el sistema educacional terciario, convierte a la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV) en la primera en el ranking de instituciones con mayor cantidad de programas de estudios ofertados en su región (13,77%). Cabe señalar que se identifica un punto de inflexión en la tendencia, en comparación con las cinco regiones anteriores, puesto que esta institución también pertenece al Consejo de Rectores de Chile (CRUCH), no es de carácter pública, sino más bien privada con aporte (financiamiento) estatal, según hemos comentado en el inicio de este estudio. No menos importante, la Universidad de Playa Ancha (UPLA) y Universidad de Valparaíso (UV) no poseen una brecha, significativa, entre sus ofertas académicas, con un 10,91% y un 10,65%, respectivamente. La Universidad Técnico Federico Santa María, si bien tiene una oferta más acotada, se ha caracterizado por especializarse en el ámbito de la tecnología, esta Universidad pondera un 3,6% de la oferta total. En el lado de las universidades privadas, la Universidad Adolfo Ibáñez y la Universidad Tecnológica de Chile son las últimas en este ranking, poseen el 2,86% y 2,6% respectivamente. Por otro lado, a la hora de hablar de oferta por área del conocimiento, la UV y la PUCV, mantienen oferta en todas las áreas del conocimiento, con especial énfasis en el derecho, agropecuaria, tecnología y salud en el caso de la UV y la Tecnología, pedagogía y Salud en el caso de la PUCV. Para el caso de la UFST ya señalamos, su especial énfasis, en materia de tecnología, mismos objetivos que se plantea la Universidad de Playa Ancha, con casi un exclusivo enfoque en las pedagogías. Para el caso de las universidades privadas, la Universidad Adolfo Ibáñez, cambia el paradigma predominante en la Macrozona, desde énfasis en la administración y comercio y las humanidades, dándole prioridad a la Tecnología (ingenierías). Las demás instituciones privadas apuestan por el desarrollo de carreras ligadas a la Salud, Pedagogía, Administración y Comercio y Ciencias Sociales.

Hasta aquí, y como en todo la realidad de las regiones analizadas, las universidades estatales son quienes poseen la mayor oferta de carreras tanto profesionales como técnicas en las distintas áreas de conocimiento. En el caso de las tradicionales, existe una clara identificación respecto a la dictación de carreras del tipo tecnológica, salud, agropecuaria y pedagogía, se puede inferir que la relación institución pública y privada, se delimita con la dictación de ciertas carreras con una mayor cantidad de implementación, que serían dictadas por universidades de carácter público y por el otro lado, carreras con menores recursos de implementación, que serían dictadas por instituciones de carácter privado. Sin perjuicio de ello, excepciones que presenta el sistema, son las Universidad de La Serena que posee una menor participación en el área agropecuaria. Así como la imposición de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, que impone su oferta por sobre las demás Universidades en la región de Valparaíso.

Como hemos señalado, en el proceso histórico de creación de las Instituciones de Educación Superior en Chile, la identificación histórica de las instituciones tradicionales con una región, les entrega un mayor peso específico a la misma. Proceso que se repite en cada una de las regiones, con mayor o menor fuerza, pero que se puede considerar como una constante que demarca la relación de la Educación Superior con la Macrozona y por ende con su territorio. En definitiva, cada región tiene al menos una Universidad Tradicional preponderante (oferta académica), en el caso de las Regiones de Arica y Parinacota (Universidad de Tarapacá), Tarapacá (Universidad Arturo Prat), Antofagasta (Universidad de Antofagasta y Católica del Norte), Atacama (Universidad de Atacama), Coquimbo (Universidad de la Serena), Valparaíso (Universidad de Valparaíso y Pontificia Universidad Católica de Valparaíso).

Cuadro N°3 – Oferta Académica en la Macrozona Norte

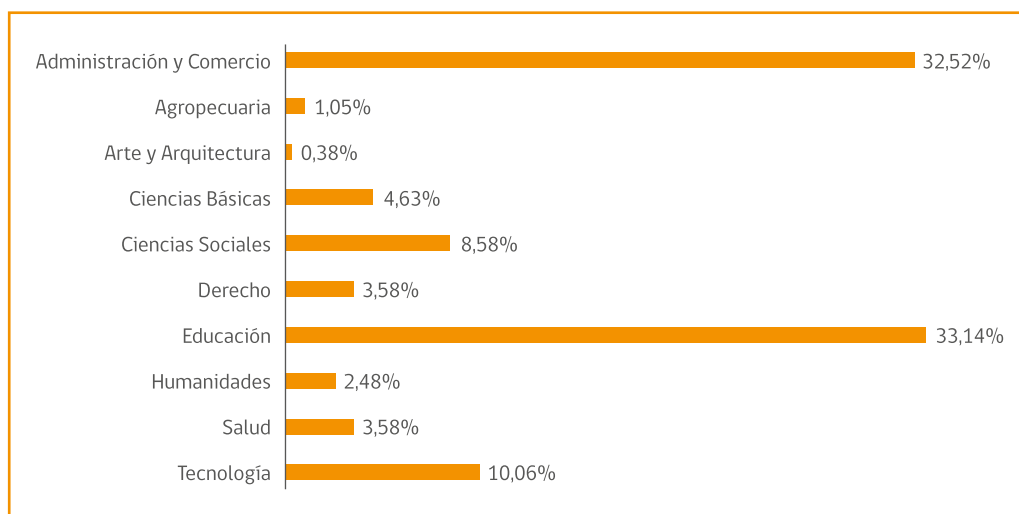
Universidad de la Macro Zona Norte	XV	I	II	III	IV	V	Total
Universidad Tecnológica	5	8	9	6	12	10	50
Universidad Santo Tomás	7	13	13	4	14	19	70
Universidad de Tarapacá	44	15	0	0	0	0	59
Universidad Arturo Prat	13	54	16	0	0	0	83
Universidad La República	6	8	16	0	0	0	30
Universidad del Mar	4	10	5	0	20	18	57
Universidad Bolivariana	0	0	0	0	16	0	16
Univ. Católica del Norte	0	0	32	0	14	0	46
Universidad de Antofagasta	0	0	53	0	0	0	53
Universidad de Aconcagua	0	0	24	6	12	37	79
Universidad Pedro de Valdivia	0	0	15	0	28	0	43
Universidad Central de Chile	0	0	1	0	8	0	9
Universidad de Atacama	0	0	0	35	0	0	35
Universidad de La Serena	0	0	0	0	38	0	38
P. Univ. Católica de Valparaíso	0	0	0	0	0	53	53
Univ. Federico Santa María	0	0	0	0	0	42	42
Universidad de Valparaíso	0	0	0	0	0	41	41
Universidad Andrés Bello	0	0	0	0	0	36	36
Universidad de Playa Ancha	0	0	0	0	0	42	42
Universidad Adolfo Ibáñez	0	0	0	0	0	11	11
Universidad de Viña del Mar	0	0	0	0	0	39	39
Universidad de Las Américas	0	0	0	0	0	37	37
Total de programas por región	79	108	184	51	162	385	969

Con lo presentado precedentemente, la Macrozona Norte de nuestro país explora y explota principalmente las carreras profesionales y técnicas del área de la Tecnología (32,72%), lo que dice relación con su condición económica, social y política. Le siguen los programas de pregrado del área de Educación (15,18%), Salud (14,05%) y Administración y Comercio (11,18%). Estos últimos empujados preferentemente por instituciones de carácter privado.

Cabe agregar que la totalidad de los programas ofertados en la Macrozona Norte es de 969 programas. Es importante destacar que las Universidades de carácter tradicional ofertan el 51,25% de estos, mientras el 48,75% es parte la oferta privada en la zona. Estimula, notablemente, estas cifras, las universidades privadas pertenecientes a la región de Valparaíso, lo que podría considerarse una distorsión en la zona estudiada.

Como señalamos anteriormente, la oferta de las universidades privadas dependerá de la demanda existente en cada zona, por el otro lado, las Universidades Tradicionales, tienen a considerar otras condiciones de apertura, como lo son: Misiones y Visiones Institucionales, proyectos educativos, etc.

Gráfico N°2 – Porcentaje de Explotación de Programas de Estudios en las Áreas del Conocimiento en la Macrozona Norte



Misiones y Visiones de las Universidades

El Plan Estratégico de Desarrollo Institucional (PEDI) es un programa de actuación que consiste en aclarar lo que las instituciones de educación superior pretenden conseguir y cómo lograrlo. Esta programación se plasma en un documento de consenso donde se concreta las decisiones que van a orientar la gestión y las diversas áreas y competencias de la misma.

Para los efectos de este estudio³⁵, consideraremos únicamente con las visiones y misiones de las universidades que imparten su formación académica en las distintas regiones de la Macrozona Norte. Independientemente de la extensión de las casas de estudios, sea en una, dos o más regiones, el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional es el mismo para su diversas sedes, debido a que se trata de un trabajo y análisis a nivel corporativo.



Universidades Estatales:

Todas las universidades públicas hacen reconocimiento a su dependencia con el Estado de Chile, por lo tanto de su carácter estatal, permitiendo que la formación, enseñanza, creación y transferencia del conocimiento sea en función de contribuir imperiosamente en el desarrollo de la calidad de vida de los habitantes de su región.

Concepto como desarrollo, formación, ciencias, vinculación, responsabilidad social, educación, son los términos que más se repiten. Cabe destacar que la preponderancia del término regional, caracteriza la relación de las Universidades Estatales con su territorio. Además de conceptos claves para el desarrollo universitario como son la Investigación, docencia y Vinculación con el Medio.



Universidades Privadas (con aporte del Estado):

Las universidades privadas con aporte del estado de la Macrozona Norte, se caracterizan por otorgarle mayor énfasis en sus misiones institucionales a conceptos como la investigación, excelencia y conocimiento. Llama la atención la preponderancia de conceptos valóricos por sobre otros como sociedad o vinculación. Otro concepto que se despegó de lo tradicional es el concepto de cristiandad, la inferencia es la preponderancia de la Universidad Católica del Norte y La Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, en desmedro de la Universidad Federico Santa María.



Universidades Privadas:

La imagen nos permite señalar que hay una gran cantidad de concepto que abultan las misiones institucionales pero que no son atribuibles a una agrupación de conceptos que las caractericen a todas. A esto hay que agregar que los conceptos de docencia, país, desarrollo son los presentes en la gran mayoría. En el caso del concepto de docencia, sostiene la tesis de que las universidades privadas, concentran esfuerzos en la dimensión docente más que en otras. El concepto País se contrapone al concepto región que aparece repetitivamente en las universidades del Estado. Característica propia de las Universidades que tienen presencia nacional.

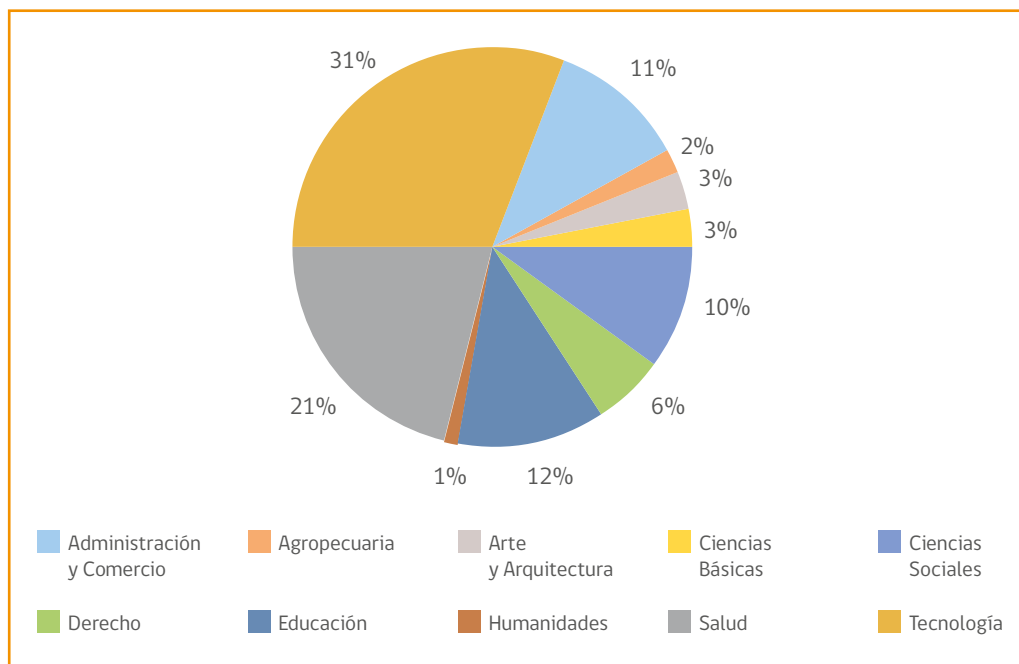
35.- La metodología utilizada intenta realizar una representación visual que permita caracterizar a un grupo determinado de estudio. Se utilizará la herramienta wordle, la cual tiene como ventaja la posibilidad de editar ilativos conceptuales que le quitan sentido conceptual a la representación visual y su analice. Para este ejercicio, se realiza un proceso de filtración de los conceptos, con la idea de ponderar la misma cantidad de conceptos por universidad y con ello, otorgarle el mismo peso específico en la medición. Por lo tanto, entenderemos como la nube de palabras a una representación visual de conceptos, que permite inferir significaciones repetidas y que delinean una cierta tendencia, en este caso a caracterizar un grupo de instituciones de Educación Superior, desde el ámbito privado hasta el ámbito público.

Distribución de la Matrícula Universitaria.

Las Instituciones de Educación Superior analizadas anteriormente –excluyendo Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica– copan un 12,23% del total de estudiantes matriculados en el sistema educacional terciario. En términos porcentuales, es una cifra bastante baja, si eso lo relacionamos, por ejemplo, con la Región Metropolitana, la cual mantiene, porcentualmente, más del 50% de los estudiantes de educación superior.

A la hora de analizar, donde estudian los alumnos de educación superior de la Macrozona Norte. El gráfico nos muestra la preponderancia de las carreras de tecnología, específicamente las ingenierías, seguidas del ámbito de la salud y la administración y comercio. Dice en general, relación con los datos, señalados anteriormente, sobre la oferta académica de la Macrozona.

Gráfico N°3 – Matrícula Universitaria de la Macrozona Norte según Área del Conocimiento



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SIES-MINEDUC

Por otro lado, el análisis por región, nos señala que en la región de Arica y Parinacota tiene una matrícula de 9.967 estudiantes, Tarapacá 11.611 estudiantes, Antofagasta 23.312 estudiantes, Atacama 5.472 estudiantes, Coquimbo 20.387 estudiantes y Valparaíso 78.278. Solo la Región de Valparaíso abarca el 59% de los estudiantes de la Macro Zona.

Académicos

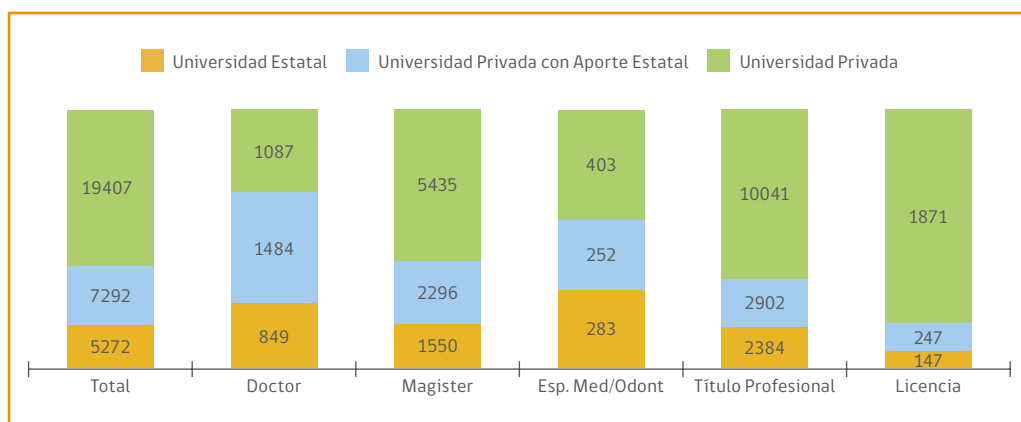
La dinámica de este estudio hace necesaria una breve reseña sobre las características de la academia en la Macrozona Norte, lo que nos permite reconocer sus particularidades y como estas influyen en la caracterización de una zona geográfica y la creación de una comunidad política.

En síntesis podemos señalar que el 6% de académicos de las universidades privadas tiene un grado académico de Doctor, en el caso de los académicos de las instituciones privadas con aporte del estado, este número asciende al 14%, en el caso de las universidades del Estado solo el 9% de sus académicos cuenta con dicho grado académico.

Cabe destacar que el número mayor cuantitativamente de académicos con grado de doctor lo tienen las universidades privadas con aporte del Estado, con 1484 doctores. Si a eso le sumamos los 849 académicos de las Universidades del Estado el gran porcentaje de académicos con grado de doctor lo presentan las Universidades Tradicionales.

Para el caso de los Magister la inferencia es que hay una mayor preponderancia de los docentes de la Universidades Privadas, por sobre las tradicionales.

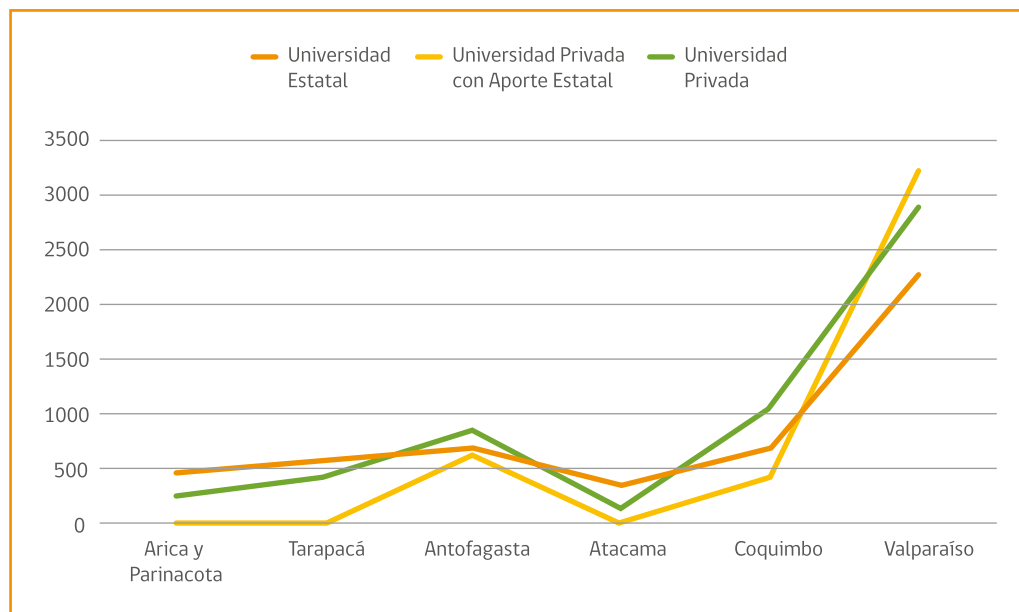
**Gráfico N°4 – de Académicos por Nivel de Formación – Total País
(Excluye Académicos con Técnico Nivel Superior y formación inferior)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SIES-MINEDUC.

Por último, el gráfico señala los académicos por región, mostrando una curva ascendente en el caso de Valparaíso, ya argumentada en el mismo estudio. Hay una importante expresión demográfica, hay una gran cantidad de oferta académica, expresada en una gran cantidad de instituciones, por lo que es predecible la relación gráfica, expuesta.

También se puede inferir del gráfico expuesto, la preponderancia de las Universidades privadas con aporte estatal, por sobre las Universidades Estatales y Privadas, en el caso de Valparaíso, relación, influida por la Universidad Técnico Federico Santa María y la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

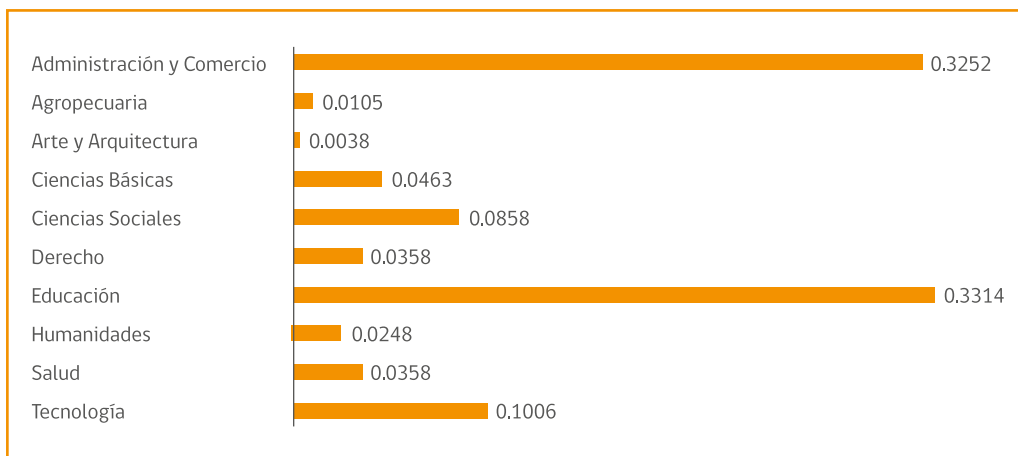
Gráfico N°5 - de Académicos por Región

Fuente: Elaboración propia a partir de datos SIES-MINEDUC.

Postgraduados.

Primero que todo, señalar que hay una relación inversa, tanto en la oferta como en la necesidad o requerimiento de los estudiantes de posgrado, el primer dato interesante es que el 65,66% de estos se engloban en materias de Administración y Comercio, además de Educación. Mientras el 10,06% es Tecnología, así como el 8,58% se relaciona con las Ciencias Sociales y solo el 0,38% se refiere al Arte o Arquitectura. Esta relación inversa, podemos imputarla a las tasas de titulación de las carreras de ingeniería (8,5 promedio), que se relaciona con cuantos años se demora en titular un estudiante, dependiendo su especialidad. A diferencia de las pedagogías que son bastante más bajas (5,5 promedio), así como el área de administración y Comercio (6,5 promedio). Se inferiría que los estudiantes de estas carreras tendrían un mayor delta para realizar estas especializaciones que otras carreras. Por otro lado, el mercado ha desvalorizado ciertas profesiones, por lo que las personas buscan perfeccionarse constantemente en busca de mejores condiciones laborales.

Gráfico N°6 – de Postgraduados titulados por Área del Conocimiento



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SIES-MINEDUC.

Señalar nuevamente que la Región de Valparaíso y sus universidades tienen una fuerte preponderancia a la hora de analizar la dictación de posgrado por zona geográfica, los posgraduados de esta región equivalen el año 2014 a 1697 estudiantes, por debajo de la segunda región que vendría siendo Arica y Parinacota con 168 graduados y en tercer orden Antofagasta con 110 posgraduados.

Cuadro N°4 – N° de Postgraduados por Universidad según Región de la Macrozona Norte (2014)

Universidad	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso
U. Tecnológica	-	-	-	2	-	-
U. Santo Tomás	-	2	-	-	-	16
U. de Tarapacá	163	28	-	-	-	-
U. Arturo Prat	2	9	8	-	-	-
U. del Mar	3	-	2	-	-	698
U. Bolivariana	-	-	-	-	3	-
UC del Norte	-	-	73	-	21	-
U. Antofagasta	-	-	27	-	-	-
U. Central	-	-	-	-	22	-
U. de La Serena	-	-	-	-	36	-
PUC Valparaíso	-	-	-	-	-	353
U. F. Sta. María	-	-	-	-	-	70
U. de Valparaíso	-	-	-	-	-	132
U. Andrés Bello	-	-	-	-	-	160
U. Playa Ancha	-	-	-	-	-	41
U. Adolfo Ibáñez	-	-	-	-	-	183
U. Viña del Mar	-	-	-	-	-	44
Total	168	39	110	2	82	1.697

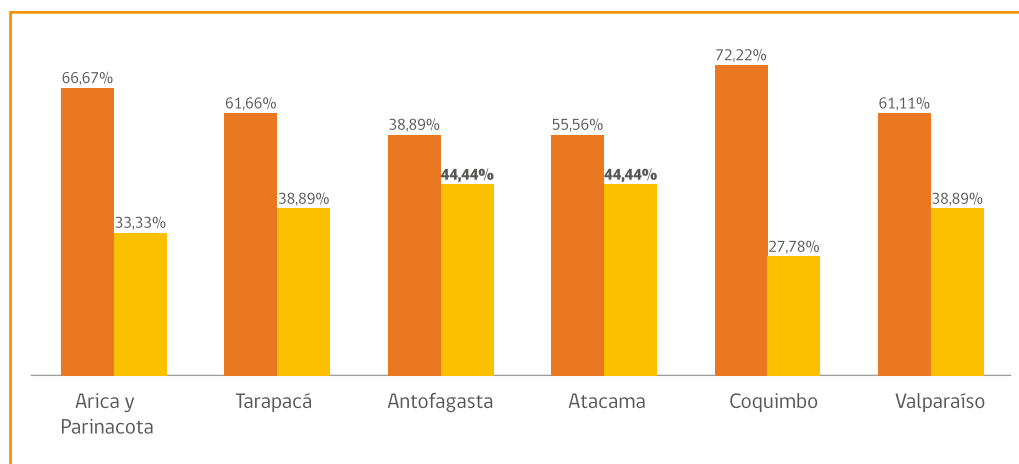
Fuente: Elaboración propia a partir de datos SIES-MINEDUC.

Origen Académico de las Autoridades

Como hemos señalado, lo que se intenta aquí, es poder evidenciar las características educacionales de las autoridades políticas designadas, en este caso Secretario Regionales Ministeriales para el periodo presidencial 2014-2017. Se observan características como género, partido político y universidad de la cual proviene, intentando establecer una relación entre el centro formativo, la región y la designación del Secretario Regional Ministerial (SEREMI).

En la composición de los gabinetes regionales hay una clara demarcación masculina, con un promedio 68,52% de hombres, frente a al 31,48% de mujeres. La región de Coquimbo 7 de cada 10 SEREMIS son hombres y en el caso de Antofagasta y Atacama 5 de cada 10 SEREMIS son varones.

Gráfico N°6 - Composición del Gabinete Regional por Género según Región

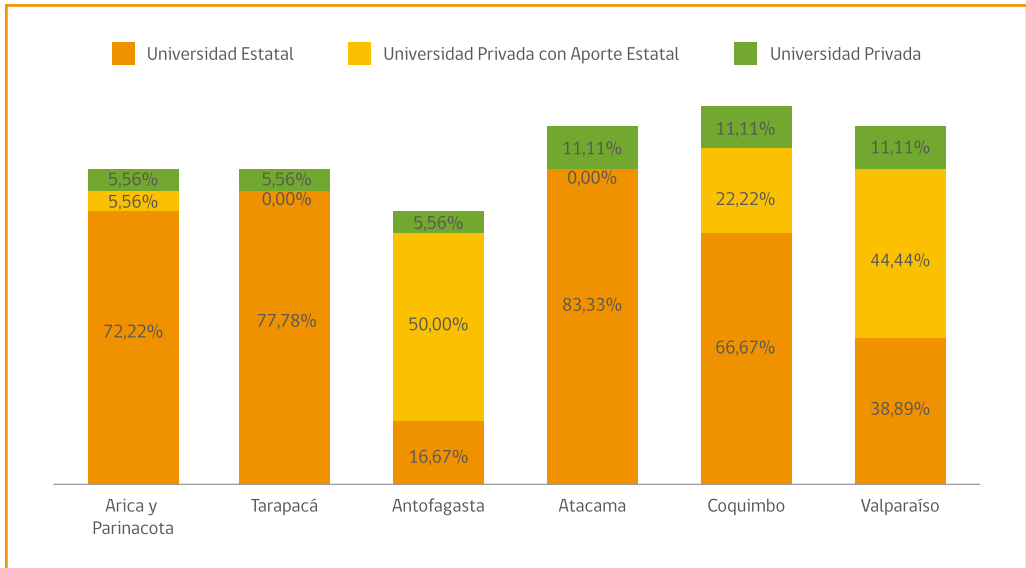


Fuente: Elaboración propia.

Un aspecto fundamental y que nos permite enlazar el estudio realizado, dice relación con la composición del gabinete regional por tipo de universidad de procedencia, ya que nos da luces respecto a cuál es la relación entre la generación de una comunidad políticas y las universidades.

Para la Macro Zona norte solo el 8,3% de los SEREMIS provienen de una Universidad Privada, Mientras el 91,66% provendría de una institución tradicional. Ahora, cuando el análisis hace la distinción entre Universidades Estatales y Privadas con aporte estatal la relación es 59,26% y 32,44% respectivamente.

Gráfico N°7 – Composición del Gabinete Regional por Tipo de Universidad según Región



Fuente: Elaboración propia.

Es interesante reconocer aquí, si los SEREMIS de cada región provienen de alguna universidad en particular (pública, privada, privada con aporte del Estado) y si es posible caracterizar a estas universidades con conceptos regionales, públicos, estatales, de responsabilidad social, etc.

En la Región de Arica y Parinacota la universidad que prepondera en las nominaciones en la Universidad de Tarapacá 13 de 18 SEREMIS provienen de esta universidad del Estado, las demás nominaciones son la Universidad Católica del Norte, la Universidad de Chile, la Universidad Diego Portales y la Universidad Arturo Prat (no superan una nominación). En términos porcentuales el 94,44% pertenece a una universidad tradicional, mientras el 5,56% a una institución privada. Cuando hablamos de áreas del conocimiento; el 50% corresponde a las Ciencias Sociales y la Educación, si a eso le sumamos el área de administración y Comercio (11,11%), la Tecnología (16,67%) y el Derecho (11%), casi el 90% (88,78%) corresponde a estas áreas.

Para la Región de Tarapacá la situación no es muy distinta el 61,11% (10) de sus SEREMIS, pertenece a la Universidad Arturo Prat, si a esto le sumamos los demás profesionales el 88,89% pertenece a una Universidad Tradicional. A la hora de hablar de las áreas del conocimiento la Administración y el Comercio (27,78%) el Derecho (24,58%), las Ciencias Sociales (16,67%) y la Educación (11,11%) suma un total de 83,34% de las preferencias, mientras que la Tecnología, la Salud, las Humanidades y las Cs. Sociales no son áreas de formación preferentes. .

En la Región de Antofagasta se da una situación particular, la Universidad Católica del Norte (43,75%) alcanza una mayor preponderancia frente a la Universidad de Antofagasta (25%), aunque juntas capturan el 68,75% de las preferencias en número de SEREMIS 8 y 4 respectivamente.

Las áreas del conocimiento más recurrentes son el Derecho (22,22%), la Administración y el Comercio (16,67%) y la Tecnología (16,67%).

En la Región de Atacama, 7 SEREMIS pertenecen la Universidad de Atacama, mientras 2 de ellos a la Universidad de Playa Ancha, el 88,89% pertenece a una universidad tradicional. La universidad privada Arcis tiene una participación en la formación de dos SEREMIS, única universidad privada que tiene participación en la Región de Atacama. En cuanto a las áreas del conocimiento, las Ciencias Sociales, el Derecho (16,67%), la Educación (16,67%) y la Tecnología (22,22%), son las áreas prioritarias elegidas por los SEREMIS. Mientras las que son menos atractivas son las Ciencias Agropecuarias (5,56%), Humanidades y Cs. Básicas.

En la Región de Coquimbo, 10 Seremis tienen como casa de estudio madre a la Universidad de la Serena, equivalente al 55,56% de las preferencias. Las Universidades tradicionales, nuevamente, son preponderantes con un total de 88,89% de las SEREMIS. Las áreas prioritarias de estudios para los SEREMIS son la tecnología (33,33%), Agropecuaria (22,22), Derecho (16,67%), Educación (11,11%) y Ciencias Sociales (11,11%), Mientras las demás (Salud, Humanidades, Cs. Básica, Arte y Arquitectura) no tienen preferencias.

Para la Región de Valparaíso, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, encabeza las nominaciones (6) mientras la Universidad de Valparaíso se mantiene con 3 y la Universidad Federico Santa María con 2 y Playa Ancha con una nominación. El total de SEREMIS que pertenecen a una Universidad Tradicional es de 16. En cuanto hablamos de áreas del conocimiento, las áreas de formación de los SEREMIS son; Derecho (22,22%), Tecnología (16,67%), Educación (16,67%). En segunda preferencia Administración y Comercio (11,11%), Agropecuaria (5,56%), Ciencia Básicas (11,11%), Ciencias Sociales (11,11%), Salud (5,56%).

RESUMEN

Las instituciones de carácter estatal tiene un fuerte predominio de conceptos como región, estatal, vinculación, docencia, investigación, responsabilidad, entre otros, lo que delinea ciertas características de homogeneidad en sus proyectos educativos, por lo tanto en su enseñanza. Las instituciones de carácter privado que reciben aportes del estado ponen énfasis en conceptos como la investigación, la excelencia o el conocimiento. Además, prima el concepto de cristiandad, caracterizado por el origen de estas universidades. Por otro lado las instituciones de carácter privado, ponen énfasis en el concepto país que diferencia su accionar, ya que el criterio regional, no necesariamente se encuentra en las misiones institucionales, cabe agregar, que colocan énfasis en la docencia, caracterizada por ser universidades que se especializan en este ámbito universitario. Carecen de conceptos como investigación y vinculación, promovidos por las demás universidades.

La descentralización de la educación superior ha llevado a que el 91,96% de los seremis de la Macrozona Norte sean formados por instituciones del tipo Estatal o Tradicionales, pero descentralizadas, el gran porcentaje de ellos proviene de universidades que tienen como casa central u origen la propia región donde se desempeñan.

Las universidades predominantes por región son: Universidad de Tarapacá (Arica y Parinacota), Universidad Arturo Prat (Tarapacá), Universidad Católica del Norte y Universidad de Antofagasta (Región de Antofagasta), Universidad de Atacama (Región de Atacama), Universidad de la Serena (Región de Coquimbo), Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y Universidad de Valparaíso (Región de Valparaíso).

Las Universidades Regionales de carácter estatal o privadas con aportes del estado influyen notablemente la creación de la comunidad política regional. Casi la totalidad de los SEREMIS de la Macrozona Norte, han sido formados por una de ellas.

Las áreas prioritarias de formación para SEREMIS, son el área de la tecnología con un 34% y el Área del derecho con 26%.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RODRÍGUEZ CRUZ, A. M. (1973). Historia de las universidades hispanoamericanas. *Período hispánico*, 1.

RAMÓN, A. D. (1992). Santiago de Chile [1541–1991]: historia de una sociedad urbana. MAPFRE,.

MELLAFE, R., REBOLLEDO, A., & CÁRDENAS, M. (2015). Historia de la Universidad de Chile.

STUVEN, A. M. (2000). La seducción de un orden: *Las elites y la construcción de Chile en las polémicas culturales y políticas del siglo XIX*. Ed. Univ. Católica de Chile.

BUCHBINDER, P. (2012). *Historia de las universidades argentinas*. Sudamericana.

INZUNZA, J. (2009). La construcción del derecho a la educación y la institucionalidad educativa en Chile: antecedentes para una polémica de 200 años. Santiago: *Programa EPE, FACSQ, Universidad de Chile*.

AEDO, C., & GONZÁLEZ, L. E. (2004). La educación superior en Chile. *Revista Calidad de la Educación. Santiago, Consejo Superior de Educación*.

MONCKEBERG, M. O. (2011). *El negocio de las universidades en Chile*. Debate.

GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. (1968). Comunicación humana y comunidad política. Una aproximación al Derecho Político.

ECHEVERRÍA, J. P. (1995). Rousseau y la idea de comunidad política. *Isegoría*, (11), 126.

KREMERMANN, M. (2007). El desalojo de la Universidad Pública. *Santiago: OPECH*.

CASANOVA, P. G. (2001). *La universidad necesaria en el siglo XXI* (Vol. 92). Ediciones Era.

DONOSO DÍAZ, S. (2005). Reforma y política educacional en Chile 1990–2004: El neoliberalismo en crisis. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 31(1), 113–135.

VASCONI, T. A. (1971). *Modernización y crisis en la universidad latinoamericana* (Vol. 14). Publicaciones del Centro de Estudios Socio-Económicos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile.

TÜNNERMANN BERNHEIM, C. (2000). El nuevo concepto de extensión universitaria.

LINDO, A. P. (1985). *Universidad, política y sociedad*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

FERNÁNDEZ, M. R. (2010). Responsabilidad social universitaria: del discurso simbólico a los desafíos reales. *Responsabilidad social universitaria*, 3-24.

HIERRO, G. (1994). *Naturaleza y fines de la educación superior*. Universidad Nacional Autónoma de México.

SUÁREZ-NÚÑEZ, T., & CANTO, L. L. (2006). *La organización académica de las universidades públicas: entre círculos y cuerpos*. Universidad Nacional Autónoma de México.

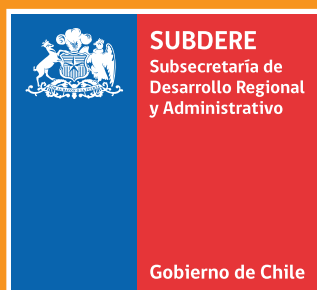
ALCANTARA, G. A. S. (2007). Misión social y modelos de extensión universitaria: del entusiasmo al desdén. *Revista Iberoamericana de Educación*, 43(3), 1.

PEDRÓ, F., PEDRÓ, I., & PUIG, I. (1998). *Las reformas educativas: una perspectiva política y comparada*. Paidós Ibérica,.

BRIONES, G. (1981). *Las universidades chilenas en el modelo de economía neo-liberal, 1973-1981*. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, Academia de Humanismo Cristiano.

DE AGUILERA MOYANO, M., BATLLE, P. F., & FERNÁNDEZ, A. B. (2012). La comunicación universitaria. Modelos, tendencias y herramientas para una nueva relación con sus públicos. *Revista ICONO14. Revista científica de Comunicación y Tecnologías emergentes*, 8(2), 90-124.

DAZA, J. R. P. (2010). Universidades Públicas y privadas: Un enfoque tridimensional. *Estudios públicos*, (120), 183-205.



Facebook
subdere.chile



Twitter
@laSUBDERE



Flickr
laSUBDERE



YouTube
SubdereChile

INFORMACIONES:
subdere.gov.cl

ISBN: 978-956-8468-49-1



9 789568 468491