



DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL AL GOBIERNO LOCAL EN CHILE ¿QUÉ NOS FALTA?. APORTES SOBRE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Egon Montecinos

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Universidad Austral

Chile

Resumen:

Este artículo aborda las limitaciones y la restringida función de administración que recae sobre las municipalidades, para analizar dos dimensiones de la gestión municipal que son necesarias de fortalecer en Chile para avanzar en un gobierno local. Este trabajo se concentra en estos dos desafíos. El primero referido al fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública y el segundo el fortalecimiento de los instrumentos de planificación territorial desde una perspectiva multinivel.

Palabras clave: gobierno local, territorio, participación ciudadana, planificación territorial, gobernanza multinivel.

Abstract:

This article addresses the limitations and the restricted administration function that falls on the municipalities, to analyze two dimensions of municipal management that are necessary to strengthen in Chile to advance in a local government. This paper focuses on these two challenges. The first referred to the strengthening of citizen participation in



public management and the second the strengthening of territorial planning instruments from a multilevel perspective.

Key words: local government, territory, citizen participation, territorial planning, multilevel governance.

1.- Introducción. Limitaciones contextuales para Gobierno Local en Chile

En Chile las municipalidades no son reconocidas como Gobiernos Locales en la constitución, lo cual trae consigo una serie de restricciones y limitaciones simbólicas, instrumentales y estructurales. Desde que sus políticas y planes no tienen asegurada un financiamiento mínimo basal para su ejecución, hasta la excesiva dependencia de recursos del nivel regional y central para producir dinámicas de desarrollo local.

La constitución política de la república reconoce a las municipalidades como órganos de administración y no de gobierno local, al respecto existen dos artículos que son determinantes para entender esta dinámica de funcionamiento. El primero es el Artículo 3° de la constitución el cual señala que “El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley”. Las regiones y municipalidades son solo implementadores de políticas públicas diseñadas en el único impulsor político, es decir, el ejecutivo nacional y el conjunto de sus ministerios sectoriales.

El segundo artículo de la constitución que hace alusión a las municipalidades es el artículo 107. Este señala expresamente que “la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo municipal”. Esto significa claramente que no hay reconocimiento constitucional político de la capacidad de “gobierno” hacia las municipalidades.

Este artículo expresamente habla de “administración” y no de gobierno local, lo que trae consigo consecuencias en materia fiscal, competencial y en autonomía para elaborar políticas públicas locales que respondan mejor al territorio. Esto resulta determinante para que tengamos en Chile una estructura local limitada para ejercer sus funciones en materia de desarrollo y prestación de servicios.

Esta definición estructural hace que, en la práctica, las municipalidades estén supeditadas a lineamientos sectoriales y del nivel central de gobierno. Tal como se indicó, la ley orgánica de municipalidades que deviene de la constitución política establece además las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales, y las funciones y atribuciones de las municipalidades, entre otras materias. El citado artículo también determina que “*las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna*”. Esta autonomía, se queda en la dimensión jurídica, dado que no trae consigo las facultades fiscales, administrativas y políticas para ejercerla.

En la práctica y a ojos de los ciudadanos, las municipalidades se ven como instituciones que no son determinantes, y tienen una importancia relativa frente al desarrollo local. La participación ciudadana en la definición de políticas públicas no trae consigo una rendición de cuentas activa y vinculante con el desempeño político del gobernante, y el comportamiento activo de los ciudadanos. La ausencia de atribuciones sustantivas hace que se provoque una distancia entre el gobernante y gobernado, en tanto asociar al municipio como solucionador de problemas estructurales o relacionados con políticas públicas de desarrollo o calidad de vida.

Como contrapartida a esta realidad funcional, el municipio es la primera institución a la cual acuden ciudadanos, y sus autoridades locales son en las que más confían las personas. En la encuesta del barómetro regional del año 2019¹, los resultados arrojaron que la municipalidad es la principal institución que acuden las personas y los alcaldes son las autoridades más conocidas, siendo capaces las personas de reconocerlas con su nombre, superando el 90% de conocimiento por parte de los encuestados, muy por sobre otras autoridades regionales.

Esta situación se explica por la cercanía natural que tienen las municipalidades con la ciudadanía, por el efecto de proximidad, es decir, los alcaldes son la autoridad política más cercana que es electa, a la cual se accede por distintas problemáticas y a la cual se acude para canalizar los problemas de déficit habitacional, desarrollo productivo, conectividad, entre otros.

A nivel municipal, la capacidad de “gobierno” se encuentra garantizada parcialmente. Esto porque los ciudadanos eligen a un gobernante de una institución, que sólo administrará políticas públicas diseñadas en otros niveles de gobierno, y cuyo financiamiento se encuentra altamente direccionado y condicionado a niveles de gobiernos distintos a los municipales. Sumado a lo anterior, la participación ciudadana, la incidencia y el control ciudadano sobre políticas públicas no es directo, en el entendido de que el representante local, fundamentalmente alcalde, no tiene responsabilidad directa sobre la mayoría de las políticas públicas que se implementan en el territorio, no tiene un mínimo de seguridad sobre el financiamiento para ejecutar su plan de desarrollo comunal y no es responsable ante la ciudadanía por malos diseños de políticas públicas esenciales como salud, educación, fomento productivo, desarrollo económico local, entre otros aspectos.

¿Qué falta para pasar de administración a gobierno local? No cabe duda de que el reconocimiento constitucional de las municipalidades como “gobierno local” sería un gran primer paso. También lo sería, aumentar el gasto subnacional para que se pueda asegurar a las municipalidades un financiamiento mínimo de políticas públicas de

¹ La encuesta barómetro regional es una iniciativa formada por diversas universidades, pero liderada por la Universidad Austral de Chile y la Universidad de Los Lagos, que mide una serie de dimensiones políticas, sociales y culturales relativas a valoración y percepción ciudadana de instituciones del desarrollo regional y local.

alcance territorial, para que su implementación no dependa de financiamiento sectorial o regional. Por ejemplo, hoy el gasto subnacional en Chile es del 14.5%, y gran parte de ese gasto lo realizan los gobiernos regionales, las municipalidades se ven supeditadas casi completamente a financiamiento centralizado. Esto, de alguna manera impide que los municipios aseguren recursos y presupuesto al financiamiento de sus principales instrumentos de planificación y financiar políticas públicas locales con mayor pertinencia territorial.

Otro aspecto que limita esta función de gobierno es la ausencia del derecho político a participar en los asuntos públicos. La participación ciudadana en la gestión municipal de Chile es consultiva y no vinculante a decisiones públicas. Está supeditada a la voluntad política del gobernante y no garantiza el derecho a la participación ciudadana. Esta dimensión limita la función de gobierno y la relación democrática entre gobernante y gobernado se limita al acto de elegir gobernante y no a incidir en lo que pueda hacer en los asuntos públicos del territorio.

Pese a todas estas limitaciones, y a la restringida función de administración que recae sobre las municipalidades, existen dos dimensiones de la gestión municipal que son necesarias de fortalecer en Chile para avanzar en un gobierno local. En este artículo nos concentraremos en dos desafíos. El primero es fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública y el segundo es fortalecer los instrumentos de planificación territorial desde una perspectiva multinivel.

2.- Desafío 1: De la planificación sectorial a la integración multinivel.

Es sabido que Chile es un país unitario y centralizado en los ámbitos político, administrativo y fiscal. En comparación con otros países unitarios, cuenta con un gasto público altamente centralizado, pues el 14,5 por ciento es ejecutado por gobiernos subnacionales versus el 27,4 por ciento promedio de países unitarios en la OCDE. Algo similar se verifica para la recaudación fiscal, ya que el 16,5 por ciento es a nivel subnacional versus el 28,9 por ciento promedio en la OCDE (Aninat, Irrarrázaval et al., 2020). Esto se traduce en la dependencia excesiva de los gobiernos subnacionales (municipalidades y gobiernos regionales) de los niveles centrales de gobierno para financiar los principales proyectos o iniciativas que contienen los instrumentos de planificación local.

Otro ejemplo de centralismo se aprecia en el ámbito político, ya que, hasta el mes de mayo del año 2021, junto con Turquía, Chile era el único país de la OCDE que no elegía sus autoridades intermedias o regionales. Hasta esa fecha, la principal autoridad regional llamada intendente, era designada por la presidencia de la república y contaba con atribuciones políticas y fiscales responsables del gasto fiscal y coordinación política a nivel regional (Montecinos, 2020; Montecinos, 2005; Ortiz y Valenzuela, 2018). Para el año 2021, en particular durante el 15 y 16 de mayo se eligieron por primera vez en la historia a los gobernadores regionales. Esta nueva autoridad regional reemplaza al

intendente regional, pero no en la totalidad de sus funciones, dado que el centralismo político sigue con un representante en el nivel regional que se llama delegado presidencial regional.

En materia de instituciones subnacionales y sus instrumentos de planificación, el país cuenta con instituciones políticas a nivel nacional, regional y local. A escala subnacional existen 16 gobiernos regionales y a nivel local 345 municipalidades (tal como ya se ha señalado, la actual constitución de la república no reconoce a las municipalidades como gobiernos locales). En el nivel regional y local, los principales instrumentos de planificación son la *estrategia regional de desarrollo* (ERD) y el *plan de desarrollo comunal* (PLADECO) respectivamente.

A ellos se agregan los instrumentos de planificación de ordenamiento territorial, que a nivel regional se les denomina *plan regional de ordenamiento territorial* (PROT), los que a su vez se orientan por un plan nacional de ordenamiento territorial. Cada PROT debe velar y contemplar las particularidades regionales en materia territorial para definir zonas de protección, inversión, desarrollo y crecimiento territorial. A nivel comunal se encuentran los *planes reguladores comunales* que establecen a nivel local las distintas zonas para el desarrollo y expansión de obras urbanas.

Junto a estos instrumentos de planificación regional y local, se encuentran las planificaciones denominadas “sectoriales” y que representan a los ministerios nacionales en regiones. Por ejemplo, los planes del ministerio de obras públicas se proyectan a 20 o 30 años en el país y orientan en regiones (a través de la secretaría regional ministerial de obras públicas) la inversión en materia de caminos, caletas pesqueras, agua potable rural, saneamiento sanitario, entre otros aspectos. En general, son proyectos muy importantes para las regiones y comunas en materia de conectividad y desarrollo urbano, dado que, en promedio, su inversión dobla a la inversión total que se hace a través del gobierno regional.

Cada ministerio a nivel nacional y en su respectiva representación regional (en Chile son 24 ministerios) actúa con sus propios instrumentos de planificación, que no necesariamente se coordinan o articulan en función de las realidades regionales o con los organismos subnacionales. Por ejemplo, a la antigua *ley general de urbanismo y construcciones* se suman hoy al menos otras 30 leyes que afectan directamente el territorio. En específico, las facultades relacionadas con la temática de “lo urbano y territorial”, están dispersas en numerosas instituciones públicas, que se distribuyen entre el ministerio de vivienda y urbanismo, medio ambiente, obras públicas, gobiernos regionales y municipalidades. Esta dispersión normativa e institucional dificulta la implementación de proyectos e iniciativas que persiguen mejoras urbanas (Giménez y Ugarte 2014). De acuerdo con lo planteado en los fundamentos de la política nacional de desarrollo urbano (PNDU), la cobertura de los instrumentos de planificación territorial de nivel local alcanza al 68% de las comunas del país (Giménez y Ugarte 2014).

Este número, que puede parecer aceptable, esconde una realidad que afecta a muchas municipalidades. Por ejemplo, el proceso de elaboración y/o actualización de un *plan regulador comunal*, se vuelve un proceso extremadamente complejo. A algunas municipalidades le toma muchos años esta etapa de actualización. Es el caso del municipio de la ciudad de Valdivia (capital de la región de Los Ríos) que lleva prácticamente 15 años sin actualización. A nivel país, dichos instrumentos tardan en promedio seis años en tramitarse y tienen pocas facultades para conducir el desarrollo urbano, o para vincular los usos de suelo con el transporte, o las obras públicas con el financiamiento (Giménez, y Ugarte 2014).

Comprender este diseño institucional es muy relevante, porque permite identificar los incentivos que tienen los actores subnacionales y determina todo el recorrido y entramado burocrático que enfrenta la planificación urbana y territorial en Chile. Dado que los gobiernos regionales y municipalidades, tal como ya se indicó, tienen baja capacidad de gasto y generación de ingresos, estos instrumentos de planificación local y regional no tienen asegurado su financiamiento por la institución que los formula. Es así como un municipio para implementar su *plan de desarrollo comunal* no cuenta con los recursos municipales para cumplir con su contenido. Como consecuencia debe recurrir a fondos regionales y sectoriales para ello y/o hacer coincidir fondos o programas de financiamiento regional o sectorial con los proyectos o iniciativas que contempla su plan de desarrollo local.

Similar situación sucede con los gobiernos regionales, los cuales no cuentan con los recursos regionales suficientes para financiar las iniciativas contempladas en la estrategia regional de desarrollo, debiendo recurrir necesariamente a fondos y recursos sectoriales para cumplir con lo definido en sus contenidos.

Este diseño no se modificó completamente con la reforma política que comenzó a regir en régimen al nivel de gobierno regional y comunal. Tal como se indicó, a partir del año 2021 el nuevo gobierno regional lo constituye el gobernador y el consejo regional. El gobernador regional es la autoridad electa y ejerce las funciones de presidente del consejo regional y deberá coordinar y fiscalizar a los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional (Montecinos, 2020).

Bajo la coordinación del gobernador regional no quedaron los representantes de los ministerios en regiones, llamados secretarios regionales ministeriales (SEREMIS), autoridades encargadas de implementar los instrumentos de planificación sectoriales. Estas autoridades sectoriales quedaron bajo la coordinación de la autoridad designada llamada "*delegado presidencial regional*".

De esta manera, las competencias y funciones exclusivas del gobernador regional serán la formulación de la estrategia regional de desarrollo, el plan regional de ordenamiento territorial, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, pero no tendrá tutela

administrativa sobre las planificaciones sectoriales de los ministerios que tienen implicancia regional.

De acuerdo con este diseño institucional, se refuerza la idea de que en Chile existe un modelo de administración y no de gobierno, tanto en el nivel regional como en el local, el cual posee características similares a las ideas planteadas por Clemente Navarro en el modelo de *gobierno local limitado* (Navarro, 2020). Este modelo se caracteriza por la combinación de cierto nivel de capacidades políticas, pero con un bajo nivel de capacidades administrativas, en un marco de dependencia fiscal de administraciones supra-municipales, que para el caso chileno se trata del nivel regional (en relación a los municipios) y nacional-sectorial (en relación a regiones y municipios).

Coincide además con lo sostenido por algunos autores, quienes señalan que la región latinoamericana muestra que sus rasgos se acercan a los del modelo de sistema de gobierno local limitado, pero jugando un papel más residual en lo que se refiere a sus capacidades administrativas (Navarro y Ramírez, 2000; Ruano y Vial, 2016; Grin et al, 2019). En algunas municipalidades, sobre todo las de mayor tamaño y capacidad administrativa y fiscal (como las capitales regionales), también podría parecerse al modelo de *agencia local* donde el municipio se transforma en un agente implementador de políticas supra-municipales, y cuentan para ello con capacidades administrativas, pero en el marco de un bajo nivel de capacidades políticas.

El modelo de planificación se puede caracterizar como una planificación sectorial top down, de arriba hacia abajo, con un fuerte predominio de las instituciones nacionales sectoriales en la elaboración y diseño de políticas públicas, sin enfoque territorial, con una incipiente articulación e integración con niveles de gobierno subnacional, escasa participación de la ciudadanía en su elaboración, diseño e implementación (Orellana et. al, 2017).

En los instrumentos de planificación de los gobiernos regionales y las municipalidades, se puede apreciar un mayor protagonismo de la sociedad civil. En ellos se aprecia una mirada con enfoque territorial y la participación ciudadana se incorpora con muchas más intensidades, dinámicas y formas en los instrumentos de planificación del nivel regional y local. En general, la participación ciudadana de los actores territoriales se observa más en la elaboración de estos instrumentos de planificación subnacional, decayendo en la etapa de implementación y ejecución (Montecinos, 2006, Delamaza, 2011, De La Fuente y Mlynarz, 2013).

¿Cuál ha sido la respuesta gubernamental a esta problemática centralista y sectorial de la planificación local? Frente a este diagnóstico, en abril del año 2012, se conformó una *comisión asesora presidencial* para formular una *política urbana* que fuera capaz de guiar el desarrollo futuro de las ciudades y comunas de Chile. Con dicho hito, se inició un trabajo de participación amplia de actores sociales, expertos, académicos y autoridades políticas para que realicen sus aportes desde los distintos ámbitos de

actuación pública. El principal producto fue la promulgación de una nueva *política nacional de desarrollo urbano* para Chile (Giménez, y Ugarte 2014). El objetivo estratégico era contar con un instrumento de planificación nacional para proyectar con optimismo el futuro de las ciudades y confiar en la implementación y proyección de esta política urbana más allá de un particular período presidencial.

¿Cuáles fueron los propósitos y efectos de esta política? El propósito general era alcanzar una mejor calidad de vida para las personas, abordando de manera integral los aspectos que rigen la conformación de las ciudades, propiciar la descentralización del país, acercando las decisiones de carácter local a las personas, proveer un marco explícito que posibilite una reorganización institucional y ordene el accionar de los diversos organismos y actores públicos y privados que intervienen en las ciudades y el territorio, evitando acciones contradictorias o descoordinadas (Giménez, y Ugarte 2014; Libert, et al, 2018).

En cuanto a los efectos y citando los resultados de un estudio liderado por el Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide aplicado en 5 países de América Latina (donde uno de los países en estudio fue Chile), se pueden extraer algunos elementos relevantes. El objetivo del estudio fue conocer la lógica de la evaluación de políticas públicas en los procesos de planificación territorial, que permita analizar la calidad del diseño de las políticas urbanas, con el objeto de garantizar su evaluabilidad, racionalidad y coherencia ex-ante a su implementación.

Para el caso de Chile se consultó a expertos e informantes clave sobre los objetivos e instrumentos de planificación de desarrollo urbano y/o territorial. En concreto, la escala utilizada fue de recorrido 0-10 para conocer el carácter de los objetivos de la planificación urbana. El punto 0 representaba objetivos totalmente sectoriales y el punto 10 representaba políticas y objetivos totalmente integrales, articulados o comprensivos.

El promedio para el caso de los consultados en Chile se sitúa en 3,41 puntos, lo cual significa que en general y a juicio de los expertos consultados, los objetivos de dichos instrumentos y políticas siguen siendo percibidos más cerca de ser sectoriales que integrales. Sólo el 9,8% de las personas consultadas consideran que los objetivos contenidos en las políticas e instrumentos de planificación son comprensivos o integrales, siendo los más relevantes los orientados al desarrollo económico (48,8%) y el urbanismo (36,6%).

El estudio también hace alusión a la influencia de actores e instituciones en el diseño (elaboración) y ejecución (implementación) de políticas e instrumentos de desarrollo y planificación local. De acuerdo con los expertos, el actor más influyente en el diseño es el gobierno nacional, a través de sus distintos ministerios (media igual 7,97).

Lo sigue el sector privado a través de empresas o grupos empresariales (media igual a 6,15) que ejercen presión para que sus intereses se reflejen en determinadas políticas y estrategias; y en tercer lugar están los gobiernos regionales (media igual a 4,10). Los menos influyentes en la etapa de diseño son los miembros de la administración local (media igual a 2,97), los actores de la sociedad civil, Ongs, ciudadanía en general (media igual a 3,10) y los representantes políticos de las municipalidades (media igual a 3,97).

Llama la atención la visión que existe respecto de la influencia de empresas en la etapa de diseño de proyectos urbanos, lo cual se puede explicar por la relación que en los últimos 15 años en Chile se ha evidenciado con mayor fuerza entre la política y el sector privado (sobre todo en financiamiento irregular de campañas electorales), cuestiones que se han ido regulando a través de distintas normativas (ley de lobby, ley de transparencia, ley de regulación de financiamiento de campañas) para evitar la cooptación de autoridades, especialmente cuando se trata de tomar decisiones sobre proyectos inmobiliarios o de otra naturaleza pero de gran envergadura.

Cabe destacar la escasa valoración e importancia que en la práctica los expertos constatan que se le asigna a la participación ciudadana y a las autoridades locales tanto en el diseño como en la ejecución de políticas e instrumentos de desarrollo urbano. Esta situación, ya ha sido evidenciado en otros trabajos (Delamaza, 2011, 2016; Montecinos 2006) y se aprecia como una consecuencia propia del centralismo del país, y de la influencia de elites corporativas y gremiales en los grandes proyectos, desplazando a gobiernos locales, ciudadanía y sus organizaciones de algunos proyectos emblemáticos de planificación urbana.

No obstante, se puede apreciar una irrupción de la participación ciudadana en la planificación de la gestión territorial, ya sea por legislaciones que la promueven de manera no vinculante como la ley de participación ciudadana N° 20.500, o por impulsos que le han dado los distintos gobiernos a la temática. Otra razón fundamental para ello ha sido por la irrupción de la propia sociedad civil organizada en distintas iniciativas de desarrollo urbano, pero que encuentran barreras burocráticas y rígidos diseños institucionales que impiden superar la etapa informativa y pasar a una etapa de mayor control social.

3.- Desafío 2: Contexto y condiciones para una gestión municipal participativa.

¿De qué depende que la participación ciudadana sea usada como un elemento estratégico en la gestión de un municipio? ¿estamos avanzando hacia un modelo de gobernanza participativa a pesar de las restricciones institucionales en Chile?, ¿cuáles son esos rasgos distintivos?

En esta sección analizamos en profundidad 4 casos de municipalidades que han sobresalido entre los municipios que han impulsado el presupuesto participativo en

Chile, con el propósito de establecer que elementos son distintivos y constitutivos de un modelo de gestión municipal participativa en contextos institucionales adversos, entiéndase por ello centralistas y escasamente participativos. De este modo el objetivo es identificar el contexto y las condiciones bajo las cuales estas experiencias de participación ciudadana han logrado perdurar en el tiempo, incluso a cambios de alcaldes, han logrado incidir en la planificación municipal, y con ello configurar un modelo de gestión municipal participativa, inspirado en los principios de gobernanza y democracia participativa.

Factores y condiciones que influyen en la implementación de mecanismos de participación ciudadana a escala local/regional.

Conrad et al (2011) señalan que uno de los problemas de los procesos participativos es que no hay criterios ampliamente consensuados para juzgar su éxito o fracaso. No obstante, en una primera aproximación es posible identificar factores que inciden en el éxito o fracaso de los mecanismos de participación ciudadana. El primer grupo, reúne factores de carácter societal, es decir, aquellos que se relacionan con el espacio público y sus estructuras sociales. Luego, se presenta al grupo que describe factores institucionales relacionados con leyes e instituciones públicas como una de las partes más influyentes dentro del proceso de participación. En tercer lugar, se reseñan los factores vinculados a los ciudadanos.

Factores sociales

De acuerdo con la literatura, los factores societales que influyen en los procesos de participación ciudadana se refieren al tamaño de la ciudad, el nivel de desarrollo económico de la población, el sentido de pertenencia y el comportamiento de la elite frente a los procesos de participación ciudadana. Por ejemplo, para Stewart (2007) y Speer (2012) el tamaño y los niveles de la jurisdicción es una posible causa de las diferencias en la eficacia de la gobernanza participativa entre los países, así como entre las regiones dentro de los países.

Similar conclusión ofrece en sus trabajos de los presupuestos participativos en América Latina, Goldfrank (2006) y Cabannes, (2004), quienes plantean que cuando los procesos de participación se dan en espacios pequeños, la acción colectiva tiende a ser más activa. Relacionado con este punto están los planteamientos que indican que el sentido de comunidad tiene un efecto directo e indirecto sobre la participación.

Maleki y Bots (2013), señalan que, aunque el concepto de la participación pública es atractivo y prometedor para los ciudadanos, la posibilidad y la calidad de su aplicación son sensibles al contexto, en particular a los factores culturales del territorio, por ejemplo, si son proclives a la participación ciudadana por historias previas de participación o por el contrario, son proclives a prácticas clientelares de cacicazgos locales.

Por ejemplo, Davidson y Elstub (2013) y Dougherty y Easton, (2011) señalan que la disposición de la élite política (voluntad política) incide en la participación, particularmente, porque en algunos casos donde los líderes son escépticos con una mayor participación de los ciudadanos pueden ofrecer obstáculos a su implementación, por el contrario, cuando se abren espacios se facilita el alcance de la deliberación pública y limita el poder de representación institucional.

Factores políticos/institucionales

Por otra parte, los factores institucionales que contribuyen al éxito o al fracaso de la participación son aquellos que en gran medida dependen de las autoridades políticas y los funcionarios públicos. Para Maleki y Bots (2013), si los sistemas políticos y jurídicos de un país no proporcionan algún nivel mínimo de democracia, el enfoque participativo no puede ser puesto en práctica. En este sentido, de la mano de un mínimo de reglas del juego pro-participación se deben garantizar recursos por parte de los gobiernos para implementar el proceso participativo.

Por ejemplo, en casos donde la ciudadanía prioriza o decide proyectos para su comunidad, los gobiernos deben tener suficiente capacidad administrativa, pero especialmente, se debe contar con los recursos financieros para financiar y ejecutar dichos proyectos (Speer, J. 2012). Asimismo, si no se dispone de información de calidad tanto de forma como de fondo sobre el proceso, incide en el éxito o fracaso de este. “Sin información es imposible participar, y si ésta no cumple criterios mínimos de calidad y de accesibilidad, tampoco se puede esperar una participación de verdad”.

Finalmente, Speer (2012), señala que es fundamental la voluntad de la autoridad por compartir el poder y propiciar procesos de participación ciudadana. Para una participación ciudadana eficaz, los gobiernos municipales deben estar dispuestos a escuchar y a ceder poder. Los procesos participativos requieren de una importante capacidad de liderazgo y voluntad por parte de la autoridad política y de sus equipos técnicos y capital humano.

Speer (2012) menciona que las capacidades o competencia burocrática para organizar de manera participativa los procesos de gobernanza es determinante en el éxito de la participación. Para Contreras y Montecinos (2019), funcionarios públicos capacitados y comprometidos con la gobernanza participativa es esencial para el éxito de la participación ciudadana.

Factor sociedad civil

En un contexto en que predomina la desafección política, el escepticismo e incluso la hostilidad hacia la política, se requiere una ciudadanía activa, con disposición a participar, conocimiento y habilidades cívicas y un grado de articulación de las

organizaciones de la sociedad civil con vínculos fuertes y actuación en red. Para Speer (2012) los actores de la sociedad civil deben estar dispuestos y tener la capacidad para contribuir a las tareas del gobierno.

En la disposición a participar, también influyen otros factores como la efectividad política, procedimientos democráticos justos, y la confianza que tengan los ciudadanos en el sistema político. Por ejemplo, Guo y Neshkova (2012) tomando como ejemplo los presupuestos participativos, señalan que “*la participación más amplia en el presupuesto participativo ha sido limitada debido a la falta de conocimiento de la sociedad civil sobre el proceso*” (p. 333). Montecinos (2014) demuestra que en los casos que podrían denominarse exitosos de presupuesto participativo, la sociedad civil ha jugado un rol relevante caracterizándose por estar empoderada, informada y formulando las reglas del juego junto al gobierno local.

Según Hooghe y Quintelier mientras más vínculos sociales tenga la persona, es más propenso a participar en los asuntos públicos que aquellas personas que tienen una red social más pequeña. Junto con ello, existe una percepción mayor de éxito cuando se actúa de forma colectiva. Señalan que el proceso de participación se facilita cuando las organizaciones de la sociedad civil están articuladas, el capital social (las redes sociales y las relaciones entre las personas) influyen en los niveles de participación ciudadana.

Dinámica y factores determinantes de la participación ciudadana en 4 municipalidades.

Los municipios de La Serena, Quillota, San Antonio y San Pedro de la Paz, llevan 10 años consecutivos implementando el mecanismo de presupuesto participativo y han logrado que dichos mecanismos incidan en otros instrumentos de gestión municipal². Asimismo, en Chile han sido permanentemente reconocidos por la Subdere como experiencias exitosas en materia de participación ciudadana. La descripción de los casos estará orientada por 4 preguntas que facilitarán el análisis ¿qué características adoptan los mecanismos de participación ciudadana en estos municipios? ¿cómo se relacionan los mecanismos de participación ciudadana con la planificación y gestión municipal de cada municipalidad³? ¿qué incidencia ha tenido la ley 20.500 y los presupuestos participativos en la configuración de un modelo de gestión municipal? y ¿Qué rol ha jugado la sociedad civil en el proceso?

² En cada uno de los casos se realizó análisis documental sobre reglamentos u ordenanzas de los distintos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana. Asimismo, se apoyó en entrevistas de profesionales de los municipios, donde los encargados de los procesos fueron quienes facilitaron principalmente esa información (directora de Desarrollo Comunitario Municipalidad de San Pedro de la Paz; Asesora Comunitaria y Alcalde de la Municipalidad de Quillota; Encargada Departamento de Calidad de Municipalidad de La Serena; Directora de Gestión Social de Municipalidad de San Antonio).

³ Particularmente esta idea se refiere a que si el presupuesto participativo como instrumento, o la participación ciudadana como concepto, se ha incorporado como política de gestión a instrumentos de planificación como PLADECO, Plan Regulador, o han sido incorporados en la elaboración de planes locales.

Municipio de Quillota

El municipio de Quillota está ubicado en la Región de Valparaíso, cuenta con una población aproximada de 85.000 habitantes, el alcalde milita en la democracia cristiana y se encuentra en el cargo desde el año 1992. El municipio de Quillota implementa desde el año 2008 los presupuestos participativos, con un monto promedio a distribuir de \$100.000.000 para 14 territorios de toda la comuna, lo cual equivale a 125 mil dólares aproximadamente, representando un 0.5% del presupuesto total de la municipalidad. La comunidad propone y elabora los proyectos junto a un trabajo mancomunado con la municipalidad, los cuales son seleccionados mediante votación popular. Como consecuencia, los proyectos más votados son los ejecutados posteriormente por la municipalidad.

Respecto a si estas iniciativas participativas han influido en otros instrumentos de planificación, se puede señalar que ha ocurrido básicamente en el PLADECO y en la configuración de un “modelo de gestión municipal” basado en la búsqueda de la felicidad⁴. Este modelo de gestión pone en el centro de su acción, la idea de la participación activa de la sociedad civil organizada (adultos mayores, jóvenes y líderes) en la búsqueda de proyectos que promueven la felicidad de la persona humana.

En Quillota nunca ha existido cambio de alcalde, por lo tanto, se ha facilitado la continuidad de las iniciativas participativas. El rol del municipio ha sido activo en promover y facilitar permanentemente estas iniciativas en el territorio, a través de la oficina de participación social comunitaria, responsable de promover la participación en la comuna. La sociedad civil, a través de sus organizaciones, adopta un rol activo en el diseño del mecanismo, por ejemplo, junto al coordinador territorial (funcionario municipal), conforman las mesas territoriales donde en cada territorio (14 en total) cuentan con un coordinador, quien junto a los actores territoriales coordinan las iniciativas a desarrollar.

Cada mesa territorial cuenta con financiamiento para sus proyectos y es esta instancia la que formula, postula y rinde financieramente los fondos adjudicados, lo cual requiere tener permanentes procesos de capacitación a dirigentes sociales. La participación ciudadana que se produce en los presupuestos participativos es vinculante con los proyectos que se priorizan y deciden, tanto como en las iniciativas y proyectos que

⁴ El modelo de gestión de la felicidad impulsado por el alcalde en la municipalidad de Quillota es una idea fundada en 6 programas de gestión municipal entre los cuales se puede mencionar: Casa de Acogida, BANAMOR, Oportunidades para la Vida, Centro Promos, Plaza Mayor, y Unidad de Desintoxicación y Drogas. Todos estos programas tienen como idea central la persona y su entorno, condiciones que son consideradas fundamentales para intervenir y acompañar procesos que tengan como objetivo central, la felicidad. Para profundizar sobre este modelo se recomienda visitar página web de la Municipalidad. <https://quillota.cl/municipalidad/la-felicidad-como-gestion/>

surgen de las mesas y áreas de trabajo que implica el modelo de gestión de Felicidad del Municipio.

Respecto de la ley 20.500 y cómo ha impactado en las iniciativas participativas, en cierto modo se vislumbra que la ha favorecido propiciando el incremento del número de organizaciones, (juntas de vecinos y organizaciones funcionales) ya que a partir de la nueva legislación se ha provocado este efecto. Pero claramente no ha sido determinante en el desarrollo del modelo de gestión de la felicidad, ni en el desarrollo del presupuesto participativo del municipio. Dado que anterior a la entrada en vigencia de la ley, ya se había impulsado el modelo de gestión y el presupuesto participativo. Se habían creado consejos consultivos en distintas áreas y con diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales con presencia en el territorio.

Municipio de San Antonio

El municipio de San Antonio se ubica en la Región de Valparaíso cuenta con una población de 91.350 habitantes, el alcalde milita en el partido radical y ejerce el cargo desde el año 2004. El monto destinado al presupuesto participativo en promedio es de 500 millones de pesos anualmente, lo cual equivale a 625 mil dólares aproximadamente, representando un 2.5% del presupuesto total de la municipalidad. Dicho mecanismo de participación ciudadana lleva implementándose desde el año 2006 en la comuna. Se aplica en territorios (10 urbanos y 10 rurales) donde se realizan diagnósticos participativos y en esa instancia los vecinos deciden qué iniciativas presentar a la papeleta de votación. Cada proyecto debe involucrar un mínimo de 60 personas en zonas urbanas, los cuales se priorizan en su respectiva asamblea, luego de ello se evalúan técnicamente, para posteriormente cada territorio elegir las iniciativas a través de votaciones (voto ciudadano, infantil y estudiantil). Se asegura que todos los territorios presenten iniciativas. Se distribuye Igual monto para cada territorio, que cuentan con igual número de habitantes.

Con relación a si estas iniciativas participativas han influido en otros instrumentos de planificación, la experiencia ha sido positiva y se destaca en este caso que nació como requerimiento de la propia comunidad. El año 2013 los ciudadanos solicitaron fortalecer la participación ciudadana, aspecto que quedó consignado en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) de la municipalidad. Desde el año 2015 la Dirección de Gestión Social se encarga de la política de participación a nivel comunal, y como una forma de fortalecer su liderazgo burocrático se creó la estructura de planta en la municipalidad, creándose la dirección de participación ciudadana.

Los presupuestos participativos están muy asociados a la figura del alcalde, por su elevado compromiso y convicción por impulsarlos desde que conoció la experiencia municipal en esta materia en Brasil. A pesar de esta intensa asociación se han hecho esfuerzos buscando que la participación ciudadana se posicione estratégicamente en la gestión municipal y en la sociedad civil. Es por ello que se ha involucrado a diferentes

actores y estamentos de la municipalidad, logrando incorporar la participación ciudadana como un eje estratégico en el PLADECO y al interior de la estructura burocrática de la municipalidad.

Respecto al rol que ha jugado el municipio en la implementación de este mecanismo ha sido activo, pero en un rol de facilitador. La sociedad civil organizada levanta las iniciativas y el municipio propone los temas que visualiza más importantes a partir de los diagnósticos previos que se identifican con la comunidad. Por ejemplo, posterior al terremoto de 2010, el tema que propuso el municipio fue el de la reconstrucción, lo cual fue ampliamente respaldado por la comunidad, asimismo ha motivado la discusión sobre temas sensibles a la gestión municipal, como, por ejemplo, medio ambiente, infancia, entre otros.

La sociedad civil organizada tiene un rol activo desde la preparación de las reglas del juego, hasta el proceso de fiscalización de la ejecución de los proyectos seleccionados. Por ejemplo, existe el “consejo de delegados”, que representan cada una de las iniciativas. Este consejo tiene la misión de validar los votos emitidos (cédula de voto) y luego controlan la ejecución de las iniciativas. Asimismo, se promueve la asociatividad mixta entre juntas de vecinos con organizaciones funcionales o temáticas.

Finalmente, en cuanto a la incidencia de la ley 20.500 sobre la participación ciudadana en los presupuestos participativos, se puede indicar que este marco legal no ha incidido sustantivamente en su desarrollo. Su origen se debió a una decisión política del alcalde, quien conoció la experiencia brasileña y decidió promover una gestión participativa en su comuna. Su desarrollo, recursos y la capacidad de articulación de la municipalidad (equipos técnicos y políticos) con la sociedad civil ha sido liderada y promovida por los equipos técnicos, lo cual ha configurado y perfeccionado el modelo a lo largo de sus 13 años de implementación.

Municipio de San Pedro de la Paz

El municipio de San Pedro de la Paz se ubica en la región de Bio Bio, cuenta con una población de 132.000 habitantes, su alcalde es independiente y lleva ejerciendo el cargo desde el año 2008. El presupuesto participativo lleva 10 años funcionando, el cual desde el año 2009 destina en promedio aproximadamente 300 millones de pesos, dividiéndolos en iniciativas infantiles, juveniles y comunitarias, a través de voto presencial y electrónico. Adicionalmente existen planes de desarrollo barrial que se basan en el principio de la participación ciudadana y son cerca de 100 millones de pesos los que se destinan para ese tipo de iniciativas. Estos 400 millones equivalen a 500 mil dólares aproximadamente, representando cerca de un 2% del presupuesto total de la municipalidad.

En el caso de este municipio, se ha provocado una incidencia sustantiva de la participación ciudadana en la gestión municipal. El presupuesto participativo ha servido

como detonante de un estilo de apertura y democracia con la comunidad que ha permeado a otros instrumentos de gestión municipal. Por ejemplo, se ha incorporado como política de acción en casi todos los instrumentos de planificación como el PLADECO, el plan de desarrollo deportivo, plan de turismo, política local de infancia, plan regulador comunal y en un proceso interno del municipio que es el plan de mejoras institucionales impulsada por la SUBDERE.

En un nivel de participación con menos intensidad se ha provocado incidencia en el consejo de seguridad pública, que a diferencia de otros municipios posee alta composición ciudadana. Como se puede apreciar, en este municipio existen diferentes acciones, mecanismos y herramientas que incorporan la participación ciudadana en la gestión municipal, siendo reconocido como un municipio donde se desarrolla un conjunto de acciones que lo hacen reconocedor como gestión municipal participativa (Quezada, 2014).

El liderazgo del alcalde junto con el liderazgo de los equipos técnicos ha sido fundamental para alcanzar una consolidación institucional de este estilo de gestión. La capacidad profesional demostrada por el equipo técnico sobresale de los demás municipios, en el entendido que han sido capaces de sistematizar su experiencia e ir incorporando de manera permanente acciones de mejora a su sistema de gestión participativo. En 10 años de ejercicio, han capacitado de manera permanente a dirigentes sociales y líderes locales. El alto compromiso que muestran los líderes sociales con este mecanismo hace presumir que, de existir un cambio de alcalde, la iniciativa permanecerá, o al menos se hará un poco complejo suprimirla o modificarla sustantivamente (Quezada, 2014).

El rol del municipio es integral, dado que informa, capacita y genera instancias de aprendizaje con la ciudadanía para contrarrestar las asimetrías de información que se producen entre la burocracia municipal y la sociedad civil. En cuanto a la incidencia de la ley 20.500 en el desarrollo de estos mecanismos de participación, no se observa mayor incidencia, dado que entre otras cosas la ley es indicativa, propositiva y no ha influido en el desarrollo de este estilo de gestión municipal.

Municipio de La Serena.

El municipio de La Serena se ubica en la región de Coquimbo, cuenta con una población de 205.000 habitantes, el alcalde pertenece al partido radical y lleva ejerciendo el cargo desde el año 2012. El municipio somete a decisión ciudadana en el presupuesto participativo un promedio de 400 millones de pesos por versión, lo cual equivale a 500 mil dólares, representando aproximadamente un 1,2% del presupuesto total de la municipalidad. Comenzó a implementarse desde el año 2007, y es el único de los 4 municipios en donde hubo cambio de alcalde y el presupuesto participativo siguió funcionando por solicitud expresa de la sociedad civil. Antes del cambio de alcalde ya se había avanzado en la incorporación de este mecanismo en la gestión municipal, ya

que de acuerdo con el decreto alcaldicio N°2136 del 12/06/2010 (el cual sigue vigente) se modificó la ordenanza de participación ciudadana y el presupuesto participativo se incorporó a la gestión municipal.

Las principales funciones que se le asigna son decidir recursos municipales a través de la realización de asambleas vecinales en las cuales los vecinos diagnostican, deliberan, acuerdan las prioridades de su territorio, y priorizan iniciativas ciudadanas. La comunidad junto al municipio formula proyectos y se define su factibilidad. Luego son sometidos a votación y se ejecutan los proyectos ganadores.

La Municipalidad de La Serena, ha ido incorporando de manera paulatina y sostenida la participación ciudadana a la gestión municipal. Primero como mecanismo aislado (a través del presupuesto participativo), luego incorporando la política de participación ciudadana en el PLADECO, y finalmente desembocando en un modelo de buen gobierno que la incorpora en la gestión de calidad del municipio. Las distintas instancias y mecanismos han ido configurando un modelo de gestión que se ha consolidado con la idea de “buen gobierno municipal”.

Este modelo de gestión se diferencia de otros porque las municipalidades incluyen en su acción la gestión del territorio y de la calidad democrática como elementos indispensables en el diagnóstico y la mejora de las prácticas municipales. El año 2016 en la ciudad de Manizales Colombia, el municipio de La Serena recibió el premio que distingue su gestión de calidad, posicionándola como la primera municipalidad de América Latina que obtiene un reconocimiento a la gestión basada en el modelo de *buen gobierno y la calidad democrática* por parte de la unión iberoamericana de municipalistas (Carrasco, 2019).

El modelo impulsado por el municipio de La Serena es una importante herramienta orientadora de la gestión hacia la excelencia, reconociendo el liderazgo que deben ejercer en el desarrollo de sus territorios en base a la legalidad, la responsabilidad y la transparencia, la rendición de cuentas, el reconocimiento y protección de los derechos de la ciudadanía y participación. El rol de ambos alcaldes (el que inició el proceso y el que le dio continuidad) ha sido de facilitador y promotor de los procesos participativos, mientras que los equipos técnicos han sido fundamentales en darle sostenibilidad, viabilidad técnica al proceso y mantener una relación con la comunidad para capacitarla y resguardar la debida autonomía para no caer en la cooptación de la comunidad.

La influencia que ha tenido la ley 20.500 en este desarrollo no ha sido sustantiva, dado que al igual que en los casos anteriores, no incide en la implementación de ningún mecanismo en particular, y menos aún en la puesta en marcha del modelo de buen gobierno y calidad democrática instaurado en La Serena.

Síntesis

De las experiencias descritas se pueden extraer algunos elementos comunes. Como primera idea general, se puede observar que hay un estilo de gestión municipal participativa, el cual se puede definir *como una forma de prestar servicios de manera eficiente, eficaz y de calidad, basado en instrumentos de planificación y/o políticas públicas locales, construidas en contextos de participación ciudadana y apertura a la comunidad, con espacios regulares y permanentes en el nivel informativo, consultivo y decisorio de la participación ciudadana* ¿Por qué se observa este estilo de gestión en estos municipios? A lo menos se relaciona con los siguientes factores.

Factores políticos e institucionales

El más clave y decisorio de los factores sigue siendo la voluntad política del gobernante, asociada a convicciones democráticas y no a adscripciones ideológicas y/o cambio de alcaldes. Convicción democrática que significa que independientemente del partido político en el cual milita un alcalde, se promueven e implementan los mecanismos de participación ciudadana que implican ceder poder de decisión a la comunidad.

Los marcos institucionales pro-participación, como el caso de la ley 20.500 tal como lo demuestran los casos analizados, son influyentes, pero no determinantes en la dinámica de participación observada y en la configuración de modelos de gestión participativa. Este marco legal ha servido como instrumento regulador y orientador para municipios que no cuentan con iniciativas ni mecanismos de participación ciudadana, siendo usado como nivelador de elementos mínimos, como el establecimiento de una ordenanza de participación ciudadana o la regulación del funcionamiento de los consejos comunales de la sociedad civil.

No obstante, para aquellos municipios que han avanzado desde antes de la promulgación de la ley, no aporta elementos sustantivos ni determinantes. Por ejemplo, para el caso de la municipalidad de Quillota, el municipio ha realizado diversos intentos para constituir el COSOC, pero no ha logrado motivar a los dirigentes sociales para que pueda concretarse. El motivo es que los dirigentes de la sociedad civil indican que el municipio cuenta con dispositivos y mecanismos de participación ciudadana que son mucho más vinculantes y de utilidad que los COSOC, los cuales a su juicio no tienen funciones muy relevantes o sustantivas.

El COSOC, es uno de los principales espacios de participación ciudadana con carácter de obligatorio que contempla la ley y que los municipios deben cumplir. Debe estar compuesto por diferentes estamentos, como gremios, representantes del sector comercio, organizaciones territoriales, funcionales, etc. Su principal función es asesorar al alcalde en materias como el plan de desarrollo comunal, cambio de nombre de calles, entre otros aspectos. Temas que para la mayoría de los dirigentes sociales son considerados menores, irrelevantes o no vinculantes (Consejo Nacional para la

Participación Ciudadana, 2017). En muchos municipios (sobre todo pequeños y rurales), no se puede constituir el COSOC, no por falta de voluntad política de alcaldes, sino porque en algunos casos no existen organizaciones o instituciones representantes de ciertos sectores, por ejemplo, del sector comercio o gremios.

A pocos años de entrada en vigencia de la ley de participación ciudadana, ya cuenta con innumerables observaciones hechas principalmente por organizaciones de la sociedad civil, que van en la dirección señalada anteriormente (Consejo Nacional Para la Participación Ciudadana, 2017). Una de las principales es que la ley pueda contemplar mayores atribuciones y competencias para la sociedad civil, como decidir recursos municipales (ya sea transferidos o propios de las municipalidades). Es decir, que la ciudadanía de manera individual o de manera organizada pueda incidir en la decisión sobre recursos fiscales.

Asimismo, que el marco legal de participación ciudadana sea más claro y preciso en materia de sanciones, especialmente con aquellos municipios que no cumplen con el espíritu de la ley. En definitiva, que sea una ley más vinculante de la participación con la gestión municipal (que no sólo sea indicativa o sugerente), y que reconozca la heterogeneidad de la realidad municipal, especialmente la de aquellos municipios que no pueden cumplir con el mínimo legal requerido para entrar en funcionamiento.

Factores técnicos y de capital humano

Un aspecto esencial en los 4 municipios ha sido el liderazgo técnico ejercido por profesionales que han conducido la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, en especial de los presupuestos participativos. Ha sido esencial la capacitación recibida y la transferencia de conocimientos realizada a los dirigentes sociales que toman parte del proceso.

En los cuatro casos analizados llevan más de 10 años implementando iniciativas y mecanismos de participación ciudadana, y no ha existido una rotación importante de esos profesionales. En todos los casos, las reglas del juego sobre cómo se decidirán los recursos dispuestos por el municipio, son consensuados con la comunidad organizada. Asimismo, estas iniciativas han ido permeando a otras áreas de la gestión municipal, como en el caso de Quillota, San Pedro de la Paz o San Antonio, donde en esta última municipalidad el cargo de unidad de participación ciudadana pasó a la planta municipal, o el caso más avanzado de San Pedro de La Paz y La Serena que han llegado a configurar un modelo de *buen gobierno municipal*.

En ambos casos, se da cuenta de un proceso que comenzó con una iniciativa de participación en particular, hasta llegar a permear otras áreas de la gestión municipal, impulsando que la participación ciudadana se transforme en un elemento central en la relación del municipio con la comunidad. Un aspecto común en los 4 casos es el hecho de que quienes lideran técnicamente estas experiencias al interior de las

municipalidades son mujeres profesionales, con alta motivación, proactividad y capacidad de innovación. Su formación es en el área de las ciencias sociales y permanentemente se encuentran recibiendo capacitación en materia de gestión municipal y participación ciudadana y han liderado sostenidamente el proceso.

Esta forma de avanzar, desde una experiencia participativa a un estilo de gestión municipal participativo, ha logrado superar la tradicional modalidad propuesta por SUBDERE, la que incentiva generalmente la participación ciudadana como una “buena práctica”. Pasar de la participación ciudadana como “buena práctica”, a una dimensión asociada a resultados en instrumentos de planificación, que sea relevante para la institución, y no tan sólo para una unidad del municipio, es uno de los aspectos más relevantes que se identifican en estas cuatro experiencias.

En definitiva, ha resultado relevante contar con un capital humano sensibilizado con la democracia participativa, preparado y conocedor del tema. Liderazgo técnico sobre instrumentos de planificación que contemplen la participación ciudadana como parte de la “gestión municipal”, es decir, que pueda medirse y evaluarse. Incidencia en instrumentos de gestión, diversificación de iniciativas y desencadenante de modelos de buen gobierno y/o gestión municipal participativa.

Factores territoriales y ciudadanía.

Sólo en uno de los tres casos (La Serena) se ha podido evidenciar que ante un cambio de alcalde (año 2012), la predisposición positiva de la sociedad civil por continuar con los mecanismos de participación ciudadana (principalmente el presupuesto participativo) ha sido vital. Lo cual da cuenta de un empoderamiento activo de la sociedad civil con el presupuesto participativo. En los otros casos, no se podría afirmar dicha situación, aun cuando todo indica que el proceso está muy arraigado en las organizaciones sociales, aspecto que haría muy difícil erradicarlo o modificarlo sustantivamente ante un eventual cambio de alcalde.

Independientemente de la variable anterior, en todas las comunas se observa una alta predisposición de las organizaciones sociales a participar en los asuntos públicos municipales, incluyendo recibir capacitación e información permanente respecto a qué es lo que se entiende por un presupuesto participativo y las distintas modalidades de implementación.

Esto ha provocado un importante involucramiento no tan sólo en la implementación del mecanismo, sino también en la definición de las reglas del juego. En todos los casos, el presupuesto participativo goza de esta virtud, por tal razón, el momento de la votación y definición de iniciativas a financiar tiene una alta participación de la ciudadanía. Los momentos de la votación son muy importantes, tanto para el municipio como para la ciudadanía, en promedio, participan de la votación entre 15 a 20 mil personas en cada una de las municipalidades.

La alta valoración que el presupuesto participativo adquiere entre los dirigentes sociales y ciudadanos se debe básicamente al carácter vinculante que ofrece el mecanismo, ya que asocia participación con decisión de recursos municipales. El monto del proyecto, o el tipo de proyecto que allí se aprueban, no resultan ser tan determinantes como sí lo es el hecho de que la participación ciudadana tiene un valor, y ofrece una resolución objetiva respecto del o los proyectos que resultan de interés para la comunidad. El aprendizaje social y cívico sobre el funcionamiento de la estructura presupuestaria de las municipalidades y de la burocracia pública es otra de las virtudes que produce el mecanismo, dado que a comienzo de cada proceso se conoce la estructura presupuestaria del municipio y el proceso que implica la licitación, o trato directo para la implementación de los proyectos ganadores.

El tipo de participación ciudadana que se aprecia en todos los casos supera la etapa de la información y la consulta, y se instala en la decisión sobre proyectos. Es vinculante, ya que la decisión de los proyectos ganadores determina la asignación de recursos municipales. El presupuesto participativo se transforma en un mecanismo pragmático para los ciudadanos, mientras que para el municipio, adquiere utilidad social en la medida que permite distribuir y transparentar de manera equitativa los recursos que destinan a ello.

En los casos de presupuesto participativo estudiados antes del año 2014 (Delamaza y Ochsenius, 2010; Montecinos 2006, 2014; Pagliai y Montecinos, 2006; SUBDERE, 2009; Marín y Mlynarz, 2012) aún no se observaba relación con los instrumentos de planificación tradicionales de la municipalidad, como los Padecos, planes reguladores o planes de seguridad pública, o en definiciones de políticas locales en temas como infancia, género o medio ambiente, menos en la configuración de modelos de “buen gobierno comunal”. Más aún, muchos de los casos no continuaron, por cambio de alcaldes o no lograron transformarse en ejes de la gestión municipal y continuaron como programas aislados al interior del municipio, sin permear a otras unidades o instrumentos de gestión.

El presupuesto participativo en los casos de Quillota, La Serena, San Antonio y San Pedro de La Paz, supera la lógica de instancia maximizadora de obtención de proyectos para organizaciones y líderes sociales, y ha logrado facilitar la instalación de la participación ciudadana en otras instancias e instrumentos de planificación de la gestión municipal. Ha posibilitado contar con dirigentes sociales y líderes ciudadanos altamente informados sobre el quehacer municipal y de los asuntos públicos. Organizaciones sociales con prácticas democráticas en su funcionamiento y relación con otras organizaciones. Capacidad de las organizaciones y ciudadanos para controlar y “apropiarse” de los mecanismos de participación ciudadana.

Desde la recuperación de la democracia se ha ido avanzando en materia de participación ciudadana en la gestión municipal. Desde no estar en la agenda pública, pasando por ser

considerada una buena práctica, hasta contar con una ley que no es vinculante, que no premia a los que promueven participación ciudadana ni castiga a quienes no lo hacen, o evaden el cumplimiento de ella.

A pesar de estas limitaciones institucionales, la sociedad civil organizada ha ido avanzando y posicionándose con un discurso “político y crítico” respecto de lo incidente que debe ser la gestión pública a escala municipal, exigiendo modificaciones y avances en este marco legal. En paralelo, algunos municipios como los descritos en este artículo, han provocado avances produciendo modificaciones en las estructuras internas y en la dinámica que adquiere a escala local.

Los aspectos determinantes son la voluntad política asociada a convicciones de los alcaldes por impulsar mecanismos de participación ciudadana. Son el detonante de las iniciativas y los cambios en la gestión municipal. No obstante, la implementación a cargo del liderazgo profesional de los equipos técnicos resulta esencial para lograr un buen diseño y el acoplamiento con otros instrumentos de planificación y dar el salto cualitativo hacia la configuración de una gestión municipal participativa.

La sociedad civil juega un rol determinante en cuanto receptor activo de las iniciativas de participación y sostenedor de las mismas. La capacitación recibida y el aprendizaje social sobre la gestión municipal, recursos y funcionamiento del aparato público, son las principales condiciones que han facilitado el empoderamiento de la sociedad civil para que las iniciativas no resulten frágiles a la voluntad política. Esto último no es generalizable, salvo el caso de La Serena, municipio donde se produjo cambio del alcalde que inició el presupuesto participativo, y fue la propia sociedad civil a través de sus organizaciones sociales que impidió que el mecanismo se reemplazara o se suprimiera.

La ley 20.500 de asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, no ha sido una condición fundamental para que se produzca el surgimiento del presupuesto participativo ni para que se ampliara la participación a otros instrumentos de planificación y gestión municipal. Tampoco ha servido de incentivo a los municipios que ya lo venían impulsando. Esto por las características de la propia ley, la cual es indicativa, no premia ni castiga a los municipios que realizan e impulsan iniciativa de participación ciudadana.

En definitiva, los factores señalados anteriormente, se pueden catalogar como determinantes para avanzar desde una *gestión municipal con mecanismos de participación ciudadana*, a una *gestión municipal participativa*. En la primera, las experiencias la sostienen básicamente un líder político o técnico sin lograr un debido empoderamiento de la ciudadanía, o las promueve un conjunto de organizaciones, pero sin impacto en la gestión integral de la institución.

Por otro lado, en la *gestión municipal participativa*, la participación ciudadana supera la acción o impacto que produce un mecanismo en particular, y se instala en los principales instrumentos de planificación y pasa a formar parte del sistema de gestión de un municipio, asociada a instrumentos de planificación, compromisos de gestión, modelos de gestión innovadores.

4.- Conclusión ¿Qué pasará con la participación ciudadana en este nuevo proceso constituyente?

El 18 de octubre se provocó en Chile el conocido estallido social. Hecho político que tiene su raíz en tres grandes problemáticas. La primera problemática es la molestia ciudadana con el modelo económico y social que había naturalizado una desigualdad crónica en la distribución de oportunidades en la sociedad, donde muchos se llevaban poco y pocos se llevaban mucho. A pesar de haber avanzado en superar los indicadores de pobreza de finales de los ochenta y comienzos de los noventa, la riqueza se fue concentrando y no distribuyendo de manera equitativa en la población.

La segunda fue una indiferencia gubernamental, estatal y política para procesar y dar respuesta adecuada a un conjunto de problemáticas que “parecían” estar siendo canalizadas, pero que en realidad no apuntaban a los problemas de fondo que aquejaban a un conjunto considerable de ciudadanos. Esta indiferencia se reflejaba a través de políticas públicas selectivas, alzas de servicios básicos permanentes, innumerables medidas subsidiarias que no fueron suficiente para la sociedad, la cual de alguna manera pedía correcciones más profundas. En definitiva, la élite política dominante seguía apegada a un libreto neoliberal y la sociedad avanzaba en otra dirección con sus demandas sociales y políticas.

La tercera fue la crisis y estrechez del sistema político y democrático para ofrecer canales efectivos de participación a los ciudadanos en las políticas públicas. El conjunto de demandas sociales se procesa únicamente por las instituciones representativas, no existen instituciones o mecanismos de democracia participativa o directa, que pudieran haber canalizado las innumerables protestas sociales a nivel nacional, regional o local de los últimos 20 años en Chile. Los casos de corrupción, financiamiento irregular de la política y la falta de mecanismos de participación ciudadana complementarios a la democracia representativa hicieron de este escenario, un contexto frágil para que “los mismos de siempre” y las mismas instituciones representativas de siempre resolvieran esta gran problemática.

La combinación de estas tres problemáticas, más la caída permanente de la credibilidad, confianza y legitimidad de las instituciones políticas por parte de la ciudadanía, hizo que el sistema político no pudiera responder adecuadamente con las clásicas respuestas de la democracia representativa.

Por dichas razones, el gobierno de Sebastián Piñera el 2019 se vio *obligado* a reformar la actual constitución e iniciar un proceso constituyente que terminará en agosto de 2022 con el plebiscito de salida para aprobar o rechazar la nueva constitución. El 4 de septiembre del presente año se rechazó la propuesta constitucional, pero el gobierno y la mayoría de los partidos políticos acordaron continuar con el proceso constituyente.

Lo cierto es que hoy nos encontramos nuevamente en pleno proceso de lograr acuerdos para una nueva constitución, donde uno de los ejes centrales será la participación ciudadana para transformar a las municipalidades en verdaderos gobiernos locales. Pero ¿cuáles son los aspectos que hay que tomar en consideración dada la experiencia previa en esta materia? La experiencia chilena nos indica que el presupuesto participativo es el mecanismo que más se ha desarrollado en nuestro país, nos arroja algunas dimensiones explicativas, pero nos evidencia múltiples restricciones y limitaciones para que se transforme en un derecho político en la nueva constitución. También nos indica, no tan solo la experiencia nacional, sino que también la internacional, que las leyes por sí mismas no son suficientes para hacer realidad la tan anhelada participación ciudadana.

En la implementación de la participación ciudadana, no bastan sólo las leyes, son determinantes las organizaciones de la sociedad civil, las trayectorias sociales, territoriales e institucionales, los recursos humanos, disponibilidad financiera, así como los incentivos o barreras de entrada que muchas veces quedan o no establecidos en las legislaciones.

Pero no basta la sola determinación legal para lograr la anhelada incidencia que busca la ciudadanía ante este contexto de déficit democrático, se requiere de una formación ciudadana y disposición de recursos para llevar a cabo lo que este mecanismo, u otro implica. Esto es lo que se ha podido evidenciar en aquellos casos que han tenido cierta perdurabilidad en el tiempo.

En la práctica, la actual legislación no apoya a las municipalidades que lo implementan, dado que no vincula la participación ciudadana a la gestión o a la asignación de recursos fiscales, sólo sugiere implementar su concreción, dejando su origen y desarrollo a expensas de la voluntad política de alcaldes y de la capacidad financiera de municipalidades. Como consecuencia, la mayoría de las municipalidades no pueden garantizar implementar procesos participativos, y los ciudadanos no pueden demandar la garantía del derecho a incidir en los asuntos públicos.

Las prácticas centralistas del gobierno han sido obstaculizadoras para potenciar su desarrollo, provocando en algunos casos que se transforme en una herramienta para renovar relaciones clientelares de alcaldes en el espacio local. Esto es de suma importancia considerarlo, en el sentido de garantizar que la participación ciudadana en la nueva constitución no sea sólo activada por los gobernantes, sino que también lo sea por los ciudadanos, y que esté relacionada con otros mecanismos como la revocatoria de mandato, o el “voto programático”.

Cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana que incorpore la nueva constitución debe traer consigo programas de formación ciudadana que puedan contribuir a reducir la posibilidad de que estos mecanismos sean aprovechados o potencien a determinados grupos de interés y no a las mayorías sociales que tradicionalmente han estado excluidas de las decisiones. Es necesario contemplar mecanismos que permitan que la participación ciudadana esté vinculada con decisiones concretas, dado que existe un agotamiento de parte de organizaciones sociales y ciudadanos que participan en instancias donde su opinión no es considerada y sólo los invitan como estrategia para legitimar decisiones previamente tomadas.

Otro aspecto para considerar es evitar la captura de los espacios de participación por parte de cacicazgos locales ¿Cómo asegurar que los nuevos mecanismos de participación ciudadana que contemple la constitución no sean capturados por cacicazgos regionales y locales? Esto es algo que claramente no se puede garantizar completamente, pero si al menos se puede construir un sistema de incentivos institucionales y mecanismos de control ciudadano que lo atenúen o reduzcan sus posibilidades. Sin duda, esta situación representa otra de las preocupaciones, especialmente a la luz de la evidencia empírica de los casos de participación ciudadana que se han estudiado en Chile y en América Latina.

En esta línea una de las medidas que ya se han planteado son los mecanismos de participación ciudadana tendientes al control democrático, como son las revocatorias de mandato, referéndum o el voto programático. No obstante, dada la cultura política previa de Chile, se hace necesario promover medidas complementarias que vayan orientadas a la formación de la ciudadanía para ejercer una democracia participativa activa y protagónica. Por ello impulsar programas de formación ciudadana permanente en colegios y universidades, es necesario para formar y transferir los valores de la participación ciudadana, tendientes a la cohesión social y no a la fragmentación social sobre los asuntos públicos. Estas medidas se entienden en el marco de un sistema democrático que establece reglas de participación como derecho político opuestas a las predominantes, eminentemente consultivas y manipuladoras.

Sin la posibilidad de redactar una nueva constitución, el futuro para la democracia participativa habría sido poco esperanzador para Chile. No obstante, en la discusión constitucional ha quedado de manifiesto el agobiante centralismo que afecta a las municipalidades y la precaria democracia participativa que no ha logrado transformarse en complemento a la cuestionada democracia representativa en todos los niveles, y por cierto también en el nivel local. Otro Chile se puede apreciar en el horizonte inmediato, al menos en la intención de dibujar un diseño institucional más ciudadano y participativo, así lo ha demostrado la predisposición demostrada por la convención para elaborar un reglamento de funcionamiento con participación ciudadana.

Este contexto abre una posibilidad real para que se pueda inaugurar una segunda “era” de democracia participativa en Chile, pero que contemple los aprendizajes acumulados,

y permita consensuar “reglas del juego” donde la participación ciudadana ofrezca espacios más incidentes para resolver problemáticas estructurales de la comunidad. Esta segunda era debiera ser con menos simulacro de participación y con más incidencia de la ciudadanía, pero no mediada por voluntad política (que a veces se disfraza de renovación de clientelismo político) sino garantizada como derecho que puede ser activada tanto por el gobernante como por el gobernado.

La nueva constitución contemplará esta nueva idea de democracia participativa, inédita en nuestro país, que persiga el objetivo social y político de hacer parte a ciudadanos en las decisiones sobre los asuntos públicos. Eso sí, no partir desde cero creyendo que no se ha hecho ningún esfuerzo local y regional, es necesario considerar el aprendizaje y por sobre todo la experiencia comparada nacional e internacional acumulada, para no cometer los mismos errores y realizar un diseño institucional adecuado a esta nueva realidad, que no tan solo garantice el derecho a participar en la “letra de la nueva constitución”, sino que facilite su concreción en la práctica política local.

Bibliografía.

Aninat, Isabel; Irrarrázaval, Ignacio; Larraín, Clemente; Razmilic, Slaven; Rodríguez, Jorge (2020). “Finanzas públicas regionales. Propuestas presupuestarias e institucionales”. En Isabel Aninat, Ignacio Irrarrázaval, Clemente Larraín, Slaven Razmilic y Jorge Rodríguez. Más allá de Santiago Descentralización fiscal en Chile, Editorial CEP y Centro Políticas Públicas UC, Santiago.

Cabannes, Yves (2004), “Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio”, Quito, Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y el Caribe; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; PNUD.

Carrasco, Sebastián (2019). Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: El caso del municipio de Santiago. En Revista RIEM, N°19, año X, pp.59-88.

Conrad, Elisabeth, Cassar, Louis, Christie, Mike y Fazey, Ioan (2011), Hearing but not listening? A participatory assessment of public participation in planning. Environment and Planning C: Government and Policy, volumen 29, N° 5, Reino Unido, Pion Ltda, pp. 761 – 782.

Consejo Nacional para la Participación Ciudadana (2017): Informe Final. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Consejo para la Participación, Santiago de Chile.

Contreras, Patricio y Montecinos, Egon (2019). “Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación”. Revista de Ciencias Sociales, Vol. XXV, No. 1, 2019. Pp 178-191.

Davidson, Stewart, y Elstub, Stephen (2013), Deliberative and Participatory Democracy in the UK. British Journal of Politics and International Relations, Reino Unido, Political Studies Association, pp. 1 – 19.

Delamaza, Gonzalo y Carlos Ochsenius (2010). “Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los Presupuestos Participativos en Chile”. En Revista del CLAD Reforma y Democracia N°46.

Delamaza, Gonzalo (2011). “Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades”. En Revista Polis, vol.10 (30), pp.45-75.

Delamaza, Gonzalo y Thayer, Luis (2016). “Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios”. *Revista EURE* (Santiago), 42(127), 137-158.

De La Fuente, Gloria y Mlynarz, Danae. 2013. *El pueblo unido... Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile*. Editorial Alberto Hurtado, 212 pp.

Dougherty, George y Easton, Jennifer (2011), *Appointed Public Volunteer Boards: Exploring the Basics of Citizen Participation Through Boards and Commissions*. *The American Review of Public Administration*, volumen 41, N° 5, Estados Unidos, Sage Publications, pp. 519 – 541.

Giménez, Pilar y Ugarte, José (2014). *Política Nacional de Desarrollo Urbano Hacia una Nueva Política Urbana para Chile*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile.

Goldfrank, Benjamín (2006). “Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. En *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28.

Grin, Eduardo; Abrucio, Fernando y Carrera-Hernández, Ady (2019). *Capacidades estatales de los gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas*. Editora FGV.

Guo, Hai, y Neshkova, Milena (2012), *Citizen Input in the Budget Process: When Does It Matter Most?* *The American Review of Public Administration*, volumen 43, N° 3, Estados Unidos, Sage Publications, pp. 331 – 346.

Hooghe, Marc y Quintelier, Ellen (2014), *Political participation in European countries: The effect of authoritarian rule, corruption, lack of good governance and economic downturn*. *Review Comparative European Politics*, volumen 12, N° 2, Reino Unido, Palgrave Macmillan, pp. 209 – 232.

Livert, Felipe; Gainza, Xavier y Mogollón, Raymundo (2018). *Factores Políticos en la Distribución de Inversión Pública: Problemas de Planificación y Gobernanza en Chile*. Sociedad Chilena de Políticas Públicas, www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl

Makeli, Ammar y Bots, Pieter (2013), *A framework for Operationalizing the Effect of National Culture on Participatory Policy Analysis*. *Journal of Comparative Policy Analysis*, volumen 15, N° 5, Reino Unido, Routledge, pp. 371 – 394.

Marín, Tomás y Mlynarz, Danae (2013). *Balance de la implementación de la ley de participación ciudadana a nivel municipal*. En G. de la Fuente y D. Mlynarz (eds.). *El pueblo unido... mitos y realidades sobre la participación ciudadana*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado

Montecinos, Egon (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(31),443 - 462.

Montecinos, Egon. (2006). “Descentralización y Democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal”. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(2), 191-208.

Montecinos, Egon. (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Política y gobierno*, 21(2), 351-378. *Revista ISI*

Montecinos, Egon (2020). “Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales”. *Revista de ciencia política (Santiago)*, vol 40, N°3, pp 567-587.

Montecinos, Egon y Contreras, Patricio (2019), Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, volumen 24, N° 86, Venezuela, pp. 341-362. ISSN 1315-9984

Navarro, Clemente y Ramírez, María (2000). “Gobierno y autonomía local en perspectiva comparada. Los casos de la Unión Europea y Latinoamérica”, *Revista de Humanidades*, n° 11, pp. 273-287.

Navarro, Clemente y Rodríguez-García, María (2020). *Urban Policies as multi-level policy mixes*, *Cities*, 102.

Orellana, Arturo; Vicuña, Magdalena y Moris, Roberto (2017). “Planificación Urbana y Calidad de Vida: Aproximación al estado de la Planificación Local en Chile. Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo, 10(19), 88-109.

Ortiz, Edison y Valenzuela, Esteban. (2018). “Chile, un siglo de pugna por la democratización de las regiones. Representación minimizada y centralismo transversal”. *Revista Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 52, pp. 36-56.

Pagliai, Cesar y Egon Montecinos (2006). *Presupuestos Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizajes*. Chile: ISBN: 956-7630-16- X. Fundación Friedrich Ebert, Santiago.

Quezada, Margarita (2014). *Estilo y gestión participativa de San Pedro de la Paz La voz de tod@s los sampedrinos y sampedrinas*, RIL® editores, Santiago de Chile.

Ruano, José Manuel y Vial, Camilo (2016). *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. Santiago, CLAD.

Speer, Johanna (2012), Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services? *Review World Development*. Volumen 40, N° 12, Países Bajos, Elsevier, pp. 2379 – 2398.

Stewart, Kennedy (2007), Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics. *Public Administration Review*, volumen 67, N° 6, Estados Unidos, American Society for Public Administration, pp. 1067 – 1076.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE (2008). Los presupuestos participativos en el espacio local. Documento de Trabajo. Santiago de Chile. División de Municipalidades.