

Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. El caso chileno

EGON ELIER MONTECINOS-MONTECINOS*

Abstract

The objective of this paper is to explain, from the point of view of political institutionalism, the lack of citizen participation in the Chilean municipal management. The methodology of this study was based on documental analysis of the organic constitutional Law of Municipalities 18.695 and the organic constitutional Law of Government and Regional Administration 19.175. The main result of the study is that there exists a relationship of institutional dependency between the municipality and the other levels of government that produce incentives to promote an instrumental citizen participation in the local management. The main conclusion is that the rules created in the democratic era (laws 18.695 and 19.175) scarcely contribute to promote a participative municipal management that supports the process of democratic strengthening.

Keywords: *citizen participation, new political institutionalism, municipalities, regional governments.*

Resumen

El objetivo de este artículo es explicar, desde el enfoque del nuevo institucionalismo político, la falta de participación ciudadana en la gestión municipal chilena. La metodología de trabajo consistió en análisis documental de la ley 18.695 orgánica constitucional de municipalidades y de la ley 19.175 orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional. El principal resultado es que existe una relación de dependencia institucional entre el municipio y los demás niveles de gobierno que producen incentivos para promover una participación ciudadana instrumental en la gestión local. La principal conclusión es que las reglas del juego generadas en la era democrática (Ley 18.695 y 19.175) contribuyen escasamente a promover una gestión municipal participativa que aporte al proceso de fortalecimiento democrático.

Palabras clave: participación ciudadana, nuevo institucionalismo político, municipalidades, gobiernos regionales.

* Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local, Universidad de los Lagos, Osorno-Chile. Correo-e: emontecinos@ulagos.cl

Introducción¹

En Chile, a partir de la década de los noventa y con la llegada de la democracia, la participación ciudadana² fue planteada como uno de los ejes fundamentales del desarrollo social y democrático del país (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública 2000: 16). El tema se ha vinculado con los procesos de descentralización, modernización, autogestión y democracia, y se entiende como un eje central que hace posible incrementar y ampliar las oportunidades de los actores sociales en el proceso de toma de decisiones. Por ello, y a partir del año 1992 con la creación de los gobiernos regionales y la democratización de las municipalidades mediante las leyes 19.175 (Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional) y 18.695 (Orgánica Constitucional de Municipalidades), se establecieron nuevos instrumentos e instancias formales de planificación y participación ciudadana en las decisiones públicas municipales.³

No obstante, aun existiendo los mecanismos y las instancias formales para que la sociedad civil tome parte activa en las decisiones públicas, se aprecia que existe una participación ciudadana instrumental en la gestión municipal. Este tipo de participación se entiende como una participación ciudadana funcional a

¹ Este artículo es producto del proyecto de investigación financiado por la Dirección de Investigación de la Universidad de Los Lagos, Osorno-Chile, titulado Instituciones políticas y participación social en la región de Los Lagos: ¿Por qué las organizaciones sociales no participan activamente en las decisiones del gobierno local?

² La idea básica que se comparte en este artículo sobre participación ciudadana se refiere al rol del ciudadano en cuanto partícipe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas con la definición y ejecución de acciones públicas, y este rol se entiende como un derecho ciudadano (Márquez, *et al.*, 2001; Cunill, 1991). Se entiende que para que la participación ciudadana se haga expresiva y no instrumental, la influencia en las decisiones debiera ser en las distintas etapas de una política pública; es decir, tanto en la definición y la determinación de prioridades de problemas/necesidades, como en el diagnóstico, en el diseño consensuado de soluciones y en el control del gasto público. Un segundo elemento es que una institución pública, como un gobierno regional o municipio, debe contar con reglas del juego o atribuciones políticas, administrativas y fiscales que incentiven la promoción y consolidación de un proceso de gestión participativa junto a su comunidad.

³ En el nivel municipal, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695 reconoce tres instrumentos de planificación: el plan regulador, el presupuesto municipal y el Plan de Desarrollo Comunal, también conocido como Pladeco. Por su parte, los instrumentos de participación descritos en esa misma ley son: las ordenanzas municipales, las audiencias públicas, la oficina de reclamos, los plebiscitos comunales y el nuevo consejo económico y social, Cesco. Estas instancias se incorporaron en 1999 mediante la ley número 19.602 que reemplazó en la ley número 18.695 de municipalidades, el título iv "Del Consejo Económico y Social Comunal", por un nuevo título sobre "Participación ciudadana".

los requerimientos de políticas sociales, enfocada a la consulta ciudadana y en la etapa de diagnóstico de la política local y con un predominio de un estilo de gestión municipal tecnocrático y concentrado en la eficiencia técnica de la gestión (Delamaza *et al.*, 2004: 48; Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2004: 50; Márquez, *et al.*, 2001: 21; Huerta *et al.*, 2000: 20). Esta participación instrumental o consultiva se vuelve insuficiente ante el objetivo de fortalecer la democracia por medio de la gestión pública, para legitimar la actuación de las instituciones públicas y para dejar capacidades instaladas en las personas, cuestión que puede contribuir escasamente al control y a la fiscalización de la gestión por parte de la ciudadanía. De ahí que en este trabajo se intente responder a la pregunta: ¿Cuáles son los factores que explican esta participación ciudadana instrumental o escasa participación ciudadana en la gestión pública municipal?⁴

El enfoque para dar respuesta a esta pregunta se apoya en los principales elementos teóricos del nuevo institucionalismo político, y se sostiene la tesis de que son los propios diseños institucionales subnacionales (expresado en la ley 18.695 y 19.175), diseñados en la era democrática a comienzos de los años noventa, los que producen limitaciones fundamentalmente fiscales e incentivos políticos para que la participación ciudadana en la gestión municipal se aprecie debilitada o instrumentalizada. Se pone especial hincapié en la dimensión política y fiscal del gobierno regional y municipal y en los incentivos que se producen a partir de la interacción entre estos niveles de gobierno. De esta manera, el objetivo en este artículo es dar cuenta de esa problemática haciendo especial referencia al diseño institucional que genera la relación de dependencia entre el gobierno regional y el municipal.⁵

El artículo se estructura de la siguiente manera. En un primer apartado se hace un breve diagnóstico de la problemática de la participación ciudadana en Chile. En un segundo momento se

⁴ Escasa participación ciudadana o participación ciudadana instrumental, en este artículo se entienden como sinónimos. Esta pregunta de investigación tiene como principal sustento empírico el diagnóstico entregado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) del gobierno de Chile en el año 2004. En este diagnóstico, la participación ciudadana en la planificación municipal y en los instrumentos de participación se aprecia escasa y debilitada, porque tal como se manifiesta no contribuye a la profundización de la democracia.

⁵ Se trabajó con datos documentales de las dimensiones política (atribuciones y sistema de elección de las autoridades regionales y municipales) y fiscal (atribuciones fiscales de ingreso y gasto de gobierno regionales y municipales) consideradas en la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

analiza el marco teórico –nuevo institucionalismo político– de donde se extraen algunos elementos para luego, en la tercera parte, analizar el diseño institucional regional y municipal –en su dimensión fiscal y política– y los incentivos que estarían instrumentalizando o debilitando la participación ciudadana en la planificación municipal. Finalmente se cierra el trabajo con algunas conclusiones.

1. Desarrollo

La problemática de la falta de participación ciudadana en la esfera pública ha sido analizada y explicada desde diversas perspectivas; así, encontramos a quienes sostienen que el aburguesamiento de la cultura ha tendido a destruir y/o, en el mejor de los casos, a modificar el *ethos* asociativo comunitario en un espíritu individualista y competitivo (Figueroa, 2001: 6). En esa misma línea, Touraine (1993: 25) señala que esos fenómenos serían producto de los cambios en la manera de vivir en los tiempos modernos, y que con la invasión de la cultura de masas han ocurrido una serie de transformaciones culturales que han hecho perder el sentido comunitario y participativo. De igual modo, Fitoussi y Rosanvallon (1997: 22) señalan que esa escasa participación formaría parte de los múltiples síntomas que las sociedades modernas experimentan como resultado de los efectos desestructurantes de la globalización económica y de otros efectos más subterráneos que remiten a la destrucción que genera el individualismo contemporáneo.

Independiente de la explicación que se le entregue al tema, lo cierto es que Chile no ha escapado a esa problemática, y por ello la misma representa una preocupación fundamental para los gobiernos democráticos a partir del año 1990. Desde esa fecha se comenzaron a generar una serie de modificaciones en la administración pública orientadas a la profundización de la democracia, las cuales hasta ahora no han demostrado avances sustantivos (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2000: 30).⁶

⁶ Entre los hitos más importantes que se pueden mencionar está la democratización de las municipalidades en 1992 al permitir la elección directa y democrática de los alcaldes y concejales, la creación en 1992 de los gobiernos regionales, y en 1994, el inicio de la modernización municipal con el Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal I y II.

1.1 Breve diagnóstico sobre la participación ciudadana en la gestión municipal chilena

Antes de la llegada de la democracia y de que se planteara la idea de la participación ciudadana como eje fundamental del desarrollo del país, la sociedad chilena había sido una sociedad movilizadora, politizada y participativa en todos los niveles, nacional y local (División de Organizaciones Sociales, 1994: 21-22). No obstante, en los últimos años se ha evidenciado una escasa participación de la sociedad chilena en las decisiones públicas regionales y locales (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2004: 5; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998: 138-139; Márquez, *et al.*, 2001: 26). Otro indicador que da cuenta de la precariedad de la participación en Chile queda manifestado en tres referentes de participación efectiva en organizaciones sociales voluntarias (organizaciones sociales no políticas, participación en partidos políticos y la afiliación a sindicatos) constataados en el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 1998. Allí se señala que “uno de cada dos chilenos no participa en ninguna organización social, incluidos los partidos políticos”, asimismo, que “las organizaciones religiosas, deportivas y de beneficencia son las que más convocan participación quedando reducidas a eventos puntuales” (citado en Figueroa, 2001: 19).

Desde esa perspectiva, lo que se ha debilitado es aquella noción de participar tal y como lo indica la etimología del término; es decir, tomar parte en una situación, un proceso, una decisión pública, o sea, en un acto donde un sujeto se involucra y puede decidir sobre qué y cómo hacer de un problema una solución pública. Lo que se manifiesta, entonces, es más bien un componente instrumental, el cual se expresa de dos maneras. Por un lado, en el Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco)⁷ del municipio o en los llamados “diagnósticos participativos”, se promueve un tipo de participación donde el ciudadano es consultado, pero sólo para intervenir en un momento determinado de la política pública (generalmente en la etapa de diagnóstico y en la forma de consulta) y no de manera activa en todo el proceso, como, por ejemplo, en el control y seguimiento de la misma. Como conse-

⁷ El Pladeco es el único de los tres instrumentos de planificación municipal que para su elaboración de acuerdo con la ley debe considerar la participación ciudadana. Los dos instrumentos de planificación municipal restantes son el presupuesto municipal y el Plan Regulador Municipal.

cuencia, muchas de las necesidades y problemas detectados no se traducen en proyectos o iniciativas, ya sea porque no existen instancias municipales formales que así lo indiquen, o porque no existe presión posterior de la comunidad para que así sea (Montecinos, 2006: 16).

Otra modalidad instrumental de la participación se expresa en el hecho de que el municipio frecuentemente promueve que la gente se organice por objetivos específicos y por problemas o demandas puntuales; por ejemplo, el agua potable, la pavimentación participativa o la obtención de la vivienda. No se plantea aquí que estas situaciones no constituyan un tipo de participación ciudadana, o que no sean importantes, sino que en estas experiencias la gente se organiza, pero al resolverse el problema, la organización se diluye y desaparece.

Ambas modalidades de participación, inevitablemente van soslayando la posibilidad de dejar capacidades instaladas en las personas y de que éstas se constituyan en sujetos activos y constructores de una sociedad más democrática. Este aspecto fue el que se transformó en el objetivo fundamental que se plantearon los gobiernos de la concertación cuando recuperaron la democracia en los años noventa, y el cual sigue siendo materia de interés para la gestión gubernamental del actual gobierno de la concertación⁸ (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2004: 5).

Es a partir de este negativo diagnóstico y del desafío que constituye para el Estado chileno la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública, que surge la necesidad de indagar nuevas respuestas y, en este caso, profundizar en los aspectos propiamente institucionales y en dos de las reglas del juego más importantes generadas en la era democrática que tuvieron como objetivo promover una democratización y una participación ciudadana más activa en la gestión pública regional y local: las leyes 18.695 y 19.175, que determinan en gran medida el contexto en el cual se debe desenvolver hoy la participación ciudadana, en específico, en la gestión municipal.

⁸ La propuesta y los compromisos asumidos por el gobierno en materia de participación ciudadana, parten de dos supuestos fundamentales. El primero se refiere al hecho de que estamos frente a una crisis de legitimidad y representatividad política, y, por lo tanto, el régimen político se encuentra alejado de los ciudadanos y de sus demandas. Como consecuencia, es un deber del Estado fomentar la participación de la sociedad civil en los aspectos de carácter público que le atañen. Segundo, la participación ciudadana, además de fortalecer la democracia y la gobernabilidad, lleva a la creación de una identidad nacional más auténtica, a partir de la incorporación en el quehacer público, de aquello que identifica a la gente (Huerta *et al.*, 2000: 7).

2. Antecedentes teóricos del nuevo institucionalismo político para el análisis de la participación ciudadana en la gestión municipal

El estudio de las instituciones ha abierto una agenda importante en las ciencias sociales, fundamentalmente en disciplinas como la sociología, la ciencia política y la economía (Nolhen, 1993). La relevancia del estudio de las instituciones estriba en que forman parte fundamental de los medios con los cuales se pueden llegar a comprender de mejor manera los sistemas políticos, la democracia, los procesos de participación e interacción social, así como las prácticas políticas y sociales y las pautas que regulan la vida en sociedad (Cavadias, 2001: 14).

La tradición institucionalista clásica, llamada también formal y legalista, tuvo un importante desarrollo y promoción en la ciencia política a partir del estudio del Estado como estructura política de tipo formal-legal que encarna el poder político. Los resultados y propuestas de esos estudios tenían un marcado carácter normativo y descriptivo apegado a una influencia positivista e idealista del “deber ser”, lo cual hizo que muchos aspectos estuvieran desfazados de la realidad. Por su parte, el llamado nuevo institucionalismo se aleja de esa tradición normativa y se plantea estudios más reales o, si se puede decir, más empíricos y que le conceden un papel más autónomo al desempeño de las instituciones⁹ (Rhodes, 1997: 18).

Paralelo a considerar este acercamiento a lo empírico y a la autonomía de las instituciones políticas, para este enfoque los roles de las instituciones son fundamentales a la hora de explicar el cambio, la estabilidad, la inestabilidad o la inercia de un determinado sistema político o proceso como la participación ciudadana, ya que las instituciones no sólo conforman la base de cualquier sistema político, sino que al ser las reglas del juego, también afectan el desempeño de los actores y la dinámica de los procesos sociales y políticos que se desenvuelven dentro de ellas (Godin, 1996: 15). Al respecto, North señala que “es innegable que

⁹ Dentro del institucionalismo clásico, y posteriormente dentro del nuevo institucionalismo, no sólo se concede una particular importancia a las instituciones tradicionales como los sistemas electorales, el Estado, los partidos políticos y los parlamentos, sino también a las reglas, procedimientos y organizaciones que integran el sistema político en su conjunto y que tienen una influencia en las relaciones sociales, el comportamiento individual y la estabilidad o inestabilidad de los gobiernos y del propio sistema político y social.

las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria y constituyen una guía para la interacción humana” (North, 1993: 35). Para él, las instituciones representan las reglas del juego en una sociedad y las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones vendrían a ser las reglas, costumbres y normas de operación de un sistema; son redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio social, económico y político entre los subsistemas o componentes del sistema. Por su parte, Noogard (citado en Cavadias, 2001: 12) las define como las configuraciones legales, procedimientos, convenciones, normas y estructuras organizativas que dan forma a la interacción humana, y consisten en relaciones de autoridad que ayudan a definir cuál actividad es o no permisible y en qué situaciones.

Estos patrones de interacción humana –conocidos y aceptados regularmente aunque no necesariamente por medio de una ley o decreto– pueden ser formales o informales. Las instituciones formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos y son construcciones creadas por los individuos para encarar problemas específicos de naturaleza política, económica o social. La aplicación y el cumplimiento de estas instituciones son obligatorios y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Estas instituciones se pueden identificar en los sistemas electorales, el presidencialismo, un Estado federal o unitario, la distribución del poder, una ley municipal o regional, entre otras.¹⁰

En resumen, la característica principal de una institución, sea formal o informal, es que incorporan, excluyen y, generan incentivos; es decir, establecen qué actores y qué recursos, demandas y procedimientos son aceptados como bases válidas en un proceso de decisiones para alcanzar ciertos resultados (March y Olsen, 1989). También pueden las instituciones ampliar los horizontes temporales de los actores; es decir, pueden hacer que algunas interacciones institucionalizadas continúen o no en el futuro y probablemente con el mismo número de agentes. Las instituciones inciden en el proceso político en general y se constituyen en un elemento fundamental al afectar el funcionamiento

¹⁰ Por su parte, las instituciones informales son las reglas no escritas que se configuran a lo largo del tiempo producto de los usos y costumbres. Estas instituciones son autocumplidas, en el sentido de que no se requiere de una fuerza exógena para obligar su cumplimiento, y las sanciones derivadas de su incumplimiento son meramente morales y privadas.

de otros aspectos del sistema político como la participación ciudadana en las decisiones públicas. De esta forma, los diseños institucionales como los gobiernos regionales o una municipalidad fijan procedimientos, poderes, competencias y estructuras que se transforman en incentivos para iniciar o no procesos participativos y facilitar u obstaculizar la participación de la comunidad en la decisión pública. Así, podemos decir que las instituciones pueden contribuir a mejorar el desempeño de una sociedad dada, pero también pueden contribuir a empeorarlo, ya que se pueden producir importantes sesgos económicos, sociales y políticos que afectan negativamente a grupos o sectores, persistiendo instituciones ineficientes en la sociedad en general (Shugart y Carey, 1992).

El nuevo institucionalismo en la ciencia política le concede una atención especial a los mecanismos con los cuales los individuos y las organizaciones toman decisiones colectivas. Este enfoque, estudia las instituciones tal como son y se desenvuelven, pero ya no desde un punto de vista tan normativo; su preocupación la constituyen instituciones y diseños tales como la estructura burocrática y administrativa del gobierno y la distribución del poder, entre otros. Retoma el estudio del papel que desarrolla el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad, importancia que también se le otorga a los partidos políticos, grupos económicos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, etcétera.

3. La participación ciudadana en la gestión municipal chilena: diseños institucionales e incentivos

La estructura burocrático-administrativa de Chile se conforma de 13 regiones, 51 provincias y 344 comunas. Cada una de esas unidades administrativas tiene funciones y atribuciones propias y compartidas. Dentro de esas atribuciones se establece apoyar la gestión del Estado con mecanismos e instancias de planificación que enfatizan la participación ciudadana (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2002: 50; 2003a: 25).

En 1990, mediante la Ley 19.175 (Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional) se crearon los gobiernos regionales como entes de administración superior de las regiones, conformado por el Intendente como ejecutivo regional (el cual es designado por el presidente de la República) y los Consejeros Regionales como entes colegiados de administración

regional, estos últimos electos por los concejales municipales en cada provincia (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2003a: 18). A los gobiernos regionales se les atribuyeron funciones en las áreas de desarrollo social y cultura, fomento productivo y ordenamiento territorial. También se consideraron nuevos mecanismos de financiamiento público y fiscal como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), las inversiones regionales de asignación local (IRAL) y los convenios de programación ministerial (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2003b: 15).

Los gobiernos regionales pasaron de ser unidades administrativas con un carácter eminentemente estratégico en el periodo de Augusto Pinochet, a constituirse en unidades fundamentales de la administración del Estado en la era democrática. Tanto así que al año 2000, la decisión regional sobre la inversión pública alcanzaba 46% (Insunza, 2000: 19), y para el año 2004 la decisión sobre recursos financieros en ese nivel de gobierno alcanzó 52% de la inversión pública regional (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2004: 10). Claramente en los gobiernos regionales se nota un diseño institucional con un énfasis más administrativo-fiscal que político, en ese orden de importancia y prioridad. Cuando se habla de atribuciones fiscales en el nivel regional chileno, se hace alusión a la capacidad de decidir sobre el destino de ciertos recursos gubernamentales de carácter regional, pero no se quiere decir que esos niveles de gobierno puedan o tengan la capacidad de generar recursos fiscales propios por medio de impuestos u otros mecanismos, como sucede por ejemplo con los Estados o provincias en los países federados.

Por su parte, en el año de 1992, con la promulgación de la Ley 18.695 (Orgánica Constitucional de Municipalidades), las municipalidades sufrieron importantes transformaciones y se les entregaron numerosas responsabilidades y recursos. Mientras algunas funciones se orientaron más hacia la administración y desarrollo del espacio urbano, otras involucraron una extensión de las funciones sociales estableciendo responsabilidades compartidas con el gobierno central en las áreas de salud, educación, cultura, recreación, deportes, vivienda, asistencia social y, últimamente, fomento productivo (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2002: 12). Una reforma fundamental fue aquella que permitió la elección directa y democrática de alcaldes y concejales, lo cual implicó, entre otras cosas, una ampliación de la agenda y de las responsabilidades políticas locales y en menor medida de

las responsabilidades fiscales que hasta esa fecha manejaban los municipios. A diferencia del nivel regional, el énfasis en el nivel municipal se puso en un diseño institucional más político-administrativo que fiscal, en ese orden de importancia y prioridad.

Lo anterior indica que lo que hizo el nivel central, mediante las leyes de gobierno regional y de municipalidades, fue fundamentalmente desconcentrar funciones administrativas de decisión sobre manejo y destino de recursos fiscales a los gobiernos regionales y funciones políticas y administrativas a las municipalidades. Como consecuencia, los municipios, al tener más atribuciones administrativas y políticas, siguen atados a las decisiones fiscales sobre qué, cuánto, cuándo y dónde invertir, decisiones que se toman fundamentalmente en el nivel regional y central. De hecho, el municipio financia con ingresos propios sólo 10% del gasto público nacional, y si a esto se le suman las transferencias ministeriales de salud y educación, la cifra alcanza 20%; todo lo demás se decide en otras instancias públicas, ya sea en ministerios o gobiernos regionales (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2004: 42).

Con este nuevo diseño institucional subnacional, creado a partir de 1992, ¿qué incentivo político tiene un alcalde de un municipio de menor tamaño relativo¹¹ para iniciar un proceso de gestión con amplia participación ciudadana?, ¿cuáles son los principales riesgos políticos que asume un alcalde que inicia un proceso de gestión con amplia participación ciudadana?

En primer lugar puede suceder que los problemas identificados en un proceso participativo no coincidan con los proyectos y recursos fiscales que puede conseguir un municipio en el nivel central y/o regional, o simplemente puede suceder que un municipio no cuente con los recursos fiscales propios para ejecutar los proyectos definidos junto a su comunidad. Esta situación, que podríamos llamar “incertidumbre fiscal municipal”, puede llevar a pensar a un alcalde que, al iniciar un proceso de gestión de naturaleza participativa, puede llegar a generar una expectativa de solución de un problema en su comunidad que no necesariamente puede resolver o para el cual, por lo menos, nadie le asegura que conseguirá los recursos fiscales. Ante esta situación, algunos alcaldes optan por un estilo de gestión conservador, de “soluciones en busca de problemas”; es decir, una vez que se

¹¹ Municipios con menos de 50 mil habitantes. Hago alusión a este tipo de municipios ya que representan 70% del total de municipalidades chilenas.

aseguran de que un determinado proyecto o recurso ministerial/regional fue conseguido, comprometido o asignado al municipio, se busca precisamente el problema en la comunidad. De manera irónica se podría decir que, como la mayoría de las municipalidades padece de innumerables necesidades, todas las soluciones que se consigan en los niveles superiores de gobierno vienen muy bien para la comunidad, independientemente de si éstas son producto de una planificación participativa o no.

Desde esta perspectiva, y de acuerdo con las reglas del juego político actual, un alcalde no tiene incentivos para iniciar procesos participativos antes de superar su “incertidumbre fiscal”; más aún, le podría resultar electoralmente pernicioso generar expectativas en la población que después no podría cumplir.

Esta situación se puede ver reflejada en la principal instancia de planificación de los municipios chilenos: el Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco). El Pladeco es una de las principales herramientas de planificación municipal y tiene un componente esencialmente participativo, definido en los artículos 6 y 7 de la Ley 18.695. No obstante, en un estudio nacional realizado por el Ministerio de Planificación (Mideplan), se recogió y analizó la percepción de un grupo de alcaldes, concejales y funcionarios municipales sobre la importancia asignada a los Planes de Desarrollo Comunal y el grado de utilización de éste en la gestión municipal. El estudio arrojó que la utilidad era muy baja (Ministerio de Planificación, 2000: 15) y los alcaldes y profesionales encargados de la burocracia municipal percibían que sin esta herramienta de planificación participativa se podía realizar igualmente la gestión municipal, ya que los recursos fiscales se conseguían igualmente en el nivel central y/o regional (Montecinos, 2006: 14).

Otro de los factores institucionales que desalienta la participación ciudadana en la planificación a escala municipal, es la dependencia jerárquica que se produce entre los niveles regional y municipal a raíz de las funciones administrativas, fiscales y políticas que se le adjudican a cada uno de ellos.

Por ejemplo, como ya se señaló, los municipios cuentan con atribuciones más políticas y administrativas, pueden elegir a sus principales autoridades locales (alcaldes y concejales), y cuentan con atribuciones administrativas exclusivas y compartidas, pero no cuentan con la suficiente capacidad fiscal ni económica para ejecutar sus instrumentos de planificación y sus proyectos. Dicha situación provoca que los alcaldes constantemente se en-

cuentren “mirando hacia arriba”; es decir, buscando, negociando –y los menos gerenciando– recursos en otras instancias de gobierno para poder poner en marcha sus proyectos, lo cual no implica que ignoren completamente los problemas de su comunidad o no generen instancias de participación para identificarlos. Al contrario, esto ha hecho que en muchos casos los alcaldes adopten una actitud aún más extrema y perniciosa para la participación ciudadana; es decir, paternalista y asistencial asumiendo el rol de Padre o Mesías que busca soluciones para su gente.

Lo anterior ha hecho que la participación ciudadana aparezca en los instrumentos de planificación municipal, en la mayoría de las veces, en la etapa de diagnóstico en forma de consulta y cuando es exigida como requisito para acceder a algún proyecto de carácter ministerial o regional, adoptando un carácter instrumental, coyuntural y/o funcional a la obtención de ciertos recursos provenientes del nivel central o regional.

Por ejemplo, si para entregar recursos para los adultos mayores un ministerio, cualquiera que sea éste, solicita que el grupo etario en cuestión se encuentre organizado y que sean los mismos beneficiarios quienes definan sus prioridades, los municipios inician una mega campaña de organización de adultos mayores en sus comunas para poder obtener los recursos ofrecidos. Asimismo cuando se acaban los recursos, la organización social queda literalmente a la deriva.

Otra modalidad que adopta esta visión instrumental de la participación ciudadana es la que lleva implícita un elemento asociado a la reducción del gasto social a partir de incorporar en las políticas públicas los recursos de los beneficiarios. Cuando se participa para poder ser beneficiario de un programa social estamos hablando de una participación condicionada por una necesidad o una urgencia. En esos casos, la asimetría en las relaciones con el Estado o con quien brinda los recursos determina también el grado de inclusión que genera este tipo de participación. Por eso es común encontrar en los discursos gubernamentales la alusión a la participación ciudadana en la planificación de la gestión municipal, pero con un sustento que es la cantidad de metros de pavimento y aporte financiero de la gente en la ejecución de los proyectos.

En estos casos no deberíamos hablar de participación ciudadana sino derechamente de financiamiento compartido, ya que con ese criterio prácticamente se obliga a las personas a participar, pues de lo contrario no obtienen el beneficio, o sea, no se les

pavimenta la calle o no se les entrega la vivienda. Si a alguien le dicen: “Vecino, si no se organiza no hay beneficio”, ¿qué alternativa le queda especialmente a la gente con menos recursos económicos?, ¿quién no participa en esas condiciones?

Por su parte, las atribuciones más administrativas y fiscales que poseen los gobiernos regionales hacen que éstos cuenten con ventajas considerables ante los municipios, sobre todo en lo que al manejo y/o destino territorial de recursos fiscales se refiere; recordemos que éstos deciden sobre 50% de la inversión pública regional, en tanto los municipios, en promedio, no superan 10% (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2004: 10). Aun con esta “ventaja fiscal”, los gobiernos regionales en Chile son las unidades político-administrativas que menos capacidades y oportunidades tienen de iniciar procesos de gestión territorial con amplia participación ciudadana.¹²

El motivo fundamental se debe a la escasa legitimidad política que tienen el intendente y los consejeros regionales ante la ciudadanía, pues ellos, de acuerdo con el actual diseño institucional, se transforman en la organización llamada gobierno regional. Este diseño determina que el intendente regional sea designado por el presidente de la República y que los consejeros regionales sean seleccionados mediante elección indirecta (elegidos por los concejales de cada municipio), ninguno mediante votación popular. Este aspecto los hace perder una importante legitimidad política ante la población, por más que se quiera argumentar que el primero es el legítimo representante del presidente de la República en las regiones y que en conjunto con los consejeros regionales tienen por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional.

Frente a esta escasa legitimidad política ante los ciudadanos, los intendentes regionales se han logrado levantar con una gran legitimidad política frente a las elites regionales, ya sean alcaldes, diputados o senadores. Este fenómeno ha hecho que los intendentes se transformen en importantes negociadores políticos en el nivel subnacional al enfrentarse cotidianamente a presiones de alcaldes, senadores, diputados y partidos políticos, quienes ven en esta instancia una importante fuente de recursos fiscales para sus

¹² De hecho, el principal instrumento de planificación de los gobiernos regionales la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) en el diagnóstico realizado por el gobierno chileno resultó ser uno de los instrumentos de planificación con un impacto menor en la ciudadanía y con escasa participación en ella (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2004: 26).

respectivos territorios y/o carreras electorales. Por cierto, los alcaldes continuamente deben tocar las puertas del intendente en el gobierno regional con el fin de conseguir los recursos necesarios para ejecutar sus proyectos municipales.

Como consecuencia, la participación ciudadana en la planificación de los gobiernos municipales es una prioridad secundaria frente a la necesidad diaria y urgente a la que se ven enfrentados constantemente los alcaldes de “buscar, negociar o gerenciar” los recursos fiscales en el nivel central o regional para sus proyectos.¹³ Este fenómeno tiene su origen fundamentalmente en la debilidad fiscal o incertidumbre fiscal del municipio (principal obstáculo al cual aluden los alcaldes para iniciar procesos participativos junto a la comunidad)¹⁴ y en la escasa legitimidad política de los gobiernos regionales frente a los ciudadanos. La fortaleza política de los municipios se transforman en la debilidad del gobierno regional, y la fortaleza fiscal de éste es la debilidad del municipio, cuestión que se puede hacer extensiva a la mayoría de los municipios y gobiernos regionales que tienen en común la poca visibilidad de la participación ciudadana, ya sea por la falta de legitimidad política y/o por la falta de autonomía fiscal.

Conclusiones

La institucionalidad actual subnacional y su diseño, mediante las leyes 18.695 y 19.175, han dado lugar a la negociación política hacia arriba de ciertos contenidos, temas y recursos fiscales en las políticas públicas municipales. Con la modificación de las reglas del juego en la década de los noventa posdictadura, se esperaba que con la participación de la comunidad en la gestión del Estado se contribuyera a democratizar el país. Sin embargo, a más de doce años de introducidas esas reformas, la participación en la gestión municipal se aprecia instrumentalizada y las relaciones interinstitucionales en el nivel subnacional condicionadas, de manera tal que se sigue manteniendo cierto nivel de centralización en las decisiones, lo cual sin duda ha contribuido

¹³ Así lo manifestó el alcalde de la comuna de Osorno en *El Diario Austral* el día 5 de abril del 2005: “Me di cuenta que todo está allá en Santiago, por lo que ahora me transformaré en un alcalde lobbysta”.

¹⁴ Mientras transcurría esta investigación, este aspecto una vez más fue reivindicado por los alcaldes en la inauguración de las escuelas de capacitación el 17 de enero del 2005, en donde insistieron en que el Estado reconociera una mayor autonomía en todos los aspectos, ya sea fiscal y administrativo (extracto del diario *El Llanquihue*, 18 de enero 2005, versión electrónica, www.diariollanquihue.cl).

a debilitar la participación ciudadana en la gestión local. Como consecuencia, no quedan claras las reglas del juego para una participación ciudadana en la gestión municipal que se transforme en un elemento clave para el desarrollo social y democrático chileno. Más bien, las reglas del juego que plantea la participación ciudadana en el espacio local quedan sujetas a la discrecionalidad de los alcaldes y a un uso “instrumental de ella”, atentando contra la posibilidad de ejercer la participación como un derecho ciudadano.

De esta forma, el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión pública, entendida básicamente como la determinación de la prioridad de los problemas, el diseño consensuado de soluciones y el monitoreo del gasto público, se ha visto reemplazado por una racionalidad instrumental que entiende esa participación como un mayor aprovechamiento de los limitados recursos que administran la mayoría de los municipios. Esta situación se transforma en cofinanciamiento de ciertos beneficios sociales y no necesariamente en participación ciudadana. De tal forma, podemos apreciar que con el actual diseño institucional los instrumentos participativos de planificación municipal no se transforman en orientadores de la gestión en el nivel local, y que más bien se promueve la gestión hacia arriba antes que la gestión deliberada desde abajo. La escasa participación ciudadana en las decisiones en el nivel municipal se relaciona con presupuestos fiscales imprevisibles y condicionados a la disponibilidad de proyectos en el nivel central o regional.

Considerando estos antecedentes se podría deducir que es el propio diseño institucional subnacional, generado en la era democrática en su dimensión fiscal y política, el que promueve la participación ciudadana de una manera instrumental, lo cual no contribuye de manera sustantiva al desarrollo social y democrático del país construido desde el nivel local. Esto se vuelve contradictorio si se considera que las reformas derivadas de la ley de gobiernos regionales y la de municipalidades en 1992 perseguían precisamente contribuir al perfeccionamiento y profundización de la democracia por medio de la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas.

Bibliografía

- Cavadías, Emis (2001), “El nuevo institucionalismo en América Latina”, *Ciencias de Gobierno*, Revista del Instituto Zuliaño de Estudios Políticos y Sociales, 10 (5): 11-25.

- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (2000), *El Estado al servicio de la gente. Balance 1994-2000*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago.
- Cunill, Nuria (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo, Caracas.
- Delamaza, Gonzalo; Margarita Fernández e Iván Navarro (2004), *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*, Programa de Innovación y Ciudadanía, Santiago.
- División de Organizaciones Sociales (1994), *Participación social y Estado. Elementos conceptuales y programáticos relativos al rol de la División de Organizaciones Sociales*, Documento de Trabajo, núm. 1, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago.
- Figueroa, Yanny (2001), *Participación social en contextos de pobreza dura*, tesis para optar al Grado de Magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización, Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, Santiago.
- Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Editorial Manantial, Buenos Aires.
- Goodin, Robert (1996), “Las instituciones y su diseño”, en Robert Goodin (coord.), *Teoría del diseño institucional*, Editorial Gedisa, México, pp. 11-25.
- Huerta, María; Carlos Pressaco; Consuelo Ahumada; Marcela Velasco; Jesús Puente y Juan Molina (2000), *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá.
- Insunza, Iván (2000), *Descentralización de recursos hacia los Gobiernos Regionales en Chile*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL/GTZ, Serie de Política Fiscal núm. 100, Santiago.

March, James y Johan Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Press, Nueva York.

Márquez, Francisca; Andrea Sanhueza; Manuel De Ferrari; Pedro Mujica; Rodrigo González y María Cáceres (2001), *Participación ciudadana en la gestión pública*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile, Santiago.

Ministerio de Planificación (2000), *Percepciones sobre el grado de importancia y utilización de los Planes de Desarrollo Comunal en la gestión comunal*, División de Planificación Regional, Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile, Santiago.

Montecinos-Montecinos, Egon (2006), “Descentralización y participación ciudadana en Chile. Análisis comparado sobre la participación ciudadana en el Pladeco y el presupuesto participativo”, *Revista Chilena de Ciencia Política*, (26) 2, (en prensa).

Nolhen, Dieter (1993), “Sistemas de gobierno. Perspectivas conceptuales y comparativas”, en *Reformas al presidencialismo en América Latina. ¿Presidencialismo vs Parlamentarismo?*, Nueva Sociedad, Caracas.

North, Douglas (1993), *Instituciones, cambio Institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998), *Informe de Desarrollo Humano*, Santiago.

Rhodes, Raw (1997), “El institucionalismo”, en *Teorías y métodos de la ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid.

Shugart, Matthew y John Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Nueva York.

Subsecretaría de Desarrollo Regional (2000), *Evaluación de la descentralización 1994-1999. Cuentas de un compromiso*

del gobierno con el país, División de Desarrollo Regional, Santiago.

Subsecretaría de Desarrollo Regional (2002), *Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, Texto refundido, actualizado y sistematizado*, Santiago.

Subsecretaría de Desarrollo Regional (2003a), *Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Texto refundido, actualizado y sistematizado*, Santiago.

Subsecretaría de Desarrollo Regional (2003b), *Fuentes de recursos para el desarrollo regional y local*, Santiago.

Subsecretaría de Desarrollo Regional (2004), *Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico y situación actual*, Documento de Trabajo, División de Políticas, Santiago.

Touraine, Alain (1993), *Crítica de la modernidad*, Temas de Hoy, Madrid.

Recibido: 28 de febrero de 2006.

Aceptado: 5 de junio de 2006

Egon Elier Montecinos-Montecinos es Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política. Actualmente está adscrito al Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad de Los Lagos. Su línea de investigación se dirige a la Descentralización y Participación Ciudadana en los espacios locales. Entre sus publicaciones destacan: “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, *Revista EURE*, v. 31, núm. 93, pp. 77-88; “Antecedentes sobre la relación histórica centralismo / descentralización en Chile”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, v. 10, núm. 31, pp. 443-462; “Democracia y Multiculturalismo: ¿son compatibles los derechos de las minorías nacionales con los principios orientadores de la democracia liberal?”, en *Revista Alpha*, núm. 20, pp. 201-211.