



Gestión y Política Pública

ISSN: 1405-1079

alejandro.campos@cide.edu

Centro de Investigación y Docencia

Económicas, A.C.

México

Montecinos, Egon

Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?

Gestión y Política Pública, vol. XVI, núm. 2, 2007, pp. 319-351

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13316203>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Egon Montecinos*

Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile *¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?*¹

En este artículo se compara la participación ciudadana que se produce en dos instrumentos de planificación local utilizados en la gestión municipal chilena, en el PLADECO del programa de modernización municipal PROFIM y en los presupuestos participativos. El objetivo es determinar los factores que explican la participación ciudadana en los presupuestos participativos y si éstos se encuentran relacionados con los supuestos de la gobernanza de proximidad. El resultado es que en el PLADECO/PROFIM se genera una participación ciudadana que se concentra en consulta y diagnóstico y en los presupuestos participativos en implementación y fiscalización ciudadana de la gestión municipal. Las variables que explican la participación ciudadana en el presupuesto participativo son: el *origen endógeno de la iniciativa*, el *rol mediador que cumple el municipio*; la *transversabilidad interna* del instrumento de gestión y; la *articulación de actores*, factores que se relacionan con el modelo de gobernanza de proximidad. La metodología utilizada fue cualitativa y con técnicas de análisis documental del PLADECO y del presupuesto participativo, y entrevistas a informantes clave en los diez casos seleccionados.

Palabras clave: participación ciudadana, gobernanza de proximidad y participativa, gestión pública municipal, modernización municipal, planificación local.

*Municipal Modernization Boundaries to Deepen Community Participation in Chile.
Is Proximity Governance an Alternative?*

This paper compares citizenship participation going on in two local planning instruments used in Chilean municipal management: PLADECO from municipal modernization program PROFIM and in participatory budgets. The target is to determine the factors that explain citizenship partici-

* Egon Montecinos es profesor-investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile. Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política. Su domicilio laboral es Cochrane 1225, Osorno, Chile; y sus correos electrónicos son egonelier@hotmail.com y egon@flacso.edu.mx.

¹ Artículo recibido el 20 de octubre de 2005 y aceptado el 4 de abril de 2006.

pation in participatory budgets and whether they are related to assumptions of proximity governance. The outcome is that in PLADECO/PROFIM a citizenship participation is generated concentrating on consultation and participatory budgets on municipal management implementation and fiscalization. The variables that explain citizenship participation in participatory budget are: endogenous origin of the initiative, mediating rol of the municipality; internal cross-cut of the instrument of management, and the actors articulation. These factors are related to the model of proximity governance. Used methodology was qualitative with PLADECO documentary analysis techniques and participatory budgets and interview to key informants in ten cases.

Palabras clave: citizenship participation, proximity and participative governance, public municipal management, municipal modernization, local planning.

INTRODUCCIÓN

Una de las primeras tareas que a comienzos de los años noventa se plantearon en Chile los gobiernos de la concertación, fue iniciar un proceso de modernización de la administración pública en todos sus niveles. Este proceso de modernización se planteó dos objetivos fundamentales: hacer más eficientes los servicios públicos y fortalecer la democracia por medio de una gestión pública participativa (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública 1994-2000; 2000; 16). Los municipios no escaparon a estos objetivos y a partir de 1994 la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)² por medio del programa de fortalecimiento institucional municipal (PROFIM),³ inició un proceso de modernización para incorporar nuevas tecnologías y fortalecer los instrumentos de planificación local.⁴ En esencia, el programa de modernización municipal se propuso potenciar la dete-

² En adelante SUBDERE. Organismo dependiente del Ministerio del Interior.

³ En adelante PROFIM. El programa de fortalecimiento institucional municipal PROFIM, financiado por el Banco Mundial, formó parte de las medidas de modernización municipal impulsadas por el Gobierno de Chile a partir de 1994. El objetivo fundamental estuvo orientado a mejorar la gestión y provisión de servicios de las municipalidades y a generar instrumentos para la toma de decisiones, evaluación y control. Éste se expresa en proyectos generadores de cambio en la gestión, sobre la base de técnicas de planificación estratégica y con un importante componente de capacitación para enfrentar y resolver sus problemas e incrementar su autonomía, a fin de alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios a sus comunidades.

⁴ En el nivel municipal la ley orgánica constitucional de municipalidades 18.695 reconoce tres instrumentos de planificación local: el plan regulador, el presupuesto municipal y el plan de desarrollo comunal también conocido como PLADECO.

riorada gestión municipal posdictadura y renovar la administración local, para lo cual se inspiró en un modelo de gestión con un marcado sello gerencialista.⁵

A más de diez años de iniciado este proceso de modernización municipal, los diagnósticos realizados por el gobierno y por organismos no gubernamentales, dejan de manifiesto que el desempeño municipal se ha mejorado parcialmente en las áreas operativas y de procedimientos de la gestión, es decir, en la calidad, eficacia y eficiencia de la prestación de los servicios públicos (Delamaza *et al.*, 2004, 48; SUBDERE, 2001, 50; Márquez *et al.*, 2003, 21; Huerta *et al.*, 2000, 20). No obstante, el fortalecimiento democrático,⁶ entendido como un estilo de gestión participativa que implica información, control y fiscalización ciudadana sobre la gestión municipal, todavía es muy incipiente y no registra mayores avances sustantivos. En este aspecto se observa una participación ciudadana funcional a los requerimientos de políticas sociales, enfocada a la consulta y al diagnóstico 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; SUBDERE, 2001, 50; Márquez *et al.*, 2003, 21; Huerta *et al.*, 2000, 20).

Sin embargo, a partir del año 2002 han comenzado a aparecer iniciativas de participación ciudadana —presupuestos participativos— que muestran que en algunos municipios se han abierto los espacios de participación y discusión sobre la gestión local. De ahí se desprenden las preguntas orientadoras de este artículo, ¿la participación ciudadana en los presupuestos participativos es diferente a la participación ciudadana que se expresa en el instrumento de planificación local PLADECOS⁷ del programa de modernización PROFIM impulsado por el Estado?, ¿cuáles son los factores

⁵ Para profundizar sobre el marcado sello de la reinención del gobierno y gerencialista en la modernización del Estado y de los municipios en Chile se recomienda ver: Márquez, Francisca, Sanhueza, Andrea *et al.* (2001); Ramírez (2001); Delamaza, Gonzalo, Fernández, Margarita *et al.* (2004); SUBDERE (1999).

⁶ Para este artículo se entiende por “fortalecimiento democrático” un estilo de gestión local que promueva la participación ciudadana en los niveles de control y fiscalización de la gestión municipal y que sea capaz de superar los tradicionales espacios de consulta e información a la comunidad.

⁷ Plan de Desarrollo Comunal, en adelante PLADECOS. La ley 18.695 (orgánica constitucional de municipalidades) en su artículo 3 señala que corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio: elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales. El PLADECOS es el único de los 3 instrumentos de planificación local que para su elaboración considera la participación ciudadana.

que explican el surgimiento de la participación ciudadana en los presupuestos participativos de la gestión municipal chilena? y ¿los factores que explican la participación ciudadana en los presupuestos participativos se relacionan con la dimensión del modelo de gobernanza de proximidad?

La tesis que se sostiene en este artículo es que la participación ciudadana en los presupuestos participativos, concentrada en implementación y fiscalización ciudadana de la gestión, es diferente a la que se produce en los PLADECO/PROFIM, concentrada en el diagnóstico y la definición de prioridades por parte de la comunidad. Esta diferencia se explica por el rol político que cumple el municipio en los presupuestos participativos, el cual se enmarca en un modelo de gestión local asociado a la gobernanza de proximidad. Este rol político, enmarcado en el modelo de gobernanza de proximidad, entiende la gestión municipal como deliberativa, relacional y mediadora por medio de la cual el municipio genera los espacios para facilitar la participación de los actores políticos, sociales y burocráticos desde el proceso de definición de necesidades hasta el control y fiscalización ciudadana de la gestión municipal.

La estrategia metodológica utilizada fue un estudio comparado subnacional donde se seleccionaron diez casos/municipios, cinco casos de presupuestos participativos y cinco casos de PLADECO. Los criterios de selección fueron los siguientes: casos de presupuesto participativo que se encuentren funcionando durante un mínimo de dos años; casos de municipios que hayan implementado su PLADECO mediante el programa de modernización municipal PROFIM I o II; municipios lo más homogéneo posible en términos demográficos, financieros y cantidad de funcionarios municipales. Un último criterio para homogeneizar aún más los casos, fue la selección de aquellos municipios que al mismo tiempo hayan implementado PLADECO/PROFIM y presupuesto participativo.⁸

La variable comparativa en este estudio fue “*Participación Ciudadana en la Gestión Pública Municipal*”, la cual se operacionalizó de la siguiente manera: “participación del ciudadano en la gestión municipal, la que puede presentarse desde el momento de la definición de las necesidades y prioridades a través de un diag-

⁸ Bajo estos criterios se seleccionaron los siguientes casos de presupuesto participativo: Illapel, Buín, Negrete, Cerro Navía y San Joaquín; y para PLADECO/PROFIM: Cerrillos, Osorno, Puerto Montt, Cerro Navía y San Joaquín.

nóstico comunal, hasta el momento del control de la implementación de esas prioridades por medio de la fiscalización ciudadana, ya sea a través de comités o asambleas de fiscalización. Esta variable se compara en los dos instrumentos de planificación local (PLADECO y presupuesto participativo). Los instrumentos de recolección de datos fueron cualitativos. Se utilizaron técnicas de análisis documental y entrevista a expertos e informantes clave.⁹

Como consecuencia el artículo persigue un doble objetivo. En primer lugar se propone caracterizar la participación ciudadana en la gestión municipal que se manifestó en el PLADECO del programa PROFIM y compararla con la participación ciudadana que se manifiesta en los presupuestos participativos para establecer las diferencias más sustantivas entre un estilo de participación y otro. El segundo objetivo es determinar los factores explicativos de la participación ciudadana en los presupuestos participativos y si estos factores se encuentran asociados a los supuestos de la gobernanza de proximidad.¹⁰

Para dar cuenta de este objetivo, el artículo se estructura en cuatro partes.

En la primera parte se dan a conocer las principales ideas teóricas de la propuesta de “gobernanza de proximidad”, el rol del municipio y de la participación ciudadana en ella.

En la segunda parte se caracteriza brevemente el contexto general que dio lugar a la modernización del Estado en Chile y se caracteriza el programa de fortalecimiento institucional municipal (PROFIM I y II).

Posteriormente y para cumplir con el primer objetivo del artículo, se caracteriza el tipo de participación ciudadana que se expresó en los casos seleccionados de PLADECO/PROFIM y en los de presupuestos participativos.

⁹ El análisis documental se realizó sobre los siguientes documentos: Evaluación PROFIM I y II (SUBDERE), “Cronograma del Presupuesto Participativo de Illapel”, “Acta de acuerdos del concejo municipal en relación a la modificación de la ordenanza municipal de participación ciudadana de Illapel”, “Reglamento del Presupuesto Participativo de Buín, San Joaquín, Negrete y Cerro Navía”. La entrevista se realizó a informantes clave, como alcaldes, concejales, dirigentes sociales y funcionarios municipales de los municipios seleccionados.

¹⁰ La gobernanza de proximidad se entiende como un estilo de gestión municipal que se puede definir como “un espacio potencial de profundización democrática, a partir de dos vectores clave: la participación y la proximidad, es decir, a través del fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas y el fortalecimiento de los espacios locales de gobierno y la articulación de redes multinivel como componentes esenciales de liderazgo municipal (Blanco y Gomá, 2003, 6).

En la cuarta parte, y para cumplir con el segundo objetivo, se realiza el análisis de los factores que determinaron el surgimiento de las iniciativas de participación ciudadana en los presupuestos participativos para verificar si ellos se asocian al modelo de gobernanza de proximidad.

Finalmente se cierra el artículo con algunas conclusiones que se desprenden de los objetivos.

LA GOBERNANZA DE PROXIMIDAD Y LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

La gobernanza de proximidad y participativa es una propuesta teórica específica que emerge dentro de la discusión en torno a la gobernanza.¹¹ No se plantea como un simple cambio en la dimensión operativa del Estado sino como una transformación que afecta a la relación sustantiva entre el Estado y la sociedad civil y se entiende como *un espacio potencial de profundización democrática, a partir de dos vectores claves: la participación y la proximidad, es decir, a través del fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas y el fortalecimiento de los espacios locales de gobierno...* (Blanco y Gomá, 2003, 6).

La importancia de esta propuesta es que la discusión sobre la articulación de actores que plantea la gobernanza, la lleva al espacio local y recupera el rol político que le corresponde jugar, tanto al municipio como a otros actores locales frente a la ampliación de las agendas locales, provocada por el nuevo entorno altamente abierto y globalizado.

Esta perspectiva, además de recuperar el rol político del municipio en los espacios locales, enfatiza que la crisis de eficiencia que afectó a los estados de bienestar, fue una crisis que afectó tanto a las capacidades de los poderes públicos —para otorgar respuestas eficaces y eficientes a las nuevas demandas— como una crisis que afectó a los fundamentos mismos de la legitimidad democrática del Estado. Por lo tanto, para recuperar esa legitimidad democrática es necesario comenzar su re-

¹¹ Esta idea teórica es propuesta por diferentes autores de la Universidad Autónoma de Barcelona, entre los que se puede destacar a Ricard Gomá, Quim Brugué, Joan Subirats, Ismael Blanco, Joan Font, entre otros.

cuperación desde el nivel más cercano a los ciudadanos, es decir, desde los municipios y con una participación activa de ellos en la gestión local.

La gobernanza de proximidad entiende que el gobierno democrático se encuentra con dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz y eficiente ante un entorno cada vez más complejo. Este contexto provoca que la legitimidad democrática de las instituciones públicas se vaya deteriorando ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, con nuevos valores sociales que no pueden satisfacerse con la simple provisión directiva y tecnocrática de servicios públicos (Blanco y Gomá, 2003, 9). Por ello plantea la idea de un *gobierno local relacional*, que sitúa a la gestión municipal en términos de *deliberación e implicación ciudadana* pluralista en las decisiones públicas locales (Blanco y Gomá, 2003, 13). Esta idea intenta superar la concepción restringida de la gobernanza como escenario de negociación de intereses entre grupos de presión, ya que valora los aspectos de proximidad y de conformación de redes local/global más allá de los intentos de reconstrucción de las capacidades estatales de gobierno.

La participación ciudadana en los presupuestos participativos aparece como un instrumento fundamental para alcanzar este objetivo y profundizar la democracia desde el nivel local, ya que, se espera que a través de ellos se debiera incorporar activamente a los ciudadanos en la deliberación de las decisiones públicas para complementar y superar los tradicionales roles operativos del municipio, tanto en el modelo burocrático tradicional como en las versiones gerencialistas recientes.

La idea del gobierno de la proximidad, configurado en “*redes horizontales y participativas*” sugiere que el territorio local y el municipio no son únicamente una realidad física y administrativa, sino que también son una realidad *relacional*, la cual se convierte en un elemento estructural que apoya la superación de la visión jerárquica y segmentada del gobierno tradicional. Básicamente, los presupuestos participativos se insertan y adquieren sentido en un marco mayor de gestión local asociada a la gobernanza de proximidad a través de la dimensión *horizontal participativa*. En ella se encuentra la presencia de múltiples actores, sociales, privados, políticos y públicos donde se delibera y articula la agenda local.

LA DIMENSIÓN HORIZONTAL Y PARTICIPATIVA DE LA GOBERNANZA

La dimensión horizontal/participativa de la gobernanza reconoce que en los procesos políticos intervienen una gran complejidad de actores con intereses diversos, contrapuestos y complementarios, y disponen de los recursos necesarios para el desarrollo eficaz y eficiente de las políticas públicas. La idea existente detrás de este paradigma de gobierno es reconocer la complejidad del entorno, no eliminarla, tratar de gobernarla y asumir la incertidumbre como un elemento intrínseco en el proceso político. Por ello, la tarea de gobernar ya no es sólo de unos pocos profesionales técnicos y expertos en determinadas materias, sino que se concibe como un proceso abierto, de aprendizaje social, donde múltiples actores políticos y sociales, a través de la *deliberación y la interacción* aportan sus conocimientos y vivencias de la realidad local a la gestión municipal.

Cuando se habla de la dimensión participativa se hace alusión a la articulación de actores en torno a un proyecto compartido, integrados en un marco político común, en donde no tanto sólo se consulta e informa al ciudadano, sino que también se consensúan definiciones de problemas, se negocian prioridades, se fiscaliza la gestión municipal, se intercambian recursos y se coopera para el desarrollo de objetivos y estrategias comunes. La dimensión *horizontal participativa* entiende al municipio como un actor público y político que no actúa desde la autosuficiencia y no establece lineamientos directivos rígidos de planificación local, sino que requiere la necesidad de interactuar con otras esferas y actores sociales en la construcción del proceso de planificación local. En este sentido, la esfera de acción del municipio reconoce múltiples actores pero interrelacionados, con relaciones más o menos conflictivas o consensuales y con distribuciones más o menos asimétricas de poder (Blanco y Gomá, 2003, 15).

Los elementos que definen la dimensión horizontal/participativa en un presupuesto participativo, es la ausencia de un centro jerárquico capaz de fijar los procesos de gobierno local de manera monopólica. Esta ausencia de centro jerárquico implica un proceso de interdependencia desde el diagnóstico hasta la fiscalización ciudadana de la gestión local, ya que no se trata solamente de pluralismo y de más actores incorporados en el proceso de decisión, sino que se trata de dependencias

mutuas entre los actores para resolver problemas, perseguir objetivos comunes y alcanzar ciertos resultados. Finalmente se requiere de cierta institucionalización que permita incorporar en el diseño municipal las prácticas participativas para garantizar con estabilidad y rutinización las interacciones de los actores locales.

Más allá de las características de interdependencia y multipolaridad, la dimensión horizontal de la gobernanza de proximidad también puede variar de acuerdo a su *configuración básica*, es decir, de acuerdo al número y la pluralidad de actores que la conforman y la intensidad de sus interacciones, de ahí recobra importancia preguntarse, ¿qué tan abierta es la red?, ¿quiénes participan en ella?, ¿cómo se articulan los distintos actores sociales, políticos, públicos y privados?, ¿representa esta red una oportunidad para la incorporación de ciudadanos a la gestión y para el surgimiento de nuevos liderazgos locales?

En este contexto no predominan ni las jerarquías del gobierno clásico ni las interacciones de mercado; los gobiernos locales tienen el desafío de fortalecer sus capacidades para formar redes participativas, liderarlas y fortalecer al resto de los actores sociales en un espacio público altamente participativo. Este escenario conlleva la adopción de una función deliberativa y mediadora por parte de los poderes públicos locales y la utilización de nuevos instrumentos de gestión. Por ejemplo, el concepto de autoridad ya no se encuentra tan ligado a la capacidad para imponer decisiones y regular el comportamiento desde arriba al resto de los actores, sino que se refiere fundamentalmente a la capacidad de mediación, negociación, deliberación, influencia y liderazgo sobre el conjunto de la red.

Este rol político del municipio, caracterizado fundamentalmente por una gestión deliberativa y relacional, le impone un doble desafío. Por un lado, poner entre sus objetivos primordiales el fortalecimiento democrático a través de la participación ciudadana activa de diversos actores en el proceso de la decisión pública local, desde la información hasta la fiscalización ciudadana de la gestión. Por otro lado, crear los marcos organizativos necesarios para el intercambio y la cooperación entre actores diversos, de convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer incentivos necesarios para que se impliquen en ella (Blanco y Gomá, 2003, 18).

EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE

La crisis del Estado en América Latina se hizo manifiesta en la década de los 80 donde su administración se volvió cada vez más opaca, favoreciendo prácticas clientelares y de corrupción al interior de su organización (Bresser Pereira, 2001, 2). Esto se tradujo en un descenso sostenible de la inversión pública, lo que dio paso para que se concretara la idea de devolver al mercado la función primordial de asignar recursos y por ende, reducir la función del Estado solamente a asegurar la estabilidad económica y el cumplimiento de contratos (Burkin y Perry, 1999, 25-26).

Este pensamiento político e ideológico, en Chile se llevó a cabo por la dictadura militar (1973-1989) sin mayores dificultades ni oposiciones, mediante una primera etapa que consistió en la privatización de diversos servicios y empresas del Estado. Esta primera etapa de privatizaciones se concretó mediante las reformas estructurales orientadas más al mercado que a la administración pública del Estado.

Fue hasta el término del primer gobierno de la concertación 1990-1994, cuando se puso el énfasis en impulsar un proceso de modernización y reformas que involucrara los distintos niveles de la administración pública. El nuevo Estado que se pretendía construir para Chile, debía ser uno que garantizara las condiciones mínimas para la competitividad, que redujera la pobreza y asegurara una mayor equidad social por medio de la gestión del Estado (Waissbluth, 2005, 49)

Fue entonces cuando se propuso que las reformas a la administración pública debían perseguir dos objetivos fundamentales. Por un lado, mejorar la eficiencia y la eficacia de la prestación de los servicios públicos y por otra parte, contribuir a la profundización de la democracia a través de una gestión pública participativa y democrática, especialmente en los niveles regionales y municipales, que implicara consulta, información, control y evaluación de la gestión pública por parte de la ciudadanía (Márquez, Sanhueza *et al.*, 2001, 34; Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública 1994-2000, 2000, 16; Waissbluth; 2005, 50).

En este contexto, en el año 1994 el Gobierno de Chile y el Banco Mundial suscribieron un acuerdo para dar mayor impulso al proceso de modernización en el sector municipal. Esto se tradujo en la implementación de la fase piloto del Progra-

ma de Fortalecimiento Institucional Municipal, PROFIM. El objetivo de este programa fue apoyar la capacidad de gestión de los municipios para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos a sus comunidades. La idea era que los alcaldes ya no “remaran” sino que “llevaran el timón” y que los funcionarios municipales se pudieran transformar en verdaderos gerentes de la gestión municipal.

El gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) ubicó la modernización del Estado entre sus principales prioridades y consolidó una perspectiva gerencialista sobre la reforma del Estado. Este enfoque rechazó la idea de una gran reforma administrativa y concibió el cambio como un proceso gradual, sin grandes modificaciones legales y donde los incentivos, las demandas y orientaciones a los resultados jugarían un rol central (Santana y Negrón, 1996, 1; Jones y Thompson, 1999). El sentido final fue el de desarrollar una nueva cultura organizacional orientada a los resultados y a la satisfacción de los usuarios (Márquez *et al.*, 2003, 20).

El programa de fortalecimiento institucional municipal se estructuró sobre la base de dos componentes: el primero fue de *fortalecimiento municipal*, el cual se desarrolló a través de diagnósticos que concluyeron con planes que permitieron la ejecución de una cartera de proyectos por municipio, orientada a mejorar las debilidades detectadas en los mencionados diagnósticos. El segundo componente fue de *fortalecimiento institucional nacional*, que abarcó estudios que permitieran formalizar propuestas para perfeccionar el accionar de los municipios en relación con el presente y futuro de sus comunidades (SUBDERE, 1999, 52).

A través del PROFIM se esperaba que los municipios fortalecieran sus principales instrumentos de planificación local, planes de desarrollo comunal, planes reguladores y planes estratégicos. Todos los municipios fueron dotados de la última tecnología en materia informática y de comunicaciones.

Concluida esa primera parte, el Gobierno de Chile y el Banco Mundial suscribieron un nuevo acuerdo para dar continuidad a la inversión en la gestión municipal. El objetivo general del programa en su segunda etapa fue continuar con el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las municipalidades para que pudieran realizar una administración eficiente y actuar como agentes del desarrollo comunal, a través del fortalecimiento de la gestión interna de los municipios en el ámbito organizacional y de las capacidades gerenciales y de liderazgo en los directivos mu-

nicipales. Otro de los objetivos fundamentales fue mejorar las capacidades de planificación local y de organización y administración interna municipal. Las capacidades de planificación, así como las de administración de los municipios en la prestación de servicios, debía estar orientada por una gestión participativa y más cercana a los usuarios y a la comunidad (SUBDERE, 1999, 53).

En resumen, el PROFIM en sus dos versiones entre 1994 y 2001, marcó el inicio del proceso de modernización en el nivel municipal y debía orientarse a cumplir objetivos en las siguientes áreas (SUBDERE, 1999, 53):

- Aumentar la capacidad institucional y técnica de las municipalidades a través de un incremento de la capacidad de generar ingresos. Fortalecer la gestión en las diferentes áreas municipales, incluidos los instrumentos de planificación local con participación ciudadana (Plan de Desarrollo Comunal, Presupuesto Municipal y Plan Regulador).
- Mejorar la calidad, cobertura y oportunidad en la provisión de servicios de las municipalidades participantes, orientando la gestión hacia los resultados más que a los procesos.
- Mejorar la capacidad del gobierno para cumplir sus metas macroeconómicas a nivel municipal, formulando incentivos para una mayor eficiencia y disciplina fiscal en el sistema de transferencias de recursos nacional/municipal.

Claramente el PROFIM debía avanzar de manera paralela en un ámbito de eficiencia y en un ámbito de fortalecimiento democrático incorporando la participación ciudadana en la gestión local. De esta manera los municipios participantes del proceso, además de elaborar proyectos de gestión interna, de desarrollo organizacional y de gestión financiera, debían elaborar PLADECOS, los cuales debían incorporar la participación ciudadana.

CARACTERIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLADECOS/PROFIM Y EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Básicamente se puede señalar que en los casos de PLADECOS/PROFIM (Cerrillos, San Joaquín, Puerto Montt, Osorno y Cerro Navia) predominó un estilo de participa-

ción ciudadana concentrado principalmente en el intercambio de información entre la municipalidad y los dirigentes sociales. La municipalidad “consultó” a los dirigentes sociales las principales necesidades y carencias de la comunidad, para que luego el equipo técnico municipal realizara un diagnóstico comunal y una priorización y fundamentación técnica de los proyectos a ejecutar en un periodo de cuatro años. Este tipo de participación ciudadana se puede definir como una participación ciudadana consultiva.

Las ideas que predominaron en la implementación del PLADECO fueron “escuchar y consultar para diagnosticar” las necesidades de la comunidad compuesta por ciudadanos/ “clientes” representados por dirigentes sociales. Esta situación promovió un tipo de participación funcional e instrumental, es decir, el ciudadano fue 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 a dirigentes sociales a través de encuestas o asambleas informativas y consultivas (Gloria Torres, SUBDERE, 2005).

Los dirigentes sociales no intervinieron en todo el proceso, como por ejemplo, en el control y seguimiento de los proyectos que surgieron del PLADECO (Gloria Torres, SUBDERE, 2005). Posterior a la definición de necesidades junto a la comunidad, el aparato burocrático municipal “gerenció” y/o “gestionó” los recursos para buscar las soluciones más adecuadas, o por lo menos las que más se acercaban a los problemas expresados por la comunidad.

En todos los casos de PLADECO la consulta fue realizada en una única asamblea informativa, a dirigentes de las diversas organizaciones sociales convocadas para tal efecto. También se utilizó el mecanismo de la encuesta para realizar la consulta que, solamente en el caso de Puerto Montt, se hizo extensiva a los ciudadanos y no sólo a los representantes de organizaciones sociales. De todas maneras, independiente del mecanismo consultivo que se haya utilizado, la participación ciudadana no superó esa etapa y sólo parcialmente ayudó a delimitar las prioridades de la población. El orden y la priorización final de las necesidades las terminaron de realizar el equipo técnico municipal (Gloria Torres, SUBDERE, 2005).

En la elaboración de los PLADECO no se observó mayor inclusión de ciudadanos y menos aún control, fiscalización y seguimiento de los ciudadanos sobre los pro-

yectos definidos junto al municipio. Como consecuencia, muchas de las necesidades y problemas detectados en la elaboración del PLADECO no se transformaron posteriormente en proyectos o iniciativas locales, tampoco existió presión de la comunidad para que así fuera. De esta forma, el tipo de participación ciudadana que se generaron fue un tipo de participación consultiva para elaborar un diagnóstico sobre las principales necesidades que se observaban en la comunidad.

Por su parte, la participación ciudadana expresada en los presupuestos participativos¹² superó el nivel de diagnóstico y los niveles de consulta e información que se generaron en la elaboración del plan de desarrollo comunal. La participación ciudadana en los presupuestos participativos, que se podría caracterizar como decisoria, generó niveles de control y fiscalización ciudadana muy profundos, como por ejemplo en el caso de Illapel. En esta comuna posterior a definir las principales necesidades y problemas junto a los ciudadanos y representantes de la comunidad, se conformó una *comisión de seguimiento*, integrada por ciudadanos, representantes del presupuesto participativo, dirigentes sociales, políticos y funcionarios municipales que tiene como principal misión, controlar en la etapa de implementación el adecuado cumplimiento de las labores técnicas de los proyectos definidos en el presupuesto participativo (Dirección de Desarrollo Comunitario, municipio de Illapel, 2005, 2).

Una situación similar de control y fiscalización ciudadana se generó en el municipio de Buín. En esta comuna quien ejecuta los proyectos aprobados y priorizados por la comunidad son las propias organizaciones sociales beneficiarias (Dirección de Desarrollo Comunitario, Municipio de Buín, 2005: 2). Ellas reciben los dineros municipales y se encargan de contratar los servicios y controlar que la ejecución de los proyectos se cumpla frente a los plazos convenidos con la municipalidad (Juan Salinas, Director de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Buín, 2005). La municipalidad genera reglas del juego e incentivos para otorgarle sustentabili-

¹² Los cinco municipios que desde el año 2003 están implementando presupuesto participativo destinan entre 200 mil y 300 mil dólares para financiar proyectos. Esto representa en promedio sólo un 30% del ítem inversión a la comunidad que realiza un municipio con ingresos propios. El 70% restante se invierte por medio de la tradicional financiación directa de proyectos conocida como FONDEVE.

dad a esta modalidad, ya que si una organización social no utiliza adecuadamente los recursos fiscales, es sancionada por la municipalidad y queda imposibilitada de participar en los proyectos participativos de los años venideros (Dirección de Desarrollo Comunitario de Buín, art. 24; 2005; 3).

En los casos de Cerro Navia, San Joaquín y Negrete, el control y la fiscalización ciudadana existen pero son menos formales que en los casos anteriores. Lo que no existe es un espacio formal que garantice el control de la calidad, eficacia y eficiencia de los proyectos participativos. En estos casos la fiscalización es hecha por la ciudadanía y los delegados del presupuesto participativo en las asambleas y en diálogo abierto con los encargados municipales (Alex Maluenda, encargado de organizaciones comunitarias, municipalidad de Cerro Navia, 2005).

En cuanto a la modalidad de participación de los ciudadanos en la definición de las prioridades, para el caso del PLADECO es realizada por medio de la consulta a través de encuestas o de mesas temáticas de trabajo, se aplica fundamentalmente a dirigentes sociales para elaborar un diagnóstico comunal y en la mayoría de los casos su participación llega hasta la priorización o jerarquización de las necesidades (entrevista a César Pagliai, Cerro Navia, 2005). En cambio, en los cinco casos de presupuesto participativo la definición es realizada por ciudadanos (sin necesidad de ejercer cargos dirigenciales) y sobre proyectos. La priorización se realiza a través de votaciones que se ejecutan al momento de realizar la gran asamblea comunal, la cual es precedida por un mínimo de tres asambleas territoriales de carácter deliberativo, en las cuales se priorizan necesidades y en las que se convoca a todos los representantes y ciudadanos de los territorios.¹³ Es una votación mixta, en algunos casos secreta y en otros casos a mano alzada.

Como consecuencia, en los presupuestos participativos, la participación ciudadana se instala en el diagnóstico, definición, implementación y en la fiscalización de los proyectos locales con un énfasis en el control y la fiscalización de la ciudadanía sobre la gestión municipal.

¹³ Los casos de presupuesto participativo incluyen dentro de su metodología la división de la comuna en territorios, ya sea por historia o afinidad organizativa. El territorio subcomunal es la unidad básica para comenzar el trabajo informativo y concluir posteriormente el trabajo deliberativo.

¿QUÉ FACTORES EXPLICAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN EL PLADECO/PROFIM Y EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS?

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLADECO

La variable explicativa de la participación ciudadana en el PLADECO del programa de modernización municipal PROFIM, es la orientación eficientista donde el municipio cumple un rol administrativo.

La modernización municipal chilena consideró la participación de la comunidad en las decisiones gubernamentales partiendo del supuesto de que la comunidad tiene mayor compromiso y entiende mejor sus problemas que los burócratas profesionales, ya que éstos pueden equivocarse a la hora de definir las preferencias de los ciudadanos o pueden hacer prevalecer sus intereses por sobre el interés individual del cliente. Por lo tanto, los órganos del Estado deben “consultar” a sus ciudadanos para conocer las necesidades y problemas de la comunidad y acercar de mejor forma las preferencias del ciudadano a las soluciones entregadas por el municipio.

En segundo lugar, esta orientación eficientista entiende al ciudadano como un cliente, al que se le debe “escuchar” y consultar para buscar y ajustar la mejor solución al problema (PROFIM I y II, 1999), de esta forma asegurar que las preferencias de los ciudadanos sean abordadas y satisfechas por el nivel municipal.¹⁴

Ambas ideas, la de “escuchar y consultar” a la comunidad compuesta por “clientes”, se encuentran presentes en la implementación de los planes de desarrollo comunal del PROFIM. Este aspecto provocó una participación consultiva, es decir, el ciudadano fue consultado pero sólo para intervenir en un momento determinado de la política pública, generalmente en la etapa de diagnóstico y no intervino de manera activa en todo el proceso, como por ejemplo, en el control y seguimiento de ella. El objetivo fundamental que perseguían los encargados de impulsar estos procesos en los municipios era conocer las principales necesidades y problemas que afectaban a la comunidad (Alex Maluenda, encargado de organizaciones comunitarias, Cerro Navía, 2005).

¹⁴ Entre otras cosas, este cliente, se da por hecho, que se considera como tal y que cuenta con gran parte de sus derechos civiles, políticos y sociales satisfechos.

Independiente del mecanismo consultivo que se haya utilizado, la participación ciudadana no superó esa etapa y sólo parcialmente ayudó a delimitar las prioridades de la población, ya que el orden y la priorización final la realizó el equipo técnico municipal aplicando criterios de eficiencia como factibilidad técnica y financiera de los proyectos.

Posterior a este momento de diagnóstico, el aparato burocrático municipal “gerenció” los recursos para buscar las soluciones más adecuadas, o por lo menos las que más se acercaban a los problemas expresados por la comunidad. Como consecuencia, no existió control, fiscalización y seguimiento de la ciudadanía sobre los proyectos definidos junto al municipio.

El problema no está en que se le pregunte a la gente lo que necesita, sino que este tipo participación consultiva parece ser insuficiente 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. El énfasis de la modernización municipal se puso en modificar la estructura, las funciones y los procesos de las organizaciones administrativas, lo cual tenía el claro objetivo de reducir los elevados costos de transacción y la ineficiencia que implicaban las “viejas” estructuras organizativas de la dictadura militar. En otras palabras, las reformas de la administración pública en Chile, en el nivel municipal, trataron de suprimir los altos costos de transacción derivados de la escasa capacidad gubernamental posdictadura y al mismo tiempo solucionar los problemas de eficiencia asignativa derivados de la falta de responsabilidad en la función pública por los resultados de las decisiones y de las políticas públicas implementadas en épocas anteriores.

Los límites del PROFIM en relación al fortalecimiento de los instrumentos de planificación local, aparecen cuando el municipio se enfrenta a cumplir el rol democrático y participativo que implica incorporar al ciudadano de manera activa en el control y la fiscalización de la gestión pública local. Parece ser que el PROFIM se planteó su intervención en un contexto “ya democrático”, donde el Estado era ineficiente, pero asumió que su sociedad contaba con la capacidad de plantear las demandas ciudadanas donde la rendición de cuentas y la deliberación formaban parte de las prácticas democráticas regulares de nuestra sociedad.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

La variable explicativa de la participación ciudadana en los presupuestos participativos es el rol político (deliberativo y relacional) que cumple el municipio en la implementación de este mecanismo de planificación. Este rol político se puede desglosar en 4 dimensiones explicativas: Origen endógeno del plan, rol mediador del municipio, la transversabilidad interna del plan y la articulación y deliberación de actores.

A. Origen endógeno del presupuesto participativo

Existe una diferencia sustantiva entre el origen de la ejecución del PLADECO y de los presupuestos participativos. Para el caso del PLADECO/PROFIM el origen es exógeno, es decir, está marcado por un incentivo externo al municipio proveniente del nivel central de gobierno o por la obligatoriedad que le da la ley 18.695 a la implementación de dicho plan. En ambas formas existen incentivos político/burocrático externos para realizarlo. En el primer caso existió un incentivo monetario ya que el Estado a través del programa PROFIM consideró la transferencia de recursos o instrumentos de gestión a los municipios que se incorporaron al proceso de modernización municipal. Para el segundo caso, si un municipio no cuenta con su PLADECO puede llegar a costar la destitución del Alcalde.

Para el caso de los presupuestos participativos, el origen es endógeno, es decir, la iniciativa proviene del municipio y en cuatro de los casos específicamente del Alcalde (Cerro Navia, Buín, San Joaquín y Negrete). En el caso de Illapel, la iniciativa la propuso la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Rurales. Los cinco casos de presupuesto participativo también contaban con experiencias previas de participación ciudadana. Este hecho resulta relevante porque estos municipios contaban con un estilo previo de relación participativa con la comunidad, pero no a través de un estilo de convocar a reuniones para diagnosticar la realidad comunal e informar a los dirigentes sociales respecto al quehacer municipal, sino que con iniciativas que le daban un protagonismo mayor a la comunidad ya sea decidiendo determinados fondos o controlando la ejecución de determinados proyectos.

Al surgir por iniciativa municipal, le ha permitido a los presupuestos participativos mantenerse en el tiempo, de hecho los cinco casos llevan más de tres años funcionando y han mejorado cada año su organización y la participación de la ciudadanía ha sido creciente. El aspecto endógeno del presupuesto participativo ha logrado que las personas se apropien de este instrumento de gestión y lo sientan como una iniciativa totalmente local, llegando en algunos casos a plantear que si algún organismo central o regional quisiera participar de la iniciativa, sería perjudicial para el presupuesto participativo porque los intereses de estos organismos no serían locales y comunales, sino que responderían a otros intereses (Lucía Fernández, representante del presupuesto participativo, comuna de Buín; 2005). Claramente esta endogenidad ha contribuido a que los ciudadanos se apropien del instrumento de planificación y se facilite la participación ciudadana desde el momento del diagnóstico hasta el momento del control y fiscalización de los proyectos surgidos del presupuesto participativo.

En cambio en el PLADECO la ciudadanía ni siquiera logra distinguir la función y el real impacto del mismo. A pesar de ser un instrumento local y municipal, no contó con el reconocimiento ciudadano producto de la escasa participación que la comunidad tuvo en la deliberación de necesidades y por la nula participación en el control y fiscalización posterior de los proyectos, es decir, por no tomar parte activa en el proceso (Gerardo Vidaurre, representante del presupuesto participativo del municipio de Illapel; 2005).

Otro aspecto positivo es que el presupuesto participativo se transformó en un espacio público deliberativo donde se fortalecieron las capacidades para formar redes participativas y a los actores sociales que tomaron parte en la gestión municipal. Este escenario trajo consigo la adopción de una función política y deliberativa de la municipalidad y la utilización de un instrumento de gestión con un claro sello ciudadano. El concepto de autoridad municipal se desligó de la capacidad para imponer decisiones y regular la planificación local desde el municipio al resto de los actores. Más bien la planificación se orientó por la capacidad de negociación, deliberación, influencia y liderazgo municipal sobre el conjunto de los demás actores integrantes del proceso.

Este contexto endógeno de la iniciativa, rompió con la tradicional jerarquía del municipio que asume la completa responsabilidad de solucionar los problemas y necesidades de su comunidad, y que como consecuencia produce una autosuficiencia municipal y la exclusión natural de otros actores locales de la gestión local.

b. Rol del municipio: de la labor directiva a la labor mediadora

Existe una diferencia sustantiva entre el rol que cumple el municipio en el PLADECO y el rol que cumple en el presupuesto participativo. El rol que cumplió el municipio en el PLADECO se puede caracterizar como *directivo*, es decir, el municipio convocó, estableció los tiempos y las reglas del juego que determinaron la dinámica y la modalidad que adoptó la participación ciudadana en el plan de desarrollo, adquiriendo en ocasiones características de autosuficiencia y escasas señales de interdependencia con otros actores locales. Incluso, en los cinco casos de PLADECO la “mesa técnica”¹⁵ cobró mucha relevancia por sobre el municipio, la comunidad y los líderes políticos. Esta mesa técnica determinó los tiempos y niveles de participación de la comunidad en el plan. El PLADECO fue visto por el resto de los actores (ciudadanos y dirigentes sociales, funcionarios municipales y concejales) como una modalidad de gestión que funcionó y se mantuvo por el apoyo que le brindó el Alcalde a la instancia técnica. Esto se puede explicar porque fue una iniciativa de modernización promovida por el nivel central (SUBDERE) y con claros objetivos de mejorar la eficiencia técnica de los municipios.

Por su parte, en los casos de presupuesto participativo el rol del municipio fue de *mediador y articulador* de ciudadanos con actores políticos, sociales y burocráticos. En todos los casos existieron las asambleas territoriales, que desde el diagnóstico hasta la fiscalización ciudadana de la gestión, agruparon a los ciudadanos y los hicieron interactuar con los diferentes actores sociales y políticos de cada sector. En esta instancia, que contó con el apoyo de funcionarios municipales, se

¹⁵ La mesa técnica, característica de los PLADECO/PROFIM I y II, fue la instancia municipal que se encargó de gerenciar y dirigir el proceso de planificación del desarrollo comunal. Esta mesa estuvo compuesta por un promedio de tres personas en cada municipio que se responsabilizaron del proceso.

generaron las dinámicas de intercambio, diálogo y negociación de intereses entre los actores.

A pesar de existir esta dinámica de diálogo y deliberación entre los actores involucrados en el presupuesto participativo, se observó una diferencia sustantiva cuando la iniciativa se originó desde el municipio (en específico del alcalde) y cuando se originó desde la comunidad.

En los casos donde el presupuesto participativo se originó en el municipio, en específico por iniciativa del alcalde (Cerro Navia, San Joaquín, Buín y Negrete), los actores sociales deliberaron, dialogaron y negociaron intereses, pero asumieron un rol de “invitados y/o convocados” a participar en una actividad que la asociaban como privativa del municipio y en particular del alcalde. Esta situación le agrega un riesgo de perdurabilidad en el tiempo, ya que, al estar situado excesivamente en la figura edilicia, queda la sensación entre los demás participantes de que si éste cambia, esta modalidad se termina.

Esta situación cambia radicalmente en el municipio de Illapel. En esta comuna la modalidad de presupuesto participativo fue puesta en la agenda local por la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Rurales, quienes le pidieron al municipio y al alcalde “hacer las cosas de manera distinta”, exigiendo nuevos espacios y modalidades para involucrarse en la gestión municipal (Gerardo Vidaurre, representante del presupuesto participativo del municipio de Illapel; 2005). Este hecho ha provocado que el presupuesto participativo de Illapel sea un proceso de constante negociación e interdependencia, porque está instalado principalmente en la ciudadanía y sus organizaciones. Para este caso el rol de mediador y articulador de intereses se ha intensificado aún más y el presupuesto participativo se ha visto sometido a presiones sociales para su configuración, aspecto que de ninguna manera se manifiesta en los otros casos. En Illapel, por ejemplo, ha sido la comunidad que en agosto del año 2005, pidió que esta modalidad se transforme en parte de la ordenanza municipal y pase a llamarse “Gestión Municipal Participativa”,¹⁶ lo cual es visto por los

¹⁶ La idea de “Gestión Municipal Participativa” implica pasar de un presupuesto participativo a una gestión municipal entendida como una metodología de cogestión pública comunal, que es implementada mediante un mecanismo de asignación de recursos propios municipales, sectoriales y de recursos transferidos de otros niveles del Estado, en la cual

involucrados como un paso importante para llegar a consolidar una gestión local que tenga como eje central la participación ciudadana. La comunidad illapelina también planteó que exista una comisión formal de seguimiento permanente y tripartita (integrada por funcionarios municipales, alcalde y concejales, y dirigentes sociales) que se encargue de vigilar el adecuado cumplimiento de las actividades emanadas del presupuesto participativo (Dirección de Desarrollo Comunitario, 2005, art. 26).

Cuando los municipios asumen este rol de mediador y articulador, las reglas del juego que rigen al presupuesto participativo son siempre negociadas y pactadas entre actores políticos, actores municipales, actores sociales y los ciudadanos, lo cual garantiza un control ciudadano sobre la gestión municipal. La tradicional autosuficiencia del municipio y del alcalde se ven contrarrestadas con la apropiación de esta modalidad de gestión en la comunidad. De esta forma se observa que a mayores niveles y espacios de discusión que genera el municipio entre los actores participantes, mayores avances en términos de control y fiscalización ciudadana en la gestión municipal.

c. Formalización del Instrumento de Planificación: del aislamiento del PLADECO a la transversabilidad del presupuesto participativo

De acuerdo con la gobernanza de proximidad, la formalización/institucionalización de un instrumento de planificación participativa le otorga una legitimidad institucional al proceso de presupuesto participativo y su principal contribución es provocar que lentamente se vaya incorporando la participación ciudadana en el estilo natural y regular de la gestión municipal.

En cuanto a la formalización del PLADECO y presupuesto participativo, existen diferencias entre ambos instrumentos. Para el caso del PLADECO en los cinco casos estuvo altamente formalizado ya que para su elaboración se creó una unidad técni-

los ciudadanos y ciudadanas de la comuna debaten la gestión municipal y priorizan un conjunto de proyectos públicos locales destinados a satisfacer las necesidades de la población (Acta de Acuerdo del Concejo Comunal de Illapel, agosto, 2005, art. 26).

ca municipal con personal destinado para tal efecto. Para el caso de los presupuestos participativos se observaron diferentes modalidades de formalización que expresan la profundidad institucional que ha mantenido el proceso al interior de las municipalidades.

En cuatro casos de presupuesto participativo está formalizado el proceso como un reglamento o en una ordenanza municipal. Un estilo con menos profundidad es a través de los *reglamentos* (municipios de Buín y Negrete). El reglamento expresa un ánimo de ordenar esta forma de gestión, pero no es vinculante con la obligatoriedad que representa para el actor burocrático y actor político (alcalde y concejales), para hacer de este estilo de gestión municipal una labor que supera un voluntarismo político de turno.

Un segundo estilo de formalización es el que se expresa en los municipios de Illapel y San Joaquín, los cuales lo tienen incorporado en su *ordenanza municipal*. En estos casos, el presupuesto participativo forma parte de lo que, el alcalde, concejales y funcionarios municipales, deben hacer regularmente en la gestión municipal.

De manera opuesta es el caso de Cerro Navia, quien a pesar de ser el caso de presupuesto participativo más antiguo en funcionamiento (desde el año 2001) no ha avanzado sustantivamente en materia de formalización del proceso, ya que ahí no existe ni ordenanza ni reglamento.

Aun con esta variedad de estilos, la formalización por sí misma no es la variable explicativa de la participación ciudadana en los presupuestos participativos, ya que en el caso del PLADECO incluso existió un nivel mucho más alto de formalización al interior de la municipalidad y la participación ciudadana, como ya se señaló, se concentró en el diagnóstico y no en el control y la fiscalización de la gestión. Por ejemplo, en los casos de presupuesto participativo donde el nivel de formalización es menor (Negrete con reglamento), la participación ciudadana y la apropiación del proceso en los funcionarios municipales es mayor que en el caso del municipio de San Joaquín donde el presupuesto participativo está incorporado en la ordenanza municipal y cuenta con un reglamento de mayor complejidad. Dos son los factores que explican esta situación.

Por un lado el tamaño del municipio que para el caso de Negrete es un municipio que cuenta con un total de 35 funcionarios y a la hora de elaborar el presupe-

to participativo, toma parte el 90% de los funcionarios. La interacción de ellos con la comunidad y los ciudadanos se hace mucho más intensa.

En el caso de San Joaquín el tamaño del municipio (253 funcionarios) ha hecho un poco más lenta la incorporación de los actores burocráticos al proceso, pero para este caso el reglamento ha servido como una herramienta fundamental para que este proceso se acelere.

El segundo aspecto que explica este proceso es la *transversabilidad* que tiene el presupuesto participativo en las unidades municipales, entendida como la incorporación de diferentes unidades municipales en su elaboración. A diferencia del PLADECO, que es un instrumento de gestión que desde su elaboración hasta su implementación se encontró situado en una unidad municipal específica, el presupuesto participativo desde su elaboración hasta su implementación logró incorporar a diferentes unidades municipales. En los casos de presupuesto participativo, no es visto como una herramienta que pertenece a una determinada unidad municipal, sino que pertenece a la gestión municipal en general, y debe involucrar desde el comienzo a unidades municipales como Finanzas, Obras, Desarrollo Comunitario, Administración Municipal, Secretaría de Planificación, entre otras (Juan Salinas, Director de Desarrollo Comunitario, Buín, 2005; Gerardo Sánchez, Secretario de Planificación, San Joaquín; Amara Gálvez, Directora de Desarrollo Comunitario, Illapel, 2005).

El caso que cuenta con el nivel menos formalizado de presupuesto participativo es el de Cerro Navia. Este municipio cuenta con un total de funcionarios municipales muy elevado (402) y presenta una escasa transversabilidad del proceso de presupuesto participativo. Incluso es visto por los funcionarios municipales, por los actores políticos y los ciudadanos como una modalidad de gestión que pertenece a la unidad de “organizaciones comunitarias” y no a la gestión municipal propiamente (entrevista a José Gallardo, dirigente social, Cerro Navia, 2005; Alex Maluenda, encargado de organizaciones comunitarias, Cerro Navia, 2005).

En el caso del PLADECO, el cual era responsabilidad de la mesa o unidad técnica municipal, la participación de los funcionarios municipales se redujo a facilitar información a esta unidad y no existió interacción de ellos con los demás funcionarios municipales ni con la comunidad, como consecuencia el éxito o el fracaso del PLADECO fue visto como una responsabilidad de la unidad municipal respon-

sable de implementarlo. En cambio, como en el presupuesto participativo existió desde el comienzo la participación de diversas unidades municipales, el éxito de éste no fue visto como una responsabilidad de un funcionario o de una unidad municipal específica, el éxito o fracaso es visto como un producto de la articulación y del trabajo coordinado de las unidades y de los funcionarios municipales con la comunidad.

Este factor de “transversabilidad” es el que marcó la diferencia entre la participación ciudadana del PLADECO y el presupuesto participativo, ya que determinó el nivel de participación de los funcionarios municipales en el proceso. Por lo tanto, se puede afirmar que a mayor participación de los funcionarios municipales en la elaboración e implementación de un instrumento de planificación local mayor participación ciudadana en la gestión municipal.

D. Actores integrantes del plan y del presupuesto participativo

Los “integrantes del instrumento de gestión”, básicamente son los mismos actores en presupuesto participativo y en PLADECO/PROFIM y se pueden agrupar en tres categorías. El *actor social* (ciudadanos y organizaciones sociales); *el actor político* (alcalde y concejales) y *el actor burocrático* (funcionarios municipales). La diferencia en el tipo de participación de estos integrantes en cada mecanismo de planificación estuvo dada por la interacción y la relación que se manifestó entre ellos.

En cuanto al *actor social*, se puede apreciar que para ambos casos (PLADECO y presupuesto) las organizaciones sociales participantes son fundamentalmente las mismas, es decir, juntas de vecinos, comité de adulto mayor, comité de salud, de vivienda, de mujer, de jóvenes y clubes deportivos. En el caso particular del presupuesto participativo de Buín y San Joaquín, se agregaron Bomberos y Establecimientos educativos de enseñanza media, quienes no habían tomado parte en procesos anteriores de la gestión municipal. Con la excepción de estos nuevos actores colectivos que entraron en la arena de la decisión municipal, todos los demás fueron organizaciones que tradicionalmente se habían relacionado con el municipio. La diferencia estuvo dada por dos aspectos.

La primera es que bajo la modalidad de presupuesto participativo la participación del actor social no se agotó en el diagnóstico y en la consulta, sino que se transformó en un proceso regular que avanzó hacia la fiscalización ciudadana y que se repitió anualmente. En el PLADECO, la consulta al actor social se realizó únicamente para elaborar un diagnóstico y/o un listado de prioridades pensados para un periodo de cuatro años y posteriormente nunca se los volvió a congregar.

El segundo aspecto diferenciador es el sello ciudadano que adquirió el presupuesto participativo. Esta característica consiste en la presencia de ciudadanos en el presupuesto participativo, quienes sin pertenecer a alguna organización social o ejercer un cargo directivo tomaron parte de los procesos deliberativos. Este sello ciudadano se manifestó en todos los casos, cuestión que generó la incorporación de otras personas —diferentes de los tradicionales dirigentes sociales— en la arena de la decisión pública local, la interacción en el presupuesto participativo se produjo entre ciudadanos y no sólo entre dirigentes sociales. Este aspecto marcó una diferencia sustantiva con el PLADECO, ya que, en ellos los actores sociales que tomaron parte fueron principalmente dirigentes sociales.

Esta apertura ciudadana provocó el surgimiento de nuevos líderes, los cuales se transformaron en delegados o consejeros del presupuesto participativo. La característica común es que aun cuando estas personas no habían tenido una vinculación previa con organizaciones, como las tradicionales juntas de vecinos, la comunidad reconoció en ellos una legitimidad que estaba latente y que al momento de hacerse manifiesta, sobrepasó incluso la legitimidad de los tradicionales dirigentes sociales que siempre habían estado vinculados al quehacer social (entrevista a Miriam Torres, dirigente social de Negrete, 2005; Gerardo Vidaurre, representante del presupuesto participativo de Illapel, 2005).

El surgimiento de estos nuevos líderes generó cierta tensión con los dirigentes sociales antiguos, ya que al surgir en una instancia altamente participativa, poseen características de liderazgo más democráticas y son más proclives a la deliberación con las autoridades políticas y con los funcionarios municipales, lo cual rompe con la tradicional relación de clientela en la gestión municipal.

En el PLADECO solamente participaron dirigentes sociales y no existió el surgimiento de nuevos liderazgos. La relación que se produjo entre el dirigente social y

las autoridades políticas y burocráticas, adoptó una característica asistencial y vertical y en algunos casos clientelar. En estos casos se producía una modalidad de gestión municipal que privilegiaba la relación directa entre actores políticos y dirigentes sociales. Bajo ese contexto y dinámica, los proyectos aprobados mediante el fondo de desarrollo vecinal,¹⁷ muchas veces se entendían como favores o premios a la “abnegada labor” de muchos dirigentes sociales.

La apertura de la gestión municipal a los ciudadanos en los presupuestos participativos, sumado a que en el corto plazo (no más allá de seis meses) las necesidades eran transformadas en proyectos (u obras visibles) que los ciudadanos habían definido junto al municipio, provocó que la participación ciudadana se transformara en un proceso dinámico, regular y constante que no era mediatizado por los tradicionales representantes de la comunidad.

En cuanto al *actor político*, la participación de alcalde y concejales en la elaboración del PLADECO se redujo a aprobar la creación de la mesa técnica. No existió participación en las reuniones y mesas de trabajo, excepto en las reuniones oficiales que requerían de la presencia formal de las autoridades locales.

En el presupuesto participativo la presencia del alcalde ha resultado de vital importancia, producto que la idea ha nacido de ellos y porque creen en los beneficios sociales y electorales del proyecto. Los concejales aparecen con un protagonismo menor participando esporádicamente de reuniones y asambleas territoriales, de todas maneras su participación es mayor a la que tuvieron en el PLADECO, ya que ahí prácticamente fue nula.

En cuanto a la participación del *actor burocrático* se aprecia una diferencia sustantiva en el presupuesto participativo. En este caso se observó a funcionarios de diferentes unidades municipales tomando parte en las actividades del presupuesto. En el PLADECO la participación de los funcionarios se redujo a quienes estuvieron a cargo de llevar adelante el plan, los demás funcionarios entregaron información cuando les era solicitada.

¹⁷ El fondo de desarrollo vecinal FONDEVE, es el fondo de recursos fiscales que el municipio destina para financiar proyectos sociales, de infraestructura o equipamiento, al cual postulan las organizaciones sociales. En los cinco municipios que implementan presupuesto participativo este fondo ha sido destinado a inversión participativa, pasando de ser un fondo concursable a un fondo deliberativo.

Para el caso de los presupuestos participativos, la interacción de los funcionarios municipales con los dirigentes sociales (producto del intercambio de información presupuestaria técnica y administrativa de los funcionarios municipales con la comunidad), ha generado una “externalidad positiva”, ya que los dirigentes sociales señalaron que “ahora son capaces de entender mejor la labor municipal y lo escaso que son los dineros para cumplir con todas las necesidades de la comuna” (Juan Araya, dirigente del presupuesto participativo de Illapel; 2005). De alguna manera, la participación de los funcionarios municipales en el presupuesto participativo y la interacción con los ciudadanos, va produciendo una cierta apropiación y comprensión de la labor de la institución pública en la comunidad.

Esta situación de “complicidad social” del ciudadano con el funcionario municipal, también provoca que éstos a su vez sientan que la modalidad de presupuesto participativo les ha ordenado la gestión municipal, ya que si “antes tenían a múltiples organizaciones sociales solicitando lo mismo para su sector, hoy tienen a los mismos dirigentes pero planteando sus necesidades de manera coordinada y priorizadas” (Amara Gálvez, Directora de Desarrollo Comunitario, municipalidad de Illapel, 2005).

Finalmente, si en ambos instrumentos de planificación tomaron parte los tres tipos de actores ¿cual es el factor que marcó la diferencia a favor de la gobernanza de proximidad? El factor que marcó la diferencia es el sello ciudadano del presupuesto participativo y la articulación que se estableció entre los actores participantes del instrumento de planificación. Las interacciones que se generaron en el presupuesto participativo se caracterizaron por ser en su mayoría de carácter consensual y no directivas, es decir, se privilegió el diálogo y la deliberación para solucionar las principales dificultades que se provocaron a la hora de definir prioridades y proyectos a financiar por los fondos participativos, esto hizo que todos los actores participantes (independiente de su naturaleza) tomaran parte activa en el proceso de decisión. En el PLADECO, la relación entre actores tenían un carácter directivo y la decisión final sobre los proyectos a implementar generalmente fue tomada por el alcalde, su equipo asesor o por la mesa técnica creada para tal efecto.

CONCLUSIONES

A más de una década de iniciada la modernización municipal en Chile, la participación ciudadana en la gestión pública sigue siendo un desafío en términos de avanzar hacia el control y fiscalización de la ciudadanía sobre la gestión. Como contrapartida, la gestión municipal Chilena ha encontrado más nichos de éxito en aspectos operativos y de reducción de los costos de transacción que en aspectos de fortalecimiento de la democracia. Esta tendencia se traduce en aspectos como optimización de gastos e ingresos, satisfacción del cliente, calidad y agilidad en el servicio, aspectos que ponen sobre la mesa los derechos de los usuarios y los mecanismos de consulta, atención y reclamo. Sin duda que estas iniciativas tienen una faceta claramente democrática y de ciudadanía, pero no son del todo suficientes para fortalecer una relación ciudadana entre Estado y comunidad quebrada por el periodo dictatorial, ya que en ellas todavía no se aprecia una apropiación de lo público por parte de la ciudadanía ni un control social sobre la gestión pública.


El problema aparece entonces cuando al municipio también se le exige contribuir, a través de un trabajo participativo, al fortalecimiento de la ciudadanía y la democracia. En este punto asoma la principal debilidad del proceso de modernización municipal para responder a los objetivos participativos y para la democratización de la institucionalidad del Estado, en aspectos como transparencia, control social, garantía de derechos e instrumentos de planificación con participación ciudadana.

Esta debilidad se refleja en la participación ciudadana expresada en los PLADECO/PROFIM caracterizada por ser consultiva, la cual presenta diferencias sustantivas con la participación ciudadana que se expresa en el presupuesto participativo, la que se caracteriza por ser decisoria.

Esta participación ciudadana decisoria, no se explica por un proceso de modernización concentrado en la eficiencia técnica de la gestión municipal, donde el municipio adquiere un rol de operador y administrador de decisiones y programas diseñados en los niveles centrales de gobierno. Las variables explicativas de la participación ciudadana en los presupuestos participativos se asocian a la idea subyacente de gobernanza de proximidad, ya que en ellos se manifestó la idea de un

gobierno local relacional, que situó a la gestión municipal en términos de *deliberación e implicación ciudadana* pluralista en las decisiones públicas.

En el PLADECO/PROFIM, el municipio apareció como una unidad operadora del nivel central, sin capacidad de modificar las estructuras preestablecidas, el rol político del municipio se desdibujó y se ubicó en un segundo plano de la gestión. No obstante, cuando el municipio asume un estilo de gestión que lo aleja de este rol administrador, y se acerca a un estilo de gestión relacional, deliberativa y ciudadana, los instrumentos de gestión local adoptan características incluyentes y logran incorporar a nuevos actores a la decisión pública. Con ello, la participación ciudadana contribuye a superar el tradicional rol operativo y administrador que se manifiesta en el plan de desarrollo comunal del programa de modernización municipal. Como consecuencia, la inclusión ciudadana en las decisiones públicas tiene una estrecha relación con el rol y el estilo de gestión que adopta el municipio en sus instrumentos de planificación.

Finalmente, si el municipio asume un rol de mediador en el espacio local, si logra incorporar a diversas unidades municipales en el proceso de planificación, si articula a los actores políticos, sociales y burocráticos en función de ello, y si genera espacios de deliberación de necesidades y fiscalización, la participación ciudadana se transforma en eje sustantivo de la gestión municipal y la inclusión de ciudadanos en ella se produce de manera natural y es consecuencia de la deliberación pública en el espacio local. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (2003), "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones", en *Reforma y Democracia*, núm. 26. CLAD, Caracas.
- Burkin Shahid; Perry, Guillermo; Dillinger, William (1999), *Mas allá del centro: La descentralización del Estado*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington.
- Bresser Pereira, Luis Carlos (2001), "Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina", *International Journal of Political Studies*, núm. 3, pp. 143- 166.

- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (2000), “El Estado al servicio de la gente. Balance 1994-2000”, Santiago.
- Delamaza, Gonzalo; Fernández Margarita *et al.* (2004), *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*, Programa de Innovación y Ciudadanía, Santiago.
- Huerta, María; Pressaco, Carlos *et al.* (2000), *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano CEJA.
- Jones, Lawrence y Thompson, Fred (1999), “Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado”, *Reforma y Democracia* 15 (octubre 1999), Caracas.
- Márquez, Francisca; Sanhueza, Andrea *et al.* (2001), *Participación ciudadana en la gestión pública. Marco conceptual*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile. Santiago.
- Ramírez, Álvaro (2001), “Modernización de la gestión pública. El caso Chileno (1994-2000)”, Estudio de Caso número 58, Universidad de Chile, Santiago.
- Santana, Leonardo y Negrón, Mario (1996), “Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas”, *Reforma y Democracia* 6 (julio 1996).
- Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE (2003), “Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico y situación actual”, Documento de Trabajo, División de Políticas, Santiago.
- Weissbluth, Mario (2005), “La reforma del Estado en Chile 1990-2005. Diagnósticos y propuestas de futuro”, Serie Gestión N° 76. Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, Santiago.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- Dirección de Desarrollo Comunitario, Municipio de Illapel (2005), “Cronograma del Presupuesto Participativo de Illapel”, Documento de Trabajo, Illapel.
- Dirección de Desarrollo Comunitario, Municipio de Illapel (2005), Acta de acuerdos del concejo municipal en relación a la modificación de la ordenanza municipal de participación ciudadana, Documento de Trabajo, Illapel.

- Dirección de Desarrollo Comunitario, Municipio de Buín (2005), “Reglamento del Presupuesto Participativo de Buín. Concepto y Generalidades”, Documento de Trabajo, Buín.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE (1999), *PROFIM I y II Construyendo Juntos el Nuevo Municipio*, Documento de Trabajo. División de Municipalidades. Santiago.
- Secretaría de Planificación Comunal, Municipio de Illapel (2005), “Reglamento del presupuesto participativo año 2005 de la ilustre municipalidad de San Joaquín”, Documento de trabajo, San Joaquín.

ENTREVISTAS A INFORMANTES CLAVE

- Araya, Juan (2005), entrevista realizada a representante del presupuesto participativo de la comuna de Illapel. Entrevista realizada el día 7 de julio de 2005 en dependencias de la municipalidad de Illapel.
- Fernández, Lucía (2005), entrevista realizada a representante del presupuesto participativo de la comuna de Buín. Entrevista realizada el día 2 de agosto de 2005 en dependencias de la entrevistada.
- Gallardo, José (2005), entrevista realizada a dirigente social de la comuna de Cerro Navia. Entrevista realizada el día 12 de septiembre de 2005 en dependencias del entrevistado.
- Gálvez, Amara (2005), entrevista realizada a Directora de Desarrollo Comunitario de la municipalidad de Illapel. Entrevista realizada el día 8 de julio de 2005 en dependencias de la municipalidad de Illapel.
- Maluenda, Alex (2005), entrevista realizada a encargado de organizaciones comunitarias de la municipalidad de Cerro Navia. Entrevista realizada el día 30 de junio de 2005 en dependencias de la Universidad de Los Lagos, Sede Santiago y el día 12 de septiembre en dependencias de la municipalidad de Cerro Navia.
- Pagliai, César (2005), entrevista realizada a autor de la sistematización de la experiencia de presupuesto participativo en Cerro Navia. Entrevista realizada el día 2 de junio en dependencias de la Universidad de Los Lagos, sede Santiago.

- Salinas, Juan (2005), entrevista realizada a Director de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Buín. 10, 14 y 23 de junio 2005, de 16:00 a 17:30. Entrevista realizada en dependencias de la municipalidad de Buín, Santiago de Chile.
- Torres, Gloria (2005), entrevista realizada a experta de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE. 15 y 22 de junio 2005 de 10:00 a 11:00. Entrevista realizada en dependencias de la SUBDERE, Santiago de Chile.
- Vidaurre, Gerardo (2005), entrevista realizada a representante del presupuesto participativo de la comuna de Illapel. Entrevista realizada el día 10 de julio de 2005 en dependencias de la municipalidad de Illapel.