

# **Democracia y participación ciudadana en Chile: factores y condicionantes para una gestión municipal participativa**

**Egon Montecinos,  
Patricio Contreras y  
Verónica Fuentes**

### **Egon Montecinos**

Trabajador Social, Magíster en Ciencias Sociales, Doctor en Investigación en Ciencias Sociales mención Ciencia Política. Director del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas y Director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile. Fue profesor investigador del Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Los Lagos, vicerrector de planificación y desarrollo, y de investigación y postgrado en la misma casa de estudios. Ha realizado estancias posdoctorales en la Universidad Internacional de Florida (Miami); en el Instituto de Administración Pública y Servicios Comunitarios y en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona (España); en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín (Colombia). Ha realizado proyectos de investigación y publicaciones científicas en materia de participación ciudadana, descentralización y desarrollo regional. Entre los años 2014 y 2017 fue intendente regional en la región de Los Ríos en Chile.

### **Patricio Contreras**

Estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales en Estudios Territoriales. Magíster en Gerencia Social, Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, Administrador Público. Docente del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas e Investigador del Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial de la Universidad Austral de Chile.

### **Verónica Fuentes**

Doctora en Estudios del Desarrollo. Académica del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas e Investigadora del Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial de la Universidad Austral de Chile. Su trayectoria ha estado vinculada a temáticas sobre género, pueblos originarios y desarrollo, así como también a políticas públicas y enfoque territorial y de participación.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: [egon.montecinos@gmail.com](mailto:egon.montecinos@gmail.com)

[patricio.contreras01@uach.cl](mailto:patricio.contreras01@uach.cl)

[veronica.fuentes@uach.cl](mailto:veronica.fuentes@uach.cl)

## **Democracia y participación ciudadana en Chile: factores y condicionantes para una gestión municipal participativa**

*El artículo describe y analiza las experiencias de participación ciudadana desarrolladas de manera sistemática y sostenida por cuatro (4) municipalidades de Chile. El objetivo de este trabajo es identificar el contexto y las condiciones bajo las cuales estas experiencias de participación ciudadana han logrado perdurar, incidir en la planificación municipal y configurar un modelo de gestión municipal participativa, inspirado en los principios de gobernanza y democracia participativa. Para realizar dicho análisis se utiliza el enfoque de la gobernanza democrática y la literatura de participación ciudadana sobre factores que inciden en su desarrollo. Los principales resultados que arroja este estudio es que dicha situación se daría en la medida que los mecanismos de participación ciudadana superan la voluntad política como condicionante fundamental para su desarrollo, logran empoderar a la sociedad civil organizada y articularse en un marco de políticas de participación ciudadana en el municipio. Los mecanismos de participación ciudadana detonantes de procesos de gestión municipal participativa serían predominantemente informales y previos a la Ley N° 20.500, pero efectivos para resolver los problemas que en esos espacios demandan los ciudadanos.*

**Palabras clave:** Participación Ciudadana; Municipalidades; Democracia; Presupuesto Participativo; Gobierno Municipal; Administración Municipal; Estudio de Casos; Chile

### **Democracy and Citizenship Participation in Chile: Factors and Conditions for Participatory Municipal Management**

*The article describes and analyzes the experiences of citizen participation developed in a systematical and sustained manner by four municipalities in Chile. The objective of this work is to identify the context and conditions under which this citizen participation experiences have managed to endure, influenced municipal planning and set up a model of participatory municipal management, inspired by the principles of participatory governance and democracy. The democratic governance approach and the citizen participation literature on factors that influence its development are used for this analysis. As main result of this study, such a situation would occur to the extent that the mechanisms of citizen participation overcome political will as a fundamental condition for its development, they manage to empower organized civil society and articulate themselves in a framework of citizen participation policies in the municipality. The mechanisms of citizen*

Recibido: 29-12-2019 y 29-05-2020 (segunda versión). Aceptado: 02-06-2020.

*participation that trigger processes of participatory municipal management processes would be mostly informal and prior to the Law N° 20.500, but effective in solving the problems that citizens demand in these spaces.*

**Key words:** Citizen Participation; Municipalities; Democracy; Participatory Budget; Municipal Government; Municipal Administration; Case Analysis; Chile

## **Introducción**

La participación ciudadana en la gestión municipal ha sido un tema periférico de la política chilena desde el retorno a la democracia. Nunca ha ocupado un lugar central en las propuestas de candidatos presidenciales, y menos aún ha sido protagonista en la agenda de algún gobierno desde el retorno a la democracia. Su evolución desde 1990 a la fecha ha sido gradual y se pueden distinguir varias etapas. Desde la democratización de las municipalidades, pasando por las innovaciones democráticas a nivel municipal a comienzos del 2000, hasta la promulgación de la Ley N° 20.500 en febrero del año 2011<sup>1</sup>. En esta evolución, la sociedad civil y sus organizaciones han tenido una importancia relativa y los municipios han estado a expensas de voluntarismos presidenciales que promueven la participación, pero no le otorgan la categoría de derecho político que la pueda vincular con recursos y políticas públicas.

No obstante, a principios del 2000 y con la aparición de las primeras innovaciones participativas a escala municipal, se comienzan a demostrar las virtudes de incorporar a la ciudadanía en la gestión municipal y comienzan a ser promovidas como buenas prácticas, especialmente por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)<sup>2</sup>. A partir de esa fecha, la sociedad civil -especialmente los dirigentes sociales- asumen un mayor protagonismo y comienzan a demandar reconocimiento legal de la participación ciudadana. Esta demanda se consagra con la promulgación de la Ley N° 20.500 en el año 2011. Antes de esta norma legal se identificaron alrededor de más de 40 experiencias de presupuesto participativo en todo el país, tres (3) consultas ciudadanas en municipios de la región metropolitana y algunas otras experiencias aisladas de planificación participativa a escala local (Montecinos, 2006 y 2014; Marín y Mlynarz, 2012; SUBDERE, 2016; Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017).

En paralelo a este avance y por más de 10 años, un reducido número de municipios entre los que se puede mencionar a La Serena,

Quillota, San Antonio y San Pedro de la Paz han logrado sostener al menos un mecanismo de participación ciudadana (para el caso de este trabajo se hará referencia al presupuesto participativo) que han permeado la gestión y la planificación municipal, logrando configurar algunos aspectos asociados a un modelo de gestión municipal participativa. Basado en estos casos<sup>3</sup>, el estudio intenta responder a las siguientes preguntas: ¿Qué características adoptan los mecanismos de participación ciudadana en estos municipios? ¿Cómo se relacionan los mecanismos de participación ciudadana con la planificación y gestión municipal? ¿Qué incidencia ha tenido la Ley N° 20.500 en la configuración de un modelo de gestión municipal participativa? El enfoque teórico que se usa para responder a estas preguntas es el de la gobernanza democrática y participativa, y se hace referencia a la literatura de las condicionantes de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se realiza una contextualización de la participación ciudadana en la gestión municipal en Chile, distinguiendo tres etapas. En la segunda se revisa la perspectiva de gobernanza democrática, haciendo especial referencia a los factores que son determinantes en los mecanismos de participación ciudadana. La tercera parte describe y caracteriza los mecanismos de participación ciudadana y su relación con la gestión municipal en los casos seleccionados. Finaliza esta sección con una caracterización de los aspectos comunes encontrados y que configuran la propuesta conceptual de gestión municipal participativa planteada. Se cierra el documento con algunas conclusiones.

## **1. Contexto de la participación ciudadana en la gestión municipal en Chile**

El estado actual de la participación ciudadana en la gestión municipal ha sido producto de una trayectoria que comienza con la recuperación de la democracia, a comienzos de 1990, y sobre la cual se pueden distinguir a lo menos tres (3) etapas.

### ***Etapa 1: Recuperación de la democracia hasta el 2000***

Este periodo de rediseño institucional, que comenzó con la democratización de la elección de alcaldes y la participación ciudadana en la gestión municipal, se concentró en garantizar un piso mínimo de acceso de información a los ciudadanos junto con el acceso y

**El primer esfuerzo de modernización produce la instalación de los cimientos de un modelo de gestión municipal inspirado en ideas del "gerencialismo", cuyos contenidos fundamentales promovían una participación informativa, consultiva, escasamente vinculante y sin mucho protagonismo de dirigentes sociales.**

cobertura a los servicios públicos. Entrado el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000) se produce el primer esfuerzo de modernización de la gestión municipal a través del programa de fortalecimiento de la gestión institucional y municipal (PROFIM). Se produce la instalación de los cimientos de un modelo de gestión municipal inspirado en ideas del "gerencialismo", cuyos contenidos fundamentales promovían una participación informativa, consultiva, escasamente vinculante y sin mucho protagonismo de dirigentes sociales (Montecinos, 2007). El objetivo esencial de esta etapa era configurar un diseño institucional que permitiera un mínimo de calidad en la provisión de los servicios públicos; como consecuencia, los espacios de participación fueron eminentemente informativos y escasamente consultivos.

### ***Etapa 2: Expansión de innovaciones participativas en la gestión municipal***

Esta etapa se puede ubicar entre el año 2000 y la promulgación de la Ley N° 20.500 en el año 2011 y se puede caracterizar como "expansión de las iniciativas de participación ciudadana en la gestión municipal". ¿Por qué a partir del año 2000? Porque es entonces cuando aparecen las primeras innovaciones participativas de carácter sustantivo y que tienen un mayor impacto en la ciudadanía. Las innovaciones a las cuales se hace referencia son los presupuestos participativos en municipios como Cerro Navia, Buin, San Joaquín, Lautaro, Servicio de Salud Talcahuano, entre otros. En este periodo (2000-2011) hubo más de 40 experiencias de presupuesto participativo en distintos municipios del país con variados resultados: en municipios pequeños como Negrete; Metropolitanos como Peñalolén; de centro izquierda (Lautaro, Purranque, Lanco); de centro derecha (Río Negro, Villa Alemana). Además de aparecer procesos de participación en municipios, surgen iniciativas en las áreas de salud, obras públicas, etc.

La participación ciudadana se comenzó a promover como una "buena práctica" en la gestión municipal, especialmente por la SUBDERE, y poco a poco se hizo más visible a través de premios y reconocimientos a alcaldes. Esto generó que los dirigentes sociales vinculados a estos procesos comenzaran a jugar un activo rol para que dichos mecanismos alcancen cierto grado de institucionalización. Fue en este periodo donde se comenzó a hablar de una ley de participación ciudadana, que permitiera pasar de la voluntad política

**En esta etapa se observa un rol mucho más dinámico de la sociedad civil organizada, demandando mayor protagonismo y necesidad de contrapeso a la figura de la burocracia municipal representada por el Alcalde.**

de alcaldes para promover estos espacios a contar con un rol más activo de la sociedad civil, no tan solo en una etapa informativa sino vinculante en las políticas públicas locales y sectoriales. De esta manera, se comienza a gestar una mayor demanda de participación ciudadana, para que se constituya en un derecho de la ciudadanía. Al modelo predominante de gestión inspirado en ideas de la Nueva Gerencia Pública, se comienzan a incorporar aspectos de Gobernanza Democrática. Es la etapa en la que se consolida la idea de que además de prestar servicios públicos eficaces, eficientes y de calidad, hay que hacerlo en contextos de legitimidad democrática.

Esta etapa se cierra con la promulgación de Ley N° 20.500 en febrero del año 2011. Instrumento legal indicativo, que no es vinculante y no garantiza la participación ciudadana como un derecho político en los asuntos públicos, con altas barreras de entrada para implementar mecanismos de participación ciudadana y que refuerza la voluntad política de los alcaldes para llevarlos a cabo. El estudio y sistematización de algunos casos de participación ciudadana a escala municipal, demuestra que para que se profundice no basta contar con un instrumento legal, sino que son fundamentales factores territoriales (asociados a trayectorias previas, conflictos y territorios pro participación) para explicar el surgimiento y sostenibilidad de dichas iniciativas (Montecinos, 2014; Marín y Mlynarz, 2012; Consejo Nacional para la Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017).

### ***Etapa 3: Participación ciudadana vinculante en la gestión municipal: 2012 a la actualidad***

En esta etapa se observa un rol mucho más dinámico de la sociedad civil organizada, demandando mayor protagonismo y necesidad de contrapeso a la figura de la burocracia municipal representada por el Alcalde. Este rol lo juegan principalmente los integrantes de los nacientes Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) que contempló la Ley N° 20.500. Especialmente cuestionando las escasas atribuciones que este instrumento legal les entregaba, en contraposición al innegable poder que le confiere al alcalde para darle vida a las iniciativas y mecanismos de participación ciudadana que contempla la ley. Fue así como en paralelo a la conformación de los COSOC en cada una de las comunas, se fueron organizando Asociaciones Regionales de COSOC (en algunas regiones del país) y también asociaciones de carácter nacional, para ir demandando modificaciones a la ley para

que entregue un carácter más vinculante a la participación ciudadana a nivel municipal y mayores funciones a la sociedad civil organizada.

La motivación principal es modificar la ley de participación ciudadana y hacerla vinculante a determinados procesos e instrumentos de la gestión pública. Por mencionar algunas razones se plantea la necesidad de participar en la definición de recursos públicos, o que exista menos barrera de entrada para hacer uso de los instrumentos de participación por parte de los municipios, pero también de los ciudadanos. Cabe señalar que en esta etapa no se ha evidenciado un aumento cuantitativo de iniciativas innovadoras de participación ciudadana como, por ejemplo, los presupuestos participativos. Más bien ha sido oscilante, algunos municipios han dejado de implementar el presupuesto participativo por cambio de alcalde, o por falta de recursos municipales, no existiendo presión de la sociedad civil para su reactivación. Lo que se ha observado es el caso de municipios que han mantenido la iniciativa por más de 10 años y que han logrado vincular la participación ciudadana con otros instrumentos de planificación o relacionarla con la gestión municipal, como es el caso de los municipios que se analizan en este artículo (Quillota, San Antonio, San Pedro de la Paz y La Serena).

## **2. Gobernanza democrática y factores determinantes de la participación ciudadana**

Desde mediados de los 90 la discusión sobre modelos de gobernanación ha arremetido fuertemente para tratar de explicar entre otras cosas, cómo conciliar eficiencia con legitimidad democrática del actuar público (Prats, 2003: 245; Aguilar, 2004: 2, 2006: 5 y 2016: 30). Estos nuevos modos de gobernanación que se reconocen crecientemente como “gobernanza” no significan anulación, sino modulación y reequilibrio de los modelos burocráticos tradicionales y del predominante de gerencia pública<sup>4</sup>. Es así como uno de los aspectos potencialmente conflictivos es la relación entre democracia y gobernanza, ya que plantea una forma diferente de relación entre la institucionalidad pública y la ciudadanía que supera la participación pasiva o consultiva, tradicional en los modelos de gestión pública en América Latina (Aguilar, 2016: 22).

La gobernanza democrática sugiere que los cambios que afectan a las instituciones públicas no se solucionan con cambios en la dimensión operativa del Estado, sino con una transformación que afecta a la relación sustantiva entre el Estado y la sociedad civil y que

comienza con las instituciones políticas del espacio local (Blanco y Gomá, 2002: 13). La importancia de este enfoque es que la discusión de la articulación de actores de la gobernanza la lleva al espacio local, recuperando el rol político que les corresponde jugar tanto a los actores institucionales como a los actores políticos frente a la ampliación de las agendas locales provocada por el nuevo entorno altamente abierto y globalizado (Brugué, Gomá y Subirats, 2002: 30 y 2005: 8; Font, 2001: 14; Blanco y Gomá, 2003: 48; Pinillos y Signorelli, 2014: 45).

Esta perspectiva, además de recuperar el rol político de los espacios locales, enfatiza en 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, así como una crisis de los fundamentos mismos de la legitimidad democrática de los Estados (Subirats, 2001: 33; Brugué ...[et al], 2002: 10; Blanco y Gomá, 2002: 14). Frente a esta situación va tomando forma una propuesta teórica de un modelo de gobierno local altamente comprometido con los valores de la ciudadanía social, pero crítico de los componentes burocráticos del esquema tradicional. Ante este complejo escenario, las democracias comienzan a ser cuestionadas en un nuevo contexto cultural marcado por el predominio de nuevos valores postmaterialistas (Inglehart, 1999) en la que los individuos se muestran cada vez menos dispuestos a desempeñar papeles pasivos, y por el contrario reivindican un papel más activo y protagónico en los procesos políticos (Blanco y Gomá, 2003: 25).

Esta idea intenta ir más allá de 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 o de multinivel, más allá de los intentos de reconstrucción de capacidades nacionales estatales de gobierno (Blanco y Gomá, 2002: 7). De acuerdo con Cabrero y Carrera Hernández (2008) se ha generado una "revolución silenciosa" de los gobiernos locales, lo cual ha hecho expandir y profundizar la agenda de las políticas públicas a escala local. En este proceso los gobiernos locales se han visto forzados a innovar en materia de gestión democrática, a generar consensos con la sociedad civil y vigorizar el capital social y a construir redes de actores (Cabrero y Carrera Hernández, 2008). De esta manera, de la mano de la ampliación de las agendas locales en materia de políticas públicas y de la asunción de nuevos roles estratégicos, los espacios locales tienden a la politización de sus instituciones, lo cual pone a los municipios en un proceso de

**Aparece la idea de que la gestión municipal realizada por los actores políticos, burocráticos, junto a la ciudadanía se potencian más y toman mayor fuerza en territorios donde la participación y la gestión se complementan y cobran relevancia a la hora de tomar un gran acuerdo que otorgue dirección ciudadana al desarrollo del espacio local.**

superación de los tradicionales roles operativos, tanto del modelo burocrático tradicional como de las versiones gerencialistas recientes (Montecinos, 2007: 321). En este contexto, aparece la idea de que la gestión municipal realizada por los actores políticos, burocráticos, junto a la ciudadanía se potencian más y toman mayor fuerza en territorios donde la participación y la gestión se complementan y cobran relevancia a la hora de tomar un gran acuerdo que otorgue dirección ciudadana al desarrollo del espacio local (Pinillos y Signorelli, 2014; Gutiérrez, Hincapié y Villa, 2016; Delamaza y Thayer, 2016; Montecinos, 2014). Esta dimensión tendría una íntima relación con la formación de un proceso participativo que nace desde el espacio local que lideran las municipalidades, pero en interacción con los ciudadanos, en el cual el territorio y su población ya no son un receptor pasivo de políticas, estrategias y proyectos del nivel central.

Es decir, no basta que los espacios de participación generados para ello sean consultivos, sino que deben apuntar a ser decisorios y garantes de un cambio mayor en la forma de relación entre el gobierno local y la sociedad civil. El ciudadano entonces no es solo receptor de participación sino garante de estos espacios, frente a la voluntad o decisión del gobernante por abrirlos, suprimirlos o restringirlos. La participación ciudadana desde este enfoque se entiende como el proceso donde los ciudadanos asumen un rol más activo en los asuntos públicos (a diferencia de la democracia representativa), fundamentalmente incidiendo en la formulación, planificación y control de las políticas públicas (Schneider y Welp, 2015: 18). En la democracia participativa se entiende por participar a “la deliberación conjunta de las políticas públicas a través de dinámicas gubernamentales abiertas y voluntarias, donde el ciudadano común tiene autoridad para crear demandas nuevas para el gobierno y que estas sean realizadas tras procesos de negociación” (Viejo, Martí-Costa y Parés, 2009: 45). Algunos autores sostienen que el principal objetivo de la democracia participativa es corregir las principales debilidades político/institucionales en relación con los ciudadanos que se observan en las democracias representativas (Pressacco y Rivera, 2015: 14). Esta valoración de la participación ciudadana en la gestión municipal hace imperativo pensar en modelos de gestión que pongan atención de manera sustantiva sobre cómo mejorar la relación entre las instituciones representativas y los ciudadanos. De esta tensión teórica surge la pregunta: ¿cuáles son los contextos y condiciones que facilitan la configuración de una gestión municipal participativa?

### **Factores y condiciones que influyen en la implementación de mecanismos de participación ciudadana**

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

#### *Factores sociales*

De acuerdo con la literatura, los factores sociales que influyen en los procesos de participación ciudadana se refieren al tamaño de la ciudad, el nivel de desarrollo económico de la población, el sentido de pertenencia y el comportamiento de la élite frente a los procesos de participación ciudadana. Por ejemplo, para Stewart (2007) y Speer (2012) el tamaño y los niveles de la jurisdicción es una posible causa de las diferencias en la eficacia de la gobernanza participativa entre los países, así como entre las regiones dentro de los países. Similares conclusiones ofrecen en sus trabajos de los presupuestos participativos en América Latina, Goldfrank (2006) y Cabannes (2004), quienes plantean que cuando los procesos de participación se dan en espacios pequeños, la acción colectiva tiende a ser más activa.

Relacionado con este punto están los planteamientos que indican que el sentido de comunidad tiene un efecto directo e indirecto sobre la participación (Julian, Reisch, Carrick y Katrenich, 2007). Maleki y Bots (2013) señalan que, aunque el concepto de la participación pública es atractivo y prometedor para los ciudadanos, la posibilidad y la calidad de su aplicación son sensibles al contexto, en particular a los factores culturales del territorio, por ejemplo, si son proclives a la participación ciudadana por historias previas de participación o por el contrario, son proclives a prácticas clientelares de cacicazgos locales. Por ejemplo, Davidson y Elstub (2013) y Dougherty y Easton (2011) destacan que la disposición de la élite política (voluntad política) incide en la participación, particularmente, porque en algunos casos donde los líderes son escépticos con una mayor participación

**Los factores institucionales que contribuyen al éxito o al fracaso de la participación son aquellos que en gran medida dependen de las autoridades políticas y los funcionarios públicos.**

de los ciudadanos pueden ofrecer obstáculos a su implementación, por el contrario, cuando se abren espacios se facilita el alcance de la deliberación pública y limita el poder de representación institucional.

#### *Factores político/institucionales*

Por otra parte, los factores institucionales que contribuyen al éxito o al fracaso de la participación son aquellos que en gran medida dependen de las autoridades políticas y los funcionarios públicos. Para Maleki y Bots (2013), si los sistemas políticos y jurídicos de un país no proporcionan algún nivel mínimo de democracia, el enfoque participativo no puede ser puesto en práctica (Arnstein, 1969). En este sentido, de la mano de un mínimo de reglas del juego pro participación se deben garantizar recursos por parte de los gobiernos para implementar el proceso participativo. Por ejemplo, en casos donde la ciudadanía prioriza o decide proyectos para su comunidad, los gobiernos deben tener suficiente capacidad administrativa, pero especialmente se debe contar con los recursos para financiar y ejecutar dichos proyectos (Speer, 2012). Asimismo, si no se dispone de información de calidad tanto de forma como de fondo sobre el proceso, incide en el éxito o fracaso del mismo. "Sin información es imposible participar, y si ésta no cumple criterios mínimos de calidad y de accesibilidad, tampoco se puede esperar una participación de verdad" (Checa, Lagos Lira y Cabalín Quijada, 2011: 43).

Finalmente, Lyon (2015) señala que es fundamental la voluntad de la autoridad por compartir el poder y propiciar procesos de participación ciudadana. Para una participación ciudadana eficaz, los gobiernos municipales deben estar dispuestos a escuchar y a ceder poder. Los procesos participativos requieren de una importante capacidad de liderazgo y voluntad por parte de la autoridad política y de sus equipos técnicos y capital humano. Devas y Grant (2003) plantean que la confluencia de ciudadanos consigue con facilidad desbordar el liderazgo local, por lo tanto, se requiere tener buenas relaciones con los funcionarios y concejales para que los espacios de participación no se distorsionen en el camino. Speer (2012) menciona que las capacidades o competencia burocrática para organizar de manera participativa los procesos de gobernanza es determinante en el éxito de la participación. Tanto para Montecinos y Contreras (2019), como para Franklin y Ebdon (2005), funcionarios públicos capacitados y comprometidos con la gobernanza participativa es esencial para el éxito de la participación ciudadana.

**Para el éxito de la participación ciudadana se requiere una ciudadanía activa, con disposición a participar, conocimiento y habilidades cívicas y un grado de articulación de las organizaciones de la sociedad civil con vínculos fuertes y actuación en red.**

### *Factor Sociedad civil*

En un contexto en que predomina la desafección política, el escepticismo e incluso hostilidad hacia la política, Ferreira, Azevedo y Menezes (2012) coinciden en que para el éxito de la participación ciudadana se requiere una ciudadanía activa, con disposición a participar, conocimiento y habilidades cívicas y un grado de articulación de las organizaciones de la sociedad civil con vínculos fuertes y actuación en red. Para Speer (2012) los actores de la sociedad civil deben estar dispuestos y tener la capacidad para contribuir a las tareas del gobierno. En la disposición a participar, también influyen otros factores como la efectividad política, procedimientos democráticos justos, y la confianza que tengan los ciudadanos en el sistema político. Por ejemplo, Guo y Neshkova (2012: 333) tomando como ejemplo los presupuestos participativos, señalan que “la participación más amplia en el presupuesto participativo ha sido limitada debido a la falta de conocimiento de la sociedad civil sobre el proceso”. Montecinos (2014) demuestra que en los casos que podrían denominarse exitosos de presupuesto participativo, la sociedad civil ha jugado un rol relevante caracterizándose por estar empoderada, informada y formulando las reglas del juego junto al gobierno local.

Devas y Grant (2003) señalan que el proceso de participación se facilita cuando las organizaciones de la sociedad civil están articuladas. Para Teorell (2006) el capital social (las redes sociales y las relaciones entre las personas) influyen en los niveles de participación ciudadana. Según Hooghe y Quintelier (2014) mientras más vínculos sociales tenga la persona, es más propenso a participar en los asuntos públicos que aquellas personas que tienen una red social más pequeña. Junto con ello, existe una percepción mayor de éxito cuando se actúa de forma colectiva (Kim y Lauer, 2013).

### **3. Dinámica y factores determinantes de la participación ciudadana en cuatro municipalidades: La Serena, Quillota, San Antonio y San Pedro de la Paz**

Tal como se indicó, estos cuatro municipios se seleccionaron, debido a que son los únicos que llevan durante 10 años consecutivos implementando el mecanismo de presupuesto participativo y han logrado que dichos mecanismos incidan en otros instrumentos de gestión municipal. Asimismo, en Chile han sido permanentemente reconocidos por la SUBDERE como experiencias exitosas en materia de participación ciudadana. La descripción de los casos estará

orientada por cuatro (4) preguntas: ¿Qué características adoptan los mecanismos de participación ciudadana en estos municipios? ¿Cómo se relacionan los mecanismos de participación ciudadana con la planificación y gestión municipal de cada municipalidad? ¿Qué incidencia ha tenido la Ley N° 20.500 en la configuración de un modelo de gestión municipal? y ¿Qué rol ha jugado la sociedad civil en el proceso?

### **Quillota**

El municipio de Quillota está ubicado en la Región de Valparaíso, cuenta con una población aproximada de 85.000 habitantes, el alcalde milita en la democracia cristiana y se encuentra en el cargo desde el año 1992. El municipio de Quillota implementa desde el año 2008 los presupuestos participativos, con un monto promedio a distribuir de \$100.000.000 (125 mil dólares aproximadamente) para 14 territorios de toda la comuna, representando un 0.5% del presupuesto total de la municipalidad. La comunidad propone y elabora los proyectos junto a un trabajo mancomunado con la municipalidad, los cuales son seleccionados mediante votación popular. Como consecuencia, los proyectos más votados son los ejecutados posteriormente por la municipalidad (Municipalidad de Quillota, 2016).

Respecto a si estas iniciativas participativas han influido en otros instrumentos de planificación, se puede señalar que ha ocurrido básicamente en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y en la configuración de un "Modelo de Gestión Municipal" basado en la búsqueda de la felicidad<sup>8</sup>. Este modelo de gestión pone en el centro de su acción la idea de la participación activa de la sociedad civil organizada (adultos mayores, jóvenes y líderes) en la búsqueda de proyectos que promueven la felicidad de la persona humana.

En Quillota nunca ha existido cambio de alcalde, por lo tanto se ha facilitado la continuidad de las iniciativas participativas. El rol del municipio ha sido activo en promover y facilitar permanentemente estas iniciativas en el territorio a través de la oficina de participación social comunitaria, responsable de promover la participación en la comuna. La sociedad civil, a través de sus organizaciones, adopta un rol activo en el diseño del mecanismo, por ejemplo, junto al coordinador territorial (funcionario municipal) conforman las mesas territoriales donde en cada territorio (14 en total) cuentan con un coordinador, quien junto a los actores territoriales coordinan las iniciativas a desarrollar (Municipalidad de Quillota, 2016).

Cada mesa territorial cuenta con financiamiento para sus proyectos y es esta instancia la que formula, postula y rinde financieramente los fondos adjudicados, lo cual requiere tener permanentes procesos de capacitación a dirigentes sociales. La participación ciudadana que se produce en los presupuestos participativos es vinculante con los proyectos que se priorizan y deciden, tanto como en las iniciativas y proyectos que surgen de las mesas y áreas de trabajo que implica el modelo de gestión de Felicidad del Municipio (Mella, 2019).

Respecto de la Ley N° 20.500 y cómo ha impactado en las iniciativas participativas, en cierto modo se vislumbra que la ha favorecido propiciando el incremento del número de organizaciones (juntas de vecinos y organizaciones funcionales), ya que a partir de la nueva legislación se ha provocado este efecto. Pero claramente no ha sido determinante en el desarrollo del modelo denominado de “gestión de la felicidad”, ni en el desarrollo del presupuesto participativo del municipio. Ello se debe a que antes de la entrada en vigencia de la ley, ya se había impulsado el modelo de gestión y el presupuesto participativo y se habían creado consejos consultivos en distintas áreas y con diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales con presencia en el territorio (Mella, 2019).

### **San Antonio**

El municipio de San Antonio se ubica en la Región de Valparaíso cuenta con una población de 91.350 habitantes, su alcalde milita en el partido radical y ejerce el cargo desde el año 2004. El monto destinado al presupuesto participativo en promedio es de 500 millones de pesos anualmente (625 mil dólares, aproximadamente), representando un 2.5% del presupuesto total de la municipalidad. Dicho mecanismo de participación ciudadana lleva implementándose desde el año 2006 en la comuna. Se aplica en territorios (10 urbanos y 10 rurales) donde se realizan diagnósticos participativos y en esa instancia los vecinos deciden qué iniciativas presentar a la papeleta de votación. Cada proyecto debe involucrar un mínimo de 60 personas en zonas urbanas, los cuales se priorizan en su respectiva asamblea, luego de ello se evalúan técnicamente, y posteriormente cada territorio elige las iniciativas a través de votaciones (voto ciudadano, infantil y estudiantil). Se asegura que todos los territorios presenten iniciativas. Cada territorio cuenta con un número de habitantes similar y se distribuye igual monto para cada uno (Municipalidad de San Antonio, 2019).

En relación con si estas iniciativas participativas han influido en otros instrumentos de planificación, la experiencia ha sido positiva y se destaca en este caso que nació como requerimiento de la propia comunidad. En el año 2013 los ciudadanos solicitaron fortalecer la participación ciudadana, aspecto que quedó consignado en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) de la municipalidad. Desde el año 2015 la Dirección de Gestión Social se encarga de la política de participación a nivel comunal, y como una forma de fortalecer su liderazgo burocrático se creó la estructura de planta en la municipalidad y la Dirección de Participación Ciudadana (Claudia Roblero, Encargada de Gestión Social de la Municipalidad de San Antonio, entrevista personal de Verónica Fuentes, 27 de febrero de 2019).

Los presupuestos participativos están muy asociados a la figura del alcalde, por su elevado compromiso y convicción por impulsarlos desde que conoció la experiencia municipal en esta materia en Brasil. A pesar de esta intensa asociación se han hecho esfuerzos buscando que la participación ciudadana se posicione estratégicamente en la gestión municipal y en la sociedad civil. Es por ello que se ha involucrado a diferentes actores y estamentos de la municipalidad, logrando incorporar la participación ciudadana como un eje estratégico en el PLADECO y al interior de la estructura burocrática de la municipalidad.

Respecto al rol que ha jugado el municipio en la implementación de este mecanismo ha sido activo, pero en un rol de facilitador. La sociedad civil organizada levanta las iniciativas y el municipio propone los temas que visualiza más importantes a partir de los diagnósticos previos que se identifican con la comunidad. Por ejemplo, posterior al terremoto de 2010, el tema que propuso el municipio fue el de la reconstrucción, lo cual fue ampliamente respaldado por la comunidad; asimismo ha motivado la discusión sobre temas sensibles a la gestión municipal, como el medio ambiente, infancia, entre otros (Claudia Roblero, Encargada de Gestión Social de la Municipalidad de San Antonio, entrevista personal de Verónica Fuentes, 27 de febrero de 2019).

La sociedad civil organizada tiene un rol activo desde la preparación de las reglas del juego hasta el proceso de fiscalización de la ejecución de los proyectos seleccionados. Por ejemplo, existe el "consejo de delegados" que representa cada una de las iniciativas. Este consejo tiene la misión de validar los votos emitidos (cédula de voto) y luego controlan la ejecución de las iniciativas. Asimismo,

**El presupuesto participativo ha servido como detonante de un estilo de apertura y democracia con la comunidad que ha permeado a otros instrumentos de gestión municipal.**

se promueve la asociatividad mixta entre Juntas de Vecinos con Organizaciones Funcionales o Temáticas (Municipalidad de San Antonio, 2019).

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

### ***San Pedro de la Paz***

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

En el caso de este municipio, se ha provocado una incidencia sustantiva de la participación ciudadana en la gestión municipal. El presupuesto participativo ha servido como detonante de un estilo de apertura y democracia con la comunidad que ha permeado a otros instrumentos de gestión municipal. Por ejemplo, se ha incorporado como política de acción en casi todos los instrumentos de planificación como el PLADECO, el plan de desarrollo deportivo, plan de turismo, política local de infancia, plan regulador comunal y en un proceso interno del municipio que es el plan de mejoras institucionales impulsada por la SUBDERE. En un nivel de participación con menos intensidad se ha provocado incidencia en el consejo de seguridad pública, que a diferencia de otros municipios posee alta composición ciudadana. Como se puede apreciar, en este municipio

existen diferentes acciones, mecanismos y herramientas que incorporan la participación ciudadana en la gestión municipal, siendo reconocido como un municipio donde se desarrolla un conjunto de acciones que lo hacen reconocedor como Gestión Municipal Participativa (Quezada, 2014).

El liderazgo del alcalde junto con el liderazgo de los equipos técnicos ha sido fundamental para alcanzar una consolidación institucional de este estilo de gestión. La capacidad profesional demostrada por el equipo técnico sobresale de los demás municipios, en el entendido que han sido capaces de sistematizar su experiencia e ir incorporando de manera permanente acciones de mejora a su sistema de gestión participativo. En 10 años de ejercicio, han capacitado de manera permanente a dirigentes sociales y líderes locales. El alto compromiso que muestran los líderes sociales con este mecanismo, hace presumir que de existir un cambio de alcalde, la iniciativa permanecerá, o al menos se hará un poco complejo suprimirla o modificarla sustantivamente (Quezada, 2019).

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

### **La Serena**

El municipio de La Serena se ubica en la región de Coquimbo, cuenta con una población de 205.000 habitantes, el Alcalde pertenece al partido radical y lleva ejerciendo el cargo desde el año 2012. El municipio somete a decisión ciudadana en el presupuesto participativo un promedio de 400 millones de pesos por versión (500 mil dólares), representando aproximadamente un 1.2% del presupuesto total de la municipalidad. Comenzó a implementarse desde el año 2007 y es el único de los cuatro (4) municipios en donde hubo cambio de alcalde y el presupuesto participativo siguió funcionando por solicitud expresa de la sociedad civil. Antes del cambio de alcalde ya se había avanzado en la incorporación de este mecanismo en la gestión municipal, ya que de acuerdo al Decreto Alcaldicio N° 2136 del 12-06-2010 (el cual sigue vigente) se modificó la ordenanza de

**Este modelo de gestión se diferencia de otros, porque las municipalidades incluyen en su acción la gestión del territorio y de la calidad democrática como elementos indispensables en el diagnóstico y la mejora de las prácticas municipales.**

participación ciudadana y el presupuesto participativo se incorporó a la gestión municipal. Las principales funciones que se le asigna son decidir recursos municipales a través de la realización de asambleas vecinales en las cuales los vecinos diagnostican, deliberan, acuerdan las prioridades de su territorio, y priorizan iniciativas ciudadanas. La comunidad junto al municipio formula proyectos y se define su factibilidad. Luego son sometidos a votación y se ejecutan los proyectos ganadores (Municipalidad de La Serena, 2019).

La Municipalidad de La Serena ha ido incorporando de manera paulatina y sostenida la participación ciudadana a la gestión municipal. Primero como mecanismo aislado (a través del presupuesto participativo), luego incorporando la política de participación ciudadana en el PLADECO, y finalmente desembocando en un modelo de buen gobierno que la incorpora en la gestión de calidad del municipio. Las distintas instancias y mecanismos han ido configurando un modelo de gestión que se ha consolidado con la idea de “Buen Gobierno Municipal”. Este modelo de gestión se diferencia de otros, porque las municipalidades incluyen en su acción la gestión del territorio y de la calidad democrática como elementos indispensables en el diagnóstico y la mejora de las prácticas municipales.

El año 2016 en la ciudad de Manizales, Colombia, el municipio de La Serena recibió el premio que distingue su gestión de calidad, posicionándola como la primera municipalidad de América Latina que obtiene un reconocimiento a la gestión basada en el Buen Gobierno y la Calidad Democrática por parte de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (Millaray Carrasco, Encargada de la Unidad de Calidad de la Municipalidad de La Serena, entrevista personal de Verónica Fuentes, 22 de enero de 2019).

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

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

### **Síntesis**

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

### *Factores políticos e institucionales*

El más clave y decisorio de los factores sigue siendo la voluntad política del gobernante, asociada a convicciones democráticas y no a adscripciones ideológicas y/o cambio de alcaldes. Convicción democrática que significa que independientemente del partido político en el cual milita un alcalde, se promueven e implementan los mecanismos de participación ciudadana que implican ceder poder de decisión a la comunidad. Los marcos institucionales pro participación, como el caso de la Ley N° 20.500 tal como lo demuestran los casos analizados son influyentes, pero no determinantes en la dinámica de participación observada y en la configuración de modelos de gestión participativa.

Este marco legal ha servido como instrumento regulador y orientador para municipios que no cuentan con iniciativas ni mecanismos de participación ciudadana, siendo usado como nivelador de elementos mínimos, como el establecimiento de una ordenanza de participación ciudadana o la regulación del funcionamiento de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC). No obstante, para aquellos municipios que han avanzado desde antes de la promulgación de la ley, no aporta elementos sustantivos ni determinantes. Por ejemplo, para el caso de la municipalidad de Quillota, el municipio ha realizado diversos intentos para constituir el COSOC, pero no ha logrado motivar a los dirigentes sociales para que pueda concretarse. El motivo

es que los dirigentes de la sociedad civil indican que el municipio cuenta con dispositivos y mecanismos de participación ciudadana que son mucho más vinculantes y de utilidad que los COSOC, los cuales a su juicio no tienen funciones muy relevantes o sustantivas.

El COSOC, es uno de los principales espacios de participación ciudadana con carácter de obligatorio que contempla la ley y que los municipios deben cumplir. Debe estar compuesto por diferentes estamentos, como gremios, representantes del sector comercio, organizaciones territoriales, funcionales, etc. Su principal función es asesorar al alcalde en materias como el plan de desarrollo comunal, cambio de nombre de calles, entre otros aspectos. Temas que para la mayoría de los dirigentes sociales son considerados menores, irrelevantes o no vinculantes (Consejo Nacional para la Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017). En muchos municipios (sobre todo pequeños y rurales) no se puede constituir el COSOC, no por falta de voluntad política de alcaldes, sino porque en algunos casos no existen organizaciones o instituciones representantes de ciertos sectores, por ejemplo, del sector comercio o gremios.

A pocos años de entrada en vigencia de la ley de participación ciudadana, ya cuenta con innumerables observaciones hechas principalmente por organizaciones de la sociedad civil, que van en la dirección señalada anteriormente (Consejo Nacional para la Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017). Una de las principales es que la ley pueda contemplar mayores atribuciones y competencias para la sociedad civil, como decidir recursos municipales (ya sea transferidos o propios de las municipalidades). Es decir, que la ciudadanía de manera individual o de manera organizada pueda incidir en la decisión sobre recursos fiscales. Asimismo, que el marco legal de participación ciudadana sea más claro y preciso en materia de sanciones, especialmente con aquellos municipios que no cumplen con el espíritu de la ley. En definitiva, que sea una ley más vinculante de la participación con la gestión municipal (que no solo sea indicativa o sugerente), y que reconozca la heterogeneidad de la realidad municipal, especialmente la de aquellos municipios que no pueden cumplir con el mínimo legal requerido para entrar en funcionamiento.

#### *Factores técnicos y de capital humano*

Un aspecto esencial en los cuatro (4) municipios ha sido el liderazgo técnico ejercido por profesionales que han conducido la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, en especial de los

**Pasar de la participación ciudadana como "buena práctica", a una dimensión asociada a resultados en instrumentos de planificación, que sea relevante para la institución y no tan solo para una unidad del municipio, es uno de los aspectos más relevantes que se identifican en estas cuatro experiencias.**

presupuestos participativos. Ha sido esencial la capacitación recibida y la transferencia de conocimientos realizada a los dirigentes sociales que toman parte del proceso. En los cuatro casos analizados llevan más de 10 años implementando iniciativas y mecanismos de participación ciudadana, y no ha existido una rotación importante de esos profesionales. En todos los casos, las reglas del juego sobre cómo se decidirán los recursos dispuestos por el municipio, son consensuados con la comunidad organizada. Asimismo, estas iniciativas han ido permeando a otras áreas de la gestión municipal, como en el caso de Quillota, San Pedro de la Paz o San Antonio, donde en esta última municipalidad el cargo de unidad de Participación Ciudadana pasó a la planta municipal, o el caso más avanzado de San Pedro de la Paz y La Serena que han llegado a configurar un modelo de Buen Gobierno Municipal.

En ambos casos, se da cuenta de un proceso que comenzó con una iniciativa de participación en particular, hasta llegar a permear otras áreas de la gestión municipal, impulsando que la participación ciudadana se transforme en un elemento central en la relación del municipio con la comunidad. Un aspecto común en los cuatro casos es el hecho de que quienes lideran técnicamente estas experiencias al interior de las municipalidades son mujeres profesionales, con alta motivación, proactividad y capacidad de innovación. Su formación es en el área de las ciencias sociales y permanentemente se encuentran recibiendo capacitación en materia de gestión municipal y participación ciudadana y han liderado sostenidamente el proceso.

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

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

### *Factores territoriales y ciudadanía*

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

Independientemente de la variable anterior, en todas las comunas se observa una alta predisposición de las organizaciones sociales a participar en los asuntos públicos municipales, incluyendo recibir capacitación e información permanente respecto a qué es lo que se entiende por un presupuesto participativo y las distintas modalidades de implementación. Esto ha provocado un importante involucramiento no tan solo en la implementación del mecanismo, sino también en la definición de las reglas del juego. En todos los casos el presupuesto participativo goza de esta virtud, por tal razón el momento de la votación y definición de iniciativas a financiar tiene una alta participación de la ciudadanía. Los momentos de la votación son muy importantes, tanto para el municipio como para la ciudadanía; en promedio participan de la votación entre 15 a 20 mil personas en cada una de las municipalidades.

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

El tipo de participación ciudadana que se aprecia en todos los casos supera la etapa de la información y la consulta, y se instala en la decisión sobre proyectos. Es vinculante, ya que la decisión de los

**La sociedad civil organizada ha ido avanzando y posicionándose con un discurso "político y crítico" respecto de lo incidente que debe ser la gestión pública a escala municipal, exigiendo modificaciones y avances en este marco legal.**

proyectos ganadores determina la asignación de recursos municipales. El presupuesto participativo se transforma en un mecanismo pragmático para los ciudadanos, mientras que para el municipio adquiere utilidad social en la medida que permite distribuir y transparentar de manera equitativa los recursos que destinan a ello.

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

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

### **Conclusiones**

Desde la recuperación de la democracia se ha ido avanzando en materia de participación ciudadana en la gestión municipal. Desde no estar en la agenda pública, pasando por ser considerada una buena práctica, hasta contar con una ley que no es vinculante, que no premia a los que promueven participación ciudadana ni castiga a quienes no lo hacen, o evaden el cumplimiento de ella.

A pesar de estas limitaciones institucionales, la sociedad civil organizada ha ido avanzando y posicionándose con un discurso "político y crítico" respecto de lo incidente que debe ser la gestión pública a escala municipal, exigiendo modificaciones y avances en este marco legal.

**En la *Gestión Municipal Participativa*, la participación ciudadana se instala en los principales instrumentos de planificación y pasa a formar parte del sistema de gestión de un municipio.**

En paralelo, algunos municipios como los descritos en este artículo, han provocado avances produciendo modificaciones en las estructuras internas y en la dinámica que adquiere a escala local.

Los aspectos determinantes son la voluntad política asociada a convicciones de los alcaldes por impulsar mecanismos de participación ciudadana. Son el detonante de las iniciativas y los cambios en la gestión municipal. No obstante, la implementación a cargo del liderazgo profesional de los equipos técnicos resulta esencial para lograr un buen diseño y el acoplamiento con otros instrumentos de planificación y dar el salto cualitativo hacia la configuración de una gestión municipal participativa. La sociedad civil juega un rol determinante en cuanto receptor activo de las iniciativas de participación y sostenedor de las mismas. La capacitación recibida y el aprendizaje social sobre la gestión municipal, recursos y funcionamiento del aparato público, son las principales condiciones que han facilitado el empoderamiento de la sociedad civil para que las iniciativas no resulten frágiles a la voluntad política. Esto último no es generalizable, salvo el caso de La Serena, municipio donde se produjo cambio del alcalde que inició el presupuesto participativo y fue la propia sociedad civil a través de sus organizaciones sociales que impidió que el mecanismo se reemplazara o se suprimiera.

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

En definitiva, los factores señalados anteriormente, se pueden catalogar como determinantes para avanzar desde una *gestión municipal con mecanismos de participación ciudadana*, a una *gestión municipal participativa*. En la primera, las experiencias la sostienen básicamente un líder político o técnico sin lograr un debido empoderamiento de la ciudadanía, o las promueve un conjunto de organizaciones pero sin impacto en la gestión integral de la institución. Por otro lado, en la *Gestión Municipal Participativa*, la participación ciudadana supera la acción o impacto que produce un mecanismo en particular, y se instala en los principales instrumentos de planificación y pasa a formar parte del sistema de gestión de un municipio, asociada a instrumentos de planificación, compromisos de gestión, modelos de gestión innovadores.

## **Notas**

(1) La Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, es una Ley promulgada el 4 de febrero de 2011 (publicada el 16 de febrero), cuyo eje central es la participación ciudadana. En ella, es posible encontrar principalmente dos áreas abordadas: a) Asociaciones entre las personas, sobre lo cual la ley establece el marco del derecho, sus límites y el rol del Estado en el apoyo a la asociatividad. b) Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en esta materia modifica la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Señala que el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones. A su vez modifica la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, al establecer un nuevo órgano: los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), perfeccionando así la Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana y finalmente entregando nuevas atribuciones a la Secretaría Municipal respecto de los procesos de constitución de las asociaciones y fundaciones. Para más información visitar el sitio web <http://www.subdere.gov.cl>.

(2) La SUBDERE es el órgano del Gobierno Nacional, encargado de relacionarse con las municipalidades desde donde se impulsan las medidas políticas de gestión municipal.

(3) La metodología utilizada en este estudio fue de corte cualitativo, incluyó la aplicación de entrevista semiestructurada, cuyos tópicos fueron: caracterización de las iniciativas, roles del municipio y sociedad civil, impacto en la planificación local y efectos de Ley N° 20.500 en la planificación participativa municipal. La entrevista fue acompañada con un cuestionario destinado a recoger datos relativos a presupuesto comunal, población y composición del Concejo municipal. La muestra de tipo intencional, incluyó a aquellos/as profesionales responsables de las iniciativas y directamente involucrados/as en ellas.

(4) Cabe señalar que los nuevos modos de gobernar tienden a llamarse de diversas maneras como por ejemplo, gobernanza (Mayntz, 1993), gobierno relacional (Blanco y Gomá, 2002) o en redes de interacción público-privado-civil (Zurbriggen, 2004; Saidón, 1994).

(5) Una idea similar se desarrolla en torno al caso chileno en el libro de Delamaza ...[et al] (2004: 14), *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*.

(6) En cada uno de los casos se realizó análisis documental sobre reglamentos u ordenanzas de los distintos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana. Asimismo se apoyó en entrevistas de profesionales de los municipios, donde los encargados de los procesos fueron quienes facilitaron principalmente esa información (Directora de Desarrollo Comunitario de Municipalidad de San Pedro de la Paz; Asesora Comunitaria

y Alcalde de la Municipalidad de Quillota; Encargada del Departamento de Calidad de Municipalidad de La Serena; Directora de Gestión Social de Municipalidad de San Antonio).

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

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

## Bibliografía

- Aguilar, Luis (2004), "Gobernabilidad/Gobernanza", México, FLACSO. Documento de trabajo preparado para el curso de doctorado de FLACSO-México, promoción 2003-2006.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2016), "Las transformaciones posburocráticas, posgubernamentales y transterritoriales del Estado y del gobierno", en *Sociológica*, Vol. 31 N° 89, pp. 9-43.
- Arnstein, Sherry (1969), "A Ladder of Citizen Participation", en *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35 N° 4, pp. 216-224.
- Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (2002), "Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias", en *Gobiernos locales y redes participativas*, Ismael Blanco y Ricard Gomá (coords.), Barcelona, Editorial Ariel.
- \_\_\_\_\_ (2003), "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 26, junio, pp. 75-100.
- Brugué, Quim; Gomá, Ricard; y Subirats, Joan (2002), "Gobierno y territorio: del Estado a las redes", en *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Joan Subirats (coord.), Barcelona, Diputación de Barcelona, 415 p.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, junio, pp. 5-18.

- Cabannes, Yves (2004), "Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio; documento conceptual", Quito, PGU-ALC, ONU-HABITAT, PNUD.
- Cabrero, E. y Carrera Hernández, A. P. (eds.) (2008), *Innovación local en América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Checa, Laureano; Lagos Lira, Claudia; y Cabalín Quijada, Cristián (2011), "El caso de Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet. Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia", en *Revista Argos*, Vol. 28 N° 55, pp. 13-47.
- Chile. Ley N° 20.500 del 04-02-2011: Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 16 de febrero.
- Conrad, Elisabeth; Cassar, Louis; Christie, Mike; y Fazey, Ioan (2011), "Hearing but not Listening? A Participatory Assessment of Public Participation in Planning", en *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 29 N° 5, pp. 761-782.
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017), "Informe final. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública", Santiago, Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.
- Davidson, Stewart y Elstub, Stephen (2013), "Deliberative and Participatory Democracy in the UK", en *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 16 N° 3, pp. 1-19.
- Delamaza, Gonzalo; Fernández, Margarita; y Navarro, Iván (2004), *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*, Santiago, Programa de Innovación y Ciudadanía.
- Delamaza, Gonzalo y Ochsenius, Carlos (2010), "Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los presupuestos participativos en Chile", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 46, febrero, pp. 213-246.
- Delamaza, Gonzalo y Thayer, Luis (2016), "Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. Un análisis comparado de escalas territoriales en la macrorregión sur de Chile", en *Revista EURE*, Vol. 42 N° 127, pp. 137-158.

- Devas, Nick y Grant, Ursula (2003), "Local Government Decision-Making-Citizen Participation and Local Accountability: some Evidence from Kenya and Uganda", en *Public Administration and Development*, Vol. 23 N° 4, pp. 307-316.
- Dougherty, George y Easton, Jennifer (2011), "Appointed Public Volunteer Boards: Exploring the Basics of Citizen Participation through Boards and Commissions", en *American Review of Public Administration*, Vol. 41 N° 5, pp. 519-541.
- Ferreira, Pedro; Azevedo, Cristina; y Menezes, Isabel (2012), "The Developmental Quality of Participation Experiences: beyond the Rhetoric that 'Participation is Always Good!'", en *Journal of Adolescence*, Vol. 35 N° 3, June, pp. 599-610.
- Font, Joan (2001), *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Franklin, Aimee y Ebdon, Carol (2005), "Are We All Touching the Same Camel? Exploring a Model of Participation in Budgeting", en *American Review of Public Administration*, Vol. 35 N° 2, pp. 168-185.
- Goldfrank, Benjamín (2006), "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, pp. 3-28.
- Guo, Hai, y Neshkova, Milena (2012), "Citizen Input in the Budget Process: When Does It Matter Most?", en *American Review of Public Administration*, Vol. 43 N° 3, pp. 331-346.
- Gutiérrez, León, Alberto; Hincapié, Luis Alberto; y Villa, Gloria María (2016), "Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana", en *Revista EURE*, Vol. 42 N° 125, pp. 205-224.
- Hooghe, Marc y Quintelier, Ellen (2014), "Political Participation in European Countries: the Effect of Authoritarian Rule, Corruption, Lack of Good Governance and Economic Downturn", en *Review Comparative European Politics*, Vol. 12 N° 2, pp. 209-232.
- Inglehart, Ronald (1999), "Globalization and Postmodern Values", en *The Washington Quarterly*, Vol. 23 N° 1, pp. 215-228.
- Julian, David; Reischl, Thomas; Carrick, Richard; y Katrenich, Cathy (2007), "Citizen Participation-Lessons from a Local United Way Planning Process", en *Journal of the American Planning Association*, Vol. 63 N° 3, pp. 345-355.
- Kim, Soojin, y Lauer, Hindy (2013), "Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability", en *Public Performance and Management Review*, Vol. 36 N° 3, pp. 456-471.

- Lyon, Aisling (2015), "Political Decentralization and the Strengthening of Consensual, Participatory Local Democracy in the Republic of Macedonia", en *Review Democratization*, Vol. 22 N° 1, pp. 157-178.
- Maleki, Ammar y Bots, Pieter (2013), "A Framework for Operationalizing the Effect of National Culture on Participatory Policy Analysis", en *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 15 N° 5, pp. 371-394.
- Marín, Tomás y Mlynarz, Danae (2012), "Monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en Chile", Santiago, Ciudad Viva; Santiago Como Vamos; Universidad Diego Portales; Fundación AVINA; Laboratorio Ciudad y Territorio.
- Mayntz, Renate (1993), "Governing Failure and the Problem of Governability. Some Comments on a Theoretical Paradigm", en *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Jan Kooiman (dir.), London, Sage.
- Mella, Luis (2019), "Felicidad como eje de la gestión pública", Conferencia realizada en la Escuela de Formación Ciudadana, organizada por el Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile, 11 de enero, <https://www.facebook.com/CERUACH/videos/en-vivo-alcalde-de-quillota-luis-mella-expone-sobre-la-felicidad-como-eje-de-la-/382866928941404>.
- Montecinos, Egon (2006), "Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, pp. 191-208, <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200011>.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile. ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 16 N° 2, pp. 319-351.
- \_\_\_\_\_ (2014), "Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos, los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay", en *Revista Política y Gobierno*, Vol. 21 N° 2, pp. 349-376.
- Montecinos, Egon y Contreras, Patricio (2019), "Participación ciudadana en la gestión pública: una revisión sobre el estado actual", en *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. 24 N° 86, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29059356004>.
- Municipalidad de La Serena (2019), "Decreto Alcaldicio N° 2136 del 12-06-2010 de modificación ordenanza de participación ciudadana, Municipalidad de La Serena, Región de Coquimbo", La Serena, Municipalidad de La Serena.

- Municipalidad de Quillota (2016), "Bases generales presupuesto participativo", Quillota, Región de Valparaíso. Municipalidad de Quillota.
- Municipalidad de San Antonio (2019), "Reglamento programa presupuesto participativo", San Antonio, Región de Valparaíso. Municipalidad de San Antonio.
- Pagliari, César y Montecinos, Egon (2006), "Presupuestos participativos en Chile: experiencias y aprendizajes", Santiago, Fundación Friedrich Ebert Stiftung; Fundación para la Superación de la Pobreza; Foro Chileno de Presupuestos Participativos; Gobierno de Chile (Manual).
- Pinillos, Cintia y Signorelli, Gisela (2014), "Notas sobre participación y representación en el presupuesto participativo de la ciudad de Rosario, Argentina (2002-2012)", en *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. 19 N° 1, pp. 45-70.
- Prats, Joan (2003), "El concepto y análisis de la gobernabilidad", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Nos. 14-15, pp. 239-269.
- Pressacco, Carlos F. y Rivera, Sebastián (2015), "Democracia, participación y espacio local en Chile", en *Papel Político*, Vol. 20 N° 1, pp. 1-27.
- Quezada, Margarita (2014), *Estilo y gestión participativa de San Pedro de la Paz. La voz de tod@s los sampedrinos y sampedrin@s*, Santiago, RIL Editores.
- \_\_\_\_\_ (2019), "Caso de democracia participativa. El caso del presupuesto participativo en el Municipio de San Pedro de La Paz", Clase ofrecida en el marco del Curso de Formación Ciudadana organizado por el Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral, Valdivia, Chile, 26 de enero.
- Saidón, Osvaldo (1994), *Redes. El lenguaje de los vínculos*, Buenos Aires, Paidós, pp. 294-302.
- Schneider, Cecilia, y Welp, Yanina (2015), "Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 60 N° 224, pp. 15-43.
- Speer, Johanna (2012), "Participatory Governance Reform: a Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?", en *Review World Development*, Vol. 40 N° 12, pp. 2379-2398.
- Stewart, Kennedy (2007), "Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics", en *Public Administration Review*, Vol. 67 N° 6, pp. 1067-1076.
- SUBDERE (2009), *Presupuesto participativo en Chile, un aporte a la construcción de democracia deliberativa*, Santiago, Gobierno de Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Municipalidades.

- \_\_\_\_\_ (2016), *Estudios de casos: participación y construcción de comunidad política*, Santiago, Gobierno de Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Políticas.
- Subirats, Joan (2001), "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas", en *Ciudadanos y decisiones públicas*, Joan Font (coord.), Barcelona, Editorial Ariel.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Democracia, participación y transformación social", en *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 4 N° 12, pp. 104-112.
- Teorell, Jan (2006), "Political Participation and Three Theories of Democracy: a Research Inventory and Agenda", en *European Journal of Political Research*, Vol. 45 N° 5, pp. 787-810.
- Viejo, Raimundo; Martí-Costa, Marc; y Parés, Marc (2009), "La participación ciudadana en la esfera pública: enfoque teórico-normativo y modelos de democracia", en *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Marc Parés (coord.), Barcelona, Editorial Ariel, pp. 29-53.
- Zurbriggen, Cristina (2004), "Redes, actores e instituciones", en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, N° 30, octubre, pp. 167-188.