

# Instituciones Políticas y Participación Social en el Espacio Local<sup>1</sup>

Egon Montecinos Montecinos<sup>2</sup>

## Resumen

En este artículo se analiza, desde el enfoque del nuevo institucionalismo político, la falta de participación social en la gestión municipal en Chile. La hipótesis que se sostiene es que los diseños institucionales subnacionales generan incentivos para que la participación de las

organizaciones sociales en los instrumentos de planificación municipal se aprecie debilitada e instrumentalizada. La conclusión principal es que se produce una relación de dependencia institucional que genera incentivos a los políticos subnacionales, especialmente a los alcaldes, para que la participación social tenga un carácter instrumental y la utilicen cuando se les exige como requisito fundamental para acceder a algún proyecto o financiamiento del gobierno regional o central.

**Palabras Claves:** participación social, nuevo institucionalismo político, gobiernos regionales, municipalidades, incentivos políticos.

## Abstract

The paper analyzes the lack of social participation at Chilean municipal gestion. This, from the focus of new political institutionalism. The hypothesis is that institutional sub-national designs generates incentives that tend to appreciate the participation of social organizations in city planning, as weakened and instrumental. The main conclusion is that there's an institutional dependence relation that generates incentives to sub-national politicians -specially majors- to use social participation with an instrumental character, and to exercise it when it's needed as a fundamental requisite to accede to some project or public funds.

**Keys Words:** social participation, new political intitucionalism, regional government, municipalities, political incentives.

<sup>1</sup> Este artículo es un primer avance del proyecto de investigación titulado "Instituciones Políticas y Participación Social en la Región de Los Lagos" financiado por la Dirección de Investigación de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile.

<sup>2</sup> Profesor investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local -CEDER- de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile. El autor es Trabajador Social, Magíster en Ciencias Sociales y Doctor © en Ciencia Política por FLACSO-MÉXICO. Su dirección es Lord Cochrane #1225, Osorno, Chile. Fono-Fax: (56-64) 333583, E-mail emontecinos@ulagos.cl

## I. Introducción

En Chile, a partir de la década de los noventa y con la llegada de la democracia, la participación social<sup>3</sup> fue planteada como uno de los ejes fundamentales del desarrollo social y democrático del país (D.O.S., 1994: 6). De esta forma, el tema se ha vinculado a los procesos de descentralización, autogestión, democracia y se entiende como un eje central que hace posible incrementar y ampliar las oportunidades de los actores sociales en el proceso de toma de decisiones. Por ello, a partir del año 1992 con la creación de los gobiernos regionales (ley 19.175) y la democratización de las municipalidades (ley 18.695) se establecieron nuevos procedimientos e instancias formales de planificación y participación social en las decisiones públicas regionales y municipales<sup>4</sup>.

No obstante, aún existiendo los mecanismos

de planificación y las instancias formales para que la sociedad organizada tome parte en las decisiones públicas, se aprecia una debilitada participación social en los instrumentos de planificación municipal (Subdere, 2004: 44-46). De ahí que la reflexión en este ensayo se oriente en torno a la pregunta ¿por qué la sociedad organizada no participa activamente en las decisiones públicas municipales?<sup>5</sup>

La falta de participación en general y en la planificación de los organismos públicos en particular, ha suscitado diversas respuestas que van desde aproximaciones históricas, sociológicas y hasta culturales. No obstante, en este trabajo el enfoque teórico para dar respuesta a la pregunta se aleja parcialmente de las explicaciones tradicionales, que ponen énfasis en los valores de la modernización o en los aspectos histórico-culturales, y se apoya en los principales elementos teóricos del nuevo institucionalismo político. Se pone especial hincapié en el diseño institucional subnacional, en su dimensión política y fiscal, a través del análisis de las leyes 19.175 de gobierno regional y ley 18.695 de municipalidades. Se analizan los incentivos, que se producen a partir de la relación municipio-gobierno regional, para que la participación social adquiera un sentido instrumental y no se transforme en una herramienta esencial de los instrumentos de planificación municipal.

En un primer apartado se hace un breve diagnóstico de la problemática de la participación social en Chile. En un segundo

<sup>3</sup> En este ensayo se entiende por participación social a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales (Cunill, 1991). De esta manera participación social también se refiere a la influencia en la toma de decisiones, lo cual denota la capacidad de los individuos y grupos organizados de decidir sobre aquellas cuestiones que les afectan, directa o indirectamente. Esta influencia sería en las distintas etapas de una política pública, como por ejemplo, en la definición y priorización de problemas y necesidades, en el diseño consensuado de soluciones y en el monitoreo del gasto público. En este manuscrito a este tipo de participación también se le denominará participación social sustantiva.

<sup>4</sup> En este artículo se analizará la participación de las organizaciones sociales formales (definidas en la Ley 19.418, juntas de vecinos y organizaciones funcionales) en las instancias formales de decisión municipal. En el nivel municipal, la ley 18.695 reconoce 3 instrumentos de planificación local, el Plan Regulador, el Presupuesto Municipal y el Plan de Desarrollo Comunal también conocido como PLADECO. En este ensayo, el análisis se concentrará en el PLADECO, por ser el instrumento de planificación que en su elaboración debe contener un componente esencialmente participativo.

<sup>5</sup> Esta pregunta tiene sustento empírico en el diagnóstico entregado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del gobierno de Chile en el año 2004. En este diagnóstico la participación de las organizaciones sociales en la planificación municipal y regional se aprecia debilitada.

momento se analiza la perspectiva del nuevo institucionalismo político, desde donde se extraen algunos elementos teóricos para analizar el diseño institucional y los incentivos que estarían debilitando la participación social en la planificación municipal. Finalmente se plantean algunas conclusiones surgidas del análisis.

## **II. Breve diagnóstico y antecedentes sobre la participación social en Chile.**

Antes de la llegada de la democracia y de que se planteara la idea de la participación social como eje fundamental del desarrollo del país, la sociedad chilena fue una sociedad movilizadora, politizada y participativa en todos los niveles de gobierno, nacional y local. No obstante, hasta hace no muchos años ha surgido la pregunta ¿por qué la sociedad chilena no participa en las decisiones públicas específicamente en la planificación local de los municipios?

Esta inquietud surge a raíz de la escasa participación de la sociedad chilena en las decisiones públicas en el nivel local y producto del fuerte abstencionismo electoral existente en los últimos años (Subdere, 2004: 5; PNUD, 1998: 138-139 y Márquez, Sanhueza, et.al, 2004: 26). La respuesta a esta pregunta ha sido analizada desde diversas perspectivas, así encontramos a quienes sostienen que el aburguesamiento de la cultura, ha tendido a destruir y/o en el mejor de los casos, a modificar el ethos asociativo comunitario en un espíritu individualista y competitivo (Moulian, 1997).

En una misma línea, Touraine (1993) señala que estos fenómenos serían producto de los cambios en la manera de vivir en los tiempos modernos y que con la invasión de la cultura de masas

han ocurrido una serie de transformaciones culturales que han hecho perder el sentido comunitario y participativo. De igual modo, Fitoussi y Rosanvallon (1997) señalan que esta escasa participación formaría parte de los múltiples síntomas que las sociedades modernas experimentan como resultado de los efectos desestructurantes de la globalización económica, y de otros efectos más subterráneos que remiten a la destrucción que genera el individualismo contemporáneo.

Desde esta perspectiva, lo que se ha debilitado es aquella noción de participar tal y como lo indica la etimología del término, es decir tomar parte en una situación, un proceso, una decisión, en un acto donde un sujeto se involucra y puede decidir sobre qué y cómo hacer de un problema colectivo una solución pública. Lo que se observa, es más bien un componente instrumental de la participación, es decir, la gente se organiza por objetivos específicos, por problemas o demandas puntuales, como por ejemplo, la seguridad ciudadana, el agua potable, la pavimentación participativa, la obtención de la vivienda, etc (Subdere, 2004: 42). En este tipo de experiencias de carácter instrumental la gente se organiza, pero al resolver el problema, la organización se diluye y desaparece.

Con esto no se plantea que este tipo de situaciones no se constituya en un tipo de participación social, o que esto no sea importante, sino que más bien estas experiencias de participación instrumental, no sustantivas, inevitablemente van soslayando la capacidad de las personas para constituirse en sujetos activos y constructores de una sociedad más democrática. Precisamente este componente “democrático”, fue el objetivo fundamental que

se plantearon los gobiernos de la concertación al recuperar la democracia en los 90 y establecer la participación como eje fundamental de la gestión del Estado, en todos sus niveles, el cual sigue siendo materia de interés para la gestión gubernamental del actual gobierno de la concertación<sup>6</sup> (SUBDERE, 2004: 5).

Sobre este diagnóstico surge la necesidad de indagar nuevas respuestas, y en este caso, profundizar en los aspectos propiamente institucionales y en las reglas del juego generadas en la era democrática que determinan el contexto en el cual se desenvuelve la participación social en el nivel municipal.

### **III- Antecedentes teóricos del “nuevo institucionalismo político” para el análisis de la participación social.**

El estudio de las instituciones ha abierto una agenda importante en las ciencias sociales, fundamentalmente en disciplinas como la sociología, ciencia política y economía (Nohlen, 1993). La relevancia del estudio de las instituciones estriba en que forman parte fundamental de los medios a través de los cuales se puede llegar a comprender, de mejor manera, los sistemas políticos, la democracia, los procesos de participación e interacción

social, así como las prácticas políticas y las reglas que regulan la vida en sociedad (Cavadias, 2001: 14). Dentro del institucionalismo clásico y posteriormente del nuevo institucionalismo, no sólo se concede una particular importancia a las instituciones tradicionales (como los sistemas electorales, el Estado, los partidos políticos y los parlamentos) sino también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran el sistema político y que tienen una influencia en las relaciones sociales, en el comportamiento individual y en la estabilidad o inestabilidad de los gobiernos o del propio sistema político y social.

La tradición institucionalista clásica, llamada también formal y legalista, en la ciencia política tuvo un importante desarrollo y promoción a partir del estudio del Estado como estructura política de tipo legal que encarna el poder político. Los resultados y propuestas de estos estudios tenían un marcado carácter normativo y descriptivo, apegados a una influencia positivista e idealista del “deber ser”, lo cual hizo que muchos aspectos estuvieran desfazados de la realidad<sup>7</sup>.

Por su parte, el llamado “nuevo institucionalismo” se aleja de esa tradición normativa y se plantea estudios más empíricos. De acuerdo con March y Olsen (1989), el nuevo institucionalismo debe ser abordado como una propuesta de ideas alternativas que simplifiquen las sutilezas del saber empírico de un modo teórico útil. Rhodes complementa esta visión señalando que es un enfoque funcional y descriptivo, que concede

<sup>6</sup> La propuesta y los compromisos asumidos por el gobierno en materia de participación social, parten de dos supuestos fundamentales: El primero se refiere a que estamos frente a una crisis de legitimidad y representatividad política y por lo tanto el régimen político se encuentra alejado de los ciudadanos y de sus demandas. Como consecuencia es un deber del Estado, fomentar la participación de la sociedad civil en los aspectos de carácter público que le atañen. Segundo, la participación ciudadana, además de fortalecer la democracia y la gobernabilidad, lleva a la creación de una identidad nacional más auténtica, a partir de la incorporación en el quehacer público, de aquello que identifica a la gente (SEGPRES, 2001).

<sup>7</sup> Este enfoque formal y legal en buena medida se explica por la influencia del derecho y la filosofía política que en la mayoría de las veces se agotaba en el estudio de las constituciones y de los regímenes políticos.

un papel más autónomo al desempeño de las instituciones (Rhodes, 1997).

Goodin señala que en el enfoque neo-institucional, las instituciones proporcionan maneras de actuar por medio de las cuales la conducta humana es modelada y obligada a marchar de una determinada manera (Goodin, 1996). De acuerdo a este planteamiento, la conducta generada por una institución puede afectar el funcionamiento de otros aspectos del sistema político. Así, el sistema electoral, el tipo de Estado y su organización burocrática, juegan un papel fundamental en el funcionamiento del sistema político en general y de algunos aspectos o procesos particulares como la participación social en las decisiones gubernamentales, ya que, las instituciones son reconocidas como variables independientes con efectos específicos sobre diversos aspectos del sistema político (Shugart y Carey, 1992).

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

nuevo institucionalismo en la ciencia política, sería el poder, es decir, aquella capacidad que tiene una persona o un grupo para controlar las acciones y elecciones de los demás, o mejor aún, para lograr los resultados independiente de las acciones o elecciones de los demás (Goodin, 1996).

De acuerdo con esta idea, la existencia y el diseño de algunas instituciones hace que procesos como el de la participación social en la planificación municipal, se vuelvan más fáciles o más complicados. Por ejemplo, contar con un determinado cargo en una institución del Estado, o tener parcialmente bajo control una determinada organización, hace que ciertas personas tengan una mayor capacidad para imponer a su sociedad determinados temas, a expensas de otras personas -que en algunos casos representan la mayoría- que se quedan al margen, o simplemente quedan sin tener acceso a recursos de poder que se encuentran institucionalizados. Esta situación representaba el eje fundamental del institucionalismo clásico dentro de la ciencia política, cuestión que hoy continúa siendo clave para el análisis del nuevo institucionalismo en la ciencia política en general (Goodin, 1996).

De esta forma, para el nuevo institucionalismo, las instituciones conforman no sólo la base de cualquier sistema político, sino que, al establecer las reglas del juego, también afectan al desempeño de los actores y la dinámica de los procesos sociales y políticos. Al respecto, Douglas North, señala que “es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía y reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria y constituyen una guía para la interacción humana” (North, 1993). Para este

mismo autor, las instituciones representan las reglas del juego en una sociedad y las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones vendrían a ser las reglas, costumbres y normas de operación de un sistema, son redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio social, económico y político entre los subsistemas o componentes del sistema. Noogard (Cit. en Cavadias 2001: 12) las define como las “configuraciones legales, procedimientos, convenciones, normas y estructuras organizativas que dan forma a la interacción humana”, consisten en relaciones de autoridad que ayudan a definir cual actividad es o no permisible y especifican a quienes se aplican y en qué situaciones.

Estos patrones de interacción humana, conocidos y aceptados regularmente, aunque no necesariamente a través de una ley o decreto, pueden ser formales o informales. Las instituciones formales<sup>8</sup> son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones creadas por los individuos para encarar problemas específicos de naturaleza política, económica o social. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Estas instituciones se pueden identificar en los sistemas electorales, el presidencialismo, un Estado federal o unitario, la distribución del poder, una ley municipal y/o regional, entre otras<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Las instituciones formales representan el principal interés en este ensayo.

<sup>9</sup> Por su parte, las instituciones informales son las reglas no escritas que se configuran a lo largo del tiempo producto de los usos y costumbres. Estas instituciones son auto-cumplidas, en el sentido de que no se requiere de una fuerza exógena para obligar su cumplimiento y las sanciones derivadas de su incumplimiento son meramente morales y privadas.

En resumen, las características principales de una institución, sea formal o informal, es que incorporan y excluyen, es decir, establecen qué actores o agentes en base a qué recursos, demandas y procedimientos son aceptados como bases válidas en un proceso de decisiones para alcanzar determinados resultados. También pueden ampliar los horizontes temporales de los actores, es decir, pueden hacer que algunas interacciones institucionalizadas continúen en el futuro y probablemente con el mismo número de agentes.

De esta manera, los diseños institucionales subnacionales como la ley de gobiernos regionales y de municipalidades fijan procedimientos, poderes, competencias y estructuras que se transforman en incentivos para iniciar o no procesos participativos y facilitar u obstaculizar la participación social de la comunidad organizada en la decisión pública, etc. Así, podemos decir que las instituciones y su diseño, pueden contribuir a mejorar el desempeño de una sociedad dada pero también a empeorarlo, ya que se pueden producir importantes sesgos económicos, sociales y políticos que afectan negativamente a grupos o sectores persistiendo instituciones ineficientes en la sociedad en general.

#### **IV.- La participación social en la planificación municipal: diseños institucionales e incentivos.**

La estructura burocrático administrativa de Chile se conforma de 13 regiones, 51 provincias y 344 comunas<sup>10</sup>. Cada una de estas unidades administrativas tiene funciones

<sup>10</sup> Entre los meses de Marzo y Junio del año 2004, el presidente de la república, Sr. Ricardo Lagos Escobar, aprobó la creación de 3 nuevas comunas en el país. Por lo que se pasó de 341 a 344 municipalidades.

y atribuciones propias y compartidas. Dentro de estas atribuciones se establece apoyar la gestión del Estado a través de mecanismos e instancias de planificación que enfatizan la participación social.

En 1990, mediante la ley 19.175, se crean los gobiernos regionales como entes de administración superior de las regiones, conformados por el intendente como ejecutivo y el consejo regional como ente colegiado de participación, estos últimos electos por los concejales municipales en cada provincia (Subdere, 2003: 18). A los gobiernos regionales se les transfirió funciones en las áreas de desarrollo social y cultura, fomento productivo y ordenamiento territorial. También se contemplaron nuevos mecanismos de financiamiento público como el FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional), se crearon las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, ISAR, las Inversiones Regionales de Asignación Local, IRAL y los convenios de programación ministerial (Subdere, 2000: 15). Con estas atribuciones, los gobiernos regionales pasaron de ser unidades administrativas con un carácter eminentemente estratégico militar en el periodo de Pinochet, a constituirse en unidades fundamentales de la administración del Estado en la era democrática, manejando la decisión sobre recursos financieros que para el año 2004 bordearon el 52% de la inversión pública regional (Subdere, 2004: 10). Claramente en los gobiernos regionales se nota un diseño institucional con un énfasis más administrativo-fiscal<sup>11</sup> que político, en ese orden de importancia y prioridad.

<sup>11</sup> Cuando se habla de atribuciones fiscales se hace alusión al manejo de recursos gubernamentales de decisión regional y no en el sentido que éstos niveles de gobierno tengan la capacidad de generar recursos fiscales propios a través de impuestos u otro medio, como sucede, por ejemplo, en los Estados o provincias en países federados.

Por su parte, en 1992 con la promulgación de la ley 18.695, las municipalidades sufrieron importantes transformaciones y se les transfirieron numerosas responsabilidades administrativas y recursos fiscales (Subdere, 2002: 12). Mientras algunas funciones se orientaron más hacia la administración y desarrollo del espacio urbano, otras involucraron una extensión de las funciones sociales, estableciendo responsabilidades compartidas con el gobierno central en las áreas de salud, educación, cultura, recreación, deportes, vivienda, asistencia social y últimamente fomento productivo (Subdere, 2002: 13). Una reforma fundamental de carácter político, fue aquella que permitió la elección directa y democrática de alcaldes y concejales, lo cual implicó, entre otras cosas, un aumento de las responsabilidades políticas y administrativas, y en menor medida de las responsabilidades fiscales que hasta esa fecha manejaban los municipios. Por lo tanto, a diferencia del nivel regional, el énfasis en el diseño institucional en el nivel municipal se puso en un aspecto más político-administrativo que fiscal.

Esto indica que lo que se ha estado haciendo, ha sido fundamentalmente desconcentrar funciones administrativas y de decisión sobre fondos fiscales desde el nivel central a los gobiernos regionales y funciones políticas y administrativas a las municipalidades. Por lo tanto, los municipios, al tener más atribuciones administrativas y políticas, siguen atados a las decisiones fiscales sobre qué, cuánto, cuándo y dónde invertir, pero que son decididas fundamentalmente en el nivel central y/o regional. De hecho el municipio financia con ingresos propios sólo el 10% del gasto público nacional que se realiza en su territorio, si a esto se le suma las transferencias de salud y

educación, que sólo son administradas por la municipalidad, alcanza al 20%, todo lo demás se decide en otras instancias públicas y el municipio debe acceder a ellos principalmente mediante proyectos (SUBDERE, 2004: 42).

En este nuevo contexto institucional, diseñado a partir de 1992, ¿qué incentivo político tiene un alcalde de un municipio de menor tamaño relativo<sup>12</sup> para iniciar un proceso de planificación con amplia participación social?, o ¿cuáles son los principales riesgos políticos que asume un alcalde que inicia un proceso de planificación con amplia participación social?.

En primer lugar, puede resultar que los problemas identificados en un proceso participativo de planificación municipal, no coincidan con los proyectos que puede conseguir un municipio en el nivel central o regional, o simplemente puede suceder que un municipio no cuente con los recursos fiscales locales para implementar los proyectos definidos junto a su comunidad. Esta situación, que podríamos llamar de “incertidumbre fiscal municipal”, hace pensar a muchos Alcaldes que al iniciar un proceso de planificación comunal de naturaleza “participativa”, pueden generar una expectativa de solución de un problema en su comunidad, que no necesariamente pueden resolver, o que por lo menos, nadie les asegura que contarán con los recursos fiscales para ello. Por lo tanto, generalmente optan por un estilo de gestión conservadora de “soluciones en busca de problemas”, es decir, una vez que se asegura que un determinado recurso ministerial o regional fue asignado al municipio, se busca

precisamente el problema en la comunidad<sup>13</sup>. Desde esta perspectiva y bajo las reglas del juego político actuales, un alcalde no tiene incentivos para iniciar procesos de planificación participativa, más aún, le podría resultar electoralmente pernicioso generar expectativas en la población que después no podría cumplir.

Este negativo diagnóstico se puede ver reflejado en la principal instancia de planificación de los municipios, el PLADECO. El PLADECO definido como la principal herramienta de planificación municipal tiene un componente esencialmente participativo (art. 6 y 7, Ley 18.695). No obstante, en un estudio nacional realizado por el Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, y en las entrevistas preliminares realizadas en la Región de Los Lagos, se recogió y analizó la percepción de un grupo de alcaldes, concejales y funcionarios municipales sobre la importancia asignada a los Planes de Desarrollo Comunal y el grado de utilización de éste en la gestión municipal. El estudio arrojó que la utilidad era muy baja (Mideplan, 2000: 15) y los alcaldes y profesionales encargados de la burocracia municipal, percibían que sin esta herramienta de “planificación participativa” se podía realizar igualmente la gestión municipal, ya que los recursos fiscales se conseguían igualmente en el nivel central y/o regional (Montecinos, 2005). De hecho, para el año 2002 en la región de Los Lagos<sup>14</sup>, de 42 municipios sólo 21 tenían

<sup>12</sup> Municipios con menos de 50 mil habitantes. Hago alusión a este tipo de municipios ya que representan el 70% del total de municipalidades chilenas. A Julio del 2004, el total de municipios en Chile asciende a 344.

<sup>13</sup> De manera irónica se podría argumentar que, como la mayoría de las municipalidades tiene innumerables problemas y necesidades en su comunidad, todas las soluciones vienen muy bien, independientemente si esta viene producto de una planificación participativa o no.

<sup>14</sup> El autor hace alusión a la región de Los Lagos, ya que es en esta región donde se encuentra realizando la investigación titulada “Participación social en las decisiones del gobierno local”, Investigación financiada por la dirección de Investigación de la Universidad de los Lagos en Chile.

elaborado su plan de desarrollo comunal y solamente 11 lo utilizaban activamente para su gestión municipal (Navarro, 2002).

Otro de los factores institucionales que desalienta la participación social en la planificación municipal, es la dependencia jerárquica que se produce entre los niveles regional y municipal, a raíz de las funciones administrativas, fiscales y políticas que se le adjudica a cada uno de ellos. Por ejemplo, los municipios cuentan con atribuciones políticas (eligen a sus autoridades locales, alcaldes y concejales), atribuciones administrativas exclusivas y compartidas, pero no cuentan con la suficiente capacidad fiscal para responder a su amplia agenda local. Esto hace que los alcaldes constantemente se encuentren “mirando hacia arriba”, es decir, buscando y negociando recursos en otras instancias de gobierno para poder implementar sus proyectos, lo cual no quiere decir que ignoren completamente los problemas de su comunidad, o no generen instancias de participación para identificarlos, al contrario, esto ha hecho que en muchos casos los alcaldes adopten una actitud aún más extrema y perniciosa para la participación social, es decir, paternalista y asistencial, asumiendo el rol de “padre” o “patrón” que busca soluciones para su gente.

Este diseño institucional subnacional, ha hecho que la participación social aparezca en la gestión municipal cuando es exigida como requisito para acceder a algún fondo o proyecto de carácter ministerial o regional, adoptando un carácter coyuntural y funcional a la obtención de ciertos recursos provenientes de niveles superiores de gobierno. Por ejemplo, si para entregar recursos fiscales destinados a un grupo social en particular, el ministerio en

cuestión, solicita que el grupo se encuentre organizado y que sean ellos mismos quienes definan sus prioridades, los municipios probablemente iniciarán una mega campaña de organización en sus comunas para poder obtener los recursos ofrecidos. Probablemente, cuando se acaben los recursos, la organización quedará literalmente a la deriva o simplemente desaparecerá. En muchos casos, esta visión instrumental de la participación social tiene un elemento asociado a la reducción del gasto social a partir de incorporar en las políticas públicas los activos de los beneficiarios. Cuando se participa para poder ser beneficiario de un programa social estamos hablando de una participación condicionada por una necesidad o una urgencia.

Incluso, es común encontrar en los discursos gubernamentales hacer alusión a la participación social de la comunidad en la planificación de la gestión municipal, pero cuyo sustento es la cantidad de metros de pavimento y conexiones de agua realizadas con el aporte financiero de la gente y el apoyo logístico del Municipio. En este caso, no deberíamos hablar de participación social, sino de co-financiamiento, ya que bajo ese criterio prácticamente se obliga a la gente a participar, ya que de lo contrario no obtienen el beneficio, o sea, no se les pavimenta la calle o no se les entrega la vivienda. En esta dirección el municipio recrea la misma lógica de desplazamiento de responsabilidades de la que es objeto (Figuroa, 2002). Si a usted le dicen, “vecino si no se organiza no hay beneficio” ¿qué alternativa le queda, especialmente, a la gente de menos recursos económicos? ¿quién no participa bajo esas condiciones?.

Otro elemento del diseño institucional subnacional que debilita la participación social,

se refiere a las atribuciones de los gobiernos regionales. Las atribuciones más administrativas y fiscales que poseen, hacen que los gobiernos regionales cuenten con ventajas considerables sobre los municipios sobre todo en lo que a la decisión del destino de recursos fiscales se refiere, recordemos que éstos deciden sobre el 52% de la inversión regional, en tanto los municipios en promedio no superan el 10%. No obstante esta “ventaja fiscal”, los gobiernos regionales son las unidades político administrativas que menos capacidades y oportunidades tienen de iniciar procesos de planificación con amplia participación social<sup>15</sup>. El motivo fundamental se debe a la escasa legitimidad política que tiene el intendente en la ciudadanía (el intendente es la principal autoridad de los gobiernos regionales). El hecho de que aún el intendente regional sea designado por el presidente de la república y no electo por votación popular, lo hace perder una importante legitimidad política en la población, por más que se quiera argumentar que es el legítimo representante del presidente de la república en las regiones.

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

una importante fuente donde pueden conseguir recursos para sus respectivos territorios y carreras electorales. Por cierto, los alcaldes continuamente deben tocar sus puertas para conseguir los recursos necesarios para implementar sus proyectos municipales. Esto provoca que constantemente muchos alcaldes tengan que “negociar” los recursos con el nivel central o regional, independiente de lo que se identifique como problema prioritario en un determinado instrumento de planificación municipal con carácter participativo. Esto se puede explicar fundamentalmente por la debilidad fiscal del municipio, principal obstáculo al cual aluden los alcaldes para desarrollar una gestión municipal más autónoma<sup>16</sup>. Por otra parte, la debilidad política de los gobiernos regionales entendida como escasa legitimidad frente a los ciudadanos, hace que este nivel de gobierno se encuentre alejado de ellos y tenga una pobre incidencia en la vida cotidiana de la gente. Esta observación, seguramente, se puede hacer extensiva a la mayoría de los municipios y gobiernos regionales quienes tienen en común la poca visibilidad de la participación social, ya sea por falta de autonomía política y/o por falta de recursos fiscales.

Considerando estos antecedentes se podría deducir que son los propios diseños institucionales generados en la era democrática, los que promueven la participación social de una manera instrumental, lo cual, no contribuye de manera sustantiva al desarrollo social y democrático del país. Esto se vuelve contradictorio si se considera

<sup>15</sup> De hecho el principal instrumento de planificación de los gobiernos regionales (la estrategia regional de desarrollo ERD) en el diagnóstico realizado por el gobierno chileno resultó ser uno de los instrumentos de planificación peor evaluados y con un mínimo impacto en la ciudadanía (SUBDERE, 2004).

<sup>16</sup> Este aspecto nuevamente fue reivindicado por los alcaldes en la inauguración de las escuelas de capacitación el 17 de Enero del 2005, en donde insistieron en que el Estado reconociera una mayor autonomía en todos los aspectos, ya sea fiscal y administrativo (extracto de diario Llanquihue el 18 de Enero 2005 versión electrónica, [www.diariollanquihue.cl](http://www.diariollanquihue.cl)).

que las reformas implementadas con la ley de gobiernos regionales y de municipalidades en 1992 perseguían precisamente contribuir al perfeccionamiento y profundización de la democracia.

## **V- Conclusiones**

El diseño institucional subnacional, caracterizado por la “incertidumbre fiscal municipal” y la “ventaja fiscal” de los gobiernos regionales, así como la legitimidad político/ciudadana de los alcaldes y la legitimidad elitista del intendente sobre ellos, ha dado lugar a la negociación de ciertos contenidos, temas y recursos en las políticas públicas municipales. Con la modificación de las reglas del juego, en la década del 90 pos dictadura, se esperaba que con la participación de la comunidad en la gestión del Estado se contribuyera democratizar el país. Sin embargo, a más de 12 años de implementadas esas reformas, la participación en la planificación de la gestión municipal se aprecia instrumentalizada y las relaciones entre el nivel regional y el nivel municipal condicionadas, de manera tal que se sigue manteniendo cierto nivel de centralización en las decisiones, lo cual sin duda ha contribuido a debilitar la participación social. Como consecuencia, no quedan claras las reglas del juego para una participación social sustantiva como elemento clave para el desarrollo social y democrático chileno.

El ejercicio de la participación social sustantiva entendida básicamente como la priorización de problemas, el diseño consensuado de soluciones y el monitoreo del gasto público, se ha visto reemplazado por una racionalidad instrumental que la entiende como un mayor aprovechamiento de los limitados recursos que

administran la mayoría de los municipios. Esta situación se transforma en co-financiamiento de ciertos beneficios sociales y no necesariamente en participación social. De tal forma, podemos apreciar que en el actual contexto institucional los instrumentos de planificación municipal no se transforman en orientadores de la gestión en el nivel municipal.

## Bibliografía

Cavadias, Emis. 2001. "El nuevo institucionalismo en América Latina" en *Revista Ciencias de Gobierno*, 10/5: 11-25.

Cunill, Nuria. 1991. *Participación Ciudadana: Dilemas y Perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas, CLAD.

D.O.S. División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile. 1994. *Participación Social y Estado. Elementos conceptuales y programáticos relativos al rol de la División de Organizaciones Sociales*. Documento de Trabajo, N° 1 Santiago.

Figuroa, Yanny. 2001. "*Participación Social en contextos de pobreza dura*". Tesis para optar al Grado de Magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización. Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

Fitoussi, Jean Paul, Rosanvallon, Pierre. 1997. *La Nueva era de las desigualdades*. Editorial Manantial.

Goodin, Robert. 1996. "*Las instituciones y su diseño*", *Teoría del Diseño Institucional*. Editorial Gedisa, México D.F. 11-25.

Inzunza, Iván. 2000. "*Descentralización de Recursos hacia los Gobiernos Regionales en Chile*". Serie de Política Fiscal Número 100, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL/GTZ, Santiago.

March, James, Olsen, Johan. 1989. *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*. The Press New York.

Márquez, Francisca. Sanhueza, Andrea. De Ferrari, Manuel. Mujica, Pedro. González, Rodrigo. Cáceres, María Cecilia. (2001). *Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile, Santiago.

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

Moulian, Tomás. 1997. "Desafíos de la Práctica Social en el Chile de Hoy". *Ponencia Universidad Academia de Humanismo Cristiano Santiago, 1997*, pp. 2-3.

Navarro, Iván. 2001. "*Regionalización: Realidades y Desafíos*". Conferencia dictada el 11 de noviembre del 2001 en la sala Gabriela Mistral de la Universidad de Los Lagos, Osorno.

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

North, Douglas. 1993. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica, México DF.

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

Rhodes, Raw. 1997. "*El institucionalismo*". Teorías y Métodos de la Ciencia Política. Editorial Alianza, David Marsh, Ferry Stoker. Madrid.

Shugart, Matthew, Carey, John. 1992. *Presidents and assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional). 2000. *Evaluación de la descentralización 1994-1999*. Cuentas de un compromiso del gobierno con el país. Santiago.

2002. Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto refundido, actualizado y sistematizado. Santiago.

2003. Ley 19175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Texto refundido, actualizado y sistematizado. Santiago.

2003. *Fuentes de recursos para el desarrollo regional y local*. Santiago.

2004. "*Participación Ciudadana en la Gestión de Gobiernos Regionales y Municipios: Diagnóstico y Situación Actual*". Documento de Trabajo, División de Políticas. Santiago.

Touraine, Alain. 1993. *Crítica de la Modernidad*. Temas de hoy. Madrid.