



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**“LA AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN
LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES”
EL CASO DE SAN JOAQUÍN, CERRO NAVIA Y SANTIAGO.**

Alumna: Daniela Hernández Cáceres.
Profesor Guía: Rodrigo Gangas Contreras.

Tesis para optar al Grado de Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Tesis para optar al Título de Cientista Político

Santiago, Marzo 2011

INDICE

❖ RESUMEN.....	5
❖ AGRADECIMIENTOS.....	6
❖ <u>CAPITULO I</u>	
1.- INTRODUCCIÓN.....	8
2.- PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS.....	16
3.- OBJETIVOS.....	17
4.- METODOLOGÍA.....	19
❖ <u>CAPITULO II</u>	
1.- DESCENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y REGIONALIZACIÓN EN CHILE.....	23
2.- PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE.....	26
2.1 Centralismo: Surgimiento y Crisis.....	26
2.2 La Descentralización en la Dictadura Militar.....	29
2.3 Descentralización: Reforma y Modernización del Estado.	33
2.3.1 La estructura Política Administrativa en Chile: Gobierno Regional y Local.....	33
2.3.2 El Proceso de Descentralización: Reforma y Modernización del Estado.....	35
3.- AUTONOMÍA MUNICIPAL.....	43

3.1.- Autonomía Municipal frente a la Normativa Chilena: Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.....	44
3.2.- Estado de la Autonomía Municipal en Chile.....	46
3.3.- Consideraciones de Organismos Internacionales de escala Global, Regional y Local sobre la Autonomía Local.....	50
4.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	56
4.1.- Concepto de Participación Ciudadana.....	56
4.2.- Participación Ciudadana en la Legislación Chilena: Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana.....	67
4.3.- La Agenda Pro Participación Ciudadana.....	72
5.- PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN CHILE.....	77
5.1 Surgimiento y Definición de Presupuesto Participativo.....	77
5.2 El Aporte de los Presupuestos Participativos a las Democracias Deliberativas.....	81
❖ <u>CAPITULO III</u>	
1.- ANTECEDENTES GENERALES DE LOS CASOS.....	89
1.1 MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO.....	89
1.2.- MUNICIPALIDAD DE SAN JOAQUÍN.....	91
1.3.- MUNICIPALIDAD DE CERRO NAVIA.....	95

2.- ANALISIS COMPARADO DE DATOS DE LAS COMUNAS

DE CERRO NAVIA, SAN JOAQUIN Y SANTIAGO.....99

A.- Variable Independiente: Autonomía Financiera Municipal.....100

2.1.- Poder de decisión y competencia en materias específicas

de acuerdo a los ingresos municipales.....101

2.1.1.- Presupuesto Municipal.....102

2.1.2.- Disponibilidad Presupuestaria por habitante.....105

2.1.3.- Ingresos propios e ingresos del F.C.M.....108

2.1.4.- Dependencia del F.C.M. sobre los ingresos propios.....111

2.2.- Instrumentos de Planificación Urbana Comunal.....113

B.- VARIABLE DEPENDIENTE: PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....119

2.3.- Presupuestos Participativos.....119

2.4.- Recursos destinados a Fortalecimiento del Desarrollo Social.....123

2.5.- Existencia de Canales formales institucionales de participación

en el proceso de toma de decisiones.....126

2.6.- Intervención Social: Capacitación Laboral a cargo del Municipio.....128

❖ CAPITULO IV

1.- CONCLUSIONES.....135

2.- BIBLIOGRAFÍA.....141

3.- ANEXOS.....151

❖ RESUMEN

La creciente necesidad de fortalecer y renovar constantemente los niveles de Democracia en un país, hacen relucir los principales problemas y obstáculos que presentan las estructuras administrativas de estos países. Una de las principales problemáticas que vemos en Chile, es el tema de la participación directa de la Ciudadanía en las decisiones de un espacio determinado. Es por esto, que en la presente investigación se mostrará principalmente las deficiencias de la estructura administrativa en Chile a nivel Local a través de las Municipalidades, y la baja importancia que se da a nivel institucional por fortalecer la Participación Ciudadana. Esta investigación mostrará además la iniciativa de mecanismo de Presupuestos Participativos, que se está implementando en distintos países de América Latina y el mundo, el cuál se presenta como una posibilidad de fortalecer la democracia deliberativa en un país.

❖ AGRADECIMIENTOS

Comenzaré dando mis agradecimientos en forma general a todas las personas y docentes que he encontrado en este largo proceso que lleva ser Egresada. Quiero agradecer a cada uno de los profesores que me hicieron clases y que algo dejaron en mi enseñanza.

Mis profundos agradecimientos tanto en lo académico como en lo personal por ser un gran apoyo en todo sentido, a mi Profesor Guía, Rodrigo Gangas Contreras, quién desde los inicios de la carrera me entregó una enseñanza y confianza incomparables; además le agradezco por estar siempre pendiente de mi bienestar y mejoramiento como profesional y como persona.

Quiero agradecer la posibilidad que me dio esta carrera de conocer a amigos y amigas tan increíbles e incondicionales, en especial a mis amigas María José Cancino y Linda Chávez, quienes han sido y serán siempre parte de mi vida.

Muy importante ha sido además estos dos largos años de preparación de mi tesis y de preparación profesional, donde he tenido la posibilidad de aprender y conocer el mundo profesional muy de cerca, lo que ha sido posible gracias a Luis Marín Salazar, quien me dio la oportunidad de desarrollar mis habilidades y confió en mí desde el primer momento que egresé de la Universidad, sin su ayuda y

Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Daniela Hernández Cáceres

confianza no podría ser la profesional que soy hoy día, y la gran profesional que espero llegar a ser muy pronto.

Finalmente, pero más importante aún, es el apoyo y confianza que tuve de mi compañero de vida Nicolás Marín González, quién ha sido un sustento en todo sentido, sin él las fuerzas y ganas por terminar este proceso no hubiese sido las mismas. Igualmente importante ha sido siempre el apoyo, confianza y admiración que ha tenido mi familia conmigo, mis padres y hermanos son el pilar central de mi vida y sin ellos nada de lo que soy ahora sería posible. Quiero agradecer infinitamente a mi madre Mónica por creer siempre en mí, y a mi padre Manuel por hacer esto posible, a pesar de que se equivocó en el camino, sin su esfuerzo no sería una profesional; agradecer a mis hermanos María Jesús y Alejandro, que los amo infinitamente.

❖ CAPITULO I

1. INTRODUCCIÓN

Esta investigación se abocará en destacar la importancia de la incorporación de la descentralización de las decisiones en el sistema político chileno, lo que permitiría mejores niveles de democracia y participación ciudadana. El proceso de descentralización en Chile ha influido notoriamente en los niveles de democratización y equidad social, ya que permite una incorporación de toda la sociedad civil en los distintos temas, por lo que se hace necesario el estudio de los diversos factores que dificultan este proceso, entre los cuales, y uno de los más importantes es el traspaso y definición de competencias desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Regionales y Locales, lo que puede definir en algunos casos el ámbito de acción de cada uno de estos organismos de Gobierno.

Con los diferentes procesos de descentralización y regionalización en Chile, las municipalidades adquieren mayor relevancia en sus atribuciones y funciones frente a la ciudadanía, siendo el nivel de Gobierno Local más cercano a la sociedad civil, por lo que la autonomía de los gobiernos locales se hace un tema necesario para fortalecer los niveles de descentralización de las decisiones y la participación ciudadana dentro de ellas.

En este sentido, vemos que la descentralización se presenta como una condición que puede intervenir positivamente en el proceso de profundización y fortalecimiento de la participación ciudadana; presentando a su vez esto un importante rol en la consolidación de la democracia en el país, tanto a nivel Global como Local. La descentralización se presenta también como una condición fundamental en el traspaso de la toma de decisiones desde el nivel central hasta el nivel local, donde se suscribe que son los ciudadanos a través de distintos mecanismos, quienes deben incidir en las decisiones de su propio territorio – comuna-, donde el concepto de la Participación Ciudadana adquiere una importancia primordial, en la idea de descentralizar y dotar de facultades resolutorias a las Municipalidades.

Cabe destacar que el presente trabajo tiene como variables principales la Autonomía Financiera Municipal y la Participación Ciudadana, siendo un estudio que intenta explicar una hipótesis respecto a estos dos temas; sin embargo, se estudiarán además conceptos claves que nos ayudan a explicar la hipótesis, tales como: Descentralización principalmente, Reforma y Modernización del Estado, proceso de Regionalización, Democratización, entre otros. Es importante aclarar que la utilización de estos conceptos, no supone un estudio detallado de cada uno de ellos, sino que se utilizan y definen de forma general.

Considerando los cambios en los ámbitos social, político y económico y el colapso de regímenes autoritarios en la década de los 80, surge en Chile una apertura creciente hacia una sociedad libre y democrática. En este sentido, vemos que muchas políticas públicas de carácter social y programas de Gobierno, no han presentado los resultados y efectos esperados en cuanto a la participación ciudadana, ya que el tratamiento de muchos de estos temas, no pueden ser resueltos a nivel central, porque las características y particularidades de cada territorio no pueden ser tratadas de forma superficial, ya que muchas veces son condiciones determinantes a la hora de la creación, ejecución y evaluación de las políticas y programas sociales que afectan directamente a la ciudadanía. Frente a esto, se pone de manifiesto la necesidad de estudiar el tema de la autonomía financiera que presentan los Municipios (en el siguiente capítulo se aborda en profundidad el tema), ya que se considera que es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, donde la participación ciudadana esta directamente ligada a las atribuciones del Gobierno Local, y donde se logra efectivamente la democratización de un determinado espacio o territorio.

Este estudio aporta a la idea, de que, la profundización de la Participación en la gestión municipal no depende únicamente de mayores grados de autonomía, sino que también está relacionada con un cambio sustancial y cualitativo de la

forma de facilitar la participación a la ciudadanía, lo que significa re-pensar la forma en que los Municipios cumplen o hacen efectivas las ordenanzas municipales. Esta autonomía Municipal, se entiende en tres espacios, que son por ende, los principales ejes de la descentralización en Chile, autonomía política, autonomía administrativa, y autonomía fiscal o financiera.

Esta tesis contiene un análisis de una herramienta de Participación en los Municipios que ha estado presente en muy pocas municipalidades, los Presupuestos Participativos.

Esta investigación tiene su sustento en el hecho de que la declaración y afirmación del Organismo formal más importante en Chile en cuanto a la organización Municipal, que reúne el quehacer y pensar del conglomerado de Municipios del país, la Asociación Chilena de Municipalidades contradice la hipótesis que se planteará más adelante, declarando que *“La propuesta estratégica de la ACHM señala que busca fomentar la participación ciudadana en la gestión municipal en la medida que los Municipios son organismos autónomos al servicio de la comunidad”* Salazar, Benítez (1998, p. 65). Esta condición que señala la Asociación Chilena de Municipalidades – en adelante ACHM- de que la participación ciudadana es facilitada en la medida de que los municipios tienen mayor autonomía en su quehacer, será estudiada y rebatida en esta investigación.

Esta Autonomía, queda de manifiesto en la esencia del propio Municipio, pero en esta investigación se especifican tres ejes de la Autonomía Local, y la Ley Orgánica de Municipalidades establece iguales grados de Autonomía a todos los Municipios del país, dotándolos de variados atributos legales para actuar de forma independiente. Sin embargo, se comprobará, que no todos los Municipios presentan en términos reales los mismos grados de autonomía Financiera, lo que afecta además a la Autonomía Política y Administrativa.

Los diferentes procesos de descentralización y regionalización en Chile traen consigo la problemática de que los Municipios no han logrado la consolidación de la Participación ciudadana, y también el problema de cómo ambos elementos y conceptos se buscan consolidar con las reformas de descentralización de la toma de decisiones en temas que afectan directamente a los ciudadanos.

En el concepto de descentralización, encontramos un consenso que señala una descentralización en tres aspectos centrales: política, administrativa y Financiera/Fiscal. En este sentido, entendemos entonces que la autonomía Local de la cual se habla, está referida precisamente a estos tres ámbitos; por lo tanto, se pretende estudiar y aportar a la definición y estado de autonomía política, administrativa y financiera de los Municipios, donde la participación ciudadana se

ve afectada por esto. Se entiende por Estado Unitario de acuerdo al Diccionario de Administración Pública Chilena que *"Estado cuya soberanía, tanto interna como externa, es ejercida por un solo gobierno", lo que "significa reconocer que el Estado chileno tiene un solo centro de decisiones políticas, el que está dado por los órganos del Gobierno central"* Diccionario de Administración Pública Chilena (1997, p.113) La descentralización en un Estado Unitario como es Chile se entiende en *"términos administrativos como una técnica de reparto de las potestades administrativas (...); en términos políticos como una facultad de toma de decisiones y posición política propias (...); y en términos financieros, como la capacidad de financiar sus propias necesidades (...)"* Diccionario de Administración Pública Chilena (1997, p.117); temas los cuáles serán objeto de análisis para los casos que se presentarán en el proyecto.

El problema teórico que se presenta en esta investigación pasa principalmente por el desempeño que tienen las instituciones locales y públicas luego del establecimiento de las reformas de descentralización, como por ejemplo el accionar de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo o la importancia que deben tener el Gobierno Regional y los Municipios. Lo que importa es estudiar sí el desempeño de los Municipios y sí las reformas de descentralización han logrado mejorar temas propios de las instituciones públicas,

como la eficiencia¹ y eficacia² de los municipios, y a raíz de esto analizar si se han conseguido disminuir las inequidades territoriales o si se han acrecentado. En definitiva, el problema recae en si la descentralización en Chile ha sido efectiva, hasta el punto de favorecer y mejorar una democracia en Chile, que se busca reflejar en conceptos claves como la Participación Ciudadana.

La contribución de la descentralización al proceso democrático se hace relevante para esta investigación, debido a que las transferencias políticas, fiscales, administrativas, y en general la ampliación de los gobiernos locales en las decisiones públicas han contribuido en gran medida al fortalecimiento democrático, lo cual se hace a través de la profundización de la participación ciudadana en la gestión municipal.

El trabajo de investigación se hace importante, en la medida que las comunas busquen fortalecer la participación ciudadana, teniendo la voluntad y prioridad por parte de los gobernantes (principalmente alcaldes y concejales) de

¹ En las aplicaciones de *eficiencia* al análisis de políticas, la eficiencia típicamente se asocia con una relación entre medios y fines. Se propone que un programa es eficiente si cumple sus objetivos al menor costo posible. Véase en *Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales"*, junio 2000, p. 5.

² la *eficacia* de una política o programa podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos. Un programa es *eficaz* si logra los objetivos para que se diseñara. Una organización *eficaz* cumple cabalmente la misión que le da razón de ser. Véase en: *Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales"*, junio 2000, p. 2

lograr consolidar la participación de la ciudadanía, dejando ver que los parámetros normativos en que se da la autonomía de los gobiernos locales en Chile no garantizan una efectiva participación de la ciudadanía en la toma de decisiones dentro de sus comunas, y que los problemas y dificultades de esta Participación Ciudadana están enmarcados en otros ámbitos. Es por esto que se requiere que las comunas busquen solucionar este problema a raíz de los procesos de descentralización de las decisiones del poder central.

Lo importante en este trabajo es identificar las formas de tratar la participación ciudadana por parte de los Municipios, que están dadas desde arriba hacia abajo, donde se hace importante un cambio cualitativo en su estructura política para fortalecer los niveles democráticos, pasando a ser una participación desde abajo hacia arriba, donde los municipios son los principales (pero no únicos) encargados de promover y garantizar la participación ciudadana efectiva, entendiéndose no solo en términos convencionales.

2.- PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS

- Pregunta de investigación

¿Los mayores grados de autonomía Financiera implican mayores grados de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a nivel local?

- Hipótesis

La hipótesis de investigación es la siguiente: *“Una mayor Autonomía (Financiera) Municipal no implica mayor fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones Locales”.*

Ésta idea central, se presenta como un eje principal a la hora de plantear las condiciones y argumentos que se vienen conociendo a lo largo de los años en nuestro país, explicando las deficiencias de la Participación Ciudadana. Ésto considerando que la ACHM plantea la necesidad de más recursos y autonomía para el fortalecimiento de la Participación Ciudadana, sin embargo, se intentará rebatir esto, orientándonos hacia los datos que entrega el Sistema Nacional de Indicadores Municipales, que nos permiten medir y operacionalizar algunos indicios y facilitaciones de la Participación Ciudadana en 3 Municipios de la Región Metropolitana. Se intenta llegar a comprobar la hipótesis dejando de manifiesto que existen grandes deficiencias en el Sistema Municipal actual, en su

institucionalidad y la forma de llevar a cabo lo ya establecido, y la voluntad política para tratar cada tema a nivel local, especialmente la Participación Ciudadana a través de los Presupuestos Participativos.

La hipótesis de investigación es explicativa, ya que genera una causalidad entre la variable independiente y la variable dependiente.

- **Variables**

Variable independiente: Autonomía Financiera del Gobierno Local

Variable dependiente: Participación Ciudadana en el proceso de toma de decisiones en los gobiernos locales.

3.- OBJETIVOS

Objetivo General:

Determinar la relación que existe entre la autonomía de las Municipalidades y la participación ciudadana en Chile en el proceso de toma de decisiones.

Específicos:

1.- Se busca medir a través de datos cuantitativos el grado de autonomía (financiera) que tienen los Municipios en Chile, determinando los elementos claves

en el ámbito jurídico –institucional- que logran establecer una autonomía en términos legales de los municipios.

2.- Analizar los elementos que permiten comparar el fortalecimiento de la participación ciudadana en Chile y la importancia de ésta, entendida como un elemento de descentralización de las decisiones en el poder central, lo cual a su vez consolida los ideales democráticos que se han perseguido en Chile desde el fin de la dictadura militar.

3.- Comparar datos oficiales del Sistema Nacional de Indicadores Municipales (primera fuente) de ambas variables: Autonomía Financiera Municipal y Participación Ciudadana; para establecer una relación entre ellas, a la inversa de lo que postula la ACHM. Se hace importante además analizar si esta participación ciudadana que promueven los Municipios es real o simbólica.

4.- Comprobar que la autonomía local –en su ámbito financiero- no implica que la participación sea efectiva o se promueva, si no que más bien solo consolida el proceso de decisiones en los gobernantes, pero no necesariamente en la ciudadanía, en el marco de participar en la toma de decisiones de su comuna. Esto lo veremos a través de elementos que se hacen en algunas comunas de Chile, como el Presupuesto Participativo.

4.- METODOLOGÍA

A nivel metodológico, la investigación se pretende realizar a través de un análisis comparativo, tomando como punto clave los datos del Sistema Nacional de Indicadores Municipales -SINIM-, éste Organismo pertenece a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo -SUBDERE- del Ministerio del Interior, por ende, es una fuente de Información de carácter Institucional. Los datos analizados en ésta investigación a través del SINIM, serán de primera fuente.

Los casos que se trabajan en esta investigación son 3 Municipios de la Región Metropolitana: Cerro Navia, San Joaquín y Santiago. Estos casos se justifican con los datos que se entregarán de las tres comunas. San Joaquín y Cerro Navia presentan una gran cantidad de estudios y políticas de Participación Ciudadana, con Programas que buscan el fortalecimiento de ésta, como el Presupuesto Participativo, sin embargo, cabe analizar si estos intentos han sido efectivos y eficientes. La comuna de Santiago en tanto, es un caso de contraste, ya que las políticas y Programas de Participación Ciudadana en esta comuna no son fortalecidos por sus Gobernantes, ni tampoco son visibles en la ciudadanía. Los tres casos, presentan además los mismos niveles de Autonomía Local, según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, sin embargo, se mostrarán

algunas diferencias financieras, que en algunas ocasiones determinan el campo de acción de una Municipalidad.

El tipo investigativo de este trabajo es de carácter explicativo, debido a que pretende establecer una relación causal entre la variable independiente y la variable dependiente. De esta manera, en la investigación se trataría de establecer que la Autonomía de los Gobiernos Locales (variable independiente) no garantiza mayor nivel de Participación Ciudadana en el proceso de toma de decisiones (variable dependiente), por lo que de esta forma se investiga que la participación ciudadana no es causa de la autonomía de los gobiernos locales.

Para esta investigación, se hace un estudio comparativo donde se seleccionan 3 casos, con el uso de Most Similar System Design o método de la diferencia; es así como se seleccionaron los casos de las comunas de Santiago, Cerro Navia y San Joaquín, ya que las 3 comunas cuentan con los mismos criterios de Autonomía Legal en su estructura local, además los 3 casos presentan las condiciones territoriales de pertenecer a la Región Metropolitana y la Provincia de Santiago.

Los casos seleccionados presentan una variable desigual, la cual es la existencia de presupuestos participativos en las comunas de Cerro Navia y San Joaquín, en tanto que la comuna de Santiago no presenta esta iniciativa de Presupuesto participativo.

Esta diferencia se hace importante en el momento de estudiar la participación ciudadana, ya que se intenta revelar a través de los casos que comunas urbanas de la región Metropolitana con una cantidad considerable de habitantes, no cuentan con niveles importantes de participación. Este criterio – comunas urbanas- de selección, se hace necesario al momento de utilizar la herramienta de presupuesto participativo, ya que de acuerdo a los requerimientos del proceso de implementación y ejecución de éstos³, es necesaria una coordinación y división territorial de los habitantes de cada comuna, por tanto, las comunas rurales tienen distintas condiciones en relación a las urbanas, en cuanto a territorio y cantidad de habitantes.

Para la selección de los casos se excluyeron las restantes 15 comunas que presentan la iniciativa de presupuesto participativo, porque no pertenecen a la Región Metropolitana ni la Provincia de Santiago, además de esto, muchas de estas comunas son rurales, y para esta investigación se busca el análisis de comunas urbanas, como se señaló anteriormente, y ver su grado de participación en relación a la autonomía de cada municipio. Las restantes comunas que no cuentan con presupuesto participativo, no se seleccionaron, porque se hace más interesante para la investigación una comparación con la comuna de Santiago, y

³ Ver Anexos 3, 4, 5 y 6.

Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Daniela Hernández Cáceres

cómo influye la ausencia de presupuesto participativo en sus procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

De esta manera, a través de un análisis comparativo y del uso del Método de la Diferencia, se pretende dar respuesta a la interrogante central de la investigación, la cual se presenta en la medida que los gobiernos locales o municipios autónomos garantizan o permiten una efectiva participación ciudadana, lo cual se busca comprobar a través de los casos escogidos.

❖ CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

En este capítulo, se abordará teóricamente los conceptos claves para esta investigación, los cuáles están relacionados directamente con la legislación chilena sobre Autonomía Municipal y Participación Ciudadana, pero antes de esto, es importante señalar el fundamento teórico, entendiendo como fue el proceso de descentralización en nuestro país y la definición de algunos conceptos.

1.- DESCENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y REGIONALIZACIÓN EN CHILE.

Es importante para la presente investigación, precisar los tres conceptos que se especifican en el enunciado de este apartado, ya que serán de mucha utilidad para respaldar algunas conclusiones finales. Sin embargo, se debe aclarar que para este trabajo, no se necesita ahondar en los conceptos de desconcentración y regionalización, pero sí en el concepto de descentralización, lo cual se leerá en el siguiente apartado. Se hace necesario estudiar la descentralización de manera más extensa, debido a que para este trabajo se presenta como fundamento teórico, ya que las conclusiones e hipótesis, de manera general, apuntan hacia mejorar el proceso de descentralización en Chile.

El concepto de regionalización en términos generales comprende algunas dimensiones que son político-administrativas que tienen que ver principalmente

con la división del territorio. Dicho concepto, es definido por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, donde señala que la Regionalización es *“la división político-administrativa del territorio nacional, es la forma en que se organiza y estructura internamente un territorio, son subdivisiones a lo largo del territorio que se dotan de autoridades con determinadas funciones y órganos de gobierno. La administración de estas unidades territoriales es jerárquica, el nivel superior es el Presidente de la República, luego el Intendente que cumple funciones político-administrativas en el marco de la región, y el Gobernador que lo representa en el ámbito provincial. El concepto de Región Político-administrativa, se puede definir como un espacio geográfico que posee características propias: a) Es una unidad territorial homogénea, con aspectos físicos, humanos y económicos relativamente semejantes y b) Es el espacio geográfico y político esencial a partir del cual se administra al país”* SUBDERE (2003, p.24).

El concepto de Desconcentración en tanto, es entendido por Vallina Velarde como *“aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma”* Vallina Velarde (1961, p. 51).

Según Rodrigo Mardones (2008, p. 5) *“A partir de una revisión teórica sobre el concepto de descentralización, se propone una definición que subraya la transferencia efectiva de poder, atribuciones y recursos a gobiernos subnacionales autónomos, y que lo distingue de fenómenos usualmente considerados erróneamente como descentralización, como es el caso de la privatización, la delegación, la desconcentración y el desarrollo regional y local”*. Se hace necesario precisar el concepto con el fin de esclarecer lo que se entiende por descentralización, y no confundir el concepto con desconcentración, la cual está dirigida a desconcentrar ciertas acciones de la administración central con distintos fines, pero no otorga la facultad de tomar decisiones dentro de un determinado territorio u organización, para ésto, el autor Vallina Velarde expone que *“La centralización y la desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. La desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones”* (Vallina Velarde, 1961, p.17)

Estas definiciones conceptuales se hacen necesarias, ya que existen algunos intentos y políticas de Gobierno que se han “disfrazado” de descentralización, pero lo que resulta ser, es simplemente una desconcentración de algunas funciones administrativas de una entidad.

2.- DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN.

2.1 EL CENTRALISMO: SURGIMIENTO Y CRISIS

La descentralización en Chile se ha presentado como un tema transversal cuando se presentan tensiones en el sistema político o debates en los distintos poderes del Estado, y existe un elemento clave que representa de mejor forma el concepto y la esencia de la descentralización, y es el traspaso de las tomas de decisiones hacia los distintos tipos de Gobierno en cada territorio, en Chile hacia los Gobiernos Regionales y Municipios -nivel gubernamental más cercano a la ciudadanía.

Frente a esta aproximación hacia la definición de descentralización, es necesario exponer la evolución y surgimiento de ésta. Es así, como observamos que en América Latina, se requirió en un primer momento la centralización para la conformación de las Naciones, donde la provisión de servicios básicos fue la principal razón por la que los Gobiernos centrales tomaron esas atribuciones. Además de esto, se produjo una centralización de la toma de decisiones en el ámbito económico que se vio acrecentado y necesitado por la crisis económica de 1930.

A pesar de este necesario centralismo para la conformación y consolidación de las Naciones, se hace importante a su vez, destacar los problemas que trajo consigo esta tendencia, para lo cual se plantea la “crisis del centralismo”, donde se establece según Finot (2001, p. 13) que *“El centralismo tuvo sin duda aspectos positivos en lo que se refiere a integración nacional y cobertura de servicios básicos, e incluso en lo que se refiere a industrialización, pero fue también un factor coadyuvante para que el crecimiento económico se concentrara, en cada país, en sólo una o muy pocas regiones”*.

La crisis del centralismo en los países de Latinoamérica estuvo condicionada e influenciada por distintos factores externos, los cuales en la mayoría de las ocasiones eran ajenos a las voluntades de los países. Sin embargo, el centralismo, es decir, la concentración de la toma de decisiones en las ciudades capital, acomodó a muchos países que se vieron afectados y sucumbidos por estos factores externos, que eran económicos, principalmente. En la crisis del centralismo, según Finot (2001, p.13-14) *“la década de máximo centralismo, fue la de 1970, coincidió con la crisis del petróleo y la consiguiente abundancia de petrodólares, lo que permitió recurrir en mayor escala al endeudamiento. Pero, finalmente, el paulatino agotamiento de la capacidad de endeudarse tendió a acrecentar los déficit públicos. Dada la inflexibilidad del*

gasto, emergieron presiones inflacionarias que no pudieron ser frenadas a través del control de precios. (...) La extrema exclusión política, por un lado, y la creciente inflación, por otro, condujeron finalmente al centralismo a una crisis de gobernabilidad. (...) El hecho que marca la crisis final del centralismo es la crisis de la deuda (1982)". En este sentido, la concentración del poder político en un solo espacio físico –territorio-, facilitaba las posibilidades de que los países logran recuperarse de estos factores económicos globales, y acrecentaba en cierta medida la preferencia y necesidad de que los países estuviesen centralizados administrativamente.

Con esta crisis del centralismo, el contexto de una necesaria descentralización está acompañado de un "nuevo paradigma económico", el cual determina las acciones que se siguieron en este tema. Para esto vemos que *"la crisis de la planificación central dejó el espacio libre a otro paradigma económico, el paradigma neoliberal, que básicamente planteaba devolver al libre mercado la función primordial de asignar recursos y reducir el Estado a asegurar la estabilidad económica y el cumplimiento de contratos"* Finot (2001, p.15). De acuerdo a esto, surge la necesidad de descentralizar: a) la provisión de servicios, b) la toma de decisiones y c) la descentralización económica. Sin embargo, de acuerdo al proceso vivido en los países de Latinoamérica, este intento por liberar la actividad

económica y reducir el Estado al punto de no asegurar condiciones mínimas de desarrollo social, político, cultural, etc. llevó a los Gobiernos a priorizar otras materias, cómo lo indica el paradigma neoliberal.

2.2 La Descentralización en la Dictadura Militar

Las primeras políticas que apuntan a la desconcentración del país surgen en el Gobierno de Pinochet, donde se busca el control del territorio, por lo que se comienza a modificar el mapa administrativo de éste, con el respaldo de la Constitución de 1980. Este mapa administrativo esta compuesto por un Estado unitario que reconoce tres niveles de entidades territoriales: 12 regiones, más la región metropolitana, 51 provincias y 345 municipios⁴, cuál fue creado por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa CONARA, *"mediante el Decreto ley N° 212, publicado en el Diario Oficial el 26 de diciembre de 1973, se creó dentro del Ministerio del Interior la CONARA. Entre los considerandos para crear el cuerpo legal, se señaló que "es de urgencia revisar la organización de la Administración del Estado y sus estructuras" y que "ese objetivo se alcanza mediante la creación de un organismo del más alto nivel, de carácter interdisciplinario, en el cual tengan efectiva participación todas las instituciones de planificación, de administración activa y de control, dotado de amplias facultades o*

⁴ Constitución Política de 1980, Artículo 99

independencia para orientar el proceso de reforma". La CONARA existió hasta noviembre de 1984, cuando nació la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo" SUBDERE⁵. Sin embargo, ésta división administrativa del territorio no significó mayor descentralización en el país, sino que sirvió para que en la Dictadura Militar, se tomara mayor control de los territorios, ya que la CONARA fue creada para para planificar, organizar y dividir política y administrativamente el territorio del país, pero no para hacer más democrática la toma de decisiones hacia la ciudadanía.

En la década de los ochenta se propone una segunda visión por parte del gobierno militar, lo cual tiene como objetivo central, garantizar la acción de los privados en el modelo neoliberal. Esto a su vez comprende reducir el rol del Estado, y ampliar el lugar reservado al mercado. En este ámbito, las reformas y líneas generales que se establecen en materia de descentralización frente al paradigma neoliberal, quedan expuestas en que *"el gobierno militar lanza, a partir de 1978, un programa de "modernización social" que opera una "descentralización económica y administrativa". La "descentralización económica" consiste en transferir la producción de servicios al sector privado (...) Estas reformas van acompañadas por una municipalización de la enseñanza primaria y secundaria,*

⁵ Extraído del Sitio Web Oficial de SUBDERE, URL: <http://www.subdere.gov.cl/1510/w3-article-76126.html>

así como de los servicios sanitarios básicos. El Servicio Nacional de Salud, por último, se desconcentra en veintiséis servicios” Melin (2005, p. 73). Estas condiciones que se generan en el Chile autoritario, apuntan a un modelo basado en el paradigma neoliberal, con la liberación de la economía como premisa de cualquier acción, dejando de lado en muchas ocasiones las necesidades sociales y democráticas; en definitiva, lo que se ve es algo que se intenta “disfrazar” de una descentralización.

Con el planteamiento neoliberal del gobierno militar, se produjeron grandes desigualdades en el desarrollo de las regiones y comunas, por lo que se decidió establecer el Fondo Común Municipal en ayuda a las comunas más pobres, en el año 1981. La función de este fondo se ve en *“la canalización de todas las contribuciones a los presupuestos municipales. La redistribución toma en cuenta la población y el nivel de pobreza de las comunas. Gracias a este sistema, los recursos de los municipios se multiplican por seis entre 1976 y 1988, sin contar los ingresos debido a los servicios de salud y escolaridad de pago. El 70% de los municipios son beneficiarios netos del sistema, lo que confirma la concentración espacial de la riqueza”*, Melin (2005, p. 73). En este ámbito, el Fondo Común Municipal, a pesar de dotar de mayores recursos económicos a los municipios, tomó un sentido contrario a la descentralización de las comunas y regiones en

esta época, ya que controló, según los datos de pobreza y cantidad de población, la destinación de los recursos en distintos ámbitos. A pesar de que en el gobierno militar, se hizo intentos por descentralizar el país, con la división político-administrativa, y con iniciativas como el Fondo Común Municipal, los recursos y políticas, estaban controladas siempre desde el poder central.

Cabe destacar, no obstante, que los gastos locales y regionales eran muy mínimos para el gasto nacional. Sin embargo, vemos una notoria evolución en los recursos que se destinan a este gasto. De esta manera, *“el porcentaje del presupuesto destinado a las inversiones regionales haya pasado del 2% en 1977 al 20% en 1982 y se acercase al 30% en los años noventa, gran parte de ellas están destinadas a proyectos votados y controlados por las autoridades centrales (o regionales en democracia), tales como la financiación de grandes infraestructuras de transporte”*, Melin (2005, p. 73), lo cual muestra una deficiencia enorme en las políticas y programas descentralizadores, entendiendo que la desconcentración de los recursos no significa necesariamente una descentralización efectiva, ya que en la década de los ochenta operan conceptos más adecuados como la desconcentración o regionalización, esto, privilegiando el modelo económico, financiando grandes infraestructuras que benefician en su mayoría al sector privado.

La descentralización se presenta por tanto como una profundización de la democracia, y a su vez, como parte de una estrategia para enfrentar la crisis económica que afectaba a los países de la región en los 80', esto no quiere decir que esta descentralización se vuelva efectiva o real, sino que más bien, se presenta como un tema transversal y necesario para un gobierno democrático, si lo logran o no, se verá a lo largo de esta investigación. Se valora la descentralización como una forma o modelo para el Estado, el cual pasa a cumplir un rol distinto con el nuevo paradigma de la economía neoliberal. Este modelo busca la incorporación y complementación entre los distintos actores que toman fuerza con la aparición de este nuevo paradigma, los que radica en complementar el rol del sector privado, público y la ciudadanía.

2.3 DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

2.3.1 La estructura Política Administrativa en Chile: Gobierno Regional y Local.

Las entidades subnacionales en Chile comprenden a los Gobiernos Regionales, Intendencias, Gobernaciones y Gobiernos Locales (Municipios). Esto queda manifestado en la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional del año 1992; y para el caso de las Municipalidades, queda plasmado en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695

del año 2006 (reformulada). Ver Anexo 9 para el detalle de las atribuciones y descripción de cada órgano de la división administrativa en Chile.

A partir de los noventa y hasta ahora, el proceso de descentralización a través de los distintos tipos de instancias que se crean, no ha logrado consolidarse como una expresión de la democracia, ya que a pesar de lo estipulado en la Ley, vemos que las figuras de los Gobernadores, Consejeros Regionales e Intendentes, no presentan ni representan las necesidades y características propias de cada territorio, entendiendo que Chile presenta grandes dificultades al momento de consolidar una identidad propia de cada espacio, en las políticas generales de Gobierno. Estas diferencias entre las regiones de nuestro país, se manifiestan en que los Gobiernos Regionales en Chile no sean otra cosa que Administradores Financieros en Proyectos y Funciones compartidas de los Municipios.

Algo distinto a lo anterior, es el caso de los Municipios, ya que la figura de Alcaldes y Concejales ha ido tomando una relevancia mayor, por la cercanía que tienen a la ciudadanía por ser cargos elegidos democráticamente – mediante votación- pero cabe dudar si esa relevancia ha sido por su rol dentro de la sociedad, o por las funciones cada vez más importantes que ha tenido que ir asumiendo el Municipio (Salud, Educación, Cultura, Vivienda, etc.) que están

dentro de las Funciones Compartidas del Municipio⁶, es decir, que los municipios han tenido que enfrentar muchas responsabilidades de necesidades básicas de la población, sin siquiera tener las dotaciones necesarias en cuanto a recursos (financieros, personal profesionalizado, tiempo, infraestructura, etc.), y capacidades para hacerse cargo de estos temas. Quizás por ahí también estén las explicaciones a los deficientes resultados que han tenido hasta ahora, temas como la salud y la educación, lo cual es tema de análisis para otra investigación, pero resulta importante mencionar.

Dentro de la clara división Político Administrativa que tiene nuestro país, es importante ver los propósitos y fines de estas iniciativas, donde la descentralización y la reforma y modernización del Estado, son dos ejes fundamentales desde los noventa para fortalecer la democracia, la descentralización sin Modernización del Estado no es posible; y Modernización del Estado sin descentralización tampoco es posible.

2.3.2 El Proceso de Descentralización y Reforma y Modernización del Estado.

Con la vuelta a la democracia, el escenario de la descentralización no cambió de forma importante, esto porque no fue un tema prioritario para los Gobiernos de la Concertación, ni tampoco para la ciudadanía, ya que existía un

⁶ Ver Anexo 1, Funciones Privativas y Compartidas del Municipio.

asunto mucho más importante, como la institucionalización del régimen democrático, reducción de la pobreza y libertades ciudadanas. En el nivel administrativo, el contexto también es poco favorable a la descentralización, según Melin (2005, p. 73), *“Los organismos favorables al proceso ocupan un lugar de segundo rango, como el ministerio de la Planificación (MIDEPLAN) que pierde, en 1998, su categoría de ministerio, o la SUBDERE, situada bajo la tutela del Ministerio del Interior”*.

Todo esto tiene que ver con un tema fundamental desde los noventa, lo cuál es la Reforma y Modernización del Estado, que se presenta como un tema transversal en muchas de las políticas de Gobierno, al igual que el tema de la descentralización, donde el traspaso real y efectivo de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales se hace clave en el éxito o fracaso de cualquier reforma de modernización y descentralización.

El traspaso de competencias a los gobiernos subnacionales apunta a profundizar el proceso de descentralización entregando más poder, competencias y capacidades a éstos. De esta manera, la definición de competencias según SUBDERE (2006, p. 11) es: *“como resultado de la capacidad institucional de desarrollar tareas y funciones, en el marco de un régimen jurídico, que evoluciona según las necesidades de modernización de la sociedad y la estructura político –*

administrativa y territorial del Estado". Esta definición de competencia, muestra una clara necesidad de que incorpore la modernización en la gestión pública, ya que la sociedad va cambiando y se van adquiriendo día a día nuevas tecnologías que necesitan ser incluidas dentro de la gestión pública. El marco de régimen jurídico hace alusión a que estas formas deben estar institucionalizadas a todos los órganos de gobierno y no sólo a algunos, lo cual tiene que ver además con complementariedad de los gobiernos subnacionales.

El proceso de descentralización tanto en Chile como en Latinoamérica ha sido un tema que ha estado en la palestra desde hace muchos años (desde la caída de los Gobiernos Autoritarios se ha intentado introducir como un elemento fundamental de la democracia). Sin embargo, los temas de traspaso y definición de competencias, con el consiguiente fortalecimiento de los actores subnacionales, se están tratando con mayor fuerza en la actualidad, precisamente por los malos resultados que se han obtenido en el tema de la descentralización.

Entre los autores que ven que el proceso de descentralización en Chile como algo que ha funcionado, está el autor José Antonio Abalos (1998, p. 113), quien expone que: *"El proceso de descentralización ha avanzado significativamente y está generando cambios muy diversos, aunque muchos de ellos imperceptibles en el corto plazo o relativizados en períodos electorarios.*

Los juicios pesimistas no consideran el punto de partida ni la inercia de varios siglos de centralismo, (...) pues el centralismo combina cuestiones territoriales, políticas, administrativas, sociales, económicas y culturales (...)". Esta visión de la descentralización como algo que ha funcionado, basa su argumento principalmente en los temas que implica el centralismo, donde muchos temas eran tratados como un todo, sin considerar que las condiciones económicas, culturales, sociales y territoriales son distintas siempre, destacando el trabajo que se intenta hacer con descentralización, de que la gestión pública, los programas y políticas de gobierno funcionen así.

Por otro lado, entre los que señalan que el proceso de descentralización en Chile ha sido un modelo deficiente, encontramos al autor Heinrich Von Baer (2006, p. 9), quien apoya la idea de que *"La porfiada realidad del "modelo" de desarrollo predominante en Chile permite comprobar que no obstante su éxito a nivel macro, prevalecen algunos problemas estructurales aún no resueltos, que se potencian y retroalimentan entre sí, fortaleciendo la espiral viciosa de lo que nos queda de subdesarrollo, como son, entre otros: el centralismo pronunciado de todas las actividades relevantes del país, especialmente en el ámbito político, administrativo, económico, tributario, científico-tecnológico, cultural y comunicacional. (...)* Esta apreciación da cuenta que la descentralización no ha

sido un modelo efectivo a seguir, lo cual se explica muchas veces en la idea de que en Chile, el fortalecimiento de la descentralización del poder y todos los ámbitos, ha ocupado un lugar secundario, donde la ciudadanía no ha exigido el fortalecimiento de esto; sino que más bien se demandan temas de educación, salud y pobreza concentrados mayormente en el Gobierno Central.

El mismo autor Heinrich Von Baer (2006, p. 9) define además lo que debe contener un proceso de descentralización realmente eficaz: “*Descentralización: una gradual, pero sostenida y profunda descentralización y democratización, caracterizada, necesariamente, por un traspaso real de poder de decisión y de recursos, por una participación efectiva e inclusiva de la ciudadanía y de la sociedad civil, y por un control social de las políticas y recursos públicos que las afectan más directamente. (...)*”. La descentralización implica necesariamente un fuerte y sólido proceso participativo, que otorgue reales grados de poder a la ciudadanía –poder descentralizado- lo que implica modelos distintos de facilitar la participación en Chile.

En la misma línea de señalar las deficiencias del modelo de descentralización, encontramos a Claudia Serrano y M. Ignacia Fernández (2006, p. 7) quienes señalan que “*La política de descentralización se ha centrado en instalar una institucionalidad descentralizada poniendo énfasis en aspectos normativos y descuidando aspectos de carácter más societal y ciudadano. En*

otras palabras, la descentralización en Chile no se ha construido en la óptica del fortalecimiento de las capacidades ciudadanas". Estas autoras, hacen referencia a que la descentralización ha sido tratada en una dirección errónea, donde la ciudadanía ha quedado de lado en este proceso descentralizador que necesita un proceso participativo, o más bien un proceso de empoderamiento de las decisiones por parte de la ciudadanía; y más bien esta descentralización ha ido apuntando hacia las instituciones, normas y órganos del Estado, pero no hacia la ciudadanía.

Por su parte, Mario Waissbluth y José Inostroza (2006, p. 15) señalan que *"si por descentralización entendemos dar a los ciudadanos mayor ingerencia o cercanía a las decisiones de inversión, el avance ha sido muy escaso. Mas aún, las decisiones que se adoptan a nivel nacional en materia de gasto corriente en educación o salud pública, afectan directamente los presupuestos municipales, con lo cual muchos de ellos están en un estado de postración financiera casi terminal. En esta situación, a estos municipios les resulta virtualmente imposible gestionar adecuadamente la educación, la salud, la infraestructura o el desarrollo urbano"*. En este sentido, vemos que el autor critica el modelo y forma en que se ha llevado a cabo la descentralización en Chile, principalmente en materias de servicios básicos –salud y educación- y en el tema económico.

El autor Pablo Monje (2008, p. 68) también critica el modo como se han llevado a cabo las políticas descentralizadoras, para lo cual plantea que: *“Fundamentalmente, tenemos una forma de desconcentración del poder administrativo del país, que se sustenta en una idea matriz del modelo neoliberal, como es el rol subsidiario del Estado. Los municipios son meros administradores territoriales de fondos públicos (véase Ley de Municipalidades y Ley de Subvenciones Educativas) para la ejecución de políticas diseñadas y orientadas desde el Gobierno Central. Los ejemplos más notables se encuentran en el área de educación, salud y seguridad ciudadana. En los Gobiernos Regionales, el carácter subsidiario del Estado se expresa claramente en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que define a priori el destino de los recursos financieros regionales, a partir de diseños de política nacional dirigidos centralmente por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y ministerios sectoriales (véase, por ejemplo, Convenios de Programación que han tenido como objeto la reposición de hospitales)”*. Esta crítica al modelo de descentralización que se ha impulsado en nuestro país, tiene que ver con la forma en que se han llevado a cabo las políticas descentralizadoras en lo económico, planteando el autor muy asertivamente la forma en que se decide el presupuesto en las regiones, lo que no tiene elementos descentralizadores.

Los intentos y reformas por hacer que la descentralización sea un tema superado son múltiples, sin embargo, no se han logrado construir consensos en torno a este tema, lo que queda muy bien reflejado en la idea que expone M. Ignacia Fernández (2001, p. 36) en: *“La explicación sobre las dificultades del proceso chileno se encuentra más bien, en las dificultades para construir consensos en torno al tipo de descentralización que se busca implementar. Esta investigación concluye que en Chile el proceso de descentralización no ha sido implementado en torno a una idea común de qué se espera de un esquema de administración descentralizado y qué ventajas reporta para el país. Ya sea por convicción, porque constituye un signo de los tiempos o por simple imposición, todos los actores manifiestan voluntad descentralizadora. Pero detrás de esa voluntad se encuentran distintas ideas de descentralización aún al interior de la coalición de Gobierno. Los procesos de construcción de consensos tienen por objeto transar en torno a esas ideas, lo que entraba la posibilidad de avanzar en una sola dirección”*. Esta idea refleja muy bien el principal problema que ha sufrido el proceso de descentralización en Chile, el desacuerdo de todos los sectores políticos por reforzar este tema, y además el desinterés porque el concepto queda muy claro e implica dotar de mayor poder a la ciudadanía, y en muchos sectores esto no es lo que se espera. Tampoco se le ha dado la importancia necesaria al proceso de descentralización, ya que no se trata sólo de desacuerdos, sino que

también de entender que significa, que implica y lo que mejoraría una efectiva descentralización en Chile.

3.- AUTONOMÍA MUNICIPAL

El concepto de autonomía Municipal es planteado por distintos organismos, regional, global y local, sin embargo, existen criterios generales para la definición de un Gobierno Autónomo (ya sea Central, local o regional), como por ejemplo, ejercer su soberanía en un territorio determinado. Para este estudio, el concepto de autonomía municipal, será analizado en las tres esferas, global (internacional), regional (América Latina) y local (Chile)

Es esta última instancia, la Normativa Chilena, donde nos encontramos con mayores argumentos a las explicaciones a la hipótesis de investigación, ya que la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece y delimita el campo de acción de cada Municipio.

3.1.- Autonomía Municipal frente a la Normativa Chilena: Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades

Para comenzar a esclarecer el concepto de Autonomía Municipal, debemos mencionar que la ley señala en su Artículo N° 1 (2008, p. 9), que *“Las*

Municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas". Es la misma Ley que señala la importancia de la función de las Municipalidades por garantizar las instancias de participación de la ciudadanía.

Siguiendo con la idea de esclarecer el concepto de autonomía Municipal, es importante señalar que la LOCM establece una definición de Autonomía Municipal, la cual se desagrega y esclarece en la definición de múltiples conceptos, los que han sido interpretados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, donde encontramos lo siguiente (SUBDERE 2006, P. 1 y 2):

- *“Corporación Autónoma”, siendo que “Corporación significa que las Municipalidades están constituidas por más de un órgano para el ejercicio de las funciones y atribuciones que la ley les encomienda. Tales órganos son el Alcalde, el Concejo.*
- *Autonomía Municipal; Esta autonomía implica entre otros aspectos, que los Municipios no se encuentran sometidos a un vínculo jerárquico o de dependencia del Presidente de la República ni de los Ministerios y, en general cumplen sus funciones y atribuciones sin supeditarse a otros*

organismos del Estado. En ningún caso, esta autonomía es política, pues los Municipios forman parte del Estado Unitario y sus competencias son otorgadas por el Ordenamiento Jurídico. Además la autonomía municipal constituye una expresión del principio de descentralización administrativa..

- *De Derecho Público; Significa que su creación, funciones y organización tienen su origen en la Constitución Política y están reguladas en ella y en la respectiva ley orgánica constitucional, normativa a la que deben someterse en su actuar.*
- *Personalidad Jurídica; Significa que pueden ejercer derechos y contraer obligaciones, dentro del marco legal que las rige , y que son susceptibles de ser representadas judicial y extrajudicialmente*
- *Patrimonio; Significa que, como toda persona , es titular de derechos y obligaciones , bienes y deudas distintos de los del Fisco (ver artículo 11 de la ley 18.695)*
- *Marco Jurídico; El Marco Jurídico es el conjunto de normas constitucionales, legales y reglamentarias y criterios jurisprudenciales que regulan la organización y funcionamiento de las municipalidades. Esto es relevante, atendido el principio de legalidad consagrado en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política y 2º de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*

3.2.- Estado de la Autonomía Municipal en Chile

Durante los últimos veinte años se han ido concediendo a las municipalidades mayores y más complejas competencias en distintas materias, relacionadas con el desarrollo comunal y la calidad de vida de sus habitantes. Por otra parte, como se señaló anteriormente, las municipalidades son el organismo estatal que mayor contacto tiene con la ciudadanía. De acuerdo a lo anterior, los municipios están llamados a modernizar y fortalecer su gestión para satisfacer la enorme responsabilidad frente a la ciudadanía y al Estado, es por esto, que a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE, se ha impulsado el *“Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM), que busca fortalecer la capacidad de gestión de las municipalidades para que puedan realizar una administración eficiente del territorio comunal y de los servicios a su población, y operar como agentes activos del desarrollo comunal. Es un objetivo prioritario del Gobierno de Chile fortalecer y consolidar la descentralización, el desarrollo regional y local, para lo cual se requiere el fortalecimiento de las administraciones municipales. Entre los años 1994 y 2003, se desarrollaron las etapas I y II del Programa en 24 y 25 municipalidades respectivamente y adicionalmente en el PROFIM II se incorporaron como*

*beneficiarias 7 asociaciones municipales. Acontar del segundo semestre del año 2003 y durante el año 2004 se realizará una extensión de la segunda etapa del Programa, destinada a los 100 municipios de menores recursos y a 20 asociaciones municipales, manteniendo como eje fundamental los objetivos planteados en el inicio*⁷.

No obstante estas iniciativas de apoyo al fortalecimiento de la función y gestión de los Municipios en Chile, encontramos además, algunas recomendaciones generales y globales para las Administraciones Locales, que permiten entender la importancia de los Municipios, en hacer efectivas las instancias para Participación de la ciudadanía. Para esto, encontramos en Recomendaciones sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales” de las Naciones Unidas, las siguientes afirmaciones (2005, p. 24):

“El principio de subsidiariedad constituye la razón de ser del proceso de descentralización. Según este principio, las autoridades elegidas más próximas a los ciudadanos deben desempeñar las responsabilidades públicas”

“Las autoridades locales deben ejercer libremente sus poderes, incluso los que les han conferido las autoridades nacionales o regionales, dentro de los límites definidos por la legislación. Estos poderes deben ser plenos y exclusivos y

⁷ Términos Técnicos de Referencia, “Plan de Desarrollo Comunal”, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en ULR: http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-67482_ttr_009.pdf

ninguna otra autoridad debe menoscabarlos, limitarlos u obstaculizarlos, salvo en las circunstancias previstas en la ley”

“Los recursos financieros de las autoridades locales deben ser proporcionales a sus tareas y responsabilidades y asegurar la sostenibilidad financiera y la capacidad de valerse de medios propios. Todo traspaso o delegación de tareas o responsabilidades por el Estado irán acompañados de los recursos financieros correspondientes y suficientes, preferentemente garantizados por la constitución o la legislación nacional”

“La descentralización política a nivel local es un componente esencial de la democratización, la buena gobernanza y el compromiso ciudadano; la descentralización debe entrañar una combinación apropiada de democracia representativa y participativa (conceptos que serán precisados más adelante)”

“La participación mediante la inclusión y la atribución de poderes a los ciudadanos debe ser un principio fundamental de la adopción de decisiones, su puesta en práctica y seguimiento a nivel local”

Estas afirmaciones y recomendaciones de Organismos Internacionales, dejan de manifiesto, la necesidad de entender al Municipio cómo una instancia institucional imprescindible para hacer efectiva cualquier forma de Participación de la Ciudadanía. Sin embargo, denota además una fuerte necesidad de re-plantear la definición de Autonomía Municipal, más allá del importante tema financiero.

Es así, como encontramos en la bibliografía revisada para esta investigación, al autor Mario Rosales (2006, p. 7), quién señala que *“Empero, la autonomía municipal enfrenta claras limitaciones. Del total de competencias municipales, dos tercios de ellas son compartidas con el gobierno central, quien es el que determina las políticas, formas de ejecución y financiamiento. (...)”*. En esta afirmación, hay una idea clara en determinar las limitaciones de la autonomía municipal, entendiendo la necesidad de transferir la ejecución y decisión de las políticas de la totalidad de las competencias que tiene el Municipio.

De esta manera, es importante además lo que señala el autor Rosales (2006, p. 7), *“Entonces, la principal causa de la baja participación está en las limitaciones y rigidez del financiamiento municipal, que evitan potenciar mecanismos como los presupuestos o planes participativos. Al no disponer de recursos libres, los municipios no pueden abrirse a la participación, la cual implica que las decisiones de inversión y otras no son compartidas efectivamente con las organizaciones sociales, actores locales y vecinos”*. Esta afirmación plantea de cierta forma, que los municipios necesitan ser autónomos para fomentar o hacer efectiva la participación ciudadana, lo cual se presenta como caso contrario a lo que se intenta demostrar en esta investigación, donde la facilitación de la Participación (Ciudadana) en las Municipalidades Chilenas, no depende de los ingresos, entendiendo aún cuando, los ingresos Municipales y autonomía

financiera es distinta en cada municipio del país y muy limitada a la vez, debido a la dependencia del Gobierno central de las mayoría de las políticas locales.

Es de esta manera, que veremos más adelante que las comunas de Cerro Navia, San Joaquín y la comuna de Santiago, tienen ingresos municipales muy distintos, pudiendo llevarse a cabo igualmente una de las experiencias de presupuestos participativos más importantes en nuestro país.

3.3.- Consideraciones de Organismos Internacionales de escala Global, Regional y Local sobre la Autonomía Local

Existe además para nuestra investigación, otra visión de esta Autonomía Local, donde quedan de manifiesto las consideraciones más Globales de la Gestión de los Municipios. De esta manera, es importante señalar las observaciones de la definición de Autonomía de los Gobiernos Locales, para lo cual encontramos entidades internacionales, regionales y nacionales que tratan este concepto.

Es así como encontramos la International Union of Local Authorities (Unión Internacional de Autoridades Locales) –IULA-, la Federación Latinoamericana de Municipios ciudades y asociaciones –FLACMA- y en Chile el Servicio de asistencia y capacitación para el desarrollo local –SACDEL-, quienes definen y promocionan la autonomía de los gobiernos locales, estableciéndolos como entidades donde la

participación ciudadana es un tema importante dentro de sus atribuciones y resultados.

La Unión Internacional de Autoridades Locales –IULA- (2003, p. 57) señala que la autonomía de los Gobiernos Locales cuenta con principios que se entregan en 11 Artículos, entre los que destaca la definición de autonomía local, la cual está referida a *“La autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos locales para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local. Este derecho debe ser ejercido por representantes o cuerpos de representantes libre y periódicamente elegidos mediante el sufragio universal; sus máximos directivos deben ser elegidos de modo similar o designados por el cuerpo de representantes”*. Con esta definición, se ve las responsabilidades y atribuciones de los Gobiernos Locales en términos generales, denotando importancia en que deben garantizar que el desarrollo local sea mejor.

Sin embargo, para esta investigación es importante destacar que *“Considerando, que el gobierno local, como parte integrante de la estructura nacional, es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y, por tanto, el que se encuentra en mejor posición para integrarlos a los procesos de toma de decisiones, en lo que concierne a sus condiciones de vida y para hacer uso de sus conocimientos y capacidades para la promoción de desarrollo”* IULA (2003, P.

57). Aquí se ve como se declara, que los Gobiernos Locales o municipios deben garantizar la integración de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones – participación ciudadana- lo que no siempre es así, o no siempre es una integración efectiva, sino que sólo en formas convencionales de participación –votaciones-. Así, se hace importante entender el concepto y visión de la autonomía local por parte de esta entidad internacional que busca intervenir en el desarrollo de los gobiernos locales mundiales, sin embargo, en este estudio se tratará de comprobar que en Chile a pesar de la iniciativa de Presupuestos participativos y las políticas que se siguen para el desarrollo de una participación ciudadana, no siempre es efectivo.

En la misma línea, la Federación Latinoamericana⁸ de Municipios, Ciudades y Asociaciones –FLACMA- (2003, P. 44) señala que *“Los gobiernos locales deben ser autónomos tanto por imperio de la Ley como en la práctica social concreta. Para ello, necesitan contar con los recursos suficientes para funcionar adecuadamente entregando a los ciudadanos los servicios indispensables y dinamizando el desarrollo. Parte importante de sus recursos debe provenir de la*

⁸ En América Latina existen alrededor de 16 mil gobiernos locales. Con los nombres de Municipalidad, Alcaldía, Ayuntamiento, Intendencia o Prefeitura –según el país- los gobiernos locales tienen en común el estar dotados de un territorio, ser habitados por una población que mantiene relaciones sociales múltiples, constituir el espacio de desarrollo de una cultura única y particular, y poseer un gobierno local elegido por los ciudadanos. Los gobiernos locales encabezan sistemas sociales complejos y dinámicos que deben ser respetados cuando generan su propio desarrollo. Véase en: Federación Latinoamericana de Municipios ciudades y asociaciones FLACMA, Agenda Municipal Latinoamericana Visión y Misión de los Gobiernos Locales, Toronto, 2003.

propia ciudad o localidad y ser administrados autónomamente. Entendemos por autonomía local la capacidad efectiva de los gobiernos locales para tomar libremente sus decisiones en el ámbito de sus competencias y recursos". Aquí se señala las atribuciones y deberes de los Gobiernos Locales en Latinoamérica, dando una definición apropiada y útil para esta investigación, sin embargo, aquí se da mayor énfasis en la autonomía en términos generales.

De acuerdo a lo anterior, lo que se busca es aproximar el concepto de autonomía local con la participación ciudadana, *"El recurso principal del desarrollo son las personas. La revolución del conocimiento hace que una tarea central de los gobiernos locales sea preservar y desarrollar el capital humano o social local (...) La estructura interna de los gobiernos locales debe ser cada vez más horizontal y participativa para facilitar la acción de su personal y dar buena atención a los ciudadanos (...) La organización de los gobiernos locales debe permitirles cumplir con sus competencias efectivamente, hacer transparente su gestión y canalizar la participación activa de los ciudadanos, agentes privados, públicos y no gubernamentales. Los ciudadanos y organizaciones locales deben participar en las políticas locales y en la administración de los servicios públicos mediante estrategias de prevención y a través de la cogestión o participación en la administración de éstos"* FLACMA (2003, p. 52). Aquí vemos, en la misma línea argumentativa que IULA, que las atribuciones de los Gobiernos Locales y sus

deberes es garantizar una efectiva participación ciudadana en el procesos de toma de decisiones en los asuntos locales.

También encontramos en otra línea argumentativa de la autonomía local o regional, donde Santi Romano (1964, p. 37) la define como *“término que data de los griegos, fuera comentado por Cicerón, sufriera transformaciones debido a la influencia Kantiana y de la Revolución francesa, como la potestad del ente de darse un ordenamiento jurídico entero y propio, que se inserta en un ordenamiento jurídico originario u ordenamiento estatal a través del reconocimiento por éste de su carácter como tal”*. Asimismo M.S. Giannini (1998, p. 62) enfatiza a la autonomía como *“capacidad del ente autónomo de orientar y dirigir, política y administrativamente, la comunidad subyacente, lo cual significa que los entes poseen una potestad propia de orientación política, que además puede ser divergente de la del mismo Estado”*. En esta misma línea el autor señala que se deben tener en cuenta ciertos requisitos esenciales para configurar el concepto de autonomía, los cuales son:

- Personería jurídica independiente
- El poder de decisión y competencias sobre materias específicas
- Recursos y rentas propias
- Un ámbito territorial determinado sobre el cual se ejerce la jurisdicción

- La potestad de orientación político-administrativa no se deriva del Estado, sino de la propia comunidad.

Ramiro Mendoza Medina (2001, p. 3) también señala que *“La autonomía regional o local consiste en la capacidad de decidir y ordenar (auto-normarse) dentro de sus funciones y competencias exclusivas que no pueden ser ejercidas por ninguna otra institución. Dichas competencias pueden ser: políticas, administrativas o en materia económica”*.

Es así, como vemos que el concepto de autonomía local o regional, esta sustentado en la base de una independencia de las decisiones del poder central, y que a pesar de lo señalado por la organizaciones mundiales, regionales y locales anteriormente señaladas vemos que el concepto es tratado por los autores de manera independiente de la participación ciudadana y debe cumplir ciertos requisitos básicos, que sirven como instrumentos de medición de la autonomía local en algunos casos, más allá de lo que establece la Normativa Chilena.

4- PARTICIPACIÓN CIUDADANA

4.1.- Concepto de Participación Ciudadana

Lo anteriormente expuesto en esta investigación, da cuenta de la gran necesidad de fortalecer y formalizar el proceso de participación ciudadana, a nivel institucional, a través de mecanismos que exijan y faciliten el fortalecimiento de la participación ciudadana. En esta labor sería de gran ayuda los Presupuestos Participativos, que serán tratados ampliamente en la próxima sección.

Para la profundización de la democracia y de otros temas, como la descentralización, es necesario establecer y aclarar la realidad del estado de participación ciudadana en Chile, la que no ha tenido en todo momento los componentes mínimos que considera la participación ciudadana. Es así que *“la participación ciudadana, uno de los componentes más importantes de cualquier sistema democrático, al igual que la descentralización, pueden tener diferentes objetivos dependiendo de los intereses del sistema político y económico nacional y de las condiciones del poder local, entre otros. Los procesos de democratización y participación ciudadana pueden ser reales (que acepten las decisiones populares y la autonomía de un gobierno local o comunitario incluyente) o simbólicos (que sirva para promover proyectos de estado excluyentes de los intereses socio-económicos y políticos de la población). Así, la participación ciudadana puede*

evidenciarse solamente en el momento de votación como ejercicio simbólico o extenderse más allá e incluir el poder de decisión, la revocación de mandatos populares, entre otros” Huerta, Pressacco (2000, p. 33-34). En esta cita encontramos una clara referencia a las formas de ejercer la participación ciudadana, si es de manera real o simbólica.

Tal como señala Huerta y Pressacco, existe una diferenciación sustancial en relación a la participación ciudadana real y simbólica, siendo esta última muy recurrente en nuestro país, tanto a nivel de gobierno central, regional y local. Es importante, además, destacar que los autores hacen referencia a un tipo de participación real incluyente y un tipo de participación simbólica que es excluyente.

El tema y concepto de participación ciudadana está muy tratado y estudiado en nuestro país, y cada vez más se intentan implementar políticas de gobierno que logren fortalecer esta participación, tales como: a) las ordenanzas de participación ciudadana a nivel local o b) las llamadas agendas pro participación ciudadana a nivel central, las cuales serán tratadas en las siguientes páginas.

Así, este creciente interés por fortalecer y utilizar el concepto, tiene que ver con *“un doble fundamento: por un lado, una crisis de representación (fundamento político) (...) y por otro lado, una crisis de la eficacia del Estado (fundamento económico)”* Huerta, Pressacco (2000, p. 35). Esta crisis de representación tiene

que ver también con un fuerte debilitamiento del sistema democrático, donde la forma de ejercer la participación ciudadana en Chile ha tenido una tendencia clara hacia lo simbólico más que lo real.

Seguido a esta precisión de participación ciudadana real y simbólica, se hace necesario establecer una definición de este concepto. De esta manera, encontramos a Nuria Cunill (1991, p. 43) que a través de variados estudios sobre la participación ciudadana hace un análisis en una doble dimensión, tanto política como social, entendiendo el concepto de la siguiente manera: *“La participación ciudadana tiene una doble dimensión: social y política, pero se diferencia del concepto de participación popular, ya que en este último caso, el sujeto es el trabajador y no el ciudadano, aunque no se pueden establecer diferencias claras con los fenómenos de participación social o popular y eventualmente comunitaria. El enfoque es, entonces, restringido a la relación del Estado con ciertos segmentos de la sociedad civil (...) Las modalidades de participación son las que se dan en el plano político, en la gestión, en la asesoría, en la resolución, en la fiscalización y en la ejecución”*. En este sentido, la participación ciudadana debe ser social y política, pero en todos los planos posibles.

Sin embargo, como lo señala Nuria Cunill (1995, p. 58) las evidencias recientes muestran que no se han producido avances a favor de una mayor

participación de la sociedad civil, particularmente de la forma no tradicional que es la participación ciudadana real que menciona Huerta y Pressacco, en la formulación de las políticas y las decisiones públicas. Al respecto señala que *“no obstante el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, ésta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta que en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal”* Cunill (1995, p. 112) Esto, va en estrecha relación en considerar que la participación ciudadana constituye (aparentemente) un potencial democratizador, capaz de producir cambios en las asimetrías de la representación política y social. Sin embargo, también se puede admitir que los mecanismos de participación pueden aumentar o disminuir – por medio de exclusiones en la participación o su ineffectividad- las inequidades, generando condiciones para legitimar o problematizar, respectivamente, sobre el modelo de desarrollo que las implica.

Según Rafael González Ballar (2006, p. 7), se define la participación ciudadana como “*un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve*”. Con esta definición vemos en este autor que la participación ciudadana se basa en el marco de un proceso de integración del individuo simplemente, y no considera el gran alcance que se ve en la práctica con respecto a este concepto. González Ballar se refiere principalmente a la importancia y autonomía que va adquiriendo el individuo y cómo éste debe influir en el proceso de toma de decisiones, lo que como fin último, representa muy bien la idea de participación ciudadana, “la inclusión total del individuo en la toma de decisiones” pero es necesario, además, plantear los problemas que presenta este concepto en su ejercicio real en un sistema democrático.

Un elemento importante a destacar en el concepto de la participación ciudadana es lo que señala Rodrigo Baño (1998, p. 63), quién indica que “*La participación ciudadana no altera la representación política de quien detenta el poder publico, puesto que más bien supone su existencia, en oposición a quienes piensan que los mecanismos de participación ciudadana –en tanto herramientas*

de participación o democracia directa excluyen a los mecanismos de representación y de esta forma a los partidos políticos". Aquí vemos que el autor realiza una diferenciación entre la participación ciudadana y la participación política, y ambas pueden coexistir, donde una no pasa por encima de la otra; sino que más bien lo importante es no confundirlas y mezclarlas. Cabe destacar que la participación política es compatible con un sistema democrático representativo, y la participación ciudadana con un sistema democrático directo; esto no significa que para fortalecer la participación ciudadana tenga que existir un sistema democrático directo, pero sí puede apuntar a que una efectiva participación ciudadana podría conducir consecuentemente hacia un sistema democrático directo.

En el ámbito de la participación ciudadana encontramos autores que la definen entendiendo en primera instancia el concepto de ciudadano y ciudadanía, donde se identifica también una discusión teórica.

La ciudadanía o el ciudadano, tiene a lo largo de la historia de nuestro país, distintas posiciones a nivel político, económico y social, dejando de manifiesto la importante influencia del contexto de cada época histórica, donde muchas veces son los factores económicos, sociales, políticos y culturales los que condicionan a la ciudadanía. Para esta premisa, vemos que un tema importante en Chile ha sido el cambio económico social, que se conoce además como el cambio de matriz

sociopolítica que trata el autor Manuel Antonio Garretón (2000, p. 16) quién define de esta manera *“el concepto clásico de ciudadanía, asociado al modelo republicano de la sociedad industrial estado nacional, sufre un estallido de su contenido... que proviene tanto de la expansión valorativa del principio ciudadano a nuevos campos de la vida social, como de la diversificación de los espacios de poder y de reivindicaciones de derechos, no siempre unificados por el Estado”*. Aquí se ve que la participación ciudadana y su efectividad radica en precisar el concepto de ciudadanía, el cual no siempre está unificado ni tratado por el Estado, en lo cual se ven más dificultades para consolidar una efectiva participación ciudadana.

En la misma línea Jordi Borja (2002, p. 5) señala que el concepto de ciudadano se juega en la *“redefinición (de) los sujetos ciudadanos, de sus demandas, en la relación con las instituciones y las políticas públicas adecuadas para reducir las exclusiones...”* en donde *“... los derechos que configuran la ciudadanía hoy son mucho más complejos que en el pasado y se tienen que adecuar a poblaciones mucho más diversificadas e individualizadas”*, así vemos que el concepto de ciudadanía está estrechamente vinculado a lo que se debiera dar en la participación ciudadana, donde la participación en la toma de decisiones de políticas públicas está implícito en el concepto de ciudadanía.

Como se señaló anteriormente, en Chile, la SACDEL, el Servicio de Asistencia y Capacitación para el Desarrollo Local señala que *“La participación ciudadana y de la sociedad civil es el tercer componente de la fórmula del Buen Gobierno Local. Sabedor de que nunca se cuenta con todos los recursos que hace falta y que, además, es indispensable el apoyo permanente de la comunidad para obtener logros estables, el Buen Gobierno Local busca: organización de los ciudadanos, apoyo a las instituciones de voluntarios, apoyo de movimientos sociales (ONG), planificación y ejecución participativas, ciudadanos informados e involucrados”* SACDEL (1993, p. 74). La cita señala que se sigue con la idea de que el gobierno local debe garantizar y promover la participación ciudadana para que sea un “buen gobierno local”.

Además de entregar variadas definiciones del concepto de participación ciudadana, y los alcances que ayudan a entender de mejor manera cuando se habla de participación ciudadana real y simbólica, es necesario también establecer un modelo o forma de ejercer esta participación, para lo cual los autores Huerta y Pressacco (2000, p.36 y 37) grafican muy bien los medios y modalidades de participación ciudadana en los siguientes cuadros:

Cuadro N° 1 “Medios de la Participación”

Medios de la Participación	
Procedimientos <ul style="list-style-type: none"> • Audiencia Públicas • Iniciativas Populares • Referéndum 	
Institucionalización de la Participación Ciudadana	
Ámbito Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta y concertación asociada a las planificación del desarrollo • Concertación social en la formulación de políticas públicas y en la reforma del Estado • Participación Ciudadana en programas específicos
Ámbito Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Órganos deliberativos mixtos en el gobierno regional • Consejos regionales de carácter consultivo • Consulta en la planificación y desarrollo regional
Ámbito Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidades de participación directa • Consulta y apoyo directo de organizaciones de intereses al gobierno y/o gestión municipal • Participación ciudadana como poder compartido a nivel municipal

Fuente: Huerta María Antonieta, Carlos Pressacco, *“Descentralización, Municipio y Participación Ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala”*, Bogotá, Colombia, 2000, p.37

En este cuadro, vemos que los medios posibles para ejercer la participación ciudadana son las audiencias públicas, iniciativas populares y referéndum, pero existe además una necesidad de institucionalizar la participación ciudadana, lo

cual en el cuadro se grafica muy bien en los distintos ámbitos, ya sea nacional, regional o local, y es en este último donde se debe poner énfasis en lo que señalan los autores, ya que hacen referencia a modalidades de participación directa como poder compartido a nivel local, lo que podríamos deducir que debiese ser una participación ciudadana real e incluyente (en definición de los mismos autores). Atendiendo la importancia de la propuesta de los autores en los medios para la participación ciudadana, es muy importante destacar la diferenciación que plantean en la institucionalización de este concepto, donde establecen distintos medios para los distintos ámbitos, lo que es clave para lo que se plantea en esta investigación, donde las particularidades de los territorios, localidades y de cada sociedad, es imprescindible a la hora de facilitar e institucionalizar la participación ciudadana.

Cuadro N° 2 “Modalidades de la Participación”

Modalidades de Participación	
Niveles	Político <ul style="list-style-type: none"> • Macro-participación • Nivel Intermedio (regional-sectorial) • Micro-participación
	Gestión
Carácter	<ul style="list-style-type: none"> • Participación Consultiva o asesora • Participación resolutive y fiscalizadora • Participación en la ejecución

	<ul style="list-style-type: none"> • Información • Consulta • Poder compartido • Poder delegado • Control Ciudadano
Sujetos Intervinientes	<ul style="list-style-type: none"> • Participación Directa • Participación Indirecta
Origen del Impulso	<ul style="list-style-type: none"> • Acción Ciudadana (experiencias de autogestión, ayuda mutua u cooperación) • Implicación Ciudadana (originada en el Estado)

Fuente: Huerta María Antonieta, Carlos Pressacco, *"Descentralización, Municipio y Participación Ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala"*, Bogotá, Colombia, 2000, p.38

Las modalidades de participación ciudadana que plantean los autores tienen directa relación con los medios para ejercerla, detallando los niveles en que se debe establecer; el carácter o tipo de participación ciudadana (consultiva, resolutive y ejecutiva), los cuales son necesarios para institucionalizar una participación ciudadana real e incluyente, donde los sujetos intervinientes y el origen del impulso es imprescindible para el fortalecimiento de los medios y modalidades para ejercer la participación ciudadana.

Finalmente, encontramos que la definición de participación ciudadana debe estar acompañada de múltiples características, donde los autores planteados en este apartado las detallan. Sin embargo, existen al menos 2 elementos centrales

para la definición del concepto: (1) que sea real e incluyente y (2) que sea directa y resolutive de las decisiones locales.

4.2.- Participación Ciudadana en la Legislación Chilena: Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana.

La participación ciudadana a nivel local está ligada a todo lo mencionado en los párrafos anteriores, sin embargo, el autor De la Maza (2005, p.147) señala muy específicamente sobre esto que *“La institucionalidad municipal es homogénea en todo el país, lo que dificulta la posibilidad de organizar la participación, de acuerdo a las tradiciones y estilos de cada localidad. Los municipios rurales por ejemplo, resultan perjudicados, porque el modelo utilizado es urbano”*. Dotar de la misma autonomía a cada municipio del país, es algo transversal a cualquier territorio, independiente de sus características, pero las formas y medios de ejercer la participación ciudadana –real- depende mucho de las posibilidades y características y/o particularidades de cada territorio.

La participación ciudadana en la legislación chilena, es igual para todos los municipios, lo que viene a dificultar aún más que ésta participación sea real y efectiva. Municipios rurales y pequeños tienen distintas densidades de población, otras modalidades de tecnologías de información, otra extensión del territorio, etc. y así también los Municipios Urbanos presentan características propias. Es

necesario que antes de conocer las modalidades de participación ciudadana a través de la legislación chilena, tengamos en consideración este alcance.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece una “Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana” para todos los Municipios de nuestro país.

Estas consideraciones de la Ley son las siguientes:

- **Ordenanza de Participación:** *“Este instrumento faculta a cada Municipio a establecer su propia Ordenanza de Participación. Que refleje las modalidades de Participación de la Ciudadanía local, haciéndose cargo de las del territorio comunal, la localización y la conformación etárea de la población, las actividades características de la comuna”⁹.*
- **Consejo Económico y Social Comunal (CESCO):** *“Organismo compuesto por representantes de la comunidad local, asesor de la Municipalidad que asegura la participación de las organizaciones comunitarias”¹⁰*
- **Audiencias Públicas:** *“Reguladas en la propia Ordenanza Municipal de Participación, su propósito es establecer un medio a través del cual un*

⁹ Artículo 93, Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades

¹⁰ Artículo 94, Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades

número determinado de vecinos -variable según población comunal- planteo una materia a someter a conocimiento del Concejo”¹¹

- **Oficinas de Información y Reclamos:** *“También reguladas en la Ordenanza Municipal de Participación, en donde se establece que cada Municipalidad debe habilitar y mantener dicha oficina abierta a la comunidad en general, su objetivo refiere además al establecimiento de procedimientos públicos para enfrentar reclamos”¹²*
- **Plebiscitos Comunales:** *“Conforme a los procedimientos señalados en la propia Ley Orgánica de Municipalidades, el Alcalde, el Concejo o la iniciativa ciudadana, pueden someter a referéndum materias relativas a inversiones para el desarrollo comunal, aprobación o modificación para el Plan de Desarrollo Comunal -PLADECO-”¹³*

La participación ciudadana, como ingrediente fundamental de una gestión pública democrática y como elemento esencial de la descentralización en Chile, busca alcanzar dos objetivos esenciales, el primero, es que los servicios públicos sean más eficientes y eficaces; y el segundo es mejorar la democracia a través de una gestión pública participativa, siendo el primero mucho más importante que el

¹¹ Artículo 97, Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades

¹² Artículo 97, Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades

¹³ Artículo 99, Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades

segundo. Es por esto, que a través de la SUBDERE, nace los PROFIM Programas de Fortalecimiento Municipal, los cuáles nacen con el objetivo de incorporar nuevas tecnologías y fortalecer los instrumentos de planificación local, entre ellos, el Plan de Desarrollo Comunal PLADECO.

Es por lo anterior, y por los intentos de mejorar y modernizar al Estado en todas sus instancias, vemos que estos programas de Fortalecimiento a la gestión Municipal, han dado algunos resultados. En esta línea, Montecinos (2006, p. 191) señala que *“A más de 11 años de iniciado este proceso de modernización municipal por medio del PROFIM, los diagnósticos realizados por el gobierno y por organismos no gubernamentales coinciden en que el desempeño municipal se ha mejorado parcialmente en las áreas operativas de la gestión, es decir, eficacia y eficiencia de la prestación de los servicios públicos (...) También hay coincidencia en que el fortalecimiento democrático, entendido como un estilo de gestión participativo que implique consulta, control y fiscalización ciudadana sobre la gestión municipal, todavía es muy incipiente en los instrumentos de planificación y no registra mayores avances sustantivos”*. El autor afirma lo señalado anteriormente, que la participación ciudadana como aporte a la democracia ha sido dejada de lado, con programas específicos como los PROFIM, que no han dado resultados evidenciables.

En el tema de la participación ciudadana a nivel local es importante analizar la influencia que ha tenido el nulo control ciudadano, que, está muchas veces respaldado en la complejidad y generalidad de la ley. De esta manera, De la Maza menciona que *“también hay una inercia política que se evidencia, por ejemplo, en el hecho de que si bien la ley municipal actual establece la posibilidad de reglamentar los CESCOS, y establecer ordenanzas de participación ciudadana, según la realidad local, son muy pocos los municipios en que éstas se han puesto en práctica, y la mayoría de ellos lo ha hecho bajo el formato propuesto por la Asociación Chilena de Municipalidades. Lo que surja de allí, será seguramente una participación que no compromete a una comunidad que no ha participado desde su gestación”* De la Maza (2005, p.147) El autor menciona lo que se propuso al inicio de este apartado, que la legislación en Chile no trata la particularidad de cada territorio, donde el control y demanda ciudadana es distinta en cada lugar, así, los CESCOS por ejemplo, se presentan de manera diferenciada en cada comuna.

La participación ciudadana –real- a nivel local fortalece de manera considerable cualquier sistema democrático, pero lamentablemente en nuestro país *“La institucionalidad de la Participación es inadecuada, como lo demuestra la experiencia de los CESCOS, pero también el hecho de que los municipios cuenten*

con una instancia “especializada” en organizaciones sociales y ninguna que permita la participación en temas relevantes para la comunidad (...) y carecen de un mecanismo de accountability y control por parte de la ciudadanía” De la Maza (2005, p.146). Esta realidad en muchas ocasiones está acompañada además de un desinterés por parte de los actores políticos – y operadores políticos en muchas ocasiones- de facilitar el escenario de la participación a nivel local, con entrega de resultados y evidencias de una buena gestión –accountability- pero que debe estar acompañado de un modelo institucional para ejercer y obligar a los municipios que faciliten una participación ciudadana real y no simbólica.

4.3 La Agenda Pro Participación Ciudadana

En el año 2006, se proclamó la nueva política de Participación Ciudadana, como uno de los más ambiciosos proyectos en este ámbito, por el Gobierno de Michelle Bachelet. Este proyecto, llevaba por nombre “Agenda Pro Participación Ciudadana”, la cuál era un intento por tratar el tema de la Participación Ciudadana desde el nivel central con el apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, demostrando una clara necesidad de incorporar nuevos mecanismos “legales” de participación para la ciudadanía, dónde la gestión pública es muy débil en estos temas.

De esta manera, el incipiente avance en esta materia con la Agenda Pro Participación Ciudadana, intenta denotar la necesidad de legislar en este tema, que ha sido dejado tan de lado por parte del Gobierno Central. Es así como encontramos que el Ministerio Secretaría General de Gobierno (2008, p. 4 y 5) señala que: *“Las buenas prácticas para la participación ciudadana en el nivel local (en coordinación con SUBDERE) se presentan de la siguiente manera:*

(1) .en este punto se señala que al finalizar el período presidencial de la Presidenta Bachelet, las personas en materia comunal se pronunciarán acerca de las prioridades de inversión a través de los presupuestos participativos; conocerán cuales son sus derechos con las Cartas de Derechos y Deberes Ciudadanos; tendrán acceso a información de calidad, podrán canalizar y dar seguimiento a sus reclamos y sugerencias a través de las O.I.R.S. (Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias)

(2) Además, se menciona como hito del año 2006, la articulación de redes de municipios, ONGs y organizaciones sociales que trabajan en presupuestos participativos en Chile para establecer, en conjunto con gobiernos locales, una metodología estándar para la realización de estos procesos”

Frente a esta iniciativa de la Agenda Pro Participación Ciudadana, debemos señalar que la mayoría de las Municipalidades no cuentan con mayores iniciativas

de Participación Ciudadana, más que las que establece la Ley. Es así como según Brahm (2006, p. 17),” *los presupuestos participativos funcionan en algunas comunas del país, cuyos resultados están por verse. El año 2004 se llevó a cabo la primera experiencia piloto de Cartas Ciudadanas Informativas en 5 municipios y el año 2005 se desarrolló un segundo proyecto que involucró a 7 municipios. En cuanto al acceso a la información, las municipalidades encuentran suficientemente regulado su actuar en esta materia a través de las audiencias públicas, de la Oficina de Partes y Reclamos, y del Reclamo de Ilegalidad Municipal consagrado en el artículo 140 de la ley municipal. Entonces, podemos preguntarnos qué aporta esta agenda gubernamental a la participación ciudadana de las administraciones comunales, ya que no se aprecia ninguna innovación, ni reforma estructural al sistema municipal que contribuya efectivamente a consolidar la proclamada participación ciudadana. A su vez, las formas de participación ciudadana incorporadas en 1999 a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades no han dado los frutos esperados, a pesar de las buenas intenciones y del reconocimiento que se hizo a la autonomía municipal (que supuestamente permitiría una adecuación de las instancias de participación a las realidades locales). En esta materia la aludida ley dispone cuáles son los mecanismos de participación con que debe cumplir toda municipalidad, estableciendo de este modo una base mínima para todas las comunas. Base que se encuentra conformada por la*

obligación de establecer una ordenanza de participación ciudadana, un Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), las audiencias públicas, la oficina de partes y reclamos (a través de la cual puede solicitarse información y documentos municipales, ya que son públicos), y los plebiscitos comunales”.

Tal como lo señala Brahm, esta nueva Agenda Pro Participación Ciudadana, no trae mayores cambios a la Estructura Legal de las Municipalidades, ya que sus instancias y posibilidades de Participación están determinadas por Ley, la cuál puede verse interpretada de distintas formas. Sin embargo, uno de los errores más recurrentes de los Municipios en Chile, es cumplir con lo que señala la Ley, pero no intentan incorporar más mecanismos de participación si la Ley no lo exige, es decir, tratar de incorporar mecanismos a la Gestión Pública Local, que permitan avanzar hacia el desarrollo de nuevas instancias de Participación para la Ciudadanía; estos mecanismos pueden ser por ejemplo, los Presupuestos Participativos.

Esta ausencia de “voluntad” de crear y fortalecer nuevos mecanismos de Participación Ciudadana, se ven reflejados muy fielmente en lo que señala Brahm (2006, p. 19) *“De esta forma, las propuestas planteadas en la Agenda Pro Participación Ciudadana para el ámbito municipal resultan ineficientes si se considera la ineficacia de las formas de participación ciudadana introducidas con*

la reforma antes señalada. Es cierto que las medidas nombradas tienden a perfeccionar las formas de participación existentes, sin embargo para lograr una auténtica participación ciudadana en los gobiernos locales es necesaria una reforma estructural al sistema municipal”

Para respaldar de alguna manera esta afirmación, vemos que uno de los principales Organismos del Gobierno Central, que viene apoyar el tema del fortalecimiento de las instancias de Participación Ciudadana a nivel Local, es la SUBDERE, (2006, p. 8), señala que *“los instrumentos legales de participación no impactan en la gestión participativa, toda vez que los Municipios reflejan una baja valoración de los mismos como instancias efectivas de encuentro con los ciudadanos, el alto costo organizacional o financiero que ellos implican y el escaso interés de base por participar”.*

No obstante lo anterior, es claro que todas estas propuestas forman importantes áreas de acción en materia de participación ciudadana, sin embargo corresponde hacer una revisión más profunda del tema en el ámbito de la gestión municipal. Considerando siempre, que estos malos resultados, a pesar de los avances que se demuestran, van acompañados de bajo interés de las personas por Participar activamente en las decisiones de su comuna, esto puede cambiar sólo si estos nuevos mecanismos de Participación Ciudadana, son efectivos, y

conlleven beneficios directos a los ciudadanos, de lo contrario, nadie estará dispuesto a perder tiempo y trabajo. *“Así para obtener una genuina participación ciudadana es necesario que el Gobierno Central dimensione que las municipalidades por esencia y de acuerdo a su definición constitucional están destinadas a “satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”; e implemente políticas acordes a estos principios ya que cuenta con la capacidad para hacerlo”, SUBDERE, (2006, p. 9).*

5.- PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN CHILE

5.1. Surgimiento y definición de Presupuestos Participativos

El Presupuesto Participativo (en adelante PP), es una herramienta de trabajo para promover la Participación Social, cuyos rasgos distintivos –respecto a otros programas sociales ejecutados en Chile- se relacionan con las posibilidades que ofrecen los PP de *“Diagnosticar – Priorizar – Deliberar – Ejecutar – Controlar – Retroalimentar*, en un acto continuo y metódico. *Se trata, en lo principal, que los ciudadanos(as) se involucren en un proceso metódico y sistemático de trabajo para finalmente decidir y controlar parte de los recursos del Estado en cualquier*

escala (Nacional, Regional o Local)” Salinas (2006, p. 21). Esta definición representa muy bien de forma clara y concisa, la finalidad y esencia de los pp.

Después de esta primera aproximación, de la definición de PP en Chile, es importante señalar los orígenes del PP, donde el autor Valdemir señala que *“El presupuesto participativo es una herramienta de democracia participativa o de la democracia directa que permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones referentes a los presupuestos públicos, generalmente sobre el presupuesto municipal”¹⁴. La primera experiencia de presupuesto participativo (Orçamento Participativo) se inició en 1989 en la ciudad de Porto Alegre (Río Grande do Sul, Brasil), tras la victoria del Partido de los Trabajadores en las elecciones municipales (...). Resultaba imprescindible establecer prioridades de acción y, para hacerlo, contó con la sociedad civil fuertemente organizada, dando voz a los movimientos sociales. A través de un sistema asambleario, se creó una estructura que permitiese a los ciudadanos incidir en las decisiones sobre el gasto municipal. El objetivo principal del presupuesto participativo en Porto Alegre se centró en la justicia social: dar poder a quienes no tienen (empowerment) y conseguir que las necesidades de los más desvalidos, a menudo olvidadas, pasen a primer término (inversión de prioridades) Valdemir (1999, p. 12).*

¹⁴ Ver Anexo 3 “A quiénes y cómo se debe motivar en un Presupuesto Participativo”

En esta experiencia Brasileña, donde se inician los PP, y la inversión ha sido de cifras considerables que permiten una participación e incidencia real de los ciudadanos con un porcentaje que varía entre el 15 y el 25% de los ingresos e inversiones (el resto se emplea para el pago de los salarios de los empleados y para sufragar los gastos administrativos corrientes). De esta manera las obras decididas mediante el Presupuesto Participativo, representan inversiones superiores a los 700 millones de dólares en este país (referencia en Lourdes Domingo, Isabel Velázquez. <http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp049.html>). En Chile en cambio, la inversión destinada a PP es extremadamente baja, lo que se verá y será analizado en próximo capítulo.

Podemos destacar además que *“la experiencia continúa en vigor (...) otras ciudades en América Latina y, más adelante, en Europa, han adoptado el presupuesto participativo como forma de participación ciudadana y gestión municipal, adaptando el modelo de Porto Alegre a su propio contexto y tradición democrática. Existe actualmente una gran riqueza y diversidad de modelos y experiencias”* Valdemir (1999, p. 12). La experiencia de los PP en Brasil ha dejado un reto abierto en muchas ciudades del mundo, entregando una nueva forma de fortalecer la participación ciudadana y la gestión municipal, y en Chile, a pesar de que la experiencia de PP ha sido mínima, deja instalada la necesidad de conocer y poner en práctica esta herramienta.

En Chile, los PP han comenzado a aparecer desde el año 2002 en adelante, sin mayores resultados en las distintas comunas, y sin apoyo importante por parte de los Gobiernos Central y Regional, ya que no es un instrumento legal de participación, sino más bien es una iniciativa basada en la voluntad política.

La SUBDERE, en su estudio *“Los Presupuestos Participativos en el Espacio Local”*, del año 2008, define PP como: *“Una serie de Experiencias y prácticas que toman diversas formas, envergadura y características, pero que sin embargo, coinciden en un aspecto central: ponen en juego una metodología participativa que permite a los municipios incorporar la participación de los habitantes de la comuna mediante un proceso de información, deliberación, decisión y control, sobre una parte importante de los recursos municipales”*. (SUBDERE, 2008, 14).

Otro autor que define y da una aproximación a los PP es Pagliai (2003, p. 16), quién señala que *“Los PP son un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la comunidad, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones sobre la comuna. Es un espacio de cogestión donde la comunidad y el municipio deciden juntos una parte de las inversiones”*

La definición del autor Adolfo Castillo en su texto *“Hacia una Democracia Deliberativa”* (2005, p. 24) señala que: *“En el PP la comunidad participa de una manera directa en la elaboración del presupuesto municipal y también en las*

actividades relacionadas con su control y fiscalización. La discusión y deliberación por parte de la población acerca de las prioridades de inversión pública van generando transparencia administrativa, suprimiendo los intermediarios en la aplicación de los recursos públicos y sobre todo aumenta la relación entre el poder público y la población". Esta definición fortalece a la idea de la intervención directa de las personas en las decisiones municipales, en este caso en el tema presupuestario, lo que implica mayor legitimidad y transparencia.

Las definiciones de los PP denotan un claro avance hacia mecanismos más eficientes y efectivos de participación directa de las personas, es decir, apuntan al fortalecimiento de las democracias representativas, llevando el escenario hacia una posible democracia deliberativa. Es importante establecer que el PP tiene como característica fundamental, contribuir de alguna manera a una sociedad más democrática; idea que se ve trastocada al no contar con leyes o procesos formales de intervención en los municipios a través de los PP.

5.2 Los Presupuestos Participativos como aporte a las Democracias deliberativas

Las definiciones expuestas anteriormente, dejan de manifiesto claramente un importante aporte de los mecanismos de PP a las democracias, llevando el escenario político de un país con democracias representativas hacia una

aproximación a las democracias deliberativas. Son muchas las consideraciones y componentes de una democracia deliberativa, lo cual no es tema de este estudio, sin embargo, los PP conllevan claramente a una apertura importante para el mejoramiento de los niveles de participación en Chile.

De todas formas, cabe precisar de manera general los conceptos de Democracia Representativa y Democracia Deliberativa para otorgar una mayor claridad a este estudio, sin profundizar en ninguno de los dos conceptos, ya que no es el objeto de estudio de ésta investigación.

De esta manera, encontramos una definición que refleja todos los elementos que contiene la democracia deliberativa, así, el autor Juan Carlos Velasco indica que: *"El término democracia deliberativa designa un modelo normativo – un ideal regulativo – que busca complementar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de la deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas. Con este modelo de democracia no se procede propiamente a una innovación de la democracia, sino a una renovación de la misma: la deliberación trasladada al ámbito político implica una exigente*

concreción del ideal participativo que encarna la noción de democracia” Velasco (2009, p. 75).

Pese a que la definición anterior sintetiza el concepto de democracia deliberativa, es necesario mencionar que el principal autor que trabaja este concepto es Habermas, quien concibe la democracia deliberativa como: *“extensión de la acción comunicativa en el plano de las instituciones. Esta forma de democracia es dependiente de procedimientos y presupuestos comunicativos que institucionalizan el discurso público. La opinión pública viene a complementar dos esferas de la política que había destacado Weber: la política carismática y la política tecnocrática. Así, políticos, técnicos y opinión pública deliberan entre sí en un circuito democrático” Habermas (1992, p.361).*

El concepto de democracia representativa, se sintetiza en la idea de la elección directa de los representantes en un país. *“El gobierno representativo es aquel en que el titular del poder político no lo ejerce por sí mismo sino por medio de representantes, quienes a su turno formulan las normas jurídicas, las hacen cumplir, deciden los problemas públicos y desempeñan las más importantes funciones de la soberanía. Cuando el pueblo, como titular del poder político, designa representantes suyos para la integración de los órganos que ejercen los*

diversos atributos del mando, existe la democracia representativa". Silva (1997, p.374).

Precisados ambos conceptos, la democracia representativa y deliberativa, tienen una clara diferencia, la primera se limita a elegir a sus representantes, y la segunda en tanto busca incidir directamente sobre las decisiones que le afecta.

Los PP son un mecanismo que tiene un proceso y ejecución compleja, que debe ser planificada por la autoridad local, con un tiempo de duración de al menos 6 meses, y con la disposición de recursos de todo tipo¹⁵. Sin embargo, es necesario potenciar e institucionalizar mecanismos como éstos, ya que los costos involucrados en la iniciativa de presupuestos Participativos, son alcanzables por cualquier Municipio en Chile, que cuente con la disponibilidad y voluntad de implementarlo¹⁶. Esto porque cuentan además con constante apoyo desde el Gobierno Central a través de la SUBDERE.

En este sentido, según Castillo (2005, p. 17) *"El PP y su desarrollo han hecho posible recrear una nueva forma de democracia, la democracia deliberativa, que ha implicado un avance en las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados"*. Esta democracia deliberativa que se ve facilitada con la implementación de los PP, está directamente relacionada con una nueva forma de

¹⁵ Véase ANEXO 2 *"Cómo iniciar un proceso de Presupuesto Participativo"*.

¹⁶ Véase ANEXO 4 *"Los costos involucrados en la Implementación de los Presupuestos Participativos"*.

concebir la política y sus esferas de poder, dejando de manifiesto un claro aumento de los niveles de participación ciudadana, lo cuál se mostrará más adelante con una comparación de 3 comunas de la Región Metropolitana.

Como los PP en Chile no han sido un mecanismo impulsado por el Gobierno Central, y no ha estado dentro de una normalización legal para los Municipios, es necesario según Villas-Boas (2003, p. 7-8) *“un conjunto de condiciones: voluntad política, capacidad de movilización social que incluye acceso de los ciudadanos a las informaciones que les permitan comprender los mecanismos de funcionamiento del presupuesto público, los problemas del municipio y el conocimiento de la red asociativa existente. Además, capacidad organizativa y metodológica, es decir, la habilidad para implementar los proyectos decididos en el PP”*. Todas estas condiciones se ven además en los procesos que se han seguido para implementar los PP en cada caso, y los requerimientos necesarios no son más de los que ya cuenta un Municipio, siendo así el elemento clave y primordial la “voluntad política”.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, vemos que el PP según el autor Boaventura de Sousa Santos (2003, p. 9) *“Se trata de una forma de co-gobierno en la que la sociedad civil interviene en un proceso regular y organizado para ejercer el control público del Estado a través de formas de cooperación y conflicto institucionalizadas”*. Esta forma de co-gobierno como lo define el autor, consolida

de alguna manera los procesos participativos en cada comuna, dejando a la población misma la posibilidad de inferir, intervenir, gestionar y fiscalizar en el presupuesto comunal, que se supone es de todos los ciudadanos de un determinado lugar.

Como un mecanismo importante para el fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana, los PP se presentan en alguna ocasión como una ruptura de las formas convencionales de concebir la política, ya que las relaciones de poder quedan en otro escenario, al darle mayores grados de injerencia a la ciudadanía, le otorga a su vez mayor legitimidad a la política *“Una de las principales riquezas del mecanismo de PP es la democratización de la relación del gobierno local con la ciudadanía, ya que esta experiencia rompe con la visión tradicional de la política, en la que la participación se limita al voto. Con el PP en cambio, los habitantes se convierten en protagonistas activos de la gestión pública, en tanto tiene posibilidad real de influir en la toma de decisiones”*, SUBDERE (2008, p. 12).

En la experiencia de los PP los resultados han apuntado hacia un solo objetivo, dependiendo de las condiciones de cada territorio, que es re-pensar la política y la democracia, ya que según Pagliai (2003, p. 32) *“los PP son considerados como una de las prácticas más fecundas para la realización de políticas públicas sociales exitosas, entendidas éstas no sólo como aquellas que*

generan la mejor relación costos/beneficios, sino más bien aquellas capaces de promover una redistribución de recursos y una efectiva democratización en la relación entre el Estado con la Sociedad Civil". Para todo esto, también es clave identificar quiénes son los encargados de llevar a cabo esta iniciativa, ya que la decisión y voluntad política es una parte clave y vital para que ésto funcione, pero también se necesitan más actores que trabajen en esto¹⁷.

Cabe mencionar que en Chile, las iniciativas de PP han sido muy focalizadas y débiles, ya que no han sido parte de una Agenda Gubernamental y menos han sido una forma de concebir mayor democracia, lo cual se explica en que *"Al decidir sobre un presupuesto, elemento clave de la gestión de un Gobierno, la población ejercita de hecho su ciudadanía, y en última instancia, altera las relaciones tradicionales del Estado con la sociedad civil, marcada por una profunda herencia elitista"*. Pagliai (2003, p. 32) esta aseveración reafirma la necesidad de incorporar al ciudadano en la toma de decisiones de la comuna o territorio en que habite, y la inversión es un tema que recurrentemente está en manos de muy pocas personas, es por esto, que el modelo de presupuestos participativos que comprendan una cifra importante, alrededor del 50% del

¹⁷ Véase ANEXO 5 *"Actores en el proceso de Presupuesto Participativo"*

Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Daniela Hernández Cáceres

presupuesto real, sería de gran ayuda para mejorar la participación ciudadana en materias de inversión y decisión en su comuna.

Con estos elementos y herramientas como los son los PP podemos acercar nuestro sistema político hacia una democracia más deliberativa que representativa, y la incorporación de los PP como parte de la legislación municipal chilena, es decir, como obligación para todos los municipios podría ser de gran aporte o un trayecto desde el actual escenario democrático que tiene nuestro país –representativa- hacia una democracia directa y deliberativa.

CAPITULO III: APLICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS CASOS

1.- ANTECEDENTES GENERALES DE LOS CASOS

En este apartado, se darán a conocer y describir algunos datos generales de cada caso en estudio, cabe destacar que el objeto de análisis, no es estudiar las políticas de participación ciudadana de cada caso, sino que mostrar datos de cada una de las comunas, para un posterior análisis que nos ayuda a corroborar la hipótesis de investigación.

1.1 Antecedentes generales de la Comuna de Santiago

La comuna de Santiago es la capital del país, y tiene su origen desde el año 1.541, cuando fue fundada por Pedro de Valdivia, bajo el nombre de “Santiago de la nueva Extremadura” el 12 de Febrero de 1541. Según los datos extraídos en el Instituto Nacional de Estadísticas, en el Censo del año 2002, la comuna contaba con un total de 230.977 habitantes y una superficie de 22,4 km². La comuna de Santiago tiene un 3,31% de la población total de la Región Metropolitana.

En el Sitio Web de la I. Municipalidad de Santiago, www.munistgo.cl se puede leer la siguiente versión: “*En las últimas décadas se afirma, además, un proceso de progresiva estratificación: un "centro" de máxima concentración de actividad (...) Su núcleo concentra, cada vez más intensamente, los poderes administrativos, políticos, culturales y de transporte. Con la construcción de*

importantes nodos complementarios. Este extracto de lo que piensan los administradores de la municipalidad de Santiago, denotan una tendencia a establecer el rol actual de esta comuna, que es ser el centro en todo ámbito de la Región y del país, lo cual genera -voluntariamente o involuntariamente por parte de sus autoridades- un cierto grado de centralismo en varios ámbitos (económico, político, cultural), lo que podría ir en desmedro de algunas comunas en muchas ocasiones, mayoritariamente de las municipalidades vecinas a la comuna de Santiago.

La Participación Ciudadana en el Municipio de Santiago, ha sido un tema poco tratado dentro de sus autoridades, ya que se manifiesta recién en el año 2000, con la Ordenanza de Participación Ciudadana, que señala las siguientes instancias de Participación:

- Cabildos Abiertos
- Plebiscitos Comunales
- Iniciativa Ciudadana
- Consejo Económico y Social
- Consejos de Barrio y Consejos Sectoriales
- Consulta vecinal
- Audiencia pública
- Organizaciones Sociales y Comunitarias de la Comuna.
- Quejas y Denuncias

Estas instancias de Participación que establece la Ordenanza del año 2000 en la comuna de Santiago, son sin duda un avance en temas de información y transparencia desde el municipio hacia la ciudadanía, y son instancias que facilitan sin duda a la población a estar informados. Sin embargo, están muy lejos de ser instancias que faciliten la Participación Ciudadana, dónde el ciudadano toma decisiones en su comuna.

Es importante diferenciar a la Comuna de Santiago con los otros casos, Cerro Navia y San Joaquín, en el sentido de darle el status de comuna principal de la capital de un país, donde los problemas y necesidades son mucho mayores que en cualquier otra comuna de la Región Metropolitana; pero también las oportunidades y fortalezas también son mayores en muchas ocasiones en comparación con la realidad de muchas otras comunas de la Región Metropolitana.

1.2.- Antecedentes Generales de la comuna de San Joaquín

La comuna de San Joaquín fue fundada con tal nombre en el año 1.981, y al año 2009 cuenta con 97.625 habitantes, según los datos extraídos en el Instituto Nacional de Estadísticas. La comuna está ubicada en el sector centro-sur de la provincia de Santiago y pertenece al distrito electoral N° 25, y a la 8° Circunscripción Senatorial (de Santiago Oriente). San Joaquín nace de la partición

territorial de la comuna de San Miguel en 1981, y el 27 de julio de 1987 fue designado su primer alcalde; comenzando la atención de los usuarios el día 9 de octubre del mismo año, día designado como aniversario de la comuna. El nombre de la comuna proviene de la antigua Avenida San Joaquín, actualmente Avenida Carlos Valdovinos, que atraviesa el extremo norte de la comuna de oriente a poniente¹⁸.

Los mecanismos formales de Participación Ciudadana en la comuna son los siguientes:

- **Ordenanzas de Participación Ciudadana:**

a.- **Ordenanza de Participación del año 2000:** en el artículo segundo señala que *“Se entenderá por Participación Ciudadana, la posibilidad que tienen los ciudadanos de la comuna de intervenir, tomar parte y ser considerados en las instancias de información, ejecución y evaluación de acciones que apunten a la solución de los problemas que los afectan directa o indirectamente en los distintos ámbitos de actividad de la Municipalidad y el desarrollo de la misma en los diferentes niveles de la vida comunal”*¹⁹. Además de éste, existen en

¹⁸ Apoyo de Información disponible en el Sitio Web de la Comuna de San Joaquín www.sanjoaquin.cl

¹⁹ Extraído del Sitio Web Oficial de la Ilustre Municipalidad de San Joaquín, en Ordenanza de Participación Ciudadana del año 2000. En URL:

http://www.sanjoaquin.cl/transparencia_imsj/resources/categorias/mecanismos_participacion_ciudadana/

total 61 artículos que señalan y especifican la forma y mecanismos para llevar a cabo y hacer efectiva la Ordenanza de Participación Ciudadana. El principal mecanismo señalado, es a través de los Plebiscitos Comunales.

b.- Ordenanza de Participación del año 2004: En esta ocasión, se realiza en la comuna de San Joaquín, una actualización respecto de la Ordenanza del año 2000, introduciendo específica y enérgicamente el Presupuesto Participativo, donde se señala lo siguiente: *“Agregase el siguiente artículo 62: El Presupuesto Participativo es instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las necesidades de la comunidad, permitiendo un acceso universal de la población en las decisiones de la comuna. Es un espacio de participación, de la comunidad y el Municipio que deciden conjuntamente el destino de los recursos de inversión social destinados para este efecto”*. Además se agrega el Artículo 63 que dice que *“para el funcionamiento del Presupuesto Participativo, la comuna se dividirá en siete Unidades Territoriales, existiendo en cada una de ellas Asambleas Informativas Deliberativas. Artículo 64:*

Existirá un Consejo de Presupuesto Participativo y una Secretaría Ejecutiva, las que se conformarán y funcionarán según lo establecido en el Reglamento”²⁰

- **Presupuesto Participativo:**

Se hace a través de la Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana recientemente descrita, la incorporación del Presupuesto Participativo como una herramienta de Planificación Anual, durante los años 2005, 2006, 2007 y 2008. Teniéndose en cuenta una serie de 39 artículos y 9 títulos que señalan y especifican la forma de llevar a cabo el Presupuesto Participativo, destacando entre ellos la división en Unidades Territoriales acorde a la cantidad de habitantes de la comuna, lo cual se puede ver en el Anexo N° 7 del presente trabajo de investigación²¹

- **Consejo Económico y Social de la Comuna de San Joaquín**

Este mecanismo de Participación Ciudadana está regido por la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, la cuál en su inciso

²⁰ Extraído del Sitio Web Oficial de la Ilustre Municipalidad de San Joaquín, en Ordenanza de Participación Ciudadana del año 2004. En URL: http://www.sanjoaquin.cl/transparencia_imsj/resources/categorias/mecanismos_participacion_ciudadana/orden_part_ciuda/ORDENANZA%202004_N%C2%BA%201_INSERTA%20CAPITULO%20PRESUPUESTO%20PARTICIPATIVO%20A%20ORDENANZA%20PARTICIPACION.pdf

²¹ Véase ANEXO 7 “Estructura de los Presupuesto Participativos, de las Unidades Territoriales de la comuna de San Joaquín”

segundo del artículo cuarto señala que todos los Municipios deben contar con un Consejo Económico y Social.

De acuerdo a los mecanismos propios de la Municipalidad de San Joaquín, vemos que el tema de la Participación Ciudadana es central dentro de los Programas de la comuna, vemos que las Ordenanzas de Participación tienen un componente que permite la Participación directa de los vecinos de la comuna, lo que se lleva a cabo a través del Presupuesto Participativo.

1.3.- Antecedentes Generales de la Comuna de Cerro Navia

La comuna de Cerro Navia esta ubicada en el sector Poniente de la Región Metropolitana, la cual está conformada por 35 Unidades Vecinales, 92 poblaciones y una división territorial de 8 sectores, según los datos expuestos en el Instituto Nacional de Estadísticas. Es una de las comunas que presenta mayor cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado, quedando así con una población estimada por el INE, para el año 2009 de 137.750 habitantes, en un territorio que comprende sólo 11 kilómetros cuadrados, es decir, la comuna tiene alrededor de 12.500 habitantes por kilómetro cuadrado. Además de lo señalado anteriormente, encontramos que Cerro Navia, según la encuesta CASEN del año 2000, presenta un gran hacinamiento en muchos de los hogares del territorio. Cerro Navia

pertenece al distrito electoral N° 18 y a la 7° Circunscripción Senatorial de Santiago Poniente.

Los mecanismos de Participación que están presentes en la comuna son los siguientes:

- Ordenanza de participación ciudadana:

La Municipalidad de Cerro Navia establece entre sus mecanismo de Participación Ciudadana, la Ordenanza que lleva este mismo nombre, y que señala específicamente que *“La Municipalidad de Cerro Navia, que administra el Territorio de la comuna del mismo nombre, y al amparo de una Ordenanza de Participación Ciudadana decretada en el año 2000, dividió, en términos administrativos, el área urbana consolidada del espacio comunal en 8 sectores, u 8 Territorios Comunales²² (...) Este modelo de división territorial, plantea como objetivo el “ordenar y facilitar la participación ciudadana”, permitiendo a la Municipalidad, la aplicación de una gestión descentralizada y desconcentrada, en la búsqueda de una formulación participativa de programas, proyectos y estudios básicos que reporten al bienestar común. Es, en esta dimensión, que el municipio, trata*

²² Véase en Anexo N° 8 *“División territorial en Cerro Navia para facilitar el cumplimiento de la Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana”*

de romper su condición de Administrador Local, para transformarse en un verdadero Gobierno Local; e impulsa, utilizando los recursos disponibles, un modelo de Gestión Territorial cuyo eje central está en la participación ciudadana, entendida ésta como un proceso de empoderamiento de la comunidad en la toma de decisiones y en la priorización de políticas de desarrollo local. La Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana (...) define el concepto; se entenderá a la posibilidad que tienen los ciudadanos de la comuna de Cerro Navia de intervenir, tomar parte y ser considerados en las instancias de información, formulación, ejecución y evaluación de acciones que apunten a la solución de los problemas que afectan directa o indirectamente a la calidad de vida de la población, como asimismo en los distintos ámbitos de actividad de la Municipalidad.²³

- Consejo Económico y Social Comunal (CESCO):

Lo que podemos encontrar en el Sitio Web Oficial de la Municipalidad de Cerro Navia sobre este mecanismo de Participación Ciudadana es lo siguiente: *“La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 vigente, en su art. 2 establece que las municipalidades estarán constituidas por el Alcalde, que será su máxima autoridad, y por el Concejo Municipal.*

²³ Extraído del Sitio Web Oficial de Ilustre Municipalidad de Cerro Navia, en “Diagnóstico Participativo Ciudadano” URL:
http://transparencia.cerronavia.cl/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=21&Itemid=34

Cada municipalidad contará, además con un Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) de carácter consultivo. El CESCO, es presidido por el Alcalde, y está compuesto por representantes de la comunidad local organizada; tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna”²⁴

- Presupuestos Participativos:

En este caso, la iniciativa de Presupuesto Participativo, también se hace a través de la Ordenanza de Participación Ciudadana, y comienza a operar el año 2004.

En los mecanismos de Participación Ciudadana que otorga la Municipalidad de Cerro Navia, también encontramos las instancias de Presupuesto Participativos impulsados a través de la Ordenanza de Participación Ciudadana. En este sentido, se hace importante destacar las características participativas de cada comuna, además de conocer de forma muy general algunos antecedentes de cada caso, ya que serán analizados en el próximo apartado.

²⁴ Extraído del Sitio Web Oficial de la Ilustre Municipalidad de Cerro Navia en URL: <http://www.cerronavia.com/seccion.php?tipo=Directorio&grupo=3>

2.- ANALISIS COMPARADO DE DATOS DE LAS COMUNAS DE CERRO NAVIA, SAN JOAQUIN Y SANTIAGO.

En el presente apartado se mostrarán datos cuantitativos de cada uno de los casos que comprende la investigación, Santiago, San Joaquín y Cerro Navia, los cuales son obtenidos del Sistema Nacional de Indicadores Municipales – SINIM-, organismo perteneciente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. Estos datos son del año 2007, debido a que la investigación comenzó el 2008, y los datos no han sido actualizados en su totalidad a la fecha.

Los datos e indicadores analizados que se mostrarán a continuación se seleccionaron porque cumplen con la finalidad de corroborar la hipótesis, que consta de sólo dos variables, las cuáles serán analizadas con los datos a utilizar, los cuales son los siguientes:

- Ingresos Municipales
- Presupuesto Municipal
- Disponibilidad Presupuestaria por Habitante
- Ingresos Propios e Ingresos del Fondo Común Municipal
- Dependencia del Fondo Común Municipal
- Instrumentos de Planificación Urbana Comunal

- Presupuestos Participativos
- Recursos destinados al desarrollo Social
- Indicador de la tasa formal de organizaciones comunitarias
- Intervención del Municipio en la Capacitación Laboral

Los indicadores seleccionados en esta sección, buscan analizar y describir la Autonomía que tienen los Municipios en Chile, considerando lo establecido en la normativa chilena, pero rescatando además la efectividad y realidad de esta autonomía analizando los resultados en la participación ciudadana.

A.- Variable Independiente: Autonomía Financiera Municipal

Los 3 casos de estudio presentan personería jurídica independiente, lo cual está establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695. Con este dato podemos establecer la autonomía que presentan los Municipios en Chile, dando así la categoría de municipios que presentan en su estructura jurídica la atribución de personalidad jurídica de derecho público, quienes representan a alguna autoridad. Con ésto, las municipalidades tienen derechos y obligaciones frente a la ciudadanía, lo cual les da la labor de cumplir con ciertas obligaciones y garantías que debe administrar, ya sean compartidas o exclusivas del Municipio²⁵.

²⁵ Ver Anexo 1, "Funciones Privativas y Compartidas del Municipio"

Es importante establecer que lo señalado en la Ley sobre la Autonomía Municipal, nos permite analizar a los Municipios bajo un escenario normativo igualitario para los 3 casos en estudio. Sin embargo, esta personalidad jurídica no establece los grados de autonomía en distintos ámbitos de cada Municipio, ya que no todos los casos presentan las mismas oportunidades de ser autónomos en el sentido económico por ejemplo, como se verá a continuación. Es importante señalar que los datos que se exponen no buscan corroborar por completo la hipótesis, sino más bien se busca mostrar la diferencia que presenta cada caso en su autonomía financiera, lo que es imprescindible antes de cualquier análisis de la hipótesis, lo cual se hará con los datos expuestos en la participación. Esta explicación se hace relevante porque no está clara la idea de que los municipios en Chile tienen distintos niveles de autonomía financiera, ya que la ley establece "igualdad" autonómica para todas las comunas.

2.1.- Poder de decisión y competencia en materias específicas de acuerdo a los Ingresos Municipales

La autonomía municipal está establecida por la Ley, pero esta ley no considera materias específicas e importantes en cada municipio, es decir, no considera que los municipios en Chile presentan distintas oportunidades de desarrollo de acuerdo a sus ingresos. Es por esto, que la capacidad y autonomía

financiera de cada municipio, se presenta como un obstáculo en muchas ocasiones para el desarrollo de la comuna. Esto quiere decir que la menor disponibilidad de recursos en un municipio, es menor la cantidad de programas e iniciativas que se pueden implementar en pro del desarrollo de la comuna, como por ejemplo, la incorporación de espacios públicos que fortalezcan el ámbito cultural y social (plazas, canchas deportivas, etc.); o la incorporación de áreas verdes en el entorno. Sin embargo, la cantidad de recursos no tiene relación directa con el fortalecimiento de la participación ciudadana, tal como se plantea en la hipótesis de esta investigación.

2.1.1.- Presupuesto Municipal

El Presupuesto Municipal indica la cantidad de recursos de un Municipio para un período de un año. El Presupuesto Municipal está compuesto por los ingresos propios, los que según el autor Irarrázaval (1999, p. 84) *corresponden fundamentalmente a los ingresos corrientes, los cuales se dividen en ingresos tributarios como permisos de circulación, patentes comerciales e impuesto territorial e ingresos no tributarios que considera a los derechos pagados por diversos conceptos, incluido el servicio de recolección de basura. Aparte de los ingresos corrientes, el municipio puede percibir ingresos de capital, herencias y donaciones e ingresos por su participación en el Fondo Común Municipal (FCM).*

Dentro de los ingresos propios se considera a este fondo, el que reúne los aportes obligatorios que todos los municipios deben hacer a un fondo de carácter redistributivo. En algunas clasificaciones de ingresos municipales, se suele hacer referencia a los ingresos propios permanentes, los que considera los ingresos de la primera parte de esta definición, dejando afuera la participación municipal en el F.C.M. Los ingresos propios se encuentran reglamentados por la ley de Rentas Municipales, todos ellos incorporados al presupuesto municipal (...). Los municipios en nuestro país, tienen una alta dependencia del Fondo Común Municipal, a excepción de las comunas de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes, las cuales tienen una participación importante en el FCM, aportando un gran porcentaje de las recaudaciones por concepto de patentes comerciales.

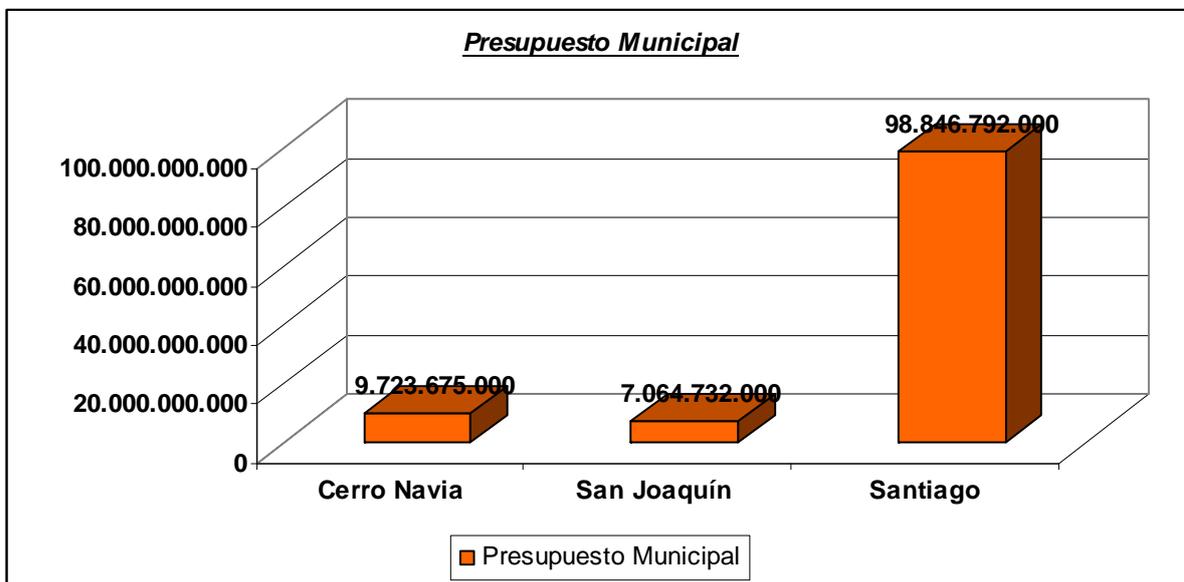
A continuación veremos el Ingreso total que compone el Presupuesto Anual de cada caso, lo cuál está compuesto por lo recientemente señalado.

Tabla 1

Municipios	Ingreso total municipal percibido (miles de pesos)
Cerro Navia	9.723.675
San Joaquín	7.064.732
Santiago	98.846.792

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

En el Gráfico Número 1 vemos la cantidad de recursos que tiene cada caso estudiado, donde el caso de Santiago presenta una cantidad de ingresos mucho mayor (\$98.846.792.000) en comparación con los otros dos casos; seguido por Cerro Navia con \$9.723.675.000 y finalmente la comuna de San Joaquín con un presupuesto anual de \$7.064.732.000. En este ámbito, vemos que el caso de Santiago presenta una elevada cifra que representa sus ingresos anuales, dejando mejores posibilidades de inversión en el desarrollo económico y social de la comuna. Estas cifras nos ayudan a demostrar la autonomía financiera de la comuna de Santiago, lo que más adelante se traducirá en demostrar que esta

comuna dedica muy pocos recursos al fortalecimiento de cualquier ámbito participativo.

Se entiende que muchas veces, tal como se señala en esta investigación, se tiende a suponer que las instancias de Participación van directamente relacionadas con la cantidad de recursos disponibles para esto; pero en este caso podemos ver que la Municipalidad de Santiago presenta un ingreso Municipal Anual mucho más elevados que los otros dos casos, y sigue siendo el único caso que no cuenta con la iniciativa de Presupuesto Participativo. De esta forma, independiente de la cantidad de recursos percibidos por los Municipios de San Joaquín y Cerro Navia, ambos han llevado a cabo exitosamente los Presupuestos Participativos en cada territorio.

Este indicador se presenta como un factor importante para demostrar que la autonomía financiera no es igual en todos los municipios, y que la mayor cantidad de recursos no determina mayores posibilidades de participación ciudadana.

2.1.2 Disponibilidad Presupuestaria por Habitante

La disponibilidad presupuestaria por habitante en cada municipio, nos ayuda a comprender que la autonomía financiera es distinta en cada comuna, tal como el indicador anterior, pero este dato nos muestra en detalle la diferencia presupuestaria, ya que conocer el presupuesto municipal anual es un

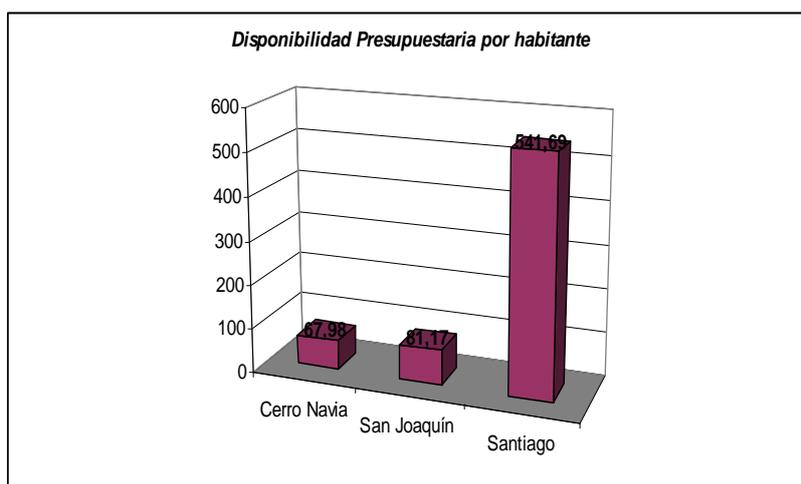
acercamiento a las condiciones de cada comuna, pero como se ha señalado a lo largo de la investigación, cada territorio presenta características distintas, por lo que la disponibilidad presupuestaria por habitante, nos iguala en cierta medida el ingreso que se calcula por habitante. La siguiente tabla muestra la realidad de cada caso estudiado en esta investigación.

Tabla 2

Municipios	Ingreso total municipal percibido (miles de pesos)	Disponibilidad Presupuestaria por habitante (miles de pesos)
Cerro Navia	9.723.675	67,98
San Joaquín	7.064.732	81,17
Santiago	98.846.792	541,69

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

En las tablas y gráfico anterior vemos que la existencia de una concordancia entre los ingresos municipales y el número de habitantes de cada comuna, es importante en la medida que se logre una cierta igualdad entre cada municipio para llevar a cabo programas sociales. Esto nos permite medir el nivel de decisión y competencia de los Gobiernos Locales que pueden tener en materias específicas, tales como la asignación de sus recursos.

Es de esta manera, que vemos que en la Comuna de Santiago se dispone de una mayor cantidad de recursos por cada habitante en un nivel cuantitativamente mayor, ubicándose en el gráfico N° 2 con un total de 541, 69 (expresado en miles de pesos) por habitante, donde se ve que los ingresos municipales son altos. En la comuna de San Joaquín en tanto, vemos que la disponibilidad presupuestaria por habitante es menor, lo cual repercute en la disponibilidad de recursos para destinar a materias específicas. La comuna de Cerro Navia tiene una menor cantidad de recursos para cada habitante, lo que también limita la cantidad de programas sociales y fortalecimiento económico que pueda generar el Municipio.

De acuerdo a lo anterior, se puede desprender que la comuna de Cerro Navia es la comuna más carente de recursos financieros, en tanto que Santiago es la comuna con mayores ingresos municipales y disponibilidad presupuestaria

por habitante. Esto nos permite establecer una aproximación en la injerencia que tienen los municipios en la destinación de sus recursos, ya que pueden disponer de mayores o menores ingresos por habitante.

Sin embargo, a pesar de todo lo que se ha analizado en relación a la disponibilidad presupuestaria por habitante de los casos estudiados, se demostrará en el próximo apartado que la Autonomía Financiera, o la disponibilidad de mayor cantidad de recursos en una comuna, no representa mayores esfuerzos por parte de los Alcaldes y Directivos por llevar a cabo y crear más programas sociales y participativos. En el caso de Santiago se cuenta con mayor cantidad de recursos por habitante, pero más adelante veremos que la tasa de organizaciones comunitarias por ejemplo es menor que en los otros casos, o el mecanismo de Presupuesto Participativo, no se lleva a cabo.

2.1.3 Ingresos Propios e Ingresos del Fondo Común Municipal

En este punto se mostrará la cantidad de ingresos percibidos por un Municipio, el cuál está dividido en una cantidad de elementos que no son parte de este estudio, pero que es importante aclarar. Lo que analizaremos en esta parte es la dependencia del Fondo Común Municipal de los 3 casos estudiados, en relación al Presupuesto Municipal, el cuál fue expuesto más arriba.

Tabla 3

Municipio	Presupuesto Municipal	% de ingresos propios permanentes	% de ingresos del Fondo Común Municipal	% de Otros Ingresos
Santiago	98.846.792	52,16%	1,51%	46,33%
Cerro Navia	9.723.675	11,85%	59,78%	28,72%
San Joaquín	7.064.732	61,37%	21,05%	17,58%

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

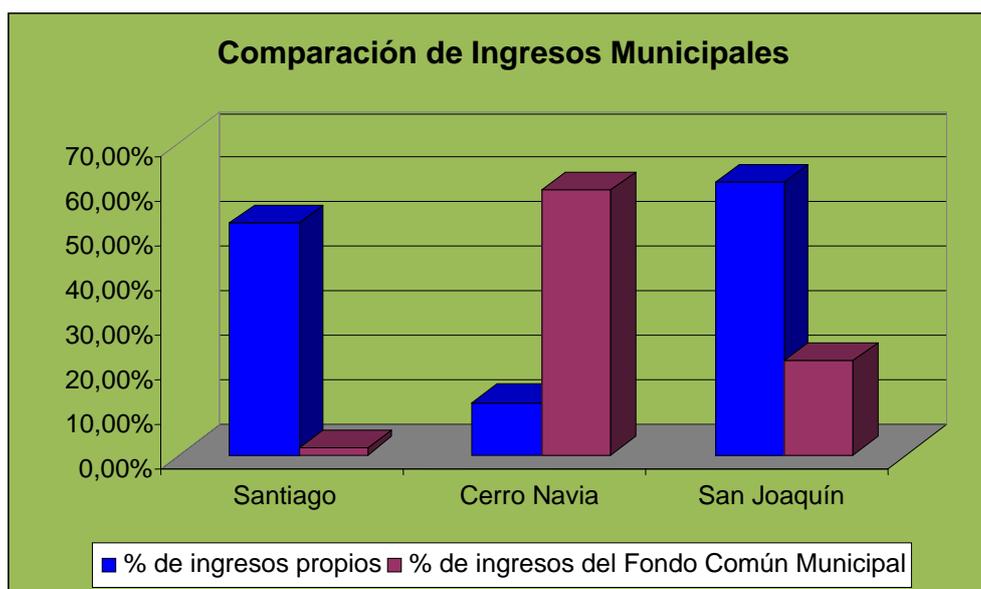
En la tabla 3 vemos cuatro datos importantes para los casos en estudio, los cuales son Presupuesto Municipal, porcentaje de ingresos propios permanentes, los que según SUBDERE (2006, p.5) “*son aquellos ingresos de operación percibidos por los municipios que por ley han sido definidos como tales*”, el porcentaje de ingresos provenientes del Fondo Común Municipal, y el porcentaje de otros ingresos están determinados principalmente por las transferencias en el área de salud y educación, además de los ingresos destinados por el Gobierno Regional.

Tabla 3.A

Municipio	% de ingresos propios	% de ingresos del Fondo Común Municipal
Santiago	52,16%	1,51%
Cerro Navia	11,85%	59,78%
San Joaquín	61,37%	21,05%

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

En la tabla y gráfico anterior podemos ver una comparación de los ingresos de los tres casos, separados en los ingresos propios permanentes y los ingresos percibidos por el Fondo Común Municipal. El color azul representa la cantidad de ingresos propios permanentes de cada comuna, donde las comunas de San Joaquín y Santiago presentan valores más altos, en tanto que Cerro Navia presenta un muy bajo porcentaje de ingresos propios permanentes. Esto se explica además porque la cantidad de recursos percibidos por otros conceptos, como las transferencias en salud y educación, son muy altas en la comuna de Santiago, un 46,33% como se muestra en la tabla n° 3, ya que la cobertura de esta comuna es mucho mayor porque la cantidad de personas que habitan y se atienden son un número muy considerable en comparación con los otros dos casos.

2.1.4 Dependencia del fondo común municipal sobre los ingresos propios

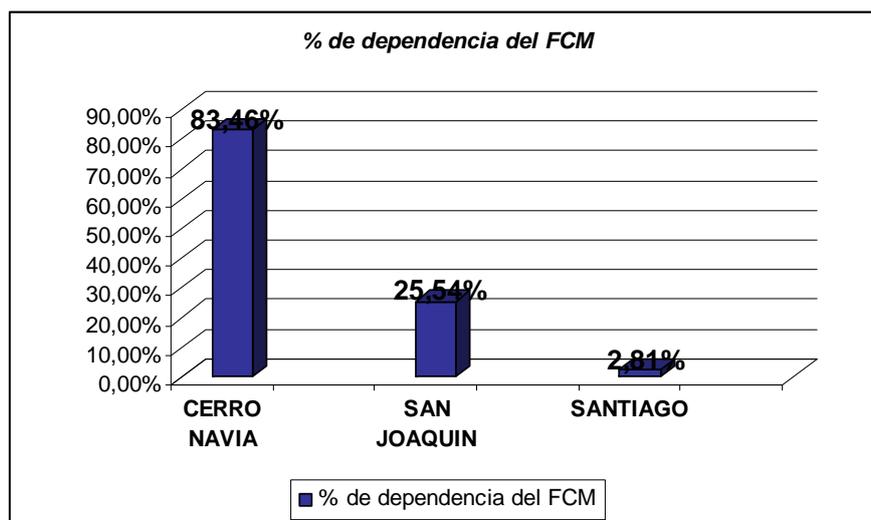
La dependencia del Fondo Común Municipal es muy determinante en la cantidad de recursos que recibe cada municipio, lo que se mostrará a continuación.

Tabla 4

COMUNA	% de dependencia del FCM
CERRO NAVIA	83,46%
SAN JOAQUIN	25,54%
SANTIAGO	2,81%

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

En el gráfico y tabla n°4 vemos que la dependencia del Fondo Común Municipal es mucho mayor en la comuna de Cerro Navia con un 83,46%, seguido por San Joaquín con un 25,54%, y finalmente Santiago con un 2,81%. Este indicador nos demuestra que la autonomía municipal financiera, específicamente en la dependencia del FCM, es muy dispar en los 3 casos estudiados. Vemos que la dependencia a este fondo de la comuna de Santiago es mínima, en tanto que la dependencia de Cerro Navia, es muy alta. Con este dato, podemos inferir una

mayor autonomía para con este fondo a la Municipalidad de Santiago, en tanto que la Municipalidad de Cerro Navia tiene una alta dependencia al FCM, lo que se puede traducir en menor autonomía financiera. Para el caso de San Joaquín, vemos una dependencia del 25,54% al FCM, no es tan alta como el caso de Cerro Navia, pero de todas formas se ve un menor nivel de autonomía financiera que la comuna de Santiago.

Para efectos de este estudio, se hace importante establecer la realidad de los casos estudiados, ya que como se viene sosteniendo a lo largo de la investigación, la autonomía municipal en Chile está establecida por la Ley Orgánica General de Municipalidades 18.695 y es igual para los 345 Municipios del país, sin embargo vemos que la autonomía está muchas veces condicionada por aspectos económicos, y vemos que en el caso de la autonomía financiera, no son iguales todos los municipios del país, no hay una cantidad de ingresos igualitario para todos los municipios.

2.2 Instrumentos de Planificación Comunal

Los instrumentos de Planificación Comunal son lo que hoy conocemos como los PLADECO –Plan de Desarrollo Comunal- y los Planes Reguladores, los cuáles dan un escenario claro y definido de desarrollo en variados ámbitos del Municipio, entre ellos la Planificación Territorial y la Planificación del Desarrollo

Social y Comunal. Estos instrumentos de Planificación otorgan mayor claridad al accionar de un Municipio por un periodo de tiempo. Es por ésto, que usaremos estos datos para analizar la autonomía de los 3 casos estudiados en este ámbito.

Tabla 5.A

Municipio	Año Aprobación PLADECO
Cerro Navia	2006
San Joaquín	2006
Santiago	2000

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE , perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

Con el año de aprobación del PLADECO podemos potenciar la idea de que otorgar mayores grados de autonomía (Administrativa en este caso) a los Municipios, no tiene que ver con otorgar mayores grados de Participación a la ciudadanía. Esto es completamente contradictorio para este análisis, ya que los instrumentos propios de planificación de un Municipio no dependen de la cantidad de ingresos percibidos por éste anualmente, sino que corresponde a una voluntad de los Alcaldes, Concejales y Directivos de planificar mejor la comuna, social y territorialmente. En los datos de la tabla 5.A vemos que la Municipalidad de Santiago tiene aprobado su Plan de Desarrollo Comunal desde el año 2000, en tanto que los otros dos casos aprobaron este instrumento recién el año 2006, después incluso de comenzar con las iniciativas de Presupuesto Participativo.

Este dato no es determinante en comprobar la hipótesis, pero nos ayuda a corroborar la idea de que mayores recursos no implica la facilitación de la participación ciudadana, pero sí puede contribuir a que los instrumentos de planificación comunal estén capacitados para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, así como también, permitan fortalecer la participación de la ciudadanía.

Tabla 5.B

Municipio	Año Aprobación Plan Regulador Comunal
Santiago	1989
Cerro Navia	1993
San Joaquín	2000

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE , perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE , perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

El año de aprobación del plan regulador comunal²⁶ permite otorgar en este caso una cierta autonomía en materias específicas que se establecen en este plan, es así como vemos que la comuna de Santiago dispone de aprobación del plan regulador comunal desde 1989, Cerro Navia desde 1993, y San Joaquín desde el año 2000. Así, el poder de decisión y competencia en materias específicas actualmente es la misma en todos los casos, pero sin embargo, no todas las comunas tienen la misma atribución desde el mismo año. Para efectos de esta investigación, lo importante es saber que los casos presentan un cierto nivel de autonomía hace un tiempo considerable. En este caso podemos señalar que el Plan Regulador Comunal, señala lo que se debe o no hacer en la comuna en materias de regulación del territorio, es decir, cual es el ámbito de acción de los habitantes de la comuna. Esto se asocia por ejemplo con la iniciativa de

²⁶ Se entenderá por Planificación Urbana Comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social. La planificación urbana comunal se realizará por medio del Plan Regulador Comunal. El Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento. Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos. El Plan Regulador Comunal estará compuesto de: **a)** Una Memoria explicativa, que contendrá los antecedentes socio-económicos; los relativos a crecimiento demográfico, desarrollo industrial y demás antecedentes técnicos que sirvieron de base a las proposiciones, y los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas; **b)** Un estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, en relación con el crecimiento urbano proyectado, estudio que requerirá consulta previa al Servicio Sanitario correspondiente de la Región; **c)** Una Ordenanza Local que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes, y **d)** Los planos, que expresan gráficamente las disposiciones sobre uso de suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano, etc.. Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituyen un solo cuerpo legal. Según artículo 41 y 42 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Presupuestos Participativos en la pavimentación de las calles o cierres de pasajes, las cuales son materias propias del Plan Regulador Comunal, pero que deben tener una alta cuota de Participación Ciudadana en las comunas que se implementa el PP.

Cuadro resumen de análisis de los datos:

Con los datos que se mostraron recientemente, podemos establecer que la autonomía financiera es distinta en los 3 casos, para lo cual se muestra el siguiente cuadro resumen:

Tabla 6

COMUNA	Ingresos Municipales	Disponibilidad presupuestaria por habitante	Dependencia del F.C.M.	Autonomía Financiera
Santiago	+	+	-	+
Cerro Navia	-	-	+	-
San Joaquín	-	-	+/-	-

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

A mayores ingresos municipales y disponibilidad presupuestaria por habitante, así como también, a menor dependencia del F.C.M., es mayor la

autonomía financiera que existe, lo que se presenta en el caso de la comuna de Santiago.

A menores ingresos municipales, disponibilidad presupuestaria por habitante y a mayor dependencia del F.C.M. es menor la autonomía financiera del municipio, lo que se presenta en el caso de Cerro Navia.

La comuna de San Joaquín en tanto, presenta similares condiciones, a excepción de la dependencia del F.C.M. que se determinó como más menos de acuerdo a los datos mostrados recientemente; sin embargo, la cantidad y disponibilidad de recursos, no permite determinar una alta autonomía financiera.

De los 3 casos estudiados, según los datos expuestos y extraídos del SINIM, podemos inferir que la comuna de Santiago es la única de los 3 casos que presenta una autonomía financiera, por lo que según lo planteado por la ACHM *“La propuesta estratégica de la ACHM señala que busca fomentar la participación ciudadana en la gestión municipal en la medida que los Municipios son organismos autónomos al servicio de la comunidad”* (Salazar, Benítez; 1998, 65), con esta afirmación y estos datos expuestos recientemente, se podría deducir que las comunas de Cerro Navia y San Joaquín no podrían fomentar la participación ciudadana, lo cuál se refuta con la hipótesis de esta investigación *“Una mayor Autonomía (Financiera) Municipal no implica mayor fortalecimiento de la*

participación ciudadana en la toma de decisiones Locales” y que se corroborará con los datos que siguen a continuación.

B.- VARIABLE DEPENDIENTE: PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los datos que se muestran a continuación nos permiten analizar las iniciativas participativas de cada caso, y detallar la iniciativa de presupuesto participativo como herramienta que fortalece y facilita la participación ciudadana.

Los indicadores que se mostrarán son los siguientes:

- Presupuestos Participativos
- Recursos destinados al desarrollo Social
- Indicador de la tasa formal de organizaciones comunitarias
- Intervención del Municipio en la Capacitación Laboral

2.3 Presupuestos Participativos

Como se señaló en el capítulo segundo de la presente investigación, los Presupuestos Participativos son una herramienta de planificación anual que han implementado algunos municipios en Chile. En este apartado se muestran las

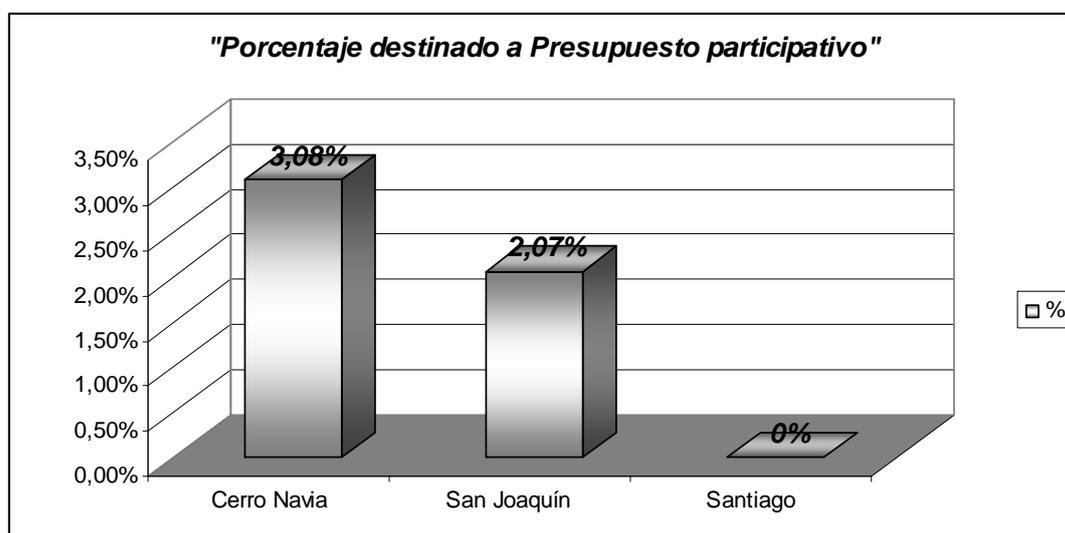
cifras y porcentajes destinados por cada caso estudiado al mecanismo de Presupuestos Participativos.

Tabla 7

Municipio	Presupuesto Municipal	Monto a inversión en presupuesto participativo	Porcentaje de inversión en relación al presupuesto total
Cerro Navia	9.723.675.000	300.000.000	3,08%
San Joaquín	7.064.732.000	120.000.000	2,07%
Santiago	98.846.792.000	0	0

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

En la tabla 7 vemos los datos de los ingresos totales municipales y de los ingresos destinados a la iniciativa de presupuesto participativo, donde la comuna de Santiago no presenta dicha iniciativa. En el gráfico 6 se muestra en tanto, sólo el porcentaje de recursos destinados al presupuesto participativo en relación a los ingresos percibidos por cada municipio.

De esta manera, como se muestra en el gráfico n° 6 los porcentajes destinados a presupuesto participativo en la comuna de Cerro Navia son un 3,08% respecto a su presupuesto total anual. San Joaquín en tanto destina un 2,07% de su presupuesto a esta iniciativa. La comuna de Santiago no presenta iniciativa de presupuesto participativo, siendo la comuna con mayor presupuesto municipal, lo cual determina que tienen poder de decisión de sus recursos y rentas propias, lo que se traduce en autonomía municipal para esta comuna, como se comprobó en el apartado anterior.

El presupuesto participativo, permite dar una herramienta sólida a los municipios de fortalecer los niveles de participación ciudadana, y se presenta como una iniciativa a nivel local, donde el gobierno central no considera esto como algo normado por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Es por esto, que la iniciativa de presupuesto participativo es una medida autónoma que decide cada municipio, y de acuerdo a lo anterior, los ingresos municipales o autonomía

financiera, no se relacionan con los niveles de iniciativas para el fortalecimiento de la participación ciudadana.

La comuna de Santiago, de acuerdo a los datos entregados anteriormente, es una comuna autónoma económicamente, y no presenta iniciativa de presupuesto participativo, lo que nos corrobora la hipótesis de que *“Una mayor Autonomía (Financiera) Municipal no implica mayores grados de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones Locales”* siendo Santiago el caso con mayor autonomía financiera, y mayor cantidad de recursos, sin la iniciativa de presupuesto participativo.

El porcentaje destinado en las comunas de Cerro Navia y San Joaquín es muy bajo, y se entiende que no es una cifra que fortalezca cabalmente la Participación Ciudadana en esos Municipios, pero sí se entiende que es una iniciativa de parte de las autoridades locales por hacer más participativo el territorio. La comuna de Santiago no presenta iniciativa de PP y se presenta con un ingreso municipal mucho más alto que los otros dos casos, siendo el método de los PP posible de llevar a cabo y aplicable a cualquier territorio²⁷

²⁷ Véase ANEXOS 2, 3, 4, 5, 6 Y 7

2.4- Recursos destinados a Fortalecimiento del Desarrollo Social

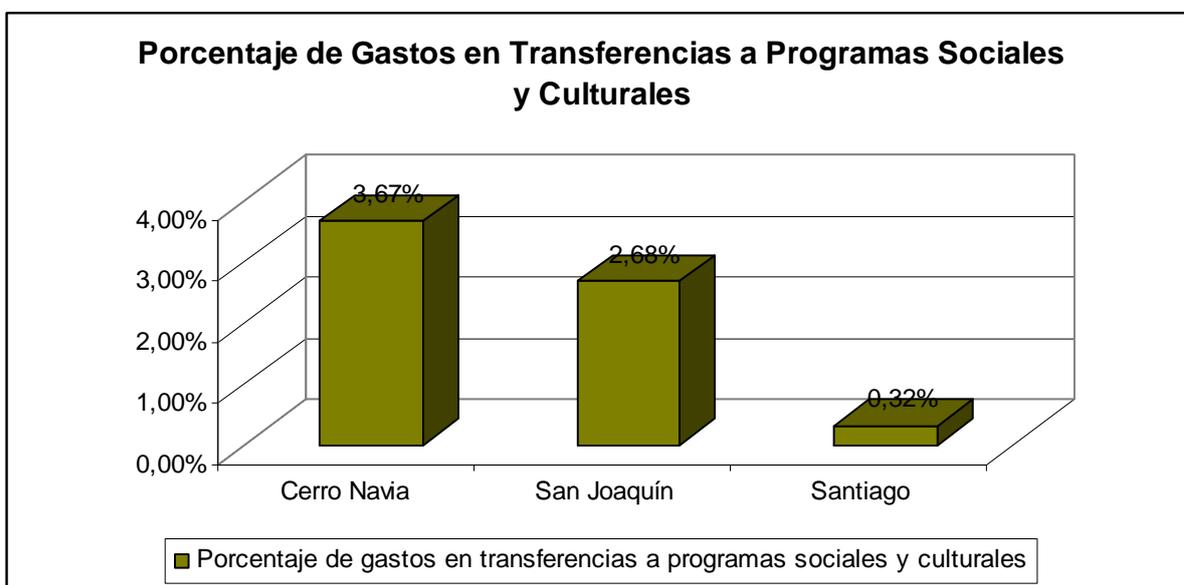
La cantidad de recursos destinados al fortalecimiento de programas sociales y participativos, también denotan la tendencia de los Municipios de facilitar o no la Participación Ciudadana. A continuación se muestran datos de los 3 casos en la transferencia de recursos a programas sociales y culturales, los cuales vigorizan los espacios de Participación Ciudadana.

Tabla 8

Municipios	Transferencias a programas sociales y culturales en miles de \$	Porcentaje de gastos en transferencias a programas sociales y culturales
Cerro Navia	337.129	3,67%
San Joaquín	169.949	2,68%
Santiago	236.211	0,32%

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

En la tabla 8 se presentan los datos en miles de pesos correspondientes a las transferencias del presupuesto municipal a programas sociales y culturales, lo cual se presenta además en porcentajes. Esto nos permite analizar en qué medida se destinan recursos en cada municipio para intentar satisfacer las demandas de la ciudadanía, y a la vez medir el grado de articulación de intereses en relación a la obtención de soluciones a las demandas de los ciudadanos, lo que para efectos de esta investigación, es pertinente medir a través de los recursos que destinan los municipios a fortalecer los programas sociales y culturales que pueden

contribuir al fortalecimiento de los espacios destinados a la participación ciudadana.

Es así como la tabla muestra que en miles de pesos la comuna que más recursos destina es Cerro Navia (\$337.129), luego Santiago (\$236.211) y finalmente San Joaquín (\$169.949). Es importante destacar que como se mostró anteriormente (tabla N° 1), la comuna de Cerro Navia es uno de los casos que no presenta la mayor cantidad de ingresos en su presupuesto, y es la comuna que a su vez, más recursos destina al gasto en programas sociales y culturales.

Estos datos nos ayudan además a conocer el interés por parte del Municipio por fortalecer los espacios de Formación y Participación de la ciudadanía, ya que muestran en relación al ingreso de cada Municipio, un porcentaje de gasto mayor de los Municipios de Cerro Navia (3,67%) y San Joaquín (2,68%), en tanto que Santiago (0,32%) tiene un gasto disminuido para el fortalecimiento de estos programas sociales y culturales, siendo el municipio con mayores ingresos en su presupuesto y disponibilidad presupuestaria por habitante.

Este indicador nos ayuda a corroborar la tendencia de que la comuna de Santiago fortalece mucho menos que los otros dos casos la Participación Ciudadana. Este análisis confirma la hipótesis de que la mayor Autonomía Municipal, no implica mayores niveles de Participación Ciudadana, ya que en los datos mostrados anteriormente, vemos que la comuna de Santiago es más

Autónoma Financieramente, y es a su vez la comuna que destina menos recursos en el fortalecimiento de programas sociales y culturales, y no destina recursos en la iniciativa de PP.

2.5.- Existencia de Canales formales institucionales de participación en el proceso de toma de decisiones

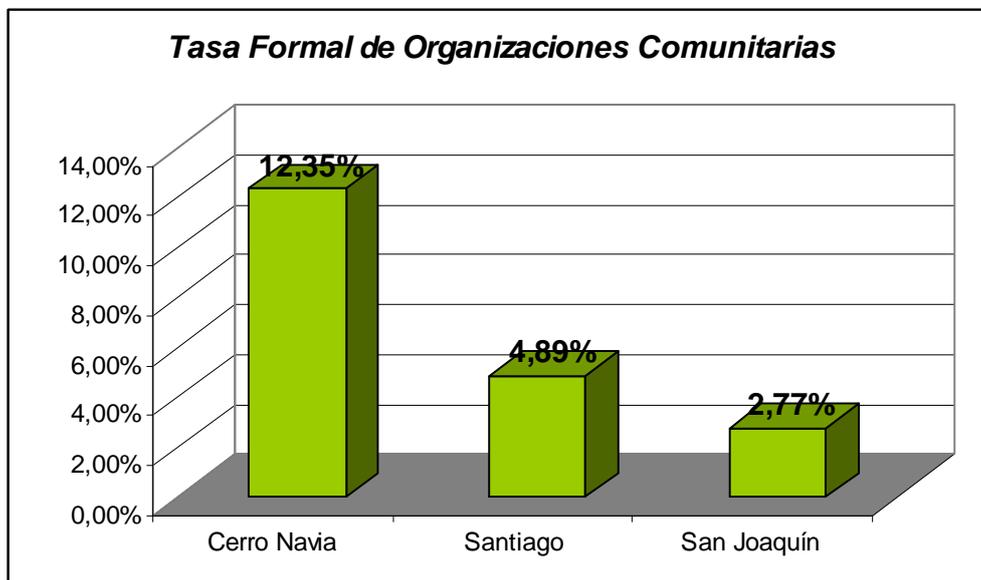
La facilitación de la Participación Ciudadana por parte del Municipio, también se refleja en los datos sobre la cantidad de Organizaciones Comunitarias en cada territorio, y para esto, vemos los siguientes datos:

Tabla 9

	Tasa Formal de Organizaciones Comunitarias
Cerro Navia	12,35 %
Santiago	4,89 %
San Joaquín	2,77 %

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

En la tasa formal de organizaciones comunitarias que se presentan en la tabla 9 y gráfico 8 vemos un promedio de la cantidad de organizaciones comunitarias que disponen con personalidad jurídica en cada municipio por cada 1000 habitantes mayores de edad. De esta manera, la comuna de San Joaquín es la comuna que menos organizaciones formales comunitarias presenta, con un promedio de 2,77 organizaciones comunitarias por cada 1000 habitantes; Santiago 4,89, en tanto que Cerro Navia 12,35 organizaciones comunitarias formales por cada 1000 habitantes de la comuna.

Éste indicador nos permite visualizar que Cerro Navia es la comuna que dispone con el mayor número de organizaciones comunitarias formales (12,35), lo cual se relaciona con el análisis anterior (tabla y gráfico N° 6) donde se presentaba como la comuna que más recursos destina al gasto en programas sociales y culturales, y en este caso también es la comuna con mayores organizaciones comunitarias, las cuales contribuyen al fortalecimiento de la participación de los ciudadanos en los gobiernos locales.

2.6.- Intervención Social: Capacitación Laboral a cargo del Municipio

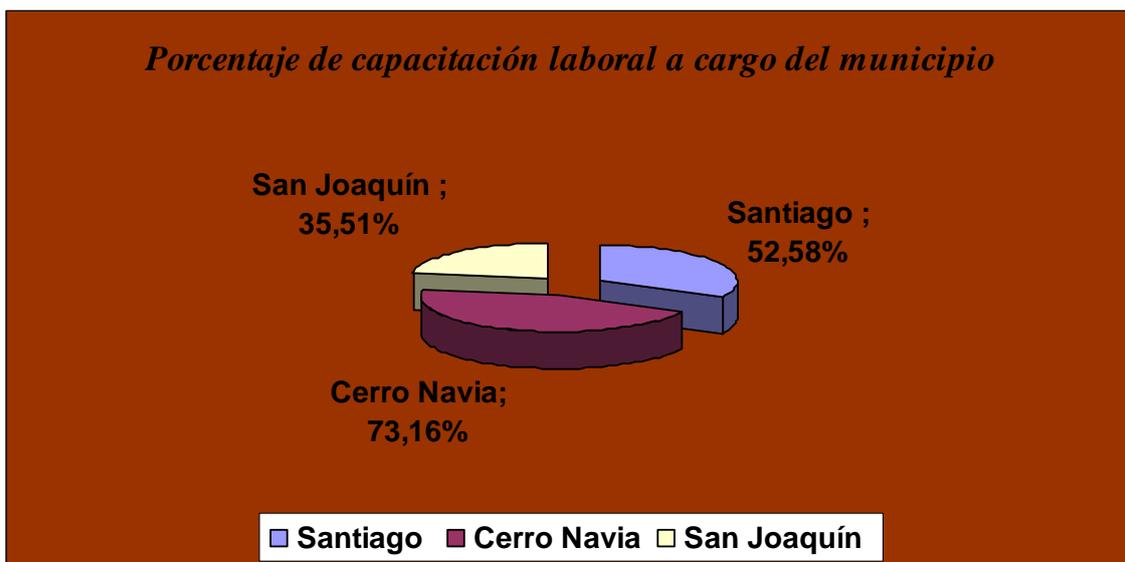
Las Municipalidades en Chile hoy en día, cuentan con una Oficina de Intermediación Laboral, la cual está a cargo de controlar y gestionar el empleo en la comuna, con apoyos de distintos programas desde el nivel central y regional. El porcentaje de capacitación laboral no representa directamente la participación ciudadana en la comuna, pero sí da indicios de las políticas municipales por fortalecer estos programas sociales, culturales y educativos hacia la población.

Tabla 10

Municipio	Porcentaje de capacitación laboral a cargo del municipio
Santiago	52,58%
Cerro Navia	73,16%
San Joaquín	35,51%

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE , perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE , perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

Este indicador es relevante en la medida que muestra la capacidad de cada municipio por intentar solucionar las problemáticas básicas de sus habitantes, lo cual se ve a través del porcentaje de capacitación laboral de cada municipio. Al destinar políticas, programas y recursos en la solución de estos problemas, la participación ciudadana se hace un poco más factible en este municipio, ya que al abrirse canales de información y ayuda a las personas, se abre a su vez canales

para que las personas comiencen a exigir mayores grados de participación en los Gobiernos Locales.

De esta manera, vemos que la comuna de San Joaquín ha logrado solo un 35,51% de capacitación laboral, Santiago un 52,58%, y la comuna de Cerro Navia nuevamente con el índice mas alto 73,16%, tratando de integrar a la comunidad en los temas que les compete, como es la capacitación laboral. Es por esto, que con todos los indicadores, es posible afirmar, que la comuna de Cerro Navia es el municipio que mayormente trata de satisfacer las demandas ciudadanas y fortalecer a través de esto los niveles de participación de los ciudadanos.

Las Oficinas de Intermediación Laboral -OMIL- intentan potenciar rubros y oficios a las personas de menores recursos de cada comuna, tratando de incorporar a los habitantes a trabajos específicos que disminuyen los niveles de desempleo en la comuna. Se entiende que no es un indicador que muestre directamente la participación ciudadana, pero sí es un indicador que revela el estado de los programas sociales y culturales.

Cuadro resumen de análisis de los datos

Tabla 11

Comuna	Presupuesto Participativo	Recursos destinados al desarrollo social	Tasa formal de organizaciones comunitarias	Capacitación Laboral OMIL	Fortalecimiento Participación Ciudadana
Santiago	No Aplica	-	-	+/-	-
Cerro Navia	+	+	+	+	+
San Joaquín	+	+	-	-	+/-

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

En este caso, los indicadores recientemente expuestos, nos permiten afirmar la hipótesis de que *“Una mayor Autonomía (Financiera) Municipal no implica mayor fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones Locales”*, ya que en los indicadores expuestos en la sección anterior de este trabajo (autonomía financiera municipal) se comprobó que la municipalidad de Santiago presenta un mayor nivel de autonomía de sus recursos, en tanto que en este apartado, los indicadores de participación, nos muestran que Cerro Navia es la comuna que destina mayor cantidad de recursos en implementar programas sociales y culturales para el fortalecimiento de la participación ciudadana.

En este cuadro vemos que a mayor cantidad de recursos destinados al desarrollo social y a la cantidad de organizaciones comunitarias, es mayor el fortalecimiento de la participación ciudadana, como es en el caso de Cerro Navia. La comuna de San Joaquín presenta una clasificación de más menos porque en dos indicadores (PP y cantidad de recursos para el desarrollo social) tiene una mayor inversión de recursos que en el caso de Santiago.

En el caso de la comuna de Santiago, vemos que los 4 indicadores que utilizamos para mostrar el fortalecimiento de la participación ciudadana, tienen un valor negativo, ya que de los 3 casos, presenta la menor cantidad de inversión en las áreas de fortalecimiento del desarrollo social y de la implementación de programas como los Presupuestos Participativos, siendo la comuna más autónoma de las 3 en el ámbito financiero.

Cuadro resumen de análisis de las variables

Tabla 12

Comuna	Autonomía Financiera Municipal	Fortalecimiento de la Participación Ciudadana
Santiago	+	-
Cerro Navia	-	+
San Joaquín	-	+/-

Fuente: Elaboración propia, según datos extraídos del Sistema Nacional de Indicadores Municipalidades, organismo dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior, Santiago, Chile, 2006-2007.

De acuerdo a los datos expuestos para el análisis de las 2 variables que componen la investigación, podemos inferir que de los 3 casos estudiados, sólo Santiago presenta un alto nivel de autonomía financiera, y es la comuna que destina menos recursos e iniciativas para el fortalecimiento de la participación ciudadana. En cambio, el caso de Cerro Navia nos demuestra que la cantidad de ingresos (autonomía financiera) no significa mayor destinación de recursos al fortalecimiento de la participación ciudadana, esto último depende no de los ingresos, sino que de otros factores, como la voluntad política y la institucionalización de mecanismos efectivos de participación ciudadana, que son importantes de analizar en una siguiente investigación.

En el cuadro se muestra el caso de Santiago, donde a mayor autonomía financiera menor fortalecimiento de la participación ciudadana; el caso de Cerro Navia, a menor autonomía financiera, mayor fortalecimiento de la participación ciudadana; el caso de San Joaquín en tanto, a menor autonomía financiera en su Municipio, el fortalecimiento de la participación ciudadana es de un nivel medio.

Con estos datos, confirmamos la hipótesis y contradecimos lo que demanda la Asociación Chilena de Municipalidades *“que busca fomentar la participación ciudadana en la gestión municipal en la medida que los Municipios son organismos autónomos al servicio de la comunidad”* Salazar, Benítez (1998, p. 65). En esta investigación, vemos que al menos el ámbito de la autonomía financiera municipal, no es necesario que sea mayor para fortalecer la participación ciudadana, sino que se necesita en primera instancia la iniciativa de los responsables de tomar estas decisiones.

❖ CAPITULO IV

1.- Conclusiones

Para finalizar esta investigación, se hace importante establecer la relación entre la autonomía de las Municipalidades y la Participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, lo cual se logró realizar a lo largo de la investigación con un estudio de casos de 3 comunas en Chile. Para ésto, se hizo una investigación comparativa en las comunas de Santiago, Cerro Navia y San Joaquín, las que contribuyeron a concluir que no todas tienen los mismos niveles de autonomía financiera, y los 3 casos presentan bajos niveles de fortalecimiento de la participación ciudadana, sin embargo, se destaca el caso de la comuna de Cerro Navia, la cual es el municipio que más intenta fortalecer sus niveles de participación, lo que no se condice con su presupuesto municipal. Santiago en tanto, con un presupuesto municipal alto, no presenta iniciativa de presupuesto participativo, ni mayores iniciativas de fortalecimiento de la participación de los ciudadanos.

En esta investigación, se presentaron datos que aportan a constatar que la variable independiente –autonomía financiera municipal- con indicadores que permiten señalar que los casos estudiados presentan en su estructura actual, los mismos niveles de autonomía. Es decir, los Gobiernos Locales en Chile sí son autónomos según lo establecido en la Ley, de acuerdo a los indicadores utilizados,

sin embargo, se necesitan mayores políticas de Estado para fortalecer esta autonomía, en distintos ámbitos, y principalmente, la institucionalización de mecanismos efectivos de participación ciudadana, como por ejemplo, los Presupuestos Participativos.

El fortalecimiento de la participación ciudadana en tanto, se demostró con indicadores que permiten analizar las iniciativas de programas destinados a fortalecer la participación por parte de los municipios, es decir, como objetivo específico, se logró dar indicios de cuánto y cómo fomentan la participación en los 3 casos, porque se analizaron datos importantes que nos dan base para determinar los niveles de participación ciudadana en cada municipio, donde nuevamente Cerro Navia fue la comuna que con más iniciativas de participación dispone.

La conclusión principal que se logra obtener en esta investigación, además de cumplir los objetivos propuestos al inicio, es dejar de manifiesto el alto grado de voluntad política que existe en el tema de la participación ciudadana en los Municipios estudiados. Vemos que en los casos estudiados, el mecanismo de PP es absolutamente voluntad por parte del Municipio, quienes deciden además el porcentaje de recursos destinados a esta iniciativa. Esto quiere decir, que aunque Cerro Navia sea el caso que más destaca y el que nos contribuye a corroborar la hipótesis, vemos que el porcentaje de recursos destinado al PP es muy bajo, y en

el caso de Santiago por ejemplo, no existe simplemente esta iniciativa, es decir, es decisión autónoma de cada municipalidad, lo que en el fortalecimiento de la participación ciudadana viene a ser perjudicial.

La iniciativa de los Alcaldes que han implementado el PP, fortalece en muchos lugares la participación de la ciudadanía. Este hecho, para la esencia de esta investigación, que deja de manifiesto la necesidad imperante de descentralizar la estructura administrativa en Chile, dejando como actor principal a los Municipios, esto quiere decir, reformar la estructura administrativa del país, porque aunque los Municipios sean autónomos, en la práctica vemos que la autonomía financiera no es igual en los tres casos estudiados.

Cabe mencionar además, que la participación de la ciudadanía es un tema transversal en cualquier reforma descentralizadora de la Administración del Gobierno –central, regional y local- que debe estar regulado por una institucionalidad que determine y establezca ciertos estándares de participación ciudadana en cada organismo público, comenzando por el más cercano a la ciudadanía, la Municipalidad. Una forma de hacer ésto es con la implantación de los PP por ejemplo, como parte de la estructura organizativa municipal, y no como una opción que permita a los Alcaldes tomar decisiones tan autónomas respecto al territorio que es de todos los habitantes de esa comuna, y no sólo de los que trabajan en la Municipalidad.

Logramos además conocer el mecanismo de PP, sus orígenes y propósitos, lo que nos permite concluir que las iniciativas que se han realizado en algunas Municipalidades en Chile no son determinantes en el fortalecimiento de la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones locales. Vemos que las Municipalidades de San Joaquín y Cerro Navia alcanzan recién alrededor de un 3% de recursos destinados a esta herramienta, del total del presupuesto municipal, sin embargo, es un buen indicio para mostrar que es posible llevar a cabo estas iniciativas de forma efectiva en un futuro muy cercano y urgente.

Es importante rescatar la voluntad de los Alcaldes y autoridades políticas de turno de estos municipios que han logrado llevar a cabo los PP en sus comunas, pero debemos establecer una manera real e institucional de canalizar estos mecanismos de Participación Ciudadana, y una forma podría ser normar los PP como una herramienta para todos los Gobiernos Locales en Chile, con márgenes de inversión que sean parte importante del Presupuesto Municipal Anual. Estas son iniciativas que deben ser implementadas rápidamente para mejorar nuestros niveles de participación ciudadana, y por ende nuestros niveles de democracia deliberativa a nivel país. El mecanismo de PP puede provocar un cambio radical en el modelo político chileno y en su estructura administrativa, vimos en el capítulo segundo de esta investigación, el aporte real que puede significar cambiar la actual democracia representativa a una democracia deliberativa. Es en este

sentido, que las políticas públicas para el fortalecimiento de la participación se dan en la medida de proponer iniciativas para esto, pero que necesitan ser priorizadas dentro de las leyes y no de las iniciativas de gobiernos de turno.

Finalmente, se comprueba la relación que tiene esta autonomía financiera municipal con la participación ciudadana y cómo los municipios fomentan esta participación o no la tratan, como se mostró en el cuadro resumen de las variables, donde en el caso de Santiago, a mayor autonomía financiera, menor fortalecimiento de la participación ciudadana; y en el caso de Cerro Navia, viceversa, a menor autonomía financiera municipal, mayor fortalecimiento de la participación ciudadana. Se hace importante además mencionar que esta participación ciudadana que promueven las Municipalidades está sujeta a las pocas oportunidades que tienen para el fortalecimiento de ésta, lo cual pasaría a ser solo en forma simbólica y no real, porque en ninguno de los casos estudiados se muestra una efectiva participación ciudadana.

Como conclusión general se comprueba la hipótesis de investigación, que la autonomía financiera de los Municipios en Chile no implica que la participación ciudadana sea efectiva o se promueva, si no que más bien sólo consolida el proceso de decisiones en los gobernantes, pero no necesariamente en la ciudadanía, en el marco de participar en la toma de decisiones de su comuna como por ejemplo la institucionalización de la iniciativa de presupuestos

participativo, lo cual contribuiría a incentivar a los municipios que utilicen mejor los niveles de autonomía que presentan. Para solucionar esto, se requiere un cambio en la forma de relación de las autoridades locales con la ciudadanía, que debe ser desde abajo hacia arriba, donde los ciudadanos sean quienes prioricen sus demandas (através de los PP por ejemplo) y no desde arriba hacia abajo como lo es actualmente, donde los alcaldes y directores deciden las políticas a seguir en cada periodo.

2.- Bibliografía

ABALOS, José Antonio. DESCENTRALIZACION REGIONAL LOCAL: UN BALANCE NECESARIO. *EURE*, vol.24, no.73, Santiago, Chile, 1998,

Alguacil Gómez, Julio: *“Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local”*, en: Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Vol IV, n°12, Chile, 2005.

Arias, Xosé Carlos / Costas, Antón: “El eslabón perdido de la descentralización: Municipalismo frente a autonomías”, Buenos Aires, 2001.

Baño, Rodrigo, *“La participación ciudadana: elementos conceptuales”*, en Correa Enrique / Noé Marcela, (eds.) “Nociones de una ciudadanía que crece”, Santiago, FLACSO, 2002

Blanco, I. / Gomà, R.: *“Gobiernos locales y redes participativas”*, Barcelona, 2002.

Boaventura de Sousa Santos, *“Democracia y Participación”*, Brasil, 2003.

Boisier, Sergio: *“El difícil arte de hacer región: las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional”*, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Santiago, Chile, 1992.

Borja, Jordi: "Ciudadanía y Globalización", en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 22*, Caracas, 2002.

Borja, Jordi / Castells, Manuel: “Local y global”, Ed. TAURUS. Madrid, 1998.

Brahm, María Luisa “Participación Ciudadana y Municipios”, Santiago, Chile, 2006.

Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Daniela Hernández Cáceres

CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, José Luis. "El Debate sobre la autonomía municipal". En: *Revista de Administración Pública (RAP)*, Madrid, CEC, No. 147, Set-Dic. 1998.

Castillo Adolfo; Villavicencio Hugo, "*Hacia una democracia Deliberativa: La experiencia del Presupuesto Participativo en San Joaquín el año 2004*", Santiago, Chile, 2005

Castro, Ana y Evangelista, Elí "*Investigación en Políticas Sociales*". Revista de Trabajo Social N° 21, UNAM, México, 1998.

CEPAL Santiago: SERPLAC, "*Estrategia de Desarrollo Región Metropolitana 2000-2005: modernización institucional: gestión regional y local: diagnóstico estratégico*", Chile. Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación, Región Metropolitana, Chile, 2002.

Chuaqui, H./ T Valdivieso F., Patricio. "*Una ciudad en busca de un gobierno: una propuesta para Santiago*" en: Revista de ciencia política vol.24, no.1, Santiago, 2004.

Corvalán Morelli, Estela. "*Desarrollo local: una metodología para la participación*" LOM, Santiago, 2003.

Cunill, Nuria: "*Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*", Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo CLAD, Caracas, 1991.

Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Daniela Hernández Cáceres

Cunill, Nuria: "*La rearticulación de las relaciones Estado- sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos*". Revista del CLAD Reforma y Democracia N°4.. Caracas, Venezuela, 1995

De la Maza, Gonzalo, "*Tan lejos, tan cerca: Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile*", Santiago, Chile, 2005.

Diccionario de Administración Pública Chilena, en Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Chile, Santiago, 1997.

Federación Latinoamericana de Municipios ciudades y asociaciones FLACMA: "*Agenda Municipal Latinoamericana Visión y Misión de los Gobiernos Locales*", Toronto, 2003.

Ferrando Badía, Juan: "*El Estado Unitario, el federal y el autonómico*", Edt. Tecnos S.A. Madrid, 1993.

Fernández M. Ignacia, en: "Estado unitario y descentralización: ¿alternativas contrapuestas?", Tesis Magíster en Ciencia Política U. de Chile, 2001.

Finot, Iván, "*Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*" Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile, mayo de 2001.

Friedmann, Reinhard: "*Hacia el municipio del siglo XXI: marketing comunal y reinención del municipio*" en: Series en Cuadernos del segundo centenario, CED, Santiago, 1999.

Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Daniela Hernández Cáceres

Garretón, Manuel A.: *"La sociedad en que vivi(re)mos"*. LOM Editores. Santiago de Chile, 2000.

González Ballar, Rafael, *"Consolidación de la participación ciudadana en Honduras"*, Honduras, 2006

Habermas, Jürgen, *"Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia"*, cap. VII de *Facticidad y validez*, Madrid, 1992.

Haefner, Carlos: *"La Descentralización y la Planificación del Desarrollo Regional ¿Ejes de la Modernización de la Gestión Pública?"*, Santiago, 2001.

Heinrich Von Baer, en Revista Electrónica *AGENDA PÚBLICA*, *"Descentralización y desarrollo local/regional: la tarea pendiente del modelo "chilensis" de desarrollo"* Edición Año V / N° 10, Santiago, Chile, 2006.

Huerta María Antonieta, Carlos Pressacco, *"Descentralización, Municipio y Participación Ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala"*, Bogotá, Colombia, 2000.

Irarrázaval Ignacio, *"Autonomía Municipal: Un Proyecto Político Pendiente"*, en Revista EURE, Santiago, Chile, 1999.

Jordán Fuchs, Ricardo / Simioni, Daniela, (comp.) NU. CEPAL. División de Medio Ambiente y Desarrollo. *"Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana"*. Santiago, 1998.

Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Daniela Hernández Cáceres

La Unión Internacional de Autoridades Locales IULA: *“La declaración mundial sobre la autonomía local”*, Toronto, 2003.

Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades –Texto Refundido, coordinado y sistematizado fijado por el D.F.L. N°1, de 2006, del Ministerio del Interior. Publicación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo Septiembre 2008 – 3ª Edición-

Ley Orgánica Constitucional N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, Texto Refundido, coordinado y sistematizado fijado por el D.F.L. N°1-19.175, de 2006 del Ministerio del Interior, Publicación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 3ra Edición, Santiago de Chile, 2007.

Mardones, Rodrigo, *“Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)”*, en EURE (Santiago) v.34 n.102 Santiago, Chile, 2008.

Melin, Bèatrice, *“Balance de las políticas de descentralización en América Latina”*, Estudio realizado por encargo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, 2005.

MENDOZA MEDINA, Ramiro. “Apuntes para una descentralización con inversión”, 2001, Perú. Citado de la página web:

<http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/descydesareg.htm>

Ministerio Secretaría General de Gobierno, *“Agenda Pro Participación Ciudadana 2006 – 2010”*, Santiago, Chile, 2008.

Monje, Pablo, en: *“La descentralización en Chile y los límites del modelo neoliberal”*, Santiago, Chile, 2007.

Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Daniela Hernández Cáceres

Montecinos, Egon. *“Descentralización y Democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. Rev. cienc. polít., Santiago, Chile, 2006.*

GIANNINI, M. S. “El poder público. Estados y administraciones públicas”, Madrid, 1998.

Pagliai César, *“Guías de Implementación Programa de Presupuesto Participativo”,* Santiago, Chile, 2003.

Pacheco, María Angélica / Llanos, Verónica, (comp.) NU. CEPAL. ILPES. *“Crear confianza desde abajo (1999)” Las corporaciones de desarrollo en Chile. Santiago Seminario sobre las Corporaciones de Desarrollo en Chile”,* Santiago, 1998.

Pérez Ordóñez, Demetrio: *“Manual de capacitación de la Ley de CDUR 2002”* Programa de Participación y Democracia FLACSO Guatemala, 2002

Recomendaciones sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales. Organización de las Naciones Unidas, -Hábitat, Beijing, junio 2005.

Rojas, Eduardo: *“Descentralización y autonomía local en la asignación de recursos”,* Santiago, 1991.

Rosales Mario, *“Chile: un municipio social con limitaciones para impulsar el desarrollo local”,* Santiago, Chile, 2006.

Rosales Mario, “Como funciona el buen gobierno local”, en SACDEL, Chile, 2006.

Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Daniela Hernández Cáceres

SACDEL, -Servicios de Asistencia y Capacitación para el Desarrollo Local-, entidad creada como su representación nacional en por la Unión Internacional de Autoridades Locales, IULA, Toronto, 1993.

Santi Romano, "*Fragmentos de un diccionario jurídico*", Trad. Española de S. SENTIS y M AYERRA, Buenos Aires, 1964.

Salazar Gabriel, Benítez Jorge, en "Autonomía, Espacio y Gestión: El Municipio Cercenado", Santiago, Chile, 1998.

Salinas Fernández Juan, "Presupuesto Participativo en Chile, breve revisión histórica", en: "*Foro Chileno de Presupuesto Participativo*", Chile, 2006.

Sanhueza, A. "*Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Corporación Seminario conceptual sobre participación ciudadana y evaluación de políticas*", Chile, 2004.

Serrano Claudia, Fernández M. Ignacia: "*Descentralización del Estado a nivel regional y local ¿Reformas Paralelas?*", Santiago, Chile, 2006.

Silva Bascuñán Alejandro "*Tratado de derecho constitucional: Principios, Estado y Gobierno*". Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1997.

SUBDERE – División de Políticas y Estudios Programa Región Activa – GTZ, "*Propuesta Metodológica para el Traspaso de Competencias en Fomento Productivo y Desarrollo Urbano e Infraestructura*", Santiago, Chile, 2006.

Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Daniela Hernández Cáceres

SUBDERE, *“Programa de Extensión Fortalecimiento Institucional Municipal, Términos Técnicos de Referencia / Proyecto: Capacitación en Legislación Municipal”*, Santiago, Chile, 2006.

SUBDERE, *“Estudios Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Departamento de Estudios Municipales de la División de Políticas y Estudios. Instrumentos Legales de Participación en el nivel comunal. ¿Establecen o provocan un diálogo con la comunidad para el mejoramiento de la gestión municipal?”*, Santiago, Chile, 2006.

SUBDERE, *“Los presupuestos participativos en el espacio local”*, documento n° 1, Santiago, Chile, 2008.

SUBDERE, *“Fuentes de recursos para el desarrollo regional y local”*. Santiago, Chile, 2003.

SUBDERE, *“Boletín de Ingresos y Gastos del Sistema Municipal”*, Santiago Chile, 2006.

Universidad de Chile. Instituto de Asuntos Públicos, *“Iniciativas sociales locales y ciudadanía hacia un Chile democrático”*. Santiago, Chile, 2003.

Valenzuela, Juan Pablo: *“Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile”*, serie política fiscal 101, Proyecto Regional de descentralización fiscal, CEPAL/GTZ, Santiago, 1997.

Valdemir Pires, en *“Límites y Potencialidades del Presupuesto Participativo”*, Asociación Internacional de Presupuesto Público, Brasil, 1999.

Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Daniela Hernández Cáceres

Vallina Velarde, Juan Luis de la. "La desconcentración administrativa", *Revista de Administración Pública*, Madrid, 1961.

Velasco, Juan Carlos, "*Democracia y deliberación pública*", en 'Confluencia XXI. Revista de Pensamiento Político', nº 6, pp. 70-79, España, 2009.

Verdugo Marinkovic , Mario / Pfeffer Urquiaga, Emilio / Nogueira Alcala, Humberto: "*Derecho Constitucional*", Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994.

Villas-Boas Renata, "*Experiencia de Presupuesto Participativo en Brasil*", Brasil, 2003.

Waissbluth, Mario: Ponencia presentada en Seminario FLACSO: "Modernización del Estado y Políticas Sociales". Santiago, 1994.

Waissbluth Mario; Inostroza José, "*La Reforma del Estado en Chile: 1990-2005*", Santiago, Chile, 2006.

SITIOS WEB:

MENDOZA MEDINA, Ramiro. "Apuntes para una descentralización con inversión", 2001, citado de la página Web:

<http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/descydesareg.htm>

Términos Técnicos de Referencia, "Plan de Desarrollo Comunal", Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en ULR:

http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-67482_ttr_009.pdf

Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Daniela Hernández Cáceres

Sitio Web Oficial de la Ilustre Municipalidad de San Joaquín, en Ordenanza de Participación Ciudadana del año 2000. En URL:

http://www.sanjoaquin.cl/transparencia_imsj/resources/categorias/mecanismos_participacion_ciudadana/orden_part_ciuda/ORDENANZA%202000_N%C2%BA%201_%20ORDENANZA%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf

Sitio Web Oficial de la Ilustre Municipalidad de San Joaquín, en Ordenanza de Participación Ciudadana del año 2004. En URL:

http://www.sanjoaquin.cl/transparencia_imsj/resources/categorias/mecanismos_participacion_ciudadana/orden_part_ciuda/ORDENANZA%202004_N%C2%BA%201_INSERTA%20CAPITULO%20PRESUPUESTO%20PARTICIPATIVO%20A%20ORDENANZA%20PARTICIPACION.pdf

Sitios Web Oficial de la Comuna de San Joaquín en URL:

http://www.sanjoaquin.cl/transparencia_imsj/resources/categorias/mecanismos_participacion_ciudadana/pres_participa/

Sitio Web Oficial de Ilustre Municipalidad de Cerro Navia, en “Diagnóstico Participativo Ciudadano” URL:

http://transparencia.cerronavia.cl/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=21&Itemid=34

Sitio Web Oficial de la Ilustre Municipalidad de Cerro Navia en URL:

<http://www.cerronavia.com/seccion.php?tipo=Directorio&grupo=3>

3.- ANEXOS

ANEXO 1

“Funciones Privativas y Compartidas del Municipio”

Funciones del Municipio: La ley determina que las municipalidades deben cumplir con dos tipos de funciones:

A.- Funciones Privativas: Son aquellas cuya competencia les corresponde exclusivamente a las municipalidades y cuyo ejercicio no puede ser asumido por otras entidades. Por lo tanto, son las que debe ejercer el municipio de modo habitual y permanente con sus funcionarios.

Son las siguientes:

- a) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales;
- b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes;
- c) La promoción del desarrollo comunitario;
- d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;

e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;

f) El aseo y ornato de la comuna.⁷

B.- Funciones Compartidas: Se refieren a las labores que las municipalidades pueden efectuar dentro del ámbito de su territorio, directamente o en conjunto con otros órganos de la Administración del Estado, estas son:

a) La educación y la cultura;

b) La salud pública y la protección del medio ambiente;

c) La asistencia social y jurídica;

d) La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo;

e) El turismo, el deporte y la recreación;

f) La urbanización y la vialidad urbana y rural;

g) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias;

h) El transporte y tránsito públicos;

i) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes;

Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Daniela Hernández Cáceres

j) El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 90 de la Constitución Política;

k) La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y

l) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.⁸

ANEXO 2

“Cómo iniciar un proceso de Presupuesto Participativo en una comuna”

Primero, sacando lecciones y aprendizajes de las experiencias desarrolladas en Chile, incluyendo aquellas que se han visto frustradas o truncadas, a partir de lo cual es posible advertir e identificar algunos elementos básicos a considerar:

- 1. Voluntad política del alcalde y las autoridades,**
- 2. Recursos de inversión disponibles,**
- 3. Disposición de los equipos municipales para apoyar el proceso,**
- 4. Motivación y movilización de la ciudadanía organizada y no organizada, y**
- 5. Apoyo y asistencia técnica, tanto de organismos del sector público, como de organizaciones de la sociedad civil.**

Es importante señalar que si uno de estos aspectos iniciales no está presente, existen altas probabilidades de que las iniciativas enfrenten muchas dificultades en su implementación.

1.- Respecto a la voluntad política, la experiencia chilena ha demostrado que en la mayoría de los casos es el alcalde o alcaldesa quien ha conocido la experiencia y busca desarrollarla en la comuna. Sin embargo, es importante señalar que también es posible construir “voluntad política desde abajo”, como lo demuestra el

caso de la comuna de Illapel, en la cual fueron las propias organizaciones sociales (Unión Comunal Rural de Juntas de Vecinos) las que exigieron a la autoridad local llevar a cabo este tipo de proceso, el cual ha sido sostenido en el tiempo. En todo caso, siempre es conveniente advertir que dado que se trata de un mecanismo de participación no exigible legalmente, la motivación, convicción, persuasión y compromiso de los actores locales son la base de la posibilidad de su instalación.

2.- Respecto del tema de los recursos disponibles, también es destacable mencionar los casos de las comunas de Illapel, Freirina, Lumaco y Negrete, pues en todos estos casos es posible demostrar que los Presupuestos Participativos son viables aun bajo condiciones de escasos recursos.

3.- Relacionado con la estructura municipal, este aspecto requiere gran atención, especialmente cuando se considera que dentro de los equipos municipales existe una heterogeneidad de perfiles de funcionarios y profesionales, tanto en competencias como en motivaciones, por lo cual es posible que la participación y el grado de involucramiento varíe de forma importante entre distintas oficinas, departamentos o direcciones del municipio. En estos casos son relevantes las políticas de incentivos que puedan promover una mayor y mejor incorporación de los funcionarios al proceso de Presupuesto Participativo y que no sólo prime el peso de la autoridad.

4.- La movilización de la sociedad civil como contraparte activa y protagónica dentro del Presupuesto Participativo, es sin duda un requisito esencial; sin embargo, en cada realidad local encontramos distintas conformaciones y dinámicos de la sociedad civil. Las experiencias chilenas resaltan diferencias entre las dinámicas sociales en el ámbito rural y urbano en una misma comuna; otras dificultades se asocian por ejemplo a lo que ocurre en comunas intermedias como Talca, en la cual influyen decisivamente aspectos geográficos, como la baja densidad poblacional o la conectividad intracomunal que devienen en aspectos clave para adecuar la acción de promoción y fortalecimiento de la sociedad civil, que en muchas ocasiones no cuenta con los niveles de información y capacidad de incidencia con los cuales aprovechar de mejor manera los espacios de participación como los que permite el Presupuesto Participativo.

5.- Es innegable que, para efectos de llevar a cabo estos procesos, debe sumarse el apoyo técnico, metodológico y la asistencia técnica adecuada, que permita fortalecer las iniciativas de Presupuestos Participativos. Cabe indicar en este punto que desde el comienzo de las primeras experiencias en Chile, ha sido fundamental el apoyo de instituciones tales como la Fundación Friedrich Ebert, el Foro Chileno de Presupuestos Participativos, entre otras, y organismos del sector público interesados en la promoción de este tipo de mecanismos (SUBDERE, DOS).

ANEXO 3

“A quiénes y cómo se debe motivar en el Presupuesto Participativo”

Suponiendo que las condiciones iniciales se ven favorables desde el punto de vista de los nudos críticos antes mencionados, se debe dar paso a una etapa de sensibilización y motivación de los diversos actores comunales, impulsada por y desde el propio municipio.

Los grupos objetivos de este proceso de sensibilización debieran corresponder a las autoridades locales, alcaldes y concejales, funcionarios municipales tanto directivos como funcionarios en general, dirigentes sociales de organizaciones territoriales y funcionales.

Uno de los medios de sensibilización que se muestra más eficaz a este respecto, son las charlas donde se presentan experiencias de otras comunas nacionales en video, lo que genera un alto interés y se visualiza que se trata de experiencias más cercanas y factibles de ser recreadas en la comuna. Adicionalmente, se enfatiza en algunos contenidos que permitan destacar los impactos y efectos positivos que provee la implementación del Presupuesto Participativo, entre estos aportes encontramos los siguientes tópicos:

- Complementar democracia directa y representativa,
- Incrementar la legitimidad de las autoridades locales,

- Mejorar la relación ciudadanía-funcionario municipal
- Transparentar la gestión municipal (ingresos, gastos, criterios de inversión),
- Fomentar el surgimiento de nuevos líderes sociales, no clientelistas y más representativos,
- Mejorar la focalización de los recursos y pertinencia de las políticas municipales,
- Mejorar la calidad de la gestión y los servicios municipales,
- Ciudadanía más activa, crítica y responsable, y
- Mejoramiento de las relaciones de confianza entre actores.

Junto con la presentación de experiencias cercanas, también resulta de gran atractivo el relato directo de los protagonistas del Presupuesto

Participativo, tanto de funcionarios como ciudadanos de otras comunas, especialmente útil en el sentido de despejar dudas y temores que rodean al proceso de instalación de procesos innovativos en participación.

ANEXO 4

“Los costos involucrados en la implementación del Presupuesto Participativo”

Si fuera posible sistematizar los principales ítems de costos en un proceso de implementación del Presupuesto Participativo podríamos considerar a lo menos los siguientes:

- **Insumos para asambleas y reuniones:** Principalmente papelería para trabajos prácticos del tipo taller y también se puede implementar el uso de dispositivos multimediales: PC, proyectores multimedia, conexión a Internet, refrigerios, entre otros.
- **Comunicación / Información:** Elaboración e implementación de estrategias comunicacionales, folletos de difusión, invitaciones, reglamento, información sobre ejecución y resultados del proceso de Presupuesto Participativo y, eventualmente, diseño de páginas web, elaboración de programas y notas radiales y de prensa.
- **De operación:** Incluye transporte del personal municipal y, eventualmente, de la población participante dependiendo de las dificultades de accesibilidad y de recursos municipales.
- **Recursos humanos:** En algunos casos es posible generar mecanismos de incentivo y compensación al trabajo de los funcionarios involucrados en el Presupuesto Participativo

(Horas extra, etc).

- **Otros:** De acuerdo a las condiciones financieras municipales y a los requerimientos de planificación, es posible en algunos casos que se invierta en profesionales externos que apoyen el proceso de capacitación de funcionarios y de la ciudadanía, organismos que apoyen metodológica y técnicamente el proceso de sistematización o generación de conocimientos, que permita evaluar y rediseñar los aspectos mejorables del ciclo.

- **DEFINICIÓN DEL FUNCIONAMIENTO**

(Quiénes, cómo y cuánto del Presupuesto Participativo)

Una de las principales características de los Presupuestos Participativos es que no existe un modelo único para su implementación; más aún, cada uno de los gobiernos locales, tanto chilenos como de otros países que se han embarcado en procesos de participación presupuestaria, lo han encarado de maneras diversas, creando y desarrollando sus propias instancias y metodologías de participación, superando formas existentes de gestión municipal, de participación ciudadana y definición de la inversión pública. Sin embargo, existen algunos elementos comunes que se encuentran a la base de todo proceso de implementación del Presupuesto Participativo.

ANEXO 5

“Actores claves en el proceso del Presupuesto Participativo”

Considerando experiencias nacionales respecto a la estructura de funcionamiento, esta responsabilidad recae técnicamente en una figura de secretaría o comisión del Presupuesto Participativo, constituida a lo menos por las siguientes instancias.

INSTANCIA MUNICIPAL	FUNCIÓN
Secretaría de Planificación comunal (SECPLA)	Planificación del Proceso. Coordinación del Proceso desde el municipio. Sistematización de información surgida de asambleas. Elaboración “técnica” del plan de Inversión. Monitoreo ejecución del Plan de Inversión
Dirección de Administración y Finanzas	Elabora y presenta las partidas principales de gastos e ingresos estimados para el año siguiente, incluyendo la propuesta de montos de inversión en el Presupuesto Participativo. Apoya con información a las asambleas.
Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO)	Coordinación con los territorios Apoyo metodológico. Producción de Asambleas y reuniones.

	Sistematización del proceso.
Administrador Municipal (Eventualmente)	En su rol de coordinación interna resulta clave para la implementación del proceso y su enlace con la gestión municipal en su conjunto.
Otras Direcciones	Apoyo técnico y validación interna.

Instancia Ciudadana	Función
Organizaciones Comunitarias (territoriales y funcionales)	Aportar en los diagnósticos iniciales sobre la factibilidad y estrategia adecuada para convocar y motivar la participación vecinal. Participar en el diseño de los posibles reglamentos asociados al proceso. Promover en la comunidad la realización del PP. Apoyar la fiscalización del proceso.
ONGs	Acompañar técnicamente el proceso de Presupuesto Participativo (capacitación, sistematización, asesorías específicas, etc). Promover en la comunidad la realización del PP.

ANEXO 6

“Operacionalización de las fases del Presupuesto Participativo”

Es necesario operativizar los momentos o fases de acuerdo a cada realidad comunal, para lo cual es importante considerar por una parte la adecuación del Presupuesto Participativo al ciclo de discusión anual del presupuesto municipal y al tipo de mecanismos de participación que permitirán hacerla efectiva.

Fases del P.P	Mecanismos	Período	Actores
Definición de Metodología	Secretaría ejecutiva del PP, Comité Consultivo Ciudadano, opcionalmente elaboración de un reglamento.	Mes 1	Equipo municipal de coordinación (Secpla, Dideco, Administrador; DAF municipal, entre otros) representantes ciudadanos.
Sensibilización y motivación (municipal y hacia la comunidad)	Estrategia comunicacional, reuniones informativas, charlas, papelería, radio, etc.	Mes 2	Equipo municipal de coordinación (Secpla, Dideco, Administrador; DAF municipal, entre otros), eventualmente organizaciones externas de apoyo (Foro Chileno PP, Subdere, etc).
	Asambleas		Equipo municipal de

Información, Opinión	Informativas por territorio, eventualmente temáticas.	Mes 3	coordinación (Secpla, Dideco, Administrador; DAF municipal, entre otros).
Priorización y elaboración de proyectos	Asambleas deliberativas, mesas técnicas para la elaboración de proyectos.	Mes 4	Equipo municipal de coordinación (Secpla, Dideco, Administrador; DAF municipal, entre otros), delegados ciudadanos del Presupuesto Participativo.
Validación o aprobación del Presupuesto Participativo	Votación comunal, Consejos del Presupuesto Participativo, Plan de Inversión.	Mes 5	Equipo municipal de coordinación (Secpla, Dideco, Administrador; DAF municipal, entre otros), delegados ciudadanos del Presupuesto Participativo, ciudadanía en general.
Ejecución y control del Presupuesto Participativo	Consejo del presupuesto Participativo, Mesa de fiscalización o control ciudadano, Cuenta Pública.	Mes 6	Equipo municipal de coordinación (Secpla, Dideco, Administrador; DAF municipal, entre otros), delegados ciudadanos del Presupuesto Participativo.

ANEXO N° 7

**“Estructura del Presupuesto Participativo de las Unidades Territoriales de la
 Comuna de San Joaquín”**

Unidad Territorial	Unidades Vecinales	Límites Geográficos por Unidad	N° de Habitantes
1	26 – 27 – 28 – 29 – 30 – 31 – 32	Norte: Línea Ferrocarril Sur: Av. Carlos Valdovinos Este: Av. Vicuña Mackenna Oeste: Av. Santa Rosa	- 12.157.-
2	20 – 21 – 24 – 25	Norte: Av. Carlos Valdovinos Sur: Av. Salvador Allende / 1° Septiembre. Este: Av. Las Industrias Oeste: Av. Santa Rosa	- 15.597.-
3	18 – 19 – 22 – 23	Norte: Av. Carlos Valdovinos Sur: Linares Este: Av. Vicuña Mackenna Oeste: Av. Las Industrias	- 12.434.-
4	10 – 11 – 12 – 15 – 16	Norte: Av. Salvador Allende / 1° Septiembre Sur: Av. Departamental Este: Av. Las Industrias Oeste: Av. Santa Rosa	- 17.629
5	08 – 09 – 13 – 14 – 17	Norte: Linares Sur: Av. Departamental Este: Av. Vicuña Mackenna Oeste: Av. Las Industrias	-15.154.-
6	01 – 04 – 05 – 07	Norte: Av. Departamental Sur: Av. Lo Ovalle Este: Av. Las Industrias / 1° Septiembre Oeste: Av. Santa Rosa	-16.695.-
7	02 – 03 – 06	Norte: Av. Departamental Sur: Av. Lo Ovalle Este: Av. Vicuña Mackenna Oeste: Av. Las Industria / 1° Mayo.	-7.988.-

TOTAL HABITANTES: 97.654.-

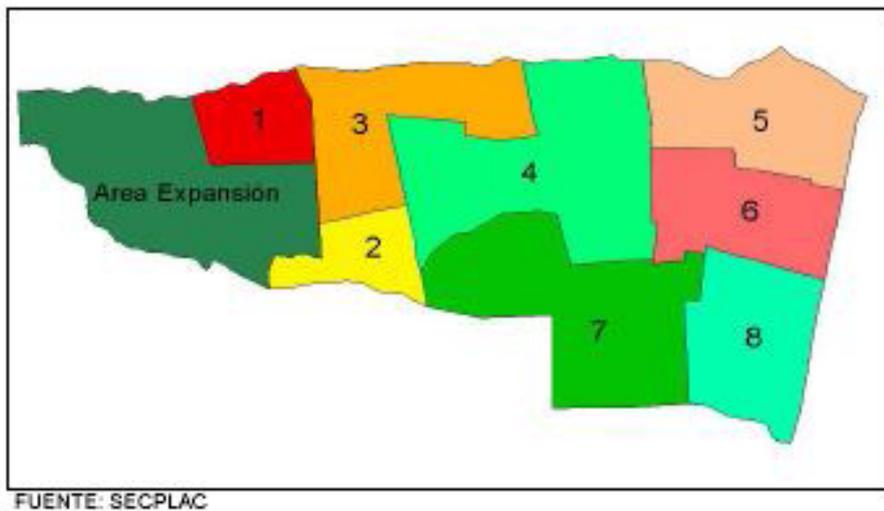
ANEXO N°8²⁸

“División territorial en Cerro Navia para facilitar el cumplimiento de la Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana”

Con el fin de ordenar y facilitar la participación ciudadana, la ordenanza establece la división territorial de la comuna en 8 sectores, denominados territorios:

- Territorio N° 1 comprende las siguientes unidades vecinales: N° 29, 30, 33 y 34
- Territorio N° 2 comprende las siguientes unidades vecinales: N° 31, 32 y 35
- Territorio N° 3 comprende las siguientes unidades vecinales: N° 23, 24, 25 y 26
- Territorio N° 4 comprende las siguientes unidades vecinales: N° 11, 12, 13, 22 y 28
- Territorio N° 5 comprende las siguientes unidades vecinales: N° 14, 18, 19, 20 y 21
- Territorio N° 6 comprende las siguientes unidades vecinales: N° 15, 16, 17 y 27
- Territorio N° 7 comprende las siguientes unidades vecinales: N° 1, 2, 3, 7, 8 y 9
- Territorio N° 8 comprende las siguientes unidades vecinales: N° 4, 5, 6 y 10

²⁸ Extraído del Sitio Web Oficial de Ilustre Municipalidad de Cerro Navia, en “Diagnóstico Participativo Ciudadano” URL:
http://transparencia.cerronavia.cl/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=21&Itemid=34



Estos territorios se definen como espacios estratégicos en los cuales la Municipalidad actúa bajo el criterio de desconcentración y descentralización de la gestión, en función de la formulación participativa de programas y proyectos locales, en el marco del Desarrollo Comunal, dentro de los cuales se establecen los **siguientes objetivos de territorialización:**

- Promover el desarrollo y la identidad local.
- Impulsar la desconcentración y descentralización de la gestión municipal.
- Potenciar la participación activa y consciente de la comunidad, promoviendo la creación de mecanismos e instrumentos de gestión territorial.
- Promover y fortalecer la autogestión de las organizaciones.

- Fortalecer la representatividad y la injerencia de las organizaciones comunitarias en los asuntos del Gobierno Local.

Una vez decretada la Ordenanza, surge la figura del **Encargado Territorial**, como **sujeto facilitador de la interrelación Habitante – Municipio**; este es el encargado de articular procesos tanto en los “territorios” como al interior de la institución municipal, permitiendo el diálogo fluido y dinámico entre ellos. Asumen un rol preponderante en la desconcentración de atención a la demanda social, particularmente, en lo relacionado con espacios de participación ciudadana (que, a principios del año 2000, son un elemento común de las Políticas Públicas). Sin embargo, estos Encargados Territoriales, carecen de sustento real para actuar con criterio de descentralización de la gestión, pues su figura, como órgano funcional, es asimilada a la institución municipal, debiendo cumplir las normas y procedimientos que rigen al órgano administrativo. Sin embargo, los Territorios toman vida cuando la figura del Encargado Territorial se hace presente, físicamente, en el espacio específico y delimitado para cada territorio; comienza a fortalecer un nuevo diálogo con las organizaciones existentes, y la demanda ciudadana por espacios de participación, encuentra un referente cercano, al cual recurrir.

La mayoría de las organizaciones comprenden los alcances de este modelo, y se incorporan al proceso. Nacen las **Mesas Territoriales** como el lugar

Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Daniela Hernández Cáceres

de encuentro entre las organizaciones y el municipio. En su desarrollo, el dialogo técnico, testimonial, objetivo y subjetivo, comienza a marcar el devenir de la participación ciudadana en Cerro Navia.

ANEXO 9

Los gobiernos regionales se presentan con una estructura que se caracteriza: *“En la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, se estipula que el Gobierno Regional está constituido por el Intendente y el Consejo Regional. El Intendente es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional y preside el Consejo Regional, correspondiéndole formular políticas de desarrollo de la región; someter al consejo los proyectos de planes y estrategias de desarrollo; someter al consejo el proyecto de presupuesto del Gobierno Regional; y proponer la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, entre otras funciones. Con respecto al Intendente, cabe señalar que en él reside el gobierno interior de cada región, siendo el representante natural e inmediato del Presidente de la República. Por lo mismo, es nombrado por el Presidente y se mantiene en sus funciones mientras cuente con su confianza. En tanto, el Consejo Regional tendrá por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Este consejo está integrado, además del Intendente, por Consejeros que serán elegidos por los concejales de la región, de acuerdo a la distribución que señala el artículo 29 de la Ley N° 19.175”* Ley N° 19.175, *Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (1992, p.41)*

Los Gobernadores en tanto, presentan entre sus atribuciones: *“El Gobernador(a) ejerce las funciones destinadas a mantener el orden público en la provincia, preservar la seguridad de sus habitantes y bienes, la prevención y enfrentamiento de situaciones de emergencia y catástrofe y la aplicación de las disposiciones legales sobre extranjería. El Gobernador(a), ejerce además todas aquellas funciones que le delegue expresamente el Intendente. En materia de administración de la provincia, propone al Intendente proyectos específicos de desarrollo, supervisa los programas y proyectos de desarrollo que efectúen los servicios creados por ley, dispone las medidas de coordinación necesarias para el desarrollo provincial, que promueve la participación del sector privado en las actividades de desarrollo. El Gobernador(a) deberá ejercer sus funciones con arreglo a la Constitución Política de la República, a las leyes, a los reglamentos supremos y a los reglamentos regionales”*, Ley 19.175 (1992, p. 48).

Los municipios en tanto, se caracteriza por: *“la administración local de cada comuna reside en una municipalidad. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas. Corresponderá a las municipalidades la gestión y administración en el*

ámbito de su territorio, funciones de: Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales; la promoción del desarrollo comunitario; aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos dentro de la comuna; aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, el aseo y ornato de la comuna. Además es función de los Municipios junto con otros órganos del Estado desarrollar funciones relacionadas con la educación y cultura; la salud pública y la protección del medio ambiente; la asistencia social y jurídica; el turismo, deporte y recreación, la urbanización y la vialidad urbana y rural, entre otras” Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695 (2007, p.57).