

LOS INCENTIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA GESTIÓN MUNICIPAL CHILENA. GESTIÓN POLÍTICA SIN PLANIFICACIÓN DEMOCRÁTICA*

Egon Montecinos

Universidad de Los Lagos, Chile

Resumen

Los resultados de la descentralización en la planificación democrática de los municipios chilenos no han sido los esperados debido a que la descentralización en Chile no incentiva la planificación democrática a nivel local. Al contrario ella, más bien, depende del pragmatismo y la voluntad política de los alcaldes. Los resultados de la investigación realizada en la Región de Los Lagos, indican que los alcaldes le otorgan una muy baja valoración a la participación ciudadana, en contraposición al alto valor dado al "lobby político" y a las redes clientelares con actores políticos de los niveles regional y central de gobierno.

Palabras Clave: Modernización del Estado, Descentralización, Participación, Gestión Local, Chile

Abstract

The outcome of decentralization on democratic planning of Chilean municipalities has not been as expected, due to the fact that Chile's decentralization process does not stimulate democratic planning at local level. On the contrary, it depends on the pragmatism and political will of the mayors. The results of a research developed in the Los Lagos region, indicate that mayors give low appreciation to citizenry participation, as opposed to political lobby and being connected within clientelar networks with key political actors, both of central and regional government structures.

Key words: Modernization of the State, Decentralization, Participation, Local Management, Chile.

* Este artículo forma parte de un proyecto de investigación financiado por la Dirección de Investigación de la Universidad de Los Lagos, en su modalidad "Jóvenes Investigadores".

1. Introducción

Los estudios sobre la descentralización en Chile y América Latina, se han concentrado, esencialmente, en el origen o motivaciones que la provocan. Así, se pueden encontrar aquellos estudios que abordan las causas que promueven la adopción de políticas descentralizadoras en América Latina, qué la provoca, cuándo y por qué (Mardones, 2006: 3). En este grupo, de acuerdo con Mardones (2006: 4), se encuentran las investigaciones asociadas a las hipótesis sobre democratización, estrategia electoral y desarrollo de procesos top-down¹.

Por otro lado, se encuentran los estudios que abordan el desempeño de las instituciones subnacionales, con posterioridad a la instauración de los procesos de descentralización, ya sea en su dimensión política, fiscal o administrativa. Aquí se pueden distinguir dos preocupaciones fundamentales. La primera tiene como objeto de estudio el desempeño eficiente y eficaz de las instituciones públicas subnacionales², y la segunda preocupación tiene relación con el desempeño democrático³ que han alcanzado estas instituciones a escala territorial, producto de las atribuciones transferidas⁴.

Este artículo se concentra en mostrar evidencia sobre la segunda preocupación y, en específico, sobre el desempeño democrático que han tenido los municipios chilenos, a raíz de las modificaciones realizadas al diseño institucional descentralizado a partir del año 1990, en adelante.

En América Latina y en Chile, en particular, el estudio y la explicación sobre el desempeño democrático de las instituciones subnacionales ha estado dominado por el supuesto teórico de que tal desempeño será una consecuencia de un proceso modernizador, inspirado en una reforma del Estado con vocación "gerencialista" (Brugué, 2004; Prats, 1998; Guadarrama, 2003; Tomassini y Armijo, 2002). En esencia, el objetivo político que se esperaba alcanzar con este tipo de reforma, era que los intereses clientelares de los actores políticos se pudieran neutralizar

¹ Parte de esta discusión se puede encontrar en Mardones (2006), Rojas (2000), Montero y Samuels (2004), Blanco y Brewer-Carías (1997), Whitford (2002) Willis, Garman y Haggard (1999, 2001) y O'Neill (2003).

² En esta corriente la pregunta fundamental es si la descentralización ha logrado mejorar el desempeño de las "3 E" en el nivel local (eficiencia, economía y eficacia), y si eso ha logrado contribuir a disminuir las inequidades territoriales, o si estas transferencias, más bien, las han acrecentado. Estos estudios tienen un claro predominio teórico de la vertiente del nuevo institucionalismo económico y/o de la Nueva Gerencia Pública (Finot, 2001; Carrillo, 2003).

³ Sólo para efectos de este artículo se entenderá por desempeño democrático, o planificación democrática, a la incorporación de la participación ciudadana en la planificación de los municipios, en específico, en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), principal instrumento de planificación de los municipios en Chile que fue fortalecido con el proceso de modernización municipal iniciado en el año 1994.

⁴ En esta corriente la pregunta fundamental es si las reformas y procesos de modernización han logrado generar espacios de inclusión ciudadana en la gestión pública o si, por el contrario, con las transferencias emanadas desde el centro se ha empoderado a caciques locales, promoviendo y fortaleciendo el clientelismo y los cacicazgos territoriales (Nickson, 2003; Bardhan, 2002; Garcia Guadilla, 2002; DelaMaza et al., 2004).

por medio de la planificación democrática y la profesionalización de la gestión local, esperando, con ello, que se hiciera buen uso de los recursos y atribuciones descentralizadas. Este supuesto teórico⁵ asume que el componente de participación ciudadana en la planificación local puede ser inducido por medio de diseños institucionales, desde el centro político, y que promuevan el buen uso de las nuevas atribuciones. A más de diez años de impulsadas las primeras reformas al diseño institucional subnacional chileno, y del inicio del proceso de modernización municipal, es posible observar los primeros resultados del objetivo democrático de estas medidas, y rescatar la utilidad que le dan en la práctica los municipios, y en especial los alcaldes junto con sus equipos técnicos, a la planificación democrática.

En este artículo se plantea la hipótesis de que el diseño institucional descentralizado y el proceso modernizador de las municipalidades iniciado en 1992, contrariamente a lo que se esperaba, no incentivan los procesos de planificación democrática a escala local. Más bien, ésta sigue dependiendo de la voluntad política de los alcaldes, aspecto que hace al proceso extremadamente débil y permeable a la captura de intereses clientelares locales. Esto se da así porque las reformas al diseño institucional subnacional que acompañaron al proceso de modernización municipal no reconocen en el municipio a un actor político, sino más bien, solo reconocen en él un aparato administrativo. Como consecuencia, en la práctica, el diseño institucional a escala municipal hace más valorable el lobby que la planificación democrática en la gestión municipal para obtener recursos fiscales. De tal forma, con estos resultados se pone en duda la efectividad del diseño y del proceso de modernización municipal para fortalecer la democracia y eliminar o neutralizar las prácticas clientelares y elitistas de los actores políticos en la gestión local.

Este artículo es producto de una investigación realizada en la ex región de Los Lagos en Chile, la cual, al momento del estudio, la conformaban 42 municipios⁶. En la ocasión se encuestaron y entrevistaron a 93 informantes clave distribuidos entre actores políticos (alcaldes y concejales) y a actores técnicos, fundamentalmente los Secretarios Comunales de Planificación (SECPLAC) de cada municipio, a los cuales se les aplicó una entrevista para conocer la utilidad que les brinda en la práctica la participación ciudadana y el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), principal instrumento de planificación democrática que tienen los municipios del país.

⁵ Este supuesto normativo se ha traducido en política pública en Chile, para confirmar esta idea se recomienda revisar las dos versiones del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal impulsado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

⁶ El 5 de abril del año 2007, y mediante la Ley 20.174, se creó la Región de Los Ríos y la Provincia del Ranco, las cuales se separaron de la Región de Los Lagos. De esta forma, la Región de Los Ríos quedó compuesta por 12 municipios y la Región de Los Lagos por 30.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en la primera parte se dan a conocer los alcances del proceso de modernización municipal y del objetivo democrático que persiguió el fortalecimiento de la planificación local a partir de 1990; el punto siguiente es la descripción del diseño institucional subnacional al cual se ven enfrentados los municipios; la tercera parte muestra los resultados de la investigación y de la valoración que le otorgan los actores locales al PLADECO; el siguiente apartado se refiere a los efectos que produce el diseño institucional en los municipios y, finalmente, se cierra el artículo con las conclusiones finales.

2. El municipio en la Modernización del Estado

El proceso de descentralización y modernización del Estado en Chile data de 1994, año en el que el presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle decidió darle un impulso gerencial al proceso de estabilidad institucional que había iniciado el presidente Patricio Aylwin con la vuelta a la democracia, en marzo de 1990. En un primer momento, el proceso modernizador estuvo focalizado y orientado a los servicios públicos sectoriales –como ministerios o direcciones nacionales de prestación de servicios públicos– destacando la creación, en 1994, del Comité Interministerial de Modernización del Estado. En este periodo el esfuerzo estuvo concentrado en impulsar un proceso de reformas y modernización que involucró a los distintos niveles de la administración pública.

Los municipios no quedaron al margen de este proceso y, en el año 1994⁷, el Gobierno de Chile y el Banco Mundial suscribieron un acuerdo para dar mayor impulso a la modernización del sector municipal. Esto se tradujo en la implementación de la fase piloto del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM). El objetivo de este programa fue apoyar la capacidad de gestión técnica de los municipios para que mejoraran la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Esencialmente, la idea era que los alcaldes ya no “remaran” sino que “llevaran el timón” y que los funcionarios municipales se pudieran transformar en verdaderos gerentes de la gestión municipal. El objetivo fue que, mediante la profesionalización de la gestión municipal, se pudiera aislar la influencia política en la administración de los recursos públicos. El sentido final fue desarrollar una nueva cultura organizacional orientada a los resultados y a la satisfacción de los usuarios (Márquez, et al., 2001).

⁷ El gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) ubicó la modernización del Estado entre sus prioridades y fortaleció una perspectiva gerencialista sobre la reforma del Estado. Este enfoque rechazó la idea de una gran reforma administrativa y concibió el cambio como un proceso gradual, sin grandes modificaciones legales, y donde los incentivos, las demandas y orientaciones a los resultados jugarían un rol central.

El sentido final fue desarrollar una nueva cultura organizacional orientada a los resultados y a la satisfacción de los usuarios (Márquez, et al 2001).

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

A través de este programa se esperaba además que los municipios fortalecieran sus principales instrumentos de planificación local, llámese Planes de Desarrollo Comunal, Planes Reguladores y/o Planes Estratégicos, y con ello plasmaran la necesaria visión estratégica para orientar la acción de los técnicos y de los alcaldes (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1999).

Concluida esa primera parte, el Gobierno de Chile y el Banco Mundial suscribieron un nuevo acuerdo para dar continuidad a la inversión en la modernización municipal. El objetivo general del programa, en su segunda etapa, fue continuar con el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las municipalidades para que pudieran realizar una administración eficiente y actuar como agentes del desarrollo comunal, a través del fortalecimiento de la gestión interna de los municipios, de las capacidades gerenciales y del liderazgo en los directivos municipales. Para esta segunda etapa, se consideró que las capacidades de planificación, así como las de administración de los municipios en la prestación de servicios, debían estar orientadas por una gestión participativa, y más cercana a los usuarios y a la comunidad (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1999).

Esta segunda parte del proceso de modernización incorporó el concepto de planificación y participación social como un eje fundamental y necesario que debían considerar los municipios en su acción pública. En resumen, el PROFIM en sus dos versiones, entre 1994 y 2001, marcó el inicio del proceso de modernización en el nivel municipal, el cual debía orientarse a cumplir objetivos en un ámbito de eficiencia y en un ámbito de fortalecimiento democrático, especialmente incorporando la participación ciudadana en el ámbito de la consulta y la información en la gestión local. De esta manera, los municipios participantes del proceso, además de elaborar proyectos de gestión interna, de desarrollo organizacional y de gestión financiera, debían elaborar sus PLADECO, incorporando la participación ciudadana en su gestión. El Plan de Desarrollo Comunal, de acuerdo a la Ley 18.695 (Orgánica Constitucional de Municipalidades), es el único de los tres instrumentos de planificación local⁸ que, para su elaboración, debe considerar

⁸ De acuerdo a la Ley 18.695, existen tres instrumentos de planificación local: El Plan Regulador, el Presupuesto Municipal y el Plan de Desarrollo Comunal. La participación ciudadana que la ley exige en la elaboración de los PLADECO, es de tipo consultivo y no tiene ningún carácter vinculante.

la participación ciudadana. Es por ello que fue en este instrumento de planificación donde estuvieron puestos los principales esfuerzos por incorporar la participación ciudadana.

En esencia, el programa de modernización municipal se propuso potenciar la deteriorada gestión municipal post-dictadura y renovar la administración local en un ámbito de eficiencia y en un ámbito de democracia, para lo cual se inspiró en un modelo de gestión con un marcado sello gerencialista⁹ y que parte del supuesto que, al aislar la política de la gestión, los municipios planificarán e incorporarán a los ciudadanos en el diagnóstico y diseño de sus principales alternativas de solución. Todo ello en el marco teórico de que la técnica se transforma en el principal antídoto de la distorsión que provoca la política entrometida en la gestión y la administración pública.

2.1 El diseño institucional subnacional post-1990

Paralelo a este esfuerzo modernizador, durante la década del 90 y hasta comienzos del año 2000, se hicieron una serie de reformas al diseño institucional subnacional¹⁰ que tuvieron como principal propósito democratizar la gestión pública municipal. Por ejemplo, mediante las modificaciones realizadas a la Ley 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, de marzo de 1993¹¹, los gobiernos regionales “pasaron de ser unidades administrativas con un carácter eminentemente estratégico en el periodo de Pinochet, a constituirse en unidades político-administrativas fundamentales de la administración del Estado en la era democrática” (Montecinos, 2007: 734). A este nivel de gobierno se le entregaron tareas considerables de administración y decisión sobre “recursos fiscales de destino local, tanto es así que para el año 2004 la decisión regional sobre recursos financieros¹² alcanzó al 52% de la inversión pública regional” (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2004: 10).

⁹ Para profundizar sobre el marcado sello de la reinención del gobierno y gerencialista en la modernización del Estado y de los municipios en Chile se recomienda ver: Márquez, et al. (2001), Ramírez (2001), Delamaza, et al. (2004) y Subsecretaría de Desarrollo Regional (1999).

¹⁰ Por diseño institucional subnacional se entenderá las reglas del juego formales que rigen el funcionamiento de los órganos de gobierno territorial, llámese gobiernos regionales y municipalidades. En específico, se hace referencia a las leyes 19.175 y 18.695.

¹¹ Las modificaciones incorporadas a la Ley 19.175, sobre gobiernos regionales, se orientaron a que éstos sean concebidos como personas jurídicas de derecho público, compuestas por un Ejecutivo Regional -el Intendente- y por un órgano a través del cual se expresa la participación de la comunidad, el Consejo Regional. Este último se encuentra investido de atribuciones en el ámbito administrativo, consistentes en el establecimiento de los Planes y Programas Regionales, la formulación del Presupuesto de la Región y la dictación de reglamentos para operacionalizar distintos aspectos relativos al desarrollo de la región (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1994).

¹² Cuando se habla de atribuciones fiscales en el nivel regional chileno, se hace alusión a la capacidad de decidir sobre el destino de ciertos recursos gubernamentales de carácter regional y no se hace alusión a que estos niveles de gobierno puedan o tengan la capacidad de generar recursos fiscales propios a través de impuestos u otro medio.

Con este nuevo diseño, las autoridades políticas del nivel regional quedaron constituidas por el Intendente, autoridad designada y representante directo del Presidente de la República, y por los consejeros regionales, elegidos por los concejales de cada comuna y encargados de hacer efectiva la participación de la comunidad en las decisiones regionales. Ambas autoridades políticas constituyen el ejecutivo regional pero no son electas de manera democrática por la ciudadanía.

Por su parte, en el nivel municipal, y a partir del año 1992 con la promulgación de la Ley 18.695, las municipalidades sufrieron importantes transformaciones y se les entregaron numerosas responsabilidades administrativas. Mientras algunas funciones se orientaron más hacia la administración y desarrollo del espacio urbano, otras involucraron una extensión de las funciones sociales estableciendo responsabilidades “compartidas con el gobierno central en las áreas de salud, educación, cultura, recreación, deportes, vivienda, asistencia social y últimamente fomento productivo” (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2002: 12).

Una reforma municipal fundamental fue aquella que permitió la elección directa y democrática de alcaldes y concejales, lo cual implicó, entre otras cosas, una ampliación de la agenda y de las responsabilidades políticas locales y, en menor medida, de las responsabilidades fiscales que hasta esa fecha manejaban los municipios¹³.

Contrariamente al nivel regional, el énfasis en el nivel municipal se puso en un diseño institucional más político-administrativo que fiscal, en ese orden de importancia y prioridad, es decir, se transfirieron numerosas responsabilidades administrativas a las municipalidades pero con escaso margen de autonomía fiscal.

Como consecuencia y producto de las reformas al diseño institucional subnacional post-1990, los municipios cuentan con amplias atribuciones administrativas y con legitimidad política ante los ciudadanos –producto de la elección democrática de alcaldes y concejales –, pero con escasas atribuciones fiscales para cumplir con la agenda local. Por su parte, los gobiernos regionales tienen amplias atribuciones políticas para decidir el destino territorial de considerables recursos fiscales, pero cuentan con escasa legitimidad política ante los ciudadanos producto de que sus autoridades no son electas de manera directa y democrática.

En este contexto institucional se desenvuelven los municipios para incorporar las dimensiones de planificación y participación ciudadana, aspecto que se revisa a continuación.

¹³ La Ley 18.695, reformada en marzo de 1992 por la Ley 19.130, abarcó diferentes aspectos relativos a la estructura y funcionamiento de las municipalidades, entre los que es importante destacar: Naturaleza y constitución de las municipalidades; Organización interna; Régimen de Bienes; Personal; origen, requisitos y atribuciones del Alcalde; constitución, integración, atribuciones y funcionamiento del Concejo; Consejo Económico y Social Comunal; Elecciones Municipales; Plebiscitos comunales; Corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1994: 22).

3. La estructura decisional que enfrentan los municipios

A raíz de las modificaciones hechas al diseño institucional, los municipios en Chile participan en promedio con no más de un 8% de la inversión pública efectiva en los territorios locales. El 92% restante se realiza con recursos regionales y ministeriales, siendo el Ministerio de Transportes y el de Vivienda los que más aportan en términos porcentuales, llegando entre ambos casi al 60% de la inversión pública efectiva en los territorios subnacionales (Gobierno Regional de Los Lagos, 2006).

En el nivel regional, el fondo concursable de mayor envergadura está representado por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)¹⁴, a nivel ministerial destacan los convenios de programación y la inversión directa de ministerios y servicios públicos nacionales vía programas, proyectos o estudios. En definitiva, los municipios no disponen de recursos fiscales suficientes para dar respuesta a la creciente agenda pública que deben cumplir y constantemente están buscando financiamiento a escala regional o nacional. La realidad política y social es que cuentan con una gran demanda ciudadana, y una amplia agenda pública y un estrecho margen de recursos públicos propios para invertir.

TABLA 1: Inversión Pública Efectiva en la Región de Los Lagos período 1992-2002

Fuente de Financiamiento	Porcentaje de la Inversión
Ministerio de Obras Públicas	39%
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	21%
Fondo Nacional de Desarrollo Regional	14%
Recursos propios Municipales	7%
Otros Organismos Regionales y Nacionales	19%

Todas estas fuentes de financiamiento, representan el universo de instrumentos y recursos a las cuales deben acudir los alcaldes. Todas ellas tienen en común la no vinculación de gestión con la participación.

Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno Regional de Los Lagos (2006).

¹⁴ De acuerdo con la definición que entrega la SUBDERE, el FNDR representa el instrumento más descentralizado de los programas de inversión pública, toda vez que, conforme a la normativa legal que regula sus procesos de operación, el nivel central no tiene competencia alguna en las decisiones de inversión que priorizan y sancionan las autoridades regionales, enmarcándose en un proceso autónomo por parte de cada Gobierno Regional. El FNDR se materializa mediante el financiamiento de diversas iniciativas de inversión (estudios, programas y proyectos), las cuales se han concentrado durante los últimos años en servicios públicos básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad, vialidad, etc.), inversión social en infraestructura en los sectores de salud y educación y actividades de fomento productivo.

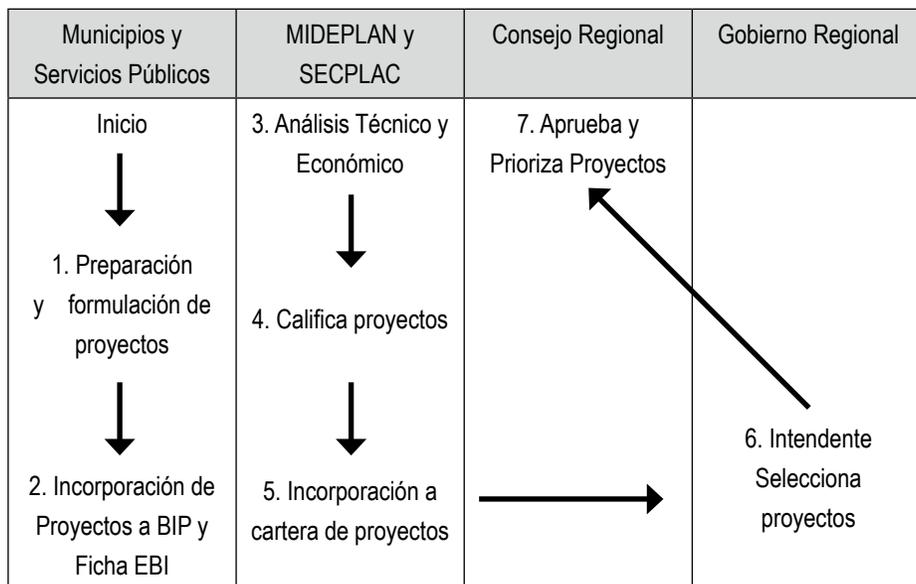
De esta manera, los municipios, en Chile, no manejan dinero para responder a su gran agenda local y en la práctica se enfrentan a organismos públicos descentralizados y desconcentrados como el Gobierno Regional y Ministerios, con autoridades políticas designadas (Intendente y Ministros) que sí poseen los recursos fiscales para dar respuesta a la demanda local.

Por su parte, el Gobierno Regional es el principal órgano de gobierno subnacional que posee la capacidad legal para decidir el destino de una gran cantidad de recursos fiscales. Este organismo, presidido por el Intendente e integrado por consejeros regionales, dentro de sus funciones tiene establecido resolver, sobre la base de la proposición del Intendente, la distribución de los recursos del FNDR que correspondan a la región, los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el Gobierno Regional obtenga (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1994).

En este contexto, a nivel regional el FNDR representa la principal fuente de financiamiento al cual los municipios pueden optar. Este fondo, en promedio a nivel nacional, representa cerca del 20% de la inversión pública local (en la región de Los Lagos, durante 2006, alcanzó similar porcentaje, como muestra la Tabla 1).

En la práctica, el recorrido que debe hacer un proyecto presentado por un municipio para acceder a financiamiento vía FNDR, es el siguiente.

GRÁFICO 1: Diagrama de Proceso en Proyecto FNDR



Fuente: Elaboración propia ,

De acuerdo con el Gráfico 1, los proyectos locales en su etapa de formulación comienzan a escala municipal y el primer eslabón al cual se ven enfrentados es el SERPLAC. Esta instancia de tipo político técnico, está a cargo de un funcionario de rango político medio, designado y de exclusiva confianza del ministro del ramo, y del Presidente de la República. Su principal misión es actuar como filtro técnico a la hora de calificar proyectos, aunque a veces queda la sensación entre los alcaldes que su filtro también tiene un componente más político que técnico.

Para un municipio, especialmente para un Alcalde y sus equipos técnicos, persuadir técnica y políticamente en el Gobierno Regional, implica actuar en tres instancias diferentes: SERPLAC, Consejo Regional e Intendente. De esto se puede deducir, que son dos los filtros principales que deben sobrepasar los proyectos enviados por el municipio: un filtro técnico y un filtro político.

El filtro técnico está dado por el organismo regional mencionado anteriormente, entidad que se encarga de calificar y darle factibilidad técnica a las iniciativas. Sin embargo, esta instancia no es la que resuelve si un proyecto se prioriza, se selecciona para el año siguiente o queda a la espera de financiamiento. La instancia encargada de seleccionar proyectos es el Intendente, en primer término, y el Consejo Regional, en segundo lugar, el cual prioriza los proyectos regionales. Ambas instancias son de naturaleza eminentemente política.

A la hora de calificar, priorizar o seleccionar proyectos, ni el SERPLAC, ni los consejeros regionales ni el Intendente, evalúan o le dan un valor mayor a un proyecto que viene establecido como prioridad dentro del plan de desarrollo de un municipio, ni menos si ese proyecto fue priorizado por la comunidad en un proceso amplio de planificación democrática. ¿Qué utilidad tiene entonces, en la práctica, la planificación democrática para un Alcalde?

4. El lugar de la planificación democrática en la gestión municipal chilena

Todos los municipios del país deben contar con tres instrumentos de planificación local: el Presupuesto municipal, el Plan Regulador y el PLADECO. De acuerdo con la Ley de municipalidades, este último debe servir de guía para orientar la gestión local ya que en él se deben ver reflejadas las preferencias de los ciudadanos a través de un amplio proceso de participación ciudadana¹⁵. Considerando el diseño institucional anteriormente descrito, ¿cuál es la utilidad que los municipios le dan, en la práctica, tanto al PLADECO como a la participación ciudadana en su gestión?

¹⁵ Este marco legal penaliza la ausencia del PLADECO, pero no su extemporalidad. Esto quiere decir que la ley no sanciona a un municipio que haya elaborado su PLADECO el año 1996, o 1998, y que por lo tanto, cuente con una vigencia cuestionable. Los PLADECO, en general cuentan con una duración de 4 años.

La primera cuestión que se indagó en la región de estudio fue si los municipios de la región de Los Lagos contaban con su PLADECO actualizado. En el cuadro número tres, se puede apreciar que de los 42 municipios, sólo 21 tenían actualizado su principal instrumento de planificación. Los otros 21 no contaban con su principal carta de navegación actualizada, lo cual da una clara primera señal de que a este grupo de municipios la planificación del desarrollo local no le reviste mucha importancia, ni menos utilidad. En este grupo se encuentran municipios grandes y pequeños, urbanos y rurales, con presupuesto municipal elevado y reducido, con alcaldes de la *Alianza* y la *Concertación*, es decir, variables de tipo financiero, políticas, sociales o demográficas no son las explicativas de la ausencia o no actualización de un PLADECO.

TABLA 2: Municipios de la Región de Los Lagos con PLADECO actualizado*

Municipio	Población Total	Población Urbana	Partido Político del Alcalde**	PLADECO Actualizado
Ancud	39.946	68%	DC	NO
Calbuco	31.070	39%	PRSD	SÍ
Castro	39.366	74%	DC	SÍ
Chaitén	7.182	56%	PH	NO
Chonchi	12.572	36%	DC	SÍ
Cochamó	4.363	0,00	PRSD	NO
Corral	5.463	67%	PPD	NO
Curaco de Vélez	3.403	0,00	DC	NO
Dalcahue	10.693	46%	RN	SÍ
Fresia	12.804	47%	RN	NO
Frutillar	15.525	58%	PS	NO
Futaleufú	1.826	63%	DC	SÍ
Futroño	14.981	56%	UDI	SÍ
Hualaihué	8.273	29%	UDI	NO
La Unión	39.447	64%	PPD	NO
Lago Ranco	10.098	21%	DC	NO
Lanco	15.107	68%	PS	SÍ
Llanquihue	16.337	77%	IND	NO
Los Lagos	20.168	47%	PS	SÍ
Los Muermos	16.964	33%	UDI	NO
Máfil	7.213	52%	PPD	SÍ
Mariquina	18.223	48%	DC	NO
Mauñín	15.580	44%	DC	SÍ
Osorno	145.475	90%	DC	NO
Paillico	19.237	51%	IND	NO
Palena	1.690	0,00	DC	SÍ
Panguipulli	33.273	47%	PS	SÍ
Puerto Montt	175.938	88%	PS	SÍ
Puerto Octay	10.236	33%	DC	SÍ
Puerto Varas	32.912	73%	UDI	SÍ

Municipio	Población	Población	Partido Político del	PLADECO
	Total	Urbana	Alcalde*	Actualizado
Puqueldón	4.160	0,00	PRSD	SÍ
Purranque	20.705	64%	PS	SÍ
Puyehue	11.368	34%	UDI	SÍ
Queilén	5.138	37%	DC	NO
Quellón	21.823	62%	DC	NO
Quemchi	8.689	19%	DC	NO
Quinchao	8.976	38%	IND	NO
Río Bueno	32.627	46%	DC	SÍ
Río Negro	14.732	44%	IND	SÍ
San Juan de la Costa	8.831	10%	RN	NO
San Pablo	10.162	34%	DC	SÍ
Valdivia	140.559	92%	RN	NO

* La información entregada corresponde a la realidad que tenían los municipios el año 2006.

** Los partidos políticos con alcaldes en la región de Los Lagos son los siguientes: Democracia Cristiana (DC), Partido por la Democracia (PPD), Partido Radical Social Demócrata (PRSD), Partido Socialista (PS), Renovación Nacional (RN), Unión Demócrata Independiente (UDI), a lo que suman alcaldes independientes (IND). Los partidos que forman parte de la *Concertación de Partidos por la Democracia* son la DC, PPD, PRSD y PS. RN y la UDI forman parte de la *Alianza por Chile*.

Fuente: Elaboración propia.

Al grupo de municipios que sí contaban con un PLADECO actualizado (21), se aplicó la segunda pregunta que dice relación con la importancia que tiene en la práctica la utilidad de éste en la gestión municipal.

Tal como se puede apreciar en la Tabla 3, casi un 85% de los encuestados lo considera poco importante o sin importancia, y señalan que su principal utilidad, a veces tiene un carácter más político, ya que con ello los alcaldes se evitan problemas legales de incumplimiento de la ley.

TABLA 3: ¿Qué tan importante resulta ser en la práctica la utilidad del PLADECO en la gestión municipal?

Alternativa	90 entrevistados
	Porcentaje
Indispensable	7,1%
Sumamente Importante	7,5%
Medianamente Importante	4,2%
Poco Importante	60,1%
No se toma en cuenta	21,1%

Fuente: Elaboración propia

Acto seguido, se realizó una pregunta para detectar la relación entre el hecho que la ciudadanía haya expresado sus prioridades en el PLADECO con la obtención de recursos a nivel regional o ministerial. Nuevamente se confirma la tendencia respecto de la baja relación entre participación de la comunidad¹⁶ en la priorización de necesidades con la obtención de recursos para financiar proyectos de interés local. Casi un 70% de los encuestados lo considera poco o nada importante, porque en el nivel regional dicha variable no es considerada formalmente.

TABLA 4: ¿Qué tan importante es para obtener un proyecto en el nivel regional o ministerial que ese proyecto haya sido priorizado por la ciudadanía en el PLADECO?

Alternativa	90 entrevistados
	Porcentaje
Indispensable	0
Sumamente Importante	6,6%
Medianamente Importante	20%
Poco Importante	30%
No se toma en cuenta	43,3%

Fuente: Elaboración propia

Posteriormente, a los mismos encuestados, se les realizó una tercera pregunta, que dice relación con la importancia de las redes de contacto o lobby político que tienen alcaldes, o en su defecto los equipos técnicos de rango mayor en las municipalidades, para conseguir proyectos o financiamiento fiscal para iniciativas locales. Al respecto, tal como se puede apreciar en el cuadro número 6, casi un 70% de los encuestados considera indispensables o muy importantes las redes de contacto o el lobby político que hacen estos actores para conseguir financiamiento fiscal a sus iniciativas. Dado este panorama, mantener “buenas relaciones” con el Intendente y con los consejeros regionales resulta de vital importancia para recibir apoyo a la hora de que esos actores voten para seleccionar y hacer que un proyecto local acceda a financiamiento en el nivel regional.

¹⁶ De hecho, otro indicador de la nula participación ciudadana en la gestión municipal y que se detectó en la Región de Los Lagos, fue la ausencia del Consejo Económico y Social Comunal (CESCO). Éste es la principal instancia de participación consultiva que tienen los alcaldes para apoyar su gestión, y está integrado por diferentes organizaciones sociales y privadas de cada comuna. En efecto, sólo tres municipios a la fecha de este estudio contaban con su CESCO en funcionamiento, se trata de Valdivia, Paillico y Maullín.

TABLA 5: ¿Qué tan importante resultan ser los contactos políticos o el lobby que se haga en el gobierno regional o en los ministerios para obtener financiamiento a un proyecto?

Alternativa	90 encuestados
	Porcentaje
Indispensable	40%
Sumamente Importante	26,6%
Medianamente Importante	20%
Poco Importante	13,3%
No se toma en cuenta	0

Fuente: Elaboración propia.

De esta última pregunta se podría haber esperado que la ausencia de actualización del PLADECO fuese mayor en municipios de la *Concertación* que de la *Alianza*¹⁷, ya que como es altamente valorado el lobby político, podría esperarse que este grupo de alcaldes lo utilice con mayor frecuencia ante las autoridades regionales y ministeriales. No obstante y tal como se puede observar en la Tabla 6, esa variable no es la explicativa del lobby que se hace en el nivel regional, ya que dicho porcentaje se da de igual manera en alcaldes de ambas coaliciones.

TABLA 6: Alcaldes y estado de PLADECO, según coalición política

	Número de municipios	Municipios con PLADECO actualizado	Municipios sin PLADECO actualizado
Alcaldes Concertación	28	16 (57%)	12 (43%)
Alcaldes Alianza	9	4 (44%)	5 (56%)
Alcaldes Independientes	5	1 (20%)	4 (80%)
Total	42	21	21

Fuente: Elaboración propia.

La razón de ese fenómeno se debe fundamentalmente a la labor que cumplen especialmente los consejeros regionales a la hora de seleccionar proyectos. De acuerdo a la Ley 19.175, estos actores políticos son propuestos por sus respectivos partidos políticos y elegidos por

¹⁷ Dado que el ejecutivo nacional y regional desde el año 1990 hasta la fecha ha estado en poder de la *Concertación de Partidos por la Democracia*, se podría haber esperado que los municipios con alcaldes pertenecientes a esta coalición valoraran mucho más el lobby que los alcaldes de la *Alianza*.

los concejales comunales de cada uno de los municipios y ejercen la función de priorizar los proyectos postulantes al FNDR. De esta forma el lobby político, es usado por alcaldes de la *Alianza* y la *Concertación*, para persuadir a los consejeros regionales de sus respectivas coaliciones.

En ningún momento del proceso de calificación, priorización y selección de los proyectos que hace el SERPLAC, el Intendente o los Consejeros Regionales se establece formalmente que tendrán una calificación mayor aquellos proyectos que hayan sido priorizados por la comunidad. Es más, en este proceso no se valora la existencia o se castiga la ausencia de un PLADECO a escala local. Es decir, no hay mayor calificación formal o informal para aquellos proyectos que sean presentados por municipalidades que cuenten con su PLADECO actualizado, por lo que se puede deducir que, con o sin planificación democrática, los recursos fiscales a nivel regional y ministerial se pueden conseguir, de igual manera.

Claramente estos datos indican que la planificación y la participación de la comunidad ocupan un lugar secundario y sin importancia en la gestión actual de los municipios, independientemente de factores políticos, demográficos y financieros. En definitiva, y como el diseño institucional descentralizado en la práctica no “premia” ni “incentiva” la planificación democrática, esto no le genera estímulo a los alcaldes para incorporarlo como una variable fundamental para obtener recursos fiscales. Un municipio, tenga o no PLADECO, haya sido o no participativo, tiene la misma posibilidad de obtener recursos fiscales que un municipio que tiene actualizado PLADECO y que tiene espacios de participación para planificar su gestión. La diferencia esta marcada por la red política o el lobby que pueda hacer el Alcalde con consejeros regionales y por cierto con el Intendente. ¿Cuáles son los efectos políticos que produce este diseño institucional?

5. Efectos del diseño institucional descentralizado

El principal efecto que produce este diseño institucional descentralizado es que contradice los objetivos de la modernización del Estado, en su dimensión democrática, ya que mientras se pide y se sugiere desde el nivel central que se “planifique” y se incorpore a la comunidad en las “decisiones locales”, el mismo centro político no hace vinculante estos temas con la decisión y obtención de recursos fiscales, desconociendo totalmente la actuación racional que tienen los alcaldes al verse enfrentados a este diseño.

Este diseño produce un efecto en el estilo de planificar altamente pernicioso para la participación ciudadana, y contradictorio para el proceso de modernización, ya que, si el objetivo era eliminar la interferencia de la política electoral en la gestión del espacio público, esto no se ha logrado, pues es, precisamente, el “clientelismo político” y los “padrinos políticos” los que siguen predominando por sobre la participación ciudadana deliberativa, e, incluso, por

sobre la profesionalización de la gestión pública subnacional. De hecho, en general en los 42 municipios no se observa una creciente necesidad de los alcaldes por motivar a sus funcionarios a perfeccionarse. No más de un 10% de los técnicos entrevistados está en posesión de un título de postgrado y cerca del 80% de ellos lleva más de 15 años trabajando en el mismo municipio, o ha trabajado anteriormente en otro municipio y, producto de cambios de alcaldes, ha tenido que buscar “rotaciones” o nuevas alternativas en otras municipalidades.

El pragmatismo y la racionalidad instrumental, usada por los alcaldes, demuestra que es más exitoso planificar de manera normativa y vertical en el espacio local. Por el contrario, se puede deducir que para un Alcalde es altamente riesgoso identificar problemas en un proceso participativo y deliberativo, ya que estos espacios les producen demasiada incertidumbre política, debido a que no necesariamente los problemas que allí se identifiquen coinciden con los recursos fiscales que pueden conseguir en el nivel regional, o no alcanzan a ser satisfechos con los recursos fiscales propios de la Municipalidad.

Esta situación, que podríamos llamar “incertidumbre fiscal municipal”, hace que los alcaldes evadan la gestión participativa, es decir, con ello evitan generar una expectativa de solución de un problema en la comunidad que no necesariamente pueden resolver, o que por lo menos nadie les asegura que conseguirán los recursos fiscales para ello.

Esta incertidumbre se reduce con estilos de planificación tradicionales, y con redes de contacto que aseguren que la oferta pública aterrice en el territorio. En definitiva, se practica una planificación territorial normativa, a espaldas de la sociedad civil, donde la oferta pública determina la demanda territorial. En este contexto se pueden distinguir dos estilos de gestión entre los alcaldes, igualmente perniciosos para la planificación democrática: los lobbystas y los gerentes.

5.1 Estilos de gestión: alcaldes lobbystas y alcaldes gerentes

Ante este diseño, algunos alcaldes optan por un estilo de gestión conservador, de “soluciones en busca de problemas”, es decir, una vez que se aseguran que un determinado proyecto o recurso ministerial/regional fue conseguido, comprometido o asignado al municipio, se busca precisamente el problema en la comunidad. De manera irónica, se podría decir que como la mayoría de las municipalidades en Chile padece de innumerables necesidades, todas las soluciones vienen muy bien, independientemente de si ésta es producto de una planificación participativa o no.

Este grupo de alcaldes “lobbystas”, en su mayoría, poseen conductas mesiánicas y valoran de sobremanera la percepción que ellos poseen de los problemas de sus comunas, practican una cultura política pasiva en sus comunidades, es decir, cuestionan el hecho de preguntar constantemente a la gente por sus necesidades, ya que creen conocer muy bien la realidad

local. Se mezcla un componente de democracia representativa y clientelismo político con una sobrevaloración en ellos de la delegación de la soberanía popular para tomar decisiones.

Se observa en ellos una doble verticalidad clientelar en el mando. Una relación clientelar hacia arriba, que se practica con los niveles regionales y ministeriales de gobierno, especialmente con senadores, diputados, intendentes y consejeros regionales¹⁸ y una verticalidad clientelar hacia la sociedad civil, donde se fortalecen lazos de paternalismo, asistencialismo, y verticalidad en el mando. Este aspecto no implica que este grupo de alcaldes ignore completamente los problemas de su comunidad, o no genere instancias de participación para identificarlos. Al contrario, esto ha hecho que, en muchos casos, los alcaldes adopten una actitud aun más extrema y perniciosa para la participación ciudadana, es decir, paternalista y asistencial asumiendo el rol de “padre o patrón” que busca soluciones para los ciudadanos de su comuna.

Otro grupo de alcaldes que podemos llamar “gerentes locales”, practican un estilo de gestión que también hace lobby pero utilizando el PLADECO para darle sentido a sus “pedidos” o proyectos que hacen al gobierno regional, es decir, buscan recursos con un plan que los respalda. Igualmente, este grupo de alcaldes utiliza el PLADECO, pero como valor agregado a su lobby. La dependencia jerárquica que se produce entre los niveles regional y municipal, a raíz de las funciones administrativas, fiscales y políticas que se le adjudica a cada uno de ellos, provoca que los alcaldes –gerentes o lobbyistas–, constantemente, se encuentren “mirando hacia arriba”, es decir, buscando, negociando y gerenciando recursos en otras instancias de gobierno, para poder implementar sus proyectos. La diferencia está dada porque este último grupo de alcaldes hace lobby pero con una carta de navegación que le otorga cierta legitimidad a sus pedidos ante las autoridades políticas de carácter regional y/o ministerial. Se observa en ellos un discurso político un poco más progresista respecto a la planificación, pero igualmente instrumental hacia la participación ciudadana, dado que sus planes de desarrollo en la mayoría de los casos fueron elaborados con escasa participación ciudadana.

Ambos grupos de alcaldes comparten un mismo déficit, la ausencia de procesos sustantivos de participación ciudadana en la planificación local. Tanto gerentes como lobbyistas, invisibilizan al ciudadano a la hora de tomar decisiones públicas, quedando el espacio público reducido a la captura de políticas públicas que hacen los alcaldes inspirados en sus propias visiones y

¹⁸ Pese a la escasa legitimidad política ante los ciudadanos, los intendentes regionales y consejeros regionales, se han logrado levantar con una gran legitimidad política frente a las elites regionales, ya sean alcaldes, diputados y senadores. Este fenómeno ha hecho que los intendentes se transformen en importantes negociadores políticos en el nivel subnacional al enfrentarse cotidianamente a presiones de alcaldes, senadores, diputados y partidos políticos, quienes ven en esta instancia una importante fuente donde pueden obtener recursos fiscales para sus respectivos territorios y/o carreras electorales. Por cierto, los alcaldes, continuamente, deben tocar las puertas del Intendente en el gobierno regional para conseguir los recursos necesarios para implementar sus proyectos municipales.

sueños de comuna. La principal perversión que se produce con este diseño institucional post-dictadura, es la indiferencia con que se observa, desde el nivel central y regional, la captura que hacen alcaldes del espacio público; no hay sanción para quien no planifica, y por el contrario, no hay premios para aquel que sí lo hace, ya que ello, en igualdad de condiciones, no adquiere ningún valor agregado a la hora de decidir recursos fiscales. Con ello se fortalecen proyectos políticos personales y no territoriales, haciendo del territorio local un actor pasivo y escasamente pro-activo. Los demás actores locales, como la sociedad civil, asumen un rol pasivo, y a veces, “expectante” respecto de lo que pueden conseguir sus alcaldes. Con este diseño, la interacción de actores en torno a un proyecto político territorial es casi nula y no abre posibilidades a que puedan emerger procesos sinérgicos de desarrollo local.

6. Condiciones para la planificación democrática: reglas selectivas y rol político del municipio

En América Latina la tendencia natural de la participación ciudadana en los instrumentos de planificación local, es que no sean promovidos por la descentralización, salvo el caso brasileño (Goldfrank, 2006). Por ello, lo más adecuado parece ser mirar hacia las condiciones previas que tienen los territorios subnacionales para generar estos procesos.

En Chile, la tendencia natural con este diseño institucional ha hecho que la participación ciudadana aparezca en los instrumentos de planificación municipal, en la mayoría de las veces, producto de la voluntad política de los alcaldes y de manera instrumental, es decir, sólo cuando es exigida como requisito para acceder a algún proyecto de carácter ministerial o regional. Por ejemplo, si para entregar recursos para los adultos mayores, un ministerio, cualquiera sea éste, solicita que el grupo etario en cuestión se encuentre organizado y que sean los mismos beneficiarios quienes definan sus prioridades, los municipios inician una campaña de organización de adultos mayores en sus comunas para poder obtener los recursos ofrecidos. Asimismo, cuando se acaban los recursos, la organización social queda, literalmente, a la deriva.

Otra modalidad instrumental de la participación ciudadana que se produce con esto, es la asociada a la reducción del gasto social. Esta forma tiene la misión de incorporar en las políticas públicas los recursos de los beneficiarios. En estos espacios se participa para poder ser beneficiario de un programa, pero condicionado por una necesidad. La asimetría en las relaciones con el Estado determina también el grado de inclusión que genera este tipo de participación. Por eso, es común encontrar en los discursos gubernamentales alusiones a la participación ciudadana en la planificación de la gestión municipal, pero cuyo sustento es la cantidad de metros de pavimento y aporte financiero de la gente en la ejecución de los

proyectos, una modalidad común de esta forma es la “pavimentación participativa”. En estos casos, no deberíamos hablar de participación ciudadana sino derechamente de financiamiento compartido, ya que bajo ese criterio prácticamente se obliga a los ciudadanos a participar, ya que, de lo contrario, no obtienen el beneficio.

Aun teniendo como principal obstaculizador al diseño institucional, en la región de Los Lagos, al igual que en el resto de Chile¹⁹, han comenzado a aparecer una serie de iniciativas emergentes de participación ciudadana en los instrumentos de planificación, con un carácter un poco más sustantivo y proactivo. Por ejemplo, los municipios de Lanco, Frutillar y Purranque han levantado iniciativas de presupuesto participativo. La variable condicionante de su aparición ha sido la voluntad política de estos tres alcaldes por querer imprimirle un giro democrático a su gestión local. Sin embargo, no se observa en estos casos mayor incidencia ni incentivos de parte del nivel central o regional²⁰ para iniciar estos procesos sustantivos de participación.

El asunto ha sido que los alcaldes han hecho que en el nivel local los procesos participativos se hagan vinculantes con un escaso margen de recursos fiscales²¹: es decir, estos alcaldes no invitan a los vecinos a participar por participar, los vecinos son invitados a participar pero para decidir recursos propios municipales. Esta variable –sin duda, valorable– es a su vez altamente riesgosa, ya que estos procesos quedan a expensas de voluntades y, así como aparecen, pueden desaparecer, o puede ponerse en duda la utilización electoral que hagan los alcaldes del proceso de participación ciudadana.

Este vacío institucional en torno a la planificación democrática nos invita a re-valorar la importancia de las reglas del juego en el fortalecimiento democrático de las sociedades locales, pero también a valorar la importancia que tiene la racionalidad pragmática de los actores involucrados, en este caso los alcaldes, ya que ellos, finalmente, son los llamados a operar los diseños institucionales. Hasta ahora, en América Latina, ha predominado la lógica bipolar de los diseños institucionales, que, o establecen la obligatoriedad de la planificación democrática vinculada a la obtención de recursos fiscales (por medio de leyes como en el caso de Perú,

¹⁹ Las experiencias de presupuesto participativo que llevan funcionando más de 3 años bordean las 10. Para profundizar en ellas, ver www.presupuestoparticipativo.cl

²⁰ Los únicos incentivos que estos municipios han recibido, de parte del nivel central, han sido capacitaciones para sus funcionarios municipales, en específico de parte de la SUBDERE, en materia de metodología para la elaboración de presupuestos participativos.

²¹ Los recursos fiscales que deciden los vecinos en los procesos participativos de estos casos son menores, por ejemplo, Frutillar dispuso cuarenta millones de pesos, Purranque, once millones y Lanco, cuarenta millones. Incluso, se puede cuestionar la utilidad electoral que le pueden dar al proceso. Lo importante, para efectos de este trabajo, es demostrar que la participación ciudadana está subvalorada por el diseño institucional descentralizado y queda a criterio de la voluntad del alcalde de turno, con los riesgos naturales que esto implica.

Bolivia, Nicaragua y Guatemala), u optan por la ausencia de leyes que vinculan la obtención de recursos fiscales con la planificación democrática (Chile y Argentina).

La experiencia internacional nos indica que el camino correcto no va por el lado de establecer la obligatoriedad de la planificación democrática en el diseño institucional subnacional, ya que no existe evidencia empírica a escala internacional que demuestre el éxito de este procedimiento; de hecho se han evidenciado casos donde, más bien, los alcaldes tienden a distorsionar el espíritu de la ley, como ha sucedido por ejemplo en algunos países de América Latina (Shack, 2005, Goldfrank, 2006). Parece ser que dada nuestra heterogeneidad territorial, y los diferentes ritmos de consolidación de nuestras democracias, el camino de las leyes igualitarias no es el más adecuado; más bien, la idea sería establecer premios e incentivos heterogéneos, graduales y selectivos, a la participación ciudadana en la planificación local, por ejemplo, por medio de la revitalización de los instrumentos de planificación vinculados con la obtención de recursos fiscales a escala regional o nacional. Es decir, premiar con un puntaje mayor en la calificación técnica y política a aquellos municipios que para el caso chileno, presentan al FNDR un proyecto que está priorizado en su plan de desarrollo y que fue visado o priorizado por el CESCO de la respectiva Municipalidad. Para el caso de otros países de América Latina la idea sería vincular la obtención de recursos fiscales con espacios de participación y planificación, regulares y sustentables en los territorios locales.

6.1 Rol político del municipio

Una reforma municipal para América Latina que se proponga fortalecer, en serio, la democracia a nivel local, requiere asegurar mecanismos que como primer punto se propongan superar la democracia de y por elecciones, es decir, dejar atrás aquella modalidad, entendida como votar cada cuatro años y después no otorgar la posibilidad al ciudadano de decidir sobre determinados asuntos públicos locales. La planificación democrática municipal puede transformarse en una instancia de “decisión” para practicar la democracia en el espacio local, pero ello requiere de mecanismos sólidos y flexibles que ayuden a asegurar sintonía entre las preferencias de los ciudadanos y las decisiones municipales, además de revertir el vicio actual donde la oferta pública regional determina la demanda municipal y tratar de revertirla hacia una lógica política, donde la demanda municipal ciudadana encuentre respuesta en la oferta pública regional o nacional.

Este proceso de reforma municipal debe reconocer al municipio, no sólo como una institución pública y administrativa que se puede mejorar con el gerenciamiento de los procesos, sino que también los procesos de modernización y descentralización deben reconocer al municipio como una institución política, que requiere también de procesos de gobernanza e interacción de actores en el espacio local. De otro modo, las propuestas democráticas del centro seguirán

quedando expuestas al voluntarismo político de unos pocos actores locales que se apoderan del espacio público.

El pragmatismo político demostrado por los alcaldes –aspecto claramente ignorado y no abordado por los procesos de reformas en Chile– es el factor determinante para pensar en vincular la planificación democrática con la decisión de recursos fiscales. Si un proceso de modernización y reforma municipal no reconoce esta variable como un elemento fundamental, puede no encontrar eco local al fortalecimiento democrático de los territorios. En este proceso, el municipio está llamado a cumplir un rol político y no sólo administrativo. Esto implica que la participación ciudadana se encuentra presente como política en la modernización municipal, y no como una estrategia instrumental que se utiliza para legitimar decisiones y proyectos, previamente determinados.

Este cambio sustantivo en las reformas implica incorporar como debate el factor de los incentivos selectivos²² en la planificación democrática municipal, cuestión que, previamente, requiere que el Estado y sus actores entiendan la gestión municipal, no tan sólo como una cuestión que necesita mirar hacia al interior del aparato administrativo en términos de gerenciar y hacer más eficiente la gestión, sino que también implica mirar hacia fuera de él, es decir, hacia el entorno territorial y los actores que lo componen, y los diferencian de otras realidades y niveles de gobierno.

Este aspecto conlleva reconocer que el municipio debe cumplir una función de naturaleza política y deliberativa y no simplemente administradora en la gestión local, es decir, bajo esta perspectiva los criterios técnicos no se transforman en el único eje sustantivo de la gestión local ni en un fin en sí mismo, sino que en los medios más idóneos para otorgarle viabilidad o legitimidad técnica a las prioridades definidas de manera democrática, en diálogo permanente con la comunidad.

Cuando la dimensión democrática de la gestión municipal, es decir la planificación democrática, es capturada por relaciones clientelares, la participación ciudadana se transforma en un medio instrumental para legitimar “técnica y/o políticamente” las necesidades y proyectos más viables –en términos político-electorales– para un actor local determinado. El medio que se utiliza para legitimar este estilo de gestión local es fundamentalmente la consulta ciudadana o, en algunos casos, la opinión ciudadana sin necesidad de que ésta sea vinculante con la gestión. Cuando predomina este estilo se va en directo desmedro del fortalecimiento de la ciudadanía y la democracia en una sociedad cada vez más diversa y compleja en términos de definición de sus preferencias. El desafío es cómo hacemos para que la participación ciudadana en la

²² Hasta aquí, el debate sobre el rol político del municipio se encuentra presente entre los actores políticos y académicos, lo que no está presente en la agenda de discusión es la política de los incentivos selectivos o diferenciados para operacionalizar este rol político que deberían cumplir los municipios en el marco de la reforma y modernización del Estado en América Latina.

planificación local se exprese y manifieste como un medio para legitimar y fortalecer, no tan sólo la política pública, sino que también el sistema democrático en general.

7. Conclusión

El regreso a la democracia en Chile planteó una serie de reformas al diseño institucional descentralizado, fundamentalmente a las leyes de municipalidades y de gobiernos regionales, tendientes a mejorar la prestación de servicios públicos y fortalecer la democracia. Paralelo a ese esfuerzo, se impulsó una modernización municipal (PROFIM) inspirada en un modelo gerencialista con un claro énfasis en el fortalecimiento de las capacidades de gestión y de la planificación democrática. Ambos procesos perseguían la consolidación y el fortalecimiento de la naciente democracia en Chile. No obstante en la práctica, las propuestas emanadas del centro político no han encontrado eco local, fundamentalmente, debido a la escasa vinculación legal que se hace de la planificación local con los recursos fiscales y a la indiferencia con la que mira el centro político al municipio como una institución política.

Es así como la esperada planificación democrática ha terminado por consolidar un estilo de planificación normativo, cerrado y altamente elitista, promoviendo círculos de poder y de gestión concentrados en relaciones altamente clientelistas a escala local y regional. Por otra parte, se ha consolidado una democracia representativa "por elecciones", donde no se permiten los espacios institucionales que promueven la apertura para incorporar a los ciudadanos a otro tipo de relación democrática. Con este diseño institucional, la desafección ciudadana por la cosa pública cada día se hace más latente, restándole autonomía y actividad a la sociedad civil en la construcción de una gestión pública proactiva y democrática en el nivel municipal.

La incorporación de otros actores territoriales en el proceso de planificación municipal, la deliberación de los asuntos locales, en definitiva, el fortalecimiento democrático con este diseño institucional, está lejos de ser una realidad local. En este contexto, la planificación democrática queda supeditada a la voluntad política de alcaldes y no al diseño institucional descentralizado, cuestión que hace el proceso extremadamente frágil y escasamente ciudadano y territorial. En este sentido, urge una reforma que reconozca al municipio como una institución política y no sólo administrativa, pero que incorpore incentivos diferenciados o selectivos que permitan reconocer en el diseño institucional la racionalidad pragmática que poseen los alcaldes para hacer gestión local. Ello conlleva que, para el caso chileno, la homogeneidad de la descentralización no es el camino más adecuado. La idea sustantiva sería avanzar en diseños que establezcan premios e incentivos graduales y diferenciados a la planificación democrática, pero vinculados con la obtención de recursos fiscales al nivel regional y ministerial.

Referencias Bibliográficas

- Bardhan, Pranab. 2002. Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economics Perspectives* 16 (4): 185-205.
- Blanco, Carlos y Allan Brewer-Carías. 1997. *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina*. New York: PNUD.
- Brugué, Quim. 2004. Modernizar la Administración desde la Izquierda: Burocracia, Nueva Gestión Pública y Administración Deliberativa. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* 29: 27-56.
- Carrillo, Jesús. 2003. *Descentralización y Buen gobierno en Colombia. Visión Institucional de los Gobiernos Locales en Colombia*. Tesis (Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Delamaza, Gonzalo et al. 2004. *Innovación y Ciudadanía en la Gestión Territorial: el Rol de los Municipios*. Santiago: Programa de Innovación y Ciudadanía.
- Finot, Iván. 2001. Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica. *Serie Gestión Pública* 12. Santiago: ILPES/CEPAL.
- García-Guadilla, María. 2002. Democracy, Decentralization and Clientelism: New Relationships and Old Practices. *Latin American Perspectives* 29 (5): 90-109.
- Gobierno Regional de Los Lagos. 2006. *Cuenta Pública 2006*. Puerto Montt: Gobierno Regional de Los Lagos.
- Goldfrank, Benjamin. 2006. Los Procesos de "Presupuesto Participativo" en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio. *Revista de Ciencia Política* 26 (2): 3-28.
- Guadarrama Sánchez, Gloria. 2003. Gerencia Pública y Política Social en Latinoamérica. *Economía, Sociedad y Territorio*, IV (13): 127-162.
- Márquez, Francisca et al. 2001. *Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Marco Conceptual*. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile.
- Mardones, Rodrigo. 2006. Descentralización y Transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*: 26 (1): 3-24.
- Montero, Alfred y David Samuels. 2004. The Political Determinants of Decentralization in Latin America. Causes and Consequences. En *Decentralization and Democracy in Latin America*, editado por Montero, Alfred y David Samuels, 3-32. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Montecinos, Egon. 2007. Limitaciones del Diseño Institucional para una Gestión Municipal Participativa. El Caso Chileno. *Economía, Sociedad y Territorio* V (23): 725-743.
- Nickson, Andrew. 2003. Descentralización Política. Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Logros y Desafíos de la Descentralización en América Latina*, organizado por el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM, 4 y 5 de septiembre, La Paz.

O' Neill, Kathleen. 2003. Decentralization as an Electoral Strategy. *Comparative Political Studies* 36 (9): 1068-1091.

Prats, Joan. 1998. Administración Pública y Desarrollo en América Latina. Un Enfoque Neoinstitucionalista. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* 11: 8-48.

Ramírez, Álvaro. 2001. Modernización de la Gestión Pública. El Caso Chileno (1994-2000). *Estudio de Caso* 58. Santiago: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Rojas, Fernando. 2000. The Political Context of Decentralization in Latin American: Accounting for the Particular Demands of Decentralization in the Region. En *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999. Decentralization and Accountability of the Public Sector*, editado por Javed-Burkim Shahid et. al., 9-31. Washington: World Bank.

Shack, Nelson. 2005. La Programación Participativa del Presupuesto Participativo en el Perú: Primeras Lecciones de un Proceso de Concertación. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* 32: 139-158.

SUBDERE -- Subsecretaría de Desarrollo Regional. 1994. *El Proceso de Descentralización en Chile 1990-1993*. Santiago: SUBDERE.

-----1999. *PROFIM I y II Construyendo Juntos el Nuevo Municipio*. Santiago: SUBDERE.

-----2002. *Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto Refundido, Actualizado y Sistematizado*. Santiago: SUBDERE.

-----2004. *Participación Ciudadana en la Gestión de Gobiernos Regionales y Municipios: Diagnóstico y Situación Actual*. Santiago: SUBDERE.

Tomassini, Luciano y Marianela Armijo (Ed.). 2002. *Reforma y Modernización del Estado: Experiencias y Desafíos*. Santiago: LOM.

Whitford, Andrew. 2002. Decentralization and Political Control of the Bureaucracy. *Journal of Theoretical Politics* 14 (2): 167-193.

Willis, Eliza, Christopher Garman y Stephan Haggard. 1999. The Politics of Decentralization in Latin America. *Latin American Research Review* 34 (1): 7-50.

-----2001. Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases. *Journal Word Politics* 53 (2): 205.236.

Egon Montecinos es Profesor del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad de Los Lagos. Es Doctor en Investigación en Ciencias Sociales, con especialización en Ciencia Política, por FLACSO-México. Ha publicado ampliamente sobre descentralización, gestión local y participación en destacadas latinoamericanas como *EURE*, *Gestión y Política Pública*, *Revista de Ciencia Política* y *Revista Venezolana de Gerencia*.