

**Descentralización y desempeño municipal en Chile:
Factores explicativos de la participación ciudadana
en la fiscalización de la gestión municipal**

**“Tesis presentada para obtener el título de
Doctor en Investigación en Ciencias Sociales
con especialización en Ciencia Política
de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica de México”**

**por
Egon Montecinos**

Director de Tesis: Dr. David Arellano Gault

Coordinador de Seminario: Dr. Diego Reynoso

Mayo, 2006



**Tesis financiada por la beca Presidente de la República del Gobierno de Chile y
por la Universidad de Los Lagos**

**70023
70023**

Dedicatoria

A mi amor Pamela y a mi vida Bárbara

Resumen

En América Latina, y en Chile en particular, la descentralización en los niveles municipales ha perseguido 2 objetivos fundamentales: eficiencia en la prestación de servicios públicos y fortalecimiento democrático a través de una gestión municipal participativa. En Chile, la evidencia indica que el desempeño municipal ha tendido a mejorar en la eficiencia/eficacia de la prestación de servicios públicos municipales, pero no en el fortalecimiento democrático - entendido este como participación ciudadana en la fiscalización de la gestión municipal- especialmente en el principal instrumento de planificación municipal: Plan de Desarrollo Comunal. No obstante, a partir del año 2002 han comenzado a aparecer iniciativas de participación ciudadana en la gestión municipal - presupuestos participativos- que hacen presumir que en algunos municipios chilenos se están abriendo los espacios de participación en el nivel de la fiscalización de la gestión municipal. De ahí se desprenden las preguntas orientadoras de esta investigación, ¿existen diferencias sustantivas entre la participación ciudadana que se produce en los emergentes presupuestos participativos con la que se produce en el tradicional instrumento de planificación local -pladeco- del programa de modernización PROFIM impulsado por el Estado? ¿cuáles son los factores que explican la participación ciudadana en la fiscalización de la gestión municipal chilena? ¿los factores que explican la participación ciudadana en la fiscalización de la gestión municipal se relacionan con el modelo de gobernanza de proximidad?

La hipótesis que se sostiene en esta investigación es que los incentivos que produce el diseño institucional subnacional de la era democrática (pos 90), el carácter administrativo que ha tenido históricamente la descentralización, y el estilo de gestión local impulsada por la modernización municipal a partir de 1994, promueven un rol más administrativo del municipio, lo cual contribuye a que en el Pladeco del programa de modernización municipal exista una participación ciudadana en la gestión municipal concentrada en el diagnóstico comunal y a través de la consulta al ciudadano, no obstante, en la medida que la gestión

municipal cumple un rol político –inspirado en la idea teórica de la “gobernanza de proximidad”- la participación ciudadana en los presupuestos participativos se concentrará en el control y la fiscalización de la gestión municipal.

De esta manera, los factores explicativos del problema y de la pregunta de investigación son tres: a) Diseño institucional subnacional pos 90; b) El Histórico Rol administrativo de la descentralización desde 1810 hasta la fecha, y; c) El rol del Municipio en la modernización municipal, el cual ha sido de administrador. Por su parte, el mecanismo explicativo que permite superar el rol administrativo del municipio y por ende la participación ciudadana concentrada en la información y consulta, es el rol político que cumple el municipio en la gestión local, el cual permitirá avanzar hacia la fiscalización ciudadana de la gestión municipal.

Para las primeras dos variables explicativas se utilizaron técnicas documentales de revisión bibliográfica en documentos y literatura especializada. Para la tercera variable se realizó un análisis comparado subnacional en 2 instrumentos de planificación local: los planes de desarrollo comunal del programa de modernización municipal y los presupuestos participativos, en ellos se comparó 2 variables: Participación Ciudadana en la Gestión Municipal y Rol Político del Municipio. Se seleccionaron 10 casos de municipios, 5 de presupuestos participativos y 5 de pladeco/profim. Para el estudio comparado se utilizó la técnica de análisis documental y entrevista a informantes clave de municipio y organismos del Estado.

Los principales resultados de esta investigación fueron que antes de 1925 las demandas por descentralizar al país tenían un carácter endógeno, político y sustentado en movimientos regionalistas o federalistas de índole violento. Por su parte, a partir del frustrado intento parlamentarista del periodo 1890-1925 se inicia un proceso en el cual los intentos descentralizadores han tenido un carácter más administrativo que político y con un claro objetivo de fortalecer el desarrollo económico del país, a través de la regionalización y la creación de organismos e

instituciones que contribuyan a este objetivo. Por su parte, el diseño institucional de la gestión descentralizada expresado en las leyes 18.695 (ley de municipalidades) y 19.175 (ley de gobiernos regionales) establece una relación de dependencia institucional entre el municipio y los demás niveles de gobierno que producen incentivos para promover una participación ciudadana instrumental en el nivel municipal, es decir, concentrada únicamente en la consulta ciudadana y no se generan espacios para la decisión, deliberación y control ciudadano. Finalmente, en el estudio comparado de la participación ciudadana se demuestra que en el plan de desarrollo comunal se generó una participación ciudadana que se concentró en la consulta ciudadana y en el diagnóstico comunal, y en los presupuestos participativos se concentró desde la consulta hasta la fiscalización ciudadana de la gestión. La variable que explica esta diferencia es el rol político que cumplió el municipio en el presupuesto participativo, caracterizado por: el origen endógeno de la iniciativa, el rol mediador del municipio, la articulación de funcionarios municipales y la articulación de actores locales, todos ellos factores que se relacionan con el modelo de gobernanza de proximidad. Otro de los factores, que para el caso chileno, explicó la participación ciudadana en la fiscalización de la gestión son las características territoriales y organizacionales de los municipios.

Finalmente, se puede concluir que para el caso chileno, a pesar de las limitaciones institucionales e históricas que tiene el diseño institucional, y que condiciona en gran medida la gestión municipal, la participación ciudadana en la fiscalización de la gestión municipal está determinada por la adopción de una función política, endógena, articuladora y deliberativa de la municipalidad mediante la utilización de un instrumento de gestión con un claro sello ciudadano- pero también por las características de proximidad que mediatizan las relaciones sociales entre los participantes. Fenómeno que se expresa con mayor intensidad en municipios de pequeña escala, donde la gente en su mayoría se conoce y establece relaciones que pueden determinar el éxito o el fracaso de una iniciativa de gestión local inclusiva.

Índice.

Resumen.....	3
Agradecimientos.....	10
Glosario.....	13
Introducción. La Descentralización y el desempeño eficiente y democrático de la gestión municipal...	14

PRIMERA PARTE

Estado de la Cuestión y Problema, Pregunta, Respuesta

CAPÍTULO 1. Los enfoques teóricos y los contrastes empíricos de la descentralización en América Latina

• Resumen.....	21
• Introducción.....	22
1. El enfoque económico de la descentralización: federalismo Fiscal y regionalismo.....	23
1.1. El federalismo fiscal y la descentralización.....	23
1.2. El regionalismo y la descentralización.....	26
2. El enfoque sociológico de la descentralización.....	28
3. El enfoque de la nueva gestión pública y la descentralización.....	33
4. El enfoque politológico de la descentralización.....	35
5. Los organismos multilaterales y la descentralización.....	38
6. Algunos elementos para configurar una agenda futura de investigación.....	42
6.1. Re-visar las causas de la descentralización.....	42
6.2. La necesidad de estudios comparados y multidisciplinarios.....	43

CAPITULO 2. ¿Cómo Medir el desempeño Municipal en Chile? Hacia una precisión del problema de investigación

• Resumen.....	46
• Introducción.....	44
1. Hacia una precisión del concepto de Innovación Municipal: del Benchmarking a la Innovación Municipal.....	47
1.1. El Benchmarking en el sector público.....	48
2. ¿Qué se entiende por Innovación Municipal?.....	50
3. ¿Qué se entiende por Innovación Municipal en Chile?.....	52
3.1. La Innovación Municipal para el programa de Buenas Prácticas Municipales en la SUBDERE.....	52
3.2. La Innovación Municipal para el Programa de Ciudadanía y Gestión Local.....	53
3.3. La Innovación Municipal en el proyecto de Investigación.....	54
a.- Innovación Municipal de tipo operativa.....	55

b.- Innovación Municipal de tipo Democrática.....	55
4. El desempeño Municipal en Chile.....	56
5. Problema Específico de Investigación.....	57
6. Pregunta específica de Investigación.....	61
7. Hipótesis de Investigación y estrategia Metodológica.....	61
7.1. Hipótesis de Investigación.....	61
7.2. Variables Explicativas, dimensiones e indicadores.....	63
a.- Variable Histórica.....	64
b.- Variable Institucional.....	65
c - Variable "Rol Político del Municipio".....	68

SEGUNDA PARTE

Discusión teórica

CAPITULO 3. De la "reinención del gobierno" a la "gobernanza de proximidad": aportes teóricos para entender la gestión municipal participativa

• Introducción.....	76
1. La Nueva Gestión Pública y sus fundamentos teóricos.....	77
1.1. Bases teóricas de la Nueva Gestión Pública.....	78
1.2. Aportes Teóricos de la Economía a la Nueva Gestión Pública.....	79
1.3. Fallas de mercado y fallas de Estado: En busca de la esquiua eficiencia....	81
2. Aportes de la Reinención del Gobierno para entender la Innovación Municipal.....	84
2.1. Recapitulación: Los cambios más sustantivos de la administración pública y que dieron lugar a la Nueva Gestión Pública.....	89
3. La Gobernanza: Aspectos distintivos de un concepto difuso.....	94
3.1. ¿Cuál es el rasgo distintivo de la Gobernanza?.....	95
3.2. La Gobernanza Participativa y de Proximidad: Aportes para entender la innovación municipal.....	97
3.3. La Dimensión de Proximidad de la Gobernanza.....	100
3.4. La Dimensión Participativa de la Gobernanza.....	104

TERCERA PARTE

Resultados

CAPITULO 4. El histórico rol administrativo de la descentralización en Chile

• Resumen.....	107
• Introducción.....	108
1. El centralismo en los primeros arreglos constitucionales en Chile.....	109
2. Primer acontecimiento descentralizador. El intento Federalista de Infante de 1826.....	112
2.1. Recuperando el Centralismo perdido. Diego Portales y la construcción de un gobierno fuerte y centralizado en 1833.....	115
3. Segundo Intento Descentralizador y segundo intento federalista de Pedro León Gallo en 1851...	116
3.1. De los intentos federalistas a los intentos pariametaristas.....	119

4. La época parlamentaria en Chile 1891-1925. ¿El tercer intento descentralizador?.....	121
4.1. El regreso del Presidencialismo y la despedida del federalismo y el parlamentarismo como alternativas al centralismo Chileno.....	123
5. El cuarto intento descentralizador: 1925 y la era de la descentralización administrativa y la primera regionalización.....	124
6. El quinto intento descentralizador. Pinochet y la segunda regionalización.....	127
7. El intento descentralizador de la concertación de partidos por la democracia 1990-2000.....	130
8. Algunas ideas finales.....	132

CAPITULO 5. Limitaciones del diseño institucional subnacional para una gestión municipal participativa: Incentivos para gerenciar hacia arriba y no para deliberar desde abajo. Análisis fiscal y político de las leyes 18.695 y 19.175.

• Resumen.....	134
• Introducción.....	134
1. Breve diagnóstico sobre la participación ciudadana en la gestión municipal chilena.....	136
2. Antecedentes teóricos del nuevo institucionalismo político para el análisis de la participación ciudadana en la gestión municipal.....	139
3. La participación ciudadana en la gestión municipal: diseños institucionales e incentivos. Análisis fiscal y político de las leyes 18.695 y 19.175.....	142
4. Conclusiones.....	149

CAPITULO 6. El programa PROFIM y los Límites de la Modernización Municipal para profundizar la democracia en Chile

• Resumen.....	151
• Introducción.....	151
1. El contexto de la modernización de la gestión pública en Chile.....	153

CAPITULO 7. Antecedentes Descriptivos sobre los casos de PLADECO/PROFIM en Chile

• Resumen.....	157
1. Antecedentes demográficos, Financieros y Políticos de los municipios seleccionados.....	157
2. Antecedentes sobre el pladeco de los casos PROFIM.....	160
2.1. Participación ciudadana en el pladeco.....	160
2.2. Origen del Pladeco.....	162
2.3. Institucionalización y/o formalización del pladeco.....	162
2.4. Rol del municipio en el pladeco.....	163
2.5. Actores integrantes en el pladeco.....	164

CAPITULO 8. Antecedentes descriptivos sobre los casos de presupuestos participativos en Chile

• Resumen.....	167
----------------	-----

1. Antecedentes demográficos, Financieros y Políticos de los municipios seleccionados.....	167
2. Antecedentes sobre los casos de presupuestos participativos.....	172
2.1. Participación ciudadana en el presupuesto participativo.....	172
2.2. Origen del Presupuesto Participativo.....	177
2.3. Institucionalización y/o formalización del presupuesto participativo.....	181
2.4. Rol del municipio en el presupuesto participativo.....	193
2.5. Actores integrantes del presupuesto participativo.....	194
CAPITULO 9. Análisis comparado subnacional sobre la participación ciudadana en la gestión municipal chilena ¿Qué explica la participación ciudadana en la fiscalización de la gestión municipal?	
• Resumen.....	201
• Introducción.....	201
1. La gobernanza de proximidad y los presupuestos participativos.....	204
2. Caracterización de la participación ciudadana en el pladeco y en los presupuestos participativos:	
De la información y la consulta al control y la deliberación.....	208
3. ¿Qué factores explican la participación ciudadana en el pladeco profim y en los presupuestos participativos?.....	214
a.- Origen Endógeno de la Iniciativa.....	215
b.- Formalización del Instrumento de Planificación: Del aislamiento del pladeco a la transversabilidad del presupuesto participativo.....	219
c.- La articulación de actores en el presupuesto participativo: de la labor directiva a la labor mediadora del municipio.....	224
d.- Variable demográfica ¿hace sentido la ruralidad en la participación ciudadana en la fiscalización ciudadana de la gestión municipal?.....	229
e.- Variable Organizacional: la gestión de la confianza.....	231
f.- Variable Político Ideológica.....	234

CUARTA PARTE

Conclusiones

CAIPTULO 10 ¿Legitimidad técnica o legitimidad democrática en la gestión municipal?.....	236
---	------------

Bibliografía.....	244
--------------------------	------------

Anexos

Anexo 1. Cronograma del Presupuesto Participativo en Illapel.....	269
Anexo 2. Reglamento del Presupuesto Participativo de Buín.....	270
Anexo 3. Reglamento del Presupuesto Participativo de San Joaquín.....	274