

3

IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS LOCALES EN CHILE: EL CASO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO¹

IMPLEMENTATION OF CITIZEN PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNMENTS IN CHILE: THE CASE OF SANTIAGO

Sebastián Carrasco Soto²

Recibido: 12/12/2018

Aceptado: 26/02/2019

RESUMEN

En Chile, la participación ciudadana paulatinamente ha ido adquiriendo mayor importancia como mecanismo legítimo para incidir en los asuntos públicos. Sin embargo, a nivel local la instauración de la participación ciudadana institucional se ha desarrollado de manera desigual en el territorio. Ante esto, nos preguntamos ¿cuáles son los factores que explican la adopción de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales? Por medio del estudio de caso de la municipalidad de Santiago, se desarrolla una investigación que analiza la implementación de instituciones participativas en el nivel local. El estudio concluye que el liderazgo político del alcalde se articula a través de encadenamientos causales complejos con otros factores locales -como los recursos humanos y financieros del municipio- derivando en la implementación efectiva de mecanismos de participación.

1. Este artículo fue financiado por el Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social (COES) (CONICYT/FONDAP/15130009) y por CONICYT (CONICYT/FONDECYT/11150120). Una versión preliminar de esta investigación fue presentada en el XIII Congreso Chileno de Ciencia Política (Santiago, Octubre de 2018). El autor agradece los comentarios realizados por Egon Montecinos.

2. Universidad Mayor. Santiago, Chile. Contacto: sebastian.carrascos@mayor.cl

PALABRAS CLAVE:

Participación Ciudadana, Participación Local, Liderazgo Político, Gobiernos Locales, Municipio de Santiago.

ABSTRACT:

In Chile, citizen participation has gradually acquired greater importance as a legitimate mechanism to influence public affairs. However, at the local level the establishment of institutional citizen participation has developed unevenly in the territory. In this context, we ask what are the factors that explain the adoption of citizen participation mechanisms in local governments? Through the case study of Santiago city, the implementation of participatory institutions at the local level is analyzed. The study concludes that the political leadership of the Mayor is articulated through complex causal linkages with other local factors -such as the municipality's financial and human resources- leading to the effective implementation of participatory mechanisms.

KEYWORDS:

Citizen Participation, Local Participation, Political Leadership, Local Governments, City of Santiago.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la participación ciudadana ha ganado terreno en el ámbito público, posicionándose como una forma legítima de incidir en las decisiones de política pública en los países democráticos (Pogrebinschi, 2012). En Chile, históricamente los asuntos públicos han tenido como protagonistas indiscutidos a los actores estatales y a los partidos políticos (Garretón, 1983). A su vez, sistemáticamente se ha excluido a la sociedad civil de estos asuntos (Varas, 2006). Sin embargo, desde la vuelta a la democracia los actores políticos han desarrollado un discurso pro participación (Delamaza, 2005), pero que no ha tenido un correlato con prácticas que permitan la incorporación efectiva de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones (Delamaza, 2011). En el ámbito municipal la realidad ha sido un tanto distinta, ya que desde la década de 1990 se comienzan a desarrollar algunas iniciativas de participación ciudadana, principalmente a través de la incorporación de modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Estos instrumentos correspondían a los consejos económicos y social comunal, compuestos por representantes de la sociedad civil que actuaban

como organismo asesor del municipio; las audiencias públicas, donde los ciudadanos podían presentar inquietudes al alcalde; las oficinas de información; y, finalmente, los plebiscitos comunales (Allende, Osorio y Pressacco, 2011). Sin embargo, en general estos han tenido bajos niveles de aplicación y ha primado el desconocimiento sobre los mismos (Allende, Osorio y Pressacco, 2011). Igualmente, los municipios han ido incorporando otros instrumentos más allá de lo establecido en la norma, siendo el más destacado el caso del presupuesto participativo, el cual se comienza a desarrollar desde comienzos de los años 2000, aunque para casos específicos, en ámbitos limitados, y con baja incidencia en la formulación de políticas (Montecinos, 2006, 2011; Delamaza y Ochsenuis, 2010). De esta manera, la política de participación consistió mayormente en mecanismos no institucionalizados de acción pública, donde los que han logrado ser formalizados han sido escasos (Delamaza, 2011).

Con la promulgación de la “Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública N°20.500” en 2011 se produce un punto de inflexión en la política de participación ciudadana para los municipios, ya que se configura un contexto institucional distinto, que obliga a las instituciones públicas a implementar nuevos mecanismos participativos. Las disposiciones establecidas en esta ley son variadas, y van desde el fortalecimiento de las juntas de vecinos y otras formas de asociatividad ciudadana, hasta normas relativas a la obligatoriedad de incluir a la ciudadanía en la gestión pública, mediante distintos mecanismos de participación. En este último punto se destacan una serie de disposiciones legales que los municipios deben cumplir en relación con la participación de la ciudadanía en el nivel local: la entrega permanente de información, consultas ciudadanas, cuentas públicas participativas y la constitución de los consejos de la sociedad civil (COSOC). Más allá del mínimo legal exigido por la legislación, los gobiernos locales cuentan con total libertad para diseñar e implementar otras instituciones participativas para vincularse con la sociedad civil. Ante esta discrecionalidad, lo que se observa es una gran variación en los mecanismos que son utilizados entre uno y otro municipio.

Más allá de esta ley, las diferentes dinámicas de participación que se desarrollan al interior de los municipios se encuentran permeadas de manera más general por un contexto de crisis de representación del sistema político (Valenzuela, 2017). A su vez, las recientes y crecientes movilizaciones sociales experimentadas en Chile muestran que los mecanismos político-institucionales no son capaces de atender las demandas e intereses de la ciudadanía (De la Fuente, 2014). Ante esto, la participación ciudadana recobra un mayor sentido y relevancia para la sociedad civil actual. La convergencia

de ambos elementos -un nuevo marco institucional y un nuevo contexto político- generan una ventana de oportunidad para la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, pero también para observar el fenómeno de la participación ciudadana institucional. Así entonces, esto justifica un estudio acabado de estas dinámicas.

A pesar de todos los elementos mencionados anteriormente, el funcionamiento y desarrollo que ha tenido la política de participación en el país no se corresponde con el interés académico dado a la temática, cuya producción en los últimos años ha sido más bien escasa³. Se advierte que no existen estudios sistemáticos sobre la participación a nivel local luego de la adopción de la ley 20.500, exceptuando algunas excepciones⁴. Igualmente, la mayoría de las investigaciones existentes sobre el tema son más bien centradas en los estudios de caso y se ocupan de sus consecuencias, pero no así de sus causas. A ello se suma que la literatura reconoce la existencia de un vacío de conocimiento respecto a los factores que explican el origen de la instauración de mecanismos de participación (Welp y Schneider, 2011b).

Por esto, esta investigación busca responder la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los factores que explican la adopción de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile? Para responder a esta pregunta se plantean tres hipótesis de investigación: una hipótesis política, una social y una institucional, las cuales se encuentran sustentadas teóricamente en el siguiente apartado. La hipótesis política plantea que el alcalde, a través de diversos factores políticos, como su ideología, su partido político y sus expectativas políticas, va a influir en el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana. La hipótesis social refiere al rol de la sociedad civil en la instauración de mecanismos de participación. En tal sentido, se establece que los conflictos sociales y las demandas por participación hacia los municipios van a explicar la instauración de mecanismos de participación. Por último, la hipótesis institucional plantea que las capacidades estatales de una comuna son fundamentales para explicar la existencia de mecanismos de participación. En comunas que no cuenten con el personal profesional, ni los recursos económicos, no serán capaces

3. Los estudios más relevantes que analizan las causas de la implementación de mecanismos participativos han sido los estudios de Montecinos (2006) y Allende, Osorio y Pressacco (2011), cuyo trabajo empírico se genera con anterioridad a la promulgación de la ley sobre participación ciudadana

4. Destaca acá el estudio de Marín y Mlynarz (2014). En este texto, los autores realizan un balance de la implementación de la ley de participación ciudadana en el nivel municipal, pero presentan 2 importantes problemas empíricos. Por una parte, solo logran obtener los datos de 147 municipios, lo que representa el 42% del total de gobiernos locales en Chile. Del total de estos, solo cuentan con la información completa de un 35%. Por otro lado, la información es actualizada a marzo de 2012, es decir, a tan solo un año de que comenzara a operar la ley 20.500 sobre participación ciudadana.

de implementar una política de participación en el nivel local.

Para testear las hipótesis se combinan técnicas cuantitativas y cualitativas para la comprensión de un fenómeno complejo (Ivankova, Creswell y Stick, 2006). En primer lugar, se analiza de forma global la implementación de instituciones participativas mediante el uso de técnicas cuantitativas. Específicamente, se construye una base de datos con información entregada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, sobre el universo de los municipios en Chile, de la cual se derivan análisis descriptivos que contextualizan el estudio de caso. Luego, se estudia en profundidad el caso de la municipalidad de Santiago a través de la metodología del *process-tracing* (Bril-Mascarenhas, Mailliet y Mayaux, 2017), la cual contempla la realización de entrevistas, revisión de prensa, análisis de documentos gubernamentales y otros textos legales. La participación ciudadana institucional en el nivel local es distinta del nivel nacional, pero también entre los distintos municipios. En tal sentido, un estudio subnacional con las características acá planteadas busca comprender el fenómeno de la participación en diferentes niveles de análisis, a la vez que avanza en explicar la heterogeneidad territorial existente dentro de un mismo país (Eaton, 2017).

Luego de esta sección introductoria, el artículo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar, se presentan los fundamentos teóricos que entregan un sustrato teórico a las variables e hipótesis de investigación definidas. En segundo lugar, se desarrolla un balance general de la participación ciudadana a nivel local, lo que permite realizar una selección del caso bajo estudio. Luego, se analiza la instauración de mecanismos de participación ciudadana en el caso de la comuna de Santiago. Para finalizar, se entregan ciertas conclusiones.

2. ¿QUÉ EXPLICA LA IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS PARTICIPATIVOS? APROXIMACIONES DESDE LA TEORÍA

Durante las últimas décadas, los regímenes democráticos se han visto enfrentados a una creciente desafección política por parte de la ciudadanía, que se puede expresar a través de la disminución de la confianza en las instituciones políticas (Schmitter, 2010), pero también en el paulatino declive de los miembros de los partidos políticos (Putnam, 2000) y de la participación electoral (Dalton, 2004). Complementariamente, desde la ciencia política se ha señalado que uno de los principales desafíos a los que se ven enfrentadas las democracias contemporáneas corresponde a la incapacidad de hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva (Przeworski, 2010). No obstante, las respuestas a las crisis democráticas se

encuentran dentro de su propia institucionalidad (Habermas, 1999), por lo que los mecanismos de participación pueden jugar un rol fundamental en la reconfiguración del sistema democrático. En este caso, en el sistema chileno.

En este contexto de descontento democrático, la participación ciudadana dentro del proceso de formulación de políticas se ha convertido en una cuestión esperada y necesaria (Bishop y Davis, 2002). No obstante, la función que desempeñan los distintos actores en estos procesos está definido por una serie de factores, como reglas formales e informales, intereses propios, preferencias y capacidad, además del comportamiento esperado de los mismos, y las características que tienen los escenarios donde interactúan, entre otras cosas (Stein y Tommasi, 2006). Junto con lo anterior, la participación ciudadana presenta un componente profundamente político, por cuanto los actores públicos la visualizan como solución a algunos de los desafíos que actualmente enfrentan las democracias (Fung, 2015).

Sin embargo, existe poco conocimiento sobre diseño y cambio institucional en tópicos relativos a las políticas de participación ciudadana y adopción de mecanismos de democracia directa (Scarrow, 2001). Así, el enfoque de esta investigación busca contribuir al desarrollo teórico de esta temática, centrándose en los factores que llevan a diseñar e implementar una determinada política de participación. Para ello, el presente apartado da cuenta de los fundamentos teóricos que sustentan las hipótesis de investigación previamente presentadas. Es decir, se analizan los factores políticos, el rol de la ciudadanía -a través de demandas y movimientos sociales- y los factores institucionales, en relación con la instauración de mecanismos de participación, los cuales posteriormente serán sometidos a examen en el estudio de caso de la municipalidad de Santiago.

1.1. HIPÓTESIS POLÍTICA: EL ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS OBJETIVOS POLÍTICOS DE LOS TOMADORES DE DECISIÓN

La primera hipótesis planteada es de tipo política, referida al papel que juega la ideología política del alcalde, así como las estrategias políticas que utiliza en la instauración de mecanismos participativos. La escasa literatura existente sobre la implementación de mecanismos de participación ha reconocido la relevancia del contexto político para el establecimiento de mecanismos de participación en los municipios (Welp y Schneider, 2011b). De ahí que esta hipótesis se fundamenta en dos perspectivas estrechamente relacionadas. La primera es que en el nivel local los alcaldes incumbentes,

movilizados por la maquinaria partidista, toman decisiones y movilizan recursos hacia los constituciones para obtener réditos electorales y no electorales por parte de los ciudadanos (Luna y Mardones, 2015).

Históricamente, se ha establecido que el sistema político chileno es partido-céntrico donde el nivel político nacional con el local se articulaba, para así ambos obtener beneficios de forma mutua (Luna y Mardones, 2017). Hoy en día, la movilización del electorado con fines electorales no es el único tipo de vinculación instrumental que se genera en el nivel local. En cuanto a la participación ciudadana, la adopción de mecanismos en la materia también puede obedecer a estas mismas lógicas de relación política. Es decir, en un clima de desconfianza hacia los partidos, la implementación de mecanismos de participación puede obedecer a una estrategia política, que permita una valoración positiva de los incumbentes, lo cual se puede ver reflejado en la votación obtenida los procesos electorales municipales, perpetuando así su poder (Luna y Mardones, 2015). En el caso específico de la participación ciudadana, la literatura establece que los mecanismos de participación ciudadana pueden ser implementados como un instrumento político para resguardar a los representantes de las decisiones que toman (Falleti y Riofrancos, 2018), por ejemplo, del daño que les puede generar una decisión impopular.

La segunda perspectiva refiere al tipo de dinámicas que se producen entre los representantes electos y los ciudadanos. En el nivel local en Chile, muchas veces impera una relación informal entre los políticos y la ciudadanía, a través de redes clientelares (Barozet, 2003). En ese sentido, los mecanismos de participación no deberían ser implementados en donde existan redes clientelares fuertes, ya que la vinculación entre la ciudadanía y los políticos locales se realizaría mediante un intercambio de favores. En general, los sistemas clientelares son cerrados y tienen un carácter no participativo (Abers, 1998). Por lo tanto, el compromiso democrático que se adquiere para implementar prácticas participativas se encontraría reñido con el clientelismo, práctica que incluso debería frenar las innovaciones democráticas.

En definitiva, dentro de los municipios los alcaldes juegan un rol central, producto de la personalización de los vínculos entre estos actores y su base electoral, junto con la utilización discrecional de diferentes recursos para mantener dicho vínculo (Luna, 2008). De esta forma, la política personalista que se desarrolla en los municipios no genera incentivos para desarrollar una política de participación ciudadana. A pesar de esto, cierta literatura también ha dado cuenta que se puede generar una transición desde sistemas clientelares hacia otros basados en el asociativismo, que pueden

fomentar la participación. La creación de redes de organizaciones cívicas eventualmente pueden transformar tanto las circunstancias políticas como generar cambios en los balances de poder dentro de los gobiernos locales que beneficien y fomenten la participación ciudadana (Abers, 1998). Esta perspectiva lleva a plantear la siguiente hipótesis en este artículo.

1.2. HIPÓTESIS DE INCIDENCIA CIUDADANA: EL ROL DE DISTINTAS FORMAS DE ACCIÓN COLECTIVA SOBRE LA PARTICIPACIÓN

La segunda hipótesis establecida en la investigación es que las demandas y los conflictos sociales, expresados en protestas y movimientos sociales, constituyen uno de los principales factores que explican que los municipios establezcan mecanismos de participación ciudadana, como respuesta a dichas presiones. Ello se sustenta en que las movilizaciones sociales pueden jugar un rol importante en la configuración de la agenda política (Subirats, et al., 2008), y a veces, las formas de acción colectiva no institucionalizadas son capaces de cambiar prácticas políticas en ciertos ámbitos específicos (Khagram, Riker y Sikink, 2002). De hecho, históricamente, las protestas masivas han generado cambios en los regímenes políticos y pueden ser clave en las innovaciones democráticas que las autoridades realizan en materia de participación (Talpin, 2015).

De la misma manera, los movimientos pueden generar otros resultados en el ámbito político no institucional, como lo son la transformación de los valores, las creencias y las actitudes políticas de los participantes del movimiento, lo que repercute en el compromiso de los ciudadanos con sus instituciones políticas; además de influenciar en el sistema político y en la cultura política (Bidé, 2015). Esto último es de especial relevancia en el marco de la implementación de políticas de participación ciudadana, ya que los movimientos sociales que han resurgido en los últimos años en Chile no tienen una demanda directa por políticas de participación, pero si pueden tener un impacto sobre la agenda pública de los alcaldes a nivel local. Asimismo, han logrado penetrar en la cultura política de las comunidades, lo que puede llevar a la adopción de nuevos canales de participación política de las mismas.

Por otro lado, demandas específicas de participación por parte de la sociedad civil también pueden constituir uno de los factores para explicar el desarrollo de mecanismos de participación (Balderacchi, 2017). Desde esta perspectiva, existirían dos factores cruciales para explicar la emergencia de mecanismos de participación democráticos: la presencia de demandas de

participación por parte de la sociedad civil y la vulnerabilidad del gobierno a la movilización de actores de la sociedad civil que formulan demandas por participación (Balderacchi, 2017). Así, formas de acción colectiva no institucionalizadas como las juntas de vecinos de forma organizada u organizaciones de la sociedad civil, serían capaces de desarrollar reportorios directamente ligados a demandas por mayor participación en el nivel local. Las organizaciones sociales comprenderían la existencia de instituciones participativas como espacios de colaboración para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas (Donaghy, 2013), las que van a afectar de forma concreta su vida diaria. La idea de la “amplificación de la voz de los ciudadanos” muchas veces se enarbola como una demanda central por parte de este tipo de organizaciones para con los gobiernos locales (Donaghy, 2013).

1.3 .HIPÓTESIS INSTITUCIONAL: CAPACIDAD ESTATAL PARA LA INSTAURACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Tal como se ha señalado, los partidos políticos, los movimientos sociales y el actuar de la ciudadanía a través de diferentes formas de acción colectiva pueden ser centrales en el diseño institucional de la participación dentro de las dinámicas democráticas. No obstante, otro tipo de factores de tipo institucional también pueden jugar un rol en el establecimiento de mecanismos democráticos de participación. Nos referimos acá a las capacidades institucionales de los municipios.

La literatura establece la dificultad de definir el concepto de capacidad estatal, por ser esencialmente multidimensional (Cingolani, 2013). Para algunos, este puede remitir a algunas categorías como la capacidad militar, la capacidad administrativa y la capacidad política (Hendrix, 2010). Aunque también se pueden incorporar elementos legales, territoriales e incluso de industrialización en el análisis de la capacidad estatal (Cingolani, 2013). Con todo, para efectos de la presente investigación las capacidades referirán especialmente a las habilidades para financiar, coaccionar, enfrentar los intereses privados y hacer efectivas las decisiones administrativas en la implementación de políticas públicas (Geddes, 1996).

De manera específica, esto hace referencia a la existencia de una burocracia profesionalizada, con funcionarios competentes e independientes del poder político (Peters, 2015). Por otro lado, en el ámbito coercitivo también se espera que, en el caso de los gobiernos locales, sean capaces de cumplir con los objetivos propuestos, aun cuando exista resistencia por parte de distintos actores, tanto dentro del mismo Estado (De Rouen et al., 2010) como fuera de él (Skocpol, 1985). Finalmente, en su vertiente fiscal, para el caso

estudiado no se busca comprender la habilidad para recaudar impuestos, sino que la capacidad para proveer ciertos bienes, recaudando ingresos de diversas maneras.

Si bien en general la capacidad estatal no es tomada en cuenta en los análisis sobre participación ciudadana, es una cuestión que ha sido estudiada en la implementación de otros tipos de políticas, como por ejemplo en las políticas sociales (Repetto y Andrenacci, 2006). De la misma forma, la generación de procesos participativos significativos por parte de un municipio requiere importantes inversiones de recursos financieros, así como personal capacitado que sea capaz de implementar adecuadamente los instrumentos participativos. En este sentido, una de las principales críticas que se ha formulado en contra de la ley de participación ciudadana es que no considera recursos para su implementación. Sin duda, esto puede operar como un freno al desarrollo de la participación, por lo que es necesario tenerlo en cuenta.

En línea con lo anterior, también cabe destacar que los gobiernos locales varían considerablemente en su capacidad para gobernar, dentro de un mismo territorio nacional (Wallis y Dollery, 2002). Esta desigualdad es especialmente visible en las municipalidades chilenas, lo que, sumado a la escasez de recursos, hacen de la capacidad estatal una variable relevante para explicar la instauración de una política de participación, que en general es vista como una cuestión secundaria, tanto por los gobiernos como por los ciudadanos (Font, 2004).

2. CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPAL: UN ANÁLISIS GENERAL

El municipio -unidad de análisis básica en esta investigación- ha sido considerado como el principal promotor de la democracia participativa a nivel internacional (Welp y Schneider, 2011b), lo cual genera que el estudio de los mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal represente un aporte a los debates teóricos más recientes sobre la calidad de la democracia y el diseño de instituciones democráticas. En el caso chileno, desde el fin del gobierno autoritario en 1990 los municipios fueron incorporando paulatinamente la participación ciudadana como parte de su gestión, alcanzando niveles de desarrollo más significativos que lo que ocurría en el nivel nacional.

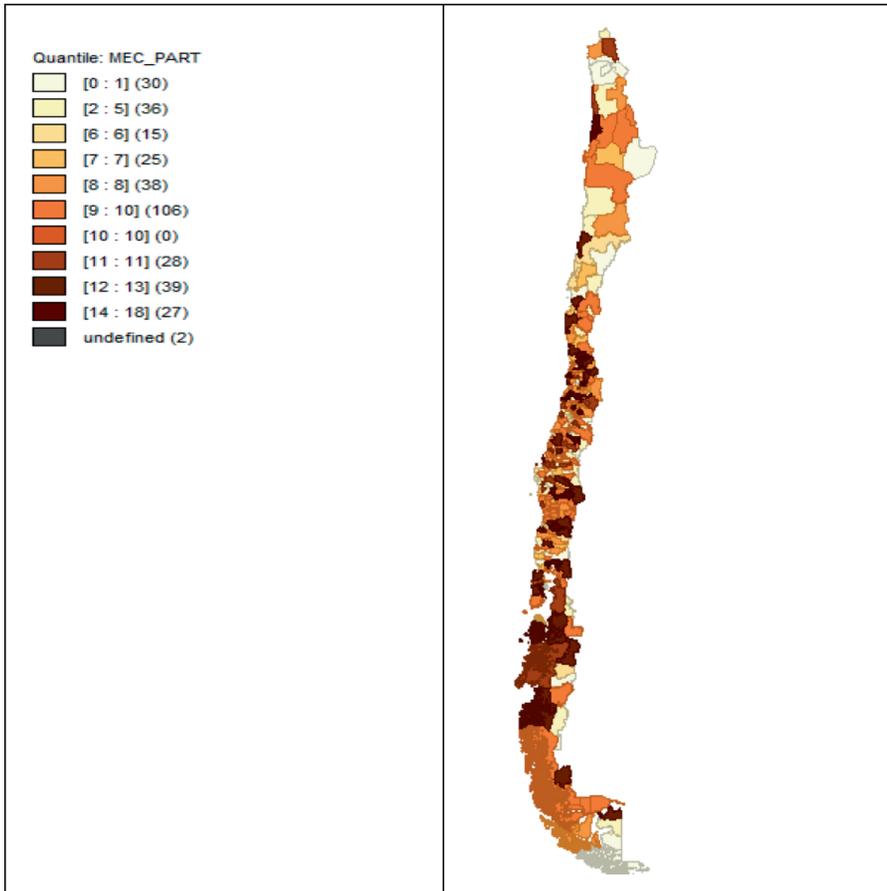
A pesar de los ambiciosos objetivos perseguidos por la participación en los municipios, los instrumentos utilizados han sido más bien escasos y con baja incidencia en la gestión municipal, siendo caracterizados incluso de mediocres (Pressacco, 2014). Asimismo, se puede observar que la participación ha generado tensiones entre instituciones democráticas representativas y participativas. Ello es especialmente visible en conflictos entre los concejales municipales y los consejeros de los consejos de la sociedad civil, que en algunos casos se producen por desinformación y desconocimiento respecto de los límites y atribuciones de este tipo de instancias participativas (Loyola, 2016). Otra problemática recurrente en la discusión sobre participación refiere al tipo de mecanismo que se utiliza. Ciertamente, las diferencias en los tipos de mecanismos son relevantes. En general, los mecanismos de participación ciudadana vinculantes involucran a más ciudadanos que los mecanismos consultivos, a la vez que tienen una mayor incidencia en el policy-making (Michels y De Graaf, 2017). No obstante, la gran mayoría de los mecanismos en el país son consultivos, siendo los mecanismos de democracia directa utilizados en contadas excepciones.

Si bien la información empírica recopilada no permite indagar en estas disyuntivas, sí logra retratar la heterogeneidad de la participación ciudadana existente en el nivel local. Nominalmente, se observa que existen un total de 71 mecanismos de participación distintos, utilizados por los municipios para vincular a la ciudadanía con su gestión. Welp y Schneider (2011a), analizando la participación ciudadana local en distintas ciudades, establecen una tipología de mecanismos participativos -o instituciones participativas como ellas los denominan-, en donde distinguen instituciones de participación ciudadana deliberativa, instituciones de participación ciudadana semi-representativa e instituciones de participación ciudadana directa. Si aplicamos esta tipología al estudio de los mecanismos en Chile, se observa que la mayor parte son de carácter deliberativo (22 casos), en donde cualquier ciudadano puede participar, entregando su opinión de manera consultiva. En el otro extremo, solo 2 mecanismos son mecanismos de participación ciudadana directa. Por cierto, existen otros tipos de mecanismos que son definidos como participativos por los gobiernos locales, pero que no están sustentados teóricamente para denominarlos como tal (31). Tal es el caso de algunos fondos municipales y de instancias de formación ciudadana y difusión. Si bien estos elementos son necesarios para lograr una participación efectiva, no constituyen mecanismos de participación en sí mismos.

Más allá de la discusión entre los mecanismos de participación ciudadana que existen nominalmente y aquellos que pueden tener esta etiqueta desde

un sustrato teórico, ninguno de los municipios en Chile alcanza a tener un número cercano a los 70 mecanismos. De hecho, el máximo número de mecanismos participativos que posee una municipalidad es 18. En promedio, los gobiernos locales cuentan con 8,5 mecanismos, los cuales se distribuyen normalmente acorde a una desviación estándar de 3,85. Igualmente, se vislumbra que la distribución del número de mecanismos es bastante heterogénea a lo largo del territorio nacional, tal como se puede observar en el siguiente mapa.

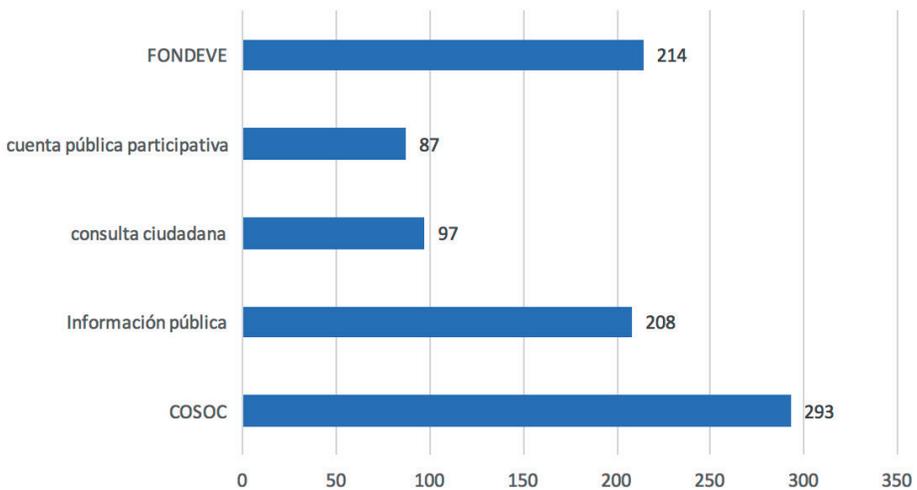
FIGURA 1.
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE SEGÚN COMUNA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Siguiendo la línea de lo anterior, la figura 1 da cuenta del grado de cumplimiento de la ley de participación ciudadana. La ley 20.500 sobre participación ciudadana establece que los municipios deben implementar cuatro mecanismos de participación ciudadana obligatorios: cuentas públicas participativas, consultas ciudadanas, COSOC y entrega de información permanente. Además, la misma ley también promueve la utilización de los fondos de desarrollo vecinal (FONDEVE). En ese sentido, una gran cantidad de municipios ha conformado los Consejos de la Sociedad Civil (293), seguido de cerca por la entrega de información pública (208). Si se considera que en total existen 345 municipios en Chile, estas cifras son bastante elevadas. Por otro lado, a pesar de su obligatoriedad, las cuentas públicas participativas solo han sido implementadas por un cuarto de las municipalidades.

FIGURA 2.
NÚMERO DE MUNICIPIOS QUE HAN ESTABLECIDO LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ESTABLECIDOS EN LA LEY 20.500



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Solamente tomando en cuenta la proliferación de mecanismos de participación, parecería que la clásica caracterización que se hace sobre lo elitista (Olavarría, 2016) y cerrado (Aninat, et al., 2011) del policy-making chileno estaría cambiando, al menos en el nivel local. Sin embargo, hay que ser cautos en estas materias, ya que la sola existencia de mecanismos de participa-

ción no es condición suficiente para superar la exclusión de la “participación popular” de los asuntos políticos, que históricamente se ha instalado en el país (Garcé, 2017). El análisis de información empírica ha dado cuenta de los límites que poseen estos mecanismos de participación. Mediante el análisis de prensa realizado, se visualizan distintas críticas a la participación ciudadana local, las que van desde los contenidos que se abordan hasta la poca incidencia de la opinión de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión.

En general, existe una mayor proliferación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales luego de la implementación de la ley de participación ciudadana, a diferencia de los que tradicionalmente se reconocían en la literatura especializada sobre la materia. Además, se identifica que estos mecanismos son mayormente de carácter consultivos. En este contexto, existen ciertos municipios cuya gestión en la temática de la participación ciudadana es destacada a nivel nacional. Tal es el caso de la comuna de Santiago.

TABLA 1.
ALCALDES DE LAS COMUNAS CON EL MAYOR NÚMERO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

| Comuna | Alcalde | Partido político alcalde | Mecanismos de participación |
|--------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Viña del Mar | Reginato Bozzo Virginia | Unión Demócrata Independiente | 18 |
| Petorca | Valdenegro Rubillo Gustavo | Independiente | 17 |
| Traiguén | Álvarez Valenzuela Luis | Independiente | 17 |
| Santiago | Tohá Morales Carolina | Partido Por La Democracia | 17 |
| San Felipe | Freire Canto Patricio | Independiente | 16 |
| Doñihue | Acuña González Boris | Partido Por La Democracia | 16 |
| San Pedro | Flores Armijo Florentino | Partido Demócrata Cristiano | 17 |
| Puerto Montt | Paredes Rojas Gervoy Amador | Partido Socialista De Chile | 16 |
| Litueche | Acuña Echeverría Rene | Unión Demócrata Independiente | 16 |

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

El municipio de Santiago de Chile es uno de los principales que existen en el país. Esto debido a su importancia política, pero también porque es un polo de desarrollo político-administrativo y financiero. A su vez, representa una de las comunas con mayores ingresos en todo Chile. Desde un punto

de vista político, Santiago es uno de los municipios más ambicionados por los partidos políticos. A su vez, tal como se ha establecido en las estadísticas anteriores, Santiago es una de las comunas con los mayores niveles de participación en el país. Esta situación se desarrolla durante la administración de Carolina Tohá como alcaldesa de Santiago (2012-2016).

En 2012 asume la alcaldía la cientista política Carolina Tohá, política de larga trayectoria en el país. Ha sido diputada de la república, subsecretaria en la administración Lagos y ministra de Estado durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet. Además, pertenece al Partido por la Democracia (PPD), partido político de izquierda que fue creado en dictadura para derrotar el régimen, del cual ella fue su primera presidenta. Todos estos elementos hacen de Santiago un caso atípico que, dadas las particularidades que presenta, lo hace ideal para el estudio de la instauración de mecanismos de participación ciudadana. En ese sentido, es que en el siguiente apartado se realiza un análisis en profundidad de la municipalidad de Santiago para comprender los factores que llevan a la implementación de mecanismos de participación ciudadana, develando los mecanismos causales existentes en estos procesos.

3. MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO: UN CASO ATÍPICO PARA COMPRENDER LAS DINÁMICAS PARTICIPATIVAS EN EL NIVEL LOCAL

El análisis del caso de la municipalidad de Santiago se realiza entre 2012 y 2016 -lo que abarca todo el período de Carolina Tohá al mando de la alcaldía. El estudio de este municipio se realiza a través de la metodología del estudio de caso (Gerring, 2004). Asimismo, se elaboró una narrativa analítica sobre el caso, utilizando un *process tracing*; método cualitativo de investigación que permite establecer relaciones causales entre variables, a través de *“la articulación entre eventos, variables y mecanismos causales”* (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017: 664), con tal de arribar en el desarrollo de inferencias causales. Para realizarlo, se realizaron entrevistas a actores clave (del mundo político y social), revisión de prensa, análisis de documentos municipales, informes de consultoría e informes del gobierno central (especialmente de SUBDERE).

3.1. DE LAS IDEAS A LA PRÁCTICA: LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN EN SANTIAGO

Desde su campaña política, la alcaldesa se había comprometido con un

cambio de paradigma al interior de la municipalidad de Santiago, a través del cual haría de la participación un eje central de su gestión (Sanfuentes, et al. 2016). Posteriormente, esto se reflejaría directamente en su administración, lo cual puede ser analizado desde dos perspectivas: la formulación de una institucionalidad sobre participación y el establecimiento de distintos mecanismos de participación ciudadana. Por una parte, se encuentran los cambios generados a nivel institucional, donde se produce un reordenamiento interno del municipio; se crea la Subdirección de Participación Ciudadana con el fin de desarrollar prácticas, enfoques y mecanismos de participación ciudadana y “gestión democrática”, acercando al municipio con la comunidad. En este mismo sentido, se desarrollan acciones de capacitación, difusión y asesoría a los Departamentos y Unidades Municipales, y a organizaciones sociales, promoviendo el uso de sistemas de participación ciudadana, de democratización, e inclusión y no discriminación en las distintas esferas del quehacer comunal y comunitario.

Por otra parte, se encuentra la formulación e implementación de mecanismos participativos propiamente tal. Las distintas instancias de participación se encuentran contenidas en la ordenanza de participación, la cual fue modificada en el año 2014 y aún se mantiene vigente. En el documento de 30 páginas, se establecen los mecanismos para la promoción de la participación ciudadana como un eje estratégico de la gestión municipal. En total, son considerados 17 diferentes mecanismos de participación ciudadana: COSOC, cabildos, plebiscitos comunales, iniciativas ciudadanas, mesas barriales, presupuesto participativo, consulta vecinal, audiencia pública, fondos concursables, diálogos ciudadanos, entre otros. Además, se señalan las organizaciones de la sociedad civil que serán consultadas e invitadas a participar de estos mecanismos, de acuerdo con la temática específica que aborden.

Tradicionalmente, las organizaciones sociales han desarrollado un importante rol de intermediación política en la comuna de Santiago. Dominadas por los partidos políticos, especialmente por la DC en la década de 1990 y luego por la UDI, los dirigentes sociales jugaron un rol político muy activo, actuando como “punteros políticos” (Auyero, 2001 en Arriagada, 2013). En la última década ha disminuido la influencia de los partidos políticos, y en cambio, las organizaciones sociales de base han suplido ese rol de intermediación entre la ciudadanía y los políticos locales (sobre todo concejales) (Arriagada, 2013). Especialmente, a través de las juntas de vecinos se estructuraban las redes clientelares en Santiago las que eran resultado del *“encadenamiento vertical de vínculos de mediación política personalizada, basados en intercambios particularistas destinados a solucionar problemas a cambio*

de apoyo político" (Arriagada, 2013: 36). Así, el municipio al que arriba Carolina Tohá muestra una tensión entre una débil institucionalización de la participación ciudadana, la primacía de relaciones socio-políticas de corte clientelar, y un nuevo marco jurídico -dado por la ley 20.500- que promueve la participación. En ese sentido, la estrategia participativa de Tohá parte desde estos cimientos, con el objetivo explícito de -entre otros- desarticular las redes clientelares existentes, rearticulando nuevas formas de vinculación con la ciudadanía, a través de la participación ciudadana institucional.

Así, se desarrolló una estrategia de participación en el municipio, segmentada en cuatro fases de implementación. Una primera fase fue de gestión territorial, que buscaba vincular a las organizaciones locales y a los líderes de la sociedad civil con el municipio, a través de instancias participativas como las mesas barriales. A pesar de que constituía un instrumento de carácter netamente consultivo, la aplicación de este mecanismo generó inmediatamente resistencia por parte de actores sociales, en especial desde las juntas de vecinos. Al respecto, un actor municipal señalaba que la mesa barrial

"tuvo una primera resistencia, porque la junta de vecinos pensaba que esto tenía que ir la junta de vecinos, que todas las otras organizaciones tienen que meterse bajo ella, pero eso es totalmente imposible. Hay lugares donde la gente no va a la junta de vecinos" (Entrevista político gobierno local).

En la segunda fase, se implementaron consultas ciudadanas donde se abordaban temáticas diversas, en procesos donde participaron más de 50.000 ciudadanos. Sin duda, la cifra de participantes de esta instancia constituye un alto número de personas para ser un mecanismo de participación local. Para lograrlo, se realiza un importante trabajo de gestión, difusión y movilización de recursos que debe ser asumido por la alcaldía.

La tercera etapa estaba referida al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, mediante la promoción del acceso a la personalidad jurídica, ya que con esto los actores sociales podían acceder a fondos concursables, ser miembros del COSOC y otras instancias participativas. En el caso de los COSOC, se formularon mecanismos democráticos para la elección de los consejeros y se establecieron sesiones periódicas de funcionamiento.

La última fase estaba vinculada con los procesos de toma de decisiones comunales (*local policy-making*), ya que se establecieron mecanismos para decidir sobre algunos temas, pero especialmente sobre los recursos presupuestarios, destacando la figura del presupuesto participativo.

En definitiva, hay un importante desarrollo de la participación ciudadana en la comuna de Santiago bajo la administración de Carolina Tohá. El potente discurso político pro-participación que se venía desarrollando desde el período de campaña, finalmente se concretó en prácticas participativas significativas en la comuna. En general la implementación de la política se logró a partir de una persistente iniciativa de la representante comunal. Muchas veces, las decisiones que toman los alcaldes se encuentran permeados por los beneficios que pueden obtener por parte de los ciudadanos (ya sean electorales o no electorales) (Luna y Mardones, 2015). Con la información empírica recopilada, no es posible señalar que la instauración de mecanismos participativos en la comuna de Santiago responde a esta lógica, aunque es innegable que este desarrollo se encuentra muy ligado a la figura de Carolina Tohá. La estrategia de reforma de la política de participación, cuyo origen se encuentra en el diseño del programa de gobierno, logra concretarse a través de la elaboración de una ordenanza de participación ciudadana donde se especifican los mecanismos de participación que desarrolla el municipio.

3.2. ¿POR QUÉ SE GENERA LA PARTICIPACIÓN?: HACIA UN RELATO ANALÍTICO PARA TESTEAR LAS HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

A pesar de lo señalado anteriormente, el proceso de implementación de la participación ciudadana en la comuna fue complejo, ya que había oposición de parte de distintos actores relevantes en el ámbito local. La resistencia a la nueva política que se promovía provenía principalmente de los concejales y también de actores desde las juntas de vecinos. Estos dos tipos de actores habían construido en la comuna una estrecha relación de corte clientelar (Arriagada, 2013; Barozet, 2005), y la penetración de la participación ciudadana representaba una amenaza al tipo de relación existente. De esta forma, las organizaciones *“tenían una cultura ciudadana, muy distinta de la que estaba instalada en la Municipalidad, y que suele estar muy presente en los Municipios, que es una lógica asistencialista, y de regalías”* (Entrevista político gobierno local), por lo que un cambio en las estructuras participativas también significaba un quiebre con las dinámicas sociales y organizacionales imperantes en la comuna.

La posición privilegiada que mantenían las juntas de vecinos dentro del ámbito social-local podría verse aminorado, e incluso subyugado con la incorporación de otras formas de participación social. La instauración de mecanismos de participación también significaba romper con las estructuras clientelares que mantenían las organizaciones sociales con representantes

políticos locales. Las primeras instancias de participación que se llevaron a cabo en la comuna reflejan bien esto último, tal como lo retrata un funcionario de la época:

“Antes, las juntas de vecinos eran como amos y señores y eran la contraparte formal, informal y clientelar por excelencia de las municipalidades, y lo que ocurrió -que fue un fenómeno muy problemático, muy claro y muy digno de estudiar- es que cuando tu diversificas y aumentas participación (...) la relación política clientelar entre las dirigencias y el gobierno local entran en conflicto” (Entrevista funcionario municipal)

A diferencia de lo que se esperaba con la hipótesis política anteriormente planteada, la alcaldesa no utilizó los instrumentos de participación ciudadana para conseguir objetivos políticos dentro de un contexto clientelar, sino que más bien buscó romper con este tipo de lógicas, que se encontraban arraigadas en el contexto municipal. Esto, incluso le valió la oposición de grupos sociales que se beneficiaban de estructuras clientelares.

Otro fenómeno observado es la resistencia al cambio que manifestaban parte de los funcionarios del municipio. Por un lado, esto se debe al poco conocimiento que hay sobre la temática, cuestión que se fue transformando en la medida en que se logró socializar la normativa de manera más masiva. Además, los desarrollos de estas nuevas prácticas eran vistas como una carga adicional al trabajo, ya que la implementación de mecanismos participativos debía realizarse de forma transversal, en las diversas unidades que componen la estructura burocrática de la comuna. En este contexto, el equipo de trabajo que acompañó a la alcaldesa durante la campaña y que luego se sumaría al equipo de participación ciudadana en la comuna constituía una red que facilitó la socialización de la relevancia de la participación, pero que a su vez fue fundamental para la implementación de la estrategia de participación ciudadana.

En esta línea, la constitución de una subdirección de participación ciudadana, al alero de la dirección de desarrollo comunitario (DIDECO), es una pieza institucional central para comprender el trabajo que se realizó en la temática. Conformada por actores del equipo político de la alcaldesa y por antiguos funcionarios municipales, la reciente subdirección permitió tener el soporte institucional necesario para implementar los mecanismos de participación ciudadana. Por ello, la temprana construcción de un equipo de trabajo dedicado de forma exclusiva al diseño y la ejecución de la política de participación ciudadana en la comuna representa una condición necesaria para lograr la implementación de los mecanismos de participa-

ción. De esta forma, lo que se observa es que el municipio da cuenta de una importante capacidad estatal, a lo menos en su vertiente administrativa (Cingolani, 2013).

Por otra parte, los recursos económicos con los que contaba la comuna fueron una condición necesaria para la implementación de instancias de participación ciudadana, ya que el desarrollo de cada uno de estos implica

“un despliegue intensivo de recursos, de personas, de logística, (...) las metodologías que despliegas, la tecnología o la innovación que se introduce en el proceso, la salida comunicacional, la cobertura, la difusión. Hay un montón de elementos que hacen parte de un proceso participativo” (Entrevista funcionario municipal).

Ya sean fondos concursables, iniciativas tecnológicas o la instauración de cabildos, todos ellos requieren la ejecución de fondos provenientes de las arcas municipales. El hecho de que la comuna de Santiago sea uno de los gobiernos con mayores recursos a nivel nacional ciertamente entrega la flexibilidad económica necesaria para implementar la estrategia de participación ciudadana que fue elaborada por el equipo de la alcaldesa Tohá. A esto se le debe sumar el financiamiento internacional que se obtuvo, a propósito de un programa de fortalecimiento de la participación que fue entregado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Desde una perspectiva distinta, a través de las entrevistas y el análisis de prensa desarrollado, también se ha podido dar cuenta que los mecanismos de participación en la municipalidad de Santiago durante el período de Carolina Tohá se utilizaron como respuesta a procesos de conflictividad social. Uno de los ejemplos más emblemáticos en este sentido es lo ocurrido en el barrio San Borja, en donde los vecinos se organizaron para protestar contra un proyecto de remodelación que iba a sufrir el parque, lo que implicaba la instauración de un “museo humano” en el lugar. Para resolver el conflicto social que había emergido, la alcaldesa desarrolló un diálogo participativo, mediante un mecanismo específico denominado como “mesa territorial multi-actores”.

Esta acción buscaba canalizar el conflicto, a la vez que se hacía cargo de uno de los reclamos de los ciudadanos, los cuales consideraban que el proceso de decisión de la remodelación del parque no había contado con procesos de participación ciudadana para su definición⁵. En palabras de un

5. Fuente: El Mostrador. Disponible en: <https://m.elmostrador.cl/mercados/2015/07/28/la-remodelacion-del-parque-san-borja-y-las-necesidades-olvidadas/>

funcionario, en el caso del barrio San Borja los actores institucionales que impulsaban el proyecto consideraron *a priori* que este era el más indicado para el desarrollo urbano de la ciudad, creyendo que por ello iba a tener una recepción favorable por parte de la ciudadanía: *“hay un discurso que tiene el supuesto de que el proyecto es tan bacán [sic] y bueno en sí mismo, que las acogidas van a ser más bien favorables y ahí hay mucho que estudiar”* (Entrevista funcionario municipal). Ahí habría estado el error que luego hace explotar un conflicto, que busca ser solucionado a través de mecanismos de participación para que así no se siga expandiendo.

Mediante la cooperación entre activistas que defendían el parque San Borja, se lograron desarrollar redes de abogacía (advocacy networks) (Keck y Sikkink, 1999), que a través de la utilización de distintos recursos logran instalar la temática y abrir canales de participación. Hay que destacar que en este caso existía una demanda específica por generar instancias de participación ciudadana, ya que éstas se comprenden como una forma de amplificar la voz de los vecinos, representando espacios de colaboración para la formulación de políticas que afectan el diario vivir de la comunidad (Donaghy, 2013). Así entonces, también existe una demanda ciudadana para desarrollar mecanismos participativos (Welp y Schneider, 2011b), aunque estas son expresadas a nivel barrial y no comunal, y se desarrollan en torno a una problemática específica. No obstante, esto entrega evidencia que permite sustentar parcialmente la segunda hipótesis de investigación, ya que la ciudadanía organizada puede incidir en la instauración de mecanismos de participación.

A pesar de todo lo anterior, el análisis empírico realizado dio cuenta de que el factor más relevante para poder explicar el desarrollo que tiene la participación ciudadana en el municipio de Santiago es el liderazgo y el compromiso democrático de la alcaldesa Carolina Tohá. Mediante esto, se pudo canalizar la transformación de la política participativa, aun en el contexto adverso en el que se desarrollaba su gestión. Sin embargo, este compromiso personal solo fue posible de concretar gracias a la confluencia de distintos factores institucionales, sociales y políticos que actuaron conjuntamente, logrando instaurar distintos mecanismos e instituciones participativas en el contexto local. Para entender cómo se genera este vínculo, es necesario hacer algunas precisiones conceptuales.

Teóricamente, los gobiernos locales en Chile obedecen a un modelo de competencia monista en donde las funciones deliberativas y ejecutivas recaen sobre una sola figura (Wollmann, 2008), que en este caso es el alcalde. Específicamente, en el modelo local chileno el alcalde es elegido directamente

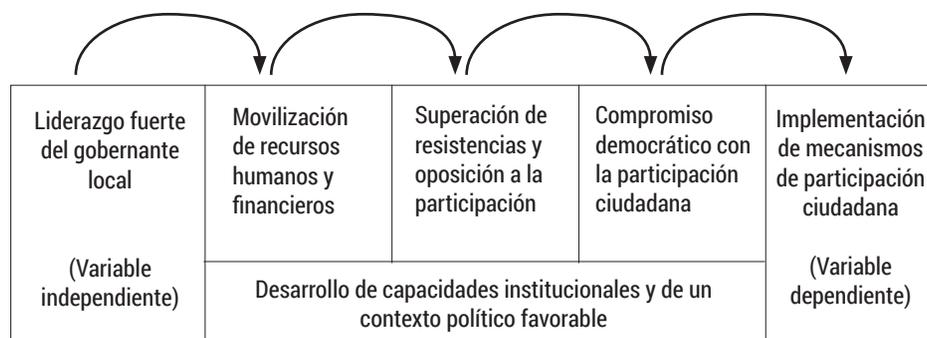
por la ciudadanía junto con un gabinete menor de consejeros (concejo municipal), los cuales no poseen capacidad de gestión. Por lo tanto, la disposición institucional deja al gobernante local con la mayor parte del poder en sus manos, manteniendo grandes márgenes de decisión y acción (Wollmann, 2008). A pesar de contar con esta impronta, la experiencia chilena da cuenta que esta concentración del poder en el nivel local no es condición suficiente para explicar el desarrollo de la participación, pero sí necesaria. Aquí es donde se vuelve relevante el liderazgo del gobernante.

Muchas veces, el liderazgo es asociado con un proceso de toma de decisión individual llevado a cabo por un gestor que logra generar un cambio a partir de un comportamiento “heroico” (Maddock, 2005). No obstante, esta caracterización es insuficiente para comprender los complejos procesos que se desarrollan en el sector público, donde comúnmente existen distintas prioridades en conflicto, capacidades institucionales inadecuadas y presupuestos escasos (Maddock, 2005). Estos distintos constreñimientos son observados en el caso de Santiago, por lo que la alcaldesa debió librar distintos obstáculos para lograr su cometido. La oposición de los concejales y de algunas organizaciones de la sociedad civil, sumado a la resistencia al cambio que presentaban los funcionarios municipales, marcaban el contexto en el que se implementa la política de participación en la comuna.

La efectividad del liderazgo de Tohá se logra en la medida en que la alcaldesa transforma las prácticas burocráticas tradicionales, empoderando a un equipo de trabajo y generando un nuevo contexto institucional interno de participación (Maddock, 2005). Así, se rearticulan distintos elementos dentro del municipio que potencian el comportamiento de líder de la representante, permitiéndole sobrepasar las dificultades iniciales y pasando a otro umbral, en el que se generaron transformaciones a nivel de política pública. De esta forma, el liderazgo local se convierte en un elemento central para llevar a cabo cambios de política que en principio son rechazados por parte de otros actores con poder dentro del gobierno local. Bajo esta perspectiva analítica, Tohá puede ser entendida como una agente de cambio comunal. En tal sentido, se puede señalar que el liderazgo político es una variable fundamental para explicar la implementación de mecanismos de participación en el nivel municipal. En el contexto comunal, donde el alcalde es la figura política central, la motivación intrínseca de esta esta autoridad es determinante para lograr la implementación de mecanismos participativos. En el marco del mecanismo causal identificado en el estudio de caso, a partir del liderazgo se desarrollan capacidades institucionales y políticas favorables para la implementación de instrumentos participativos (figura 6).

La creación de una subdirección de participación ciudadana, sumado al equipo técnico y los recursos económicos que se tenían, fueron relevantes para poder llevar a cabo instancias participativas significativas. Por otra parte, no se debe dejar de destacar que algunos mecanismos de participación también emergieron como producto de un conflicto social, como en el caso del parque San Borja. Sin embargo, el principal factor que explica la participación ciudadana en el nivel local en este caso es el liderazgo de la alcaldesa. En base a esto, es posible establecer el siguiente mecanismo causal.

FIGURA 6.
MECANISMO CAUSAL DEL LIDERAZGO DEL GOBERNANTE LOCAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Por lo tanto, en el caso de Santiago se generó un compromiso democrático con la participación, que se estructura con la movilización de recursos humanos y financieros y la superación de resistencias, tanto dentro del municipio como fuera de este. Estos resultados van en la misma línea de lo establecido en el estudio que desarrollan Allende, Osorio y Pressacco (2011), antes de la implementación de la ley 20.500, cuyos hallazgos plantean que la aplicación de instrumentos participativos en el nivel comunal dependería de la disposición del alcalde y de los recursos del municipio. No obstante esto último, en la presente investigación se establece que otros factores igualmente pueden jugar un rol relevante en la instauración de dispositivos de participación. La conflictividad social puede operar como un catalizador para la participación ciudadana, en la medida en que los instrumentos participativos pueden ser utilizados para canalizar las demandas ciudadanas a través de vías institucionales. De la misma manera, se vislumbra a la capacidad estatal como una condición necesaria para que se ejerza el liderazgo del representante.

CONCLUSIONES

La investigación realizada aporta en el estudio empírico de la participación, en a lo menos dos aspectos. En primer lugar, contribuye a describir el fenómeno de la participación en los gobiernos locales, desde una perspectiva agregada y con posterioridad a la puesta en marcha de la ley 20.500. Asimismo, se logró mapear el fenómeno bajo estudio. En tal sentido, se determinó que la participación en el nivel municipal constituye un fenómeno heterogéneo, implementado de manera desigual entre las distintas comunas. A su vez, existen ciertos municipios que han destacado por el rol que han realizado en materia de participación. No obstante, la mayoría de los mecanismos que poseen todos los municipios son de carácter consultivo.

A partir de un análisis en profundidad en un estudio de caso, se estableció que la instauración de mecanismos de participación es en gran medida explicado por el liderazgo del líder comunal y su compromiso democrático con la participación. Bajo la perspectiva epistemológica de la causalidad compleja (Bennet y Elman, 2006), igualmente se identificaron otros factores explicativos que son relevantes para comprender la ocurrencia del fenómeno. De esta forma, los recursos económicos con que cuenta el municipio, la consolidación de equipos de trabajo comprometidos y el apoyo de otros organismos ayudan a establecer ciertas condiciones que permiten el desarrollo de encadenamientos causales complejos que derivan en la implementación efectiva de mecanismos de participación. De igual modo, los conflictos sociales constituyen un factor que explica el surgimiento o la aplicación de mecanismos de participación. Esto último es de especial relevancia, ya que a diferencia de los otros factores identificados los conflictos sociales (y las consecuentes manifestaciones y protestas que trae aparejado) por sí mismos pueden abrir canales de participación ciudadana, debido a la presión ejercida.

En conclusión, la investigación elaborada ha permitido avanzar en la comprensión de un fenómeno que es complejo, pero a la vez de suma relevancia para las democracias contemporáneas. En tal sentido, los aprendizajes obtenidos no solo son válidos en la discusión académica, sino que se pueden aplicar a otros ámbitos de la vida social. Así es como los efectos observados constituyen también un insumo para los procesos de toma de decisión y para la formulación de políticas públicas vinculadas al ámbito de la participación. El establecimiento de mecanismos de participación no es un ejercicio neutro. Al contrario, se encuentra permeado por factores políticos, sociales y económicos. Al desarrollar instituciones participativas, se debe tener en cuenta no solo el tipo de mecanismo a implementar, sino que tam-

bién los actores involucrados, tanto estatales como sociales, y los recursos con los que se cuenta, tanto económicos como humanos. El liderazgo del alcalde, los conflictos existentes en la comuna y la capacidad de los funcionarios que llevarán estos procesos adelante no pueden ser descuidados a la hora de desarrollar un proceso participativo exitoso.

Por último, cabe destacar que es fundamental avanzar hacia una mejor comprensión de estos fenómenos, con la incorporación de más casos, pero también con estudios a nivel agregado. No obstante la relevancia de la investigación que acá se ha perfilado, aún quedan importantes desafíos para el estudio de la participación ciudadana. Tal como se ha puesto de manifiesto en los párrafos precedentes, contar con mecanismos de participación ciudadana no es condición suficiente para establecer una vinculación virtuosa entre autoridades y ciudadanos, ni para generar una profundización democrática.

REFERENCIAS

- Abers, R. (1998). From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, 26(4), 511-537. doi:10.1177/0032329298026004004
- Allende, M. J., Osorio, C., y Pressacco, C. F. (2011). *Participación ciudadana municipal en Chile: Lecciones de tres estudios de caso*. *Studia Politicæ*, (22), 35-56.
- Aninat, C., Londregan, J., Navia, P., y Vial, J. (2011). Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas públicas en Chile. En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein, y M. Tommasi (eds.). *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas* (p.p. 161-206). Bogotá: BID
- Arriagada, E. (2013). Clientelismo político y participación local: El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile. *Polis* (Santiago), 12(36), 15-38.
- Balderacchi, C. (2017). Participatory Mechanisms in Bolivia, Ecuador and Venezuela: Deepening or Undermining Democracy?. *Government and Opposition*, 52(1), 131-161.
- Barozet, E. (2005). La compra de los votos en Chile o cómo se coopta a los sectores populares. *Contribuciones científicas y tecnológicas*, (133), 10-15.
- Barozet, E. (2003). Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno. *Revista de ciencia política* (Santiago), 23(1), 39-54.
- Bennett, A., y Elman, C. (2006). Complex causal relations and case study methods: The example of path dependence. *Political analysis*, 14(3), 250-267.
- Bidé, Y. M. (2015). *Social Movements and Processes of Political Change*. (Tesis doctoral). Brown University, Rhode Island, USA.
- Bishop, P., y Davis, G. (2002). Mapping public participation in policy choices. *Australian journal of public administration*, 61(1), 14-29.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., y Mayaux, P. L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de ciencia política* (Santiago), 37(3), 659-684.
- Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. (UNU-MERIT Working Papers; No. 053). Maastricht: AFDoMGSoG/UNUoMerit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13.
- Dalton, R. J. (2004). *Democratic challenges, democratic choices. The erosion of political support in advanced industrial democracies*. New York: Oxford University Press
- De la Fuente, G. (2014). Mitos y realidades de la participación ciudadana en Chile. En G. De la Fuente y D. Mlyarnz. *El pueblo unido...: mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile* (p.p. 15-38). Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado

Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis* (Santiago), 10(30), 45-75.

Delamaza, G. (2005). *Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: Lom Ediciones.

Delamaza, G., y Ochsenius, C. (2010). Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los Presupuestos Participativos en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 213-246.

DeRouen, K., Ferguson, M. J., Norton, S., Park, Y. H., Lea, J., and Streat- Bartlett, A. (2010). Civil war peace agreement implementation and state capacity. *Journal of Peace Research*, 47(3), 333-346.

Donaghy, M. M. (2013). Do participatory governance institutions matter?: Municipal councils and social housing programs in Brazil. *Comparative Politics*, 44(1), 83-102.
Eaton, K. (2017). Policy Regime Juxtaposition in Latin America. *Colombia International*, (90), 37-65.

Falleti, T. G., y Riofrancos, T. (2018). Endogenous participation: strengthening prior consultation in extractive economies. *World Politics*, 70(1), 86-121

Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Ziccardi, A. (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (p.p. 23-42). México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.

Garcé, A. (2017). Regímenes Políticos de Conocimiento: tecnocracia y democracia en Chile y Uruguay. *Millcayac: Revista Digital de Ciencias Sociales*, 4(7), 17-48.

Garretón, M. A. (1983). *El proceso político chileno*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Geddes, B. (1996). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for?. *American political science review*, 98(2), 341-354.

Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa. Tomo 1: racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus.

Hendrix, C. S. (2010). Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3), 273-285.

Ivankova, N. V., Creswell, J. W., y Stick, S. L. (2006). Using mixed-methods sequential explanatory design: From theory to practice. *Field methods*, 18(1), 3-20.

Khagram, S., Riker, J., y Sikkink, K. (2002). From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics. En Khagram S., Riker J., y Sikkink K. (Eds.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms* (p.p. 3-23). Minnesota: University of Minnesota Press.

Keck, M. E., y Sikkink, K. (1999). Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal*, 51(159), 89-101.

Loyola, S. (2016). Factores claves en la implementación de los consejos comunales de las organizaciones de la sociedad civil en los municipios de Chile (tesis de maestría). Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Luna, J.P. (2008). Partidos políticos y sociedad en Chile. Trayectoria histórica y mutaciones recientes. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete, y I. Walker. *Reforma de los Partidos Políticos en Chile* (p.p.75-124). Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamerica y CIEPLAN.

Luna, J. P., y Mardones, R. (2015). Targeted social policy allocations by “clean” state bureaucracies: Chile 2000–2009. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 32(1), 36-56.

Luna, J., y Mardones, R. (2017) La columna vertebral fracturada. Revisitando intermediarios políticos en Chile. Santiago: RIL Editores

Maddock, S. (2005). Leadership in local government. *International Journal of Leadership in Public Services*, 1(1), 33-44.

Marín, T. y Mlynarz, D. (2014). Balance de la implementación de la ley de participación ciudadana a nivel municipal. En: De la Fuente, G., y Mlyarnz, D. *El pueblo unido...: mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Michels, A., y De Graaf, L. (2017) Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited. *Local Government Studies*, 43(6), 875-881.

Montecinos, E. (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento subordinación a las instituciones representativas locales?. *Revista de ciencia política* (Santiago), 31(1), 63-89.

Montecinos, E. (2006). Descentralización y democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. *Revista de ciencia política* (Santiago), 26(2), 191-208

Olavarría, M. (2016). Agenda and public policy: evidence from Chile. *International Journal of Public Administration*, 39(2), 157-172.

Peters, B. G. (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, 34(3-4), 219-228.

Pogrebinschi, T. (2012). Participation as representation: democratic policymaking in

Brazil. En M. A. Cameron, E. Hershberg y K. E. Sharpe. *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence* (53-74). Nueva York: Springer.

Pressaco, P. (2014). Balance de los mecanismos de participación ciudadana a nivel local en Chile. En: De la Fuente, G., y Mlyarnz, D. *El pueblo unido...: mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile* (p.p. 67-91). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado

Przeworski, A. (2010). *Democracy and the limits of self-government*. New York: Cambridge University Press.

Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone*. The collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster.

Repetto, F., y Andrenacci, L. (2006). Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina. En Andrenacci, L. (comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo.

Sanfuentes, M., Acuña, E., Subiabre, J., Vallejos, J., Zanabria, J. (2016). Proyecto de Participación Ciudadana de la Ilustre Municipalidad de Santiago. Socioanálisis del rol de los gestores territoriales y deportivos. Santiago de Chile: *Serie Documentos de Trabajo COES*, 11, 1 – 36.

Scarrow, S. E. (2001). Direct democracy and institutional change: A comparative investigation. *Comparative Political Studies*, 34(6), 651-665.

Schmitter, P.C., (2010). Twenty-Five Years, Fifteen Findings. *Journal of Democracy*, 21(1), 17-28.

Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. En Evans, P. B., Rueschemayer, D., and Skocpol, T. (Eds.). *Bringing the State Back in*. New York: Cambridge University Press.

Stein, E., y Tommasi, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. *Política y gobierno*, 13(2), 393-416.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Talpin, J. (2015). Democratic Innovations. En D. Della Porta, y M. Diani (Eds.). *The Oxford handbook of social movements*. New York: Oxford University Press.

Valenzuela, A. (2017). Prólogo. En Luna, J. y Mardones, R. *La columna vertebral fracturada. Revisitando intermediarios políticos en Chile* (p.p. 11-13). Santiago: RIL Editores

Varas, A. (2006). La (re) construcción democrática del espacio público. En A. Varas (ed.). *La propuesta ciudadana*. Santiago: Catalonia Editores.

Wallis, J. y Dollery, B. (2002). Social capital and local government capacity. *Australian Journal of Public Administration*, 61(3), 76-85.

Welp, Y. y Schneider, C. (2011a). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40), 21-39.

Welp, Y., y Schneider, C. (2011b). Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional: Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, 56(211), 47-68.

Wollmann, H. (2008). Reforming local leadership and local democracy: the cases of England, Sweden, Germany and France in comparative perspective. *Local government studies*, 34(2), 279-298.