

# 3

## MUNICIPIOS Y DEMOCRACIA EN CHILE: ¿SE ESTÁ CUMPLIENDO LA LEY 20.500 DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

### MUNICIPALITIES AND DEMOCRACY IN CHILE: ARE THEY COMPLYING WITH THE 20,500 LAW ON CITIZEN PARTICIPATION?

Egon Montecinos<sup>1</sup>

Patricio Contreras<sup>2</sup>

Recibido: 28/07/2020

Aceptado: 24/11/2020

DOI: 10.32457/RIEM.V23I1.519

### RESUMEN

Este artículo da cuenta del estado actual de la participación ciudadana a nivel municipal en tres regiones de Chile, en virtud del cumplimiento de la ley 20.500. El objetivo es identificar los principales factores que están influyendo en las dispares dinámicas de implementación de la ley, a partir de un estudio realizado en cincuenta y dos municipios pertenecientes a las regiones de Los Ríos, Los Lagos, y Aysén. Se sostiene que existen municipios que cumplen con estándares mínimos de participación, pero en la gran mayoría no ha sido gravitante. Algunos motivos que estarían influyendo en esta dinámica, son los bajos incentivos de la ley para incorporar la participación ciudadana en la gestión municipal, la excesiva dependencia de la voluntad política de alcaldes para iniciarla, la precariedad financiera municipal para sostenerla. La principal conclusión es que los aportes de la ley a la democracia participativa municipal han sido bajos, persistiendo una democracia representativa local de baja intensidad y asociada a aspectos exclusivamente procedimentales.

**PALABRAS CLAVE:** Democracia, Participación Ciudadana, Municipios, Democracia Participativa.

1 Profesor Titular de la Universidad Austral de Chile. Director del CER-UACH y del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la UACH. Valdivia, Chile. Contacto: egon.montecinos@uach.cl

2 Profesor Adjunto del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral de Chile. Valdivia, Chile. Contacto: patricio.contreras01@uach.cl

## ABSTRACT

This article describes and characterizes the current state of citizen participation at the municipal level in Chile, taking as reference the law 20.500. The objective is to identify the main factors that are influencing the dynamic disparate of implementation of the law, based on a study conducted in fifty-two municipalities. It is argued that there are municipalities that meet minimum participation standards, but in the great majority it has not been gravitating. Some reasons that would be influencing this dynamic, they are the low incentives of the law to incorporate citizen participation in municipal management, the excessive dependence on the political will of mayors to initiate it, the municipal financial precariousness to sustain it. The main conclusion is that the contributions of the law to municipal participatory democracy have been low, persisting a representative local democracy of low intensity and associated with exclusively procedural aspects.

**KEYWORDS:** Democracy, Citizen Participation, Municipalities, Participatory Democracy.

## I.- INTRODUCCIÓN

Chile a escala subnacional es un país con una democracia en proceso de consolidación y con un fuerte centralismo que se traduce en escasas atribuciones políticas y fiscales para hacer frente a las demandas de la ciudadanía. A nivel regional, por ejemplo, recién el año 2021 se elegirá al Gobernador Regional, principal autoridad política de ese nivel de gobierno, y desde el año 2013 recién se elige al principal cuerpo colegiado de la región que son los Consejeros Regionales. En el nivel municipal existe un proceso de democratización de más larga data, ya que desde 1992 se eligen alcalde y concejales, y desde el año 2011 existe la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Este es uno de los principales esfuerzos legales por promover la participación ciudadana en la gestión pública, pero que a pocos años de entrada en vigencia, ha recibido sugerencias de reforma especialmente desde el mundo de la organizaciones sociales (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017) producto de las pocas atribuciones que le otorgan y la falta de vinculación entre la participación y las decisiones municipales.

La literatura sobre los factores y condiciones que influyen en los procesos de participación ciudadana señala que las leyes “pro participación” no son condición necesaria para que estos procesos se materialicen, pero sí son influyentes en las dinámicas que adoptan. Asimismo, en estudios que abordan la influencia de la legislación “pro participación” sobre mecanismos específicos, como el caso de los presupuestos participativos, se ha podido llegar a concluir que los diseños institucionales no son tan determinantes como lo es la voluntad política de los alcaldes y el rol dinámico de la sociedad civil. La ley se reconoce como una variable interviniente más no determinante para provocar procesos de mayor inclusión y participación ciudadana en la gestión municipal (Garrido y Montecinos, 2018). No obstante esta constatación, las leyes que poco distribuyen poder en la sociedad civil para detonar procesos participativos en la gestión pública, en menor medida podrán provocar contrapeso local a los actores representativos. Es por eso que un diseño institucional restrictivo y que fortalece a los clásicos representantes de la democracia representativa, puede provocar una mayor captura de la sociedad civil y utilizar la participación ciudadana para renovar relaciones clientelares del representante con el representado.

Este artículo da cuenta del estado actual de la participación ciudadana en una muestra de municipalidades en Chile, en razón del cumplimiento de la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Se focaliza específicamente en lo referido a la implementación de mecanismos de participación ciudadana y de unidades administrativas y/o encargados de participación ciudadana. Esta última dimensión, si bien no es parte de la ley, se sugiere mediante el instructivo presidencial N° 007 de agosto de 2014, el cual instruye su implementación a los ministerios y servicios públicos, al considerarla una medida necesaria para favorecer la implementación de la Ley 20.500. Por lo tanto, a pesar de no representar obligatoriedad para el nivel municipal, se convierte en sugerencia inducida para sintonizar con el espíritu de la ley. De lo anterior, se desprenden dos dimensiones. La primera se denomina funcional, y está asociada a los mecanismos de participación ciudadana. La segunda denominada estructural, se relaciona a la incorporación de unidades y/o recursos humanos en el diseño institucional de las municipalidades. Adicionalmente, se identifican las principales causas que están influyendo en las dinámicas de implementación de la ley de participación ciudadana a nivel municipal.

La metodología del estudio se basa en la aplicación de una encuesta, usada como técnica principal para el levantamiento de información, logrando la obtención del 81% de la información primaria. Lo restante, se obtuvo mediante información disponible en los sitios web de las municipalidades y otros sitios o instituciones relacionadas como la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). El marco muestral son las cincuenta y dos (52) municipalidades que comprenden la Región de Los Ríos (12), Los Lagos (30) y Aysén (10), geográficamente ubicadas en la zona sur austral de Chile, donde la aplicación de la encuesta (en formato cuestionario) se realizó en el segundo semestre de 2018.<sup>3</sup>

Se sostiene la tesis de que la ley fortalece a los clásicos representantes locales y no a los representantes de la sociedad civil. Como consecuencia, existen municipios donde su principal aporte ha sido el establecimiento de estándares mínimos de participación, en contraposición a la gran mayoría de municipios donde no es gravitante, llegando en algunos casos a no ser considerada su implementación. Los incentivos propuestos por la ley para vincular participación ciudadana con gestión municipal son bajos, por ejemplo, la ausencia de atribuciones que potencien el rol de la sociedad civil como contrapeso y control político a las instituciones locales, la ausencia de consideración de variables territoriales para su implementación y la excesiva dependencia en la voluntad política de los alcaldes como variable de entrada para implementar mecanismos de participación ciudadana. En resumen, se puede señalar que los aportes de la ley a la democracia participativa han sido bajos, persistiendo una democracia representativa local de baja intensidad, es decir, con poca incidencia en la gestión pública y asociada a aspectos exclusivamente procedimentales.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se hace una contextualización de la participación ciudadana en Chile. En la segunda, se hace mención a la literatura que da cuenta de las variables que son determinantes para su desarrollo, con énfasis en las dimensiones analizadas en el estudio y principales factores identificados. En la tercera parte, se muestran los resultados de

<sup>3</sup> Se realizó en estas tres regiones porque es la zona de acción principal de Vinculación con el Medio de la Universidad Austral de Chile.

la encuesta aplicada a los 52 municipios, pertenecientes a la región de Los Ríos (12), Región de Los Lagos (30); Región de Aysén (10). En la cuarta parte se cierra el artículo con algunas conclusiones.

## **2.- DESARROLLO**

### **2.1.- Contexto de la participación ciudadana en Chile**

La participación ciudadana en la gestión municipal comienza a aparecer en la agenda pública con la democratización de la elección de alcaldes. En este periodo se comenzó a hablar del tema pero asociada a garantizar un mínimo de acceso de información a los ciudadanos, junto con el acceso y cobertura a los servicios públicos. Entrado el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000) se provoca el primer esfuerzo de modernización de la gestión municipal, a través del programa de fortalecimiento de la gestión institucional y municipal (PROFIM). El objetivo esencial de esta etapa era configurar un diseño institucional que permitiera un mínimo de calidad en la provisión de los servicios públicos, como consecuencia, los espacios de participación fueron eminentemente informativos y escasamente consultivos.

Entrado el año 2000, comienzan a aparecer las primeras innovaciones democráticas en la gestión municipal, las cuales tienen un mayor impacto en la ciudadanía. Estas innovaciones son los presupuestos participativos en municipios como Cerro Navia, Buin, San Joaquín, Lautaro, Talca, entre otros. En este periodo, entre el año 2000 y el 2011 hubo más de 40 experiencias de presupuesto participativo en distintos municipios del país, con variados resultados, en municipios pequeños como Negrete; metropolitanos como Peñalolén; de centro izquierda (Lautaro, Purránque, Lanco); de centro derecha (Rio Negro, Villa Alemana).

La participación ciudadana se comenzó a promover como una “buena práctica” en la gestión municipal, especialmente por la SUBDERE y poco a poco se hizo más visible a través de premios y reconocimientos a alcaldes. Esto generó que los dirigentes sociales vinculados a estos procesos comenzaran a jugar un activo rol para que dichos mecanismos alcancen cierto grado de institucionalización. Fue en este periodo donde se comenzó a demandar una ley de participación ciudadana, que permitiera pasar de la voluntad política de alcaldes para promover estos espacios, a contar con un rol más activo de la sociedad civil, no tan solo en una etapa informativa, sino vinculante en las políticas públicas locales y sectoriales. De esta manera, se comienza a gestar una mayor demanda de participación ciudadana, para que se constituya en un derecho de la ciudadanía. Al modelo predominante de gestión inspirado en ideas de la Nueva Gerencia Pública, se comienzan a incorporar aspectos de Gobernanza Democrática, donde el ciudadano y su participación tienen un rol activo en el modelo de gestión. Es la etapa donde se consolida la idea de que además de prestar servicios públicos eficaces, eficiente y de calidad hay que hacerlo en contextos de legitimidad democrática. Este periodo se cierra con la promulgación de ley 20.500 en febrero de 2011 (Marín y Mlynarz, 2013).

Posterior a la promulgación de esta ley, se comienza a apreciar un rol mucho más dinámico de la sociedad civil organizada, demandando mayor protagonismo y necesidad de contrapeso a la

figura de la burocracia municipal, representada por el alcalde. Este rol lo juegan principalmente los integrantes de los nacientes Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) que contempló la ley 20.500. Especialmente cuestionando las escasas atribuciones que este instrumento legal les entregaba, en contraposición al innegable poder que le confiere al alcalde para darle vida a las iniciativas y mecanismos de participación ciudadana que contempla la ley (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017; De la Fuente y Mlynarz, 2013). Fue así como en paralelo a la conformación de los COSOC en cada una de las comunas, se fueron organizando asociaciones regionales de COSOC (en algunas regiones del país) y también asociaciones de carácter nacional, para ir demandando modificaciones a la ley que le entreguen un carácter más vinculante a la participación ciudadana a nivel municipal y mayores funciones a la sociedad civil organizada. La motivación principal es modificar la ley de participación ciudadana y hacerla vinculante a determinados procesos e instrumentos de la gestión pública, como por ejemplo, en la definición de recursos públicos o que existan menos barrera de entrada para hacer uso de los instrumentos de participación por parte de los municipios, pero también de los ciudadanos (Soto y Viveros, 2016; Irrarrázaval y Streeter, 2017).

## **2.2.- Factores que influyen en la implementación de mecanismos de participación ciudadana**

Uno de los problemas a la hora de evaluar los procesos participativos, es que no hay criterios ampliamente consensuados para juzgar el éxito o el fracaso, como tampoco existen métodos y herramientas de evaluación (Conrad *et al.*, 2011). No obstante, Montecinos y Contreras (2019), identifican algunos factores que inciden en el éxito o fracaso de los mecanismos de participación ciudadana, agrupados en cuatro dimensiones: societal, institucionales, sociales y costo/oportunidad.

Los factores societales hacen referencia al tamaño de la ciudad, el nivel de desarrollo económico de la población, el sentido de pertenencia, la cultura política y el comportamiento de la elite frente a los procesos de participación ciudadana. Por ejemplo, para Stewart (2007) y Speer (2012) el tamaño y los niveles de la jurisdicción es una posible causa de las diferencias en la eficacia de la gobernanza participativa entre los países, así como entre las regiones dentro de los países. Similar conclusión ofrecen en sus trabajos de los presupuestos participativos en América Latina, Goldfrank (2006) y Cabannes, (2004), quienes plantean que cuando los procesos de participación se dan en espacios pequeños, la acción colectiva tiende a ser más activa. Por otro lado, sobre el factor que alude al comportamiento de la élite, los autores señalan que cuando no existe disposición de la élite política, particularmente, en los casos donde los líderes son escépticos con una mayor participación de los ciudadanos, pueden ofrecer obstáculos a su implementación, dado que de lo contrario implica ampliar el alcance de la deliberación pública y limitar el poder de representación institucional (Davidson y Elstub 2013; Dougherty y Easton, 2011).

Por otro lado, la dimensión institucional incluye factores relacionados con el marco jurídico que debiera proveer presupuesto para apoyar mecanismos de participación ciudadana con la debida disponibilidad de información. Así también considera relevante la voluntad de la autoridad política, y el conocimiento y/o experiencia de los funcionarios públicos sobre la implementación de mecanismos de participación. En el caso del factor marco jurídico, Maleki y Bots (2013) señalan que si los sistemas políticos y jurídicos de un país no proporcionan al nivel mínimo de

democracia participativa, no es posible poner en prácticas dispositivos de participación. Sobre el factor recursos o presupuesto, Speer (2012) sostiene que los gobiernos deben tener la suficiente capacidad administrativa y financiera como predictor determinante en el éxito de la participación, como también lo es contar con capacidades técnicas en la materia a nivel de recursos humanos.

En relación a los factores sociales, hacen referencia que para alcanzar el éxito de la participación ciudadana se requiere una ciudadanía activa con disposición a participar, conocimiento y habilidades cívicas y un grado de articulación de las organizaciones de la sociedad civil con vínculos fuertes y actuación en red. Para Speer (2012) los actores de la sociedad civil deben estar dispuestos y tener la capacidad para contribuir a las tareas del gobierno. En la disposición a participar, también influyen otros sub-factores como la percepción subjetiva en términos de efectividad política del proceso participativo, procedimientos democráticos justos y la confianza que tengan los ciudadanos en el sistema político. Por ejemplo, Guo y Neshkova (2012) tomando como ejemplo los presupuestos participativos, señalan que “la participación más amplia en el presupuesto participativo ha sido limitada debido a la falta de conocimiento de la sociedad civil sobre el proceso” (p. 333). En el caso contrario, Montecinos (2014) afirma que en las experiencias que podrían denominarse exitosas de presupuesto participativo, ha sido la sociedad civil la que ha jugado un rol relevante caracterizándose por estar empoderada, informada y formulando las reglas del juego junto al gobierno local. Hooghe y Quintelier, (2014) aportan un dato relevante para facilitar el empoderamiento de la sociedad civil y es el efecto de la educación. Ellos apuntan que es el mismo efecto para la participación institucionalizada y no institucionalizada. Específicamente, un nivel de educación más alto tiene un impacto positivo en la participación ciudadana (Hooghe y Quintelier, 2014). De acuerdo con Hooghe y Quintelier mientras más vínculos sociales tenga la persona, es más propenso a participar en los asuntos públicos que aquellas personas que tienen una red social más pequeña.

Finalmente están los factores de costo u oportunidad, los cuales influyen en el interés de los ciudadanos en la participación, por ejemplo, el costo del transporte (Speer, 2012). Para Frederick Golooba (2004) la participación se dificulta por la demanda de tiempo, en especial, a las personas con exceso de trabajo. En congruencia con la teoría participativa de la democracia, los autores coinciden que la territorialidad es un importante factor de oportunidad, específicamente, que las iniciativas de participación ciudadana que se desarrollan en el ámbito comunal tienen mayor posibilidad de lograr sus objetivos. Así lo ratifica Pastor (2012) quien indica que “el contexto municipal proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar la democracia” (Pastor, 2012, p. 668). Por lo tanto, mientras existan mayores incentivos físicos y simbólicos que permitan eliminar o reducir los costos, aumentará la tasa de participación (Valdivieso, 2012).

El estudio aplicado en los municipios de las regiones de Los Ríos, Los Lagos y Aysén, contempló factores de la dimensión institucional, específicamente, los factores: Marco Jurídico, Presupuesto (Unidad administrativa y recurso humano) y Capacitación de los funcionarios públicos sobre técnicas de participación. De esta forma, el diagnóstico permitió conocer el estado del arte de la gestión participativa en los municipios respecto a lo que mandata la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. En concreto, se evaluó la implementación de ordenanzas de participación ciudadana y el Consejo de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) como elementos constitutivos de la dimensión **funcional** del estudio. Por otro lado, en

la dimensión **estructural**, se evaluó la implementación de oficinas, u otra unidad administrativa, responsable de la función de participación ciudadana y/o profesional con dedicación exclusiva al área, además de conocer si los funcionarios que cuentan con dedicación exclusiva o parcial han recibido capacitación en la materia.

### 3.- RESULTADOS

Los resultados que se presentan en este artículo forman parte de un estudio liderado desde el Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile, y que tuvo como objetivo conocer y caracterizar la situación actual de los mecanismos de participación ciudadana implementados en los municipios de Los Ríos, Los Lagos, Aysén, a partir de la puesta en marcha de la ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, vigente en Chile desde febrero del año 2011. Para la obtención de los datos se aplicó una encuesta tipo titulada “diagnóstico sobre la participación ciudadana a nivel local y situación actual de la implementación de la ley 20.500 en las regiones de Los Ríos, Los Lagos y Aysén”. Se aplicó el año 2019 en las 52 comunas de las regiones de Los Lagos, Los Ríos y de Aysén, lo cual representa un universo del 15% del total de municipalidades de Chile.

Se logró disponer de información de primera fuente en 42 municipalidades mientras que de las restantes 10 municipalidades se obtuvo la información a través de los sitios web institucionales o por medio de solicitudes del sistema transparencia. De este modo, se cuenta con información del total de municipios de la Región de Los Ríos: Valdivia, La Unión, Panguipulli, Río Bueno, Los Lagos, Mariquina, Paillaco, Lanco, Futrono, Lago Ranco, Máfil, Corral; municipios de la Región de Los Lagos: Puerto Montt, Osorno, Castro, Ancud, Puerto Varas, Calbuco, Quellón, Llanquihue, Purránque, Frutillar, Los Muermos, Dalcahue, Maullín, Chonchi, Río Negro, Fresia, Hualaihue, Puyehue, San Pablo, Puerto Octay, Quemchi, Quinchao, San Juan De La Costa, Queilén, Curaco de Vélez, Chaitén, Cochamó, Puqueldón, Futaleufú, Palena; municipios de la Región de Aysén: Coyhaique, Aysén, Cisnes, Chile Chico, Cochrane, Río Ibañez, Guaitecas, Lago Verde, O’ Higgins, Tortel.

La encuesta contempló las siguientes dimensiones: 1. Dimensión Funcional de la participación ciudadana: Cumplimiento de mecanismos mínimos contemplados por la ley 20.500 (fundamentalmente sobre la Ordenanza de Participación y el Consejo de la Sociedad Civil, COSOC) utilidad que le asignan los municipios a los mecanismos de participación propuestos por la ley; 2. Dimensión Estructural de la participación ciudadana: Existencia o no de unidad y encargados (as) de participación ciudadana en cada municipio, perfil profesional de encargados (as), capacitación recibida.

Por último, se expone un análisis sobre las principales causas o sub-factores que explican los resultados obtenidos en la medición de los factores contemplados en el estudio, organizados en las siguientes categorías analíticas: a) Heterogeneidad municipal; b) precariedad financiera municipal; c) capacitación y herramientas metodológicas; y, d) estructuras de incentivos de la ley.

### 3.1.- Dimensión 1: Funcional de la participación ciudadana

En esta dimensión, el objetivo fue conocer si los municipios cuentan con dos instrumentos mínimos de participación ciudadana, contemplados por la ley 20.500: Ordenanza de Participación Ciudadana y el Consejo de la Sociedad Civil (COSOC).

En relación a contar con una ordenanza de participación ciudadana actualizada,<sup>4</sup> 27 municipios cumplen con este factor (52%), los otros 25 municipios no disponen de dicho instrumento (48%). De todas las municipalidades que cuentan con este instrumento, la mayoría precisa que fue diseñada o actualizada entre los años 2011 y 2016. Es decir, que exista ordenanza no significa necesariamente que esté actualizada, dado que muchos la tienen desde el año 2011, fecha cuando entró en vigencia la ley. Para ese entonces, desde la Asociación Chilena de Municipalidades y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se dispuso de “ordenanzas tipo” para que la mayoría de los municipios del país cumplieran con lo dispuesto por la ley. Como consecuencia, todos quienes señalan disponer de ordenanzas incluyen entre sus contenidos los mecanismos que la actual legislación contempla en el título IV de Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695, por ejemplo: Consejos de la Sociedad Civil COSOC, Fondo de Desarrollo Vecinal FONDEVE, Audiencias Públicas, Oficina de Informaciones, Plebiscitos Comunales, Diversos Consejos comunales (salud, deportes, seguridad ciudadana, Infancia).

En aquellos municipios que poseen ordenanza, se pudo constatar que no están incluidos mecanismos de participación que contemplan herramientas derivadas del uso intensivo de internet, específicamente redes sociales u otros instrumentos asociados a las tecnologías de la información. Incluso no están incorporados aquellos mecanismos que los propios municipios vienen ejecutando desde hace años en los procesos de planificación territorial, tales como priorización de inversiones, o derivados de legislaciones recientes, como es el caso de los consejos comunales de seguridad pública, o innovaciones locales como es el caso del presupuesto participativo en Puerto Montt, Purranque, Valdivia, Río Negro, entre otros.

Respecto a la valoración que le asignan los municipios a los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la ley 20.500 (esto es independientemente que le den uso en su respectiva municipalidad). En términos generales, son aquellos instrumentos que dan a los ciudadanos la posibilidad de acceder a recursos para concretar proyectos de desarrollo barrial como puede ser el Fondo de Desarrollo Vecinal FONDEVE y/o el Presupuesto Participativo en cualquiera de sus modalidades. Esto se debe a que son percibidos como “decisorios” y no solo consultivos, con mayor impacto en la comunidad y gozan de mayor aceptación. Por el contrario, aquellos mecanismos de participación ciudadana que convocan a procesos de planificación de mediano o largo plazo, o que no afectan directamente a un ciudadano o una organización, son percibidos como menos atractivos para una convocatoria masiva de ciudadanos. Como consecuencia, si la utilidad de un mecanismo de participación es percibida como baja, se hace más complejo cumplir con ellos. Es el caso de aquellos contemplados por la propia ley, como son los Consejos Comunales de la Sociedad Civil —COSOC— o la participación en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), Plan Regulador

4 Por ordenanza de participación ciudadana actualizada se entendió que haya sido actualizada durante los últimos 5 años o por el contrario mantenían la sugerida por organismos de gobierno cuando se promulgó la ley en 2011.

Comunal. Este es uno de los principales focos de crítica de alcaldes y dirigentes sociales, dada las escasas atribuciones del COSOC y las altas barreras de activación de mecanismos como el plebiscito comunal que contempla la ley (Consejo Nacional Para la Participación Ciudadana, 2017).

Respecto a los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC) se puede indicar que, a pesar de que todos los municipios han hecho esfuerzos por constituirlos a través de convocatorias diversas, esto no siempre ha desembocado en la formalización de dicha instancia exigida por ley. De la información recogida, se aprecia que un 56% (29 municipios) tienen conformado sus COSOC como mandata la ley<sup>5</sup>. Otro 34% (18 municipios) no ha logrado dicho propósito, o bien no se ha sustentado en el tiempo. Por otra parte, en 5 municipios se desconoce el estado actual de esa información, dado que no pudieron precisar la situación del mecanismo, pero todo indica que no está constituido.

En el 56% de municipios que dicen tener conformado su COSOC, se distinguen distintas situaciones. Por ejemplo, hay algunos municipios que constituyeron COSOC y nunca sesionaron. Otros que sesionaron un tiempo (no más de 1 año) y luego dejaron de hacerlo. Finalmente están los que han funcionado regularmente desde su conformación. Estos últimos, que representan poco más de la mitad de este grupo, son municipios donde esta instancia está realmente operativa y que funciona con regularidad, sesionando en promedio 4 veces en el año, mínimo exigido por la ley. El perfil de municipios de este último grupo, se relaciona con aquellos más urbanos, de mayor tamaño y presupuesto fiscal y disponibilidad de recursos humanos.

Las principales dificultades para conformar y hacer funcionar regularmente el mecanismo del COSOC están asociadas a la falta de interés y poca utilidad que le asignan los dirigentes sociales a este espacio. Prefiriendo otros mecanismos de coordinación entre autoridad local y dirigentes sociales mucho más expeditos y vinculantes con los intereses colectivos (o sectoriales) que representan. Otro aspecto es la falta de información y formación de los ciudadanos en estas materias, incluso en algunos casos esta situación se complementa —negativamente— con el hecho de que los funcionarios municipales no tienen capacitación suficiente para implementar y sostener procesos de esta envergadura. En la mayoría de los casos, para implementar mecanismos de participación ciudadana, no solo se requieren de conocimientos técnicos, sino también de habilidades de interacción y relacionamiento con la comunidad.

Un aspecto no menor para municipios rurales y alejados de la capital regional, es uno de los requisitos que deben cumplir las organizaciones sociales para formar parte del COSOC. Este se refiere a que las directivas de las organizaciones sociales deben estar calificadas por el Tribunal Electoral Regional TER (requisito legal establecido por la ley 20.500), el cual en todas las regiones del país tiene una sola oficina y es precisamente en la capital regional<sup>6</sup>. En la práctica para muchas organizaciones de comunas aisladas o alejadas de la ciudad principal de la región, resulta complejo asumir esos costos, si más aún, se tiene noción que la instancia COSOC no reviste mucha utilidad para resolver sus

5 Cifra que coincide con información proporcionada por SUBDERE a la Comisión Nacional de Participación Ciudadana cuyo informe fue entregado al gobierno el año 2017 (Comisión Nacional de Participación Ciudadana).

6 Dada la configuración geográfica de las regiones en estudio, muchas comunas se encuentran alejadas de las respectivas capitales regionales, tomando en algunos casos traslados superiores a 5 horas en locomoción colectiva.

problemas cotidianos. Esta compleja situación, representa un obstáculo para la implementación de la ley y las consiguientes políticas de fomento de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la organización social. Es imperioso simplificar y “acercar” los trámites de esta naturaleza a los dirigentes sociales, facilitar el procedimiento y considerar los costos “territoriales” que deben asumir para habilitarse y quedar en condiciones de integrar esta instancia. En la práctica, lo que sucede, sobre todo en comunas rurales, pequeñas y con alta dispersión geográfica, es que muchas comunas no cuentan con organizaciones para conformar el COSOC.

Finalmente, al consultar a los representantes de los municipios respecto a la valoración de la participación ciudadana en su comuna, después de implementada la ley, el 53% (24 municipios) estima que es regular, es decir, solo de vez en cuando se realizan ejercicios de participación ciudadana que luego se abandonan y que el principal aporte de la ley ha sido nivelar el cumplimiento de aspectos mínimos y procedimentales como las ordenanzas o los COSOC. Un 36% (16) considera que es bueno, es decir, el municipio hace esfuerzos por vincular a los ciudadanos en las decisiones públicas. Un 11% (5) estima que en su comuna el estado de la participación es muy bueno, es decir, los ciudadanos están muy vinculados a la gestión municipal.

### **3.2.- Dimensión 2: Estructural de la participación ciudadana**

De las 52 municipalidades consultadas, se constata la existencia de encargados comunales de participación ciudadana con dedicación exclusiva en 21 municipios (40%). Los otros 31 municipios (60%) declaran no tener encargado con dedicación exclusiva y las tareas asociadas a esta función, son compartidas entre funcionarios municipales con distintos perfiles profesionales y diferentes dependencias de la estructura organizacional del municipio. Por su parte, de los 21 municipios que cuentan con encargado (a) de participación, solo 3 municipios (6%) manifestaron disponer de una “unidad de participación ciudadana”, que le otorga rango administrativo al interior de la gestión municipal y cuyas dependencias son: una de Alcaldía, otra de Dirección de Desarrollo Comunitario DIDECO y otra de Organizaciones Comunitarias. Los restantes 49 municipios (94%) señalaron no contar con dicha unidad administrativa.

Esta situación de que algunos municipios cuentan con “encargado de participación ciudadana”, pero no disponen de una unidad administrativa (sea este departamento, oficina, unidad o programa) que implique una dedicación sustantiva a estas labores, hace perder fuerza administrativa al interior de la municipalidad, especialmente frente a otras tareas que si se posicionan como estratégicas al interior de la municipalidad, por ejemplo, medio ambiente, seguridad ciudadana, adulto mayor, jóvenes, entre otras. Aquello puede encontrar una explicación en el hecho de que dada la amplia gama de áreas de intervención municipal, en contraposición a los escasos recursos financieros y humanos con los que cuenta, es habitual que una persona (profesional o técnico) cumpla distintas tareas. Es así como se transforma en usual que conforme el nivel central de gobierno impulsa una política pública (que generalmente no contempla recursos para contratar profesionales de manera permanente), sea requisito que el municipio disponga una persona para asumir esas nuevas funciones.

Con respecto al perfil administrativo de las personas encargadas de gestionar los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, se puede indicar que es dispar, detectándose tanto

funcionarios administrativos como profesionales y directivos, encargados de gestionar estas materias al interior de los municipios. Lo mismo ocurre con el perfil profesional en donde se pueden encontrar profesionales como: asistentes sociales, profesores (as) de educación general básica, administradores públicos, sociólogos (as), abogados (as). Todos coinciden en que el trabajo en municipalidades exige saber y conocer de todo, pero se corre el riesgo de no profundizar en muchos aspectos. La temática de la participación ciudadana entra en esta dinámica, en donde muchas veces se actúa más por intuición que por preparación metodológica en el tema.

Esto se constata al conocer si los encargados del área de Participación Ciudadana, han recibido capacitación sobre la materia. El 73% (38 municipios) indica que no ha recibido capacitación alguna en este aspecto. Un 27% (14 municipios) manifiesta haber recibido algún tipo de capacitación, que se caracteriza por ser procesos de corta duración y acotados, realizados por los gobiernos regionales, la Dirección de Organizaciones Sociales de la SUBDERE y “Educa Transparencia” por mencionar algunos organismos. En general, las capacitaciones se ofrecen en Santiago, o en las capitales regionales de las 3 regiones, y si se considera la dispersión geográfica de los territorios, se hace aún más difícil movilizarse de una comuna a otra para participar de estas capacitaciones.

En este punto, se observa una carencia profunda de formación para entender el contexto y la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública, más si consideramos el actual momento político y social que vive nuestro país. La ley 20.500 solo se remite a indicar en qué consiste la norma legal y los instrumentos asociados a su cumplimiento, en ningún caso garantiza la formación para funcionarios públicos, solamente establece un pequeño fondo para apoyar a organizaciones sociales. Resulta evidente (más en regiones), la falta de preparación del recurso humano municipal y de los alcaldes, respecto al conocimiento sobre mecanismos de participación ciudadana, metodología de aplicación, entre otros aspectos. Por ejemplo, en algunos municipios se presentó el caso de que tanto alcaldes y profesionales, confunden la audiencia pública como acto de recibir a un ciudadano en la alcaldía (para gestionar ayuda social o temas de la cotidianidad territorial), con las audiencias públicas como mecanismo de participación ciudadana que consiste en tratar temas de interés comunal en actos plenarios del concejo municipal.

En resumen, en esta dimensión se aprecia una débil penetración de la participación ciudadana en el andamiaje burocrático y administrativo de los municipios, si consideramos que solo 3 han formalizado su incorporación a la gestión municipal y un número no tan relevante hace que un funcionario cumpla dicha función además de otras al interior del municipio. Los bajos niveles de capacitación recibidos sobre la materia tanto por profesionales como por alcaldes, contribuye a que la instalación de mecanismos que contempla la ley se aprecie muy débil. Finalmente la falta de recursos fiscales para contratar profesionales que se dediquen de manera exclusiva a esta materia, atenta contra un cumplimiento adecuado del espíritu de la ley de participación ciudadana.

### **3.3.- Síntesis y factores predominantes del comportamiento participativo de los municipios de Los Ríos, Los Lagos y Aysén**

Es evidente que existe un bajo cumplimiento de la principal norma jurídica existente en Chile relativa a la promoción de la participación ciudadana en la gestión municipal. Expresado en un

mínimo cumplimiento, —solo procedimental—, de la ordenanza de participación ciudadana y del principal espacio de participación como es el COSOC. Sumado a lo anterior se evidencia una baja capacidad de inserción de la participación ciudadana en el aparataje burocrático y administrativo de las municipalidades, no existiendo “unidad” o departamento que la promueva, y dejando la función compartida con otras unidades municipales. Como consecuencia, se aprecia una participación ciudadana de baja intensidad con escaso impacto de la ley 20.500 en las prácticas participativas y democráticas de los municipios chilenos. ¿Por qué se produce esta dinámica? A lo menos se pueden distinguir 4 factores determinantes que están influyendo negativamente en ello.

**a. Heterogeneidad municipal:** La heterogeneidad municipal es un hecho que se manifiesta en todos los ámbitos del desarrollo local. En materia de participación ciudadana no es una excepción, razón por la cual, cualquier idea, propuesta o implementación de política pública debe considerar esta condición básica. La heterogeneidad no es en sí misma un aspecto negativo, lo es y se transforma en factor cuando no se considera a la hora de implementar una política pública local, y se parte del supuesto de que los municipios son “instituciones tipo”, que gozan de condiciones culturales, geográficas y sociales similares. Esta condición, no siempre es considerada al momento de legislar o entregar capacitación para reforzar alguna política pública. En la ley 20.500 se notó al no contemplar que las organizaciones sociales se desenvuelven en territorios distintos de las ciudades urbanizadas o metropolitanas que existen en Chile, las cuales tienen acceso expedito a instituciones como el tribunal electoral regional. La variable territorial es importante al momento de establecer como requisito que las organizaciones sociales se deben acreditar en el tribunal calificador de elecciones, sin contemplar el alto costo que esto significa para muchos dirigentes sociales de comunas aisladas geográficamente, o altamente rurales.

**b. Precariedad financiera municipal:** Sumado a lo anterior, se encuentra la precariedad financiera de la mayor parte de las municipalidades del país, que incide significativamente en las posibilidades y capacidades locales para llevar adelante políticas públicas con participación ciudadana en los siguientes casos. Primero, implementar una ley, muchas veces implica contratar profesionales con un perfil profesional adecuado para cumplir una determinada tarea. Segundo, se requieren recursos fiscales cuando los procesos de participación ciudadana implican financiar la operatividad de un mecanismo, como por ejemplo una consulta ciudadana o plebiscito. Tercero, en algunos casos se requieren recursos de una magnitud importante, cuando se trata de presupuestos participativos, ya que el mecanismo por su naturaleza implica financiar las iniciativas priorizadas y decididas por la comunidad. Dada la realidad financiera de muchos municipios pequeños que dependen en gran parte del Fondo Común Municipal y no generan ingresos propios (por cobro de impuestos territoriales), la posibilidad de financiar mecanismos de participación ciudadana y contar con profesionales preparados para enfrentar estos desafíos, resulta muy difícil de concretar.

Si bien es cierto, la debilidad financiera de municipios no es una condición invalidante para implementar programas y acciones participativas, es un factor limitante y desmotivador entre los actores territoriales. Como consecuencia, un alto porcentaje de municipios no tienen ordenanzas municipales o las tienen desactualizadas, se observa escasa regularidad de los mecanismos implementados, muy pocos documentos que orienten y formalicen los mecanismos de participación ciudadana, carencia de procesos de capacitación, rotación de funcionarios en los cargos y funciones,

entre otras. Si la legislación hubiese contemplado financiar proyectos que surjan de procesos participativos en los municipios, por ejemplo, a través de fondos regionales bajo la modalidad de Fril Participativo,<sup>7</sup> sería mucho más útil un espacio de participación como los contemplados en la ley 20.500 (Montecinos, 2018). O de otro modo disponer mediante la ley, que una parte de los recursos que asigna la SUDBERE (via PMU o PMB<sup>8</sup>) de manera arbitraria y clientelar a los municipios, puedan ser asignados a aquellos que definan sus prioridades mediante procesos participativos verificables.

**c. Capacitación y herramientas metodológicas:** Es notoria la poca capacitación ofrecida y recibida por parte de los funcionarios municipales a cargo de la función de participación ciudadana. Dada la información recolectada, queda en evidencia la carencia de herramientas y metodologías para llevar adelante mecanismos de participación ciudadana. En muchos casos, existe la disposición de profesionales y la voluntad política de alcaldes para implementar innovaciones participativas, pero no tienen las herramientas específicas para llevarlas adelante de manera sistemática y eficiente, sin que ello signifique producir expectativas desmedidas en las comunidades. En algunas ocasiones, ese es el principal impedimento con el que se encuentran los que deben tomar decisiones y ejecutarlas.

A su vez, las capacitaciones suelen ser ofrecidas en las capitales regionales o en la capital del país, cuestión que para muchos municipios significa un impedimento dado los traslados desde localidades rurales y apartadas que esto implica. Aspecto que municipios urbanos no tienen como factor, si lo encuentran la mayoría de los municipios de las regiones involucradas en este estudio. Esto los hace estar en desventaja sustantiva para recibir capacitaciones (de diversa naturaleza) por el solo hecho de pertenecer a un territorio con características especiales. En el caso de capacitaciones online, se repiten las restricciones y disparidades anteriormente descritas.

Los contenidos de las capacitaciones también son relevantes a considerar, ya que las demandas de los equipos municipales están relacionadas con capacitación normativa y metodológica, asesoramiento jurídico para establecer el orden de los “marcos normativos y de actuación” de los principales mecanismos participativos que la ley contempla. Otro aspecto que se hace necesario es formular instrumentos de capacitación con participación ciudadana, como por ejemplo, llevar a cabo procesos de planificación participativa, diseño y ejecución del plan de desarrollo comunal, especialmente en municipios que cuentan con nuevas autoridades y equipos de trabajo. En algunos casos, también se ha manifestado la necesidad de “sistematizar” alguna experiencia participativa en desarrollo.

Finalmente, se hace notar que los “costos” de las capacitaciones y la falta de una política nacional al respecto, son determinantes para no contar con adecuados dispositivos que se pongan al servicio de una ley nueva. Para muchos municipios, la falta de recursos para financiar capacitaciones resulta

7 Fondo Regional de Iniciativa Local, modalidad de financiamiento de proyectos locales con recursos regionales asignados por el gobierno regional.

8 PMU, Programa de Mejoramiento Urbano; PMB, Programa de Mejoramiento de Barrios. Partidas presupuestarias que adoptan calidad de programas de financiamiento y que asigna la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, a través de su subsecretario(a) a las municipalidades con criterios altamente clientelares, sin mediar mayores requisitos o condiciones que los proyectos estén en el sistema de SUDBERE en calidad de “elegibles”.

un problema importante, sobre todo si se trata de capacitaciones que no se ofrecen en la región o si implican muchos días fuera de las funciones habituales, más aún si un mismo funcionario cumple varias funciones en la misma institución (tal como sucede con los encargados de participación en los municipios encuestados). Es notoria la necesidad de contar con una política nacional de capacitaciones, o fortalecimiento democrático de capacidades profesionales en municipios, especialmente dirigido a aquellos que tienen menos posibilidades de acceder a la modalidad tradicional de oferta de universidades y organizaciones estatales. La Subsecretaría de Desarrollo Regional ha cumplido esta función parcialmente, pero lo hace por la vía de los concursos o selección, y no por decisiones estratégicas respecto al fortalecimiento democrático. La capacitación que se ofrece, se hace de manera irregular, no sostenida en el tiempo y con ningún tipo de seguimiento posterior sobre los resultados esperados.

**d. Estructura de incentivos de la ley:** En las regiones analizadas se puede constatar que los principales instrumentos contemplados por la ley, entiéndase COSOC y ordenanzas de participación ciudadana, no se cumplen adecuada ni cabalmente. La situación país no es muy distinta, dado que estudios realizados por SUBDERE indican que solo el 56% de las municipalidades tienen conformado su COSOC.

La constitución y funcionamiento regular de los consejos de la sociedad civil, era uno de los principales objetivos que contemplaba la ley, ya que con ello se aspiraba a formalizar un espacio de participación y control social en las municipalidades que permitiera asegurar la representación en la gestión municipal de los distintos estamentos y segmentos de la sociedad civil. A casi 10 años de entrada en vigor de esta ley, la participación ciudadana en la gestión municipal, sigue siendo una deuda pendiente en la mayor parte de los municipios de las regiones y del país, ya sea por falencias institucionales, desinterés de la dirigencia local, estrategias políticas de las autoridades locales. De esta manera, el principal espacio institucional de participación ciudadana, tiene muchas dificultades para concretarse en gran parte de las comunas de Chile.

La estructura de incentivos que contempla la ley, está orientada a fortalecer a los alcaldes en desmedro de los representantes de la sociedad civil, ya que la presidencia del COSOC por ley está consagrada al alcalde. Por su parte, la vicepresidencia puede asumirla un representante de organizaciones de la sociedad civil electo de entre sus pares. El poder de agenda del COSOC recae en el presidente, es decir, sobre el alcalde, perdiendo la sociedad civil la posibilidad de contrapeso en esta instancia. Las funciones y atribuciones que tiene el COSOC son menores y no tienen incidencia sustantiva sobre la gestión municipal, por ejemplo, le corresponderá —entre otras funciones y atribuciones— **pronunciarse** sobre la cuenta pública que el alcalde efectúa anualmente de su gestión; sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales y podrá solicitar un plebiscito comunal respecto a inversiones específicas de desarrollo local, aprobación o modificación del plan regulador y otros temas de interés para la comunidad local. En términos prácticos, la operatoria de estas atribuciones encuentra dificultades y poca relevancia especialmente para dirigentes sociales, porque la ley no señala que el COSOC podrá **aprobar o rechazar**, sino que solo podrá pronunciarse. Muchos alcaldes lo que hacen es informar sobre estos asuntos, recoger la opinión de sus integrantes, lo que no resulta vinculante sobre la decisión final, pero asegura que el COSOC se “pronuncia” sobre la materia. Como consecuencia, el espacio de participación no se transforma en un contrapeso

político y social a la excesiva alcaldización que predomina en el principal espacio de participación ciudadana contemplado por la ley, quedando a expensas de la voluntad política para otorgarle dinamismo y utilidad.

En relación a la ordenanza de participación ciudadana, se observa un cumplimiento procedimental y formal de este instrumento. Sin casos relevantes donde se haya producido una actualización, a raíz de iniciativas que los mismos municipios han implementado. Por ello se hace necesario realizar esfuerzos para revisar y actualizar las ordenanzas municipales de participación ciudadana, de manera de adecuarlas a las particularidades locales, e incorporar nuevas herramientas y mecanismos de participación, que en algunos casos se ejecutan con éxito y, sin embargo no han sido plasmados en las ordenanzas de participación ciudadana.

## CONCLUSIONES

Chile enfrenta una falta de legitimidad y efectividad de las instituciones representativas para resolver diversas problemáticas, entre otras, la representación de las preferencias de los ciudadanos. Esto requiere impulsar mecanismos y procesos participativos que permitan profundizar, complementar y perfeccionar la democracia representativa para enfrentar su creciente deterioro institucional, con mayor inclusión de ciudadanos en las decisiones sobre los asuntos públicos.

En este sentido, el principal avance normativo en los últimos 30 años, ha sido la promulgación el año 2011 de la ley 20.500 de participación ciudadana en la gestión pública, la que contempló una serie de mecanismos y espacios para asegurar la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. A casi 10 años de su puesta en marcha, el estudio de 52 municipalidades arrojó que este objetivo no se ha cumplido, dado que la formalización de la participación ciudadana en la gestión municipal es baja<sup>9</sup>. La ausencia de una unidad de participación y de encargados que comparten función con otras tareas de carácter estratégico, debilita el papel que juega internamente en la gestión municipal, haciendo más difícil que se puedan planificar acciones y mecanismos participativos que vinculen a la comunidad con la gestión municipal. Seguidamente, el principal espacio de participación ciudadana (COSOC) en la gestión municipal no revise mayor utilidad para autoridades políticas y representantes de la sociedad civil.

Las razones para esto son múltiples, las hay desde los desincentivos de los propios dirigentes para integrar un espacio que no tiene atribuciones vinculantes, pasando por la falta de recursos municipales para implementarla, hasta los propios límites legales que establece la ley 20.500. ¿Qué desafíos tiene el país en esta materia?, Una de las principales medidas es modificar la ley en aspectos de forma y de fondo. Respecto de los primeros, hay aspectos que deben corregirse como el rol del Tribunal Electoral en la validación de algunas organizaciones sociales para integrar el COSOC. Otro es asegurar un mínimo de financiamiento a los municipios para implementar aspectos esenciales

<sup>9</sup> Si bien es cierto este estudio no tiene como propósito generalizar a la realidad municipal de todo Chile, sus resultados no se alejan de algunos estudios y estimaciones de nivel nacional, citadas en este artículo (Marín y Mlynarz, 2013; Viveros y Soto, 2016; Irrazábal, 2017; Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017). Es así que se estima que la realidad municipal de estas 3 regiones, es una buena muestra y refleja lo que tenemos en esta materia a nivel municipal en Chile.

para un adecuado funcionamiento. Finalmente, otorgar una capacitación mínima y permanente a funcionarios responsables de implementar mecanismos, instrumentos y espacios.

Respecto a los aspectos de fondo, se hace urgente “girar” el espíritu de la ley que provocó su promulgación el 2011. En ese entonces, su foco estuvo en reforzar la voluntad política del representante para iniciar procesos participativos, en vez de provocar un contrapeso político a escala local fortaleciendo el rol de la sociedad civil en la implementación de la ley. Por ejemplo, la presidencia de los COSOC a cargo de los alcaldes, hace perder contrapeso social, la participación ciudadana en algunos casos se transforma en hegemonía local, cooptación o control de dirigentes sociales. Muy por el contrario de lo que se requiere para fortalecer la democracia representativa, es decir, diálogo, contrapesos y avances. En esta línea, es una gran oportunidad para revitalizar nuestra democracia, el hecho de otorgarle atribuciones vinculantes a la participación ciudadana relacionándola con decisión sobre recursos fiscales o sobre la definición de políticas públicas locales.

Tal como está planteada la ley, en la actualidad se transforma en una oportunidad para capturar este espacio de participación. En la práctica termina siendo un conjunto de sugerencias que fortalecen la voluntad política del gobernante sin provocar fortalecimiento de la sociedad civil. No castiga o sanciona a aquellos gobernantes que privan a la sociedad civil de ejercer la participación ciudadana sobre los asuntos públicos. Pero tampoco premia, motiva o incentiva a aquellos municipios que impulsan procesos participativos, pero carecen de recursos fiscales para aumentar o expandir dichas iniciativas.

La ley es condición necesaria pero no determinante para provocar procesos de mayor inclusión y participación ciudadana en la gestión municipal. Si su principal foco se concentra en fortalecer más al representante que al representado, termina produciendo incentivos para que los mecanismos de participación ciudadana no complementen a la democracia representativa, sino que profundicen su crisis. Por ello, es vital que los alcaldes jueguen un rol preponderante, pero para que esta iniciativa se mantenga, se profundice y logre permear a otras áreas de la gestión, es fundamental el rol que pueden jugar organizaciones sociales de la sociedad civil, que actúan como contrapeso a la voluntad política del gobernante por abrir o cerrar estos espacios de participación. Claramente en estas situaciones se provoca que la oportunidad de participar (provocada por ley o no) es aprovechada por las capacidades de participar existentes en un determinado territorio. Capacidades que tienen relación con habilidades, historias y cultura política pro participación existente en una comunidad o territorio, y no necesariamente son efecto de una ley pro-participación.

Si una ley fortalece la voluntad política del representante y no se hace cargo de variables sociales (territoriales, heterogeneidad, recursos fiscales) será más determinante para que no se detonen procesos participativos que para que se produzcan. El éxito de los mecanismos participativos, especialmente referidos a lograr profundidad o complementariedad a las instituciones representativas, están claramente más asociadas a espacios locales, siendo el territorio lo que marca la diferencia cuando se intenta generar a través de una ley. Aquí está el principal desafío para el futuro, es decir, cómo se producen las condiciones para el fortalecimiento autónomo de la sociedad civil para evitar la captura o su cooptación.

## REFERENCIAS

Cabannes, Yves. (2004). Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento Conceptual. Quito, Ecuador.

Centro de Estudios Regionales (2018) Estudio Diagnóstico sobre Participación Ciudadana a nivel local y situación actual de la implementación de la ley 20.500: Región de Los Ríos, Los Lagos y Aysén. Chile, Valdivia. Disponible en: <http://ceruach.cl/wp-content/uploads/2019/05/EPC.pdf>

Conrad, Elisabeth, Cassar, Louis, Christie, Mike y Fazey, Ioan (2011), Hearing but not listening? A participatory assessment of public participation in planning. *Environment and Planning C: Government and Policy*, volumen 29, N° 5, Reino Unido, Pion Ltda, pp. 761 – 782.

Consejo Nacional para la Participación Ciudadana (2017): Informe Final. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Consejo para la Participación, Santiago de Chile.

Davidson, Stewart, y Elstub, Stephen (2013), Deliberative and Participatory Democracy in the UK. *British Journal of Politics and International Relations*, Reino Unido, Political Studies Association, pp. 1 – 19.

De La Fuente, Gloria; Mlynarz Danae. 2013. El pueblo unido... Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile. Editorial Alberto Hurtado. 212 pp. Santiago de Chile.

Dougherty, George y Easton, Jennifer (2011), Appointed Public Volunteer Boards: Exploring the Basics of Citizen Participation Through Boards and Commissions. *The American Review of Public Administration*, volumen 41, N° 5, Estados Unidos, Sage Publications, pp. 519 – 541.

Garrido, Francisco y Montecinos, Egon. (2018). El Presupuesto Participativo en Chile y República Dominicana: ¿Es determinante una Ley para el fortalecimiento de la democracia participativa?. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 99-120. <https://dx.doi.org/10.26851/rucp.28.3>

Goldfrank, Benjamín. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(2), 3-28.

Golooba-Mutebi, F. (2004). "Reassessing popular participation in Uganda". *Review Public Administration and Development*. N° 24. Pp. 289 – 304.

Guo, Hai, y Neshkova, Milena (2012), Citizen Input in the Budget Process: When Does It Matter Most? *The American Review of Public Administration*, volumen 43, N° 3, Estados Unidos, Sage Publications, pp. 331 – 346.

Hooghe, Marc y Quintelier, Ellen (2014), Political participation in European countries: The effect of authoritarian rule, corruption, lack of good governance and economic downturn. *Review Comparative European Politics*, volumen 12, N° 2, Reino Unido, Palgrave Macmillan, pp. 209 – 232.

Irarrázaval, Ignacio; Streeter, Paula. 2017. *Sociedad en Acción: construyendo Chile desde las organizaciones de la sociedad civil*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas Públicas UC, Santiago.

Makeli, Ammar y Bots, Pieter (2013), A framework for Operationalizing the Effect of National Culture on Participatory Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis*, volumen 15, N° 5, Reino Unido, Routledge, pp. 371 – 394.

Marín, Tomás y Mlynarz, Danae 2013. “Balance de la implementación de la ley de participación ciudadana a nivel municipal”, en De la Fuente, Gloria y Mlynarz, Danae (editores). *El pueblo unido... Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile*. Editorial Alberto Hurtado. 212 pp. Santiago de Chile.

Montecinos, Egon (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Revista Política y Gobierno*, volumen XXI, N° 2, México, Centro de Investigación y Docencias Económicas, pp. 349 – 376.

Montecinos, Egon y Contreras, Patricio (2019), Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, volumen 24, N° 86, Venezuela, pp. 341-362. ISSN 1315-9984

Pastor, E. (2012) “Sostenibilidad, impacto y eficacia de las Políticas Sociales municipales mediante la democratización e implicación social”. *Revista Sociedade e Estad*. Volumen 27. N° 3. Pp. 663 – 688.

Speer, Johanna (2012), Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services? *Review World Development*. Volumen 40, N° 12, Países Bajos, Elsevier, pp. 2379 – 2398.

Stewart, Kennedy (2007), Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics. *Public Administration Review*, volumen 67, N° 6, Estados Unidos, American Society for Public Administration, pp. 1067 – 1076.

Valdivieso, P. (2012). “Capital Social y Participación, una perspectiva desde el cono sur de América: Porto alegre, Montevideo y Santiago de Chile”. *Revista Opiniao Pública*. Volumen 18. N° 1. Pp. 129 – 153.

Viveros, Felipe y Soto, Francisco. 2016. “Organizaciones de la sociedad civil en Chile: propuestas para financiamiento público y fortalecimiento institucional”. *Revista Polis*. Volumen 15, N° 45, pp. 429-454.