



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**Participación Ciudadana en la Gestión Pública Local
El caso del municipio de La Serena, Chile (2009-2018)**

Tesista: Diego Sebastián Fuentes Vásquez

Director de Tesis: Mg. Cristian Roberto Zamora Astudillo

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: 31/Enero/2020

Dedicado a la memoria de mi querida amiga Vinka (Q.E.P.D.)

Agradezco a mi hijo Martín, siempre alegre, siempre creativo, siempre vivo.

A Paula por todo este tiempo de amor, compañía y aprendizaje.

A mis padres y hermano por su apoyo constante.

A Karla, Martín, Daniel, Juan, Maca y todo el multinacional grupo de amigos y amigas de la maestría con quienes hasta hoy seguimos compartiendo sueños latinoamericanos.

A Cristian por su paciencia y orientación permanentes, y a todas las personas de La Serena que me otorgaron su valioso tiempo para conversar sobre participación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	6
Objetivo General.....	7
Objetivos Específicos.....	7
ESTADO DEL ARTE.....	8
Acerca del concepto de participación ciudadana.....	8
De la participación ciudadana en la gestión pública.....	9
Una mirada crítica a la participación ciudadana en la gestión pública.....	10
Un acercamiento a la participación ciudadana en Chile.....	12
MARCO TEÓRICO.....	15
El Enfoque de Desarrollo Humano.....	15
Capacidad de agencia y participación.....	16
Las dimensiones de la participación ciudadana.....	18
El ámbito de estudio: la participación ciudadana en los municipios chilenos.....	19
MARCO METODOLÓGICO.....	21
Diseño de la investigación.....	21
Selección y caracterización del caso de Estudio.....	22
Muestra y procedimiento.....	25
Técnicas de recolección y producción de la información.....	26
Técnicas de análisis información.....	27
RESULTADOS.....	28
La incorporación de la participación en la gestión del municipio de La Serena.....	28
El marco normativo para la participación.....	30
Las luces de la participación ciudadana: Los Presupuestos Participativos.....	32
Las sombras de la participación ciudadana: El COSOC.....	36
El dispar recorrido de los demás mecanismos.....	39
Otras experiencias de participación.....	44
Las diferentes miradas acerca de la participación.....	45
CONCLUSIONES.....	49
Los presupuestos participativos y el “resto”.....	49
La barrera del nivel consultivo.....	50

Participación ciudadana para “mantener la fiesta en paz”	52
El camino truncado desde las prácticas a las políticas de participación ciudadana.....	53
Reflexiones finales: participación, agencia y desarrollo humano	56
BIBLIOGRAFIA.....	58
ANEXOS.....	63
ANEXO N°1: Pautas de Entrevistas	63
ANEXO N°2: Listado fuentes secundarias revisadas.....	65
ANEXO N°3: Proyectos Programa Presupuestos Participativos.....	66

INTRODUCCIÓN

El enfoque de desarrollo humano supone *“la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten”* (PNUD, 2010:22). Este enfoque, también llamado enfoque de capacidades, considera entre sus objetivos centrales que los individuos desarrollen (y ejerzan) una capacidad en particular, la capacidad de agencia; esto es, la capacidad de individuos y grupos de reconocerse como agentes de su propia vida, capaces de definir sus prioridades y elegir los mejores medios para alcanzarlas (Sen, 2000).

Lo anterior, afirma Sen (Ibid.), implica que los individuos han de verse como seres que participan activamente, si se les da la oportunidad, en la configuración de su propio destino. De este modo, la capacidad de agencia se vincula estrechamente con la noción de participación, que Mahbub ul Haq (en Deneulin, 2015) define como aquel proceso por el cual las personas actúan como agentes, de forma individual o colectiva. Desde este punto de vista la participación refiere, por ejemplo, a la libertad de personas y grupos para tomar decisiones en los asuntos que afectan sus vidas, hacer a otros responsables de sus promesas e influir en el desarrollo de sus comunidades. Promover la participación, entonces, debiera ser un eje central de los Estados que se orientan al desarrollo humano.

En las últimas décadas, esta preocupación ha devenido en componente central de la Agenda y el discurso de los gobiernos latinoamericanos, los que han hecho eco de lineamientos y mandatos de organismos regionales e internacionales como la OEA, el BID o la OCDE. La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Estoril 2009, es uno de los ejemplos relevantes al respecto.

En el caso chileno, desde hace aproximadamente 15 años el Estado ha venido impulsando de forma explícita el desarrollo de una política de participación ciudadana transversal a su quehacer, es decir, orientada a la gestión pública en sus diferentes sectores y niveles. De esta forma, desde el Estado chileno se ha puesto en agenda el tema de la participación ciudadana y se ha buscado su incorporación en la gestión pública en los niveles nacional, regional y local.

Teniendo esto a la vista, la presente investigación se propuso analizar la forma en que los gobiernos locales chilenos, los municipios, han recogido este impulso y han propiciado políticas

locales de promoción de la participación ciudadana en la gestión pública, a partir del estudio de uno de sus casos destacados: el municipio de La Serena.

Para esto, y luego del planteamiento del problema y los objetivos que han guiado la presente investigación, se presenta una breve discusión respecto del concepto de participación ciudadana y la forma en que ésta ha sido incorporada en la gestión pública, junto a un breve recorrido descriptivo-analítico del caso chileno. A continuación, se exponen las consideraciones teóricas y metodológicas que han sustentado esta investigación, para dar paso a la presentación de los resultados y hallazgos encontrados, finalizando con las principales conclusiones que se desprenden del estudio realizado.

PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Los recientes y crecientes esfuerzos de los Estados latinoamericanos por promover políticas de participación ciudadana en la gestión pública, especialmente en las últimas dos décadas, han venido siendo descritos y analizados por diferentes autores quienes, junto con valorar los avances y aportes de la incorporación de procesos de participación ciudadana en la gestión pública, han llamado la atención respecto de sus límites, paradojas y contradicciones; las que se pueden resumir en el contraste entre lo que Ruano (2010) ha denominado una ‘fascinación por la participación’ y los pobres resultados concretos de su implementación producto de una escasa intervención real por parte de la ciudadanía (Canto, 2008).

A lo anterior se suma que, tal como se da cuenta en el Estado del Arte, el nivel de los gobiernos locales ha sido el más desatendido tanto por las investigaciones como por las políticas de participación ciudadana impulsadas por los gobiernos nacionales, pese al consenso existente respecto de que la escala local resulta el mejor escenario para la participación ciudadana (Badii *et al.*, 2009; Canto, 2008; Fernández, 2006).

El caso chileno no ha escapado a estas contradicciones. Así, pese a que se reconocen y valoran los avances realizados en esta materia por parte del Estado, coronados con la promulgación en el año 2011 de la Ley 20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, diversos autores (Cabalin *et al.*, 2011; CNPC, 2017; Mujica s.f.; SEGEOB, 2016) coinciden en señalar que la implementación de la participación ciudadana en la gestión pública se encuentra en una etapa embrionaria, presentándose importantes déficit que requieren ser corregidos y que incluyen, entre otros, normas de poca profundidad, mecanismos precarios y de carácter principalmente consultivo, y debilidades en la valoración e implementación

especialmente en el ámbito de la gestión municipal/local. Junto con esto, se constata que los trabajos de investigación sobre participación ciudadana son escasos y no existe un monitoreo del tema por parte de instancias oficiales, ni tampoco académicas (CNPC, 2017).

En este escenario la presente investigación adquiere relevancia, en primer término, por dirigir la mirada hacia un fenómeno escasamente estudiado en Chile, poniendo el énfasis en el más relevante y, al mismo tiempo, menos estudiado de los niveles de implementación de la participación ciudadana en la gestión pública, el nivel local o municipal. En segundo lugar, por proponer un estudio intensivo de tipo cualitativo de un caso que ha sido reconocido como destacado en el ámbito nacional en materia de participación ciudadana en la gestión pública local, en un contexto investigativo en que predominan los estudios generales y/o cuantitativos de la realidad municipal. Finalmente, por intentar un acercamiento a partir de un caso concreto, a la directa relación que existe, tal como fue señalado en la introducción, entre los procesos de participación ciudadana, el desarrollo de la capacidad de agencia y, en definitiva, el desarrollo humano.

Así, tomando como caso de estudio al municipio de La Serena, se ha buscado conocer y analizar la manera en que los gobiernos locales chilenos, los municipios, han impulsado políticas de promoción de la participación ciudadana en la gestión pública, los mecanismos e instrumentos que han utilizado, los niveles de la participación que han considerado y las visiones y significados de la participación subyacentes a estas prácticas.

Específicamente, la presente investigación se ha planteado los siguientes objetivos:

Objetivo General

Analizar las políticas de promoción de la participación ciudadana implementadas por el municipio de La Serena, Chile, en el período 2009-2018.

Objetivos Específicos

- Caracterizar los mecanismos e instrumentos de promoción de la participación ciudadana utilizados por el municipio de La Serena, Chile.
- Identificar los niveles de la participación ciudadana que han sido impulsados en el período bajo estudio, en el municipio de La Serena, Chile.
- Conocer los significados acerca de la participación ciudadana que subyacen a las políticas impulsadas por el municipio estudiado.

ESTADO DEL ARTE

Acerca del concepto de participación ciudadana

La revisión de la literatura referida a las nociones de participación y participación ciudadana da cuenta de la existencia de múltiples concepciones y definiciones pues *“bajo el término de participación se puede entender casi cualquier cosa”* (Barrera, 2009:108). Lo mismo ocurre con la noción de **participación ciudadana** respecto de la cual Baño (1998), hace dos décadas, señalaba que carecía de una definición precisa, corriendo la misma suerte de muchos términos ambiguos y polisémicos.

Con el fin de establecer ciertas bases conceptuales, conviene remontarse al trabajo de Cunill (1991) quien aporta algunas precisiones y distinciones al respecto. Esta autora señala que el término ‘participación’ implica que se está ‘tomando parte’ de algo; por lo que hablar de participación ciudadana hace referencia a que los individuos en tanto ciudadanos toman parte de alguna actividad pública, relacionándose en este ejercicio con el Estado, y que lo hacen en su calidad de portadores de intereses sociales. En base a esta definición, Cunill (Ibid.) establece la distinción entre participación ciudadana y otras formas de participación, tales como la participación social, la participación comunitaria y la participación política.

Mujica (2008), agrega otra característica de la participación ciudadana, la voluntariedad, entendida como la manifestación de un deseo de los sujetos de querer formar parte de las decisiones que les afectan. El mismo autor complementa y actualiza los planteamientos de Cunill, argumentando que trabajos más recientes coinciden en concebir la participación como aquella vía por medio de la cual la gente levanta la voz a través de nuevas formas de deliberación, procesos de consulta y movilizaciones, con el fin de influir en las políticas públicas y las instituciones. Fernández y Ordóñez (2007:20), por su parte, proponen que la participación ciudadana refiere al *“conjunto de actividades, mediante las cuales los ciudadanos, en virtud de sus derechos cívicos e intereses concretos, inciden en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de gobierno, otorgándoles de esta manera legitimidad”*. Otros autores ofrecen definiciones complementarias que ponen de relieve el ejercicio de la ciudadanía, el control ciudadano, la exigibilidad de derechos y la intervención en la gestión pública como elementos centrales de la participación ciudadana (Barrera, 2009; Canto, 2005; Donoso, 2015; Mujica, 2008).

Así, a partir de este primer acercamiento al concepto de participación ciudadana, es posible reconocer como elementos comunes: la consideración de un sujeto-ciudadano que, voluntariamente y como portador de intereses sociales, se hace parte de la gestión pública

buscando incidir en esta. Como se ve, el ejercicio de la participación ciudadana se encuentra íntimamente ligada a la gestión pública, relación que guía el siguiente apartado.

De la participación ciudadana en la gestión pública

En las últimas décadas la participación ciudadana ha devenido un componente central en el discurso de la mayoría de los organismos internacionales (Cantor, 2008). Así, por ejemplo, la OEA (2003) y el BID (2004) lanzaron Estrategias para promover la participación ciudadana, en las que reconocían la creciente importancia de la participación de los ciudadanos en la formulación e implementación de las políticas públicas (BID, 2004). La OCDE, por su parte, definió tres razones para fortalecer la participación ciudadana: generación de políticas públicas de mejor calidad, confianza acrecentada en las instituciones públicas y democracias más fuertes (Badii *et al*, 2009).

En la misma línea, desde la década de los '90 se fueron sucediendo una serie de mandatos y lineamientos de acción en la región, referidos a la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública¹, cuya principal expresión es la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Estoril 2009, la que definió la **participación ciudadana en la gestión pública** como:

“el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como las comunidades y pueblos indígenas” (En Cabalin *et al*, 2011:17).

De forma más simple, Mujica (2008) define la participación ciudadana en la gestión pública como un proceso de negociación e interacción constante entre el Estado y los grupos sociales. Mientras que el BID lo definió como el conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, a través de gobiernos o directamente, ejercen influencia en el proceso de toma de decisión sobre dichas actividades y objetivos (BID, 2004).

Si bien la participación ciudadana en la gestión pública apunta a sus distintos niveles (nacional, regional, local), parece haber consenso en que la escala local resulta el mejor escenario para su ejercicio. Al respecto, Badii *et al* (2009) realizan una larga revisión de autores que se manifiestan en este sentido (Ziccardi, 1998; Sintomer, 2008; Blondiaux, 2002; Parry *et al* 1992;

¹ Entre ellas: la Declaración de Río 1992, Cumbre de las Américas (1994, 1998 y 2004) y Cumbre de Desarrollo Sostenible (Santa Cruz, 1996).

Stocker, 2005). Canto (2008), por su parte, afirma que la gran mayoría de instrumentos participativos se desarrollan en el ámbito local de gobierno.

Fernández, en tanto, afirma que el nivel local representa el espacio por excelencia para hacer efectiva la participación, pues en él *“es posible el encuentro entre los ciudadanos y sus representantes y entre las necesidades de la población y las decisiones de la autoridad”* (2006: 1). En esta misma autora se observa una referencia al enfoque de capacidades cuando destaca que la participación a nivel local puede contribuir a generar capacidades en los sujetos y en las organizaciones para que debatan y participen en la toma de decisiones, fortaleciendo la ciudadanía y extendiendo el ejercicio de sus derechos ciudadanos (Ibíd.).

Una mirada crítica a la participación ciudadana en la gestión pública

En este aparente ‘boom’ de la participación ciudadana en la gestión pública, Canto (2008) apunta que se encierra una paradoja entre el elevado optimismo discursivo sobre los alcances de la participación y una escasa intervención real de la ciudadanía en las políticas públicas. Por lo mismo, el autor, invita a ver la participación con una mirada precavida, más allá de entusiasmos y escepticismos.

Más críticos son los planteamientos de Ruano y Palacios. El primero, a partir de la revisión del caso español, habla de la existencia de una *“fascinación por la participación”* (Ruano, 2010:93), que contrasta con el análisis de las formas actuales de participación en los gobiernos locales, cuyos objetivos son ambiguos y genéricos, donde los ciudadanos simplemente no participan y los que participan lo hacen en un contexto de asimetrías de poder y conocimiento.

Palacios por su parte, acusa que la utilización indiscriminada del término participación ciudadana lo ha terminado vaciando de su sentido político, convirtiéndolo *“en un término cosmético al cual, independiente de los fines y adscripción ideológica, se puede echar mano”* (Palacios, 2012:315). Debido a esto, agrega la autora, cuando se habla de procesos participativos es de suma relevancia no solo aclarar qué estamos entendiendo por participación, sino también cuál es el enfoque de las instituciones u organizaciones que los propician (Ibíd.). Cantor (2008) aporta en la misma dirección al señalar que los procesos de participación ciudadana suelen variar significativamente si se tienen en cuenta dimensiones como: quiénes están incluidos en cada proceso participativo, qué cuestiones están abiertas a procesos de decisión participativos y de qué manera son adoptadas estas decisiones.

Siguiendo los argumentos anteriores no deja de ser interesante, por ejemplo, observar que el BID en su Estrategia de participación ciudadana precisa que la participación ciudadana en la gestión pública *“no significa decidir sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas”* (BID, 2004:2). Mientras que el Banco Mundial (2008) señala que *“no se trata de transformar al ciudadano, a la política o a las estructuras sociales sino de dotarse de las herramientas más adecuadas (entre ellas la participación) para implementar adecuadamente ciertos proyectos”* (citado en Palacios, 2012:316).

Estas formas de comprensión de la participación ciudadana coinciden con la **visión instrumental** de la participación, cuyo objetivo es el incremento de la eficiencia y la eficacia de la gestión pública (Fernández, 2006). Lo que Cantor (2008), denomina participación adjetiva, esto es, aquella mediante la cual los gobiernos (o los organismos internacionales) buscan legitimar sus acciones. Estas visiones se contraponen a la **visión sustantiva** de la participación, según la cual la participación aparece como un fin en sí mismo, vinculado a la profundización de la democracia y caracterizada por abrir canales de influencia efectiva sobre las decisiones políticas (Cantor, 2008; Fernández, 2006). La definición de la Carta de Estoril 2009 parece acercarse más a esta última visión.

Otro elemento para considerar se refiere a los **niveles de la participación ciudadana en la gestión pública**. Al respecto, los autores revisados discrepan acerca de cuáles y cuántos son estos niveles. Así, Canto (2005 & 2008) propone seis niveles según el rol y el grado de autonomía de la ciudadanía: información, consulta, decisión, delegación, asociación y control. El BID (2004) propone tres niveles: información, consulta y participación en la ejecución. Para Fernández (2006), por su parte, se trata de cuatro niveles: información, consulta, decisión y control social. Nuevamente, es en la definición del BID que se observa la participación ciudadana más limitada, excluyendo tanto el nivel de la decisión como la posibilidad del control social, en sintonía con la visión instrumental/adjetiva ya mencionada.

Finalmente, entre los hallazgos del presente Estado del Arte se cuentan una serie de **argumentos a favor y en contra** de la participación ciudadana. Dentro de los primeros se considera la construcción de ciudadanía, la democratización del Estado y el fortalecimiento de la dimensión dialógica y deliberativa, la eficiencia en la gestión pública, generación de capital social, fortalecimiento de las instituciones y de la identidad local, legitimidad y credibilidad de la gestión pública (Barrera, 2009; Canto, 2005). Entre sus riesgos, se apunta la excesiva fragmentación de aquello que se pone en discusión (parcialidades de problemas o de presupuestos), así como la existencia de sesgos y mecanismos de exclusión de parte de elites participativas.

En esta misma dirección, Donoso (2015) plantea que los mecanismos para promover la participación ciudadana pueden reproducir e, incluso, profundizar las desigualdades existentes. Palacio (2012), por su parte, es aún más específica al denunciar que los procesos participativos no se han hecho cargo del enfoque de género, manteniéndose como espacios de reproducción de la estructura patriarcal.

Lo señalado en este apartado permite introducir cuestionamientos a una noción que, al poseer una carga valorativa positiva, corre el riesgo de convertirse en una plataforma instrumental que construya consensos artificiales y legitime o perpetúe desigualdades. Estas miradas críticas deben considerar interrogantes, como las presentadas en este documento, referidas a los enfoques que subyacen las definiciones y prácticas de la participación ciudadana, así como a los mecanismos, estrategias, niveles y visiones que, en la práctica, se van construyendo.

Un acercamiento a la participación ciudadana en Chile

En Chile la idea de participación ha estado presente en el debate político desde los años '90, lo que se tradujo en algunas iniciativas sectoriales de participación ciudadana entre las que destacan los procesos de participación ciudadana establecidos en la Ley 20.300 (de Bases del Medioambiente) como parte del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, así como la conformación de Consejos y otras instancias consultivas sectoriales (salud, educación, pueblos originarios, entre otros) (De la Maza, 2011).

Sin embargo, diversos autores comparten que no es hasta avanzada la década del 2000 que el Estado impulsa de forma más explícita iniciativas enmarcadas en una política de participación ciudadana, específicamente durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006 – 2010) que, junto con recoger los avances impulsados por el gobierno anterior de Ricardo Lagos, instala la consigna del “gobierno ciudadano”, reconociendo el valor de la participación ciudadana en el proceso de democratización de Chile (Cabalin *et al*, 2011; De la Maza, 2011, Paredes, 2011). Así, el año 2006 el Gobierno impulsó una Agenda ProParticipación Ciudadana, operacionalizada en el Instructivo Presidencial N°008/2008 que estableció las directrices que debían seguir las instituciones de la administración pública en esta materia (Paredes, 2011; Cabalin *et al*, 2011).

Esta Agenda estableció como ejes: el derecho a la información pública, la gestión pública participativa, el fortalecimiento de la sociedad civil, y la no discriminación y respeto a la diversidad (Cabalin *et al*, 2011). Por su parte, el Instructivo Presidencial estableció la obligación de los órganos de Administración del Estado de: establecer una norma general de participación, dar

cuenta pública anual a la ciudadanía, establecer Consejos de la Sociedad Civil (de carácter consultivo) y poner en conocimiento público su información relevante (Gobierno de Chile, 2008).

Si bien se reconoce el esfuerzo por otorgar relevancia a la participación ciudadana, Cabalin *et al* (2011) plantean una serie de críticas a estas iniciativas. En particular, plantean que, transcurrido el período presidencial en su totalidad (4 años) el *“impulso por empoderar ciudadanos y abrir cauces institucionales aún se encuentra en una etapa embrionaria”* (Ibíd.:40). A esto agregan la dificultad para afrontar el análisis, debido a malas definiciones respecto de los mecanismos, sus métodos y sus beneficiarios, de parte de los órganos del Estado encargados de llevar a cabo esta Agenda. Paredes (2011) complementa el diagnóstico anterior, destacando que casi la totalidad de las iniciativas eran de carácter informativo y consultivo, afirmando que la deuda con la ciudadanía participativa y el déficit de participación que caracterizaron los gobiernos previos de la Concertación se mantenían al finalizar el período de Bachelet.²

Con la llegada al poder de Sebastián Piñera el año 2010, apoyado por una coalición de derecha, se continuó el proceso iniciado en el período anterior. Así durante este período se terminó de discutir y se promulgó la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que venía tramitándose en el Congreso desde el gobierno anterior.

Este hito se enmarcó en una Política para la Participación Ciudadana en el marco de la Corresponsabilidad, eje del gobierno de Piñera en materia de participación ciudadana, y que se operacionalizó mediante un nuevo Instructivo Presidencial, el N°002 del 2011 (SEGPRES, 2012), que estableció que los órganos de la administración propenderían a implementar las siguientes instancias de participación: Cuentas Públicas Participativas, Consejos de la Sociedad Civil, Consultas Ciudadanas, Cabildos Ciudadanos, Plataformas Digitales Participativas, Diálogos Participativos, Escuelas de Gestión Pública para Dirigentes Sociales, un Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana, además de una Ley de Transparencia y acceso a la información pública (Gobierno de Chile, 2011).

Respecto de los avances e innovaciones de este período, Mujica (s.f.) emprende un análisis de la Ley 20.500, constatando que es en materia de participación ciudadana donde se denotan los mayores déficits, por cuanto las normas que contempla son de poca profundidad, no incluyen a todos los órganos del Estado, proponen una participación principalmente de tipo consultivo, y presenta escasas modificaciones en los niveles regional, provincial y local (municipal).

² La Concertación de Partidos por la Democracia fue la alianza de centro izquierda que gobernó Chile desde el regreso de la democracia (1990) hasta el final del primer período de M. Bachelet (2010).

Por su parte, Marín y Mlynarz (2012) en su monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en los municipios chilenos, concluyen que, al año 2012, existía una pobre implementación de la Ley 20.500. En particular, solo el 2% de los municipios estudiados contaba con un alto nivel de participación ciudadana en la gestión municipal versus el 48% de los municipios que ni siquiera cumplía los mínimos legales de la nueva normativa.

El año 2014 Bachelet asume un nuevo período, presidencial dictando un tercer Instructivo, N°007/2014, que dejó sin efecto el anterior y estableció precisiones propias del nuevo enfoque dado por el cambio de gobierno en el marco de una “participación ciudadana para la gestión pública”. Entre ellas, estableció la obligación de revisar y actualizar las normas de participación ciudadana, crear unidades de participación ciudadana en cada órgano del Estado, mantener y perfeccionar los Consejos de la Sociedad Civil y las Cuentas Públicas Participativas. Además, propuso la incorporación de nuevos mecanismos de participación, tales como: las audiencias públicas, los presupuestos participativos, los cabildos ciudadanos territoriales y sectoriales (Gobierno de Chile, 2014). Finalmente, estableció la creación de un Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil entidad conformada por representantes de diferentes ámbitos de la sociedad civil con el fin de conducir *“un amplio y participativo diálogo nacional sobre el estado de la participación ciudadana en el país”* que derive en propuestas de modificaciones a la ley 20.500 y/o de la institucionalidad pública para la participación ciudadana (CNPC, 2017).

Respecto de la participación ciudadana en la gestión pública local, se reconoció a los municipios como aquellos espacios privilegiados para dar sentido y poner en práctica la participación ciudadana (Gobierno de Chile, 2016), por lo que se establecieron acciones de refuerzo de la implementación de la Ley 20.500 en el ámbito local, que incluyeron el nombramiento de encargados de participación en cada municipio y el apoyo técnico por parte de la División de Organizaciones Sociales del Gobierno mediante la elaboración de pautas técnicas y acciones de transferencia de conocimiento y acompañamiento (SEGEGOB, 2016).

En relación con este último periodo presidencial revisado, se observa una diferencia significativa ente los niveles nacional y regional respecto del nivel local³. Así, mientras los órganos del Estado central (nacional y regional) mostraron un alto porcentaje de cumplimiento en la implementación de los mecanismos mínimos establecidos por la Ley 20.500, la implementación

³ Es preciso recordar que los niveles nacional y regional de Gobierno, dependen del Estado nacional, en tanto el nivel local de gobierno, correspondiente a los municipios, es un nivel autónomo.

en el nivel local (municipios) *“ha sido débil, especialmente por la débil valoración y utilización de los instrumentos de participación por parte de los municipios”* (SEGEOB, 2016:38). El Consejo Nacional de Participación Ciudadana, por su parte, junto con valorar los avances realizados concluye que resulta indispensable corregir los déficits existentes, entre los que destaca importantes debilidades e incumplimientos en la implementación de la normativa, carencia de mecanismos de fiscalización y sanción que aseguren su cumplimiento, inexistencia de financiamiento de los mecanismos de participación que permita garantizar su funcionamiento estable y la precariedad de los instrumentos de planificación y participación ciudadana en la gestión pública, especialmente en el nivel local (CNPC, 2017). A esto, agrega que existe una importante falencia en el ámbito de la investigación y monitoreo constatando que *“los trabajos de investigación sobre participación ciudadana son escasos en nuestro país y no existe un monitoreo del tema por parte de instancias oficiales, ni tampoco académicas”* (Ibid.: 29).

Sintetizando lo revisado en este último apartado, es posible observar que la participación ciudadana ha logrado mantener su posición en la agenda gubernamental a lo largo de los tres períodos presidenciales revisados, mostrando algunos avances relevantes, en particular desde el punto de vista normativo e institucional. Sin embargo, pareciera mantenerse la tónica de que cada gobierno realiza modificaciones más de forma que de fondo, que marcan pequeñas diferencias respecto del antecesor, por ejemplo mediante la incorporación de nuevos mecanismos de participación que buscan ir más allá del nivel consultivo; pero sin visualizarse nuevos énfasis que permitan hacerse cargo de forma efectiva de las críticas planteadas por Mujica (s.f.) y confirmadas por el CNPC (2017), referidas a importantes debilidades en la implementación de la normativa, precariedad de los instrumentos y mecanismos utilizados, una escasa atención prestada a los niveles subnacionales y locales, y carencia de instancias de investigación y monitoreo, tanto desde el propio gobierno como desde la academia.

MARCO TEÓRICO

El Enfoque de Desarrollo Humano

Hace poco más de 25 años el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), recogiendo el marco conceptual del enfoque de las capacidades desarrollado por Amartya Sen, publicaba su primer Informe de Desarrollo Humano. Este hito marcaría el puntapié inicial de lo que, en palabras de Deneulin (2015), sería un cambio de paradigma radical en el pensamiento sobre el desarrollo y el bienestar, desde un enfoque utilitarista unidimensional,

basado en el ingreso como medida del bienestar, hacia otro multidimensional orientado al desarrollo humano entendido como *“la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren variables y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten”* (PNUD, 2010:22).

Al respecto, Sen (2003) señala que el enfoque de desarrollo humano se compone de dos dimensiones centrales, el aspecto humano y el aspecto de agencia. El primero, referido a cómo se puede mejorar la calidad de vida de las personas, y el segundo, a cómo estas mejoras se pueden generar a partir del involucramiento y participación de las personas.

El primer aspecto, se vincula directamente con dos conceptos centrales del enfoque: los funcionamientos y las capacidades. En relación con el primero, Sen y Nussbaum (1996) señalan que la noción más primitiva del enfoque de capacidades se refiere a los funcionamientos, los que representan partes del estado de una persona, específicamente, las cosas que logra hacer o ser al vivir. Se trata de las actividades que tienen una utilidad para la persona, que requieren de ciertos recursos y dependen de circunstancias personales y sociales (Sen, 2000).

Las capacidades, por su parte, reflejan las combinaciones alternativas de los funcionamientos que una persona puede lograr (Sen, 2003). Así, mientras el concepto de capacidad alude al conjunto de posibilidades u oportunidades de ser o hacer lo que la persona valora, el funcionamiento es lo que la persona logra efectivamente hacer o ser al vivir (Sen, 2000). Deneulin (2015), complementa señalando que el concepto de capacidad concibe la calidad de vida, o bienestar, en términos de cómo funciona una persona, de lo que podrá llegar a ser o hacer.

A partir de estas ideas, Sen (2003) señala que, en definitiva, el propósito del desarrollo humano debe ser la ampliación de las libertades humanas, lo que implica multiplicar las opciones que posibilitan a cada individuo convertir en realidad la vida que desea vivir. Esto implica no solamente tener oportunidades y capacidades, sino también la capacidad y voluntad de actuar para que estas opciones se conviertan en realidad. Esto último, se refiere al aspecto de la agencia que veremos a continuación.

Capacidad de agencia y participación

El énfasis puesto en la agencia es otro sello distintivo de este paradigma de desarrollo, resultando una marca distintiva del enfoque de las capacidades (Sen, 1985; Deneulin, 2015). Así, la agencia es definida por Sen como *“la búsqueda de los objetivos o valores que la persona*

considera importantes" (1985:203). Las personas no solo funcionan, hacen o son determinadas cosas, sino también son responsables, agrega el autor. En este sentido, Deneulin (2015) agrega que las personas son las propias protagonistas de las acciones que afectan sus vidas y el medio ambiente.

Desde este punto de vista, las personas han de verse como seres que participan activamente, si se les da la oportunidad, en la configuración de su propio destino, *"no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo"* (Sen, 2000:75). Se convierten en sujetos, agentes de sus propias vidas, y no objetos, receptores pasivos de acciones (Deneulin, 2015). Para esto, Sen (2000) señala que se requiere que los individuos o grupos sociales se reconozcan como agentes, lo que implica que tengan las oportunidades de ser educadas, de hablar sin temor en público, de tener libertad de expresión y asociación, entre otras.

De esta forma, se reconoce que la capacidad de agencia es inevitablemente plural: se ejerce con respecto a los objetivos que la persona valora y tiene razones para valorar, pero incluye no solo la agencia individual sino también lo que uno puede hacer como miembro de un grupo, colectividad o comunidad política (Ibíd.). Calderón complementa señalando que *"es imposible pensar en agencia en términos de un solo actor individual, porque acción y agencia se construyen con los otros"* (2014:254). Agrega que solo ampliando la capacidad para la acción y la reflexión individual y colectiva es posible avanzar hacia el logro de resultados a favor de la democracia y el desarrollo.

Lo anterior se vincula con las nociones de participación y empoderamiento. Para desarrollar la capacidad de agencia, Deneulin (2015) señala que las personas deben ser empoderadas para que ellas mismas puedan definir sus prioridades a nivel local, así como para elegir los medios para alcanzarlas. Calderón (2014), por su parte, complementa señalando que el desarrollo debe ser entendido como empoderamiento de las capacidades de los actores, esto es, que los actores sean capaces de manifestar las injusticias como resultado de la deliberación pública y como un método para definir situaciones y opciones. El concepto de agencia ciudadana agrega, implica tener el poder de movilizar las capacidades de los ciudadanos para modificar un contexto particular, promover situaciones de mayor equidad y promover la libertad de elección que resulte en mayor inclusión social.

Mahbub ul Haq (s.f., citado en Deneulin, 2015), en tanto, destaca a la participación como uno de los principios del desarrollo humano aplicado y la define como aquel proceso por el cual las personas actúan como agentes, de forma individual o colectiva. Así entendida, señala el autor, la participación refiere, por ejemplo, a la libertad de personas y grupos para tomar decisiones en

los asuntos que afectan sus vidas, hacer a otros responsables de sus promesas e influir en el desarrollo de sus comunidades.

Así, desde el punto de vista del desarrollo humano, es necesario observar si las políticas respetan la capacidad de agencia de las personas promoviendo la participación de estas, con especial énfasis en los grupos marginados (Ibíd.).

Las dimensiones de la participación ciudadana

De la revisión presentada en el Estado del Arte, ha quedado claro el carácter polisémico, ambiguo y conflictivo, de la noción de participación ciudadana. Pese a esto, ha sido posible reconocer ciertos elementos que permiten acercarse a una definición del concepto: la consideración de un sujeto-ciudadano que, voluntariamente y como portador de intereses sociales, se hace parte de la gestión pública buscando incidir en ella. En particular, el presente trabajo toma la definición propuesta por Fernández y Ordoñez (2007:20) que señala que la **participación ciudadana** refiere al *“conjunto de actividades, mediante las cuales los ciudadanos, en virtud de sus derechos cívicos e intereses concretos, inciden en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de gobierno”*.

De esta definición se desprende la íntima vinculación del ejercicio de la participación ciudadana con la gestión de los gobiernos, en sus distintos niveles, es decir, con la gestión pública. Así, la definición antes señalada se enlaza y complementa con la definición de participación ciudadana en la gestión pública propuesta en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Estoril 2009, que ya fuera presentada en el Estado del Arte.

En particular, el presente trabajo apunta a la participación ciudadana en la gestión pública en su nivel local, recogiendo el consenso al que ya se hizo referencia en el Estado del Arte, respecto de que es esta escala la que resulta el mejor escenario para la participación ciudadana, el espacio por excelencia para hacer efectiva la participación (Fernández, 2006; Canto, 2008; Badii *et al*, 2009).

En cuanto a las **dimensiones de la participación ciudadana** que el presente trabajo busca abordar, la primera tiene que ver con las **visiones acerca de la participación**. Por un lado, la visión instrumental, que plantea como objetivo de la participación el incremento de la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, y que utiliza a la participación como medio para legitimar sus acciones (Fernández, 2006; Cantor, 2008). En contraposición, la visión sustantiva de la participación, vinculada a la profundización de la democracia y caracterizada por abrir canales de

participación efectiva sobre las decisiones políticas. Una visión, según la cual la participación es un fin en sí mismo (Ibíd.). Esta segunda mirada, es la que el presente trabajo considera como el óptimo deseable.

Una segunda dimensión de la participación se refiere a los **niveles** de esta. Al respecto, la que resulta más completa y mejor elaborada es la clasificación que propone Canto (2005 & 2008), quien refiere la existencia de 6 niveles de participación según el rol y el grado de autonomía de la ciudadanía:

- El nivel informativo, referido al conocimiento de presupuestos, normativas, programas, planes, proyectos y actos del sector gubernamental; como condición básica para hacer posible cualquier otro tipo de participación.
- El nivel consultivo, a través del cual el gobierno se entera de las propuestas y opinión de la ciudadanía respecto sobre aspectos específicos de la acción pública.
- El nivel resolutivo, en el cual la opinión emitida adquiere el carácter de obligatoria para quien realiza la consulta.
- El nivel de la delegación, establecido cuando un gobierno otorga o delega a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de proyectos, programas, iniciativas relacionadas con la atención de problemas públicos.
- El nivel asociativo, como escala superior respecto de la delegación, en la que la ciudadanía y/o sus organizaciones comparten con el gobierno responsabilidades en diversas etapas de realización de políticas o programas.
- Finalmente, el nivel del control de las acciones del gobierno por parte de ciudadanía organizada y no organizada, lo que se relaciona con la evaluación y el escrutinio de la acción del sector público.

La tercera dimensión, referida a los **mecanismos e instrumentos** de promoción de la participación ciudadana utilizados en la gestión pública local, se revisa más adelante.

El ámbito de estudio: la participación ciudadana en los municipios chilenos

Como ya ha sido mencionado, el presente trabajo pone su foco en el análisis de la participación ciudadana en la gestión pública chilena en el nivel local, los municipios, eligiendo caso de estudio a uno de ellos.

A modo de contexto, es preciso señalar que Chile es una república democrática, organizada en un estado unitario, cuya división política administrativa considera 3 niveles: las regiones, las provincias y las comunas (SEGPRES, 2005; BCN, 2019).⁴

Los municipios, constituyen el ente administrador de las comunas y están regidos por la Ley 18.965 Orgánica Constitucional de Municipalidades, siendo su máxima autoridad el alcalde a quien acompaña un cuerpo legislativo, denominado Concejo Municipal. Ambos, elegidos mediante votación popular por los ciudadanos residentes en la comuna que administra el municipio respectivo (Ministerio del Interior, 2002). Se trata de gobiernos locales autónomos respecto del Gobierno Nacional, constituidos como corporaciones de derecho público con patrimonio propio, que poseen competencias de ordenamiento territorial y competencias sociales, algunas de ellas compartidas con otros niveles de gobierno y otras que se denominan privativas, esto es, de exclusiva responsabilidad municipal. Entre estas últimas se encuentra la ejecución de los Planes Comunales de Desarrollo y la aprobación de los Planos Reguladores comunales, ambos instrumentos de planificación comunal que en su etapa de elaboración deben contemplar instancias de participación ciudadana. Además, es función municipal la promoción del desarrollo comunitario y la relación con las organizaciones sociales, comunitarias y de la sociedad civil (Ibíd.).

Respecto de la participación ciudadana en la gestión pública, tal como ya fue revisado, la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, así como los Instructivos Presidenciales que de ella se han derivado, establecieron una serie de medidas y mecanismos a implementar en materia de participación ciudadana por parte de los órganos de la Administración del Estado, entre ellos los municipios. En el ámbito local, esto significó la creación y puesta en funcionamiento de Consejos Consultivos de Organizaciones de la Sociedad Civil, la creación de unidades de participación ciudadana, la implementación de Cuentas Públicas Participativas y la modernización de los sistemas de Acceso a la Información u Oficinas de Información Reclamos y Sugerencias, O.I.R.S. (Gobierno de Chile, 2014; SEGEOB, 2016).

A lo anterior, se agregó la obligación de dictar normativas locales de participación ciudadana, en la forma de ordenanzas municipales, en las que se consagraran los instrumentos y mecanismos a través de los cuales se materializaría la participación, tales como: plebiscitos comunales, audiencias públicas, presupuestos participativos, cabildos comunales, entre otros que fueron sugeridos en los diferentes Instructivos Presidenciales y Guías Técnicas (Gobierno de Chile, 2016).

⁴ En total existen 16 regiones, subdivididas en 56 provincias, subdivididas a su vez en 346 comunas (BCN, 2019).

Esto introduce la **tercera dimensión** de la participación ciudadana que será considerada en el presente trabajo: los **instrumentos y/o mecanismos** de participación ciudadana que los gobiernos locales han incorporado en su gestión; por cuanto el análisis de las decisiones que toma cada gobierno local respecto de los instrumentos o mecanismos utilizados, la forma en que se implementan, los niveles de participación que promueven, los ciudadanos que participan y los ámbitos que se someten a discusión, entre otras variables; permiten dar cuenta de las visiones acerca de la participación ciudadana de cada gobierno local y, en definitiva, observar en qué medida estas decisiones obedecen o no a una política local de participación ciudadana.

MARCO METODOLÓGICO

Diseño de la investigación

Para la presente investigación se utilizó una **metodología cualitativa**, la que se refiere a aquella que produce datos descriptivos, buscando estudiar en profundidad una situación concreta, con el afán de lograr la comprensión y descripción de un fenómeno o unidad social, en forma intensa y holística (Pérez, 1994). En este sentido, Bisquerra (2000) agrega que se trata de estudios de pequeña escala, que sólo se representan a sí mismos, basándose en la exploración intensiva de unos pocos casos.

El diseño de investigación elegido correspondió a un **Estudio de Caso**, entendido como una *“estrategia de investigación empírica, detallada y profunda”* (Ottenberg, 2000:23) a través de la cual se realiza un examen intensivo y en profundidad del caso seleccionado; de carácter idiográfico, esto es, buscando una descripción amplia y profunda del caso en sí mismo, sin el propósito de partir de una hipótesis o teoría, ni de generalizar las observaciones.

Específicamente, la presente investigación se inscribe en la tipología de Estudio de Caso Instrumental propuesta por Stake (1994), cuyo interés se centra en un problema conceptual o empírico más amplio, que el caso puede iluminar. Bajo esta tipología, la selección del caso a estudiar se produce a partir de ciertos criterios establecidos por el investigador, que deben ser explicitados, entre los que se pueden considerar criterios teóricos, criterios basados en experiencias de observación y criterios basados en las expectativas depositadas en la unidad seleccionada, en términos de su potencialidad para aportar a la comprensión del fenómeno estudiado (Archenti *et al*, 2007). Stake (1994), complementa lo anterior, enunciando los dos criterios que, a su juicio, deben considerarse al seleccionar un caso de estudio: un primer criterio que apunte a maximizar lo que potencialmente podemos aprender del caso y un segundo criterio

que tenga en cuenta su mayor accesibilidad, en términos de elegir aquellos casos con mayor facilidad de abordaje y donde se espera una mayor receptividad⁵. Finalmente, Sabino (1992) sugiere explorar objetos que, en función de la información previa, parezcan ser la mejor expresión del tipo ideal que los describe.

Teniendo presente lo anterior, y considerando que el nivel de análisis de la presente investigación lo constituye el nivel de los gobiernos locales (municipios), se establecieron los siguientes criterios para la definición del municipio a seleccionar como caso de estudio:

- i. Evidencias de experiencias, sostenidas en el tiempo, de implementación de, al menos, un mecanismo de participación ciudadana, que hubiera sido impulsado por iniciativa propia, e iniciado con anterioridad a la obligatoriedad establecida para algunos mecanismos en los diferentes Instructivos Presidenciales y/o la Ley 20.500.⁶
- ii. Evidencias verificables de reconocimiento como un caso destacado en materia de participación ciudadana en la gestión local chilena.
- iii. Cumplimiento de criterios mínimos de accesibilidad y receptividad, que hicieran factible especialmente el trabajo de campo; en particular, corresponder a un municipio de la Región de Coquimbo, región de residencia del investigador, preferentemente de las Provincias de Elqui o Limarí.

Selección y caracterización del caso de Estudio

Como ya se ha señalado, la presente investigación consideró como caso de estudio al **municipio de La Serena**, en Chile, y su gestión en materia de participación ciudadana entre los años 2009 y 2018; cuya **selección** estuvo basada en los criterios antes señalados.

Así, en relación con el primer criterio de selección, se trata de un municipio que viene implementando el mecanismo denominado Presupuesto Participativo desde el año 2009, es decir, dos años antes de la puesta en marcha de la Ley 20.500 y de la Ordenanza de Participación Ciudadana que esta ley estableció como obligatoria para los municipios. En este mismo período, tal como consta en las Cuentas Públicas de los años previos a la implementación de la Ordenanza,

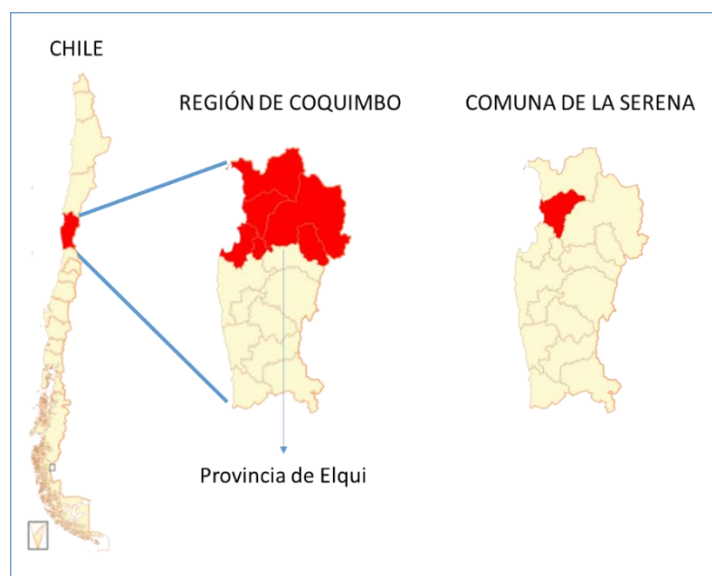
⁵ Este último criterio es el que Archenti et al (2007) denominan criterio pragmático, orientado a la selección de un objeto fácil de abordar, en el sentido de ser factible de abordar cuando los recursos para la investigación son limitados, como es el caso de los estudiantes de pre y posgrado.

⁶ No se considera como criterio de selección el contar con una Ordenanza de Participación Ciudadana, pues esta es una obligación legal a partir del año 2011. Por eso, el criterio valora la implementación de mecanismos de participación ciudadana con anterioridad a la puesta en marcha de esta Ordenanza, como evidencia de interés propio del gobierno local en esta temática.

desarrolló otras iniciativas de participación ciudadana tales como las Cartas Ciudadanas, la Escuela Participativa de Líderes y algunos Consejos Comunales temáticos.

Respecto del segundo criterio de selección, se destacan diferentes evidencias de reconocimiento del trabajo realizado en el ámbito de la participación ciudadana, especialmente en la primera parte del período a estudiar. Así, por ejemplo, Salinas (2010) reconoce el caso de La Serena como un caso destacado de ejecución de programas municipales participativos; el año 2012, el municipio de La Serena recibe el reconocimiento de la SUBDERE por sus experiencias de participación ciudadana, con uno de los premios del Concurso de Buenas Prácticas de Gestión Local. Por otro lado, Montecinos (2014), uno de los principales investigadores chilenos en el ámbito de la participación ciudadana en la gestión pública, reconoce al municipio de La Serena como uno de los casos destacados en Chile en materia de gestión local participativa.⁷

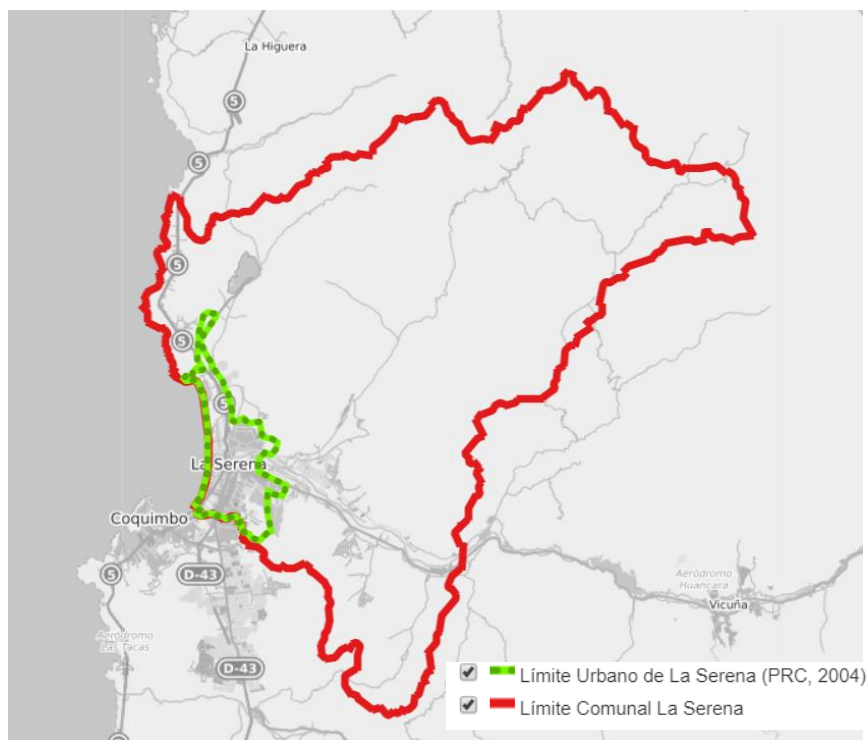
Si bien se identificaron varios casos de municipios, además del municipio de La Serena, que cumplieran adecuadamente con los dos primeros criterios, entre los que es posible mencionar los municipios de San Antonio, Quillota, Puerto Montt, Osorno, Peñalolén o La Pintana; el único municipio ubicado dentro del ámbito geográfico establecido como parte del tercer criterio (de accesibilidad) es el municipio de La Serena. De este modo se llegó a la elección de este municipio, ente de gobierno local a cargo de la administración de la comuna de La Serena que, a continuación, se caracteriza brevemente.



Fuente: Elaboración propia en base a mapas PNG

⁷ El Dr. Montecinos ha desarrollado diversos proyectos de investigación en materia de gestión local participativa, entre ellos, se adjudicó dos concursos Fondecyt en los años 2008 y 2011, en esta materia. Como parte de la ejecución de estos proyectos, coordinó la ejecución de Seminarios Internacionales cuyas ciudades sedes constituyeran un ejemplo destacado en la materia. El Seminario realizado el año 2012 tuvo como sede a la ciudad de La Serena.

Desde el punto de vista político-administrativo, la ciudad de La Serena, ubicada 471 kms al norte de la ciudad de Santiago de Chile, es la capital de la Región de Coquimbo, compuesta por 15 comunas; y forma parte de la Provincia de Elqui, que agrupa a las comunas de La Serena, Coquimbo, Vicuña, La Higuera y Andacollo. La comuna de La Serena cuenta con una superficie de 1.893 km² y una población de 244.170 habitantes, con una densidad de 128,9hbs/km². Del total de habitantes de la comuna, un 75.4% corresponde a población mayor de 18 años, mientras que el porcentaje de mujeres supera levemente al de hombres, con un 51,22%. La población en situación de pobreza, en tanto, alcanza un 10.24%; mientras que la población urbana alcanza casi a un 90% del total comunal.⁸



Fuente: Elaboración propia utilizando mapa comunal y capas de información obtenidas desde Plataforma Abierta SIG de la municipalidad de La Serena⁹

La administración comunal es responsabilidad del municipio de La Serena, cuya máxima autoridad política es el alcalde Roberto Jacob, secundado por un Concejo comunal compuesto por 10 concejales, siete de ellos pertenecientes a la misma alianza política del alcalde y los otros tres de la alianza política, de derecha, “Chile Vamos”.¹⁰

⁸ Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal www.sinim.gov.cl (datos actualizados al año 2019, a partir de estimaciones basadas en Censo 2017 y Encuesta CASEN 2017)

⁹ Mapas recuperados en enero de 2020 desde: <http://mapas.laserena.cl/mapas/ruralidad/index.html#10/-29.8318/-71.0229>

¹⁰ Fuente: www.laserena.cl

Para el desarrollo de sus funciones, el municipio cuenta con un presupuesto que bordea los \$60.000 millones (U\$ 78 millones aproximadamente). Dentro de las tipologías comunales establecidas por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, La Serena está categorizada dentro de las 37 municipalidades del Grupo 2 “Comunas mayores, con desarrollo medio” (siendo el grupo 1 las comunas de mayor desarrollo y el 5 las de menor desarrollo).¹¹

Finalmente, desde el punto de vista de su estructura organizacional y administrativa, la municipalidad cuenta con alrededor de 900 trabajadores y trabajadoras, bajo diferentes modalidades contractuales, que forman parte de alguna de las 11 Direcciones en que se organiza el municipio, entre ellas las Direcciones Jurídica, de Planificación Comunal y de Desarrollo Comunitario.¹²

Muestra y procedimiento

Para determinar a los participantes en esta investigación se realizó un **muestreo no probabilístico intencional**, utilizando el procedimiento de “bola de nieve” consistente en identificar un primer caso y a aquella persona solicitarle su concurso para que nombre a otras personas que puedan colaborar con el estudio; las que, a su vez, nombrarán a otras personas y así sucesivamente, hasta obtener el número de personas requeridas, el que fue definido utilizando el **criterio de saturación de la información** (Ottenberg, 2000).

De esta manera, el proceso se inició entrevistando a la segunda autoridad municipal, en representación del alcalde, y prosiguió con otros actores municipales y representantes de la ciudadanía, conformando dos grupos de informantes. Por un lado, un total de 9 funcionarios municipales representantes del alcalde, las delegaciones municipales, la Dirección de Desarrollo Comunitario y las unidades que se vinculan o han sido responsables de la implementación de los mecanismos de participación ciudadana existentes. Y un segundo grupo de 10 representantes de la ciudadanía organizada que integran o integraron instancias de organización tales como el Consejo Comunal de la Sociedad Civil, juntas vecinales, mesas territoriales y organizaciones funcionales.

¹¹ Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal www.sinim.gov.cl

¹² El resto de las Direcciones son: de Secretaría Municipal, de Tránsito y Transporte Público, de Administración y Finanzas, de Servicios a la Comunidad, de Educación y Salud, de Protección Civil, de Contraloría Interna y de Obras Municipales (Fuente: Organigrama Municipal, recuperado desde www.transparencia.laserena.cl)

Técnicas de recolección y producción de la información

En primer lugar, se llevó a cabo una revisión o **recopilación documental** de fuentes secundarias, como técnica de investigación social cuya finalidad es obtener datos e información a partir de documentos escritos y no escritos (Ander-Egg, 1995). En este caso particular, se procedió a la recopilación y revisión de una serie de documentos oficiales elaborados por el municipio en el período estudiado, entre ellos: las cuentas públicas anuales, los Planes de Desarrollo Comunal y sus actualizaciones, reglamentos y ordenanzas.¹³

De esta forma, se buscó acceder a la voz oficial de la institución que constituye el caso de estudio, a la vez que acceder a registros de los primeros años del período estudiado que, por el paso del tiempo, pudieran no estar del todo presentes en el relato de los informantes entrevistados.

En tanto, para recoger la información aportada por los informantes, se utilizó la **entrevista cualitativa**, cuyo objetivo es *“sondear los detalles de las experiencias de las personas y los significados que éstas les atribuyen”* (Bogdan & Taylor, 1987:123). Su propósito, entonces, es conocer e intentar comprender las perspectivas y experiencias de las personas entrevistadas (Buendía *et al*, 1998). Alonso (1998), por su parte, señala que la entrevista es una conversación entre dos personas, un entrevistador y un informante, dirigida y registrada por el primero con el propósito de favorecer la producción de un discurso conversacional, continuo y con una cierta línea argumental, sobre un tema definido en el marco de una investigación. El mismo autor valora la entrevista como técnica de investigación social, por cuanto permite un acercamiento a la figura del individuo como *“un actor que desempeña, dramatizándolo, un cierto modelo de rol social (...) una individualidad socializada”* (Ibíd.:20).

De entre los tipos de entrevistas, se optó por la **entrevista semi estructuradas** por cuanto este tipo de entrevista *“sigue un temario preestablecido, pero permite ampliarlo o reducirlo en función de las respuestas recibidas. Así se optimiza el resultado de la entrevista, pues permite profundizar en algunos aspectos imprevisibles antes de la conversación”* (Mella, 2003:25). De esta forma, a partir de una guía de temas a abordar se fueron conduciendo las entrevistas, profundizando en aquellos temas que merecían atención en relación con los objetivos planteados, para luego retomar la pauta o guía prediseñada.¹⁴

En definitiva, el uso de la entrevista como técnica de recolección de información permitió, mediante un proceso conversacional, medianamente flexible, ir obteniendo un acercamiento progresivo al objeto de estudio y, de esta forma, ir cumpliendo los distintos objetivos específicos

¹³ El Anexo N°1 presenta detalle con el listado de los documentos revisados.

¹⁴ El Anexo N°2 presenta las guías utilizadas.

propuestos; asegurando así la posibilidad de contrastar y complementar la información obtenida a partir de las fuentes secundarias, obtener descripciones más precisas respecto de los mecanismos, instrumentos y niveles de participación ciudadana utilizados por los municipios, así como ir clarificando y comprendiendo, desde la voz de los informantes, sus visiones acerca de la participación ciudadana.

Técnicas de análisis información

La información obtenida en las entrevistas fue transcrita a texto escrito conformando, en conjunto con aquella obtenida a través de la recolección documental, el corpus de información de la presente investigación. Para su análisis se recurrió a la técnica de **Análisis Cualitativo de Contenido**, definido como *“una aproximación empírica, de análisis metodológicamente controlado de textos al interior de sus contextos de comunicación”* (Mayring 2000; citado en Cáceres, 2003:56) y, respecto de la cual, López-Aranguren (2016) agrega que se trata de una técnica de investigación de la realidad social que puede tener tanto un fin descriptivo como inferencial y que no está limitado al contenido manifiesto de los mensajes, sino que puede extenderse a su contenido latente.

Cáceres (2003) agrega que se trata de una técnica entre cuyas metas se encuentra reelaborar los datos brutos en conjuntos homogéneos que agrupen material de similar sentido a través de los siguientes pasos sucesivos: desarrollo del preanálisis, definición de las unidades de análisis o registro, establecimiento de reglas de análisis y códigos de calificación, desarrollo de categorías e integración final de los hallazgos. En el caso de la presente investigación, los pasos anteriores significaron un proceso continuo de revisión, análisis, reflexión y reformulación; que fue transversal a las diferentes etapas de análisis.

De este modo, a medida que se fueron realizando y transcribiendo las entrevistas, se fue desarrollando un proceso de revisión, análisis y reflexión permanente, con el fin de ir ajustando el proceso, así como comparando la información obtenida, entre las entrevistas y con las demás fuentes de información. Finalizado el trabajo de campo y constituido el corpus de información, se desarrolló la etapa de preanálisis en un *“primer intento de realizar una organización de los datos obtenidos a partir de la identificación de temas en el material analizado en consonancia con los supuestos de la investigación...”* (Cáceres, 2003:59). En este caso, fueron tanto los objetivos de la investigación como las dimensiones de la participación ciudadana, los que guiaron este primer esfuerzo analítico. Junto con esto, se definieron las unidades de análisis o registro es decir aquella *“unidad de contenido significativo dentro del documento que servirá para extraer resultados”* (Briones, 1998b, en Cáceres, 2003:61), en este caso párrafos, oraciones y frases.

Posteriormente, sucesivos procesos de revisión y análisis del contenido permitieron ir agrupando las unidades de análisis destacadas, codificándolas y, con esto, conformando las primeras categorías y subcategorías de información a partir de las cuales se fueron organizando los hallazgos. Nuevos y sucesivos procesos de análisis, reflexión y reformulación permitieron establecer y organizar los resultados finales que se presentan en el apartado siguiente.

Finalmente, en la sección de conclusiones se presenta la integración final de los hallazgos, dando respuesta a cada uno de los objetivos planteados por la presente investigación.

RESULTADOS

La incorporación de la participación en la gestión del municipio de La Serena

En materia de participación ciudadana, la primera referencia explícita se remonta al inicio del segundo período alcaldicio del alcalde Raúl Saldivar (2009-2012), durante el cual el municipio inicia un trabajo para concretar el deseo de *“involucrar a todos y todas las serenenses en la noble tarea de hacer comunidad”* (Salinas, 2012:11). De este modo, se estableció que la participación debía ser un eje estructurante y transversal de la gestión municipal, lo que implicó, por un lado, un proceso de descentralización intracomunal a través del fortalecimiento de las delegaciones municipales; y, por otro, la disposición de espacios y mecanismos para ejercer el derecho a participar (Ibíd.:12).

Así se observa al revisar el Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO, del período 2009-2012 en el que se establece a la participación ciudadana como base para lograr el objetivo estratégico de *“fomentar la cultura del emprendimiento, generando capacidades y herramientas que permitan a los ciudadanos ser actores activos de su propio crecimiento y progreso”* (PLADECO 2009-2012:27). Al respecto, el mismo alcalde señala estar *“convencido de la importancia de contar con vecinos informados, gestores y responsables de su propio porvenir”* (Salinas, 2012:11)

Posteriormente, la actualización del PLADECO realizada el año 2010, estableció que la participación ciudadana sería uno de los 4 ejes de desarrollo comunal, determinando como visión comunal de mediano plazo el avanzar hacia la implementación de una política local de participación ciudadana.

Este compromiso se vio refrendado con la aprobación el año 2011 de la Ordenanza de Participación Ciudadana, marco legal que reconoce y asegura el derecho a la participación ciudadana en la gestión municipal y en el que se encuentran establecidos y descritos los diferentes mecanismos de participación ciudadana comunal.

De estos mecanismos, antes de finalizar la gestión del alcalde Saldívar, se implementaron 4 versiones del programa de Presupuestos Participativos, se puso en marcha el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) y se ejecutó al menos una experiencia de Cabildo comunal, Cartas Ciudadanas y la Escuela Participativa de Liderazgo Social, entre otros que luego serán revisados con más detalle. De esta manera, se fue concretando lo que Salinas denominó *“el gran esfuerzo realizado (...) por llevar a la práctica la opción por la participación de los vecinos”* (2012:9)

El año 2012 el alcalde Saldívar pierde la reelección resultando electo, para el período 2013-2016, el alcalde del mismo conglomerado político Sr. Roberto Jacob, durante cuya gestión la participación ciudadana mantuvo su lugar de importancia, al menos en el nivel discursivo. El mismo alcalde Jacob sería posteriormente reelecto para el período 2017-2020.

De este modo, en el primer período del alcalde Jacob, se estableció que uno de los objetivos comunales debía ser *“la real participación de la ciudadanía”* (PLADECO, 2013-2016), estableciéndose como ámbitos de trabajo la promoción de la participación de diferentes grupos objetivo (mujeres, jóvenes, organizaciones sociales), el seguimiento y acompañamiento al desarrollo del COSOC y la mantención en el tiempo de los Presupuestos Participativos y la Escuela de Liderazgo Social. Al respecto, una de las más altas autoridades municipales entrevistadas señala: *“lo que intenta el estilo del alcalde, lo que nos transmite a todos, es no imponer soluciones que no vayan de la mano, efectivamente, de lo que la comunidad valida”* (FM01)¹⁵.

Con posterioridad, en el PLADECO 2015-2018, que abarca la segunda mitad del primer período del alcalde Jacob y la primera mitad de su segundo período, se incorporó a la participación ciudadana como elemento relevante del desarrollo comunal, tanto en la nueva Visión: *“ser un municipio que promueva la participación ciudadana y el desarrollo comunal...”*; como en la nueva Misión comunal: *“Entregar a la comunidad de forma cercana y amable un servicio oportuno y de calidad, promoviendo la participación ciudadana de los actores locales para el desarrollo de la comuna...”*.

Pese a lo anterior, a partir del año 2015 se observa un matiz en el lugar que ocupa la participación ciudadana dentro de la gestión local. Así, mientras la Cuenta Pública 2014 establecía a *“La Serena más participativa”* como una de sus “ideas fuerza”, para la Cuenta Pública del año 2015 y siguientes, el fortalecimiento de la participación y los resultados de los mecanismos de

¹⁵ **Codificación utilizada:** FM(N°), donde FM significa Funcionario/a Municipal y el número refiere al orden en que fueron entrevistados/as. Así FM01 corresponde a la primera persona entrevistada y FM09 a la última.

participación implementados fueron incluidos dentro de una nueva idea fuerza denominada “La Serena es Descentralización”, estableciendo un nuevo énfasis de la gestión municipal.

Este cambio de enfoque podría explicar la visión de otro funcionario municipal que afirma que “antes estaba más claro el tema, porque había cuatro ejes en la gestión, era distinto cuando estaba Saldívar, y uno de los ejes era la participación ciudadana. Hoy día quizás no se vea tan claro el tema, pero sí existe” (FM06).

En lo concreto, durante la gestión del alcalde Jacob se ha mantenido en funcionamiento el COSOC, tal como lo exige la Ley 20.500; se formalizó la constitución de una Oficina de Presupuestos Participativos y se creó la Oficina de Organizaciones Comunitarias y Participación Ciudadana, dependientes ambas de la Dirección de Desarrollo Comunitario. Del resto de los mecanismos voluntarios establecidos en la Ordenanza de Participación Ciudadana, solo se mantuvo en ejecución el programa de Presupuestos Participativos hasta el año 2016, luego de lo cual entró en receso, tal como se verá más adelante. La Escuela de Liderazgo no volvió a realizarse, pese a haber sido establecida su continuidad en el PLADECO 2013-2016.

El marco normativo para la participación

Tal como fuera señalado en el marco teórico, la Ley 20.500 del año 2011 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, estableció que los municipios debían contar con una normativa local en materia de participación ciudadana, bajo la figura legal de una ordenanza. Es así como el municipio de La Serena promulga el mismo año 2011 su Ordenanza de Participación Ciudadana, cuerpo normativo que “establece las modalidades de participación de la ciudadanía local en la gestión del municipio y el desarrollo de la comuna de La Serena” (Art. 1°) y que define **Participación Ciudadana** como:

“el derecho que el Estado reconoce a las personas de participar en las políticas, planes, programas y acciones (...) se traduce en la posibilidad que la ciudadanía intervenga, tome parte y sea considerada en las decisiones que apunten a la solución de los problemas que los afectan directa o indirectamente en los distintos ámbitos de la actividad de la Municipalidad y el desarrollo de la misma en los diferentes niveles de la vida comunal” (Art. 2°).

Esta Ordenanza, junto con reconocer y asegurar el derecho a la participación de la ciudadanía local en igualdad de oportunidades (Art. 3°), se plantea como **objetivo general** “promover la participación de la ciudadanía local en el desarrollo social, cultural, económico y

ambientalmente sustentable de la comuna de La Serena” (Art. 5°). Por su parte sus **objetivos específicos** se orientan, en síntesis, a facilitar la interlocución municipio – ciudadanía, impulsar la participación ciudadana en la solución de los problemas locales y como forma de constituir una ciudadanía activa y protagónica en el desarrollo comunal, fortalecer a la sociedad civil mediante el fomento de la educación y formación ciudadana y potenciar los liderazgos locales.

Junto con esto, la Ordenanza establece como base de la participación ciudadana el “Derecho a la Información” definido como el derecho a que los *“ciudadanos de la comuna sean informados de las actividades municipales y a utilizar los medios de información que el municipio establezca”* (Art. 7°); siendo obligación del municipio *“poner en conocimiento público la información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones, ordenanzas y presupuestos, asegurando que ella sea oportuna, didáctica, completa y accesible”* (Art. 8°)

Este cuerpo normativo, en su Título VI, reconoce los siguientes instrumentos de participación ciudadana en el ámbito municipal: a) Presupuestos Participativos, b) Plebiscitos Comunales, c) Carta Ciudadana, d) Cabildo Comunal o Ciudadano, e) Escuela Participativa de Liderazgo Social, f) Cuenta Pública Participativa, g) Audiencia Pública y h) Encuestas o sondeos de opinión.

Además, establece que la participación ciudadana de las personas y/o de las organizaciones podrá materializarse integrando los diferentes Consejos que se conformen, tales como el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, Consejo comunal de la Infancia, de Turismo, entre otros (Art. 20°).

Si bien, se trata del documento normativo que debiera guiar el quehacer en materia de participación ciudadana en el municipio, en la práctica su sentido parece ser más bien orientador y su existencia obedece principalmente al mandato legal que estableció la Ley 20.500: *“pero también sacamos la ordenanza de participación ciudadana, también teníamos que sacarla pues... teníamos que tenerla”* (FM06). Otro funcionario complementa señalando que *“A ratos la ordenanza es más bien un recordatorio, pero su aplicación propiamente tal no es tan directa (...) tratamos de implementarla en aquellos aspectos normativos que nosotros mismos nos hemos dado (...) sigue siendo algo más bien por cumplir...”* (FM01). Finalmente, una funcionaria es más elocuente al señalar que la ordenanza por sí misma no es suficiente: *“No son suficientes los mecanismos, se tiene que construir una política de participación ciudadana y eso es un deber”* (FM02).

Transcurridos varios años desde su promulgación, su nivel de conocimiento ciudadano pareciera ser bajo pues ninguno de los representantes de la ciudadanía entrevistados señaló conocerla.

Con este marco de referencia, en los siguientes apartados se presenta una caracterización de cada uno de los mecanismos establecidos por la Ordenanza, así como su estado de implementación en el período analizado.

Las luces de la participación ciudadana: Los Presupuestos Participativos

De todos los mecanismos revisados, la experiencia de implementación y ejecución del programa de **Presupuestos Participativos** resulta la más significativa y la que mayor impacto tuvo en la ciudadanía. Por lo mismo, también resultó aquella que tendió a monopolizar el discurso acerca de la participación ciudadana en La Serena y su revisión permite comprender de mejor manera las dinámicas de incorporación de la participación ciudadana en la gestión local.

Se trata de un programa iniciado el año 2009, es decir antes de la obligación legal de contar con una Ordenanza y con mecanismos de participación ciudadana, y que se mantuvo en ejecución de forma continua hasta el año 2016.

Tal como relata uno de los funcionarios que formó parte del proceso, al inicio de su segundo período el alcalde Saldívar solicita propuestas para mejorar la vinculación con la comunidad, que apuntaran a romper con el asistencialismo y clientelismo existentes: *“yo le propongo, al menos, le propuse 3 o 4 formas, pero entre esas 3 o 4 formas iba el tema de los PP (...) Él conocía el caso de los PP al menos como experiencia de gestión de una ciudad (...) Entonces en ese minuto Saldívar resuelve apostar por los PP”* (FM09).

De esta forma se inicia un programa que, en sus orígenes, se planteó como objetivo *“promover el desarrollo de proyectos vecinales y organizacionales (en los que) la toma de decisión recae en la comunidad por medio de elecciones abiertas y democráticas”* (Cuenta Pública 2011) y que, finalizado el periodo del alcalde Saldívar el año 2012, gozaba de un importante reconocimiento no solo a nivel local sino también nacional. Así, por ejemplo, el investigador Egon Montecinos se refiere a esta experiencia señalando que *“sin lugar a duda, el PP que instaló y consolidó La Serena – y su complemento con otros mecanismos de participación y democracia directa – lo transforman en un referente chileno de gestión municipal participativa”* (Salinas, 2012:6). Por su parte, el mismo alcalde Saldívar expresa que, entre los *“espacios cada vez más consolidados para ejercer el derecho a participar (se encuentra) el emblemático programa comunal de Presupuesto Participativo”* (Íbid:12).

En este mismo período entra en vigencia la Ordenanza de Participación Ciudadana, con lo cual el Presupuesto Participativo se formaliza como uno de los mecanismos locales de participación ciudadana, siendo definido como un

“instrumento de planificación anual que tiene por objeto determinar la priorización de las demandas de la comuna, constituyendo una herramienta de participación ciudadana que permite a la comunidad decidir, en conjunto con las autoridades locales, en qué se invertirán los recursos que el municipio destina para el desarrollo de su comuna” (Art. 23°).

Esto implica que los vecinos diagnostiquen, prioricen, deliberen y ejecuten un conjunto de proyectos públicos locales destinados a satisfacer las necesidades de la comuna, a partir de un porcentaje del presupuesto anual de inversión municipal, que se destina al programa para que sea la ciudadanía la que determine cómo y en qué será utilizado.

Para esto, el territorio se organiza en Mesas Territoriales, cada una de las cuales recibe una cantidad de recursos de acuerdo con criterios demográficos y socioeconómicos y cuyo destino es resuelto participativamente mediante un proceso que considera la realización de Asambleas Vecinales y una votación final, en las que pueden participar representantes e integrantes de las organizaciones comunitarias del territorio respectivo así como ciudadanos interesados, mayores de 14 años, sean o no pertenecientes a alguna organización territorial o funcional (Art. 26°).

El ciclo metodológico del proceso considera la realización de 3 o 4 asambleas, en un lapso aproximado de tres meses, que tienen por objetivo entregar la información necesaria respecto del programa y su proceso, poner en discusión y análisis las necesidades y problemáticas relevantes de cada territorio, proponer las iniciativas o proyectos para darles solución y priorizar aquellas iniciativas que serán sometidas a votación popular, previo visto bueno de los equipos técnicos municipales. Así lo recuerda una participante: *“Son como cinco o seis reuniones que se hacen, uno ya va viendo, uno en la primera reunión tiene que llevar una idea más o menos preconcebida de lo que quiere hacer (...) van descartando y van aterrizando a la gente...”* (RC04)¹⁶.

De esta forma, el espacio de deliberación de las asambleas vecinales se constituye en el primer momento relevante para la participación ciudadana, tanto por la riqueza del intercambio: *“Yo creo que ese es el momento más enriquecedor si uno lo quiere mirar en ese sentido”* (FM01); como por su capacidad de convocatoria: *“...esa rutina de reuniones genera un proceso de dialogar de los vecinos (...) las mejores asambleas antes de llegar a la votación eran, suponte, asambleas*

¹⁶ **Codificación utilizada:** RC(N°), donde RC significa Representante Ciudadanía y el número refiere al orden en que fueron entrevistados/as. Así RC01 corresponde a la primera persona entrevistada y RC10 a la última.

promedio de 100 vecinos. No en todos los barrios obviamente, pero sí en lugares emblemáticos” (FM09).

El ciclo continúa con el segundo momento relevante del proceso: la jornada de votación final, abierta y universal, en la que la ciudadanía expresa sus preferencias en cada uno de los territorios, estableciendo un orden de priorización de los proyectos presentados a votación que determina cuáles resultan financiados en base a la cantidad de votos obtenidos, desde el más votado y hasta que se asignen todos los recursos disponibles para el territorio.

Este segundo momento también resulta valorado tanto por los funcionarios municipales como por los ciudadanos. En primer término, por la respuesta ciudadana a esta instancia de participación:

- *“el segundo momento, que era importante también, era precisamente la votación, más allá del número de votantes. Sino que era el hecho de que la gente fuera y votara por algo, que, para ella, para esa persona tenía sentido ir a apoyar” (FM09).*
- *“De hecho, de los Proyectos Participativos yo fui como tres años vocal de mesa ahí para ver cómo era el tema. Y la gente es increíble como participa” (RC03).*

En segundo término, porque en esta jornada se concreta la posibilidad ciudadana de manifestarse y decidir respecto del destino de los recursos, otorgándole un carácter resolutivo al mecanismo:

- *“El único mecanismo establecido en el municipio es el PP, en donde los vecinos deciden parte del presupuesto asignado para lo que ellos quieran (...) el Municipio, pone efectivamente, recursos a disposición de los vecinos, lo que se convierte en un plus para los Presupuestos Participativos” (FM02).*
- *“Lo grande de este proyecto es que se abrió a que la gente decida y vote. Antes la municipalidad decidía qué se hacía en cada sector y qué no se hacía. Ahora nadie nos dice qué se va a hacer. Somos nosotros los que decidimos” (RC09).*

El ciclo anual de los presupuestos participativos culmina con la transferencia de los recursos, la ejecución de los proyectos elegidos y el control de estos por parte de la ciudadanía, etapa que también es valorada positivamente: *“Es bonito que el alcalde confíe plenamente en nosotros... no es fácil que te pasen plata así no más” (RC10).* De esta manera, el programa logra avanzar hacia los niveles de la delegación y el control ciudadano.

Como resultado global del proceso, al cabo de las 7 versiones ejecutadas del programa, se financiaron más de 1.000 iniciativas¹⁷, con una inversión municipal de casi \$2.000 millones y la participación de más de 70.000 personas¹⁸; transformándose en el único mecanismo voluntario de participación ciudadana que se siguió ejecutando luego del término de la gestión del alcalde Saldívar y la asunción del alcalde Jacob; y el más valorado por la ciudadanía:

- *“El programa PP es súper bueno (...) Los PP han mejorado la calidad de vida del sector y han integrado a la gente. Y si bien es un trabajo arduo, mejora totalmente la calidad de vida”* (RC06: 5).
- *“(en el PP) tenías todas las instancias (...) de todas maneras ese es el que te llena el que te hace salir a la calle, el que te hace tocar una puerta, conocer a un vecino con el que tú nunca has hablado”* (RC05).
- *“o sea al que se la haya ocurrido la parti... o sea la, los presupuestos participativos, la hizo de oro, porque súper buenos, el que lo siga manteniendo la sigue haciendo mejor”* (RC03).

Pese a esta positiva experiencia, el programa entró en receso el año 2016: producto de diferentes situaciones que lo hacen entrar en crisis: *“Hoy día los Presupuestos Participativos están en una etapa de crisis, tiene que reformularse, pero lo harán los encargados que trabajan ahí porque la adherencia al programa ha ido decayendo a través del tiempo”* (FM02). Esto ha generado la demanda ciudadana por su reposición, la que es compartida por la mayoría de las personas entrevistadas: *“Ya van me da la impresión como dos años sin Presupuestos Participativos (...) Entonces yo lo único que quiero es que vuelvan”* (RC03).

Entre las razones que explicarían esta situación se señala el cambio desde la administración Saldívar a la administración Jacob: *“Entonces, llegó el cambio de administración y ahí cambió completamente el norte”* (FM09). Este cambio tendría relación con una visión diferente del programa de parte del nuevo alcalde:

- *“los estilos de liderazgo son completamente distintos (...) Saldívar estaba de alguna manera convencido de que el programa tenía sentido para la ciudad y tenía utilidad para su propia gestión (...) Y respecto del liderazgo que tiene el alcalde actual, claro él reconoce que es un buen programa (...) él cree que esto es simplemente un mecanismo de traspasar recursos y la gente en la medida que captura los recursos está contenta y con*

¹⁷ En el Anexo N°3 se presenta una síntesis de las tipologías de proyectos financiados.

¹⁸ A octubre de 2019 los \$2.000 millones de pesos chilenos equivalen aproximadamente a U\$2.600.000.

eso es suficiente (...) Pero esto no es precisamente un mecanismo de transferencia de recursos, es mucho más que eso” (FM09).

Esta visión más instrumental del programa se confirma al revisar los documentos oficiales del municipio. Así, tanto en las Cuentas Públicas como en los PLADECO del período 2013-2018, las referencias al programa están principalmente referidas a la cantidad de recursos traspasados y la cantidad de proyectos financiados.

Una segunda razón se asocia a la resistencia de algunas de las nuevas jefaturas y la pérdida de la convicción por parte de los equipos municipales:

- *“Otra falencia (...) es la resistencia de los mismos directivos (...) para otros es más fácil entregar Subvenciones y hacer un diagnóstico como funcionario municipal que entregar la decisión a los vecinos” (FM02).*
- *“...te digo honestamente no sé qué pasó, que se distorsionó todo, absolutamente (...) Había una constitución del equipo que tenía mucho compromiso, mucha mística en lo que estábamos desarrollando. Había mucha convicción. Esos 3 elementos, el nivel de mística, convicción, eso se perdió. Solo se mantuvo el compromiso” (FM09).*

Finalmente, un tercer motivo al que se hace referencia tiene relación con cambios implementados, desórdenes administrativos y problemas presupuestarios que habrían impedido el normal desarrollo del programa y que, en definitiva, lo han mantenido congelado los últimos años:

- *“cuando yo vuelvo al programa, yo volví porque el alcalde me solicitó que volviera al programa (...) en enero del 2016 (...) había 350 proyectos sin pagar, había 550 millones sin transferir. Y en ese instante, habían... 270 millones en la calle sin rendir (...) ¿qué ha pasado del 2016 a hoy día? Precisamente esto. Aquí ha estado el esfuerzo” (FM09).*
- *“se pegaron unos descuadres que hasta el día de hoy todavía no lo han podido sanar (...) entonces ellos no están trabajando bien, no están haciendo las cosas bien (...) por eso los PP van a ir muriendo, ya murieron este año (...) las municipalidades no deben cambiar porque se cambian las cabezas pensantes, este caso la Alcaldía, las personas que han hecho bien su trabajo deben seguir haciendo su trabajo” (RC05).*

Las sombras de la participación ciudadana: El COSOC

Si los Presupuestos Participativos constituyen el que es reconocido como el ejemplo de buenas prácticas en participación ciudadana, el **Consejo Comunal de Organizaciones de la**

Sociedad Civil, COSOC, sería su antítesis, tal como lo resume una dirigente vecinal: *“la más relevante los PP de todas maneras y la menos relevante el COSOC...”* (RC05)

En este caso se trata de un mecanismo de participación cuya existencia está mandatada por ley desde el año 2011, por lo que todos los municipios chilenos deben contar con uno: *“Está el COSOC, que es una cosa que había que hacer, me acuerdo que la ley nos obligaba y teníamos que hacerla”* (FM06). Así, el carácter de obligatoriedad del COSOC va tiñendo también las percepciones de la ciudadanía respecto del sentido de su existencia como organismo: *“muchas veces uno siente que te utilizan para cumplir con lo que la ley les pide”* (RC04).

En el caso del municipio de La Serena, el COSOC se conformó el año 2012 luego de la promulgación de su Reglamento de funcionamiento a fines del año 2011, siendo definido como un órgano asesor de la Municipalidad de La Serena *“en el proceso de asegurar la participación de la comunidad local en el progreso económico, social y cultural de la comuna”* (Art.1°). Este órgano debe reunirse al menos 4 veces en el año, es presidido por el alcalde, desempeñándose como ministro de fe el Secretario Municipal y cuenta con un vicepresidente elegido entre sus miembros.

Para conformar el COSOC se realiza cada 4 años una elección en la que tienen derecho a participar los representantes de las organizaciones territoriales y funcionales de la comuna, quienes deberán elegir a los consejeros según el siguiente detalle (Reglamento COSOC, Art.3°): 6 miembros de organizaciones comunitarias territoriales, 8 miembros de organizaciones comunitarias funcionales, 4 representantes de organizaciones de interés público y hasta 2 representantes de asociaciones gremiales o sindicales.

Pese a esto, en los últimos años el COSOC funcionó con 13 miembros¹⁹, lo que en más de una ocasión ha generado dificultades para sesionar: *“nos cuesta incluso hasta mantener el quórum (...) entonces para no hacer perder el tiempo a los pocos que vienen, que algunos son gente de edad igual, se les hace la sesión, pero ya no una sesión oficial”* (FM08).

Entre las funciones y atribuciones del COSOC, el Reglamento establece: pronunciarse sobre la cuenta pública del alcalde, la cobertura y eficiencia de los servicios municipales; informar al alcalde su opinión sobre propuestas de asignación de nombres a bienes municipales o nacionales de uso público, formular consultas al alcalde respecto de los temas que revisa el Concejo comunal y solicitar al alcalde (previa ratificación del Concejo) la realización de plebiscitos comunales (Art.27°).

¹⁹ Al momento del levantamiento de la información el COSOC contaba con 13 miembros del total de 18 establecidos (3 de organizaciones territoriales, 8 de organizaciones funcionales y 2 de asociaciones gremiales o sindicales).

Una funcionaria municipal vinculada a las organizaciones comunitarias expresa el sentido del COSOC de la siguiente forma: *“ellos se reúnen, ellos tocan temas...de seguridad, qué sé yo...el alcalde está presente, proponen y ellos después se lo llevan a sus propias organizaciones y se trata de armar toda una tela de araña que va bajando y debería bajar a las bases sociales”* (FM05).

Sin embargo, es respecto de este último aspecto donde se presentan las mayores críticas de parte de la ciudadanía, debido al carácter meramente informativo y consultivo de esta instancia:

- *“el COSOC no sirve de nada (...) de verdad ya está todo listo y nosotros vamos puro a escuchar (...) de verdad que yo creo que estoy perdiendo tiempo ahí”* (RC05)
- *“... pero ¿qué haces tú en un COSOC? Nada. Ir a escuchar lo que ya está hecho. No tienes derecho a voz ni voto, solamente a escuchar lo que ya se hizo y qué vas a patalear después de que la cuestión ya está hecha”* (RC04).

Los mismos funcionarios municipales reconocen esta situación: *“sobre todo el COSOC, se hace lo mínimo indispensable (...) el COSOC es cumplir con la norma. No es más que eso”* (FM01). *“...se junta igual el COSOC porque tiene que juntarse, ¿te fijas?”* (FM05). *“el COSOC es una instancia meramente consultiva, no resolutive”* (FM02).

Un matiz a esta crítica se observa con un par de visiones que, aunque comparten que el COSOC no funciona adecuadamente, se explican este mal funcionamiento en virtud de un problema de capacidades de sus integrantes: *“porque ser dirigente es una cosa, y ser COSOC es otra. Yo no voy a meterme a COSOC para ver mis problemáticas ahí, no. Yo tengo que tener una visión amplia de la comuna. Y el que no esté así, que dé el paso al lado...”* (RC03).

Un funcionario municipal, que participa en todas las sesiones del COSOC, reafirma esta mirada señalando que *“yo encuentro que lo del COSOC va a funcionar cuando realmente tengamos en la mesa gente que esté con esa orientación...”* (FM08). Complementa lo anterior afirmando que *“el nivel de dirigentes que tenemos no es el adecuado para entrar al dialogo con organismos como nosotros que somos ejecutores de recursos (...) no han tenido visión (...) porque no tienen la preparación”* (FM08).

Un último problema con el funcionamiento del COSOC se relaciona con la legitimidad y representatividad de sus integrantes: *“Nosotros tenemos personas que están dentro del territorio que participan del COSOC que no son ni dirigentes, entonces hay vacíos legales en la ley 20.500, que no lo dice, y como no lo dice, lo permite. Entonces ahí no está la representatividad o la participación de su comunidad para que ella represente en el consejo”* (RC02).

El dispar recorrido de los demás mecanismos

La situación del resto de los mecanismos contemplados en la Ordenanza de Participación Ciudadana puede agruparse en tres categorías. Aquellos que tuvieron más de un proceso de implementación, entre los que encontramos la Escuela Participativa de Liderazgo Social y los Cabildos Comunales. Aquellos, como las Cartas Ciudadanas, de los que solo hay registro de una ejecución. Y aquellos que, a la fecha, no se han implementado o, si lo han hecho, no ha sido en los términos establecidos en la Ordenanza ni cumpliendo los estándares metodológicos para ser considerado un mecanismo de efectiva participación ciudadana. En este último grupo encontramos los Plebiscitos Comunales, las Audiencias Públicas y las Cuentas Públicas Participativas.

Dentro de la primera categoría, las mayores (y mejores) referencias son a la **Escuela Participativa de Liderazgo Social**, EPLS, la que nace bajo la premisa de que *“para que las iniciativas y programas participativos logren sus objetivos e impactos esperados, es necesario también contar con ciudadanos y dirigentes capacitados”* (Salinas, 2012:124). Complementa lo anterior la definición establecida en la Ordenanza, que establece que la EPLS busca *“capacitar y fortalecer las competencias de dirigentes comunitarios y ciudadanos (...) como estrategia de construcción de ciudadanía y de crear las condiciones favorables para la incidencia de la comunidad en las decisiones de los asuntos públicos que afectan sus entornos y territorios”* (Art. 41°).

Tal como documenta Salinas (2012), el proceso de la EPLS duró tres años, desde el 2010 hasta el 2012. El primer año consideró un diagnóstico participativo en el que la comunidad decidió las áreas en que requerían fortalecer sus competencias y profundizar sus conocimientos, finalizando con una primera implementación piloto, a modo de “marcha blanca”, en un solo territorio. Al año siguiente se avanzó hacia la ejecución plena en cada uno de los territorios y para el año 2012 se agregó un módulo de formación dirigido a jóvenes *“con el fin de sentar las bases para el ejercicio futuro de su rol como ciudadanos activos”* (Íbid:124).

Esta Escuela tenía por objetivos entregar conocimientos teórico-prácticos para el mejor ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos relacionados con las responsabilidades gerenciales, generar espacios de conocimiento e intercambio entre los participantes, y generar puentes y alianzas de trabajo que enriquezcan la confianza entre dirigentes y autoridades locales.

A partir del relato de sus participantes es posible dar cuenta del cumplimiento de estos objetivos: *“(aprendimos) de todo, leyes, psicología, todo lo que en el fondo forma a un dirigente como persona y como dirigente”* (RC07). *“La historia de la Escuela de Lideres fue preciosa, allí*

aprendimos mucho, además aprendimos a tratarnos, aprendimos a que el funcionario nos debía respeto a nosotros y nosotros a ellos” (RC05).

De esta forma se configura una experiencia muy valorada y recordada por la ciudadanía: *“para mí era un proyecto estrella... la escuela de liderazgo social” (RC01); “lo mejor que me ha pasado como dirigente” (RC05).* Por lo mismo, se evalúa negativamente que no haya tenido continuidad en el tiempo luego del cambio de gobierno comunal, hecho que para las personas entrevistadas explicaría el fin de la iniciativa: *“el tema que fue muy triste porque se acabó por la temática política, terminó Raúl, llegó Roberto y se acabó la Escuela de Lideres, fue muy triste” (RC05). “Lamentablemente cuando salió Don Roberto la escuela se discontinuó, pero creo que era buena. Si se volviera a implementar, yo lo aplaudiría...” (RC04).*

En el caso de los **Cabildos Comunales**, también existe registro de su implementación en más de una oportunidad y obedeciendo a un proceso planificado por el cual se buscaba ofrecer un espacio de encuentro, análisis y discusión de temas de interés público; con la finalidad de que los actores sociales y comunitarios pudieran opinar, sugerir ideas y plantear sus demandas a las autoridades y equipos municipales (Salinas, 2012).

Desde el punto de vista formal, de acuerdo con la Ordenanza, se denomina cabildo a todo diálogo participativo del alcalde con la ciudadanía local con el fin de tratar temáticas relacionadas con el desarrollo local, debiendo cursarse una invitación abierta a toda la ciudadanía (Art. 34°). A diferencia de otras instancias de encuentro o diálogo entre la autoridad y grupos de ciudadanos, en el caso de los cabildos se establece una metodología a seguir y una serie de requisitos formales tanto para su convocatoria como para su ejecución. Entre ellos, se debe dictar un decreto alcaldicio para tal efecto que deberá contener fecha, hora y lugar de realización, así como la tabla de temas a abordar; debiendo entregarse esta información de forma pública a la comunidad con al menos 30 días de antelación. Así mismo se establece que los acuerdos allí tomados tendrán el carácter de vinculantes en aquellos puntos en los que la autoridad comunal así lo haya expresado, otorgándole así un carácter resolutivo, además de informativo y consultivo (Art. 35° al 38°).

Del mismo modo que en el caso de la Escuela Participativa, su implementación ocurrió durante el período del alcalde Saldívar, específicamente los años 2009 y 2011. La primera ocasión como parte del proceso de actualización participativa del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), instancia en la que participaron más de 200 personas que sometieron a revisión el PLADECO existente y levantaron una “propuesta ciudadana” de desarrollo comunal que, entre otras cosas, proponía la implementación de una política local de participación. Posteriormente, el año 2011, se

desarrolló un segundo Cabildo con el objetivo de generar los insumos para la elaboración de esta política comunal de participación ciudadana.

Con menos referencias que los mecanismos revisados con anterioridad, la percepción ciudadana respecto de los cabildos es positiva: *“la autoridad no estaba delante y el pueblo atrás, sino que estábamos todos revueltos, era bonito eso que se hacía en ese tiempo”* (RC05). *“...se acabaron también los, cómo se llamaban, los cabildos... se lo hemos hecho notar al alcalde”* (RC02). Esto fue confirmado, además, durante el proceso de actualización del PLADECOC para el período 2013-2016, instancia en la que un tercio de la ciudadanía consultada expresó su interés por fomentar la inclusión y la participación mediante la realización de cabildos y reuniones ampliadas en temáticas específicas.

Dentro de los mecanismos respecto de los cuales existe registro de, al menos, una implementación encontramos las **Cartas Ciudadanas**. Se trata de un mecanismo de comunicación entre el municipio y la comunidad local, a través del cual esta última es informada respecto de un plan, programa o servicio; mientras, de forma simultánea, se abren *“canales de recepción de la opinión de la comunidad sobre la materia, con la finalidad de establecer, a su vez, canales para el seguimiento y control ciudadano de las ofertas programáticas y los servicios de calidad comprometidos por el gobierno comunal”* (Ordenanza de Participación Ciudadana, Art. 32°). Tal como señala Salinas (2012) este es un instrumento de gestión municipal que compromete al municipio a prestar servicios con determinados niveles de calidad, transparentando y uniformando los procesos; mientras la comunidad, a su vez, asume compromisos y responsabilidades en la materia en cuestión.

El carácter participativo del mecanismo estaría dado por el espacio de encuentro y construcción conjunta de la Carta Ciudadana o Carta de Servicio, es decir, la discusión y toma de acuerdos respecto de los procesos a considerar, los estándares de calidad esperados y los mecanismos de seguimiento y control, entre otros. Visto así, se trataría de un mecanismo con carácter consultivo y resolutivo durante la elaboración de las cartas; para luego en su etapa de difusión, puesta en marcha y seguimiento, transformarse en informativo, por un lado, y alcanzar el nivel de control ciudadano, por el otro, en la medida que la ciudadanía efectivamente haga cumplir los compromisos allí establecidos.

El único registro que se pudo recabar de la implementación de este instrumento corresponde la elaboración de una Carta Ciudadana para el proceso de Mantenimiento del Parque “Espejo del Sol”, levantada el año 2011 (Íbid.). Posiblemente esto explica la inexistencia de referencias al respecto, tanto de parte de funcionarios como representantes de la ciudadanía. Del

mismo modo, este desconocimiento del instrumento y de esta única experiencia podría explicar el error conceptual en que incurre la única persona que hizo referencia al mecanismo:

“La Carta Ciudadana también, eso funciona a través de nosotros (...) por ejemplo yo tengo un taller por decirte algo, un taller importante, una capacitación de identidad de género... carta ciudadana... ¡pum! (simula el sonido de enviar una carta) ... para toda mi gente. Compromete recursos también, por lo tanto, nosotros evitamos... ahora usamos el email, también es una carta ciudadana” (FM05).

Finalmente, en el tercer grupo, se encuentran los mecanismos no implementados. Tal es el caso de los **Plebiscitos Comunales**, definidos en la Ordenanza como la *“manifestación de la voluntad soberana, mediante la cual la ciudadanía local manifiesta su opinión respecto de materias de interés comunal, que le son consultadas”* (Art. 29°). Estas materias pueden ser: inversiones específicas de desarrollo comunal, el PLADECO y el Plano Regulador Comunal (Art. 30°). Como parte de esta investigación no se identificó que se hubiese implementado durante el período analizado.

En el caso de las **Audiencias Públicas**, definidas por Ordenanza como el *“medio por el cual el alcalde y el concejo conocerán materias que estimen de interés comunal”* (Art. 47°) y para cuya implementación se requiere una solicitud de un mínimo de 100 ciudadanos o por mayoría simple de los socios de una organización comunitaria; si bien no existe registro de que se hubiesen realizado en el período estudiado, en los términos establecidos en la Ordenanza, sí se desarrollan otras instancias de vinculación entre la autoridad y los ciudadanos bajo el nombre de “audiencias”: *“las audiencias con el alcalde sí, pero no son audiencias públicas”* (FM02). Éstas pueden tener un carácter individual o colectivo y solo requieren ser solicitadas a la autoridad para ser incorporadas en su agenda de actividades diarias. A estas instancias se refiere una funcionaria cuando señala: *“las audiencias públicas son a diario, a diario”* (FM05).

Se trata de encuentros en los que las personas manifiestan sus problemáticas al alcalde (o sus representantes) o realizan solicitudes específicas relacionadas con situaciones particulares o puntuales. En la gestión del alcalde Jacob, y de la mayoría de alcaldes en Chile, estas instancias resultan frecuentes y constituyen una de las formas principales de vinculación con la comunidad, destinadas a recoger y/o atender sus demandas, más que a ofrecer un espacio de participación: *“la principal es la solicitud de audiencia (...) siempre es prioritario por sobre cualquier otro requerimiento (...) Tú sabes que de todo lo que atiendes, cuando la política es de puertas abiertas, tienes que escuchar de todo”* (FM01).

Similar es el caso de las **Cuentas Públicas Participativas**. Por mandato legal, los alcaldes deben rendir cuenta pública de su gestión anual ante la comunidad, lo que se realiza cada año en el mes de abril en una ceremonia a la que suele invitarse a representantes de las organizaciones sociales y la sociedad civil, además de autoridades comunales, en la que el alcalde realiza una presentación de los principales aspectos de su gestión correspondientes al año inmediatamente anterior. Esta instancia no considera espacios de diálogo, consulta o participación de parte de la audiencia, más allá de su rol de oyentes, limitándose a cumplir con el mínimo requerido por la ley: *“la cuenta pública, como te decía, eh, aquí tiene un componente más de cumplimiento de normas y tiene un cumplimiento y un aprovechamiento de tipo comunicacional. O sea, hay que hacerlo y se hace”* (FM01).

En estas cuentas públicas, si bien se cumple el mandato legal de rendir cuenta a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria (Ley 20.500, Art. 32°), es decir su carácter informativo; no se da cabida a la sugerencia metodológica de otorgarle un carácter efectivamente participativo *“a través de un diálogo deliberativo acerca de las razones, los fundamentos, los resultados y consecuencias de las políticas públicas”* (Gobierno de Chile, 2015: 34). Dado que esta sugerencia sí es recogida por otras autoridades en sus cuentas públicas, los ciudadanos hacen notar esas diferencias: *“Ahora, la Cuenta Pública es otra participación ciudadana mal hecha ‘poh’. Porque según lo que yo entiendo de lo que la Ley dice, es que la Cuenta Pública es cuando la autoridad va a decir las cosas que ha hecho y todo, pero tiene también que recoger la opinión”* (RC03).

Aún más, la propia Ordenanza de Participación Ciudadana de La Serena define a la cuenta pública participativa como aquella *“Instancia de participación ciudadana previa a la Cuenta Pública del alcalde, que tiene por objeto oír a la ciudadanía, efectuando jornadas de socialización entre los meses de enero y marzo de cada año...”* (Art. 44°), para posteriormente incorporar lo recogido en estos diálogos en la Cuenta Pública del mes de abril. Sin embargo, no fue posible recoger evidencia de que esta práctica se implemente efectivamente. Por el contrario, los dirigentes se quejan de no conocer a tiempo el contenido de la Cuenta Pública: *“nosotros la vamos a ver ahora, dime tú, qué podemos decir de la cuenta pública, que se gastó mucha plata en esto, ya no tenemos incidencia en esto, ya está listo, esta oleado y sacramentado”* (RC05).

Otras experiencias de participación

Además de los mecanismos e instrumentos establecidos en la ordenanza respectiva, han existido otras instancias y formas a través de las cuales el municipio ha intentado promover la participación ciudadana, que resulta pertinente mencionar.

Así, es posible relevar la implementación de consejos temáticos, en diferentes momentos, que contaban con la participación de representantes de la ciudadanía y diferentes autoridades. Entre ellos, el **Consejo Comunal de Infancia y la Adolescencia**, implementado durante la gestión del alcalde Saldívar, pero que posteriormente no ha tenido continuidad: *“No (...) no es una cosa que funcione regularmente”* (FM01).

Pese a esto, fue posible recoger algunas miradas respecto de esta instancia, que lo valoran como un positivo espacio de expresión y formación de niños, niñas y adolescentes: *“tuvimos unos consejos (...) respecto a distintos temas, sexualidad, drogas (...) y hacían sus exposiciones y para ellos era bastante bueno (...) yo creo que ese era un ejercicio que era bastante bueno, era uno de los consejos buenos que teníamos”* (FM08).²⁰

Otro consejo temático, esta vez implementado en la actual gestión del alcalde Jacob corresponde al **Consejo de Seguridad Pública**, instancia establecida por ley y que cuenta con la participación de las principales autoridades provinciales y comunales en la materia, entre ellas la gobernadora, el alcalde, representantes de la Secretaría de Seguridad Pública y las policías, además de algunos dirigentes en representación de la sociedad civil.

La valoración de quienes han tenido la oportunidad de participar en este consejo es altamente positiva: *“hay un consejo, que es en el que me ha gustado mucho estar, es en la seguridad pública. Ese es un consejo, pero ¡excelente! porque hay mucho contenido y uno aprende cosas y puede decir cosas también y se buscan soluciones entre todos (...) Entonces uno ve que hay posibilidades de avanzar ahí, en temas de seguridad”* (RC04).

Respecto de estos consejos, en general, se constata que se trata de órganos que otorgan un espacio de participación a la ciudadanía de carácter consultivo: *“en cada uno de los consejos hay líderes, la mirada del vecino es parte fundamental (...) Es un ente consultivo para la autoridad de turno y para la elaboración de algunas prácticas que vayan enfocadas en las diferentes áreas”* (FM02)

²⁰ Respecto de este Consejo no fue posible obtener mayor información dado el tiempo transcurrido desde su última versión (2012), la falta de sistematización del proceso y a que, en la actualidad, los equipos que lo tuvieron a cargo ya no trabajan en el municipio.

Una tercera instancia de participación que ha ido ganando importancia en los últimos años lo constituye la **Mesa Comunal de Desarrollo Rural**. Así lo destaca un funcionario quien señala que *“hay otros espacios que son un poquito más potentes. Por ejemplo, la mesa de desarrollo rural, que es una mesa donde se trabaja con las distintas organizaciones que forman parte del mundo rural, tanto productivas como comunitarias”* (FM01).

Esta instancia se conformó el año 2015 como parte de un convenio entre el municipio y la Asociación de Municipios Rurales para la elaboración participativa de la Política Regional de Desarrollo Rural. En este contexto cada comuna conformó una instancia similar, siendo la de La Serena una de las que sostuvo su acción en el tiempo con posterioridad al término del proceso de elaboración de la política antes señalada, constituyéndose así en la *“instancia municipal donde se tratan los temas rurales (...) está presidida por el alcalde, sesiona todos los meses y ahí se ven todos los instrumentos, los lineamientos y las estrategias municipales o políticas para la intervención rural”* (FM03).

Desde el punto de vista de su funcionamiento se trata de un órgano tripartito, presidido por el alcalde, quien es acompañado de un concejal como representante del Concejo, y que cuenta con un total de 24 integrantes, entre titulares y suplentes. A ellos se suman, según las temáticas que se aborden, representantes de los departamentos municipales y/o de los servicios públicos relacionados. Este elemento es valorado, justamente por otorgarle un carácter amplio a las temáticas y soluciones abordadas: *“acá el tema no es que brille una junta de vecino o brille un sector, sino que es el territorio rural en su conjunto”* (RC07).

Otro de los aspectos que se valoran de esta Mesa, es la participación frecuente del alcalde en las sesiones y, sobre todo, el carácter no solo consultivo, sino también resolutivo de algunas de sus sesiones y/o de algunos de los temas tratados: *“en general las preside él, ¿por qué? porque esa es la instancia comunal en la cual nosotros tomamos decisiones”* (FM03). En el mismo sentido se destaca entre sus mayores logros

“que la comunidad se ha logrado, digamos, empoderar de sus propias soluciones o de su propio desarrollo, ¿ya?, ya no son actores pasivos de la solución que ellos esperan, sino que ellos son un agente protagonista de su propio cambio” (FM04).

Las diferentes miradas acerca de la participación

Al hablar de participación ciudadana en el municipio de La Serena, es preciso volver a la **definición oficial** expresada en su Ordenanza de Participación Ciudadana, según la cual la

participación ciudadana es un derecho que tienen las personas, en tanto ciudadanos, de participar en las políticas, planes, programas y acciones que el Estado emprende en alguno de sus niveles. En virtud de la existencia de diferentes significados del verbo “participar”, esta misma ordenanza precisa que, para el caso de este municipio, lo anterior se entenderá como otorgar la posibilidad de que *“la ciudadanía intervenga, tome parte y sea considerada en las decisiones”* que apunten a solucionar los problemas que les afectan directa o indirectamente (Art. 2°).

Pese a lo anterior, la revisión realizada hasta aquí permite ir dando cuenta del carácter polisémico del concepto de participación ciudadana, observándose otras definiciones y otros significados, aparte del oficial, tanto entre las diferentes personas entrevistadas como entre los diferentes documentos analizados.

Es así como una primera mirada comprende la participación ciudadana como un **ejercicio informativo**, por el cual la autoridad debe facilitar y poner a disposición de la ciudadana la información necesaria respecto de sus acciones y decisiones: *“que el municipio me entregue la información a mí y yo llevarla a la calle”* (RC05); así como aquella requerida para que pueda ejercer sus derechos, entre ellos el derecho a participar: *“a la gente le falta información y justamente para la participación ciudadana, hay que ser un ciudadano informado”* (RC03).

Respecto de esta forma de participación, existe una visión crítica a la gestión municipal, a la que se le atribuyen falencias al momento de poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria respecto de su trabajo, así como de las instancias existentes para la participación ciudadana: *“la gente no se entera de las cosas que se tienen en el Municipio y el municipio tampoco hace mucho porque la gente se entere”* (RC05). *“La gente no conoce las instancias más formales para la participación ciudadana. No las reconoce...”* (RC09).

Un segundo nivel lo constituye la visión acerca de la participación ciudadana como un **ejercicio de escucha**, es decir el ejercicio complementario al de informar, a través del cual la autoridad o la institución escuchan (y se informan) de las demandas, requerimientos y opiniones de la ciudadanía, en espacios de carácter consultivo: *“porque la participación ciudadana es estar en contacto con la autoridad (...) y que la autoridad escuche”* (RC03). Este ejercicio, en este tipo de espacios, tendría sentido, además, para una adecuada elaboración de las políticas públicas: *“(la participación ciudadana) es un espacio en el que el ciudadano puede expresar lo que necesita, cómo lo necesita y para qué lo necesita... ese espacio sirve de insumo para construir políticas públicas porque cuando yo logro escuchar a la gente, mis políticas tienen coherencia”* (FM02).

Esta concepción de la participación ciudadana pareciera representar a la gestión del alcalde Jacob, cuyo PLADECO 2015-2018 expresa que la opción de incorporar diferentes mecanismos de participación ciudadana obedece a la importancia que su gestión le otorga a *“conocer las opiniones de cada uno de los vecinos y vecinas de la comuna”*. En el mismo sentido, uno de sus directivos señala que *“Acá cuando la gente, cuando se siente escuchada (...) y tú de una u otra manera le demuestras que su opinión fue escuchada, se queda muy tranquila, super felices”* (FM01).

Algunas visiones recogidas resultan más críticas de esta forma de comprender la participación ciudadana, específicamente por no avanzar hacia niveles superiores de participación: *“hoy día, en general, contamos con una gran brecha respecto a la tipología de participación, estamos en el nivel básico, hoy solo escuchamos, es algo meramente consultivo”* (FM06)

Este nivel siguiente lo constituye la visión que entiende la participación ciudadana como un **ejercicio de integración y corresponsabilidad**, por el cual la ciudadanía se integra al ciclo de las políticas y acciones públicas, incidiendo en ellas y formando parte de las soluciones. Es decir, la concepción que propone la ordenanza de participación ciudadana.

Esta mirada es compartida por varias de las personas entrevistadas quienes expresan que la participación ciudadana es *“un ejercicio de responsabilidad recíproca entre el ciudadano y la autoridad, para hacerse cargo de los principales problemas de interés público que hay en un territorio”* (FM01). Complementa esta mirada otra funcionaria quien señala que *“queremos que la gente se empodere, queremos que la gente se sienta parte de... (...) que se sienta involucrada en las acciones municipales”* (FM05).

De esta manera, bajo esta lógica la ciudadanía se hace parte de los procesos y, en ese hacerse parte, asume responsabilidades respecto de su devenir y el de su territorio: *“me interesa que la sociedad en su conjunto no solo opine, sino también se haga partícipe de las soluciones, que asuma responsabilidades y también genere compromisos”* (FM01)... *“participación ciudadana es eso, es ser parte no solamente del problema sino también de la solución”* (RC04).

Estas tres miradas, referidas a la forma en que se ejerce la participación o la cualidad de los espacios de participación impulsados, se cruzan y complementan con las visiones de la participación que hablan acerca del sentido de su incorporación en la gestión municipal.

De esta manera, una primera concepción se refiere a la participación como **ejercicio de legitimidad** de las acciones municipales. Así se observa, por ejemplo, en algunos instrumentos de planificación comunal (PLADECO) en los que se expresa que la incorporación de la participación

al proceso de actualización del instrumento tuvo como fin “lograr la legitimidad del instrumento” y, por extensión, de los planes y propuestas allí establecidos (PLADECO 2009-2012, actualización 2010:5). De forma similar, en el proceso de elaboración del PLADECO 2013-2016 se implementaron diferentes instancias participativas con el objetivo de legitimar y validar las propuestas allí contenidas.

En este mismo sentido, actualmente se valora a la participación como aquella estrategia que, al dotarla de legitimidad, ha permitido validar la gestión municipal, siendo su principal logro el permitir la implementación y desarrollo de la acción pública local sin sobresaltos: “...creo que ese es el gran logro (...), ‘mantener la fiesta en paz.’” (FM01).

En la vereda opuesta, se encuentran las visiones acerca de la participación como un **ejercicio de co-gestión**, según la cual no era posible comprender un adecuado ejercicio de gobierno comunal sin que la ciudadanía tuviera reales opciones de ejercer su derecho a participar de forma efectiva en la gestión municipal.

Así, por ejemplo, se puede observar en el período previo al 2012 en el que se señalaba que la participación ciudadana apuntaba a ir abriendo espacios para que la ciudadanía se constituyera, cada vez más, en “factor fundamental para la elaboración de políticas de calidad de vida, entorno urbano y desarrollo social” (Cuenta Pública 2011:128).

En esta misma línea, Salinas recuerda que, en ese período, la participación entendida como una estrategia y planificación participativa debía ser un “eje estructurante y transversal a la hora de pensar, planificar, ejecutar y monitorear políticas públicas” (2012: 5). Esta mirada es la que quedó plasmada en la ordenanza de participación ciudadana y, específicamente, en su definición de participación ciudadana.

Otras concepciones respecto de la participación ciudadana apuntaron a igualar participación con asistencia: “hacemos las ferias costumbristas (...) y ahí tenemos la participación, tanto de emprendedores como de consumidores” (FM03) o a focalizarse en otros espacios de participación, por ejemplo al interior de las organizaciones comunitarias, que más bien corresponden a ámbitos de participación social o comunitaria: “estamos implementando la participación ciudadana dentro de las propias organizaciones (...) me he ido metiendo y hemos ido implementando un modelo de participación dentro de la junta de vecinos” (FM05). Ambas miradas, si bien minoritarias, deben llamar la atención respecto de los marcos conceptuales comunes que debieran compartir quienes están llamados a promover e implementar la participación ciudadana a nivel local.

CONCLUSIONES

Con la presente investigación se ha buscado conocer las prácticas y experiencias de gestión impulsadas por el municipio de La Serena, como caso relevante dentro del contexto chileno, en materia de participación ciudadana en la gestión pública local, teniendo como marco de referencia la definición propuesta por Fernández y Ordoñez (2007) que entiende participación ciudadana como el conjunto de actividades, mediante las cuales los ciudadanos logran incidir en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de gobierno (local).

De esta manera se ha ido explorando, describiendo y analizando el devenir del proceso de incorporación de la participación ciudadana a la gestión local, los marcos normativos establecidos, los mecanismos e instrumentos implementados, los niveles a los que esta participación ha apuntado y las visiones y significados de participación ciudadana subyacentes al relato de sus actores.

A partir de esto, a continuación, se presentan las principales conclusiones y reflexiones que se derivan de los resultados presentados y que permiten dar respuesta a los diferentes objetivos que se ha planteado la investigación.

Los presupuestos participativos y el “resto”

En relación con el primer objetivo específico, la revisión de los diferentes mecanismos implementados, así como los marcos normativos que los han sostenido y las experiencias de su implementación, permiten observar lo que ha sido denominado en los resultados “las luces y sombras” de la participación ciudadana en La Serena, donde el programa de Presupuestos Participativos se sitúa en un extremo y en el otro se sitúan todos los demás mecanismos.

Así es como el programa de Presupuestos Participativos es reconocido transversalmente como una buena práctica en materia de participación, con significativos impactos en el territorio, que incorporó una importante innovación en la gestión local al disponer de recursos para que su destino fuera resuelto por decisión de la ciudadanía, siendo el único mecanismo que ha logrado convocar y movilizar a miles de personas en sus diferentes versiones y en sus diferentes etapas, y el único que ha contado con la participación de ciudadanos y ciudadanas que no cumplen roles dirigenciales.

Destaca además que, pese a su carácter voluntario, logró extenderse por un período significativo de tiempo, resistiendo cambios de autoridades y de equipos ejecutores, aun cuando en los últimos años haya entrado en un proceso de crisis que lo mantienen actualmente suspendido. De hecho, esta situación, lejos de poner en entredicho las bondades del programa, ha generado el reclamo de la ciudadanía que desea su reposición y que apunta a diferentes

problemáticas surgidas luego de la asunción del alcalde Jacob para explicarse el estado actual del programa.

Del otro lado, el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, COSOC, blanco de todas las críticas por sus escasos aportes al ejercicio efectivo de la participación ciudadana, la mínima capacidad de incidencia de sus representantes y la percepción de que su mantención en el tiempo solo obedece al carácter obligatorio del organismo.

Y luego, una variada gama de mecanismos, instrumentos y experiencias de implementación. Algunos como la Mesa de Desarrollo Rural, con potencial y perspectivas de constituirse en una permanente y enriquecedora buena práctica de participación para la comunidad del sector rural de la comuna; otros, como el Consejo de Seguridad Pública, que desde su concepción no tienen otra intención que ser entes consultivos donde se ejerce una democracia representativa y que, desde esa lógica, parecen tener un funcionamiento adecuado a sus propósitos; y otros, como los Cabildos Ciudadanos y la Escuela Participativa de Liderazgo Social, cuya existencia estuvo asociada a una gestión alcaldía en particular y que, concretado el cambio de administración, dejaron de implementarse, pese a su positiva valoración como espacio de encuentro, deliberación y decisión, el primero; y de encuentro, desarrollo y formación, el segundo.

Finalmente, el resto de los mecanismos que, estando establecidos en la ordenanza de participación ciudadana, no han tenido experiencias relevantes de implementación (Plebiscitos comunales, Cartas Ciudadanas) o no han dado el paso para transformarse desde una práctica meramente informativa a una que apunte a niveles superiores de participación (Audiencias Públicas, Cuenta Pública Participativa).

La barrera del nivel consultivo

Respecto del segundo objetivo específico, identificando los niveles de participación ciudadana que han sido impulsados en el período analizado, es posible observar que la mayoría de ellos se ha mantenido dentro de los niveles que Canto (2005 & 2008) denomina “informativo” y “consultivo”. Así, todos los mecanismos revisados cumplen con el nivel más básico de la participación, el **nivel informativo**. Sin embargo, algunos de ellos, como la Cuenta Pública (en los términos que el municipio la implementa) solo se quedan en este nivel.

El siguiente nivel, el **nivel consultivo**, pareciera ser la barrera simbólica que deben superar las iniciativas de participación ciudadana para ser reconocidas como prácticas efectivas y significativas de participación, tanto por la ciudadanía como por los actores municipales. De los resultados presentados se desprende que, en mayor o menor medida, algunos mecanismos

superaron esta barrera, mientras que otros como el COSOC o las Audiencias Públicas (en los términos que el municipio las implementa) se quedan en este nivel.

Estos dos primeros niveles coinciden con las visiones que entienden la participación como un ejercicio de información y como un ejercicio de escucha, que fueran presentadas hacia el final de los resultados y que, además, son características de la mayoría de las prácticas de gestión municipal.

Tal como se ha podido ir observando en la presente investigación, avanzar hacia el **nivel resolutivo** implica una decisión política, una convicción de los equipos a cargo y un esfuerzo metodológico para que este ejercicio resolutivo sea efectivo. También implica una concepción de la participación ciudadana como algo más que informar y escuchar, pasando así a la visión de la participación como un ejercicio de corresponsabilidad.

En el caso de los mecanismos revisados, hasta este nivel llega la Mesa de Desarrollo Rural y el Cabildo ejecutado el año 2009. En el caso de las Cartas Ciudadanas, se alcanza este nivel en el proceso de establecimiento de los compromisos mutuos, aunque la experiencia ejecutada resulta puntual y acotada para tener un real impacto en la gestión municipal.

De este modo, solo es el Presupuesto Participativo el instrumento en cuya implementación se puede observar una práctica permanente y sistemática de resolución, tanto al momento de las votaciones que determinan los proyectos a ejecutarse en cada territorio como, antes de eso, en el momento en cada asamblea vecinal definía qué proyectos serían sometidos a votación.

Es este mismo programa el único que alcanza el **nivel de la delegación**, en la etapa de ejecución de los proyectos priorizados, en la cual el municipio transfiere los recursos y entrega la responsabilidad de ejecución de los proyectos a la ciudadanía a través de sus organizaciones sociales.

El **nivel asociativo** o de co-gestión no es observado en ninguna de las prácticas analizadas, ni siquiera en los presupuestos participativos. En este sentido, esta investigación confirma las conclusiones a las que llegaba Montecinos (2011) cuando analizaba las prácticas de participación ciudadana en los municipios chilenos, respecto del carácter de “invitados” que juega la ciudadanía en los procesos de participación impulsados por los gobiernos locales. Así, se mantiene una asimetría que impide avanzar hacia prácticas efectivas de co-gestión.

Finalmente, el **nivel de control** solo fue ejercido en el marco de los Presupuestos Participativos a través de mecanismos de seguimiento y control de la ejecución de los proyectos por parte de entes territoriales creados específicamente para ese fin en cada mesa territorial. La Cuenta Pública Participativa, tal como está expresada en la ordenanza, tiene el potencial para alcanzar este nivel en la medida que su implementación responda efectivamente al sentido

establecido en la norma. Del mismo modo, las Cartas Ciudadanas o Cartas de Servicio consideran un componente y mecanismos de control y seguimiento de los compromisos y estándares establecidos. Sin embargo, en este caso, se requiere que su implementación se extienda efectivamente a diferentes ámbitos del quehacer municipal para que este ejercicio cobre sentido.

Participación ciudadana para “mantener la fiesta en paz”

El tercer objetivo específico de la presente investigación apuntó a conocer los significados y visiones acerca de la participación ciudadana que subyacen a las iniciativas implementadas.

En este sentido, se concluye que conviven diferentes miradas y concepciones respecto de la participación ciudadana, su sentido y significados. Así, tal como fue presentado en los resultados, se observa que emergen visiones que establecen que participar no es más que mantener un contacto entre las autoridades y la ciudadanía que permita a las primeras informar sus acciones y a las segundas, ser escuchadas en sus requerimientos y opiniones. Mientras, por otro lado, surgen otras visiones que entienden la participación como un ejercicio de corresponsabilidad por el cual se deben compartir y transferir responsabilidades a la ciudadanía para que se transforme en actor de su propio desarrollo y tenga efectiva incidencia en la generación e implementación de las iniciativas que vayan en su directo beneficio.

Poniendo el foco en el sentido otorgado a la participación ciudadana en la gestión municipal, emergió una visión que le otorga como valor principal el permitir la legitimidad de las acciones y decisiones municipales. En contrapartida, otra visión apuntó a dotarle de un valor en sí misma, como espacio para el ejercicio de un derecho ciudadano.

Esta dualidad de miradas se puede relacionar con aquellas visiones de la participación ciudadana que Fernández (2006) y Cantor (2008) denominan instrumental y sustantiva. Al respecto, es posible concluir que la visión predominante a lo largo de todo el período analizado es la **visión instrumental**, es decir aquella que plantea como objetivo de la participación el incremento de la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y que utiliza la participación como medio para legitimar sus acciones.

Bajo esta lógica, informar y escuchar a la ciudadanía se constituyen en la base para recoger sus opiniones e inquietudes, validando ex ante o ex post las iniciativas implementadas por el gobierno local y dotándolas de coherencia en la medida que las soluciones propuestas responden de mejor manera a las problemáticas identificadas. Esto es lo que Montecinos (2007) denomina la orientación “eficientista” de la participación, por la cual se entiende al ciudadano como un cliente que debe ser escuchado y consultado para buscar y ajustar la mejor solución a sus problemas. Y así, “mantener la fiesta en paz”.

La visión opuesta, es decir, la **visión sustantiva** solo aparece en los primeros años del período analizado. Se trata de la visión por la cual se entiende que la participación es un fin en sí mismo que permite la profundización de la democracia a partir de la apertura de canales efectivos de incidencia en las decisiones políticas. Es, además, la visión que se relaciona de forma más directa con la concepción de la participación como un ejercicio de corresponsabilidad y co-gestión.

De forma más precisa, desde la incorporación de prácticas de participación ciudadana el año 2009 y hasta su clímax en cuanto a consolidación, cantidad y diversidad en los años 2011 y 2012; se observó una estrategia que apuntó a que la participación ciudadana fuera atravesando, de forma paulatina y creciente, los diferentes ámbitos de la gestión municipal de tal forma de ir abriendo espacios a la ciudadanía para el adecuado ejercicio de su derecho a la participación.

De este modo se fue configurando, de forma creciente en el discurso, aunque siempre incipiente y acotado en la práctica, la concepción de la participación como un derecho ciudadano y, por lo tanto, como un valor en sí mismo y no (solo) como un instrumento para alcanzar otros fines. Sin embargo, este decayó sistemáticamente a contar del año 2013, dejando la promesa de participación asociada a la visión sustantiva solamente en el ámbito de la retórica.

[El camino truncado desde las prácticas a las políticas de participación ciudadana](#)

A partir de lo señalado hasta aquí ha sido posible ir dando respuesta al objetivo general de esta investigación, respecto del cual es posible concluir que, durante el período analizado, si bien existieron avances significativos con miras a la constitución de una política local de participación ciudadana, ésta no logró configurarse formalmente y, en la actualidad, no existe.

Esta afirmación toma como referencia las concepciones de política pública que la entienden como aquel proceso impulsado, por algún nivel del Estado, que comprende el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que esta acción toma efectivamente como resultado de las decisiones e interacciones que comporta y, finalmente, los hechos concretos que esta acción colectiva produce (Aguilar, 1996). Es decir, un proceso que considera *“un campo de acción del Estado, una declaratoria de intención, un proceso de conversión, un ciclo de acción y un conjunto de impactos”* (Martínez et al, 2015:4).

En este sentido, tal como se ha ido evidenciando en el presente documento, en el primer período analizado (2009-2012) alcanza a configurarse una intencionalidad de parte del gobierno local (“declaratoria de intención”) para emprender acciones concertadas y planificadas con miras a la incorporación de estrategias que promuevan la participación ciudadana en la gestión pública local (“campo de acción”), lo que implicó la movilización de una serie de recursos de diferente tipo: financieros, organizacionales, de conocimiento, de poder; para avanzar hacia el objetivo de

promover y garantizar el derecho a la participación en la gestión municipal (“proceso de conversión”). Esto consideró, además, una serie de acciones diferenciadas y relativamente articuladas de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación a cargo de diferentes actores municipales (“ciclo de acción”); para, finalmente, ir produciendo diferentes resultados, productos e impactos en la comunidad, el territorio y la gestión municipal (“conjunto de impactos”).

Es por esto por lo que, al finalizar este período, Montecinos expresaba que *“La Serena se ha consolidado como, sino el mejor, uno de los mejores municipios en Chile que promueven y practican políticas de participación ciudadana en forma genuina, sistemática y coherente”* (citado en Salinas, 2012:6).

Como se puede ver, se dieron todos los pasos necesarios para hablar en propiedad de la existencia de una política local de participación ciudadana la que, de acuerdo con la hoja de ruta trazada, debía ser concretada durante el período 2012-2013.

Sin embargo, los cambios de énfasis de la gestión del alcalde Jacob, así como en la constitución de los equipos municipales que habían sostenido el proceso anterior, significaron el decaimiento de estas acciones y cambios en el lugar de la participación ciudadana en el discurso oficial, que pasó de un rol preponderante a un rol en que quedó subsumido por la descentralización como nueva idea fuerza de la gestión municipal. Esto derivó en el conjunto de prácticas ya reseñadas que no se siguieron implementando, el declive paulatino de los presupuestos participativos hasta su suspensión el año 2016 y la exclusiva mantención del criticado COSOC como organismo de participación ciudadana; instancia a la que se sumaría de forma más reciente la Mesa de Desarrollo Rural, aunque su existencia obedece más bien a una estrategia descentralizadora más que participativa.

Este fenómeno ya ha sido estudiado respecto de las condiciones de implementación y permanencia en el tiempo de los presupuestos participativos en los municipios chilenos. Así, Montecinos (2011) habla del excesivo carácter discrecional del programa, que tiene por resultado que su ejecución y su mantención en el tiempo dependan principalmente de la voluntad del alcalde y, por consiguiente, de la mantención de ese alcalde en el poder.

El caso del municipio de La Serena parece seguir el mismo patrón, pero no solo respecto del devenir de los presupuestos participativos, sino que, de forma más amplia, respecto de la decisión de llevar adelante una gestión municipal participativa y, por tanto, desarrollar políticas de participación ciudadana en la gestión local.

Resulta aventurado generalizar esta conclusión a partir de un solo caso, por lo que será materia de nuevas investigaciones ir ahondando en este sentido, pero los antecedentes existentes

permiten hipotetizar que el camino pudo haber sido similar en otras experiencias de municipios chilenos.²¹

Profundizar en este sentido podría permitir, además, dar una mejor respuesta al cuestionamiento que se hacía Salinas respecto de la lenta y difícil incorporación de prácticas de participación ciudadana en la gestión pública:

“...si las Ciencias Sociales aportan cada vez más y nuevas investigaciones que refuerzan las bondades de la participación, cabe preguntarse entonces ¿Por qué en la práctica la participación no encuentra acogida en forma profunda y extendida en el diseño, ejecución y control del ciclo de políticas sociales? ¿Por qué no se observa una “explosión” de mecanismos y metodologías participativas en los diferentes niveles de la gestión pública?” (2012:15).

Aportando a esta respuesta, pareciera ser claro que en el caso estudiado se presentan contradicciones y déficit de la participación similares a las que fueron reseñadas en el Estado del Arte. Así, en el mismo sentido expresado por Ruano (2010) y Canto (2008), es posible observar una distancia entre el discurso acerca de la participación, las prácticas implementadas y los resultados efectivamente obtenidos.

Incluso en el período en que la gestión municipal desarrolló más acciones en este sentido, y aunque se trató de iniciativas de impacto para la comunidad, muy innovadoras y llamativas dentro de la realidad municipal nacional; estas resultan más bien focalizadas y acotadas respecto de la real incidencia ciudadana en la gestión municipal. Así, por ejemplo, los recursos anuales respecto de los cuales la ciudadanía decidía su destino en el marco de los presupuestos participativos no sobrepasaron el 1% del presupuesto municipal total destinado a inversión y equivalían a menos del 0,5% del presupuesto total municipal. Esto mismo significó que las iniciativas financiadas por el programa tuvieran impactos limitados a la escala organizacional, vecinal y, en ocasiones, barrial.

Del mismo modo, en el caso de La Serena se presentan las mismas observaciones realizadas por diferentes autores y reafirmadas por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana (2017) respecto de la participación ciudadana en la gestión local: entre ellas, normas poco profundas, como la ordenanza de participación escasamente implementada; mecanismos precarios y de carácter principalmente consultivos, una débil valoración e implementación de la participación y falta de recursos para su implementación.

Lo anterior no significa desconocer el importante trabajo realizado en materia de participación ciudadana hasta los años 2012 – 2013, más aún porque efectivamente la gestión realizada en materia de participación ciudadana situaba al municipio de La Serena entre los

²¹ A modo de ejemplo, Carrasco (2019) arriba a conclusiones similares al analizar el caso del municipio de Santiago

municipios chilenos más activos en la materia. Sin embargo, y pese a estudios recientes que lo ubican como el municipio con mayor cantidad de mecanismos de participación ciudadana declarados en la región de Coquimbo (Carrasco, 2019); a partir de los resultados obtenidos resulta complejo seguir sosteniendo que, en la actualidad y en términos cualitativos, La Serena siga siendo un caso destacado dentro del contexto nacional.

Reflexiones finales: participación, agencia y desarrollo humano

A través de la presente investigación se ha realizado una aproximación a la experiencia de uno de los municipios chilenos que, en su momento, fue destacado por su gestión municipal participativa. El análisis realizado ha permitido conocer de manera profunda este caso, al mismo tiempo que ha permitido ir observando ciertos elementos y condiciones que van cobrando relevancia al momento de pensar en la implementación de políticas de participación ciudadana en la gestión local. Entre ellos, es posible mencionar la voluntad y decisión de la autoridad comunal de abrir espacios efectivos de participación y, por tanto, de ir compartiendo el poder de decisión respecto del devenir del territorio; su capacidad para traspasar esta convicción a los equipos municipales y de disponer de los recursos financieros, institucionales y simbólicos necesarios para concretar esta decisión; así como la posibilidad de contar con un contexto que aporte (o, al menos, no obstaculice) este proceso, considerando aquí variables de nivel global como las condiciones económicas, sociales, políticas; y de nivel más local como las capacidades de la ciudadanía para el adecuado ejercicio de su derecho a participar en la gestión local.

Este último aspecto hace importante mirar los resultados de esta investigación bajo el **enfoque de desarrollo humano** pues, tal como señala Deneulin (2015), bajo este enfoque es relevante observar en qué medida las políticas respetan y fortalecen la capacidad de agencia de las personas; es decir, su capacidad para convertirse en sujetos activos en la búsqueda de los objetivos o valores que consideren importantes.

Visto desde el punto de vista del municipio como promotor de la participación, resulta claro en el caso estudiado que, al menos durante la curva ascendente de la participación del primer período alcaldicio analizado, se apuntó de forma incipiente a generar las condiciones para el desarrollo de la capacidad de agencia de las y los ciudadanos participantes, en la medida que se intentó impulsar un proceso de transformación en sujetos activos con capacidad de decisión e incidencia efectiva en su propio desarrollo en aquellos ámbitos que se abrieron a la participación.

En este sentido, y siguiendo a Deneulin (2015), el municipio se propuso ir dotando a la comunidad de herramientas y espacios para que ella misma pudiera definir sus prioridades a nivel local y los medios para alcanzarlas, principalmente a través de los presupuestos participativos,

pero también en los procesos de actualización del PLADECO, durante los Cabildos y en la Escuela Participativa de Liderazgo Social. Este último caso resulta particularmente significativo de considerar bajo este enfoque pues fue el principal espacio desarrollado para la formación y preparación de ciudadanos para la participación.

Al respecto, mirando ahora desde el punto de vista del ciudadano, cabe relevar que bajo la mirada del desarrollo humano no basta con crear, implementar o formalizar una serie de mecanismos de participación ciudadana, si no se tiene en consideración al mismo tiempo que las personas y los grupos deben reconocerse como agentes en los términos que lo establece Sen (2000), es decir, deben tener la oportunidad de desarrollar las capacidades necesarias para la participación. Esto cobra más relevancia cuando de lo que hablamos es de políticas que deben promover y crear las condiciones para la participación ciudadana, pues implica situar la mirada en las personas participantes y ubicarlas en el mismo nivel de relevancia que las instituciones promotoras de la participación, equiparando de algún modo la asimetría que ha transformado a las primeras en invitadas a participar en espacios generados por las segundas.

Si bien esta mirada excede los objetivos y alcances de la presente investigación, abriendo nuevas perspectivas de investigación a futuro, al seguir esta línea de argumentación es preciso reconocer que un gobierno local que desee poner en práctica una política de participación ciudadana necesariamente debe considerar que las personas y comunidades requieren una preparación para constituirse en agentes de participación. Es decir, requieren un proceso de aprendizaje, entrenamiento y organización para que esta participación sea efectiva y apunte a dar un paso más allá de la participación instrumental, transformándoles efectivamente en protagonistas y responsables de las acciones que afectan sus propias vidas y territorios; avanzando hacia lo que Ahedo e Ibarra (2007) denominaron la construcción de conciencia colectiva de poder, por la cual ciudadanos y ciudadanas adquieren, a partir del proceso de participación, conciencia de que ellos y ellas deben y pueden decidir.

Una de las personas entrevistadas lo resume de forma muy precisa: *"... a mayor participación, mayor empoderamiento. Y a mayor empoderamiento mejores ciudadanos, mejor calidad de vida, mejor ciudad, mejores políticos, políticos a la altura de las circunstancias, es una cadena que hay que empezar a mover"* (FM02). Solamente de este modo será posible avanzar efectivamente hacia lo que Calderón (2014) denominó el empoderamiento de las capacidades de los actores, teniendo siempre a la vista que, bajo el enfoque de desarrollo humano, participación, agencia y empoderamiento son nociones estrechamente relacionadas y fundamentales para avanzar hacia en efectivo desarrollo humano.

BIBLIOGRAFIA

- **Aguilar, L. (1996).** *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2ª edición.
- **Ahedo, I. & Ibarra, P., Coord. (2007).** *Democracia Participativa y Desarrollo Humano*. Madrid: Dykinson. Recuperado en agosto de 2016 desde: bilduz.org/download.php?tipo=pdf&id=18
- **Ander-Egg, E. (1995).** *Técnicas de Investigación Social*. Buenos Aires: Ed. Lumen
- **Alonso, L. (1998).** *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- **Archenti, N.; Marradi, A. & Piovani, J. (2007).** *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: EMECÉ.
- **Badii, M.; Castillo, J.; Guillén, A. & Sáenz, K. (2009).** Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. En *Daena: International Journal of Good Conscience* Vol. 4 N°1, pp. 179-193. Recuperado en abril de 2016 desde: <http://www.spentamexico.org/v4-n1/4%281%29%20179-193.pdf>
- **Baño, R. (1998).** Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales. En Correa, E. y Noé, M. (Eds.) *Nociones de una ciudadanía que crece*. Santiago: FLACSO.
- **Barrera, A. (2009).** Innovación política y participación ciudadana: tendencias democráticas en los gobiernos locales. En *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*, pp. 105-116. Recuperado en abril de 2016 desde: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/formacion-virtual/20130717032750/11barre.pdf>
- **BCN (2019).** *División Política-Administrativa*. Infografía de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, recuperada en septiembre de 2019 desde: https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/div_pol-adm.htm
- **BID (2004).** *Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco*. Banco Interamericano del Desarrollo. Documento recuperado en abril de 2016 desde: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1441957>
- **Bisquerra, R. (2000).** *Métodos de investigación educativa: una guía práctica*. Serie Colección Educación y Enseñanza. Barcelona: CEAC.
- **Bobbio, N. (1986).** *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- **Bogdan, R. & Taylor, S. (1987).** *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- **Buendía, L.; Colas, P. & Hernández, F. (1998).** *Métodos de investigación en psicopedagogía*. Madrid: McGraw-Hill.
- **Cabalin, C.; Checa, L. & Lagos, C. (2011).** El caso de Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet. Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia. En *Argos* Vol. 28 N°55, pp. 13-47. Recuperado en marzo 2016 desde: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-16372011000200002

- **Cáceres, P. (2003).** Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. En *Revista Psicoperspectivas*, Vol. II, pp. 53-82. Viña del Mar: Escuela de Psicología de la PUCV.
- **Calderón, F. (2014).** Rethinking human development. En Castells, M. & Himanen, P. Ed. (2014). *Reconceptualizing development in the global information age*.
- **Canto, M. (2005).** *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*. Artículo recuperado en abril de 2016 desde: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>
- **Canto, M. (2008).** Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. En *Política y Cultura*, otoño 2008, N°30, pp. 9-37. UNAM: Mexico DF. Artículo recuperado en abril de 2016 desde: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>
- **Cantor, G. (2008).** El discurso de participación ciudadana en organismos internacionales: El caso del Banco Interamericano de Desarrollo. En *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 14, N°3, pp. 468-478. Artículo recuperado en abril de 2016 desde: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182008000300003
- **Caracas, S. (2012).** *El modelo de democracia participativa y su incidencia en el caso de la Participación Ciudadana en Santiago de Cali (2008-2011)*. Trabajo de grado para optar al título de Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- **Carrasco, S. (2019).** Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: el caso del municipio de Santiago. En *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, N°19, julio 2019. Santiago de Chile. Artículo recuperado en enero de 2020 desde: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-17902019000100059&lng=es&nrm=iso
- **CNPC (2017).** *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*. Informe elaborado por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC), recuperado en octubre de 2017 desde: <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf>
- **Cunill, N. (1991).** *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la Democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- **De la Maza, G. (2011).** Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. En *Revista Latinoamericana POLIS*, Vol. 10, N°30. Recuperado en abril de 2016 desde: <https://polis.revues.org/2132>
- **Deneulin, S. (2015).** *Aporte del enfoque de las capacidades a políticas en América Latina*. Notas para clase de FLACSO del 25 de abril de 2015. Universidad de Bath, Reino Unido.
- **Donoso, S. (2015).** El desafío de la participación ciudadana: algunas reflexiones sobre la experiencia chilena. En *Serie Políticas y Líneas de Acción – CLACSO*, marzo 2015. Artículo

recuperado en abril de 2016 desde:

http://www.clacso.org.ar/documentos/descargar.php?link=468.pdf&nombre=documento_breve

- **Fernández, I. (2006).** *Participación ciudadana en el nivel local: Desafíos para la construcción de una ciudadanía activa.* Recuperado en abril de 2016 desde:
<http://www.libertadesciudadanas.cl/documentos/docs/participacion%20ciudadana%20a%20nivel%20local.pdf>
- **Fernández, M. & Ordóñez, M. (2007).** *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007.* Santiago: Instituto de Sociología, PUC de Chile.
- **Gobierno de Chile (2008).** *Instructivo presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública.* Santiago, 27 de agosto de 2008.
- **Gobierno de Chile (2011).** *Instructivo presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública.* Santiago, 20 de abril de 2011.
- **Gobierno de Chile (2014).** *Instructivo presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública.* Santiago, 06 de agosto de 2014.
- **Gobierno de Chile (2015).** *Criterios y orientaciones para la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la Gestión Pública.* Documento elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE y la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Recuperado en octubre de 2017 desde:
<http://participacionciudadana.subdere.gov.cl/node/10>
- **Gobierno de Chile (2016).** *Guía de Participación Ciudadana en la Gestión Municipal.* Documento elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE y la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Recuperado en octubre de 2017 desde: <http://participacionciudadana.subdere.gov.cl/node/166>
- **López-Aranguren, E. (2000).** El análisis de contenido. En Alvira, F.; García, M. & Ibañez, J. (Compiladores). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (3° Ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- **Marín, T. & Mlynarz, D. (2012).** *Monitoreo a la normativa de Participación Ciudadana y Transparencia Municipal en Chile.* Santiago: Ciudad Viva – Santiago Como Vamos. Recuperado en abril de 2016 desde:
http://ciperchile.cl/pdfs/participacion_ciudadana/Monitoreo_Ley_20500.pdf
- **Martínez, R.; Arias, C.; Potenza, M. & Travaini, I. (2015).** *Introducción al análisis de las políticas públicas.* Documento elaborado para el curso de Análisis de Políticas Públicas de la Maestría en Desarrollo Humano. FLACSO: Argentina.
- **Mella, O. (2003).** *Metodología Cualitativa en Ciencias Sociales y Educación.* Santiago de Chile: Primus.

- **Ministerio del Interior (2002).** *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Gobierno de Chile.
- **Montecinos, E. (2007).** Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile. En *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XVI, N°2, pp. 319-351. Recuperado en octubre 2019 desde: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2dosem/Egon_Montecinos.pdf
- **Montecinos, E. (2011).** Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. En *Revista Política y Gobierno*, Vol. XXI, N°2, p. 351-378.
- **Montecinos, E. (2014).** Democracia Participativa y Presupuesto Participativo en Chile: ¿Complemento o Subordinación a las instituciones representativas locales? En *Revista de Ciencia Política*, Vol. 31, N°1, p. 63-89. Recuperada en octubre de 2019 desde: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v31n1/art04.pdf>
- **Mujica, P. (2008).** El concepto de participación ciudadana y su aplicación en las políticas públicas. En *Manual de Participación Ciudadana*. Santiago: Corporación PARTICIPA.
- **Mujica, P. (s.f.).** *Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*. Documento de trabajo de Corporación PARTICIPA.
- **ONU Mujeres (2012).** Mujeres y participación ciudadana: contribuciones al Desarrollo, la Igualdad de Género y la Gobernabilidad desde el Voluntariado. Estudio comparativo Argentina – Bolivia – Ecuador. *Serie: En la economía contamos todas y todos*, Cuaderno de Trabajo 11. Quito: ONU Mujeres. Recuperado en abril de 2016 desde: http://www.unv.org/fileadmin/photodb/Ecuador/Cuaderno_11_estcomp_AR_Bol_Ecu_esp.pdf
- **Ottenberg, A. (2000).** *El Estudio de casos en la investigación social*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.
- **Ozlak, O. & Orellana, E. (2001).** *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC*, documento de trabajo. Documento del módulo de Capacidades Estatales del programa de Maestría en Desarrollo Humano. FLACSO: Argentina.
- **Palacios, F. (2012).** Reproduciendo desigualdades en los procesos participativos: una revisión desde la perspectiva de género. En Villasante, T. (Ed.) *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el Sur*. Santiago: LOM.
- **Paredes, J. (2011).** Ciudadanía, Participación y Democracia Deuda y Déficit en los 20 años de "Democracia" en Chile. En *Polis* vol.10, N°28, pp. 473-499. Artículo recuperado en abril de 2016 desde: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682011000100022&lng=es&nrm=iso
- **Pérez, G. (1994).** *Investigación cualitativa: retos e interrogantes*. Madrid: La Muralla.

- **PNUD (2010).** *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- **Ruano, J. (2010).** Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. En *Política y Sociedad*, N° 47. Artículo recuperado en abril de 2016 desde: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO1010330093A/21527>
- **Sabino, C. (1992).** *El proceso de investigación.* Caracas: Ed. Panapo
- **Salinas, J. (2010).** *90 respuestas sobre el Presupuesto Participativo en Chile.* Santiago de Chile: Fundación Friederich Ebert Stiftung.
- **Salinas, J. (2012).** *Ciudadanos transformando ciudades. El Presupuesto Participativo en La Serena.* La Serena: Ilustre Municipalidad de La Serena.
- **SEGOB (2016).** *Cuenta Pública de Participación Ciudadana 2014-2015.* Informe preparado por el Ministerio Secretaría General del Gobierno de Chile. Recuperado en octubre de 2017 desde: <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2016/05/Cuenta-Publica-Participacion-Ciudadana.compressed.pdf>
- **SEGPRES (2005).** *Constitución Política de la República de Chile, Constitución de 1980.* Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de Chile. Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile.
- **SEGPRES (2012).** *La participación ciudadana como Política Pública: Chile Cumple.* Documento elaborado por la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Chile. Recuperado en abril de 2016 desde: http://www.gobiernoabierto.gob.cl/sites/default/files/biblioteca/Serie_1.pdf
- **Sen, A. (1985).** Well-being, agency and freedom: The Dewey lectures 1984. En *Journal of Philosophy*, N°82, vol. 4, pp. 169-221.
- **Sen, A. (2000).** *Desarrollo y Libertad.* Barcelona: Planeta.
- **Sen A. (2003).** Development as Capability Expansion. En Fukuda-Parr S, et al *Readings in Human Development.* New Delhi and New York: Oxford University Press.
- **Sen, A. & Nussbaum, M. (1996).** *La calidad de vida.* Mexico: Fondo de Cultura Económica
- **Stake, R. (1994).** *The Art of Case Study Research.* California: Sage

ANEXOS

ANEXO N°1: Pautas de Entrevistas

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA (ACTORES MUNICIPALES)

Presentación.

- Presentación personal del entrevistador y agradecimiento al entrevistado.
- Explicación del objetivo de la entrevista y del objetivo de la investigación.
- Encuadre (declaración de confidencialidad, solicitud de autorización para la grabación, tiempo estimado de duración, aclaración de dudas, etc.).

Desarrollo.

- Breve presentación del entrevistado (nombre, cargo, antigüedad y/o historia en la institución).
- Relación del entrevistado con la participación ciudadana.
- Definición (significados) de participación ciudadana.
- Importancia otorgada a la participación ciudadana en la gestión municipal.
- Mecanismos municipales de promoción de la participación ciudadana.
 - o Descripción detallada (tipos, metodologías, participantes, normativas asociadas, etc.)
 - o Consulta por mecanismos establecidos en Ordenanza que no hayan sido nombrados (responsables, experiencias de implementación, razones en caso negativo, etc.)
- Resultados obtenidos en materia de participación ciudadana.
 - o Cuantitativos y cualitativos.
- Evaluación de la participación ciudadana y su impacto en la capacidad de agencia
 - o Grado de empoderamiento ciudadano, alcances e influencia para las políticas y gestión local, etc.
- Logros y desafíos de la participación ciudadana en la comuna.

Cierre.

- Registro de datos relevantes en caso de requerirse nuevo contacto.
- Consulta por otros actores que le parezcan relevantes para entrevistar.
- Consulta por documentos y otras fuentes secundarias que puedan complementar la información obtenida.
- Agradecimientos.

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA (CIUDADANOS Y/O SOCIEDAD CIVIL)

Presentación.

- Presentación personal del entrevistador y agradecimiento al entrevistado.
- Explicación del objetivo de la entrevista y del objetivo de la investigación.
- Encuadre (declaración de confidencialidad, solicitud de autorización para la grabación, tiempo estimado de duración, aclaración de dudas, etc.).

Desarrollo.

- Breve presentación del entrevistado (nombre, procedencia dentro de la comuna, organización a la que representa y cargo que ostenta, cuando corresponda).
- Definición e importancia asignada a la participación ciudadana en la gestión municipal.
- Identificación de los mecanismos municipales de participación ciudadana de la comuna.
 - o Descripción de los mecanismos (impulsados por quién, con la participación de quiénes, convocados cómo, para abordar qué temas, etc.)
 - o Niveles de la participación y formas de participación de la ciudadanía (incluyendo las formas particulares de participación de cada entrevistado)
- Evaluación de la participación ciudadana en la comuna y su impacto en la capacidad de agencia.
 - o Capacidad de incorporar las distintas visiones de la ciudadanía y de los grupos vulnerables y/o excluidos.
 - o Efectos y/o impactos de la participación de la ciudadanía en la gestión local (decisiones tomadas, construcción de agenda, políticas implementadas, etc.)
 - o Impacto de los mecanismos en el empoderamiento ciudadano (capacidad y posibilidad de opinar, incidir, decidir)
- Logros (¿Qué se hizo bien/resultó exitoso?) y desafíos (¿Qué podría/debiera mejorar o cambiar?) de la participación ciudadana en la comuna.

Cierre.

- Registro de datos relevantes en caso de requerirse nuevo contacto.
- Consulta por otros actores que le parezcan relevantes para entrevistar.
- Pregunta abierta respecto de cualquier otro tema que le parezca relevante mencionar y no haya sido abordado durante la entrevista.
- Agradecimientos

ANEXO N°2: Listado fuentes secundarias revisadas²²

Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO):

- Período 2009 – 2012
- Período 2009 – 2012 (actualización 2010)
- Período 2009 – 2011 (actualización 2011)
- Período 2013 – 2016 (elaborado 2012)
- Período 2013 – 2016 (actualización 2013)
- Período 2013 – 2016 (actualización 2013: Plan de Inversión)
- Período 2015 – 2018
- Período 2015 – 2018 (actualización 2016)

Cuentas Públicas:

- Gestión 2009, 2010, 2011, 2012 (período alcalde Raúl Saldívar)
- Gestión 2013, 2014, 2015, 2016 (1° período alcalde Roberto Jacob)
- Gestión 2017 y Gestión 2018 (2° período alcalde Roberto Jacob)

Normas locales:

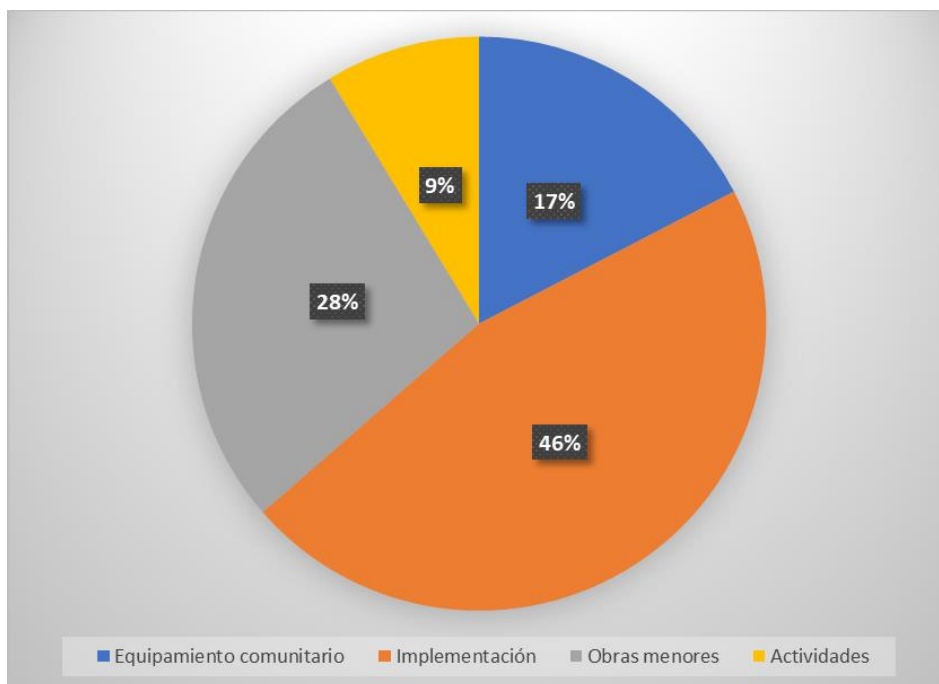
- Ordenanza de Participación Ciudadana (2011)
- Reglamento del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (2011)

²² Todos los documentos fueron obtenidos desde Portal de Transparencia de la Municipalidad de La Serena:
<http://transparencia.laserena.cl/>

ANEXO N°3: Proyectos Programa Presupuestos Participativos

Categorías de proyectos financiados por el Programa de Presupuestos Participativos:

El gráfico siguiente consolida y agrupa las principales tipologías de proyectos que han sido financiadas a través del Programa de Presupuestos Participativos a lo largo de sus diferentes versiones.



Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de Cuentas Públicas, Portal de Transparencia Activa y Salinas (2012).

* **Nota:** Las categorías utilizadas en el gráfico son:

- *Equipamiento comunitario:* agrupa proyectos destinados a la construcción, mejoramiento y/o instalación de obras menores en el espacio público del barrio (ej. juegos infantiles, mobiliario para plazas, mobiliario urbano, etc.)
- *Implementación:* agrupa proyectos destinados a dotar de implementos a organizaciones territoriales y funcionales (ej. vestimentas o trajes, utensilios de cocina, implementos deportivos, mobiliario para sedes sociales, etc.)
- *Obras menores:* agrupa proyectos destinados a la construcción, ampliación y/o mejoramiento de infraestructura de uso comunitario, tales como sedes sociales, salones comunitarios y otros similares.
- *Actividades:* agrupa proyectos destinados a la ejecución de actividades deportivas, culturales, sociales o educativas (ej. talleres, eventos, capacitaciones, paseos, etc.)

Muestra con detalle de proyectos financiados por el Programa de Presupuestos Participativos:

En la página siguiente se presenta, a modo de muestra, el detalle de los proyectos financiados en algunas versiones del Programa, en los territorios que se indica.²³

²³ **Fuente:** Consolidado de Proyectos por Delegación Municipal (Salinas, 2012)

DELEGACIÓN MUNICIPAL RURAL 2009		
PROYECTO	MONTO	ORGANIZACIÓN
Construcción baño centro comunitario El Romeral	\$ 700.000	Junta de Vecinos El Romeral
Habilitación baño estación médico rural Chacay Alto	\$ 600.000	Junta de Vecinos Chacay Alto
Mejoramiento sede Chacay Bajo	\$ 700.000	Junta de Vecinos Chacay Bajo
Mejoramiento sede Club Deportivo	\$ 900.000	Club Deportivo Islón
Implementación de sillas Sede Social	\$ 550.000	Junta de Vecinos Islón
Compra equipamiento deportivo	\$ 900.000	Organización Juvenil Santa Elisa
Compra equipamiento computacional	\$ 900.000	Organización Juvenil Santa Elisa
Arreglo e implementación sede social	\$ 500.000	Junta de Vecinos El Romero
Implementación y mejoramiento del Club Deportivo El Romero	\$ 500.000	Club Deportivo El Romero
Mejoramiento sede vecinal Altovalsol	\$ 900.000	Junta de Vecinos Altovalsol
Implementación sede vecinal Fundo Coquimbito	\$ 900.000	Junta de Vecinos El Carmen Fundo Coquimbito
Mejoramiento Iglesia de Coquimbito	\$ 900.000	Junta de Vecinos de Coquimbito
Taller de Manualidades Club de Abuelitos	\$ 200.000	Club de Abuelitos Luna de Plata

DELEGACIÓN MUNICIPAL LA ANTENA 2010		
PROYECTO	MONTO	ORGANIZACIÓN
Mejoramiento calle Alfalfares	\$ 1.930.000	Junta de Vecinos N° 4, Paz y Esperanza
Implementación para sede	\$ 550.000	Club de Adulto Mayor Corazones Unidos
Compra de Equipamiento agrupaciones unidas	\$ 1.760.000	Junta de Vecinos N° 4, Colonia Alfalfares
Mejoramiento fachada sede	\$ 430.000	Junta de Vecinos N° 4, Colonia Alfalfares
Compra de vestimenta	\$ 1.250.000	Grupo Gestión Coñaripe
Actividad recreativa adulto mayor	\$ 930.000	Club adulto Mayor, Nuevo Renacer
Mejoramiento techumbre de infocentro	\$ 610.000	Junta de Vecinos N° 1 San Francisco
Mejoramiento de sede	\$ 2.780.000	Club Deportivo Pedro Aguirre Cerda
Implementación biblioteca comunitaria	\$ 720.000	Junta de Vecinos N° 1 San Francisco
Compra utensilios de cocina	\$ 400.000	Club Adulto Mayor María de los Ángeles
Compra equipamiento audiovisual	\$ 870.000	Jardín Infantil Caminitos Encantados
Campeonato infantil de fútbol, Parque 18 de Septiembre	\$ 1.060.000	Asociación de Fútbol Infantil Antena
Construcción de techumbre multicancha	\$ 2.900.000	Junta de Vecinos Villa Portal del Elqui
Construcción baños y cocina	\$ 1.990.000	Club Adulto Mayor Ecos del Desierto
Mejoramiento plaza Portal del Elqui	\$ 870.000	Grupo Ambientalista Portal del Elqui

DELEGACIÓN MUNICIPAL LA PAMPA 2011		
PROYECTO	MONTO	ORGANIZACIÓN
Contratación Profesor de Gimnasia e Implementación	\$ 2.050.000	Club Deportivo Lazos de Vida
Implementación Junta de Vecinos	\$ 1.480.000	Junta de Vecinos N° 8 Antártica
Compra Implementación Deportiva	\$ 690.000	Club Deportivo Social y Cultural Arica Santa Lucia
Compra Implementación Deportiva	\$ 1.180.000	Agrupación de Adulto Mayor Activa Esperanza
Compra de Sistema de amplificación para actividades Culturales	\$ 3.000.000	Conjunto Folclórico Alicanto
Compra de Equipo Radial	\$ 1.905.000	Cruz Roja Chilena Filial la Serena
Equipando Nuestra Organización	\$ 1.825.000	Organización Folclórica Hermanos Campos
Ampliación Patio Casita en la Pradera	\$ 2.840.000	Consejo Consultivo CESFAM Cardenal Caro
Compra de Instrumentos Musicales	\$ 2.200.000	Centro de Padres Colegio San Nicolás
Compra e Implementación	\$ 1.020.000	Club Adulto Mayor El Amanecer de Lourdes
Cambio de Techumbre	\$ 1.560.000	Junta de Vecinos N° 12 Huerteros Chacra Julieta
Motobombas	\$ 2.120.000	Junta de Vecinos N° 13 Cuatro Esquinas
Mejoramiento Mobiliario Oficina	\$ 635.000	Junta de Vecinos N° 12 Cisternas Sur
Amplificación Musical y Otros	\$ 1.660.000	Club Deportivo 11 Corazones
Implementación de Elementos Tecnológicos	\$ 1.150.000	Club Adulto Mayor Por Una Vida Mejor
Remodelación Sede Social	\$ 3.000.000	Junta de Vecinos N° 16 Nueva Esperanza
Compra implementación	\$ 3.000.000	Centro de Padres Colegio José Miguel Carrera
Compra de Equipamiento Cocina	\$ 680.000	Junta de Vecinos N° 16 José Miguel Carrera
Compra de Mobiliario	\$ 2.160.000	Centro de Madres Pampa Unida
Paseo Cultural	\$ 1.710.000	Club Adulto Mayor Amistades de Antaño
Implementación Parque	\$ 2.975.000	Organización Altos de San Joaquín
Mejoramiento Plaza	\$ 2.280.000	Organización Villa Magisterio
Cierre Perimetral	\$ 2.880.000	Junta de Vecinos Las Tinajas De Cisternas
Pérgola Vecinal	\$ 2.000.000	Organización Serena Oriente