

---

**DOCUMENTO DE TRABAJO N° 20**

---

***PARTICIPACION CIUDADANA***  
***Fortalecimiento de la accountability***  
***de los municipios en Chile***

Este documento fué realizado por Claudio Orrego,  
Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública

**Este trabajo no compromete la opinión oficial de esta institución.**

SANTIAGO DE CHILE

Enero 1999

1ª Edición, 1000 Ejemplares  
© Ministerio del Interior  
Subsecretaría de Desarrollo  
Regional y Administrativo  
Santiago de Chile  
Enero de 1999  
Impreso en LOM Ediciones  
Maurana 13, Santiago

Este trabajo ha sido preparado para la Subsecretaría de Desarrollo Regional y  
Administrativo, bajo la supervisión del Departamento de Estudios - SUBDERE  
Edición y corrección: Centro de Documentación y Publicaciones - SUBDERE

PARTICIPACION CIUDADANA Y EL  
FORTALECIMIENTO DE LA ACCOUNTABILITY DE  
LOS MUNICIPIOS EN CHILE

Ejercicio de Análisis Político

Claudio Orrego

Este trabajo ha sido preparado para la Subsecretaría de Desarrollo Regional y  
Administrativo, bajo la supervisión del Departamento de Estudios - 1995.  
Edición y corrección: Centro de Documentación y Publicaciones - SUBDERE

1ª Edición, 1000 Ejemplares

©Ministerio del Interior  
Subsecretaría de Desarrollo  
Regional y Administrativo

Santiago de Chile  
Enero de 1999  
Impreso en LOM Ediciones  
Maturana 13, Santiago

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	5
<b>INTRODUCCION</b> .....	9
<b>PORTE I: MARCO CONCEPTUAL PARA ANALIZAR LA PARTICIPACION CIUDADANA Y LA ACCOUNTABILITY EN LAS MUNICIPALIDADES</b> .....	15
1. Los Gobiernos Municipales.....	15
2. "Accountability".....	17
3. Participación Ciudadana.....	24
<b>PORTE II: DIAGNOSTICO PRELIMINAR DE LA SITUACION DE CHILE</b> .....	35
1. Condición Actual de la Participación Ciudadana.....	35
2. Sistemas de Control.....	42
<b>PORTE III: MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTEXTO CHILENO</b> ....	51
1. Mecanismos Participativos.....	51
2. Criterios para Determinar los Mejores Mecanismos para Chile.....	56
3. Evaluación de Mecanismos Participativos.....	58
<b>PORTE IV: RECOMENDACIONES</b> .....	69
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	73
<b>ANEXO 1:</b> Estructura Gubernamental de Chile.....	79
<b>ANEXO 2:</b> Estructura de Delegación de Administración Local (Commissioner of Local Administration).....	85



## RESUMEN EJECUTIVO

El proceso de descentralización en Chile enfrenta un desafío importante: el fortalecimiento de la "accountability" en las municipalidades. Diversos factores explican esta situación. Si bien los servicios municipales se caracterizan por funcionar en forma rígida, cerrada y burocrática, esto se agrava en el contexto de un proceso de descentralización que tiende a debilitar la eficacia de los sistemas tradicionales de control en el nivel local. La escasez de mecanismos efectivos de participación (instituciones y programas específicos), especialmente en los municipios de las comunas más pobres, también contribuye a la falta de accountability. Finalmente, podemos agregar el hecho de que la demanda por participación ciudadana es baja, lo que puede ser atribuido, en parte, a la escasez de mecanismos participativos, pero también al débil ethos o cultura del "consumidor" en Chile.

Estos problemas, sin embargo, no son exclusivos de Chile. Son compartidos incluso por aquellos países que están continuamente realizando reformas para aumentar la responsabilidad del gobierno a nivel local.

Entre las estrategias más utilizadas para aumentar la "accountability", tanto en Chile como en el extranjero, el fortalecimiento de la participación ciudadana ha sido una de las políticas públicas que más se ha utilizado. Cuatro elementos resumen el núcleo de esta política pública:

- Aumentar la transparencia con que opera el gobierno.
- Recibir las demandas, críticas y sugerencias de los ciudadanos y desarrollar la sensibilidad del gobierno frente a las mismas.
- Alinear incentivos de los empleados públicos con satisfacción a los usuarios (ciudadanos).
- Integrar a la ciudadanía en la planificación, gestión y evaluación de programas/políticas.

La Participación Ciudadana, sin embargo, no es la única política pública disponible para aumentar la accountability de los municipios. La modernización de los sistemas de control, ya sean externos o internos, es también una alternativa viable y digna de considerar. Con todo, esta política presenta dos problemas. Primero, se centra sólo en un aspecto de la accountability: el de legalidad; segundo, y más importante aún, ignora la necesidad de aportes y presión externa a la estructura pública para introducir un aumento de la

accountability que sea estable en el tiempo. Esta necesidad de tener incentivos permanentes que aumenten la accountability es, precisamente, lo que la participación ciudadana representa.

Las nuevas teorías de administración, así como las recientes e innovadoras reformas a las burocracias estatales, han demostrado que aumentos sustentados en la eficiencia, eficacia y accountability de los servicios públicos demandan un flujo permanente de información entre los ciudadanos y los mecanismos de control jerárquicos. En otras palabras, sólo la reacción y retroalimentación ciudadana -sea ésta política o económica-, ante la calidad de los servicios públicos, puede proveer a los municipios de la información esencial que necesitan para mejorar su trabajo. Así, sistemas de control y participación ciudadana se refuerzan uno al otro para incrementar la accountability sobre una base más estable.

El gobierno chileno debería hacer un esfuerzo cuidadoso por modernizar sus sistemas de accountability a fin de incrementar la legitimidad, transparencia, eficiencia y eficacia de los municipios. Existe un amplio espacio para el establecimiento de este tipo de mecanismos en todas las áreas. Si bien algunos esfuerzos deberían estar orientados hacia la modernización de los sistemas de control, debería -asimismo- entregarse una atención especial a los mecanismos de participación ciudadana como medios claves para cumplir esta meta. Para seleccionar los mecanismos de participación adecuados es necesario que éstos cumplan, a lo menos, con los siguientes rasgos:

- ❑ Ser accesibles y utilizables por cualquier ciudadano. Estos mecanismos no deben requerir niveles de educación particularmente altos, pericia técnica o dinero. Por el contrario, deben ser prácticos, ampliamente conocidos y fáciles de utilizar. En suma, no deben ser diseñados para ser usados sólo por una élite o grupos de activistas.
- ❑ No estar sujetos a la co-optación por parte de intereses poderosos: Estos mecanismos deben minimizar la posibilidad de co-optación de los intereses o denuncias ciudadanas por parte de políticos, económicos o burocráticos. Las políticas o instrumentos participativos deberían enfatizar medios de control local permanentes y que estén apoyados y reforzados por algunos mecanismos de control externo.
- ❑ Factibilidad administrativa: Finalmente, estos mecanismos deberían ser relativamente simples y costo-efectivos en su implementación (la ganancia de legitimidad y calidad debe ser mayor que los costos administrativos que impone su

funcionamiento), fáciles de operar y efectivos en términos de resultados (responder a las preocupaciones y demandas ciudadanas en forma oportuna).

Basados en estos criterios, se recomienda que en el futuro próximo el Subsecretario de Desarrollo Regional siga los siguientes pasos para desarrollar una política de participación ciudadana que sea efectiva en el fortalecimiento de la accountability de los municipios chilenos:

- Escoger una estrategia de corto plazo: El gobierno tiene que aprovechar el "momento político" actual para legislar o recomendar a los municipios los mecanismos participativos y pro-accountability menos controversiales y que sean más económicos. Hoy existe una ventana de oportunidad para mecanismos tales como oficinas de reclamos, audiencias públicas y cabildos, centros de información, algunos tipos de leyes de libertad de información y la incorporación de representantes ciudadanos en los órganos directivos de los servicios públicos. El gobierno debe priorizarlos y desarrollar una estrategia en tres frentes: legislativo (Congreso), administrativo (Presidente) y municipal (Alcaldes y la Asociación Nacional de Municipios). Parte de esta estrategia debería, también, comprender el estudio y diseño de mecanismos más globales y complejos, tales como el Defensor Público Local (Ombudsman) o Consejos de Planificación Locales.
- Producir resultados simbólicos: Para fortalecer su credibilidad y tomar la iniciativa política, el gobierno debería implementar procedimientos para incentivar y procesar demandas o quejas de los ciudadanos sobre sus propios grupos de funcionarios a nivel central o descentralizado. Iniciativas simples, con metas claras y resultados visibles, pueden generar el apoyo necesario para iniciativas más ambiciosas y complejas en el futuro.
- Fortalecer acciones existentes pro-accountability: Existen muchas iniciativas a nivel central y local que ya están mejorando la accountability de los sistemas de administración local. El Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo debería hacer un catastro de los mismos, priorizarlos y encontrar formas de apoyarlos, difundirlos y reproducirlos.
- Premiar y publicitar ideas innovadoras: el gobierno debería crear o promocionar un fondo (público, semi - público o privado) para premiar iniciativas creativas de los municipios u organismos descentralizados que hayan tenido éxito incrementando la accountability. Destacar y publicitar actividades innovadoras y emprendedoras puede producir un efecto multiplicador a lo largo del país. Este

fondo debería ser administrado por un cuerpo autónomo para dar garantías de independencia a todos los sectores.

- Obtener un diagnóstico completo: Para desarrollar una política y una estrategia de participación integral, que sea funcional al objetivo de aumentar la accountability de los municipios, es imprescindible realizar un completo diagnóstico del estado actual de la participación ciudadana y los sistemas de control en Chile.

Otras dos iniciativas pueden ser útiles en el desarrollo de una estrategia a largo plazo:

- 1) Investigar otras experiencias en participación ciudadana;
- 2) Monitorear y analizar los resultados de políticas participativas chilenas o que estén siendo implementadas en el extranjero.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>NOTA: Para el propósito de este documento, "accountability" se utilizará en su acepción más amplia: "Mantener a individuos y organizaciones responsables por su desempeño medido lo más objetivamente posible." (Página 8).

## INTRODUCCION

El gobierno de Chile realiza hoy un amplio esfuerzo para reformar sus sistemas de administración municipal. Mediante esta reforma, el gobierno desea reforzar y reorientar las iniciativas de descentralización que han tenido lugar en el país desde fines de los ochenta y los noventa. El Gobierno ha establecido tres objetivos básicos para el proceso en su conjunto<sup>1</sup>:

- Aumentar la legitimidad y democratización de los municipios<sup>2</sup>.
- Aumentar la eficiencia y eficacia de los servicios municipales.
- Aumentar la participación ciudadana en la administración de municipios.

En palabras del Presidente Frei, "El gobierno chileno aspira a un aumento considerable en la participación de la gente, de la comunidad, como una condición para superar la pobreza del país y como un medio para avanzar en la verdadera regionalización y descentralización". En este contexto, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo tiene la tarea de encontrar nuevos mecanismos que respondan efectivamente a esta agenda gubernamental.

Durante los tres años desde su democratización, los municipios han despertado dudas sobre su capacidad para ser efectivos y responsables en el ejercicio de un número creciente de funciones delegadas y transferidas. Diversos escándalos de corrupción y evaluaciones sobre su desempeño mediocre, han socavado la todavía frágil legitimidad de los municipios<sup>3</sup>. Esta situación, y el temor de que pueda empeorar, si no es enfrentada firmemente, ha empujado al gobierno a establecer el fortalecimiento de la accountability en los municipios como una meta clave de su estrategia de descentralización.

Sin perjuicio de los problemas recién nombrados, ha habido varios municipios exitosos en movilizar a los ciudadanos para participar en los asuntos comunitarios y hacer una gestión municipal más controlada por la comunidad. Los cabildos, consultas periódicas con juntas vecinales, implementación conjunta de proyectos y referéndums locales, han sido algunas de las herramientas usadas para fomentar y facilitar la participación de los ciudadanos y un mejor gobierno. Debido a estas experiencias relativamente exitosas, al compromiso de la

---

<sup>1</sup> SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional), 1994.

<sup>2</sup> Esto implica tanto la remoción de distorsiones a la voluntad popular existentes en el proceso electoral, así como también el aumento en la accountability de los municipios.

<sup>3</sup> Para los estudios de opinión pública sobre los municipios ver Morales (1994).

administración actual de aumentar el involucramiento del ciudadano, y a una incipiente mayor cercanía del ciudadano con sus municipios, el gobierno ha decidido experimentar con la participación ciudadana como política pública para consolidar la estrategia de descentralización deseada.

Existen dos tipos de argumentaciones para justificar esta decisión. Mientras algunos creen que sin un mayor involucramiento público existe un riesgo cierto de fracaso del proceso de descentralización, otros simplemente creen que la participación ciudadana puede empujar a los municipios a un círculo virtuoso por aumento de la eficacia y apertura de la gestión municipal. La hipótesis de los últimos es que mientras mayor sea la cercanía del gobierno con la gente y mayor la participación de ésta, mayor será la accountability, eficiencia y eficacia del municipio.

Desafortunadamente, no está totalmente claro cuánto de verdad envuelve esta hipótesis y cuáles son sus límites. Las complejidades de las municipalidades, así como de las relaciones sociales y políticas que las rodean, hacen que la participación ciudadana esté algo lejos de ser una "panacea de accountability". La participación ciudadana puede jugar un papel importante en conseguir una mayor accountability, eficiencia y eficacia de los municipios. Con todo, es importante no sobrestimar su potencialidad pero tampoco subestimar sus costos y limitaciones. Por ejemplo, aún cuando en Chile hay ejemplos relativamente exitosos de participación ciudadana, éstos son de hecho experiencias limitadas, por lo menos en dos aspectos importantes. Primero, estas experiencias han sido concentradas desproporcionadamente en las comunas más ricas del país. Segundo, la discusión política y técnica sobre accountability en los municipios no ha podido ser traducida en nuevas lecciones generales de administración pública. Por el contrario, este debate ha parecido limitarse a una discusión superficial sobre macro mecanismos de accountability, principalmente referendums. Además, evaluaciones preliminares de la implementación de algunos de estos mecanismos ha obligado a funcionarios a poner mayor atención en cuáles son los costos ocultos y aquello que se pierde por estas bien intencionadas iniciativas.

Así, en el centro de este ejercicio político aparece la pregunta de cuáles políticas públicas de participación (si las hay) son las más costo-efectivas y factibles para mejorar la accountability de los municipios de Chile, dada la estrategia de descentralización y el contexto político. En otras palabras, ¿cómo pueden las diferentes políticas de participación ciudadana fortalecer la accountability de los municipios en Chile?

## Objetivos y Estructura del Documento

Tres hechos parecen indiscutidos luego de una acuciosa revisión de la literatura nacional sobre el tema: 1) No existe una comprensión acabada de la gran variedad y complejidad de conceptos y situaciones involucrados en los tópicos que se discuten; 2) No existe un marco teórico claro para analizar los diferentes puntos que coexisten en este problema; 3) Hay muy pocas evaluaciones empíricas y sistemáticas de la experiencia municipal chilena, de sus instituciones de accountability externa e interna, y del papel y status de la participación ciudadana<sup>1</sup>. Dadas las limitaciones precedentes, este trabajo tiene tres claros objetivos:

- Proveer un marco conceptual que permita un análisis sistemático de los diferentes elementos de diseño institucional involucrados en este problema.
- Desarrollar un diagnóstico preliminar del sistema de control municipal de Chile y del estado de la participación ciudadana a nivel local.
- Describir diferentes mecanismos de participación ciudadana y recomendar aquellos que son los más viables y potencialmente efectivos en el contexto político y legal chileno.

Este documento ha sido estructurado para responder y hacerse cargo de cada uno de los objetivos antes mencionados. La parte I explica el marco teórico que se usará para analizar el problema de cómo la participación ciudadana puede fortalecer la accountability de los municipios. La Parte II describe y analiza el sistema de control en Chile y la situación de la participación ciudadana a nivel local. La parte III describe diferentes mecanismos de participación ciudadana y analiza su factibilidad en el contexto chileno. Finalmente, se presentan algunas recomendaciones de política pública a seguir.

El documento consta también de tres apéndices. El primer apéndice explica a los lectores extranjeros la estructura del gobierno de Chile. El segundo, entrega una descripción completa de una serie de mecanismos de participación ciudadana. Finalmente, el tercer apéndice describe una de las experiencias comparativas más innovadoras en relación con la participación ciudadana y accountability a nivel local: El Comisionado de Inglaterra para la Administración Local.

---

<sup>1</sup> Una excepción importante es la evaluación del CESCO hecha por el Ministerio Secretaría General de Gobierno (1994).



# PARTE I



# MARCO CONCEPTUAL PARA ANALIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA ACCOUNTABILITY EN LAS MUNICIPALIDADES

El fortalecimiento de la accountability en los municipios es hoy una meta clave en la estrategia de descentralización de Chile. Esta primera parte desarrolla el marco conceptual preliminar para analizar la factibilidad y eficacia de diversas políticas de participación ciudadana para aumentar la accountability. Este marco teórico, cuyo desarrollo es un objetivo de este documento, explica por qué los municipios son el foco de este estudio, cómo deberíamos entender la accountability como una meta de descentralización, y la potencialidad y limitaciones de la participación ciudadana como la política pública para lograr esa meta.

Este marco de análisis enfatiza la accountability pública y de desempeño, tanto por su íntima relación con el tipo de políticas públicas seleccionadas para el análisis, como por la necesidad de los municipios chilenos de incrementar su eficacia y legitimidad. Se realiza también algún análisis de la accountability administrativa (mecanismos de control), pero sólo en cuanto ésta pueda reforzar o limitar la eficacia de la participación ciudadana. Desde el punto de vista de la participación ciudadana, la primera parte analiza las potenciales ganancias que representan diferentes políticas participativas para el incremento de la accountability de los municipios, así como también los potenciales conflictos, ineficiencias y distorsiones que dichas políticas pueden provocar. Finalmente, se realizan algunas consideraciones respecto a los diferentes factores que determinan la accountability y la participación ciudadana.

## 1. LOS GOBIERNOS MUNICIPALES (MUNICIPALIDADES)<sup>1</sup>

Chile ha tenido un gobierno unitario y centralizado desde su independencia en 1810. Este hecho histórico es lo que principalmente explica la tradicionalmente débil posición de los municipios en Chile. Dicha realidad puede simbolizarse en la significativa escasez de recursos municipales y lo limitado de la jurisdicción municipal. Esta condición de debilidad, sin embargo, ha empezado a cambiar durante la última la década. La nueva ola de

---

<sup>1</sup> Este documento usará el término gobiernos municipales como un sinónimo de "Municipalidades", que es el nombre chileno para la unidad más pequeña de administración gubernamental local. La Constitución chilena define a las Municipalidades como unidades de administración, porque los dos aspectos más distintivos de gobierno en Chile son centralizados y no designados: Poder de Regulación (Congreso) y fuerzas de orden público (Ejecutivo). A pesar de esta distinción legal, el término "Gobierno Municipal" todavía parece ser más apropiado para usar en Inglés al describir las Municipalidades chilenas. Primero, porque esta es la manera en que ciudadanos, políticos, la mayoría de las autoridades políticas y las organizaciones internacionales se refieren a ellos (ver Stewart 1994); Segundo, porque las funciones administradas por las Municipalidades ciertamente afectan los aspectos más sensibles de la vida de los ciudadanos.

descentralización administrativa<sup>1</sup> de fines de los '80, y la democratización de los municipios en 1991, han sido factores que han puesto a los municipios en el centro del debate nacional. A diferencia del pasado, sin embargo, cuando la mayor parte de la discusión política y la investigación académica sobre la realidad municipal estuvo centrada en sus aspectos políticos<sup>2</sup>, hoy el debate versa sobre un conjunto muy diverso de temas. La nueva agenda municipal incluye temas de gobernabilidad, gestión, manejo financiero y técnicas de manejo de recursos humanos.

Este alto nivel de discusión nacional sobre los municipios puede ser explicado por una combinación de tres factores, algunos de los cuales son inherentes a todo proceso de descentralización, mientras que otros se deben simplemente a particularidades políticas y administrativas del caso chileno. El primer factor es el nuevo entorno democrático de Chile, el cual ha permitido la manifestación de expectativas (y frustraciones) sociales acumuladas por años, sobre los recién democratizados municipios. El segundo factor, es el nuevo perfil y significado de la acción a nivel local producida por el aumento de fondos y del número de funciones municipales<sup>3</sup>, sean estas delegadas o completamente transferidas. Finalmente, el significativo número de escándalos de corrupción e irregularidades publicitadas que involucran a funcionarios municipales ha cuestionado la legitimidad de estas unidades gubernamentales.

En este contexto, la estrategia de descentralización de la administración actual apunta a mejorar considerablemente la forma en que los municipios trabajan y responden a las demandas de la gente, esto es, a fortalecer su accountability. Esta meta se considera crítica para el futuro desarrollo de cualquier iniciativa de descentralización en el país. Desde luego, todos los objetivos que se han establecido para la reforma del sector municipal (incrementar su legitimidad y grado de democratización, aumentar la eficiencia y eficacia de sus servicios, e incrementar la participación ciudadana), pueden resumirse como parte de esta meta más amplia: el fortalecimiento de la accountability. Incluso el aumento en la eficiencia y la eficacia de sus servicios, lo cual no es sinónimo de mayor accountability, exige un cierto

---

<sup>1</sup> Este documento entenderá descentralización como: "El proceso de transferir la responsabilidad para planificar, administrar y recolectar y distribuir los recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades regionales de organizaciones de gobierno, niveles de gobierno o unidades subordinadas, autoridades públicas o corporaciones semi-autónomas, organizaciones regionales o voluntarias" (D. Rondinelly & J. Nellis, 1986).

<sup>2</sup> Ver Valenzuela (1977).

<sup>3</sup> Algunos estudios clasifican el status de descentralización de Chile como de "delegación limitada" (Stewart, 1994). Estos usan la aceptada distinción entre **desconcentración** (gobierno central coloca empleados propios a nivel local), **delegación** (delegados del gobierno central cuidadosamente determinan que tareas deben realizar los representantes al nivel local) y **transferencia** (el gobierno central cede completamente facultades a los que toman decisiones a nivel local) (Rondinelly et al, 1986, en Cohen, 1994). Ser capaz de clasificar los servicios específicos con esta tipología ha resultado útil para hacer un buen diagnóstico del proceso de descentralización, así como también para diseñar mecanismos participativos que son efectivos desde el punto de vista de aumentar la accountability y movilizar a los ciudadanos para usarlos.

grado de accountability pública y de desempeño para medir tanto las relaciones insumo-producto como la satisfacción de los "clientes" relevantes.

## 2. ACCOUNTABILITY

Esta sección explica, clasifica y califica el concepto de "accountability", tratándolo como objetivo estratégico para el fortalecimiento de los municipios.

### A. Definición y Clasificaciones

**Definición:** Para el propósito de este documento, el concepto de "accountability" será utilizado en su significado más amplio: "Hacer que individuos y organizaciones sean responsables por su desempeño medido lo más objetivamente posible"<sup>1</sup>. La idea es ir más allá de una definición legalista<sup>2</sup>. El fortalecimiento de la accountability en el sector público es más que combatir la corrupción o el abuso. Implica el fortalecimiento de las bases de un gobierno al que los ciudadanos están dispuestos a dar su confianza, así como también su dinero a través de impuestos. Los siguientes cuatro objetivos resumen las metas de accountability:<sup>3</sup>

- Asegurar respeto por la ley y promover la integridad de los funcionarios públicos.
- Asegurar congruencia entre políticas públicas y las acciones de servicios públicos específicos.
- Promover un uso eficiente y efectivo de los recursos públicos<sup>4</sup>.
- Fortalecer la respuesta de los organismos de gobierno a las demandas ciudadanas.

Tal como lo sugiere la lista precedente, la accountability es, en sí, un marco teórico para el ejercicio del poder. En ella, los cuerpos públicos están obligados a buscar la promoción del bien público y son compelidos a diseñar sus acciones en esos mismos términos. Así, en un contexto donde la sociedad apunta a mejorar la accountability de su gobierno, la efectividad de los mecanismos para promocionarlo dependerá finalmente del debido proceso político,

---

<sup>1</sup> Comité Fulton, Reino Unido (1966), en Paul (1990).

<sup>2</sup> Orrego (1994).

<sup>3</sup> Barzelay (1994) y Howitt ( conversación personal).

<sup>4</sup> Los conceptos de eficiencia y eficacia merecen una palabra especial de aclaración, ya que han sido mencionadas como objetivos de la accountability y como un medio para incrementarla. Este documento se referirá a ellas en su significado básico en cuanto medidas de desempeño. La eficiencia se entenderá como el uso más costo-eficiente de recursos desde el punto de vista de un producto estándar o servicio. La eficacia, por otra parte, se tomará como la capacidad real de ciertas políticas o acciones para cumplir un conjunto de metas previamente establecidas.

del grado de involucramiento del público, y finalmente, de la voluntad del gobierno para permitir la participación de los ciudadanos y responder frente a la misma<sup>1</sup>.

Así, es importante tener en cuenta, a lo largo de esta sección (y del documento en su totalidad), la naturaleza política y controversial de la accountability. Este no es un tema técnico o neutro. La discusión sobre la accountability, inevitablemente involucra las preguntas más básicas acerca del poder, la transparencia, la participación y la democracia.

Para aclarar conceptos básicos y establecer un lenguaje común este documento usará dos clasificaciones de accountability:

#### a) **¿ Accountability ante quién?<sup>2</sup>**

**Política:** Este tipo de accountability expone a los funcionarios e instituciones públicas a una censura pública o a un control de naturaleza política, tanto a través de instituciones representativas (Congreso o Concejos Municipales), como a través de referéndums y elecciones directas. Este tipo de responsabilidad explica las dinámicas de la accountability en el proceso político: los funcionarios públicos son responsables ante Ministros o directores de organismos; mientras éstos, a su vez, lo son ante el Presidente (Alcalde) y el Congreso (Concejo Municipal).

**Administrativa<sup>3</sup>:** Esta es la accountability ante instituciones públicas no-partidistas y de carrera. Un ejemplo chileno es la "Contraloría General de la República" (CGR), mientras que en los Estados Unidos son la General Accounting Office (GAO) o los Inspectores Generales. Este tipo de accountability se relaciona con el desarrollo del derecho administrativo, especialmente de mecanismos tales como auditorías, encuestas e indicadores de desempeño. Un aspecto distintivo de este tipo de accountability es que los cuerpos administrativos, frecuentemente tienen facultades coercitivas para acceder a documentos e información relevantes.

**Jurisdiccional o Legal:** Esta es la accountability ante el poder judicial. Los organismos públicos están sujetos a obligaciones especiales para asegurar que sus acciones se desarrollen conforme a la ley y que sus facultades discrecionales sean ejercidas justa y

---

<sup>1</sup> Oliver (1991).

<sup>2</sup> Oliver (1991). Esta clasificación, como muchas otras, traza claras divisiones entre elementos que no son completamente separables. Desde luego, estos cuatro tipos de responsabilidad tienen muchos aspectos que se superponen.

<sup>3</sup> Loughlin (1992).

racionalmente. El poder judicial es el llamado a velar por la vigencia y cumplimiento de estos deberes, así como del Estado de Derecho en general.

**Pública:** Este tipo de accountability es la que tienen los funcionarios públicos ante la ciudadanía en general. Ella puede tomar la forma de una obligación (explícita o tácita) de los funcionarios públicos de informar, explicar y justificar sus políticas y decisiones al público en general, así como también en el deber de ser receptivos a los intereses e ideas de los ciudadanos. Este tipo de accountability requiere de un acceso real a la información por parte de la ciudadanía, así como de un nivel mínimo de "ethos" o cultura del usuario o consumidor, tanto en ciudadanos como en funcionarios.

### b) ¿ Accountability para qué?<sup>1</sup>

Hay tres de tipos de accountability en relación con los objetivos que orientan las distintas herramientas de control:

- **Jurídica:** Este tipo de accountability consiste en asegurar la correspondencia entre las normas obligatorias (prohibiciones o exigencias) que rigen a los agentes públicos y su conducta efectiva.
- **De desempeño:** Este tipo consiste en asegurar la correspondencia entre los objetivos de distintas políticas públicas y el resultado efectivo de las mismas.
- **Programática:** Este tipo implica asegurar una mayor correspondencia entre las políticas y programas públicos establecidos por los distintos niveles de gobierno, con las decisiones de los funcionarios llamados a implementar dichas políticas y programas<sup>2</sup>.

Debido a los objetivos específicos de este trabajo y por restricciones de espacio, este documento utilizará en su diagnóstico y en el análisis de políticas participativas sólo algunas de las categorías antes mencionadas. De la primera clasificación, el documento se concentrará en la accountability pública por dos razones fundamentales: Primero, porque al tratar al ciudadano como el actor principal ante quien las autoridades deben dar cuenta de

---

<sup>1</sup> Barzelay (1994).

<sup>2</sup> Implícito en estas definiciones de accountability de desempeño y programática hay una potencial tensión entre el gobierno central, gobiernos municipales y ciudadanos locales. Primero, porque podría haber desacuerdo entre ellos sobre los objetivos finales de una política; segundo, porque las decisiones sobre una misma política pueden diferir a distintos niveles, y puede incluso ser opuestos por los ciudadanos mediante mecanismos participativos.

sus acciones, la accountability pública se refiere precisamente al tipo de relaciones institucionales y a la naturaleza de las políticas públicas que este documento quiere abordar (autoridad-ciudadano); Segundo, porque los medios utilizados para aumentar la accountability pública están comúnmente relacionados con la participación ciudadana. También se harán referencias a la accountability administrativa, pero sólo en la medida que ayude a clarificar la influencia recíproca que existe entre los órganos de control gubernamental y las políticas de participación ciudadana, así como sobre su impacto conjunto en la eficacia y desempeño general del gobierno.

De la segunda clasificación, el documento se concentrará en la accountability de desempeño. ¿Por qué sólo este tipo de accountability? Porque, a pesar de la importancia de los otros dos tipos (jurídica y programática), pareciera que los ciudadanos (quienes debieran ser los principales beneficiarios y usuarios de las políticas participativas) están más interesados y son más capaces de evaluar el desempeño del gobierno municipal y sus servicios, que de comprender los tecnicismos administrativos y las normas que rigen el manejo financiero municipal (accountability jurídica).

Esta afirmación, sin embargo, debería ser matizada en dos sentidos: 1) El mejor entendimiento de los indicadores de desempeño que se supone tiene el ciudadano medio -al menos en relación al derecho administrativo y a las normas de administración financiera-, de todas maneras exige ciertos niveles de educación, acceso a la información y la existencia de ciertos indicadores de calidad que, pueden simplemente no existir; 2) La relativa familiaridad que puede tener el ciudadano medio con la accountability de desempeño, sumado a la existencia de los mecanismos de control externos e internos para fiscalizar al gobierno y asegurar el imperio de la accountability jurídica, no debería excluir ni menospreciar el rol de guardianes que los ciudadanos pueden y deben jugar para prevenir y detener el fraude, el derroche y/o el abuso público, esto es, la corrupción.

Así, si bien el énfasis de este documento en la accountability de desempeño se justifica al tratarse de un área en que las políticas de participación ciudadana pueden ser relativamente más exitosas para fortalecerla, es necesario tener presente que este enfoque deja importantes elementos fuera.

## **B. Factores Determinantes de la Accountability<sup>1</sup>:**

Hay dos tipos de factores determinantes de la accountability: los macro mecanismos de accountability, que influyen principalmente en la oferta o provisión de servicios públicos (el gobierno), y los micro mecanismos de accountability, que influyen en la demanda de los servicios (el público). Desde el punto de vista de las categorías seleccionadas, los micro mecanismos ("voz" y "salida") pueden considerarse factores determinantes directos de la accountability pública y de desempeño, mientras los macro mecanismos son más bien factores indirectos.

**Macro Mecanismos de Accountability:** El principio es que la accountability administrativa y política puede fortalecerse, y eventualmente, mejorar el desempeño del gobierno y sus servicios (accountability pública), si los políticos intervienen en los dos principales factores que determinan la oferta de servicios públicos: el diseño institucional y los incentivos adecuados.

Estos macro mecanismos de accountability incluyen instrumentos tales como elecciones, fiscalización legislativa, control político, controles de desempeño externo, revisiones periódicas de los gastos públicos y derecho administrativo. Los dos últimos mecanismos, componen el corazón de cualquier sistema de control gubernamental.

**Micro Mecanismos de Accountability<sup>2</sup>:** Desde la perspectiva de los usuarios o consumidores (demanda) hay dos clases de respuestas (o mecanismos) que pueden influenciar el resultado final de un servicio público. Una respuesta política, que llamaremos "voz", y una de naturaleza económica, que denominaremos "salida". Por "voz", se entenderá el grado en que los ciudadanos pueden influenciar los resultados de los servicios públicos mediante mecanismos de participación, la articulación de algún tipo de protesta no institucional o una acción de retroalimentación (p. ej. las audiencias públicas). "Salida", por otro lado, será entendida como la accesibilidad del público a proveedores alternativos, públicos o privados, cada vez que estén insatisfechos con la calidad de un servicio (por ej. privatización de servicios públicos, subsidios utilizables en distintos proveedores, o

---

<sup>1</sup> Paul (1990).

<sup>2</sup> Hirschman (1970).

competencia entre distintos proveedores públicos)<sup>1</sup>. Estos dos mecanismos afectan directamente la accountability pública y de desempeño.

El uso de mecanismos de "salida" o "voz", en relación a un servicio específico, dependerá de los costos y retornos esperados asociados a cada uno, de los aparatos institucionales que existan para facilitar cada acción y de la naturaleza de la función u organismo descentralizado. Por otra parte, los costos y retornos dependen del grado de falla de mercado existente para el bien o servicio de que se trate.

### **C. ¿ Por qué es importante la accountability?**

Si la accountability es, en general, una meta pública deseable, ¿por qué es ésta significativamente más importante dentro del marco de un proceso de descentralización?. Esta sección indica los problemas específicos de accountability, así como las soluciones potenciales que una estrategia de descentralización puede significar para los municipios y el país.

### **Problemas de Accountability en los Procesos de Descentralización**

**1) Reproducción de monopolio institucional a nivel de gobierno y servicios locales<sup>2</sup>:** La descentralización es entendida, a menudo, como un concepto territorial o espacial, centrado generalmente en el traslado de la producción y provisión de bienes y servicios colectivos desde la capital y el centro, hacia las regiones y la periferia, es decir, lo que técnicamente se conoce como desconcentración y delegación. Este concepto es problemático; en parte, porque como resultado de este tipo de modelos, muchas estrategias de descentralización fracasan en su intento de destruir nivel local lo que constituye la fuente principal de falta de accountability en los gobiernos centralizados: su naturaleza como un monopolio institucional.

**2) Ineficacia de los sistemas de control:** La creciente descentralización del Estado ha debilitado la eficacia de los macro mecanismos de accountability tradicionales (especialmente los mecanismos de control externos) sobre el creciente número de funciones

---

<sup>1</sup> El modelo de Tiebout de gastos locales apoya la idea de "salida" como un mecanismo económico de responsabilidad. Desde luego, a pesar de algunas suposiciones poco realistas del modelo (información y movilidad perfecta, por ejemplo), su punto principal todavía es válido: "Dado un patrón cierto de gastos de impuestos, el consumidor-votante se cambiará a aquella comunidad cuya administración local mejor satisfaga su conjunto de preferencias", es decir la gente vota con los pies (cambiándose).

<sup>2</sup> Ver Peterson (1994).

descentralizadas (delegadas, desconcentradas o transferidas). En el caso de funciones completamente transferidas, estos sistemas de control son a veces simplemente inútiles o no se aplican. Todo esto, en medio de las crecientes complejidades de las funciones reguladoras del Estado, que demandan mecanismos más sofisticados de control financiero y de gestión.

3) **Falta de capacidad institucional**<sup>1</sup>: La implementación de una completa transferencia política y administrativa, sin fortalecer simultáneamente la capacidad institucional que demanda su administración, puede tener malas consecuencias, tanto desde el punto de vista de la accountability como en términos de eficiencia y eficacia.

### **Tres Políticas Públicas para Solucionar los Problemas de la Descentralización**

**1) Quebrantar el monopolio institucional a nivel local (crear oportunidades para "salida")**. Se puede destruir el diseño central de monopolio, diversificando el conjunto de instituciones públicas, semipúblicas y privadas que producen o proveen servicios públicos a nivel local. En términos de nuestra tipología inicial, se trata de aumentar las alternativas de "salida" para el público usuario o consumidor. Esto incluye medidas como la privatización de servicios, la subcontratación con el sector privado o sin fines de lucro y la posibilidad de dar subsidios directos a los ciudadanos para que seleccionen entre diferentes proveedores públicos (y/o privados) de ciertos servicios<sup>2</sup>.

**2) Reformar los sistemas tradicionales de control**: Esto se puede conseguir mejorando los mecanismos municipales de control interno, adaptando los sistemas centrales de control o creando nuevas herramientas para controlar la accountability jurídica, de desempeño y programática de los municipios.

**3) Implementar políticas de participación ciudadana ("voz")**: Otra forma de aumentar la accountability de los municipios es estableciendo medios efectivos a través de los cuales los ciudadanos puedan expresar sus quejas y sugerencias, hacer denuncias, informarse sobre el desempeño de las políticas de gobierno, y participar directamente en la planificación, gestión e incluso en el proceso de toma de decisiones sobre el funcionamiento

---

<sup>1</sup> Banco Mundial (1994).

<sup>2</sup> La educación es uno de los clásicos ejemplos donde se ha utilizado bonos de subsidio a la demanda (Gittel et. al, Brunner).

de ciertos servicios públicos. La tarea mayor, sin embargo, es determinar bajo qué condiciones (de mercado y político administrativas) y con respecto de qué servicios, una combinación específica de medidas de "voz" y "salida" puede ser el medio más efectivo para aumentar la accountability sin sacrificar la eficiencia<sup>1</sup>.

### 3. PARTICIPACION CIUDADANA (PC)

Esta sección desarrolla el marco conceptual para comprender las fortalezas y limitaciones de la participación ciudadana como política para mejorar la accountability en los municipios.

#### A. Definición y clasificaciones

**Definición:** En este documento se entenderá por participación ciudadana, las acciones mediante las cuales la ciudadanía influye en el funcionamiento y resultados de los servicios públicos y del gobierno en general, ya sea mediante el ejercicio de presión a través de organizaciones externas, o bien participando directamente en la planificación, toma de decisiones, gestión y/o evaluación de los programas y servicios públicos<sup>2</sup>.

Esta definición adopta implícitamente la idea de participación ciudadana como un medio para institucionalizar la accountability y democratizar el poder, permitiendo al ciudadano tener un papel más fuerte y permanente en el resultado de sus demandas. En este contexto, algunos autores han definido participación ciudadana como sinónimo de poder ciudadano, esto es, como una forma de redistribución de poder que permita a los ciudadanos que no lo tienen (aquellos prácticamente excluidos de los procesos políticos y económicos) ser incluídos en la determinación de cómo se comparte la información, se definen las metas y las políticas, se destinan los recursos de los impuestos y, se distribuyen y administran los programas y beneficios<sup>3</sup>. En este sentido, participación ciudadana supone algún grado de conflicto, tanto

---

<sup>1</sup> En ciertas ocasiones la existencia de alguna "salida" (competencia) puede ser precisamente la explicación de por qué el monopolista persiste en sus prácticas mediocres. En efecto, "cuando el poder del monopolio descansa sobre factores de ubicación, la movilidad variará mucho entre los diferentes grupos de consumidores y, como a menudo sucede que aquellos con mayor movilidad son los más sensibles a la calidad, entonces su "salida" (emigración) permitirá una provisión permanente de servicios de baja calidad para los que quedan" (Hirschman de 1970).

<sup>2</sup> Este documento hace una distinción (que en otro contexto sería artificial) entre expresiones de sociabilidad humana normales y no políticas, tales como clubes de fútbol, centros de madres y otras actividades comunitarias más enfocadas a los servicios de gobierno y su control. A fin de evitar malentendidos y un diagnóstico social equivocado, es importante reconocer la suerte de superficialidad de esta distinción para comprender lo complejo de la dinámica social. En realidad, la investigación social reciente se ha enfocado mucho en los poderosos y casi predictivos efectos que produce un conjunto muy diverso de grupos comunitarios y otras formas de sociedad civil en el desempeño de gobiernos representativos nacionales y locales, la construcción de sociedades democráticas fuertes e, incluso, desarrollo económico. Putnam (1993, 1995) se refiere a estos fenómenos como "capital social", entendiéndolo por tal, "aquellos aspectos de organización social que facilitan la coordinación y cooperación para el beneficio mutuo".

<sup>3</sup> Amstein (1967).

entre quienes la ejercen, como entre comunidades locales y los distintos niveles de gobierno<sup>1</sup>. Este es, entonces, el significado preciso de participación ciudadana que usaremos en este documento.

## **Clasificación de los Mecanismos de Participación Ciudadana**

Los mecanismos de participación ciudadana pueden ser clasificados de diferentes maneras. Sin embargo, previo a exponer dichas clasificaciones es necesario enfatizar que detrás de cada una de ellas subyace uno de los debates clave de la democracia contemporánea. Este debate puede resumirse en las siguientes preguntas: ¿cuánta representación y/o participación directa debería existir en los distintos niveles del gobierno, qué categorías de ciudadanos deberían participar y, en qué niveles y grados debería hacerlo cada uno?<sup>2</sup>.

Más que proponer una respuesta genérica a esta compleja discusión, esta sección presentará los distintos elementos políticos y sociales que pueden ayudar a políticos y legisladores a alcanzar una decisión adecuada y efectiva para cada caso particular. Las dos categorías que se usarán en este estudio son:

**a) Ubicación institucional del mecanismo participativo:** Los mecanismos de participación ciudadana pueden considerarse internos o externos, dependiendo de si la institución mediante la cual la ciudadanía hace ver su punto de vista, forma parte del municipio (interno) o es más bien una institución pública central o autónoma del municipio (externa).

**c) Niveles de participación ciudadana<sup>3</sup>:** Esta tipología propone siete diferentes niveles de participación ciudadana en la planificación e implementación de programas

---

<sup>1</sup> Este conflicto es básicamente lo que hace que los funcionarios del gobierno central teman que la participación ciudadana desordene y baje la eficiencia del proceso de toma de decisiones públicas. Este documento asume que hay poderosas razones (y ganancias) que justifican tener esta suerte de mayor intrusión de los ciudadanos. Primero, porque no existe ninguna superracionalidad en ningún proceso político democrático; segundo, porque legitima una forma pacífica de resolver conflictos; y tercero, porque provee a ciudadanos perjudicados de soluciones legítimas, lo que es una condición para la estabilidad y la legitimidad de todo gobierno democráticamente elegido. Con todo, este documento también reconoce que esa participación ciudadana no es siempre la mejor solución, en todas las áreas y a un nivel máximo. Los diseñadores de políticas tienen que decidir un nivel y grado específico de participación ciudadana intentando equilibrar costos y beneficios para cada caso.

<sup>2</sup> Ciertos autores también distinguen entre diferentes tipos de participantes (Windle et al., 1983). Si uno comprende la participación ciudadana como una expansión del poder al público, lejos del predominio de funcionarios elegidos y profesionales burócratas, podemos identificar los siguientes tipos de participantes: 1) **Consumidores:** los receptores reales de los servicios; 2) **Productores:** privados (asociación de productores) o públicos (unión de empleados públicos); 3) **ciudadano lego:** aquellos que están libres de un interés personal (humanitario, personal, contribuyente) en la provisión del servicio particular; 4) **Agrupaciones de Defensa:** participantes motivados por un punto específico (ejemplo, medio ambiente); 5) **La Comunidad como un todo:** incluye las dos categorías superiores, más las organizaciones locales, ya sea territoriales, funcionales o externas (Ver Putnam 1993).

<sup>3</sup> Arnstein (1967).

públicos. Ellos varían según el grado en que los ciudadanos determinan el producto final de un proceso de definición de una política pública específica. Estos niveles son:

1. **Manipulación:** Aquí, el objetivo es solamente gestionar el apoyo de la comunidad, tomando la "participación nominal" sólo como un vehículo de relaciones públicas. *Ej. comités consultivos meramente formales.*
2. **Información:** Proveer información sobre derechos, responsabilidades y opciones puede ser un primer paso importante. Sin embargo, frecuentemente se pone el énfasis en un flujo de información unidireccional - de funcionarios a ciudadanos- en el que no existe posibilidad alguna de retroalimentación o negociación. Otro problema es cuando la información llega, pero lo hace en las últimas etapas de la planificación, donde ya es muy difícil hacer cambios. *Ej: cabildos, folletos, etc..*
3. **Consulta:** Invitación a los ciudadanos a opinar. Sin embargo, si ésto no se combina con otras formas de participación, este nivel no ofrece ninguna seguridad de que los intereses de los ciudadanos sean efectivamente tomados en cuenta. *Ej: encuestas, reuniones de vecinos y audiencias públicas.*
4. **Representación:** Implica algún grado de influencia, principalmente a través de representantes ciudadanos en los órganos directivos (o consultivos) de organizaciones comunitarias, colegios y/o cuerpos de policía. Con todo, si estos representantes no tienen que dar cuenta de su labor a la comunidad, si carecen del apoyo técnico mínimo o si actúan en una absolutamente abrumadora mayoría de funcionarios, resulta un nivel muy débil.
5. **Asociación:** Este nivel consiste en la redistribución del poder mediante la negociación entre ciudadanos y autoridades. Esto también requiere una base de poder organizada en la comunidad, líderes responsables, dinero y asistencia técnica. *Ejs. responsabilidades compartidas en la planificación y toma de decisiones en consejos, comités de planificación e instancias de medicación de conformación mixta..*
6. **Poder delegado:** Los ciudadanos dominan el proceso de toma de decisiones o implementación sobre un programa particular.
7. **Control Ciudadano:** Los ciudadanos administran el programa o institución.

## **B. ¿ Por qué la participación ciudadana es una política crucial para incrementar la accountability?**

**a) El voluntad política del gobierno chileno:** Aparte de las consideraciones respecto a estimular la participación ciudadana como un medio para mejorar la accountability y (eventualmente) la eficacia de los municipios, la actual administración cree abiertamente en el valor de la participación por sí misma, como una expresión democrática. Al respecto, podría decirse que, para el actual gobierno, una mayor participación ciudadana en las decisiones diarias que afectan sus vidas, constituye tanto un medio para aumentar la accountability como una meta en sí misma.

**b) Necesidad de aumentar alternativas de "voz" para los más pobres:** La necesidad de incrementar las alternativas de "voz" es real, en general, pero lo es aun más en situaciones de administración y servicios locales donde las estructuras del mercado y las institucionales se caracterizan por tener pocas oportunidades para "salida" y los usuarios por tener débiles canales para manifestar su "voz". En estos casos existe una serie de factores económicos e institucionales que pueden llegar a determinar que los mecanismos de "voz" sean los únicos o principales medios para mejorar la accountability pública. Estos factores son: a) economías de escala, información asimétrica y barreras institucionales para la entrada, así como barreras espaciales para mayor "salida"; b) barreras legales, de información e institucionales que enfrentan los ciudadanos, los bajos niveles de ingreso y de educación de los mismos (de ahí el bajo poder político) e importancia relativa del servicio<sup>1</sup>.

**c) En caso de monopolios, los mecanismos institucionalizados de "voz" son la única alternativa:** (ej: electricidad o agua).

**d) Necesidad de buscar otros recursos:** El enfoque tradicional del problema de la accountability, en Chile y en otras partes, se ha orientado principalmente al mejoramiento de los sistemas de control (accountability jurídica y administrativa). Después de experiencias comparadas poco exitosas con este enfoque tradicional, parece apropiado probar mayores grados de participación ciudadana a nivel local, como una forma de aumentar las ganancias sociales en términos de eficiencia y legitimidad del gobierno local.

---

<sup>1</sup> Paul (1992).

### C. Factores determinantes de la participación ciudadana

Si la participación ciudadana es considerada una política central en la estrategia gubernamental de descentralización y de fortalecimiento de la accountability, entonces las autoridades deberían saber cuáles son los factores que finalmente determinan la eficacia de ésta. Sólo entonces se podrá evaluar cuáles de dichos factores pueden ser influenciados y en qué sentido.

Los factores más importantes son: 1) Educación e instrucción de los ciudadanos; 2) Asistencia técnica y recursos económicos; 3) El tipo de servicio público o función descentralizada de que se trate; 4) Derechos legales en términos de información y participación en algunos niveles políticos y mecanismos concretos (y simples) para hacerlos valer; 5) Intereses de la gente y aceptación de las autoridades de informar al público, fomentar su participación y aceptar sus críticas y propuestas; 6) Entusiasmo y voluntad de políticos, planificadores y burócratas; 7) Existencia de medios concretos para canalizar la participación.

### D. Relación con los sistemas de control<sup>1</sup>

Debido a su interdependencia, es imposible evaluar completamente el impacto de las políticas participativas, sin determinar su relación con los sistemas de control (accountability administrativa).

- **La Participación Ciudadana ("voz") es esencial para mantener la capacidad de promoción de la accountability de los sistemas de control en el tiempo:** Los sistemas de control y los esfuerzos de control jerárquico para mantener la accountability de funcionarios públicos, no puede mantenerse a través del tiempo si ellos no son, a su vez, reforzados por la posibilidad y voluntad del público de presionar a los proveedores o bien de "salirse" del servicio. Desde luego, la experiencia de muchas democracias ha sido que la eficacia de las herramientas de promoción de la accountability depende fuertemente del debido proceso de generación de políticas públicas, del involucramiento del público y de la voluntad de los funcionarios para permitir y responder a éste<sup>2</sup>. La otra cara de la moneda, es que los sistemas de control

---

<sup>1</sup> Paul (1990).

<sup>2</sup> Paul (1992).

requieren de buenas herramientas de monitoreo para recibir y procesar las señales económicas y políticas, enviadas por el público, para crear o sugerir las políticas de incentivos que hagan de dichas señales algo tangible y significativo para la vida cotidiana de los empleados públicos.

- **Los sistemas de control y la participación ciudadana se refuerzan el uno al otro:** Los macro y micro mecanismos de accountability (especialmente la participación ciudadana) pueden reforzarse el uno al otro, cuando los objetivos del público están alineados con las políticas del gobierno central<sup>1</sup>. Por un lado, las acciones ciudadanas de "salida" y de "voz", en el nivel de servicios públicos específicos (micro), pueden compensar la reducida eficacia de los ya sobrepasados sistemas de control centrales. Mientras, por el otro, las autoridades responsables de los macro mecanismos de accountability podrían usar la retroalimentación desde abajo (nivel micro), para inducir a aquellos bajo su responsabilidad a ser más responsables y eficaces, lo cual supone un mayor uso de mecanismos de participación ciudadana.

En síntesis, el objetivo estratégico de mejorar la accountability a nivel municipal, sólo puede ser logrado cuando los sistemas de control gubernamentales, sobre los proveedores de servicios públicos -tanto a nivel central como descentralizado-, son reforzados por la voluntad y la capacidad de los ciudadanos de presionar a los proveedores de servicios públicos para que mejoren su desempeño, esto es, por la capacidad ciudadana de participar ejerciendo su "voz". En casos más excepcionales, esto también puede lograrse "saliéndose" en busca de nuevos proveedores.

## **E. Limitaciones de la participación ciudadana**

Sin perjuicio de todas las potencialidades de la participación ciudadana ya señaladas, ésta también tiene un conjunto de limitaciones como política pública. A continuación, se explicitan algunas de dichas limitaciones, las cuales deben ser tomadas en cuenta al momento de diseñar políticas participativas como instrumento de aumento de la accountability.

- **Dominio de la élite:** Ya que la educación formal y los recursos económicos son factores que determinan la eficacia de la participación ciudadana, es probable que las

---

<sup>1</sup> En muchas ocasiones este equilibrio entre intereses públicos y políticas nacionales no existirá. Un refuerzo entre participación ciudadana y el sistema de vigilancia del gobierno central, sin embargo, ayuda a clarificar procedimientos (para la adquisición, por ejemplo) y eliminar defraudación y conflictos de interés, especialmente en el caso de las políticas y leyes nacionales apuntadas a mejorar la transparencia de la administración municipal.

élites educadas, activas y politizadas puedan llegar a estar sobrerrepresentadas, mientras que las mayorías menos educadas y menos politizadas están subrepresentadas en los mecanismos de participación.

- **Captura institucional y política:** A pesar de sus ventajas, la representación formal en consejos directivos u otras instituciones consultivas (de consulta o representación) presenta dos problemas: primero, la cooptación de los ciudadanos por la burocracia del gobierno local<sup>1</sup>; segundo, el control de los mecanismos de "voz", por parte de intereses políticos organizados, frecuentemente más poderosos que organismos sociales o ciudadanos promedios.
  
- **Carencia de recursos:** La creciente complejidad del gobierno y la necesidad de tener más profesionales especialistas dentro de él, hacen del acceso a recursos profesionales y económicos un factor cada vez más importante para que los ciudadanos y las organizaciones sociales puedan participar efectivamente.
  
- **Dificultades para dar mayor poder a los más pobres:** El pobre generalmente no tiene poder y, a causa de ello, recibe menos beneficios y malos servicios. Este grupo es uno de los que necesita mejores mecanismos de "voz", pero aún así, su grado de participación es difícil de aumentar<sup>2</sup>.
  
- **Tensa asociación o costos de eficiencia<sup>3</sup>:** Si los ciudadanos no participan, los planificadores, administradores y políticos se arriesgan a equivocarse en la identificación de las necesidades de la comunidad. Con todo, si los ciudadanos participan, aumenta considerablemente la probabilidad de que existan conflictos. En consecuencia, los beneficios de obtener los conocimientos específicos que ofrecen los ciudadanos mediante un proceso participativo, deben ser evaluados contra los costos en términos de tiempo, dinero y conflicto que la misma participación inevitablemente provoca<sup>4</sup>.
  
- **Limitaciones culturales:** La pasividad de los usuarios y/o consumidores (falta de un "ethos" del consumidor) es una limitación para la participación ciudadana. El cambio a una cultura de consumidores que reclaman sus derechos y exigen calidad, será difícil

---

<sup>1</sup> Este ha sido el problema con los consejos consultivos ciudadanos en el sector de Educación en los Estados Unidos (Gittel, 1979).

<sup>2</sup> Fagence (1977).

<sup>3</sup> Williams (1985).

<sup>4</sup> Para un análisis más completo sobre la diferencia entre conocimiento general y específico, ver Jensen (1992).

tanto para funcionarios públicos como para los mismos ciudadanos. Sin embargo, sin ciudadanos activos y dispuestos a demandar una buena atención, así como sin funcionarios dispuestos a considerar la opinión de la gente, no hay mecanismo de participación que pueda funcionar.

- Poco se sabe acerca de la real eficacia que aporta la participación ciudadana: Algunas de las razones que explican este desconocimiento son: a) la naturaleza compleja de la participación; b) el hecho que ésta tenga impacto en varios niveles (político, institucional, de organizaciones y servicio). Con todo, si no se es capaz de demostrar los efectos positivos de la participación, desde el punto de vista de la eficiencia y la legitimidad democrática, será muy difícil avanzar significativamente en el fortalecimiento de la participación ciudadana. Como en esta materia no es posible extrapolar experiencias comparadas, la solución a este problema requiere etapas sucesivas de experimentación.



## PARTE II



## **DIAGNOSTICO PRELIMINAR DE LA SITUACION EN CHILE<sup>1</sup>**

El hecho de que Chile sea un Estado unitario y centralizado tiene consecuencias importantes desde el punto de vista de los mecanismos de control del gobierno, el grado de accountability de sus funcionarios públicos, el nivel de participación ciudadana a diferentes niveles de la administración pública y el potencial de accountability de las políticas participativas. Las reformas que el país ha experimentado en años recientes, tanto desde el punto de vista de la descentralización como de la modernización del Estado y la gestión pública, no han cambiado significativamente los aspectos tradicionales del sistema de control vigente.

Esta parte comienza por describir y analizar el estado de la participación ciudadana en Chile, tanto los mecanismos existentes como los factores que determinan la situación actual, para luego evaluar las principales características de los sistemas de control del país. Esta sección, por lo tanto, destaca cuáles son los principales problemas que actualmente afectan el diseño e implementación de políticas de participación ciudadana para fortalecer la accountability en los municipios chilenos.

### **1. CONDICION ACTUAL DE LA PARTICIPACION CIUDADANA**

En la actual estructura legal e institucional municipal, encontramos tres tipos de mecanismos de participación ciudadana, además de las elecciones regulares de alcalde y miembros del concejo. El primer tipo es institucional y está representado por los Concejos Económico Sociales (CESCO). El segundo es más esporádico e informal y toma la forma de referéndums municipales, cabildos comunales, fondos concursables e implementación conjunta de programas. La tercera categoría, son las organizaciones comunitarias, principalmente juntas de vecinos y las funcionales (juntas de vecinos, deportes, de tercera edad, iglesia, etc.).

---

<sup>1</sup> Este capítulo podría fácilmente ser la esencia de un documento de análisis político completamente diferente. Quiero reconocer desde el principio los límites y superficialidad del esfuerzo. Desafortunadamente, no ha habido evaluaciones empíricas suficientemente rigurosas del desempeño de los sistemas de control internos y externos del nuevo Sector Municipal Chileno. Por consiguiente, este capítulo sólo aspira a presentar un punto preliminar de referencia, desde el cual analizar la factibilidad de mecanismos participativos que puedan mejorar la accountability del sector Municipal en Chile. Es obvio, entonces, que esto requiere todavía de más estudio y análisis.

## **A. Mecanismos de Participación Ciudadana**

**a) CESCO:** Fueron creados para actuar como un concejo consultivo para el municipio, con el objetivo final de garantizar la participación de los diferentes tipos de organizaciones de la comuna. A pesar de que son legalmente autónomos del alcalde<sup>1</sup>, en la práctica han sido enormemente dependientes del mismo para funcionar. Un buen ejemplo es el hecho de que poco más del 60% de las reuniones extraordinarias, que son las únicas a las que las organizaciones CESCO pueden citar por sí mismas, son citadas por el Alcalde<sup>2</sup>. Lo menos que se ha dicho de estos organismos es que son una institución en crisis.

**b) Referéndums, cabildos municipales, fondos concursables e implementación conjunta de proyectos:** En la categoría de mecanismos de participación ciudadana esporádicos e informales, que son más raros de lo que se pudiera desprender del discurso público, encontramos tres del tipo mecanismos básicos. Primero, el altamente publicitado plebiscito de Las Condes, que más allá de sus peculiares características constituye el primer referéndum local en la historia de Chile. A pesar de las disputas constitucionales y políticas que rodearon su desarrollo, el hecho es que de una manera u otra esta experiencia marcó y ancló la discusión sobre lo que debiera ser la participación ciudadana a nivel local. El segundo tipo son los cabildos municipales. Estas instancias de participación, mucho más amplias que las anteriores, se han implementado sólo en algunos municipios (liderados por Santiago), pero han tenido cierto efecto multiplicador. Finalmente, otro tipo de mecanismos son los fondos concursables y la implementación conjunta de programas. Bajo esta categoría encontramos ideas que van desde los fondos concursables como los Programas de Mejoramiento Urbano (PMU) o "Entre Todos", hasta otros como la "pavimentación comunitaria de calles" a "guarderías comunitarias".

**c) Organizaciones Comunitarias:** Las organizaciones comunitarias son ciertamente las más arraigadas y fuertes células participativas de la sociedad chilena (por ejemplo, 54% de los miembros de CESCO provienen de este tipo de organizaciones). Sin embargo, debido a un conjunto de factores, incluyendo la debilidad estructural de los CESCO y la fuerte atomización social producto de la economía de mercado, su voz no es fuertemente oída en

---

<sup>1</sup> Están formados por 40% de las juntas de vecinos (territorial); 30% funcional y trabajadores; 30% productivo (Ley 18.695).

<sup>2</sup> SEGEOB (1994).

instituciones municipales. Debería hacerse una evaluación de su papel, de su importancia y representatividad real.

## **B. Problemas de los mecanismos participativos**

Las siguientes son algunas limitaciones de los actuales mecanismos de participación ciudadana en Chile:

**a) Crisis estructural de CESCO:** Como el único mecanismo participativo formal y oficial de la ley municipal de 1991, los CESCO han sido considerados consistentemente como un instrumento participativo pobremente diseñado y conceptualizado. Las principales críticas son<sup>1</sup>: 1) Carencia de recursos y facultades verdaderas, lo cual permite que las autoridades municipales simplemente los ignoren; 2) Dependencia al llamado e información del alcalde; 3) Relación inexistente con los Concejos Municipales; 4) Tensión estructural entre la representación política (concejales) y la representación social (miembros de CESCO); 5) Casi ningún contacto entre estos últimos y la comunidad, organizada o no; 6) Falta de calificación de sus miembros para dar un consejo adecuado y relevante en relación con las materias municipales que, ellos o el alcalde, han decidido tratar (especialmente aquellas de mayor complejidad como el presupuesto y las finanzas municipales); 7) Carencia de integración a la vida municipal. Sin perjuicio de una amplia aceptación de esta evaluación, hay otras opiniones diversas o más radicales. Mientras algunos piensan que la crisis de los CESCO es simplemente un subproducto de la apatía de la población hacia asuntos locales, o en consecuencia, un problema del que los CESCO no son responsables y no pueden modificar, otros simplemente recomiendan su eliminación por considerarlo una instancia de participación inservible (principalmente alcaldes y concejales)<sup>2</sup>.

**b) Énfasis excesivo en los macro mecanismos de participación:** Para bien o mal, el referéndum local de Las Condes, en 1994, fijó la discusión sobre la participación ciudadana. En parte, debido a su naturaleza innovadora; parcialmente, debido a la carencia de legitimidad de instituciones como el CESCO y ,también parcialmente, debido a la retórica comunicacional de quienes lo impulsaron. El hecho es que hoy, en Chile, la discusión sobre la participación local está centrada en torno a macro mecanismos participativos como el referéndum.

---

<sup>1</sup> Para estudios detallados ver SEGEOB (1994) y Antmann y Larrañaga (1995).

<sup>2</sup> Ver SEGEOB (1994).

En un ambiente local caracterizado por una alta politización de autoridades municipales y un alto escepticismo de la comunidad, reducir la participación ciudadana a los plebiscitos no parece ser la mejor alternativa. Desde luego, en este tipo de procesos es más probable que los ciudadanos acaben siendo cooptados o capturados por intereses económicos o políticos. Esto, porque este tipo de macro mecanismos de participación supone la utilización de grandes sumas de dinero para poder informar y/o influenciar sobre las distintas alternativas, algo que claramente no está al alcance de los sectores más desposeídos. En este sentido, es difícil utilizar macro mecanismos participativos para ejercer, efectivamente, el derecho ciudadano de obligar al gobierno local a dar cuenta de sus hechos, especialmente por parte de los más pobres, que son los más necesitados de mecanismos de voz.

Finalmente, este tipo de mecanismos son demasiado caros como para ser adoptados por la mayoría de las comunas pobres. A pesar de esto, están en vías de ser reconocidos como una alternativa en nuestro ordenamiento jurídico municipal.

**c) Sobrestimación de la demanda y potencialidad de la participación**

**ciudadana:** La discusión sobre el fortalecimiento de la participación ciudadana está frecuentemente basada sobre el supuesto de que existe una fuerte demanda popular por ésta. Los hechos, sin embargo, muestran algo muy diferente. En países con alto grado de desafección respecto del gobierno y ausencia de un ethos del consumidor como Chile, simplemente no hay mucha materia prima social para experimentos participativos en gran escala. Un ejemplo gráfico de esto, es que después de dos años y medio desde la aprobación de la nueva ley municipal, más de un 20% de las comunas ni siquiera ha constituido su CESCO. Este errado juicio puede llegar a ser una verdadera debilidad de cualquier estrategia de descentralización si no es debidamente tomado en cuenta como un factor crítico de éxito, especialmente si se ha pensado en políticas de participación ciudadana como una herramienta clave para fortalecer la accountability de los municipios.

La segunda exageración es la potencialidad de la participación ciudadana como un medio para fortalecer la accountability jurídica. La experiencia comparativa de países como Estados Unidos, España, Francia, Reino Unido y Suecia, muestra que este tipo de accountability se fortalece mejor mediante sistemas de control más amplio<sup>1</sup>. Es comprensible que se ponga énfasis en esto, cuando parece haber un aumento de escándalos de corrupción a nivel

---

<sup>1</sup> Para un mayor análisis ver Jabbar et. al. (1989), Barzelay (1994), Orrego(1994) y Oliver (1991).

municipal en el mundo entero<sup>1</sup>. En el caso de Chile, sin embargo, debe tenerse presente que recientes estudios muestran que solamente 5,6% de las denuncias de corrupción son hechas por la comunidad. En otras palabras, no parece plausible que una sociedad tradicionalmente pasiva y obediente se transforme, en el corto plazo, en una especie de policía administrativa altamente capacitada y capaz de descubrir irregularidades donde experimentados funcionarios públicos no encuentran nada.

**d) Ausencia de mecanismos participativos en los Servicios Públicos:** La otra cara del excesivo énfasis en macro mecanismos administrativos de participación, es la ausencia de ellos en las acciones cotidianas de los servicios públicos. Más que participar una vez cada cuatro años en una decisión crítica, los ciudadanos necesitan ser entrenados (y permitírseles) para influenciar el diario funcionamiento de gobierno, haciéndose responsable por sus acciones y omisiones. Un sorprendente hallazgo, surgido de la evaluación de los CESCO, es que solamente 2,9% del total ha hecho alguna consulta a las corporaciones municipales educacionales y de salud de su respectiva comuna. Esto es impresionante, porque uno podría esperar que, por lo menos, los representantes comunitarios estén preocupados por los servicios de salud y educación locales. A todo lo anterior, se suma el hecho de que los servicios públicos generalmente no tienen mecanismos de quejas, oficinas de atención al usuario, inspecciones de desempeño, ciudadanos en sus consejos directivos, etc, todas las cuales serían formas de paliar la ausencia de participación ciudadana directa.

**e) Falta de iniciativas que apunten hacia los ciudadanos como usuarios o consumidores<sup>2</sup>.** Sorprende encontrar una ausencia total de mecanismos que permitan la participación de ciudadanos como usuarios o consumidores. Esto significa que, en circunstancias donde existen pocas alternativas de "salida" y una débil "voz" (que es generalmente el caso de los más pobres), el escenario es básicamente el de servicios municipales que funcionan como un monopolio, esto es, que cobran un precio alto por una baja calidad<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Independientemente de cuáles sean las razones (más transparencia, prensa libre, una oposición activa, cortes más independientes, funcionarios inexpertos, antiguos auspicios, etc.), el hecho es que la corrupción y la fuerte reacción de opinión pública que protesta en contra de ella, han sido los factores decisivos que han provocado la discusión sobre accountability en el ámbito local en Chile. Rehren (1994), por ejemplo, muestra que 15% de las Municipalidades de Chile estaban bajo investigación de corrupción alrededor de Julio de 1994.

<sup>2</sup> Para una buena discusión conceptual sobre la idea de ciudadanos como consumidores, ver Barzelay et.al. (1994).

<sup>3</sup> Peterson (1994).

## C. Factores determinantes del sistema actual

A pesar de la necesidad de una investigación más rigurosa sobre este tema, esta sección sugiere algunas razones para comprender cuáles son las características de la sociedad civil chilena que favorecen un gobierno menos "accountable" y ciudadanos menos exigentes. Algunas de ellas son:

**a) Cultura de consumidor pasivo**<sup>1</sup>: La falta de "cultura del consumidor" implica que los ciudadanos (y empleados públicos) no están conscientes respecto de su derecho a una buena información y calidad en relación a los bienes públicos (y privados) que consumen. Sin expectativas de mayor calidad, es difícil para los ciudadanos presionar para que los funcionarios públicos sean más responsables de sus acciones, así como también para obligarlos a aumentar sus mecanismos de control interno, alineando los incentivos a los empleados con las demandas de los ciudadanos.

La idea de tener un gobierno orientado al cliente en lugares como Gran Bretaña, Estados Unidos y muchos otros países, ha sido el fruto de protestas y de un generalizado escepticismo público por el, a veces, mediocre desempeño de los gobiernos en el uso del dinero de los impuestos<sup>2</sup>. Este "ethos del consumidor" es buena economía y buena política. Por un lado, los consumidores más activos e informados permiten al mercado distribuir recursos eficientemente. Por otra parte, los que están en mejor posición de ganar más con un nuevo ethos de ciudadano consumidor, son justamente los grupos más vulnerables en la sociedad: los más pobres y ancianos<sup>3</sup>. Esto último es de suma importancia, ya que aquellos que tienen menores ingresos para satisfacer sus necesidades básicas son, comúnmente, las mismas personas que tienen menos habilidad para usar eficientemente sus recursos y menos "voz" para reclamar al gobierno. La falta de "ethos de consumidor" en Chile, puede ser explicada por varios factores<sup>4</sup>:

- Una legislación de protección al consumidor imperfecta e insuficiente;

---

<sup>1</sup> Ver Engel (1994).

<sup>2</sup> Un ejemplo poderoso es la revolución de los impuestos de los 70 en Estados Unidos, donde millones de contribuyentes protestaron demandando una rebaja de impuestos.

<sup>3</sup> Engel (1994).

<sup>4</sup> El último capítulo se centra, precisamente, en cómo podemos ir construyendo esta mentalidad, diseñando mecanismos participativos que pueden romper la renuencia e incapacidad de los ciudadanos para exigir servicios de mejor calidad de parte del gobierno.

- La ausencia de tribunales administrativos en los cuales los ciudadanos puedan demandar al Estado y sus agencias, para responder por el daño ocasionado en la deficiente provisión de sus servicios;
- Carencia de una ley de libre acceso a la información que dé a los ciudadanos la posibilidad de conocer el tipo de servicio que obtienen del gobierno.

**b) Sociedad civil y cultura participativa débiles:** Otra explicación es la falta de una cultura participativa en el país. Diecisiete años de un fuerte gobierno autoritario y una antigua tradición de gobierno centralizado, disminuyen mucho la confianza que los ciudadanos y las propias comunidades puedan tener en sí mismas, sobre todo en términos de la potencialidad y sentido de su participación cívica. Lo que un estudioso estadounidense dijo de Chile 30 años atrás, todavía es válido: " Las políticas locales chilenas tienen la gran tarea de hacer la acción municipal de gobierno más sensible a las necesidades locales y fomentar innovaciones locales mediante una participación mayor de grupos comunitarios en la adopción de medidas e implementación de programas"<sup>1</sup>.

**c) Inexistencia de poder real a nivel local:** La falta de interés en participar en asuntos comunitarios, se explica por la falta de poder real en la toma de decisiones a nivel local. Los municipios casi no tienen atribuciones en términos de fijar impuestos o en relación a funciones básicas tales como educación o salud, en las cuales están sujetas a directivas técnicas y a financiamiento centralizado<sup>2</sup>.

**d) Falta de un acceso real a la información:** El secreto de las decisiones y acciones públicas limita fuertemente la accountability de los gobiernos municipales ante el público, frustrando y desincentivando los esfuerzos de los ciudadanos por participar y controlar al Gobierno efectivamente<sup>3</sup>. A menos que haya una amplia expansión del acceso a la información, hay poca probabilidad que las cosas sean más transparentes y las autoridades más responsables.

---

<sup>1</sup> John Friedman, "Políticas Urbanas-Regionales para el Desarrollo Nacional en Chile" en *Investigación de América Latina*, vol.1, ed. Francine F. Rabinovitz y Felicity M. Trueblood, Beverly Hills: Sage, 1970, p.229.

<sup>2</sup> Brunner (1993).

<sup>3</sup> Oliver (1991).

## 2. LOS SISTEMAS DE CONTROL

### A. Macro Mecanismos de Accountability

En este nivel encontramos el órgano de control externo más importante para los municipios<sup>1</sup>: la Contraloría General de la República (CGR), máxima organización de control de legalidad y auditoría del Estado. Su jurisdicción está principalmente restringida a lo que se ha definido como accountability jurídica.

La CGR controla directamente la accountability jurídica de los municipios. Esto lo hace a través de diferentes medios : primero, mediante auditorías de rutina. La CGR verifica el cumplimiento efectivo, por parte del Municipio, de las normas financieras y contables; segundo, mantiene un registro nacional de los empleados públicos municipales. La CGR controla todas las designaciones y contratación de empleados y funcionarios municipales.; tercero, interpretando las leyes administrativas con respecto a los municipios, interpretaciones que en la práctica son obligatorias mandatorias para los funcionarios locales<sup>2</sup>. Finalmente, desempeñando inspecciones inesperadas, relacionadas con denuncias o situaciones específicas.

### B. Micro Mecanismos de Accountability

En el ámbito municipal hay tres cuerpos que supervisan el cumplimiento, desempeño y política contable del gobierno: El Alcalde, el Concejo Municipal y la unidad Municipal de "control interno". El Alcalde cumple una función de control sobre la municipalidad y sus actividades. Se responsabiliza de supervisar el cumplimiento por parte de los empleados municipales de las normas administrativas y financieras, las políticas públicas dictadas por el Concejo Municipal y las demandas de calidad y participación de los ciudadanos.

El Concejo Municipal tiene, por su parte, dos mandatos explícitos de control sobre acciones u omisiones relacionadas con accountability jurídica, de desempeño y programática. Primero,

---

<sup>1</sup> Al describir las diferentes organizaciones de vigilancia en el contexto chileno, este documento se referirá a la clasificación de herramientas de vigilancia de Barzelay (1994). A pesar de su naturaleza técnica, estas distinciones son útiles para el siguiente análisis. El distingue tres herramientas de vigilancia principales: **la auditoría**: actividad diseñada para revisar periódicamente la aplicación de leyes pertinentes a los estados financieros del gobierno; **la inspección**: diseñado para descubrir desviaciones desde normas internas procesales y administrativas; **la investigación**: conducida para refutar o comprobar sospechas respecto a se hayan quebrantado normas mandatorias.

<sup>2</sup> Como Chile todavía no tiene tribunales administrativos, en la práctica los municipios no pueden apelar las interpretaciones de la Contraloría General de la República, independientemente de la sustancia y los efectos prácticos de estas interpretaciones administrativas.

el Concejo tiene que controlar el cumplimiento administrativo de los programas y políticas de inversión y la ejecución del presupuesto municipal. Segundo, tiene que examinar el cumplimiento de los deberes legales del Alcalde, departamentos y servicios municipales. Este mandato se ejerce a través de inspecciones o investigaciones específicas, para las cuales el Concejo solicita informes o cita a los funcionarios y empleados implicados. El descubrimiento de cualquier hecho irregular tendrá consecuencias diferentes, dependiendo de la gravedad del caso: crítica pública, notificación formal a la Contraloría General de la República, denuncia a los Tribunales, Cortes o acusación en contra del Alcalde.

Finalmente, tenemos la unidad de control interno, la que es ejercida mediante auditorías operacionales periódicas, controlando la ejecución de presupuestos y representando al Alcalde cualquier acto ilegal en que esté envuelto.

### **C. Problemas del sistema de control en Chile**

#### **Problemas inherentes al sistema de control**

La forma en que los macro y micro sistemas de control están estructurados en Chile, más algunos aspectos comunes del servicio público de países en desarrollo, representan problemas importantes para el fortalecimiento de la accountability en funcionarios públicos municipales y servicios descentralizados del gobierno central. Las siguientes son algunas de las limitaciones institucionales más notorias para una política de mayor accountability jurídica, de desempeño y programática<sup>1</sup>:

a) **Sistema de control burocrático y centralizado:** A nivel nacional, la CGR es la única institución que sistemáticamente fiscaliza el cumplimiento, en el nivel municipal, de la normativa administrativa y financiera. Aparte de concentrarse sólo en un tipo de accountability (jurídica), el control de la CGR ha mostrado señales de ser relativamente engorroso y en algunos casos ineficaz. La CGR tiene procedimientos de preauditoría y post auditoría que, aunque causan algún grado de disuación frente a la comisión de actos ilegales por parte de funcionarios públicos, han sido incapaces de cumplir con las demandas de un Estado más grande y complejo, en parte debido a su escasez de recursos. Además, su énfasis excesivo en la legalidad de los estados financieros, ha limitado su capacidad para descubrir otros tipos de irregularidades más sutiles (tráfico de influencias, utilización de

<sup>1</sup> Para un análisis más detallado de otras limitaciones a la accountability de funcionarios públicos en países en vías de desarrollo, ver Orrego (1994) y Comisión Nacional de Ética Pública (1994).

información privilegiada, conflictos de intereses, etc.) y ha carecido de controles de desempeño de servicios públicos. Finalmente, no ha sido todo lo eficaz que se necesita para descubrir derroche, fraudes y abusos de funcionarios públicos<sup>1</sup>.

#### **b) Mecanismos de control internos sin los recursos humanos y financieros necesarios:**

El papel que la CGR tiene en el nivel nacional, es jugado por las unidades de control interno a nivel de la Municipalidad. En efecto, es esta unidad la que tiene que examinar la legalidad y corrección financiera de todas las acciones Municipales. La experiencia reciente, sin embargo, ha mostrado que mientras esta función se ha cumplido exitosamente en los municipios ricos y grandes, no ha ocurrido de igual forma en los más pequeños<sup>2</sup>. La carencia de profesionales suficientemente capacitados, al igual que su dificultosa independencia respecto del Alcalde, han hecho de ésta una herramienta débil para la accountability.

#### **c) Débiles herramientas para asegurar niveles mínimos de accountability de desempeño y programática<sup>3</sup>:**

Como se mencionó, ninguno de los macro o micro mecanismos sistemáticos de control tienen un mandato explícito sobre la accountability de desempeño o programática. Mientras se dice que estos tipos de accountability no deberían estar sujetos a ningún tipo de control jerárquico (sólo político), otros simpatizan más con dicha idea. Estos últimos, sin embargo, plantean la salvedad de que dicho control jerárquico sea ejercido sólo por instituciones internas, ya que un control de desempeño o programático externo representaría una violación de la autonomía del municipio<sup>4</sup>. En cualquier caso, el hecho es que hasta ahora no hay indicadores de desempeño o mecanismos para controlar la accountability programática a nivel municipal. El papel jugado por los Concejos Municipales en este respecto ha sido mínimo, especialmente debido a la escasez de empleados y falta de técnicos expertos.

#### **d) Estatuto administrativo obsoleto e inexistencia de un código de ética pública:**

En el marco de un enfoque legalista de la accountability jurídica, la existencia de un estatuto administrativo y una ley penal antigua que no castiga de las formas modernas de malgasto, fraude o abuso, ha disminuido la capacidad del Estado para imponer directrices

---

<sup>1</sup> Rehren (1994) muestra que solamente 38% de las renuncias de corrupción a nivel municipal provino desde los informes de la Contraloría General de la República.

<sup>2</sup> 200 de los Municipios tienen menos de 20.000 habitantes mientras 40 tienen más de 100.000. Stewart (1994).

<sup>3</sup> Estas metas son una parte explícita del mandato de GAO en Estados Unidos. De hecho, fue creado precisamente para evaluar la eficacia de las políticas y programas federales, revisar gastos federales, dar consejo legal y hacer recomendaciones para mejorar el desempeño del gobierno (GAO, 1991).

<sup>4</sup> Ver Asociación Nacional de Municipalidades (1994 a).

de honestidad en organizaciones descentralizadas y municipios. Una de las razones por las que muchos países han decidido legislar amplios códigos de ética, es porque de esa manera otorgan la oportunidad de unificar criterios, modernizar normas anti corrupción y establecer procesos administrativos disciplinarios más rápidos y efectivos<sup>1</sup>.

**e) Cultura del secreto:** El sistema de control en Chile opera en un ambiente político y social dominado por la cultura del secreto y la reserva. Solamente la CGR y las unidades de control pueden tener acceso a toda la información pública. Mientras, en principio, las acciones de los empleados públicos deberían ser transparentes, en la práctica éstas son generalmente secretas y los ciudadanos no tienen derecho legal a acceder a ellas<sup>2</sup>. En Chile, esto se ve agravado por la obscuridad reinante en el financiamiento político, las finanzas privadas de ciertas autoridades y el proceso de planificación de ciertas políticas públicas<sup>3</sup>.

**f) Falta de preparación y experiencia de autoridades electas:** Muchas de las irregularidades detectadas en los niveles municipales se han debido a la carencia de conocimiento o preparación de los funcionarios elegidos (y también de carrera). El fortalecimiento de la capacidad profesional y el entrenamiento técnico, deberían ser prioridad desde el punto de vista del fortalecimiento de la accountability en los municipios.

### **Problemas del sistema de control de Chile en relación al proceso de descentralización**

**a) Confusión Conceptual:** La revisión de la literatura sobre la Reforma Municipal en Chile, revela algún grado de confusión conceptual sobre ciertas complejidades del proceso de descentralización. Por cierto, pareciera no existir un marco conceptual para discutir y evaluar los diferentes componentes del proceso de descentralización<sup>4</sup>. Para ciertas autoridades chilenas pareciera no haber una frontera clara entre desconcentración, delegación y transferencia (o devolución), tres distinciones clásicas en la literatura comparada al respecto.

<sup>1</sup> Recientemente, la Dirección de Presupuesto vinculó la discusión del presupuesto al establecimiento de metas de gestión para más de 20 servicios

<sup>2</sup> En Chile no existe nada similar a las leyes de libertad de Información de países como Canadá, Reino Unido o Estados Unidos. Sólo existe un proyecto de ley del Ejecutivo en la Cámara de Diputados, que hasta ahora no se ha tramitado.

<sup>3</sup> Actualmente, ni el Congreso ni los Concejos Municipales tienen registro público de sus votaciones. Ver Orrego (1994).

<sup>4</sup> Cohen y Peterson han expresado correctamente que los especialistas de España y Latino América tienden a hablar de "descentralización" sin distinguir la forma de descentralización a la que se refieren.

Esta falta de claridad conceptual llega a la raíz de dos problemas importantes desde el punto de vista de la accountability de los municipios: primero, la carencia de una caracterización del estado de descentralización de las instituciones de gobierno hace difícil prescribir herramientas efectivas de accountability. Por ejemplo, el hecho de que la educación sea una función delegada (y no transferida) al gobierno municipal, limita el alcance de la accountability a nivel local; y, segundo, existe la creencia, entre la élite política, que descentralización es simplemente extender espacialmente el monopolio institucional existente, desde el centro a las autoridades regionales o municipales. Esto, en parte, explica por qué más descentralización no siempre ha significado mayor accountability de los municipios, a pesar de las expectativas generalizadas en este sentido<sup>1</sup>. Sin una precisa comprensión de los diferentes tipos de descentralización administrativa, y su implicancia desde el punto de vista de fortalecer la participación ciudadana, es difícil establecer un sistema efectivo de macro y micro mecanismos que aumenten la accountability jurídica, de desempeño y programática, aumentando la sensibilidad de los municipios a las demandas ciudadanas.

**b) Monopolio institucional a nivel local (falta de "salida"):** Cuando la descentralización se entiende como un traslado de autoridad desde el centro al nivel local, como ha sido en Chile, nada asegura un cambio de las características básicas de monopolio de las instituciones de gobierno. Un ejemplo de estas características es la forma rígida, cerrada y centralizadamente controlada con la que los municipios definen y proveen bienes y servicios. Otro aspecto es la falta de sensibilidad de los servicios de gobierno respecto de las peticiones y quejas de los ciudadanos-usuarios. Como los ciudadanos, especialmente los pobres, no pueden escoger otras alternativas de provisión en los servicios públicos (recaudo de basura, educación, etc.) y, a menudo, los mecanismos de voz son débiles o simplemente inexistentes; el hecho es que, frecuentemente, la demanda es capturada (inelástica en términos de calidad) y no hay incentivos para mejorar el desempeño. Esto se refuerza por una absoluta carencia de indicadores municipales de calidad y de desempeño susceptibles de crítica ciudadana<sup>2</sup>.

**c) Captura de los partidos políticos e intereses económicos (falta de "voz").** Hay una necesidad de instituciones de la sociedad civil, no-políticas, que puedan proteger y reivindicar el derecho de los ciudadanos a tener servicios públicos buenos y eficientes. Debido a que Chile no tiene este tipo de organizaciones, y no hay cultura en los ciudadanos

---

<sup>1</sup> Banco Mundial (1994). Peterson (1994).

<sup>2</sup> En Inglaterra, por ejemplo, una Comisión Nacional de Calidad Pública los resultados de satisfacción de desempeño de los servicios a través de Gobiernos Locales (Loughlin, 1992).

como consumidores informados y exigentes (especialmente entre los pobres), en la práctica casi no hay política de accountability de desempeño. Esto llega a ser más grave, si se agrega el hecho de que hay muy pocas alternativas de "salida", a nivel de servicio públicos, para los ciudadanos, aparte del cambio de barrio. El resultado, en consecuencia, es que los ciudadanos raramente tienen la capacidad y el poder para organizarse y así demandar mejores servicios públicos, haciendo al gobierno más responsable.

Hay dos factores que empeoran este círculo vicioso: a) la captura por parte de los partidos políticos y sus líderes, quienes todavía actúan como "brokers" de políticas locales<sup>1</sup>; b) la presencia de intereses económicos poderosos, cuya influencia puede ser canalizada mediante un obscuro sistema de financiamiento político, el cual puede -desde ahí-, fácilmente controlar los asuntos municipales sin ninguna accountability.

---

<sup>1</sup> Valenzuela (1977).



# PARTE III



# MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA Y EL CONTEXTO CHILENO

Basados en la estructura del diagnóstico preliminar, este capítulo describe algunas políticas participativas o mecanismos de participación; analiza su eficacia para lograr la meta de mejorar la accountability en los municipios y, finalmente, discute su factibilidad en el contexto chileno<sup>1</sup>.

## 1. MECANISMOS PARTICIPATIVOS

En esta sección, se presenta un conjunto de mecanismos participativos, clasificados como externos o internos, dependiendo de si son, o no, parte de la estructura burocrática de la administración municipal. La siguiente tabla presenta todos estos mecanismos, que son descritos posteriormente en profundidad.

**Tabla 1. Mecanismos participativos externos e internos**

### **EXTERNOS:**

- Defensor Público Local
- Comisión de Calidad
- Ley de Libre Acceso a la Información
- Grupos de Vigilancia Ciudadana
- Consultas Obligatorias con grupos ciudadanos

### **INTERNOS:**

- Representación Ciudadana en los cuerpos de toma de decisiones
- Referéndums y otras alternativas populares
- Oficina de Información y Reclamos
- Consejos Consultivos Ciudadanos
- Concejos de Planificación Local
- Grupos de Trabajo
- Cabildos Comunales y Audiencias Públicas
- Encuestas y cuestionarios
- Actividades informativas y Centros de Difusión
- Implementación conjunta de programas

A continuación, procedemos a describir todos los mecanismos de participación que serán utilizados para el análisis en el presente estudio.

<sup>1</sup> Algunos argumentan que "la salida" es el aspecto económico de la participación, es decir la participación de ciudadanos en cuanto consumidores. Este documento, sin embargo, limita su análisis a lo que dice relación exclusivamente con "voz", debido a consideraciones de simplicidad y espacio.

## **A. Externos a los Gobiernos Municipales**

**a) Defensor Público Local (Ombudsman Local)<sup>1</sup>:** Esta es una oficina independiente y políticamente neutral respecto de los poderes legislativo y ejecutivo. Usualmente establecido por la Constitución, recibe e investiga reclamos del público en contra de acciones administrativas y tiene el poder de criticar y publicitar, pero no revertir, dichas acciones. Su poder está en su prestigio y credibilidad. Este tipo de instituciones tiene normalmente las siguientes características: recomienda cambios en leyes y reglamentos; funciona con procedimientos muy rápidos e informales; trabaja en base a requerimientos de partes interesadas (no de oficio) y tiene jurisdicción sobre las administraciones locales, pero funciona a escala nacional; emite un informe anual. En Inglaterra, el Ombudsmen Local investiga situaciones de injusticia son resultado de cualquier falta administrativa por parte de un funcionario público (por definición, esta falta administrativa es un concepto más amplio que el de ilegalidad, incluyendo cualquier tipo de injusticia). La idea es que el ombudsman sólo actúe ante la recepción de una queja. El reclamo tampoco podría ser procesado si hay algún remedio alternativo o si el tema afecta a la mayoría de los ciudadanos (en este caso procede otro tipo de medidas de efectos más generales). Finalmente, el Ombudsman, en teoría, no puede juzgar el mérito de las decisiones.

**b) Comisiones de Calidad<sup>2</sup>:** Esta comisión tiene por misión establecer estándares e indicadores para los servicios públicos descentralizados. En Inglaterra, es responsable de supervisar "Contratos con los Clientes" entre la administración municipal o servicios públicos descentralizados y el público. Algunas de estas funciones son: 1) establecer pautas y códigos de conducta para los funcionarios municipales; 2) promover y estimular el impulso de iniciativas exitosas; 3) desarrollar y aplicar indicadores de desempeño (tanto de relación costo-beneficio como de calidad); 4) supervisar la operación de las auditorías municipales; 5) proveer apoyo administrativo, asistencia técnica y entrenamiento a los municipios; 6) supervisar los informes del Ombudsmen; 7) promover innovaciones a través de fondos concursables para programas pilotos y para financiar estudios sobre reformas administrativas. Asimismo, tienden a definir cuatro áreas de funcionamiento: entrenamiento, estudios de mercado, relaciones públicas con consumidor y reclamos.

---

<sup>1</sup> Sin perjuicio del origen sueco del Ombudsman, en términos de su efectividad y aplicabilidad específica a los gobiernos municipales la adaptación británica de la institución (el Comisionado para Administración Local), es un ejemplo mucho mejor en el cual basarse. (Oliver, 1991). Para más detalles ver Apéndice 2.

<sup>2</sup> Loughlin (1992).

**c) Leyes de Libre Acceso a la Información:** Estas incluyen las leyes propiamente tales, más un conjunto de mecanismos requeridos para mantener al público informado acerca de los asuntos de gobierno. Este mecanismo puede ser clasificado como externo sólo cuando es prescrito por leyes nacionales (lo cual sucede normalmente). Es difícil exagerar la importancia de este mecanismo, especialmente debido al rol crítico que juega la transparencia en cualquier intento de aumentar la accountability y mejorar la eficiencia pública. La información es el alimento básico para la accountability. Sin ella, solamente impera el secreto y la corrupción. Otra manifestación, en esta misma línea, es la práctica de celebrar reuniones de los Concejos municipales en forma abierta y pública.

**c) Grupos Vigilancia ciudadana<sup>1</sup>:** Ejemplos de éstos son las organizaciones sin fines de lucro existentes en Estados Unidos tales como "Common Cause" y la "Asociation for a better government of Chicago". Estos son grupos independientes de gobierno o partido, con financiamiento privado y de naturaleza apartidista, cuya meta principal es eliminar la corrupción gubernamental tanto individual como institucional<sup>2</sup>.

**d) Consultas obligatorias con grupos ciudadanos:** Esto consiste en leyes que demandan la notificación y audiencia, por lo menos a quienes vayan a ser afectados directamente por una decisión o política pública específica. La principal diferencia entre este tipo de normas y las comunes audiencias públicas, o la participación ciudadana en consejos de planificación local, es el hecho de que estas normas pueden llegar a ser impuestas a través de los tribunales. Así, la participación deja de ser un regalo del Alcalde o del Concejo Municipal y pasa a ser considerada un derecho básico de los ciudadanos.

## **B. Internos a los Gobiernos Municipales**

**a) Representación ciudadana en los cuerpos de toma de decisiones<sup>3</sup>:** No obstante su atractivo público, este mecanismo sólo tiene un modesto potencial en términos de participación (a lo más, puede aspirar a un nivel de "consulta" o "representación" según nuestra tipología inicial). Por cierto, es buen signo que un ciudadano normal pueda ser llamado a participar en cuerpos en los cuales se toman decisiones importantes. Sin embargo, el problema -en estas instancias- es que los ciudadanos son muy fácilmente cooptados por

---

<sup>1</sup> Para más detalles ver Manikas and Protesch (1979).

<sup>2</sup> Al explicar la necesidad de este tipo de grupos, John Gardner, fundador de Common Cause, ha dicho que lo que se necesita para tener una democracia real, es tener la acción de ciudadanos con carácter, dedicación y altamente organizada para mantener a los gobiernos continuamente responsables, como una forma de participación distinta del voto entre elecciones.

<sup>3</sup> Gitell, et al (1979).

la burocracia, lo que termina por limitar la posibilidad de que éste tenga una influencia real en el ámbito respectivo. Para procesos de descentralización incipientes, sin embargo, este puede ser el mejor medio disponible.

**b) Referéndums locales, revocación del mandato del Alcalde y la iniciativa legislativa ciudadana<sup>1</sup>:**

Cuando un referéndum es utilizado aisladamente y sin la existencia de organizaciones de base fuertes y sólidas, estos mecanismos pueden terminar por re-vigorizar a los grupos poderosos locales, en lugar del ciudadano medio, ya que los primeros siempre tienen más capacidad técnica, influencia política y recursos económicos para sacarle partido a macro mecanismos como éste. Con todo, cuando se trata de una gama muy diversa de mecanismos participativos y el referéndum es sólo uno de ellos, este tipo de mecanismos adquieren gran relevancia y significado. En este contexto, el ciudadano individual puede llegar a fiscalizar.

**c) Oficina de Información y Reclamos<sup>2</sup>:** Estas oficinas pueden re-vigorizar una cultura en el sector público, orientada al usuario dentro de los servicios descentralizados y Municipalidades. Su meta es obtener información de los ciudadanos, tanto para incrementar la calidad y desarrollo de los servicios como para descubrir y sancionar equivocaciones o irregularidades. De igual forma, se transforma en una instancia privilegiada de comunicación con los ciudadanos, entregándoles la información que necesitan para hacer mejor uso de los servicios públicos.

**d) Consejos consultivos con participación ciudadana<sup>3</sup>:** Este tipo de mecanismos se focaliza en la fase de provisión de servicios propiamente tal, esto es, en todo lo que dice relación con los asuntos de implementación de políticas y administración de programas. Pueden ser grupos consultivos voluntarios o bien paneles institucionalizados de gobierno. Algunos autores argumentan que no funcionan muy bien por dos razones: i) porque los ciudadanos no tienen la experiencia necesaria (siendo generalmente cooptados por los equipos profesionales); ii) porque los miembros que provienen de fuera del aparato burocrático, a menudo son manipulados como parte de campañas de relaciones públicas, especialmente cuando los mismos tienen poco o ningún poder de decisión (nivel de información o, a lo más, de consulta).

---

<sup>1</sup> SUBDERE (1994).

<sup>2</sup> Ejemplos de esto son Little City Halls (EEUU), oficinas de agravios (Inglaterra), Líneas cálidas (México).

<sup>3</sup> Gittel et.al. (1979).

**e) Concejos de Planificación Local<sup>1</sup>:** Este tipo de concejo tiene por misión buscar, incentivar y seleccionar proyectos de desarrollo de barrios específicos, o de la comunidad entera, para luego llevarlos para su aprobación a las autoridades Municipales, ya sea a través de canales internos o a través de sus representantes directos. Un ejemplo de este mecanismo son los Concejos de mejoras vecinales, que son una buena forma de llegar a los ciudadanos pasivos y menos comprometidos. Algunos países, incluso, han establecido una posición llamada "Coordinador de Involucramiento Ciudadano", cuya misión principal es facilitar la creación y mayor involucramiento de los vecinos en los asuntos que son de su incumbencia.

**f) Grupos de Trabajo:** Cuando estos grupos de trabajo son utilizados para involucrar efectivamente a los ciudadanos, en la etapa de planificación de una política local o de un programa, tiene efectos muy positivos tanto en términos de educación cívica -para aquellos que participan- como en términos de accountability y transparencia para los funcionarios que tienen dichas políticas o programas bajo su responsabilidad.

**g) Cabildos comunales y audiencias públicas:** En general, estos son considerados los medios participativos "por excelencia". Son una forma efectiva de producir el intercambio de información bi-direccional entre autoridades, funcionarios y ciudadanos-usuarios. Sin embargo, estos mecanismos también presentan algunos problemas: a) tienden a ser dominados por la minoría activa; b) imponen una serie de limitaciones para que puedan ser realmente efectivos. Esas limitaciones son: 1) tamaño reducido de los cabildos y audiencias; 2) concentración en temas simples; 3) localización en lugares y situaciones donde los participantes se sientan libres para opinar.

**h) Cuestionarios, encuestas y formularios de evaluación<sup>2</sup>:** En cierta forma, este tipo de mecanismos tiende a recoger la voz de la mayoría silenciosa. Y esto, en parte, ocurre porque es un hecho que las asambleas públicas tienden a privilegiar los intereses más organizados de la comunidad, por sobre los del ciudadano medio. Sin embargo, este tipo de medios también tiene ciertos problemas. El más evidente es la tentación que tiene la autoridad de manipular los resultados ya sea mediante una divulgación selectiva de los mismos o bien mediante su ocultación en caso de ser negativos. El propósito de estas herramientas es, principalmente, constituir ser una ayuda para la evaluación del desempeño

---

<sup>1</sup> Fagence (1979).

<sup>2</sup> Fagence (1977).

del gobierno y sus políticas y programas, así como para el diseño de otras nuevas. Algunos resumen esta función de retroalimentación; que ofrecen encuestas y otros mecanismos de estudios de opinión, como la de ayudar a la descripción, prescripción y toma de decisiones en el sector público.

**i) Exhibiciones, documentos informativos, relaciones públicas, centros de información<sup>1</sup>:** Hacer disponible la información para los ciudadanos es el primer y más importante paso para legitimizar los canales de participación y la gestión del gobierno como un todo. Este proceso de información tiene tres elementos básicos: a) hechos; b) argumentos; c) explicaciones. Sin embargo, la información siempre cuesta dinero, por lo tanto, este tipo de mecanismo tiene una restricción económica inherente a las formas de información que se escojan. Por lo mismo, para ser efectivo, el mecanismo seleccionado debería cumplir con los siguientes requerimientos: 1) tener un público objetivo claro al cual dirigirse; 2) tener un propósito claro; 3) ser exacta y veraz; 4) ser simple y entendible (siempre hay tensión entre 3 y 4); 5) ejercer una discriminación positiva en favor de aquellos que están generalmente privados de información.

**h) Implementación conjunta con ciudadanos:** Se puede implementar programas y políticas con la participación directa de los ciudadanos, lo cual implica permitirles no sólo tomar decisiones acerca de la forma en que desean los servicios de gobierno, sino también de hacer al gobierno responsable por las tareas que prometen.

## **2. CRITERIOS PARA EVALUAR LOS MEJORES MECANISMOS DE PARTICIPACION PARA CHILE**

**A. Nivel de Accountability:** Este criterio se enfoca en dos tipos de accountability:

**a) Accountability programática y de desempeño.** Esto se debe básicamente a dos razones: primero, porque el sistema de control chileno para las administraciones Municipales es muy débil desde el punto de vista de estos dos tipos de accountability. Sin perjuicio de algunos defectos que necesitan ser mejorados, el Estado chileno cuenta con un buen sistema de control jurídico. Lo que casi no existe es, precisamente, ni evaluación de desempeño ni control público de los procesos de implementación y gestión de políticas públicas. Segundo, el hecho de que la participación ciudadana tenga una eficiencia muy limitada como medio

---

<sup>1</sup> Fagence (1977).

para fortalecer la accountability jurídica, en particular debido a las complejidades de los municipios (finanzas y presupuestos), hace que sea más adecuado centrarse en el análisis de los otros dos tipos de accountability (de desempeño y programática).

**b) Accountability Pública:** Para legitimar las administraciones municipales se requiere ciertamente de mecanismos de control jerárquicos (accountability administrativa y política). Sin embargo, lo que se necesita, a fin de hacer que los municipios sean más accesibles y responsables para con el público medio, es precisamente el aumento de accountability hacia ellos, es decir, mayor accountability pública.

**B. Participación Ciudadana:** La conveniencia política y la eficacia de diversas políticas de participación ciudadana varía mucho de una situación a otra. Así, este criterio consiste en una evaluación objetiva (no ideológica o de principios) de los efectos promedio de cada mecanismo participativo en decisiones de políticas públicas (corto, largo y mediano plazo). En otras palabras, consiste en ordenarlos desde el menos participativo (manipulación, es decir, ningún efecto) al más participativo (control ciudadano).

**C. Factibilidad (en el contexto chileno):** Este criterio incluye tres aspectos diferentes:

**a) Factibilidad Administrativa:** Cuán simple y costo-efectiva es la implementación de un mecanismo en relación a otras alternativas.

**b) Énfasis en ciudadanos desaventajados:** Debido al hecho de que las comunas pobres representan una alta proporción en relación con el total de los municipios, y de que los ciudadanos de las comunas pobres comúnmente carecen de las alternativas de "salida" y "voz", que la clase media y alta sí tienen, las políticas participativas en Chile deberían ser especialmente factibles y útiles para este segmento social. Así, otro elemento para evaluar la factibilidad de un mecanismo participativo, en el contexto chileno es preguntarse cuán útil y viable es dicho instrumento para personas y comunas pobres.

**c) Tipo y etapa de descentralización<sup>1</sup>:** Finalmente, hay que considerar cuán bien se insertan los distintos mecanismos participativos los diversos servicios y funciones descentralizados donde éstos tienen que ponerse en práctica y ser efectivos.

<sup>1</sup> Los servicios principales (Salud y Educación) están delegados a nivel primario y desconcentrados a nivel secundario; el transporte y las regulaciones de construcción han sido transferidas.

### 3. EVALUACION DE MECANISMOS PARTICIPATIVOS<sup>1</sup>

**A. Metodología:** La metodología usada para evaluar los catorce mecanismos de participación ya descritos fue la siguiente. Debido a la diversidad de criterios a ser utilizados, el análisis se dividió en tres etapas. Primero, se hizo una evaluación, utilizando solamente el criterio de accountability. A cada mecanismo se le dió un puntaje, utilizando una escala de 1 a 3, dependiendo de su bajo(1), medio(2) o alto(3) cumplimiento de cada uno de los parámetros que componían el criterio de análisis (accountability programática, de desempeño y pública). Luego se calculó un promedio para el criterio de accountability para cada mecanismo (tablas 1 & 2).

En la segunda etapa, se considerará sólo los ocho mecanismos que obtuvieron el mayor puntaje promedio de accountability (2 o más). Luego se realizó una evaluación similar, pero esta vez para los criterios de participación ciudadana y "factibilidad" en el contexto chileno y una vez más, se calculó puntajes promedios (tablas 3 & 4). Finalmente, en la tercera etapa se realizó un análisis de política pública más a fondo y completo de los dos mecanismos que obtuvieron el mayor puntaje promedio, así como también de los dos que obtuvieron el más bajo.

**B. Resultados:** Las siguientes cuatro tablas presentan los resultados de cada una de las tres etapas de análisis.

---

<sup>1</sup> Debido a la carencia de datos, este análisis se ha llevado a cabo en lo que los científicos sociales llaman el contexto de descubrimiento, es decir, el desarrollo de ideas para las que la prueba definitiva de validez se encuentra en una futura investigación empírica.

**Tabla 1**  
**Potencial de cada Mecanismo para incrementar la Accountability**

ACCOUNTABILITY	PROGRAMATICA	DE DESEMPEÑO	PUBLICA	PUNTAJE PROMEDIO
Defensor Público Local	Medio	Alto	Alto	2.7
Comisión de Calidad	Medio	Alto	Alto	2.7
Ley de Libre Acceso a la Información	Alto	Alto	Alto	3.0
Grupos de Ciudadanos Vigilantes	Alto	Alto	Bajo	2.3
Consultas Obligatorias	Medio	Medio	Alto	2.0
Representación en los Cuerpos de Toma de Decisiones	Medio	Bajo	Medio	1.7
Referéndums y otras Alternativas Populares	Bajo	Medio	Alto	2.0
Oficina de Reclamos	Medio	Alto	Alto	2.7
Paneles de Avisos	Medio	Medio	Medio	2.0
Consejos de Planificación Local	Alto	Medio	Bajo	2.0
Grupos de Trabajo	Medio	Bajo	Bajo	1.7
Audencias Públicas y Cabildos	Alto	Alto	Alto	3.0
Encuestas y Cuestionarios	Bajo	Medio	Alto	2.3
Actividades Informativas y Centros	Medio	Medio	Alto	2.3

Tabla 2. Mecanismos Participativos por su Puntaje Potencial de Accountability.

Tabla 3. Análisis de mecanismos desde el punto de vista de criterios de factibilidad y participación ciudadana.

Tabla 4. Mecanismos Participativos con el potencial de accountability más alto y su puntaje total en términos de factibilidad y participación ciudadana para Chile.

**C. Análisis de política pública de los mecanismos seleccionados<sup>1</sup>:** Los cuatro mecanismos seleccionados son los siguientes: a) *los con más alto puntaje promedio*: Oficina de Reclamos y Defensores Público Local; b) *los con más bajo puntaje promedio*: Comisión de Calidad y Encuestas y cuestionarios.

**a) Oficina de Quejas:** Desde el punto de vista de la accountability, este mecanismo presenta varias ventajas. Aún cuando la oficina de quejas es sólo moderadamente exitosa, en términos de la accountability política (no entrega información a los ciudadanos sobre la política pública en cuestión), sí es capaz de recibir retroalimentación ilimitada de parte de los usuarios, sobre lo que consideran son los problemas principales de desempeño de la administración municipal u otros servicios descentralizados. Además, la meta principal de este mecanismo es, precisamente, entregar a los ciudadanos una herramienta que les permita controlar y hacer a los gobiernos responsables de su desempeño y transparencia.

En términos de participación ciudadana, este mecanismo puede jugar un papel muy importante, si y sólo si éste se institucionaliza en una forma que le permita ir más allá del simple papel de "consulta" o "receptáculo de información", forzando al gobierno a responder a las quejas de los ciudadanos y tomar las acciones que corresponda. Algunos de los aspectos de diseño básico que este mecanismo debería tener para ser efectivo, son: 1) poder para investigar; 2) responder a los reclamos en un plazo de tiempo explícito (número de días); 3) sugerir soluciones 4) publicitar resultados (aunque sea una forma agregada y promedio); 5) sugerir sanciones al empleado responsable de un abuso específico; 6) debe ser independiente tener una naturaleza no-partidista (quórum alto para ser nombrado y relativamente inamovible); 7) algún tipo de panel de revisión cuando los reclamantes estén insatisfechos con la respuesta oficial. Finalmente, en el caso de denuncias o reclamos de empleados por perjuicios causados a usuarios, se requiere de algún mecanismo de protección para quienes hacen denuncias desde adentro ("whistle blowers")<sup>2</sup>.

El problema principal que presenta este mecanismo es que, sin estos requerimientos, frecuentemente muy difíciles de cumplir, puede fácilmente caer en la categoría de manipulación y, en ese caso, perder todo su potencial de accountability y legitimidad; otra limitación es que una respuesta a un reclamo no implica modificación de una política.

---

<sup>1</sup> A lo largo de todo este análisis es importante tener en mente la relación existente entre el capital social de Chile y la eficacia que estos mecanismos de accountability. Como conocamos poco sobre el nivel de capital social de Chile, relativo o absoluto, ignoraremos este factor. Sin embargo es crítico que no olvidemos que la eficacia de estos mecanismos depende de la existencia de una sociedad cuyos ciudadanos están dispuestos para exigir al Estado y hacer responsables a sus funcionarios. Si Chile es o tiene la potencialidad para ser esa sociedad es todavía un asunto por resolver.

<sup>2</sup> Para más detalles sobre sistemas de "whistleblower" ver Day Koch (1994), Orrego (1994) y Comisión Nacional de Ética Pública (1994).

Desde el punto de vista de Chile, parece un mecanismo bastante factible. A pesar de los costos involucrados<sup>1</sup>, este sistema puede ser realmente costo-efectivo en términos de los otros beneficios mencionados (legitimidad, eficiencia, e incluso control de corrupción)<sup>2</sup>. Además, su naturaleza flexible permite formas muy diferentes de implementación (desde líneas calientes a reclamos escritos), lo que provee un amplio conjunto de alternativas y costos. Para ser efectivas, para aquellos que en Chile lo necesitan más (los "sin voz"), estas oficinas deberían tener procedimientos simples y accesibles para cualquier ciudadano (un procedimiento escrito y/o demasiado formal sería absolutamente ineficaz). Finalmente, desde el punto de vista de las etapas y tipos de descentralización, este mecanismo puede implementarse en una variedad muy amplia de escenarios. Se puede establecer a nivel general municipal, en un servicio o función específica que sea delegada, desconcentrada o completamente transferida (recolección de basura, educación o salud), o bien a ambos. Lo importante es que los sistemas jerárquicos internos (recursos humanos y de control) deben ser sensibles a estas evaluaciones. En otras palabras, para que los reclamos sean una herramienta efectiva de accountability, el resultado de dichas evaluaciones o procedimientos deben vincularse a incentivos (positivos y negativos) para a los empleados. En otras palabras, supone un claro involucramiento y compromiso de las altas autoridades.

**b) Defensores Público Local (Local Ombudsmen):** A pesar de su naturaleza no coercitiva, este mecanismo tiene muchas ventajas en términos de la accountability. Primero, el hecho que sea un cuerpo de control externo y que sus informes sean públicos, le da una influencia y un poder mayor para con las administraciones municipales. Los defensores públicos locales tienen una jurisdicción muy amplia, incluyendo elementos de desempeño y programáticos. Desde luego, investiga cualquier denuncia o acción de mala administración que haya ocasionado alguna injusticia, sin ninguna otra limitación. En culturas legalistas como Chile, esto puede ser un fuerte incentivo para diseñar un tipo de gobierno que esté más dirigido al usuario, y donde la meta sea crear valor para los consumidores y no solamente cumplir con la ley<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Todo mecanismo de accountability y de participación cuesta dinero. La pregunta es cuál es la importancia relativa de estos costos en relación al valor que le asigna una sociedad determinada a la accountability de su gobierno local y a la participación de sus ciudadanos, más las ganancias de eficiencia y eficacia que ambos fenómenos producen.

<sup>2</sup> Aunque algunas investigaciones han mostrado que no más de 6% de las denuncias de corrupción provienen desde la "comunidad" (Rehren 1994), también es cierto que hasta ahora los ciudadanos no han tenido un mecanismo claro y simple mediante el cual hacer ese tipo de denuncias.

<sup>3</sup> Barzelay (1992).

El Defensor Público local requiere participación ciudadana en el entendido de que no puede actuar por su propia iniciativa<sup>1</sup>. Este constituye un efecto limitado de participación, especialmente si se considera que los mecanismos nacionales tienden a ser auto-selectivos, desde el punto de vista del perfil del ciudadano que los usa (generalmente aquellos que son más conscientes e informados). Sin embargo, en la medida que los resultados positivos del Defensor Público se acumulen y publiciten, el prestigio y la influencia de esta institución ciertamente aumentará, con lo cual el poder del ciudadano aumentará (incluyendo el de aquellos que no lo usan). La sola existencia de una institución prestigiosa, efectiva y económica como el Defensor Público Local, tendrá un efecto multiplicador nacional, tanto en términos de un efecto "preventivo" entre funcionarios locales, como en términos de un efecto "alentador" entre sus potenciales usuarios (los ciudadanos). De igual forma, siempre hay lugar para campañas de información y educación sobre las funciones y procedimientos del Defensor Público que pueden acrecentar dicho efecto multiplicador.

Parece bastante plausible que un organismo como éste pudiera ser implementado en Chile. Primero, no tendría que ser creado desde cero. Podría, por ejemplo, ser un nuevo departamento de la Contraloría General de la República (CGR), teniendo por ende una infraestructura nacional para apoyar su trabajo. Esto no eliminará sus costos funcionales, pero ciertamente disminuirá la magnitud de los mismos. Segundo, tal ubicación institucional daría al Defensor Público la naturaleza neutral y no partidaria que necesita para tener éxito. Tercero, el hecho de que sus servicios sean gratis debería ser un incentivo para que los individuos de las comunas más pobres lo usen masivamente. Cuarto, se necesita sólo un Defensor Público, independiente de la naturaleza de la función o servicio descentralizado. Finalmente, la publicidad de sus informes no tendría solamente un efecto de amenaza, en el sentido de presionar a los municipios para aceptar las compensaciones o modificaciones recomendadas, sino también tendría un efecto preventivo para el resto de los municipios. Este efecto preventivo también podría extenderse al gobierno central, el cual podrá fácilmente proponer iniciativas legales y políticas para resolver algunos de los problemas detectados a nivel local por el Defensor Público. Sus informes también pueden conducir hacia investigaciones judiciales.

Esta justificación, sin embargo, no debería llevar a pensar que su eventual aprobación será algo fácil. Los siguientes son algunos de los costos u obstáculos que una iniciativa de Defensor Público Local enfrentará en Chile. Primero, será resistida por la cultura

---

<sup>1</sup> Esta es una de las principales discusiones hoy en el sistema Británico. La gente que está contra la posición de autoiniciativa dice que esto creará una relación muy confrontacional con los gobiernos locales (ver apéndice 2).

organizacional legalista de la Contraloría General de la República. En realidad, la esencia de esta herramienta es que va más allá de la estricta legalidad, con lo cual permite a los ciudadanos aumentar la accountability de los municipios, desde el punto de vista del desempeño y mala administración de una manera simple. Segundo, una idea como ésta será seguramente rechazada por los municipios, quienes ya han señalado que consideran que cualquier control externo nuevo, fuera de los ya existentes (aún si fuera de estricta legalidad), menoscabaría fuertemente su autonomía. Tercero, requerirá de un gran cantidad de voluntad política de parte del Presidente, debido a probables nuevas tensiones con la Contraloría General de la República y Asociación de Municipalidades de Chile.

En términos del primer obstáculo, de ser cierto, puede probablemente ser superado por la amenaza de crear un nuevo cuerpo independiente de la Contraloría General de la República, lo cual sería el peor de los escenarios para dicha institución. El segundo obstáculo puede permanecer por un tiempo. Con todo, el hecho de que las recomendaciones del Defensor Público Local no sean obligatorias para los municipios, puede hacer más presentable la iniciativa a los ojos de los alcaldes, celosos de su autonomía. El tercer problema es claramente el más serio. Sin embargo, los demoleedores efectos políticos y de legitimidad que tienen los escándalos de corrupción en la opinión pública, pueden hacer recomendable incurrir en algunos pequeños costos políticos en el corto plazo, con el objeto de mejorar la accountability pública de los gobiernos locales en el largo plazo.

**c) Encuestas y Cuestionarios:** A pesar de su alta potencialidad en términos de aumento de la accountability, este mecanismo se ubica bajo en relación a los parámetros de participación ciudadana y de factibilidad de implementación en Chile. En relación a su potencialidad para aumentar la accountability, estos instrumentos de estudio de mercado son muy efectivos para contribuir a crear una cultura orientada al usuario en agencias y servicios de gobierno. Este tipo de instrumentos tiene también sustento en términos de teoría democrática, ya que de ser usados adecuadamente puede llegar a ser muy útiles para determinar cuáles son los problemas que los ciudadanos consideran más importantes. Esto, a su vez, puede contribuir al diseño de mejores políticas para responder a dichas demandas e inquietudes, o bien para tomar decisiones cuando existe gran incertidumbre acerca del sentir de las comunidades, incluso entre sus representantes.

Como mecanismo de participación ciudadana se ubica entre aquellos con más baja potencialidad. En efecto, por definición, no solamente poca gente "participa" (debido a técnicas de muestreo aleatorio), sino que también sus resultados no tienen impacto

importante en la decisión definitiva, especialmente si éstos no son recabados en forma sistemática y no son dados a conocer a la opinión pública. Algunos argumentan en favor de que este es uno de los pocos mecanismos mediante los cuales los municipios pueden conseguir información sobre lo que realmente piensa la "mayoría silenciosa", los "sin voz" o, simplemente, de aquellos que no quieren participar. Con todo, la consulta sigue siendo uno de los niveles más bajos de participación posible.

Finalmente, desde el punto de vista de Chile, la única limitación verdadera es la monetaria. A fin de hacer efectivas estas técnicas, deben implementarse con ciertos requisitos de seriedad que tienden a encarecerlas mucho, lo que termina haciéndolas absolutamente prohibitivas para la mayoría de los municipios chilenos. Es posible que ciertos ministerios, agencias gubernamentales o servicios supra comunales puedan solventar este tipo de encuestas y cuestionarios, pero en dichos casos su influencia en la accountability de los municipios será indirecta o muy limitada. Es importante puntualizar, sin embargo, que el uso efectivo y decisivo de estas técnicas podría tener un efecto significativo desde el punto de vista del aumento en la calidad de servicio para los más pobres.

**d) Comisión de Calidad:** Este es, sin duda, el mejor mecanismo desde el punto de vista de aumentar la accountability de los municipios. Con su conjunto diverso de funciones (desde establecer estándares y directrices para mejorar la calidad de los servicios públicos, hasta entregar asistencia técnica para diseñar indicadores de desempeño y realizar auditorías), este mecanismo tiene una gran potencialidad para ayudar al público a entender la verdadera calidad de los servicios municipales que reciben, promoviendo por esa vía mayor control social y competencia intermunicipal, para así provocar un aumento en calidad y participación democrática.

Sin embargo, desde el punto de vista de sus procedimientos y el efecto definitivo sobre decisiones políticas, este es un mecanismo de participación ciudadana muy débil. En efecto, podríamos decir que es un mecanismo participativo, sólo en el entendido de que los ciudadanos son los principales beneficiarios y que, eventualmente, éstos pueden ser consultados para medir algunos aspectos de desempeño. Así, el problema es que este mecanismo trata a los ciudadanos como consumidores pasivos de información. Lo que los ciudadanos hagan con esa información posteriormente, puede llegar a ser considerado como participación. Con todo, el mecanismo en sí mismo no requiere ni promueve activamente la participación ciudadana.

El estado de la descentralización en Chile pareciera ser demasiado incipiente para adoptar un mecanismo tan amplio y radical como éste. Son conocidas las quejas de los alcaldes respecto a lo que ellos consideran una intrusión ,por parte de actores externos, para juzgar su desempeño. Para ellos no debería haber tal función o cuerpo que la implemente. Este organismo, por otra parte, asume un conjunto de indicadores de desempeño y un sistema de auditoría que, en muchos casos, podría ya estar funcionando efectiva y eficientemente. En estos caso su costo no necesita ser tan alto. La Contraloría General de la República puede también oponerse fuertemente a este mecanismo, en particular por tratarse de un tipo de control que no es exclusivamente jurídico.

Sin perjuicio de todo lo señalado, no se ve un futuro completamente oscuro para este tipo de instrumento de accountability. Primero, porque una vez que todo lo básico esté en el lugar, esto es, que exista una mayor conciencia sobre su necesidad y los ciudadanos exijan más calidad e indicadores de desempeño de los servicios municipales, este tipo de comisión será una respuesta obvia y consensual. Segundo, porque algunas de sus funciones ya están siendo desempeñadas por instituciones como la SUBDERE. En este sentido, sería muy útil avanzar en el fortalecimiento de funciones de asistencia técnica, promoción de ciertas prácticas y guías de calidad, y de diseño de indicadores de calidad o desempeño a ser aplicados intermunicipalmente.



## PARTE IV



## RECOMENDACIONES

El gobierno debería hacer un real esfuerzo por modernizar sus sistemas de accountability con el fin de aumentar la legitimidad, transparencia, eficiencia y eficacia de las administraciones municipales. En este esfuerzo debería darse una especial atención a los mecanismos de participación ciudadana, como un medio para realizar esta meta. Aún cuando estos mecanismos pueden, eventualmente, apoyar los esfuerzos del gobierno por fortalecer la accountability jurídica, debe tenerse presente que ellos son más efectivos para mejorar la accountability de desempeño y programática. Las siguientes son algunas recomendaciones sobre cómo desarrollar una estrategia gubernamental para cumplir esta meta.

1) Legislar (o recomendar a los municipios) los mecanismos de participación ciudadana menos cuestionables y caros en su implementación, mientras se realizan investigaciones adicionales sobre la factibilidad y eficacia de aquellos proyectos más amplios pero también más discutibles (Defensor Público Local, Comisión de Calidad, Consejos de Planificación Local y Consultas Obligatorias). Es posible pensar que las siguientes reformas no deberían ser tan difíciles de introducir: Oficina de Reclamos, Audiencias Públicas y Cabildos, algún grado de libertad de leyes de información, representantes de los ciudadanos sobre los cuerpos de toma de decisiones específicas, paneles de avisos, centros informativos, y alguna investigación de consumidor orientada al comercio (es decir, encuestas).

2) En términos de dar credibilidad a los esfuerzos del gobierno para mejorar la accountability y la participación ciudadana, es crítico poder mostrar algunos resultados tangibles en el corto plazo. Al respecto, y a pesar del hecho de que una iniciativa institucional como un Defensor Público Local puede requerir más tiempo, estudio, dinero y apoyo político del que hay disponible, se debería hacer un esfuerzo para establecer algún tipo de procedimiento similar. En efecto, los ciudadanos necesitan saber que existe una autoridad independiente a quien pueden presentar reclamos públicos o hacer denuncias personales, y tener la certeza de que hará algo al respecto. Aún un sistema débil puede tener un gran efecto simbólico sobre el público y un efecto preventivo sobre funcionarios municipales. En síntesis, la capacidad instalada y el prestigio de instituciones ya existentes como la Contraloría General de la República, hacen no poco realista el intento de comenzar un programa piloto de esta naturaleza en la misma institución.

3) Fortalecer las acciones promotoras de la accountability que ya están siendo implementadas o que pueden ser fácilmente iniciadas por diferentes órganos públicos. Ejemplos de lo primero son la asistencia técnica a alcaldes y concejales realizada por la SUBDERE y la Asociación Chilena de Municipalidades; edición de guías éticas y administrativas; el financiamiento de proyectos de desarrollo participativo por parte de MIDEPLAN, FOSIS y MINVU, entre otros; la modernización de normas de ética pública (nueva ley de probidad) y adquisiciones públicas (reforma al sistema de compras impulsada por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública). Ejemplos de iniciativas de fácil implementación son incluir al ámbito público dentro de la esfera de preocupación de organismos como el Servicio Nacional de Protección del Consumidor (SERNAC); proponer indicadores de desempeño para los diversos servicios descentralizados; monitorear y fiscalizar problemas legales o administrativos de cada municipio y publicitar los resultados; proponer que la CGR desarrolle cursos de entrenamiento permanente para los funcionarios de las unidades de control interno de las municipalidades; publicación de manuales de educación, tanto para el público como los funcionarios, respecto de las leyes administrativas importantes que se rompen con mayor frecuencia.

4) Premiar y publicitar iniciativas innovadoras a nivel municipal, que hayan sido efectivas en incrementar todos los tipos de accountability y la participación ciudadana. Se podría establecer un fondo formado con donaciones privadas y aportes públicos y administrado por un organismo independiente, con el objeto de premiar la creatividad y espíritu emprendedor de distintos servicios públicos a nivel local, y también para incentivar esfuerzos similares. Una pequeña cantidad de dinero, concierta más publicidad y reconocimiento de la opinión pública nacional, pueden llegar a ser un incentivo poderoso a empleados públicos y autoridades municipales<sup>1</sup>.

5) Finalmente, realizar un completo diagnóstico de los sistemas de control internos y externos de las municipalidades, así como del rol que juega la participación ciudadana en ellos. En este estudio debería darse especial atención al papel que juegan las nuevas técnicas de auditoría, contabilidad y financieras, a las investigaciones de la Contraloría General de la República, a las tendencias en términos de mala administración local o prácticas de corrupción, a los procedimientos disciplinarios internos, y el control judicial. Este diagnóstico debería también indicar diferencias y similitudes de los efectos del sistema de control en los diferentes tipos de agencias y funciones descentralizadas (transferidas, desconcentradas, delegadas).

---

<sup>1</sup> Ver el caso del Programa de Innovaciones de Fundación Ford / Kennedy School (informe 1994).

Anderson Stanley V. (Ed.), (1968) "¿Ombudsmen para Gobierno Americano?", The American Assembly, Universidad de Columbia

Arnstein, R. Sherry (1967), "Eight rungs on the Ladder of Citizen Participation".

Asociación Chilena de Municipalidades, (1994). "Propuestas para un nuevo Municipio, Autonomía, Competencias, Estructura y Financiamiento Municipal". Boletín Informativo N°16 (Edición Especial ).

\_\_\_\_\_ (1994). "Seminario: Propuestas para un Nuevo Municipio", Boletín Informativo N°17 (Edición Especial).

\_\_\_\_\_ (1994). "Propuestas para un Nuevo Municipio: Competencias y Estructura Municipal".

Amtmann, A. Carlos & Larrañaga, Liliana (1995). "Los Concejos Económicos y Sociales Comunes: Posibilidad o Ficción de Participación Comunitaria Local", Revista Estudios Sociales CPU.

Barzelay, Michael & Lakoff, George (1994). "Should Customer Satisfaction be a goal of Public Organizations", escrito presentado en la Conferencia de Investigación Anual APP AM, Chicago.

Barzelay Michael (Ed.). "Comparative Oversight Systems", Mimeo (Borrador).

\_\_\_\_\_ (1992) "Breaking Through Bureaucracy", Prensa U. California.

Brunner, J. Joaquín & Cox, Cristián (1993). "Dinámicas de Transformación en el sistema educacional de Chile". Inter American Dialogue.

Cibulka, C. James and Windle, Charles (1981). A framework for Understanding Participation in Community Mental Health Services", Community Mental Health Journal, Vol. 17, Primavera.

Cohen, John and Peterson, Stephen (1994). "Decentralization Strategies for the 90s", Naciones Unidas (forthcoming).

Comisión Nacional de Ética Pública (1994). "Ética Pública: Probidad, Transparencia y Responsabilidad al Servicio de los Ciudadanos", Informe Final.

Day Koch, Kathleen (1994) "United States Office of Special Council", presentación en el seminario de corrupción sostenida en Kiev, Ucrania (24 de mayo).

Department of the Environment and Scottish Development Department (1969). "People and Planning: Report of the Committee on Public Participation and Planning", London Her

Majesty's Stationery Office.

Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión de Naciones Unidas y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1993). "Descentralización en América Latina". Informe del Seminario celebrado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB), (1994). "Estudio Evaluativo de los Concejos Económicos y Sociales Comunes (CESCO)", Gobierno de Chile.

Engel, Eduardo (1994). "The Basics of Consumer Protection: Principles and Policies", capítulo IV en Claudio Frischtack (Ed.), (1995). "Regulatory Policies and Reform in Industrializing Countries", (próximo).

Esman, J. Milton & Uphoff, T. Norman (1984). "Local Organizations: Intermediaries in Rural Development", Periódico Universidad Cornell.

Fagence, Michael (1977). "Citizen Participation in Planning", Periódico Pergamon.

Fundación Ford y Escuela de Gobierno John F. Kennedy (1994). Innovations in State and Local Government.

General Accounting Office, GAO, (1991). "An Introduction to GAO", Washington.

Gittel, Marilyn, Bruce Hoffacker, Eleanor Rollins, y Samuel Foster, (1979) "Citizen Organizations: Citizen Participation en Educational Decision-Making". Informe de Investigación Final.

Hirschman, O. Albert (1970). "Exit, Voice and Loyalty", Periódico Universidad de Harvard.

Jabbara, G. Joseph & Dwiwedi, O.P. (1989). "Public Sector Accountability: A comparative Perspective", Periódico Kumaria.

Jense, C. Michael y Meckling, H. William (1992). "Specific and General Knowledge and Organization Structure", capítulo 9 de Contract Economics, por Lars Werin y Wijkander, Escuela de Negocios de Harvard.

Lahera, Eugenio (Ed.), (1993). "Cómo mejorar la Gestión Pública", CIEPLAN, FLACSO, FORO 90.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695.

Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N°19.175.

Lipsky, Michael (1971), "Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform",

# BIBLIOGRAFIA



Urban Affairs Quarterly, Junio.

Loughlin, Martin (1992). "Administrative Accountability in Local Governments", Fundación Joseph Rowntree, Gran Bretaña.

Manikas, Peter & Protes, David (1979), "Establishing a Citizen's Watchdog Group", Asociación Better Government de Chicago, Programa para el Estudio de la Corrupción en Gobiernos Locales. Departamento de Justicia de Estados Unidos.

Morales, Eduardo (1994). "Estudio Prospectivo de Opiniones en Torno a los Cambios en la Modalidad de Gestión y Participación Municipal", Flacso.

Oelckers, C. Osvaldo (1994). "Descentralización y Regionalización: La Perspectiva Jurídica", Seminario Internacional: "Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional". CEAL, V Región, Chile.

Oliver, Dawn (1991). "Government in the United Kingdom: The Search for Accountability, Efficiency and Citizenship", Periódico de Universidad Abierta.

Orrego, Claudio (1994). "Corrupción y Modernización del Estado", Banco Interamericano de Desarrollo (próximo a ser publicado).

Paul, Samuel (1990). "Strengthening Public Service Accountability", Documento de Discusión N°136, Banco Mundial, Washington D.C.

Putnam, D. Robert (1993), "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy", Periódico Universidad de Princeton.

\_\_\_\_\_ (1995) "Bowling Alone", Journal of Democracy, Vol 6 N°1.

Peterson, Stephen (1994). "Comparative Experiences in Designing Fiscal Decentralization" y "Comparative Experiences in Designing Decentralization", Seminario Internacional: "Regionalización, Descentralización y Desarrollo Regional", CEAL, V Región, Chile.

Philips, S. Bernard (). "Social Research: Strategy and Tactics", Universidad de Boston, Compañía Macmillan.

Rajadhyasksha, D. (Ed.), (1973). "Role of a Councillor and citizen's participation in Local Government", The All-India Institute of Local Self-Government.

Rehren, Alfredo (1994). "Corrupción y Política Local en Chile", Seminario: El Estado y la prevención de la Corrupción, Universidad Católica, Santiago Chile.

Salomon, M. Lester (1981), "Rethinking Public Management: Third Party Government and the

Changing Forms of Government Action", en Public Policy, Volúmen 29 N°3.

Simey, Margaret (1985), "Government by Consent: The Principle and Practice of Accountability in Local Government", Prensa Bedford Square.

Stewart, Frances y Ranis, Gustav (1994). "Decentralization in Chile", Occasional Papers, Human Development Report of Office, New York.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior, (1994). "Modernización del Sistema Municipal de Chile".

Steggert, S. Frank (1975). "Community Action Groups and City Government", Compañía de Publicaciones Ballinger.

Tiebout, M. Charles (1956), "A pure theory of local expenditures", Journal de Economía Política.

Valenzuela, Arturo (1977). "Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Policy", Periódico Universidad de Duke.

Williams, R. Michael (1985). "Neighborhood Organizations: Seeds of a New Urban Life", Periódico de Greenwood.

Windle, Charles & Cibulka, G. James (1981). "A framework for Understanding Participation in Community Mental Health Services", Community Mental Health Journal, Vol 17 N°17(1), Primavera

World Bank (1994). "Governance: The World Bank's Experience", una publicación del Banco Mundial.

# ANEXO 1



# ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL DE CHILE

## 1. GOBIERNO CENTRAL

**A. Presidente:** Chile es un país unitario. El Presidente es el responsable por la administración y gobierno de todo el país.

**B. Gabinete:** El Gobierno chileno está formado por 19 carteras (una de las cuales es un organismo con status de Ministerio). Cada Ministerio tiene diferentes servicios que funcionan en forma desconcentrada a lo largo de todo el país. La mayoría de los Ministerios tiene también un representante directo en las Regiones llamado "Secretario Regional Ministerial" (SEREMI).

**C. Ministerio del Interior:** El Ministerio del Interior tiene la responsabilidad de la seguridad y el orden público, coordinando el trabajo del gobierno en las trece regiones del país y planificando y evaluando las iniciativas de regionalización y descentralización. El Ministro tiene comunicación permanente con los "Intendentes" Regionales.

En términos de su estructura, el Ministerio tiene dos departamentos principales: 1) la "Subsecretaría de Interior", quien es responsable de todo el trabajo político y de seguridad pública del Ministerio; y 2) la "Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo", la cual es responsable por: a) supervisar y evaluar los procesos de regionalización y descentralización; b) el diseño de la legislación relacionada con estos tópicos; c) y el estudio de futuras iniciativas concernientes a la Modernización del Estado a nivel municipal.

## II. GOBIERNOS REGIONALES

**A. TRECE "INTENDENTES" REGIONALES:** Administrativa y geográficamente Chile está dividido en trece regiones. Cada región es gobernada por un "Intendente". El es nombrado por el Presidente de la República, siendo el más alto e inmediato representante de éste en la Región. Entre sus atribuciones podemos destacar las siguientes: a) dirige el trabajo del gobierno regional; b) es responsable de la seguridad y el orden público en la región; c) mantiene al Presidente informado acerca de todo lo que sucede en la región (a través del Ministerio del Interior); d) coordina, supervisa y controla los diferentes servicios públicos (designados o descentralizados) que funcionan en la región.

**B. CONSEJOS REGIONALES:** Este Consejo es electo por todos los concejales municipales de la región, y tiene el poder para tomar ciertas decisiones importantes (aprueba los planes reguladores urbanos de las diferentes Municipalidades, aprueba el plan de desarrollo regional y presupuesto regional, aprueba la distribución de los recursos del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional, etc.) y de supervisar al gobierno regional y al "Intendente".

**C. GOBERNADORES PROVINCIALES:** Cada región está dividida en diferentes provincias. Cada provincia tiene un gobernador elegido por el Presidente. Los gobernadores son organismos desconcentrados del "Intendente" y su deber es supervisar administrativamente los servicios públicos en sus provincias bajo las instrucciones del "Intendente". Su importancia es realmente mínima.

**D. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA:** Las Secretarías Regionales Ministeriales (representantes regionales de los diferentes Ministerios) también son parte de los gobiernos regionales. No obstante estar subordinadas a las instrucciones técnicas y administrativas de sus Ministerios, también se espera que estas Secretarías sean asesoras cercanas y subordinadas de sus respectivos "Intendentes" en todo lo que se refiere al diseño, implementación y coordinación de las políticas regionales.

**E. SERVICIOS PUBLICOS:** Además de las Secretarías Regionales Ministeriales, en cada región hay servicios específicos (unidades descentralizadas del ministerio central) que son directamente responsables frente al gobierno central.

Un ejemplo son los veintiseis servicios de salud repartidos entre las trece regiones. Cada uno de estos servicios tiene un Director elegido por el Ministro, y es responsable por la mayoría de los servicios de salud públicos en su jurisdicción (hospitales y unidades de emergencia, principalmente), con la excepción de los servicios de salud municipal. Algunos servicios tienen una jurisdicción equivalente a una región, mientras en algunas regiones puede haber más de una.

Otros ejemplos son los diferentes servicios del Ministerio del Trabajo, de Asuntos de Trabajo y de Agricultura, para mencionar los más importantes. No obstante, algunas diferencias entre los Ministerios y los directores de estos servicios son los poderes reales del Ministerio en los niveles Regionales.

### III. GOBIERNOS MUNICIPALES ("LA MUNICIPALIDAD"):

La "Municipalidad" es la institución autónoma responsable por la administración de la "comuna" (la jurisdicción territorial y administrativa más pequeña del país).

Hay 341 Municipalidades en el país, considerando áreas urbanas y rurales. La Municipalidad está compuesta por un Alcalde, el Concejo y por un Concejo especial económico y social (con sólo algunos poderes de asesoría).

**A. Alcalde:** El Alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad, y es responsable por su administración. El o ella pueden ser elegidos obteniendo más de 35% de votos o en una elección indirecta por los otros miembros del Concejo (solamente 7 alcaldes fueron electos con más de 35% en las elecciones de 1991).

**B. Concejo Municipal:** Este Concejo es el máximo cuerpo de decisión colectiva de la "Municipalidad". Entre sus principales poderes podemos destacar: 1) aprueba o modifica el plan de desarrollo comunal, su presupuesto y sus mayores inversiones; 2) aprueba el plan urbano comunal regulatorio; 3) aprueba los impuestos que la ley establece, etc.

**C. Concejo Económico y Social:** El propósito de este organismo es dar asesoría al alcalde y representar las diferentes organizaciones territoriales y funcionales, así como también aquellas relacionadas con el desarrollo cultural y económico de la "comuna". Su poder no va más allá que dar su opinión acerca de los asuntos comunales al Alcalde.

**D. ¿Qué hace la Municipalidad?:** Las Municipalidades tienen funciones que son exclusivas y otras que son compartidas con otras agencias del Estado. Las principales son: 1) tránsito y transporte público 2) regulaciones de construcción y urbanas (las que están restringidas por regulaciones técnicas del respectivo Ministerio); 3) recolección de basura y parques; 4) promoción del desarrollo de la comunidad. Las más importantes entre el segundo tipo de funciones son: 1) asistencia social; 2) salud pública; 3) educación primaria; 4) deportes y recreación; 5) promoción de empleos y entrenamiento laboral; 6) turismo; 7) protección del ambiente.

Las Municipalidades pueden crear una Corporación para administrar sus escuelas públicas y sus "consultorios" (instituciones de salud primarias). La Municipalidad tiene el poder de administrarlos, pero también tiene algunas limitaciones tales como: 1) su jefe técnico es el

Ministerio de Educación y de Salud respectivamente; 2) sus financiamientos provienen del Gobierno Central basado en requerimientos legales; 3) profesores, empleados de salud y aún municipales están regulados legalmente por estatutos nacionales. En términos de seguridad y orden público, ni el alcalde ni el Concejo tienen ninguna autoridad sobre la Policía, la cual es completamente centralizada.

**E. Control de las "Municipalidades":** Hay dos tipos de control: legal y de desarrollo. El primer tipo es ejercido por el Alcalde mismo, el Concejo y la agencia de control central (Contraloría General de la República). El segundo tipo de control es ejercido por el Concejo, el Concejo Económico y Social y la comunidad organizada.

## ANEXO 2



## **ESTRUCTURA DE COMISIONADO PARA ADMINISTRACION LOCAL EN INGLATERRA**

El Parlamento británico creó la Oficina de Comisionado Parlamentaria para Administración en 1967, lo que fue una adaptación del Ombudsmen sueco a la realidad política y administrativa de Inglaterra. El Comisionado de Administración Local (CLA), que es un ombudsman específico para gobiernos locales, fue creado en 1975 también por el Parlamento británico. Este anexo describe algunas de las características funcionales y organizacionales de este creativo medio para incrementar la accountability en los gobiernos locales.

### **1. Misión y normas básicas**

La meta principal del Comisionado de Administración Local es investigar los reclamos de injusticias de los ciudadanos que han sido víctimas de algún tipo de una "mala administración". Como el término "mala administración" no está estrictamente definido por la ley, este incluye un amplio conjunto de acciones tales como perjuicio, negligencia, atención, demora, incompetencia, ineptitud, perversidad, arbitrariedad, en resumen, cualquier injusticia o abuso. A pesar, entonces, de que la "mala administración" es definido como un concepto mucho más amplio que ilegalidad, los derechos del Comisionado de Administración Local no incluyen cuestionar el mérito de una decisión pública. Este sólo puede cuestionar una decisión en términos de su efecto o resultado injusto.

El Comisionado de Administración Local puede actuar solamente al recibir reclamos de un individuo o grupo de ciudadanos. Con todo, estos reclamos no son aceptados si existe alguna alternativa de solución legal o administrativa o si la acción afecta a más o todos los ciudadanos de un determinado lugar. El Comisionado de Administración Local resume sus decisiones, encuentros y recomendaciones en un informe anual.

### **2. Principios operacionales del Comisionado de Administración Local**

Los siguientes son los principios que inspiran la forma en que se estructura y opera el Comisionado de Administración Local:

- Independencia: No es partidista ni político en su composición o trabajo.
- Informal: No hay requisitos formales o burocráticos para presentar un reclamo.

- **Investigación flexible:** Procedimientos simples para investigar reclamos individuales.
- **Poder no coercitivo:** Puede solicitar información pero no puede exigir soluciones.

## **2. Poderes y procedimientos del Comisionado de Administración Local**

Actúa como tribunal en términos del poder de citar a declarar a testigos y a la incautación de información para producir su informe anual. Tiene que conducir su investigación privadamente, esto es, sin publicidad. Se envía un borrador de cada informe específico a las partes comprometidas. Las conclusiones del informe tienen que hacer una declaración acerca de las siguientes materias:

- a) Puede el Comisionado de Administración Local iniciar una investigación (no se puede realizar si hay soluciones legales o alternativas administrativas o si la acción afecta un gran número de individuos).
- b) ¿Hubo una mala administración?
- c) Si la hubo, ¿Causó una injusticia? (En caso que si la hubo, el informe va a la autoridad local quien tiene que proveer un remedio. Si no es satisfactorio, es incluido en el informe que se publica anualmente).
- d) Recomendar una solución o medida compensatoria.

El Comisionado está obligado a publicar y difundir su informe anual al final de este proceso.

## **4. Algunas estadísticas de su funcionamiento.**

- En promedio, solamente 5% de los reclamos hechos ante el Comisionado de Administración Local son investigados. De ellos, 80% ha resultado en una declaración de "mala administración", y un 13% han sido solucionados al nivel local antes del fin de la investigación.

## **5. Ventajas del Comisionado de Administración Local:**

- Es gratis para el usuario (en este sentido accesible para los ciudadanos desposeídos), y absolutamente costo-efectivo en términos de resultados versus costos operacionales. Generalmente sus denuncias producen reformas institucionales que benefician al sistema como un todo.

- ❑ Está basado en procedimientos simples.
- ❑ Es un proceso privado. Sus resultados sólo son públicos al final del proceso y en casos cuando no hay resolución local.
- ❑ Utiliza un concepto mucho más amplio que ilegalidad, lo cual incluye situaciones de mala administración que podrían no haber sido previstas por el legislador.
- ❑ Provee información importante de los procesos de operación interna y destaca la necesidad de reformas más amplias.
- ❑ Si se utiliza apropiadamente (es decir, si se da a los gobiernos locales la oportunidad de arreglar sus errores y compensar el daño causado), ayuda a evitar ineficiencias administrativas.
- ❑ Impulsa a las autoridades locales a desarrollar y/o implementar procedimientos de reclamos internos.

## **6. Problemas de estructura actual del Comisionado de Administración Local**

A. Ha habido discusión respecto de si otorgarle al Comisionado de Administración Local la autoridad para investigar de oficio, resolverá el sesgo en favor de la clase media que tiene su actual diseño y, de hacerlo, si limitará su efectividad para cumplir su misión general. Algunos miembros del Parlamento han argumentado, incluso, que ese tipo de facultades transformaría al Comisionado de Administración Local en una agencia general vigilante, lo que en consecuencia, disminuiría la confianza y cooperación que tienen respecto de él las autoridades locales (demostrado especialmente a través del gran número de acatamiento local a los remedios propuestos por el Comisionado de Administración Local y otras recomendaciones).

B. También se discute si un ciudadano está insatisfecho, ya sea con la solución propuesta por el Comisionado de Administración Local o por la autoridad local, él o ella pueden recurrir a los tribunales como una suerte de segunda instancia en el proceso (así funciona el sistema en Irlanda del Norte). Algunas personas se oponen a esto en base a que entonces el temor de un proceso judicial obligaría a ser más legalista, por lo tanto, aumentando los costos generales de todo el proceso.

