



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE INVERSIÓN MUNICIPAL: LA
CONFIGURACIÓN DE LA GOBERNANZA LOCAL**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

NICOLAS ALONSO PRENAFETA GODOY

PROFESOR GUÍA:
CRISTIAN LEYTON NAVARRO

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER
MARÍA IGNACIA FERNANDEZ GATICA

SANTIAGO DE CHILE
2017

RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE:

Magister en Gestión y Políticas Públicas

POR: Nicolás Alonso Prenafeta Godoy

FECHA: 21/11/2017

PROFESOR GUÍA: Cristian Leyton Navarro

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE INVERSIÓN MUNICIPAL: LA CONFIGURACIÓN DE LA GOBERNANZA LOCAL

Esta investigación analiza las particularidades del proceso de toma de decisiones de inversión municipal, los actores que participan, sus dinámicas y vinculación con la gobernanza local. Esto, en un escenario en el cual los cambios políticos, económicos y sociales de las últimas décadas y la mayor demanda ciudadana por participación en la gestión del Estado han tensionado las administraciones públicas (Navarro, 2002; Aguilar, 2007; Merlo, 2012; Varela, 2015). La cercanía entre las demandas sociales y las gestiones locales, han significado un reto para la gestión de los municipios, presionando por una mayor eficiencia y calidad de las políticas (Aguilar, 2007; Varela 2015; Parrado et al, 2003). La gobernanza como enfoque de esta nueva relación “gobierno-sociedad” (Aguilar, 2007) presiona por avanzar hacia modos de gestión más inclusivas, co-responsables y toma de decisiones más horizontales y participativas (Rosas et al., 2012). En este contexto, la pregunta que guía la investigación es: ¿Cuáles son las características que posee el proceso de toma de decisiones de inversión municipal y cómo se vinculan éstas con los modos/modelos de gobernanza local en cuatro municipios de la Región Metropolitana en el periodo de gobierno local 2012-2016?

Esta investigación se orienta por un enfoque interpretativo y metodología cualitativa, las entrevistas semiestructuradas se utilizaron como técnica de recolección de información, las que se llevaron a cabo a concejales, directivos públicos municipales y dirigentes sociales de cuatro municipios de la Región Metropolitana involucrados en el periodo de gobierno 2012-2016. El análisis fue interpretativo y teóricamente guiado, complementado con nuevas categorías y dimensiones emanadas de los datos obtenidos.

Los hallazgos más relevantes del estudio son: **i)** la inversión municipal está determinada por el nivel de recursos propios y la forma en que estos se ponen a disposición de la inversión con recursos externos; **ii)** se observan tres características de la gestión de inversión local: alta burocrática, alta descoordinación intrainstitucional y proximidad subsidiaria con la comunidad; **iii)** la participación ciudadana y el rol de los dirigentes sociales en el proceso de inversión se presenta como reactiva, contingente y consultiva; **iv)** el eje principal de la gestión de inversión local es el alcalde, gestionando con formas verticales y burocráticas o gerenciales de administración; **v)** tanto los directivos públicos como los concejales y su órgano colegiado poseen un rol consultivo e informativo; **vi)** poniendo en relación estos resultados con la literatura existente, se propone un modelo de gobernanza del proceso de decisiones de inversión local.

En línea con los resultados, se recomienda avanzar hacia una reconfiguración institucional de las administraciones locales que mejore y potencie una gobernanza local participativa e inclusiva, enmarcada en un proceso de fortalecimiento de las capacidades de gestión de los municipios.

TABLA DE CONTENIDO

1.	Introducción	1
2.	Problema y objetivos	3
2.1	Problematización	3
2.2	Objetivos	4
3.	Metodología	5
3.1	Enfoque metodológico	5
3.2	Muestra y criterios de calidad	5
3.3	Técnicas de recopilación y análisis de información	7
4.	Elementos contextuales de la gestión e inversión municipal	9
4.1	Marco normativo para la gestión municipal	9
4.2	Financiamiento e inversión municipal	11
4.3	Participación y gestión municipal	15
5.	Marco teórico y conceptual de la investigación	17
5.1	Gestión municipal y toma de decisiones	17
5.2	Participación y políticas públicas	20
5.3	La gobernanza y su articulación en modelos o formas de gobernar	22
5.3.1	El concepto de gobernanza	22
5.3.2	Modelos o formas de gobernanza	24
6.	Principales Hallazgos. Análisis y descripción del proceso de toma de decisiones de inversión y la configuración de la gobernanza de la inversión local	27
6.1	La gestión financiera en el proceso de inversión municipal	27
6.2	Proximidad, coordinación y burocracia en el proceso de toma de decisiones de inversión municipal	32
6.3	Alcances de la participación ciudadana y la dirigencia social en el proceso de toma de decisiones de inversión municipal	34
6.4	Caracterización de los actores políticos y técnicos en el proceso de toma de decisiones de inversión municipal	37
6.5	Dinámicas e interrelaciones que configuran el proceso de toma de decisiones de inversión municipal	41
6.6	Aspectos de la participación en el proceso de toma de decisiones de inversión municipal de los actores políticos, técnico y sociales	45
6.7	Configurando la gobernanza de la inversión municipal: una propuesta sistémica	47
6.7.1	Componentes de la estructura sistémica de la gobernanza de la inversión municipal	47
6.7.2	Propuesta de estructura sistémica de inversión local	50
7.	Conclusiones	53
8.	Recomendaciones de política pública	55
9.	Bibliografía	57
10.	Anexos.	62

ÍNDICE DE FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICOS

Figuras

Figura N°1. Estructura organizacional de un municipio: organigrama municipal	10
Figura N°2. Fuente de ingresos Municipales	12
Figura N°3. Escalera de Participación de Sherry Arnstein	21
Figura N°4. Esquema de espacios de poder e interrelaciones entre actores políticos, técnicos y sociales en torno al proceso de toma de decisiones de inversión municipal	41
Figura N°5. Posicionamiento de actores del proceso de toma de decisiones de inversión municipal según el nivel de participación y poder de decisión	44
Figura N°6. Estructura sistémica de la gobernanza de la inversión municipal	51

Tablas

Tabla N°1. Casos seleccionados para la investigación	6
Tabla N°2. Entrevistas realizadas por cada caso de la investigación	8
Tabla N°3. Inversión municipal en la Región Metropolitana el año 2015	14
Tabla N°4. Instrumentos de participación ciudadana en la gestión municipal	16
Tabla N°5. Modelos históricos de gestión pública	25
Tabla N°6. Modelos de Administración Pública	26
Tabla N°7. Gestión de recursos para la inversión municipal	31
Tabla N°8. Actores y dimensiones de la participación en el proceso de toma de decisiones de inversión municipal	46

Gráficos

Gráfico N°1: Porcentaje de Inversión Municipal en relación con el total de inversión del país entre los años 2001 y 2015	13
---	----

1. INTRODUCCIÓN

Las transformaciones sociales y políticas iniciadas por la liberalización de los mercados en los años 80 en nuestro país, junto al avance de la globalización como fenómeno político, económico y social, han derivado en una redefinición del carácter del Estado y su capacidad para gobernar, especialmente en relación con la capacidad de garantizar un mayor bienestar social (Navarro, 2002; Aguilar, 2006; Aguilar, 2007; Merlo, 2012; Varela, 2015). En respuesta, los gobiernos locales han cobrado relevancia debido a su directa vinculación y cercanía con la emergencia de nuevas demandas ciudadanas, generando nuevas dinámicas y relaciones entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas (municipio, gobiernos regionales y Estado) y cómo éstas se vinculan con la sociedad civil (Merlo, 2012).

Esta tensión se visualiza de mejor forma en las características y maneras en que se gestiona y decide la elaboración e implementación de políticas y proyectos. Por su cercanía y directa vinculación con las demandas de bienes y servicios por la comunidad, los municipios constituyen un escenario propicio para el estudio de las nuevas formas de interacción entre la ciudadanía y las instituciones públicas.

En esta línea, la gobernanza emerge como modelo conceptual que permite comprender las nuevas dinámicas y formas de gobernación y administraciones públicas. Entendida como una “nueva relación entre gobierno y sociedad” (Aguilar, 2007), la gobernanza establece un marco para comprender los aspectos que contempla la acción del Estado en las complejidades sociales actuales. En este sentido, la articulación de una gobernanza local requiere de una gestión pública que en su organización y estructura posibilite respuestas oportunas y resultados eficaces frente a la presión social por mayor participación y calidad de servicios. Por ello, “la gobernanza se encuentra estrechamente ligada a la toma de decisiones” y a “una gestión más inclusiva y co-responsable” (Rosas et al., 2012, p. 116-117). De esta manera, conocer cómo se gestiona, organiza, dirige y deciden las políticas locales permitirá observar las dinámicas de gobernanza en el espacio local.

Este proyecto de investigación pretende conocer e identificar a las principales características y particularidades del proceso de toma de decisiones de inversión de los municipios en Chile y las dinámicas e interrelaciones entre los actores más relevantes del proceso decisional de inversión, es decir, actores políticos, técnicos y sociales. En conjunto, se busca observar cómo estos procesos configuran modos de gobernanza local. Para ello, este estudio se instala con fines exploratorios y descriptivos, utilizando un foco interpretativo y metodología cualitativa, desarrollando entrevistas semiestructuradas a actores políticos, directivos públicos municipales y dirigentes sociales de cuatro municipios de la Región Metropolitana en el periodo de gobierno 2012-2016.

Esta tesis está compuesta por ocho capítulos. El primero aborda el problema de investigación, la pregunta central y los objetivos del estudio. El segundo presenta el enfoque metodológico, la selección de la muestra y la técnica de recopilación de información y análisis utilizada. El tercero revisa algunos elementos contextuales relevantes de la gestión de inversión municipal: la arquitectura normativa y organizacional, el marco financiero y presupuestario para la inversión y el encuadre

institucional de la participación social. En el cuarto capítulo se examina los principales ejes teóricos y conceptuales que orientan la investigación: i) la toma de decisiones y la gestión en las administraciones públicas con especial énfasis en el ámbito municipal; ii) los alcances, mecanismos y aspectos de la participación ciudadana en la gestión pública; iii) el desarrollo y emergencia del concepto de gobernanza y su articulación en modelos de gobernanza pública.

En seguida se expone el análisis de los resultados obtenidos del procesamiento de información realizado. Los principales hallazgos de la investigación se presentan en siete apartados que avanzan en un continuo hacia la configuración de un modelo de gobernanza derivada de la descripción y caracterización del proceso de toma de decisiones de inversión municipal. El primero de ellos aborda los elementos más destacados de la gestión financiera y presupuestaria de la inversión local. El segundo revisa tres particularidades relevantes para comprender el proceso de toma de decisiones y gestión de la inversión: la burocracia, la coordinación y la proximidad. El tercero examina los alcances de la participación ciudadana y comunitaria en el proceso de toma de decisiones de inversión municipal. El cuarto apartado expone las características más importantes de los actores políticos y técnicos en el proceso de toma de decisiones de inversión. El quinto expone las dinámicas e interrelaciones que configuran el proceso de toma de decisiones de inversión. El sexto presenta los aspectos y dimensiones que los actores políticos, técnicos y sociales adquieren en el proceso en la gestión de inversión municipal. Finalmente, se propone un modelo de gobernanza de la toma de decisiones de inversión municipal, revisando los componentes y particularidades del modelo, para luego presentar una propuesta sistémica de gobernanza de la inversión municipal.

Por último, el séptimo capítulo sintetiza las conclusiones y resultados más relevantes de la tesis y la emergencia de nuevas líneas de investigación, mientras que el octavo y final, desarrolla recomendaciones de gestión y política pública a partir de los hallazgos obtenidos.

2. PROBLEMA Y OBJETIVOS

2.1. Problematicación

Las complejidades sociales, políticas y económicas surgidas en las últimas décadas han potenciado una redefinición de las formas y capacidades con que el Estado y las administraciones públicas responden a las demandas de mayor equidad, bienestar y participación (Aguilar, 2007). Esta reflexión converge con la idea de avanzar hacia una modernización de la gestión pública en todos sus niveles y espacios. En esta línea, los municipios en Chile constituyen uno de los espacios con menores competencias y mayor rezago en la modernización de las funciones públicas. A pesar del progresivo traspaso de competencias hacia los niveles subnacionales, la mayoría de los municipios del país tienen una alta dependencia económica con el nivel central y tampoco cuentan con una infraestructura administrativa ni capacidades de gestión suficientes que permitan a los gobiernos municipales enfrentar las demandas sociales por bienes y servicios de calidad y una mayor participación y democracia local (Hernández-Bonivento, 2011).

Ante un escenario de alto centralismo político, bajas capacidades administrativas y alta demanda social, las formas en que un municipio gestiona y administra los recursos públicos y responde a la demanda por mayor apertura y participación social, se establece como punto central de esta investigación. Para comprender este problema, el concepto de gobernanza resulta de utilidad en la medida en que nos permite analizar la acción directiva del gobierno local, sus capacidades y resultados, la manera en que se articulan y coordinan los diferentes actores y el nivel de apertura hacia una mayor participación social. Como señala Aguilar (2006, p. 93) la gobernanza “engloba la acción del gobierno y delimita (configura, estructura) el ejercicio gubernativo del gobierno: sus roles, facultades, instrumentos y alcances, su modo de conducirse y conducir”.

En este sentido, Según la Organización de Estados Americanos (2008, p. 8), se pueden identificar tres factores que influyen en los bajos niveles de gobernabilidad/gobernanza local¹:

- La falta de coordinación entre el gobierno central, intermedio y local impacta la eficacia y eficiencia en la elaboración e implementación de políticas públicas.
- Una persistente debilidad institucional en los gobiernos locales, los cuales generalmente no cuentan con la capacidad o el personal adecuado para administrar y coordinar los procesos de gobierno local.
- Recursos inadecuados, en particular recursos financieros locales, una situación crónica que obstaculiza la capacidad de las autoridades para asumir la extensa gama de funciones y responsabilidades que les han sido asignadas.

El desafío de las gestiones locales a nivel de gestión y elaboración de políticas públicas se observa en dos aspectos. Primero, una de barreras que enfrentan los municipios del país

¹ Si bien los conceptos de gobernabilidad y gobernanza son diferentes, en el estudio de la Organización de Estados Americanos se utiliza una conceptualización de gobernabilidad que adquiere elementos de lo que entendemos como gobernanza. Para ver más sobre la diferencia entre gobernabilidad y gobernanza ver Joan Prats, 2001.

es la generación y captación de recursos para implementar políticas que potencien el bienestar de la población. Establecer las prioridades del gasto, ante la escasez de recursos, es una de las decisiones más relevantes en la gestión pública local. En otras palabras, el alto costo de oportunidad presente en las decisiones de gasto municipal constituye uno de los principales retos de las gestiones locales. Segundo, a pesar de las disminuidas capacidades de gestión de los municipios, la ciudadanía demanda a las administraciones locales una gestión eficiente y la provisión de bienes y servicios de calidad, un aumento de los espacios de participación y la apertura del proceso de decisiones.

En este contexto, surgen preguntas como ¿Cuáles son los criterios y principios que rigen en la gestión municipal las decisiones de gasto? ¿Quién o quiénes definen dónde y en qué invertir los recursos? ¿Qué tan técnicas y/o políticas son las decisiones de gasto o inversión? ¿Cuál es el rol y participación de los actores del mundo privado y la sociedad civil organizada en estas decisiones? ¿Las organizaciones comunitarias participan del proceso decisional? ¿Las decisiones son resultado de lógicas horizontales o verticales de gestión? ¿Qué efectos podría tener el modelo de decisión en la gobernanza local?

Específicamente, la pregunta que guiará esta investigación es: ¿Cuáles son las características que posee el proceso de toma de decisiones de inversión municipal y cómo se vinculan éstas con los modos/modelos de gobernanza local en cuatro municipios de la Región Metropolitana en el periodo de gobierno local 2012-2016?

2.2. Objetivos

Objetivo General:

Identificar las principales características del proceso de toma de decisiones de inversión, las dinámicas e interrelaciones entre los actores que participan del proceso y su vinculación con los modos/modelos de gobernanza y democracia local, en cuatro municipios de la Región Metropolitana en el periodo de gobierno 2012-2016.

Objetivos Específicos

- 1) Describir los procesos de toma de decisiones y gestión de inversión municipal, conociendo los principales elementos y recursos que configuran el proceso de inversión local.
- 2) Identificar y caracterizar los actores claves que participan en el proceso de toma de decisiones de inversión local, su capacidad de influir en el proceso, la profundidad de sus interrelaciones y sus capacidades de coordinación y organización.
- 3) Configurar un modelo de gobernanza en vinculación con las dinámicas y particularidades del proceso de toma de decisiones y gestión de inversión municipal.

3. METODOLOGÍA

A continuación, se presenta la estrategia metodológica utilizada en esta tesis, señalando el enfoque metodológico, el tipo de estudio, el objeto de investigación y la unidad de análisis, la selección de la muestra y las técnicas de recopilación y análisis de información.

3.1. Enfoque metodológico

Esta investigación se orienta por un enfoque interpretativo y utiliza fundamentalmente metodología cualitativa. La elección de esta estrategia se justifica por dos motivos. Primero, adentrarnos en el proceso de toma de decisiones a nivel municipal y sus principales dinámicas, características e interrelaciones, requiere de un enfoque metodológico que permita “comprender y profundizar los fenómenos” (Hernández et al., 2005, p. 364) que subyacen al proceso de toma de decisiones de inversión, “desde una perspectiva de los participantes” (Hernández et al., 2005, p. 364) u actores claves. Segundo, analizar la configuración de la gobernanza local a partir de las dinámicas del proceso de toma de decisiones, demanda una inmersión en las “experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir, la forma en que los participantes perciben subjetivamente” el proceso de toma de decisiones de inversión municipal (Hernández et al., 2005, p. 364).

La aproximación al fenómeno de estudio fue de tipo exploratoria y descriptiva. Si bien se observa una amplia gama investigaciones sobre fenómenos locales, el proceso de toma de decisiones de inversión en el espacio municipal como problemática de la gestión pública local no ha sido abordada a cabalidad por la literatura. Por ello, el abordaje es de manera exploratoria, en la búsqueda de conocer las dimensiones y características del proceso de toma de decisiones de inversión local y cómo estos ciclos de gestión pública generan modos/modelos de gobernanza local. Con ello, la investigación adquiere relevancia al aportar información y datos relevantes respecto de una realidad poco estudiada, como lo es el proceso decisorio de inversión y su correlato en la gobernanza local, posibilitando la profundización con estudios posteriores.

En la misma línea, esta investigación busca generar una descripción del proceso de toma de decisiones y cómo este proceso genera modos de gobernanza. En investigación cualitativa, un enfoque descriptivo se caracteriza por la interpretación y conceptualización detallada, presentando el análisis de modo tal que un lector pueda generar sus propias conclusiones y generalizaciones (Taylor & Bogdan, 1987, p. 153). La descripción del proceso decisorio de inversión municipal tendrá como fuente primordial la realización de entrevistas semiestructuradas a los principales actores que participan en el proceso.

3.2. Muestra y criterios de calidad

El objeto de estudio central de esta investigación es el proceso de toma de decisiones de inversión o gasto municipal. La unidad de análisis serán los municipios, como organización y estructura institucional encargada de decidir la focalización del gasto público local.

Para seleccionar los casos de estudio, se tuvo en consideración el carácter exploratorio de la investigación y la construcción de un estudio que se aproxime a la caracterización y configuración del proceso de toma de decisiones de inversión local y los modos de gobernanza local. Por este motivo, la selección de los casos buscó obtener diversidad y variedad de casos en los cuales poder encontrar patrones que permitan avanzar en el conocimiento general sobre gobernanza y decisiones de inversión. En este sentido, los casos seleccionados no son tipos ideales de estudio, sino que son parte de una estrategia para encontrar patrones y factores interpretativos que permita de manera exploratoria e interpretativa conocer la forma en que se deciden las inversiones municipales y cómo se configuran los modos de gobernanza local.

La selección de la muestra se orienta a partir de dos estrategias. La primera, limita por conveniencia práctica, logística y metodológica los municipios seleccionados, circunscribiéndolos a comunas urbanas de la Región Metropolitana. La segunda, busca obtener diversidad entre los casos, escogiendo municipios que presenten diferencias socioeconómicas, políticas y de capacidad de inversión.

De esta forma, se obtuvo una muestra de casos diversa y heterogénea, pero que a la vez permita encontrar patrones o factores comunes en los modos de gobernanza local y en los procesos de toma de decisiones de inversión, como se presenta en la Tabla N°1² donde se visualizan los casos de estudio seleccionados.

Tabla N°1: Casos seleccionados para la investigación

CASO 1	CASO 2	CASO 3	CASO 4
Inversión: alta Pobreza: baja Partido alcalde: Independiente	Inversión: alta Pobreza: baja Partido alcalde: Derecha	Inversión: baja Pobreza: alta Partido alcalde: Centro	Inversión: baja Pobreza: alta Partido alcalde: Izquierda

Fuente: Elaboración propia.

Esta investigación resguarda su calidad considerando tres elementos: i) validez metodológica, ii) confiabilidad de la medición y iii) calidad en la selección de la muestra. La validez se refiere a si es o no capturado el fenómeno que se plantea estudiar, es decir, que todo el entramado metodológico responda directamente a la realidad que se desea observar. La estructura metodológica utilizada en este estudio permite observar efectivamente el proceso de toma de decisiones de inversión municipal, vinculándose coherentemente con los objetivos planteados.

La confiabilidad de la medición “se refiere a resultados estables, seguros, congruentes, iguales a sí mismos en diferentes tiempos y previsibles” (Alvarez-Gayou, 2003, p. 31). La confiabilidad debe ser externa e interna, es decir, el estudio debe poseer consistencia interna y análisis equivalentes en otras investigaciones de similares características (Barzelay & Cortazar, 2004). El resguardo de la confiabilidad se aborda, primero,

² Los indicadores utilizados para seleccionar los casos fueron los datos sobre pobreza de la Encuesta CASEN 2015 (ver anexo), los datos de inversión comunal de la Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2015 del Sistema Nacional de Inversiones y la militancia política del alcalde.

utilizando una metodología proporcional y congruente con otras investigaciones sobre gobernanza local y gestión municipal, y segundo, el foco analítico de este estudio es deductivo-inductiva, lo que permite confluir análisis, categorías y resultados obtenidos por investigaciones anteriores con los resultados de esta tesis. En complemento, se realizaron entrevistas a expertos en materia de gestión municipal y gobernanza local mejorando la confiabilidad de los datos y resultados.

En cuanto a la selección de la muestra, esta debe estar guiada por criterios de confianza y “significación teórica” (Barzelay & Cortazar, 2004, p. 61). El aseguramiento de la calidad de la muestra se resguarda a través de la confrontación de los resultados con la teoría y a partir de la transparencia y claridad de los procedimientos utilizados en esta investigación. Con esto, se cuenta con una muestra confiable que permita sostener generalizaciones a partir de los hallazgos alcanzados (Barzelay & Cortazar, 2004).

3.3. Técnicas de recopilación y análisis de información

La elección de las técnicas o métodos de recolección y producción de información consideró tres aspectos: el instrumento de recolección, el proceso de identificación y selección de los informantes y/o entrevistados, y el plan de análisis.

Los instrumentos o técnicas de recolección de información y datos de esta investigación fueron dos: fuentes secundarias y entrevistas semiestructuradas. Las fuentes secundarias se utilizarán para la elaboración de los antecedentes y estructura teórico-conceptual de la investigación. La entrevista semiestructurada, en tanto, fue la herramienta fundamental para recabar información del campo. Como plantea Alvarez-Gayou (2003) las entrevistas permiten comprender la realidad desde la mirada del actor que participa y protagoniza los hechos, desde la cual se puede observar los significados de sus experiencias. Las entrevistas fueron de tipo semiestructuradas, ya que permiten tener mayor flexibilidad ante la emergencia de nuevos datos o información. Como señala Hernández et al (2005, p. 418) “las entrevistas semiestructuradas (...) se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados (es decir, no todas las preguntas están predeterminadas)”.

Sobre el proceso de selección y definición de los informantes y/o entrevistados se realizó a partir de dos etapas. La primera, considera los antecedentes de la investigación y el marco conceptual, estableciendo tres tipologías de actores que participan en el proceso de toma de decisiones de inversión y que permiten comprender los modos de gobernanza que subyacen en el proceso:

- a) Actores Políticos: las autoridades políticas de la comuna, es decir, los alcaldes y concejales.
- b) Actores Técnicos: directivos públicos municipales que participan en el proceso decisional.
- c) Actores Sociales: dirigentes sociales comunales y organizaciones sociales territoriales.

La segunda etapa refiere a la aproximación a los entrevistados utilizada, la cual se establece a partir de dos vías: i) contacto con actores municipales a partir de redes

informales del investigador responsable y los datos oficiales de contacto de los potenciales entrevistados; ii) a través de un encadenamiento o efecto bola de nieve. Como se observa en la Tabla N°2, se realizaron un total de 19 entrevistas semiestructuradas: 5 a Concejales, 8 a Directivos Municipales, 4 a Dirigentes Sociales representantes de organizaciones comunitarias y dos a expertos en gestión municipal y gobernanza local. Los principales obstáculos en el desarrollo de la investigación se vincularon con la dificultad para establecer contacto y con la disposición de los actores políticos para acceder realizar la entrevista. Por este motivo, los actores políticos entrevistados son concejales, excluyendo por acceso a los alcaldes. En la misma línea, los cambios en las administraciones locales luego de las elecciones municipales del año 2016 mermaron la disponibilidad y el contacto con actores políticos y técnicos. En complemento, se realizaron dos entrevistas a expertos en gestión municipal y gobernanza local a modo de triangulación que permita aumentar el nivel de confiabilidad y validez de los resultados obtenidos.

Tabla N°2: Entrevistas realizadas por cada caso de la investigación

ACTORES	CASO 1	CASO 2	CASO 3	CASO 4	TOTAL
Políticos (Concejales)	1	2	1	1	5
Directivos Municipales	2	2	2	2	8
Dirigentes Sociales	1	1	1	1	4
Expertos en gestión municipal y gobernanza local					2

Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que en esta investigación se decidió mantener de forma confidencial los nombres de los municipios seleccionados por dos motivos. En primer lugar, como estrategia de acercamiento, disminuyendo el rechazo de entrevistas y grabaciones. En segundo lugar, dado que el objetivo es conocer las formas y modos en que se decide la inversión local y sus características, se considera irrelevante para la investigación el nombre de la comuna seleccionada.

El plan de análisis utilizado contempló dos ejes fundamentales: el foco interpretativo y las técnicas de procesamiento de información. En esta investigación el foco será interpretativo y teóricamente guiado, es decir, analizar los casos a partir de las categorías y dimensiones emanadas desde el marco teórico y conceptual de la investigación. Asimismo, se complementa el análisis con nuevas categorías que puedan dar cuenta de la especificidad y características de los casos y los procesos de decisión de inversión y gobernanza. De esta forma, el análisis de los datos se basa en una mezcla deductiva-inductiva.

El procesamiento de información se desarrolló a partir de la transcripción de las entrevistas realizadas, las que fueron codificadas en consistencia con la lógica deductiva-inductiva recién señalada.

4. ELEMENTOS CONTEXTUALES DE LA GESTIÓN E INVERSIÓN MUNICIPAL

En este capítulo se presentan los principales elementos contextuales del proceso de toma de decisiones de inversión municipal en Chile. En primer lugar, se examina el marco jurídico y reglamentario que norma el proceso de toma de decisiones del sector municipal, estableciendo los procedimientos de inversión, áreas de gestión de políticas y medios de acción de los municipios. En segundo lugar, se da cuenta del contexto financiero y presupuestario de los municipios en Chile, conociendo sus límites y posibilidades financieras, así como los alcances de la inversión municipal. Finalmente, se revisa el marco institucional de la participación ciudadana en la gestión municipal.

4.1. Marco normativo para la gestión municipal en Chile

El marco normativo por el cual se rige la gestión municipal y desde la cual se eleva el proceso de toma de decisiones de inversión está contenido en tres leyes:

- a) Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades
- b) Ley 18.886 de Compras Públicas de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios
- c) Decreto N°250, Reglamento de la Ley 18.886 de Compras Públicas

La ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece aquellas funciones privativas de los municipios, las que se presentan a continuación (ACHM, 2015):

- Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
- La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal.
- La promoción del desarrollo comunitario.
- Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna.
- Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización.
- El aseo y ornato de la comuna.

Dentro de las funciones compartidas de los municipios, se encuentran las siguientes disposiciones (ACHM, 2015):

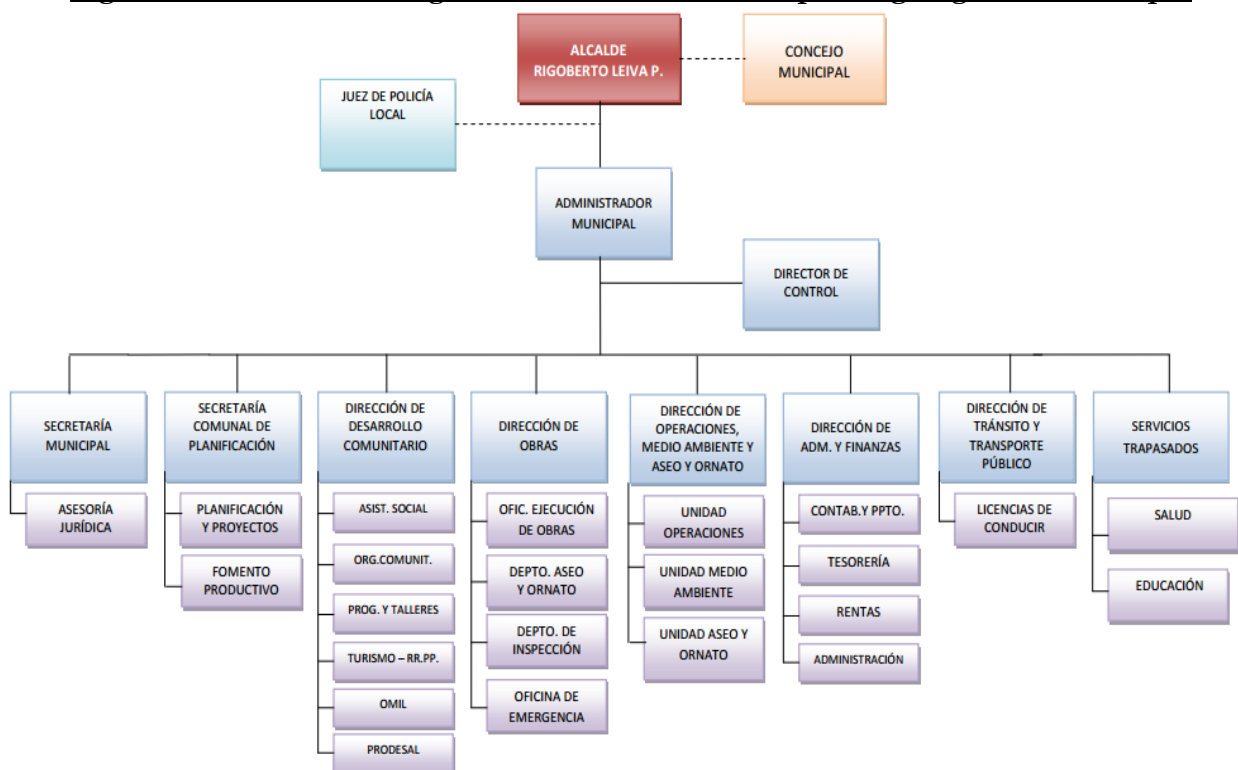
- La educación y la cultura.
- La salud pública y la protección del medio ambiente.
- La asistencia social y jurídica.
- La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo.
- El turismo, el deporte y la recreación.
- La urbanización y la vialidad urbana y rural.
- La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.
- El transporte y tránsito públicos.
- La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.

- El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de las facultades privativas que la Constitución asigna a Carabineros y a la Policía de Investigaciones.
- La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Los municipios por ley están mandatados a la promoción y generación de bienestar de la población y su territorio. La relevancia de estos objetivos vuelve trascendente las capacidades de administración y gestión local, posibilitando la construcción de políticas públicas eficaces y eficientes.

En el marco de estas funciones, atribuciones y obligaciones, para cumplirlas, los municipios se estructuran organizacionalmente en una serie de departamentos y divisiones, en donde cada una cumple un rol en el proceso de elaboración de política pública. La Figura N°1 presentada a continuación, muestra de acuerdo a la LOCM un organigrama tipo, asociado en especial a comunas de menor población y recursos:

Figura N°1: Estructura organizacional de un municipio: organigrama municipal



Fuente: Organigrama Ilustre Municipalidad de Las Cabras, Región del Libertador Bernardo O´Higgins.

Visualizar la estructura municipal permite comenzar a conocer los actores intrainstitucionales claves para la gestión de la inversión municipal. En términos políticos, el alcalde, y en menor medida el Concejo Municipal, compuesto por los concejales electos, se constituyen como actores de gran influencia en el proceso decisonal. Los actores de mayor relevancia en aspectos administrativos y organizativos en la toma de decisiones son el Administrador Municipal, la Dirección de Control, Asesor Jurídico y la Dirección de Administración y Finanzas. Técnicamente, los actores

de mayor influencia en las decisiones de políticas de inversión local son la Secretaría de Planificación, la Dirección de Desarrollo Comunitario y la Dirección de Obras.

Por otra parte, uno de los elementos administrativos de importancia para el desarrollo de las políticas públicas locales y la gestión de recursos para la inversión esta mediada por el marco jurídico de compras y adquisiciones públicas. A partir de la Ley de Compras Públicas 18.886 y el Reglamento de Compras Públicas DL N°250, los procesos de adquisiciones y compras públicas, del cual el proceso de inversión es parte, deben cumplir con los siguientes procedimientos:

- Los contratos se celebrarán a través de licitaciones públicas, privadas o tratos directos,
- Se establecen los requisitos para proceder con cada tipo de contratación.
- Los procesos de compras deben incluir bases de licitación que establezcan las condiciones de la contratación.
- Los plazos mínimos de los procesos de licitación.
- Los procesos de dialogo y respuesta de consultas entre el municipio y los oferentes.
- Las garantías.
- El proceso de adjudicación, desde la apertura de las ofertas hasta la resolución fundada de la autoridad que adjudica.

El proceso de inversión pública municipal se encuentra delimitado en términos burocráticos y organizativos, entregando especial énfasis a la transparencia de los procesos, la regulación de las acciones del demandante y la participación en igualdad de condiciones de los oferentes. En conjunto, el marco normativo establece y reglamenta el proceso de inversión y gestión local, estableciendo las responsabilidades para cada departamento y dirección. Por ejemplo, la construcción de las bases de licitación se encuentra a cargo de la Secretaría Comunal de Planificación, bajo la supervisión y visto bueno de las direcciones de Control, Finanzas y Jurídico.

4.2. Financiamiento e inversión municipal en Chile

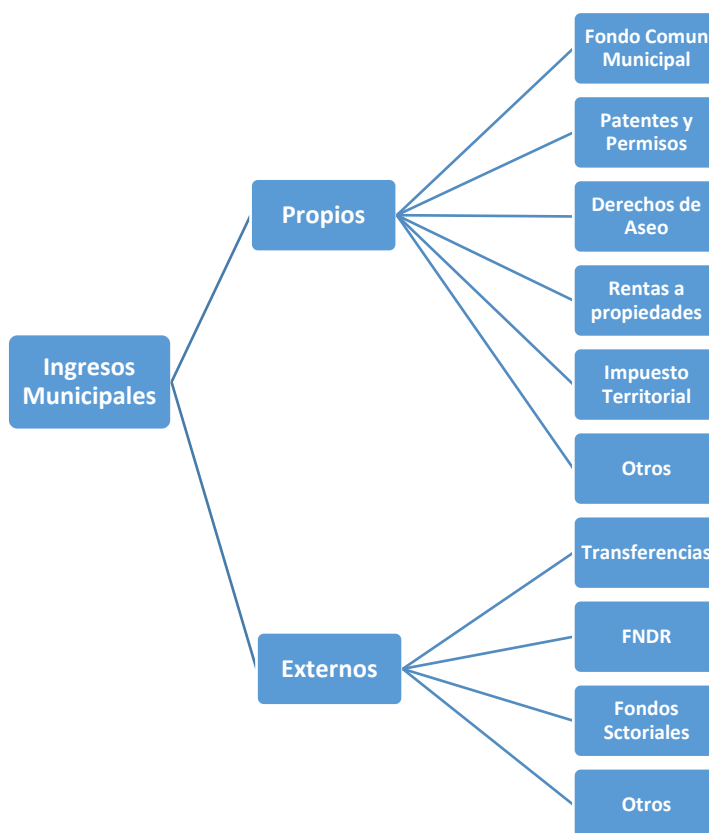
Los municipios pueden generar políticas públicas, como lo indica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695, teniendo autonomía de gasto y administración de los recursos. Si bien, en su gran mayoría, los municipios no cuentan con amplios presupuestos para inversión, sí cuentan con un espacio discrecional importante de gasto e inversión.

Los gobiernos locales dependen en gran parte de las capacidades propias de atraer y recaudar recursos a partir de los cobros por patentes, permisos, y otras disposiciones que la LOCM le otorga. Esto genera diferencias presupuestarias entre los municipios, como por ejemplo entre los rurales y urbanos, de alta población y baja población, industrializados versus habitacionales, entre otras diferencias. Un instrumento que busca equilibrar las diferencias en la recaudación de recursos es el Fondo Común Municipal, el cual introduce criterios de solidaridad en la asignación de recursos, constituyéndose en un pilar importante de ingresos para muchos municipios del país.

Según el Manual de Gestión Municipal de Subsecretaría de Desarrollo Regional (2008), los ingresos municipales se pueden dividir en dos: propios o externos. Como se aprecia en la Figura N°2, los recursos propios de los gobiernos locales se alimentan de variadas fuentes de ingreso, los cuales están determinados por el nivel de desarrollo económico de la comuna y la capacidad de autogestión y atracción de recursos. La fuente más relevante de ingresos propios es el Fondo Común Municipal (FCM). Parte de los dineros recaudados por los municipios son destinados al FCM, como el 64,5% de los ingresos por permisos de circulación. Los recursos propios son permanentes y constituyen la porción más relevante de los presupuestos municipales. Estos ingresos se caracterizan por ser de libre disposición y gasto por parte de los municipios, sin prohibiciones ni limitantes para asignar e invertir (Pacheco et al., 2013).

En cuanto a los ingresos externos, la mayor proporción de ellos se derivan de la transferencia directa desde el nivel central a los municipios para desarrollar políticas o planes (salud, educación, seguridad, entre otros) y las iniciativas de inversión presentadas al Fondo nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y otros fondos de financiamiento regional y sectorial disponibles actualmente³.

Figura N°2: Fuente de ingresos Municipales



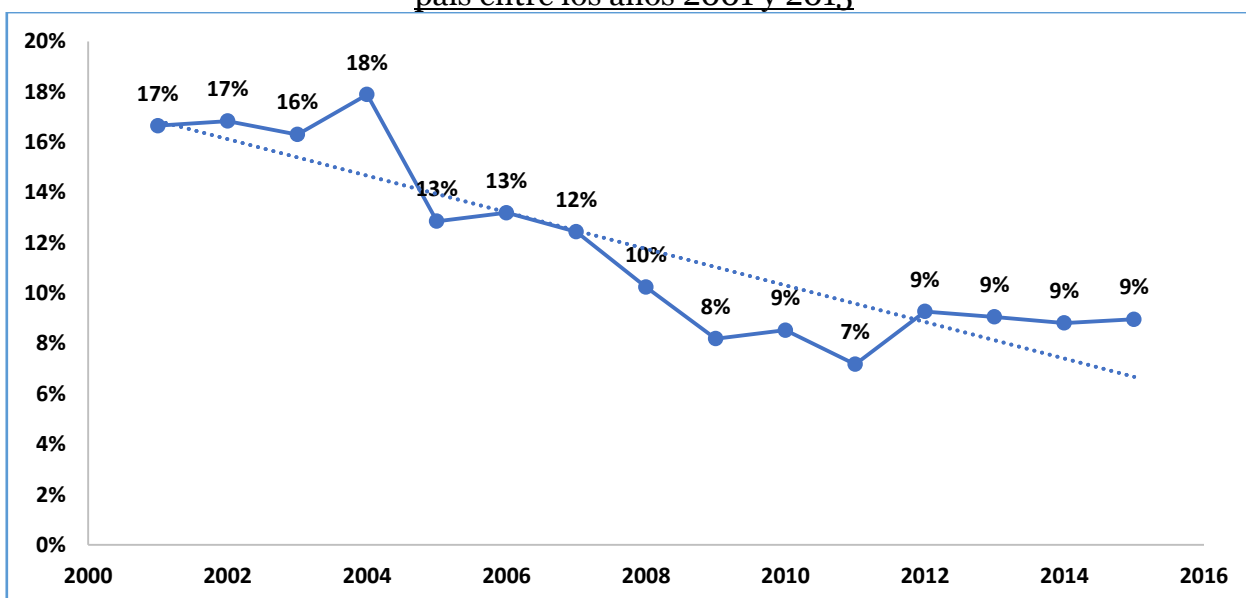
Fuente: Manual de Gestión Municipal, Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2008.

³ Ejemplo de otras fuentes de financiamiento externo municipal son los Programas de Mejoramiento Urbano (PMU) de Subdere, el Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL) y el 6% de Cultura, Deporte y Seguridad de los Gobiernos Regionales, entre otros.

La arquitectura presupuestaria municipal de un año se organiza en base a la proyección de ingresos propios alcanzados, definiendo los lineamientos generales del gasto e inversión. Principalmente, se definen los montos asignados tanto al gasto de operación y mantención de la infraestructura municipal como los recursos destinados a las iniciativas de inversión.

No son muchos los datos públicos disponibles sobre inversión municipal que permita apreciar la evolución de la inversión local en el tiempo. Según el estudio del Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHIEM) “Inversión pública: el lugar de los municipios” (2012), la inversión municipal representó un 6,9% del total de inversión pública del país en el año 2007. Por otro lado, según datos del Sistema Nacional de Inversiones (SIN) en su Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2015, la inversión municipal representa en promedio un 12% de la inversión pública total del país entre los años 2001 y 2015. El Gráfico N°1 presenta la proporción de la inversión municipal en relación con el total de la inversión pública del país. Se observa que la inversión municipal ha descendido desde el año 2004, donde alcanzó su máximo porcentaje con un 18%, disminuyendo a la mitad el año 2015 alcanzando un 9% del total de inversión pública del país, aún por debajo de la inversión regional (22%) y sectorial (69%).

Gráfico N°1: Porcentaje de Inversión Municipal en relación con el total de inversión del país entre los años 2001 y 2015



Fuente: Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2015, Sistema Nacional de Inversiones, 2016.

Estas diferencias también se evidencian en cada una de las regiones del país. El año 2015, la región con mayor inversión municipal efectiva fue la Metropolitana con 14,6% de la inversión pública regional, y la de menor inversión local fue Magallanes con un 1,8% del total de la región. Igualmente, entre los municipios se presentan grandes diferencias con respecto a los montos de inversión gestionados. Como se observa en la Tabla N°3, durante el año 2015 en la Región Metropolitana la comuna de Alhué es la comuna con menor gasto en inversión efectiva de la región con un 0,03%, mientras que Las Condes presenta la mayor inversión con un 17,7%.

Tabla N°3: Inversión municipal en la Región Metropolitana el año 2015

Municipios de la Región Metropolitana	Monto de inversión año 2015 por municipio (en M\$)	Porcentaje de la inversión del municipio en relación con el total para la región
Las Condes	\$ 25.113.606,48	17,17%
Ñuñoa	\$ 11.314.332,93	7,74%
Puente Alto	\$ 9.990.855,46	6,83%
Lo Barnechea	\$ 9.906.126,62	6,77%
Maipú	\$ 8.893.776,11	6,08%
Providencia	\$ 8.260.164,64	5,65%
Santiago	\$ 6.596.878,96	4,51%
Vitacura	\$ 5.645.211,85	3,86%
Quilicura	\$ 4.821.235,50	3,30%
Pudahuel	\$ 4.495.261,52	3,07%
El Bosque	\$ 4.096.360,98	2,80%
Huechuraba	\$ 3.521.022,99	2,41%
La Pintana	\$ 3.398.692,66	2,32%
La Florida	\$ 3.347.144,66	2,29%
Peñalolén	\$ 2.944.840,37	2,01%
La Granja	\$ 2.728.430,95	1,87%
San Bernardo	\$ 2.366.892,56	1,62%
Independencia	\$ 2.280.724,33	1,56%
San Ramón	\$ 2.163.173,73	1,48%
Pedro Aguirre Cerda	\$ 2.105.264,34	1,44%
Talagante	\$ 1.531.397,95	1,05%
Recoleta	\$ 1.344.627,37	0,92%
Melipilla	\$ 1.227.083,87	0,84%
Estación Central	\$ 1.218.790,47	0,83%
Colina	\$ 1.116.655,69	0,76%
La Cisterna	\$ 1.113.391,40	0,76%
Cerrillos	\$ 1.074.357,41	0,73%
Conchalí	\$ 1.016.941,26	0,70%
Renca	\$ 1.003.521,11	0,69%
Curacaví	\$ 979.060,65	0,67%
Paine	\$ 940.150,17	0,64%
San Miguel	\$ 864.606,69	0,59%
Padre Hurtado	\$ 825.118,21	0,56%
La Reina	\$ 740.433,47	0,51%
San José de Maipo	\$ 670.572,76	0,46%
Peñaflor	\$ 644.417,91	0,44%
Lo Espejo	\$ 631.034,56	0,43%
San Joaquín	\$ 627.413,66	0,43%
Quinta Normal	\$ 580.466,51	0,40%
Lo Prado	\$ 519.905,63	0,36%
Buín	\$ 482.718,72	0,33%

El Monte	\$ 439.841,90	0,30%
Calera de Tango	\$ 435.421,01	0,30%
Lampa (3)	\$ 353.276,36	0,24%
Cerro Navia	\$ 346.981,47	0,24%
Tiltil	\$ 344.923,83	0,24%
Pirque	\$ 296.898,06	0,20%
Macul	\$ 239.690,11	0,16%
Isla de Maipo	\$ 235.564,88	0,16%
María Pinto	\$ 208.163,77	0,14%
San Pedro	\$ 145.663,71	0,10%
Alhué	\$ 44.273,47	0,03%
Total inversión municipal RM⁴	\$ 146.233.361,651	14,6%

Fuente: Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2015, Sistema Nacional de Inversiones, 2016.

Si bien los montos asociados a la inversión pública municipal son muy inferiores en comparación con las otras reparticiones del Estado, “el impacto de las inversiones locales, sí responden a necesidades bien identificadas y priorizadas, puede ir más allá de los montos absolutos” (Centro Políticas Públicas UC, 2015, p. 13), permitiendo “potenciar los efectos sinérgicos (crowding in) de la inversión municipal con el resto de las inversiones del país” (Contreras et al., 2011, p. 16). En este sentido, la inversión de los gobiernos locales emerge como una oportunidad para impulsar el crecimiento y desarrollo económico del territorio, generando un ciclo virtuoso que permita aumentar la recaudación de ingresos propios.

4.3. Participación y gestión municipal

Según la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y lo dispuesto en la Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, los municipios en Chile cuentan con al menos cuatro tipos de herramientas o instrumentos institucionales de participación ciudadana: Concejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC); Audiencias Públicas; Plebiscitos Comunales; y Ordenanzas de Participación Ciudadana.

En la Tabla N°4 se observa que los instrumentos de participación ciudadana contenidos en la legislación municipal se caracterizan por propiciar espacios consultivos y de opinión desde la sociedad civil y la ciudadanía hacia la autoridad y la institucionalidad comunal, destacando la instalación de los COSOC en los municipios y las Audiencias públicas. Sin embargo, uno de los desafíos de mayor relevancia en la gestión municipal se vincula con la implementación de plebiscitos comunales vinculantes y otras formas de empoderamiento ciudadano, generando una apertura de los canales democráticos que permita avanzar hacia espacios de cogestión y corresponsabilidad de la gestión municipal.

⁴ El 14,6% representa el porcentaje de la inversión municipal en relación con el total de inversión pública de la región.

Tabla N°4: Instrumentos de participación ciudadana en la gestión municipal

Instrumentos	Características
Concejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC)	Órgano colegiado asesor del alcalde, compuesto por dirigentes sociales comunales, los cuales son elegidos por las organizaciones sociales de la comuna, sean territoriales, funcionales, de interés público, sindicales o gremiales. Este Concejo tiene la facultad de pronunciarse sobre materias de relevancia local, e informar a las organizaciones sociales de la comuna acerca de la marcha y funcionamiento del municipio.
Audiencias Públicas	Instancias por medio de las cuales el alcalde y el concejo municipal conocerán acerca de las materias que estimen de interés comunal de al menos 100 personas, salvo en comunas con menos de 5 mil habitantes.
Plebiscitos Comunales	El alcalde, con acuerdo del concejo, a requerimiento de los dos tercios de sus integrantes y o del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, o por iniciativa de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna, someterá a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local.
Ordenanzas de Participación Ciudadana	Normativas jurídicas sobre administración y gestión del municipio en lo que respecta a la participación ciudadana, estableciendo las modalidades, alcances y organización de la participación ciudadana en el municipio, su implementación y requisitos.

Fuente: Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, Título IV de la Participación Ciudadana.

5. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación, se presentan los principales ejes teóricos y conceptuales que orientan y configuran el marco interpretativo de esta investigación. En primer lugar, se aborda la gestión pública municipal y el proceso de toma de decisiones en el sector público, con especial foco en la gestión local/municipal. En segundo lugar, se profundiza en la noción de participación ciudadana en políticas públicas, sus mecanismos, instrumentos y relevancia para la gestión pública. Finalmente, se desarrolla el concepto de gobernanza, su aplicación al mundo local y sus aspectos y elementos fundamentales, acercándose a la conceptualización y elaboración teórica de modos/modelos de gobernanza pública.

5.1. Gestión municipal y toma de decisiones

La profundidad de los cambios políticos, económicos y sociales de las últimas décadas, en conjunto con una mayor demanda ciudadana por participación y control en los procesos de provisión de bienes y servicios de calidad por parte del Estado, han tensionado las administraciones públicas, llevándolas hacia una ya cada vez más inevitable modernización y reformulación de sus procesos y organización. Estas transformaciones han buscado aumentar los niveles de eficiencia y eficacia, así como incorporar elementos de innovación, tecnología, transparencia y acceso de información pública. Con esto, las instituciones públicas han avanzado desde administraciones fuertemente burocráticas y jerarquizadas hacia modelos centrados en mejorar las capacidades de gerencia o dirección con el objetivo de lograr resultados y productos de calidad e instituciones públicas con mayores dotes de legitimidad democrática. Esto es, al menos, la propuesta que la *Nueva Gestión Pública (NGP)* busca entregar como modelo posburocrático⁵ de la gestión pública.

El auge de la *Nueva Gestión Pública* implicó un avance en el desarrollo de competencias administrativas y organizacionales, así como una mejora en la calidad de bienes y servicios entregados. Como plantean Pardo y Abellán (2016, p. 72) los cambios introducidos por la *NGP* implicaron un cuestionamiento, entre otras cosas, a la legalidad y formalidad centralista de los actos administrativos, las formas jerárquicas, la necesidad de entregar un soporte físico a los productos públicos, la especialización y la captación del recurso humano. En este sentido, el auge de este nuevo paradigma de la gestión pública avanza junto con las transformaciones y reformas al Estado acaecidas durante las últimas tres décadas, encontrando múltiples conceptualizaciones y definiciones en torno a la *NGP*. Uno de los teóricos de mayor relevancia en torno a la *Nueva Gestión Pública* es Luis Aguilar Villanueva (2006), quien sintetiza de gran manera los elementos característicos de la *NGP*, los cuales se presentan a continuación:

- El énfasis en las E (economía, eficacia, eficiencia) en las operaciones administrativas.

⁵ Como plantea Aguilar (2006), las transformaciones y reformas a la gestión pública desarrolladas desde los años 80 “pueden ser llamadas posburocráticas, en tanto alteran la distribución tradicional (centralizada) del poder, redefinen la división tradicional (fragmentada y funcional) del trabajo público, cambian los incentivos de los actores y muy probablemente dan origen a otra idea de la administración pública y a nuevos valores administrativos en el servicio público” (2006, p. 147).

- El redimensionamiento de la estructura administrativa en busca de una administración más ligera, especializada, enfocada a los fines sustantivos y metas precisas.
- La creación de agencias públicas descentralizadas, independientes y estructuradas no de manera burocrática.
- La distinción entre la decisión/formulación de la política y la implementación/administración de la política.
- El uso de mecanismos e incentivos de mercado dentro y fuera de la administración pública, con el fin de mejorar el desempeño eficiente de las unidades y el personal.
- La orientación explícita y directa hacia la comunidad política y hacia los usuarios particulares de los servicios públicos.
- El énfasis en el desempeño de las unidades y del personal público (productos, resultados, impacto) más que en la pura observancia de procedimientos.
- La implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño de las administraciones públicas.

Sin embargo, al pasar los años y desarrollados los análisis y reflexiones en torno a los resultados de las cambios y reformas introducidas a las administraciones públicas, han surgido múltiples críticas sobre la *Nueva Gestión Pública*. Según Aguilar (2014) dos son las críticas más relevantes alrededor de la *NGP*: **i)** lo limitado de las miradas eficientistas sobre los procesos y productos de la acción gubernamental; y **ii)** lo insuficiente del enfoque gerencial para asegurar la eficacia y calidad de los gobiernos y resolver problemas socialmente cada vez más complejos. Así mismo plantea que “actualmente hay un desplazamiento de la ineficiencia a la insuficiencia del gobierno en el planteamiento de la cuestión sobre la capacidad y eficacia directiva del gobierno y su aparato administrativo” (2014, p. 15).

No obstante, estas profundas transformaciones, en conjunto con el aumento de la demanda social por mejores bienes y servicios, derivaron en la progresiva tecnificación de los procesos administrativos y burocráticos, complejizando la gerencia de problemas públicos y la búsqueda de soluciones y resultados. En este escenario, el rol del “experto” o “asesor técnico” adquiere relevancia en la gestión pública, especialmente por su vinculación con la toma de decisiones y la focalización de la oferta pública de bienes y servicios. Como plantea Limoges (1993) (en Pinilla et al., 2011, p. 3) “la creciente especialización de las intervenciones del Estado, guiadas por criterios y demandas de eficiencia, eficacia, oportunidad y calidad, ha delineado un escenario favorable a la incorporación de expertos a los espacios de toma de decisiones”. En este sentido, y como lo señalan Pinilla et al (2001), uno de los elementos que marcan el desarrollo de las políticas públicas y el devenir de las instituciones públicas son las formas y características que adquiere la convivencia e interacción entre las racionalidades políticas y técnicas.

En este sentido, las administraciones públicas han transitado desde la implantación de capacidades y competencias de gestión hacia la dirección eficaz de estas capacidades para resolver problemas públicos complejos. La emergencia de la toma de decisiones como espacio definitorio para las políticas públicas se ha transformado en un aspecto fundamental para mejorar los procesos y los resultados de la provisión de bienes y

servicios públicos, en especial en contextos de alta restricción presupuestaria y de gran demanda social, como el caso de los municipios. Como señala Zavala (2014, p. 136) “en un contexto fragmentado, dinámico y hostil, caracterizado por la ampliación de la agenda pública local y una crisis de la credibilidad de las acciones de los actores locales, la capacidad para tomar decisiones colectivas es fundamental para configurar una acción pública más eficaz en el cumplimiento de los objetivos y más eficiente en el uso de los recursos públicos”.

Uno de los elementos de mayor tensión y relevancia en relación a las capacidades de toma de decisiones en las administraciones públicas, en especial a nivel local, se vincula con los procesos presupuestarios y de gasto social. Al respecto, Ledezma et al (2010, p. 354-360) presenta tres modelos empíricos/teóricos que han delineado las decisiones presupuestarias y de gasto público. En primer lugar, el *Modelo Anárquico* o “Bote de Basura” impulsada por Cohen, March y Olsen (1972) quienes critican los supuestos tras la estandarización y racionalización de los procesos burocráticos, señalando que en un contexto de alta incertidumbre, ambigüedad, interdependencia y diversidad, los procesos de toma de decisiones y la gestión presupuestaria debe ser adaptativa, flexible y con capacidades de respuestas ágiles, en especial en prever los problemas y en decidir las soluciones más eficaces.

El segundo modelo propuesto es el llamado *Modelo Incrementalista*, el cual indica que a partir de la constatación de la realidad presupuestaria y los limitados recursos (tiempo, conocimientos, financiero) los directivos públicos deben generar un sistema de reglas que permita ordenar la asignación de recursos, la toma de decisiones y el gasto público, ajustando las expectativas y posibilitando la negociación entre administraciones públicas. Este modelo es el más utilizado por las administraciones públicas latinoamericanas, y el paradigma por el cual se ordena el gasto público del Estado en todos sus niveles territoriales (nacional, regional y municipal) en Chile.

En tercer lugar, se encuentra el *Modelo Racional* de decisión, el cual como lo señala de Ledezma et al (2010, p. 357) “establece que los objetivos están claramente definidos y son conocidos explícitamente, se considera un número de alternativas generadas mediante el análisis, la información necesaria está disponible, los criterios de selección están claramente explicados, se selecciona el resultado óptimo y los recursos se canalizan hacia el mismo”. Este modelo está detrás de gran parte del financiamiento de programas sociales y de la inversión pública, los cuales se elaboran a partir de metodologías que permiten evaluar la pertinencia del gasto.

La revisión del proceso de toma de decisiones, en especial para la inversión, requiere analizar y reconstruir los procesos políticos, así como también reconocer la estructura organizacional y el flujo burocrático del proceso de toma de decisiones (Espinoza & Rabi, 2015)⁶. Esto sugiere investigar cómo se articulan, coordinan y organizan los distintos actores y cómo estos intervienen en las decisiones de gasto. A una escala territorial y de gestión mayor, Espinoza y Rabi-Blondel (2015) establecen cuatro dimensiones debilitadas de asignación de recursos para inversión a un nivel regional: “la nula utilidad

⁶ Esta cita corresponde a una ponencia sobre toma de decisiones de inversión regional y gobernanza. Si bien no corresponde estrictamente a toma de decisiones municipal, como modelo de análisis, es ajustable a las decisiones del mundo local.

que prestan las estrategias de desarrollo regional como criterio para la asignación de recursos; la ausencia de mecanismos para identificar necesidades de inversión; la desigual distribución de los recursos necesarios para la formulación de iniciativas de inversión y finalmente el poder de veto que pueden ejercer los consejeros sobre las propuestas del gobierno regional.” (2015, p. 4).

Las formas y características de las decisiones en la gestión pública, y en especial a nivel local, son fundamentales para comprender las trayectorias y resultados de las administraciones públicas, y en este punto, el resultado de la interacción entre lo político y lo técnico es definitorio. En esta línea, ya en 1976 los sociólogos de las organizaciones Michel Crozier y Jean Claude Thoenig habían señalado que, en sistemas altamente complejos, no existen decisiones unilaterales, sino más bien se presenta una alta interdependencia entre las organizaciones y actores a la hora de gestionar o tomar decisiones, reconociendo la capacidad de acuerdo, compromiso y estrategias para negociar. En este sentido, la gestión pública moderna debe no solo considerar una modernización o tecnificación de sus procesos administrativos, sino también las cada vez más pujantes demandas ciudadanas, en el marco de gestiones políticas que buscan dirigir ideológicamente las organizaciones públicas.

En este escenario, y como plantea Zavala (2014, p. 137) “la acción pública local no puede circunscribirse solo a los aspectos organizativos y técnicos, sino también a los políticos, relacionados con la participación ciudadana. Esta situación desplaza el análisis de la capacidad administrativa al de la capacidad de toma de decisiones de los gobiernos municipales para solucionar problemas públicos”.

5.2. Participación y políticas públicas

Uno de los elementos de mayor relevancia en los procesos de gobernanza pública es forma en que se constituye la participación ciudadana. Saber cómo articular los intereses, a veces contrapuestos, de los distintos actores involucrados en la gestión local, es relevante para una gestión pública que busque altos niveles de legitimidad. “Hoy en día estar más cerca de los ciudadanos parece ser la vía para ser más democráticamente legítimo” (Annunziata, 2013, p. 248).

Durante los últimos años se ha instalado en la agenda política la necesidad de avanzar hacia formas de gestión que aumenten los niveles de participación, en especial a nivel local. La democracia como modelo de gobernación en construcción permanente, ha ido avanzando paulatinamente hacia configuraciones que otorguen un mayor valor y responsabilidad a la ciudadanía, diseñando estructuras que posibiliten y desarrollen la participación y la articulación de intereses. Como plantea Annunziata (2013, p. 250):

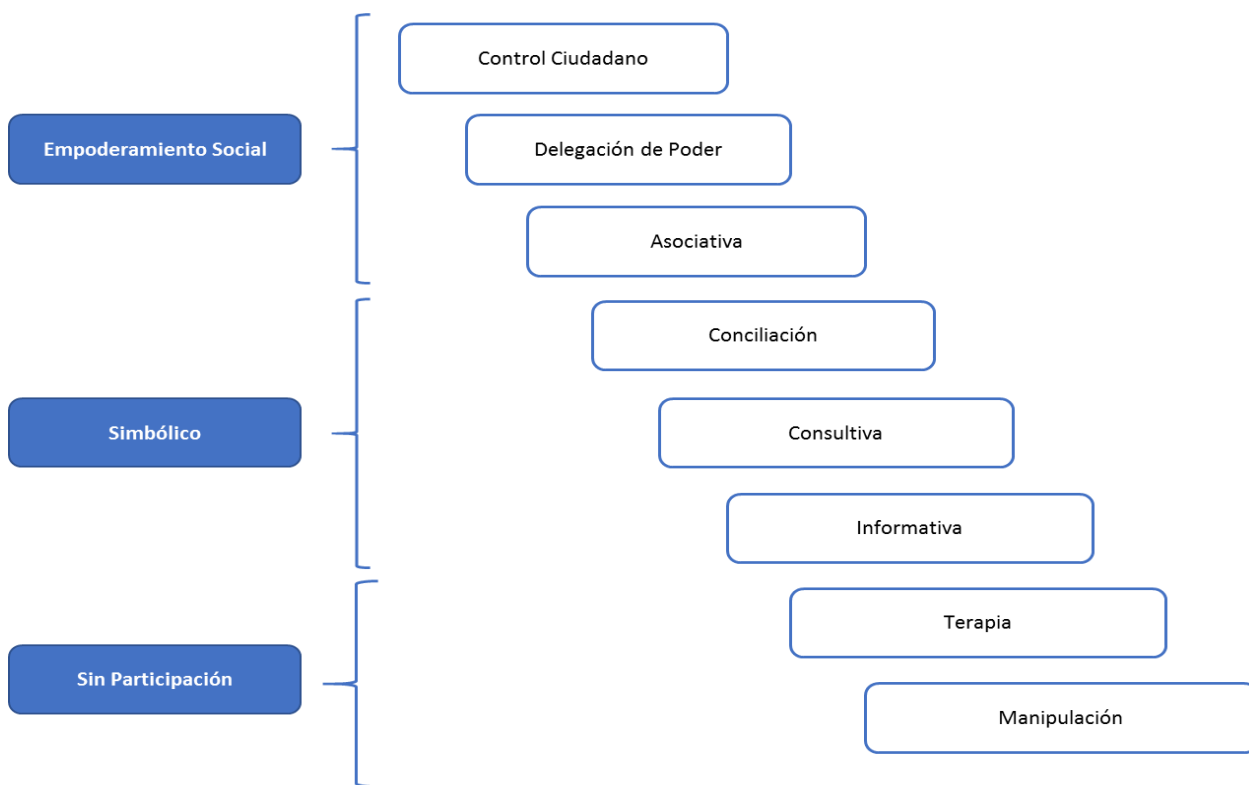
“Este nuevo despliegue participativo se caracteriza por una importante variedad de dispositivos, puesto en marcha en los cinco continentes, con algunos rasgos comunes: las nuevas instancias de participación son creadas por y reguladas por las autoridades gubernamentales, conciernen habitualmente a los problemas ligados al entorno inmediato, y son sobre todo consultivas”

En un contexto que moviliza con fuerza hacia una mayor descentralización de la gestión del Estado, uno de los puntos trascendentales en la gestión local deriva de la forma en

que se moldean los intereses colectivos y los modos en que, a partir de esta multiplicidad de actores y visiones, se accede al proceso de toma de decisiones de política pública (Cunill, 1999).

Según Cunill (1999) para conocer la relación Estado-Sociedad civil y su nivel de institucionalización, se deben analizar al menos tres factores. Primero, cómo el Estado condiciona y confiere acceso diferenciado a la participación decisional a partir de sus propios intereses, jerarquizando los intereses sociales y la forma en que éstos son articulados. Segundo, las formas que adopta la participación pueden tener un efecto excluyente de algunos sectores sociales, tanto por falta de organización de sus demandas como por una asimetría de información y capacidades. Tercero, potenciar la participación en un espacio local puede constituir un deterioro en las formas de participación tradicionales, ya que circunscribirla al espacio local puede fomentar la fragmentación de la organización social, favoreciendo la reproducción de modelos clientelares, lo cual constituye una forma de participación limitada, considerando que las decisiones públicas de mayor relevancia son tomadas a nivel central.

Figura N°3: Escalera de Participación de Sherry Arnstein



Fuente: Sherry Arnstein, 1969.

La manera en que se articula la participación en los procesos de gestión pública es uno de los desafíos de mayor complejidad para la administración del Estado en todos sus niveles. En este escenario, Arnstein (1969) presenta una tipología de ocho niveles de participación ciudadana, situada de manera ascendente desde bajos grados de participación hacia altos niveles de empoderamiento social. Como se observa en la Figura N°3, los ocho niveles de participación están divididos en tres dimensiones: sin participación, participación simbólica y empoderamiento ciudadano. De las dos últimas

dimensiones, se derivan seis categorías de participación. En la dimensión simbólica, la participación ciudadana puede ser de tipo “informativa”, “consultiva” y de conciliación. En un nivel superior, la participación social en una dimensión de empoderamiento ciudadano puede ser de tipo “asociativa”, “delegación de poder” o de “control ciudadano”.

Según Alguacil (2005) la participación ciudadana en las políticas públicas y la gestión del Estado se puede manifestar a través de diversas formas, según el contexto y contingencia, así como el nivel de intensidad y profundidad de la relación entre los actores y las instituciones públicas, proponiendo aglomerar la participación en cinco categorías. La primera, nombrada “Gestión directa”, consiste en que los procesos de gestión están administrados exclusivamente por la autoridad, limitando en todos los aspectos la participación. La segunda categoría, “Control directo”, se deriva de la anterior forma, pero incorpora cierta apertura hacia mecanismos de información pública sobre la administración y la gestión.

Como tercera categoría plantea la “Participación por invitación”, caracterizada por mantener una gestión directa, sin capacidad de influir en las decisiones ni en la gestión, pero con una apertura hacia la colaboración, el acceso a información, la consulta y las propuestas. En cuarto lugar, presenta la categoría de “codecisión y gestión compartida” determinada por una relación horizontal entre los actores, espacios de deliberación y consenso, cocreación y corresponsabilidad, simetría de capacidades técnicas e intensa proximidad. Finalmente, la quinta categoría que propone es la “autogestión”, caracterizada por un amplio control y apropiación de la administración por parte de la ciudadanía, en todos sus aspectos y ámbitos.

5.3. La gobernanza y su articulación en modelos o formas de gobernar

5.3.1. El concepto de gobernanza

Los cambios y transformaciones sociales, económicas y políticas han puesto en entredicho las tradicionales dinámicas de gobernación y la relación entre el Estado y la ciudadanía. Lo anterior, supone un desafío para la gestión, administración y coordinación pública por parte de las instituciones encargadas de construir la oferta pública en respuesta a las necesidades y demandas sociales. En este escenario, los gobiernos locales asumen un reto de gran relevancia en la gestión de políticas públicas. Como señala Varela (2015):

“El gobierno local es, por su naturaleza, el más cercano a los ciudadanos: asume los retos de la cotidianidad; las demandas específicas de la ciudadanía en relación con el hábitat, la vivienda, la calidad, la cobertura y espacialidad de los servicios públicos; la propia oferta de la educación y, por supuesto, también los temas que, bajo el rubro genérico de “calidad de vida”, incorporan las dimensiones de las industrias culturales, entretenimiento, el ocio, la vida nocturna” (2015, p. 218).

Una gestión local de calidad, eficiente y democrática puede generar desarrollo y modernización, y a su vez, potenciar la construcción de un ciclo virtuoso de participación, resignificación de lo barrial-local y transformaciones sociales que aumenten el bienestar social. Alcanzar este estadio de desarrollo inclusivo en una

sociedad con altos niveles de información, conexión y empoderamiento, eleva las complejidades de la gestión política de las políticas públicas locales. En este punto se presentan los principales problemas y déficit de gobernanza del mundo local. Estas problemáticas se expresan en “la incapacidad, desde lo político territorial, de gobernar y regular los flujos migratorios, las tendencias poblacionales, los cambios en los patrones culturales y actitudinales de las poblaciones, así como las dinámicas propiamente económicas, tecnológicas y productivas” (Varela, 2015, p. 223).

En consecuencia, los municipios para dar cuenta de las complejidades y demandas sociales deben modificar sus formas tradicionales de coordinación, gestión y comunicación con los actores sociales locales. Como plantea Aguilar (2007) el gran reto que presentan las administraciones públicas es que los problemas de gobierno “se han desplazado hacia el proceso de gobierno, a la gobernación, la gobernanza, y en conexión, a la capacidad y eficacia directiva que proceso de gobierno implica” (2007, p. 2). De esta forma, el concepto de gobernanza adquiere un rol protagónico para comprender los nuevos fenómenos de interrelación Estado-Sociedad.

La gobernanza puede entenderse como la manera en que los agentes institucionales y sociales se interrelacionan de tal manera de generar políticas públicas en un área determinada que mejore y eleve la calidad de vida de quienes habitan (Parrado et al., 2003). Según Natera (2004, p. 4-5) se pueden distinguir ocho dimensiones o espacios donde se desarrolla el concepto de gobernanza:

- En el ámbito de la gestión pública (*New Public Management*).
- En el análisis de las políticas públicas, asociado especialmente al enfoque de redes de política pública.
- En la economía política, en especial en lo que respecta a la asociación público privada y la coordinación de los actores económicos.
- En la gestión empresarial (*corporate governance*).
- En las relaciones internacionales y la relación entre gobernanza y globalización.
- A través de organismos internacionales y la promoción de prácticas de “buena gobernanza”.
- En las políticas de desarrollo urbano y su relación con la participación ciudadana y la gobernanza local.
- A partir de la promoción por parte de la Unión Europea de la “gobernanza multinivel” y la articulación de los gobiernos nacionales, regionales, subnacionales y transnacionales en el desarrollo local.

El concepto de gobernanza se encuentra ampliamente utilizado en la gestión pública, especialmente en relación con una mayor horizontalidad y participación social en la gestión pública, potenciando la construcción de políticas sostenibles y articulando democráticamente los intereses ciudadanos. Implica una modificación de los modos de gobernar y dirigir los recursos públicos, un cambio de la tradicional concepción del gobierno como eje protagónico del cambio (Aguilar, 2007).

El concepto de gobernanza viene a construir un cambio en el paradigma burocrático tradicional y vertical de gobierno. Según Mayntz (1998, p. 83) “la gobernanza se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del

modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas”. En consecuencia, la gobernanza se comprende como un modo, una forma de gestionar y articular las políticas públicas, como “el proceso en que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea” (Rosas et al., 2012, p. 119).

Uno de los aspectos relevantes de la gobernanza es la manera en que se articula la coordinación entre los actores claves, potenciando un desarrollo sostenible y una asociación virtuosa entre el gobierno local, los actores políticos y sociales del territorio y el mundo privado. En esta línea, Elgueta y Espinoza (2015) plantean:

“Tanto el concepto de coordinación como el de gobernanza identifican la necesidad de colaboración entre actores que no comparten finalidades, pero sí los recursos necesarios para el logro de un objetivo de interés común. En dicha colaboración, si bien el gobierno no cuenta con todos los recursos para imponer un determinado modelo de desarrollo, normalmente asume la responsabilidad de liderar dicho proceso.” (p. 14).

Desde hace varias décadas este concepto ha ido imponiéndose como un modelo de gestión de política pública, instalándose como un enfoque promovido por los principales organismos internacionales como la OCDE, el PNUD, el Banco Mundial, FMI, Naciones Unidas y Unión Europea. Esta promoción está basada en la constatación de la complejización de las sociedades y la inercia y poca respuesta que entregan los modelos tradicionales de gestión de gobierno. Como establece Kooiman (2003) la gobernanza emerge como una oferta en crecimiento, la cual debe tener como sustento el desarrollo social en relación con las fluctuantes interdependencias sociales.

Según Kooiman (2003), una “gobernanza social moderna” significa comprender al menos tres factores: dinamismo, diversidad y complejidad (p. 59). El dinamismo se relaciona con el cambio en los sistemas y entre los sistemas sociopolíticos, sus tensiones, problemas y oportunidades. En tanto la diversidad, hace referencia a cómo están constituidos los sistemas y qué tanto se diferencian sus componentes. Finalmente, la complejidad habla de la multiplicidad de relaciones, la fuerza e intensidad de las mismas, y con respecto a su entorno.

Formas rígidas y jerárquicas de gestión y elaboración de política pública tenderán a chocar con la latente complejidad social. Al contrario, una comprensión acabada del medio, su entorno, los actores, sus impulsos e intereses, y el mapa de sus interacciones, lleva hacia una gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, en palabras de Kooiman, “fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado” (2003, p. 61).

5.3.2. Modelos de gobernanza

El concepto de gobernanza constituye un reemplazo del “modelo de gobierno burocrático-jerárquico por un modelo cooperativo más descentralizado que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil” (Conejero, 1996, p. 20). Como

muestra la Tabla N°5, el modelo de gestión pública de gobernanza rompe con las formas tradicionales de administración y dirección pública, configurando una nueva visión de la manera en que se gestionan las organizaciones públicas.

Tabla N°5: Modelos históricos de gestión pública

Pre burocrático	Burocrático	Gerencial	Gobernanza
Patrimonialista	Sistema de botín	Plusvalía	Interés público
Estamental	Clases sociales	Consumidores	Ciudadanos
Ciudad-Estado	Estado-Nación	Mercado Local-Global	Estado-bienestar
Cerrado	Corporativo	Contractual	Concertación
Despótico-Tributario	Autoritario represivo	Democracia representativa	Participación integral
Súbditos	Gobernados	Clientes	Públicos
Subsistencia	Producción	Productividad	Sustentabilidad
Monarquía	Presidencialista	Empresarial	Parlamentario
Conquistador	Colonizador	Globalizador	Cooperación
Teológico-Militar	Elite Política	Servicios e información	Bien común
Antigüedad	Época Moderna	Actual	Emergente

Fuente: Rosique (2009)

La construcción de una gobernanza efectiva requiere de una transformación de los procesos de gestión pública hacia modelos de mayor participación, cooperación y articulación de intereses. El tránsito hacia este estadio es uno de los mayores desafíos del Estado, y en particular de los gobiernos locales. Requiere de amplias capacidades de adaptación de las estructuras organizacionales y la función pública hacia contextos y contingencias cada vez más complejas.

Lo anterior, se traduce en la presencia de una multiplicidad de formas y modos de hacer gobierno, cada uno con sus especificidades y características. Según Hill y Hupe (2002) la gobernanza se puede manifestar en tres modalidades. Primero, el rol del gobierno se articula como centro administrativo y gerencial, participando en todos los procesos de gestión y decisión, con la misión de producir los bienes y servicios que por mandatos le son encomendados, ejerciendo la autoridad en los procesos decisionales. En un segundo nivel, plantean un modelo de gobernanza por transacción, en donde los gobiernos instauran marcos que permiten la participación regulada y supervisada de diversos actores. El tercer modelo, la gobernanza por persuasión, se caracteriza por fomentar espacios de cocreación, es decir, construcción de sinergias entre el Estado y la sociedad civil para conseguir objetivos conjuntamente planteados y consensuados.

Tabla N°6: Modelos de Administración Pública

Dimensiones	Modelos		
	Burocrático	Gerencial	Relacional
Política	- Estado centralizado - Prestación directa de servicios - Democracia representativa (de oferta)	- Estado mínimo protector - Privatización de servicios - Democracia de mercado (de demanda)	- Estado descentralizado - Comunitarización de servicios - Democracia participativa (reflexiva)
Gestión	Directa	Diferida (externalización de servicios)	Compartida (co-gestión)
Calidad	Como prebenda	Como producto	Como proceso
Participación	- Informar - Monólogo	Consultar – Parloteo	Cooperar – Dialogar
Instrumentos de participación	- Entrevistas individuales - Normas y reglamentos - Consejos consultivos	- Grupos de discusión - Encuestas de satisfacción - Consejos ciudadanos - Teledemocracia - Planes estratégicos	- Asamblea - I A P - Presupuestos participativos - Talleres proyectivos - Planes integrales de desarrollo comunitario
Cultura	La burocracia es un instrumento neutral	La empresa privada es el modelo a imitar	Multiculturalidad, interculturalidad. Nueva cultura de lo público

Fuente: Julio Alguacil, 2004: 12.

Por otro lado, Alguacil (2004) señala tres modelos de administración pública, que se presenta en la Tabla N°6: burocrático, gerencial y relacional. Avanzar hacia un modelo de gestión relacional implica un cambio de paradigma de la administración y la política, así como una transformación de la estructura organizativa y burocrática del Estado. Una gobernanza basada en elementos relacionales y de proximidad se sustenta en la incorporación de la comunidad en todos sus aspectos y dimensiones, siendo el mayor desafío de la gestión pública el construir procesos deliberativos, de creación y fuerte cooperación entre las instituciones públicas y la sociedad civil, aceptando intrínsecamente con ello la diversidad de intereses e ideologías en juego.

6. PRINCIPALES HALLAZGOS. ANÁLISIS Y DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE INVERSIÓN Y LA CONFIGURACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA INVERSIÓN LOCAL

Como señala Rodríguez y Navarro (2016), parafraseando a Andrews y Goldsmith (2011), “la gobernanza local implica procesos de interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales que tratan de influir en las decisiones y políticas locales” (p. 128). Observar la emergencia de estas dinámicas e interrelaciones, y sus características permitirá comprender de mejor manera no solo qué criterios y particularidades se presentan en las formas de decidir la inversión local, sino también entrega luces acerca de cómo se modela la gobernanza local. Para responder a estos propósitos, en primer término, se presentan los hallazgos vinculados con cómo se gestionan y qué características presentan los recursos financieros con que cuentan los municipios para invertir en sus territorios

Posteriormente, se revisará la forma en cómo se presentan algunos elementos centrales y estructurantes de la gestión municipal y la gobernanza local, como lo son las características generales de la burocracia, la capacidad de coordinación y cooperación entre actores, tanto interinstitucionales como externos, y el nivel de cercanía y proximidad de la gestión local.

La gobernanza democrática local se encuentra caracterizada por la capacidad de ampliar los espacios y mecanismos de participación ciudadana vinculantes, la mayor horizontalidad en el proceso de toma de decisiones y avanzar hacia procesos deliberativos, dialogantes y de cogestión. En este sentido, se analizan los alcances de la participación ciudadana en la toma de decisiones de inversión municipal.

Luego, se identifican y caracterizan a los actores que intervienen el proceso de toma de decisiones de inversión, sus intereses, capacidad de influencia y como se articulan en torno al proceso de toma de decisiones de inversión municipal. En seguida, se dará cuenta de las dinámicas y complejidades emergentes de sus interrelaciones y que moldean el proceso de toma de decisiones de inversión.

Finalmente, se avanza en configurar la gobernanza tras los procesos de inversión local presentes en la gestión municipal, proponiendo una estructura sistémica de la gobernanza municipal que permita comprender sus dimensiones, características y formas.

6.1. La gestión financiera en el proceso de inversión municipal

En un marco de pequeñas estructuras presupuestarias y amplias demandas y necesidades sociales, la decisión de gasto e inversión se transforma en un elemento estratégico. Como se revisó, los ingresos municipales se pueden dividir en propios y externos, y la forma en que se atraen y utilizan estos recursos varía según los énfasis del gobierno local.

En este contexto, se destaca que la gestión presupuestaria es una dimensión interna de la administración municipal, siendo observada y sistematizada principalmente por actores directivos públicos municipales. Tanto los concejales como los dirigentes sociales concentran sus miradas en las demandas y los resultados, más no en los procesos. Es por esto, que la configuración del marco financiero y de gestión de recursos para el gasto y la inversión emerge eminentemente desde la mirada de los directivos públicos locales, como gestores directos del gasto.

Uno de los principales hallazgos se relaciona con las diferencias en la orientación del gasto y la inversión con recursos propios versus recursos externos. En la gestión de municipios urbanos pequeños y con poca capacidad de atracción de ingresos, los recursos propios obtienen la categoría de complementarios a grandes inversiones, es decir, sirven de suplemento a la presentación de iniciativas de inversión con fondos externos. Los recursos propios se destinan al gasto de consultorías y estudios que permitan “saltar” etapas del ciclo de vida de los proyectos de inversión, demandando recursos directamente para la ejecución de los proyectos⁷. Como lo indica un Directivo Municipal del Caso 4:

“Nosotros decidimos en esa oportunidad, invertir fundamentalmente un diseño. En consultoría haciendo diseño. Que da en el fondo la posibilidad de postular a recursos mayores. Más que invertir directamente en algún tipo de inversión, que es marginal lo que puedes hacer con 100 millones de pesos. Con 100 millones de pesos te alcanza para reparar dos plazas. Nosotros hicimos un par de licitaciones que contratamos estudios, y logramos finalmente a postular a cerca de tres mil millones de pesos.”

Los directivos municipales entrevistados indican que la decisión de invertir recursos propios en estudios se relaciona con dos factores: económico y político. En municipios de bajos recursos, el gasto y la inversión posibilitan un ahorro futuro. La oportunidad del gasto y la inversión no solo se relaciona con la posibilidad de responder a una demanda directa de la comunidad o a un proyecto particular, sino también significa disminuir costos de operación y/o mantención, en general asociados al sobreuso del equipamiento municipal y la vejez de la infraestructura, lo que se ve ejemplificado cuando el Directivo Municipal del Caso de estudio N°3 señala:

“Yo creo que tiene que ver con cómo respondes a las problemáticas sociales, cómo miras la inversión en términos de ir ahorrando. Eso es un tema que también de acuerdo al gasto que tú tienes en lo fijo, por ejemplo, hay inversiones que pueden ser internas que te hacen bajar los costos. Por ejemplo, súper sencillo, se ocupan muchos buses, y a lo mejor comprar un bus que sea mejor o que sea más económico.” (Directivo municipal, Caso 3).

⁷ De acuerdo a la normativa de inversión pública, el ciclo de vida de un proyecto de inversión circula por tres estados continuos: Preinversión, Inversión y Operación. Los proyectos deben transitar por un total de siete etapas asociadas vinculadas a los estados. En Preinversión los proyectos deben avanzar desde la etapa primaria de **(i)** Perfil, pasando por las etapas de **(ii)** Prefactibilidad y **(iii)** Factibilidad. En el Estado de Inversión las etapas de que debe sortear un proyecto son **(iv)** Diseño y **(v)** Ejecución. Mientras que en Operación los proyectos recorren desde **(vi)** Puesta en Marcha, finalizando con **(vii)** Operación en Régimen. Los proyectos de inversión que buscan financiamiento pueden ser postulados a cualquier etapa de los primeros dos estados, debiendo contener los requisitos técnicos de las etapas anteriores, es decir, si se postula a Diseño, el proyecto debe contener el perfil y los estudios de prefactibilidad y factibilidad. Para más información ver “Normas, Instrucciones y Procedimientos para el proceso de inversión Pública” (2017) del Sistema Nacional de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Social.

El factor político de la gestión de gasto e inversión municipal se encuentra configurado por la convergencia de tres elementos estratégicos: la duración de los periodos de gobierno local, la burocracia asociada a la inversión y la capacidad de estimar la captación de recursos externos. Primero, la duración de los mandatos de los gobiernos locales emerge como un elemento contextual que delimita la duración de los mandatos de gobierno local, en el caso de Chile, de cuatro años. En este sentido, la presión del calendario electoral y la posibilidad de reelección, así como el carácter de *accountability* social que estas podrían representar para la gestión local, son elementos relevantes para orientar el gasto y la gestión local. Al respecto, señala un Directivo Municipal del Caso N°3:

“Con las platas propias, qué puede hacerse. Y a lo mejor, siempre es bueno, a lo mejor es más bien diseñar, ¿por qué? para que la plata de ejecución, que es la más lenta, que es la que se consigue afuera, ya estuviera, y fuera solo para ejecución y no para diseñar, porque si no tu pierdes como un año. Cuando tú postulas a FNDR de un diseño te sale al año siguiente, para que después ejecutes en uno o dos años más, y se acaba el periodo (de gobierno). Entonces el ideal es que el diseño se haga internamente con recursos propios o con profesionales propios...”

Otro factor clave se relaciona con la burocracia detrás de la gestión de grandes inversiones, en su generalidad financiada con fondos externos. La relevancia de este factor se vincula con la duración de los procesos de inversión, delimitada por una metodología burocrática, procesos secuenciales y acumulativos, que deben ser aprobados uno a uno, y donde participan e interactúan diversas instituciones públicas (Gobierno Regional, Dipres, Contraloría, Mideso, etc). Por otra parte, las capacidades técnicas y políticas requeridas para gestionar cada una de las etapas del proceso también afectan la gestión financiera de recursos externos para la inversión. Como fue planteado en el marco teórico de la investigación, la inversión con fondos externos en un inicio se enmarca en un modelo racional al establecer etapas, presupuestos y el financiamiento de proyectos. Sin embargo, a medida que los proyectos de inversión local avanzan técnicamente, la gestión política comienza a tomar mayor importancia. La gestión de proyectos de inversión requiere de municipios con amplias redes y altas capacidades “políticas”, así como conocer detalladamente la burocracia, límites y plazos alrededor de los procesos de inversión, como se observa en la siguiente declaración de un Directivo Público del Caso N°3 en relación a la gestión de proyectos con recursos externos:

“Bueno yo tuve buenos amigos CORE, en general no tuvimos problemas para... cuando tuvimos ya que llegar a la instancia del CORE. Sabes una vez logramos de que en el mismo día la comisión nos aprobara y el mismo día se diera en el pleno del CORE, eso fue como bueno. Pero yo creo que tuvimos suerte también que en la comisión de infraestructura teníamos harta gente conocida.”

En la misma línea, un Directivo Municipal del Caso de Estudio N°2 refuerza la idea en torno a la gestión de recursos para la inversión requiere de capacidades de articulación política y redes, así como conocer los procesos y burocracias asociadas a la formulación y financiamiento de proyectos.

“Ahí te diría que el 80% de proyectos externos es gestión, o sea, el 20% es lo que tú te demoras en poner de acuerdo a las partes, en sensibilizar al consejo, en sensibilizar al alcalde, que el alcalde sensibilice y coordine los trabajos internos, y luego viene todo el

proceso de los consejeros regionales, conversar con cada uno de ellos, ir a las comisiones de ellos para presentar el proyector y convencer y convencer y convencer. Yo te diría que lo que realmente uno hace en la secretaría de planificación es en un 80% gastar en llamadas de teléfono, reuniones, etc. Que es básicamente gestión.”

La capacidad de los equipos técnicos de anticipar y estimar la captación de recursos externos emerge como otro elemento de importancia para la gestión de inversión municipal. Este proceso permite planificar y organizar la estructura presupuestaria y la posibilidad de disponer de recursos, como también para preparar una batería de proyectos y la articulación de la red política ex ante para conseguir apalancar recursos de inversión, como se muestra en la siguiente cita de un Directivo Público del Caso N°4 sobre estimaciones de atracción de recursos externos:

“No, no sabíamos, pero hacíamos una estimación en lo que era razonable. Lo que pensábamos que era razonable. Pensando lo que venía en el año, la cantidad de comunas, lo que sacaban las comunas similares año a año. Que un marco al año de tres mil millones, podía ser un marco aceptable, conseguible. Más de eso era ya ir a pelearlo. Tratábamos de encuadrarlo más o menos en ese fondo.” (Directivo municipal, Caso 4)

Al configurarse estos elementos, se observa una gestión presupuestaria y decisional de inversión con recursos propios y externos delimitada por la mirada altamente pragmática y política. Un proyecto de inversión con fondos externos podría transitar más de cuatro años en la búsqueda de aprobación, pasando por todas sus etapas, desde la idea o perfil hasta su ejecución y operación. Al entrelazarse con la duración de los periodos de gobierno local, la urgencia política redundaba en la agilización de los procesos de decisión de inversión, gastando recursos propios en estudios de ingeniería y diseño que permitan acelerar la aprobación de recursos para ejecución. De esta forma, antes de finalizar el periodo de gobierno municipal se encontrarían los proyectos de inversión en ejecución, alcanzando los objetivos políticos-electorales asociados a la gestión de inversión pública.

Si bien las características y particularidades de la gestión de los recursos para la inversión local son coincidentes entre los cuatro casos de estudios, existe un factor que permite diferenciar levemente la manera en que se decide el gasto. Este elemento son los recursos propios y su disponibilidad para el gasto e inversión. Como se puede observar, en los municipios con presupuestos menores, los recursos propios se presentan como una oportunidad para intencionar y complementar las grandes inversiones con recursos externos. Sin embargo, para los municipios que cuentan con grandes presupuestos para inversión y gasto, la inversión con recursos externos se transforma en una opción o alternativa a la hora de planificar y decidir el gasto, tal como lo plantea un Directivo Municipal del Caso N°1:

“Yo diría que en la fina tenía que ver con la oportunidad y la posibilidad de ejecutar, había procesos que eran más complejos o más grandes, entonces lo que buscábamos era satisfacer eso por otra vía. La búsqueda de recursos de financiamiento central, u otros financiamientos, se transformó en una opción.”

Una de las principales limitaciones de los resultados respecto de la gestión financiera de la inversión municipal, es que no podrían ser extrapolados a municipios con características diferentes a los casos seleccionados, en especial aquellos con alta

ruralidad o de zonas extremas. Como plantea uno de los expertos entrevistados desde su rol de directivo público especialista en gestión y finanzas municipales, los resultados corresponden a municipios “más metropolitanos, consolidados, a lo mejor con un nivel de pobreza pero siempre con un rango de mediano desarrollo o más, pero no necesariamente las municipalidades chicas”, agregando que “tres de cada cuatro municipios de Chile corresponde a comunas de 50 mil habitantes o menos... teniendo una muestra que no necesariamente está siendo representativa del país”. En efecto, los municipios estudiados presentan características que difieren de otras administraciones locales, destacando que los cuatro municipios son urbanos y parte de una gran área metropolitana, perteneciendo al 25% de municipios del país con más de 50 mil habitantes según datos del INE.

Se observan diferencias entre que los objetivos y propósitos con que se gestiona y decide la inversión con recursos propios y externos, contrastes entre las capacidades y competencias subyacentes para la gestión de estos recursos, y distinciones entre las limitantes y beneficios presentes en la gestión de ambos tipos de recursos para inversión disponibles en los municipios. La Tabla N°7 presenta un resumen de las características y distinciones que presenta la gestión con recursos propios y externos, construido a partir de la información proporcionada por los directivos municipales entrevistados, las que se ordenan según cuatro dimensiones.

Tabla N°7: Gestión de recursos para la inversión municipal

Dimensiones	Recursos propios	Recursos externos
Propósito de la inversión	<ul style="list-style-type: none"> • Mantención y operación del municipio • Complementar inversión con recursos externos (Municipios con bajos recursos) • Inversiones de urgencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Planifica y ordena uso de recursos propios • Inversiones políticamente estratégicas • Opción o alternativa de financiamiento (Municipios con altos recursos)
Requerimientos de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación burocrática (Pladeco, proceso presupuestario) • Mayor capacidad de coordinación intramunicipal 	<ul style="list-style-type: none"> • Estimación de recursos a obtener • Conocimiento de fondos, burocracia, plazos y requisitos • Capacidad de gestión de redes
Limitaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Bajos recursos • Negociación con actores de veto 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta burocracia • Largo plazo • Rigidez presupuestaria
Beneficios	<ul style="list-style-type: none"> • Rápido acceso a recursos • Flexibilidad presupuestaria (reasignaciones presupuestarias) 	<ul style="list-style-type: none"> • Grandes inversiones • Discrecionalidad total

Fuente: Elaboración propia.

Es a partir de estas particularidades y rasgos presentes en la gestión de inversión y gasto municipal en donde configuran las dinámicas e interrelaciones entre los diferentes actores que se vinculan con los procesos de decisión de inversión.

6.2. Proximidad, coordinación y burocracia en el proceso de toma de decisiones de inversión municipal

Uno de los elementos emergentes del análisis de los resultados del trabajo de campo es la característica de proximidad o cercanía de la gestión municipal. Ya sea directamente desde el alcalde o a través de la estructura organizacional del municipio, la gestión de inversión y gasto está vinculada de manera directa con el entorno (organizaciones y vecinos). Como lo plantea un Directivo Municipal del Caso N°4 “(el proceso de toma de decisiones de inversión) no pasa por la DIDECO, pasa por reuniones que el alcalde agenda directamente con las organizaciones.” Asimismo, un Directivo Municipal del Caso N°3 señala como la estructura organizacional del municipio posibilita una gestión relacional y de proximidad, característica especial de los gobiernos locales.

“Que como la comuna en este caso se divide, no me puedo acordar como le llamaban. Franjas (división territorial de la comuna con un encargado municipal en el territorio). Cada franjista levantaba reuniones con la comunidad para ir estableciendo su prioridad. Y yo creo que era súper bueno porque establecía entonces que ellos mismos conversaban y que ellos mismos priorizaran.”

Sin embargo, esta cercanía o proximidad no responde precisamente al avance de la administración local hacia un modelo de *Estado Relacional* como plantea Vernis y Mendoza (2008) o hacia un *Modelo Relacional* de administración como lo indica por Julio Alguacil (2005). Al contrario, la proximidad expresada en la gestión municipal está relacionada especialmente a la inercia asistencialista de la gestión pública local, la cual instaura una dinámica de interrelación oferta-demanda entre el municipio y los vecinos de la comuna, respectivamente. Como afirma un Directivo Municipal “las prioridades las da el alcalde de acuerdo a las conversaciones que ha tenido con vecinos, con organizaciones, por lo tanto él ve las prioridades”. La gestión financiera y el gasto o inversión municipal se encuentra limitado por el nivel de demanda asistencial de la comunidad, en vinculación con los niveles de vulnerabilidad social de la comuna. En aquellos municipios estudiados con estas características, en se señala por ejemplo,

“Nosotros hemos comprado sillas de ruedas, bastones, o sea lo que tú te puedas imaginar. Nosotros damos ayuda, ya sea si conseguimos alguna ayuda económica de algún servicio, la intendencia por ejemplo, y la diferencia la financiamos nosotros. A veces financiamos hasta sesiones de quimioterapia, cosas altas, hemos financiado cerca de un millón de pesos a una persona. Exámenes por lo general, los exámenes médicos los financiamos al 100%, los exámenes tienen un alto costo, 100 mil, 150 mil pesos. Hubo otro ya cuando se nos está escapando un poquito de las manos o estamos llegando a fin de año y nos están faltando recursos vamos financiando el 50%, pero por lo general son hartas ayudas y tengo entendido que en otras municipalidades no es así.” (Directivo Municipal, Caso 4).

Otro elemento que caracteriza la gestión municipal y determina la capacidad de respuesta del gobierno local frente a las necesidades y demandas de la ciudadanía, son los altos niveles de burocracia presentes en los procesos administrativos. La estructura burocrática que enmarca la gestión de inversión local tiene efectos en dos dimensiones:

eficiencia y oportunidad. La gran cantidad de procesos y requerimientos administrativos, acompañado de la ausencia de innovación y tecnología, aumentan los costos de transacción asociados a los procesos, disminuyendo los niveles de eficiencia de la gestión municipal, generando altos sobrecostos y afectando la calidad de los bienes y servicios producidos. Como indica un Directivo Municipal del Caso N°1:

“Yo como director (...), que a mí me pagaban un sueldo grado 3, ¿cachai?, que es alto y yo de repente pasaba una hora y media firmando papeles, o sea puta no sé 200 lucas, no sé cuánto será eso, perdidas. Las boletas a honorarios tienen tres firmas y hay doscientas personas a boletas de honorarios en una (...), hay 500 en la de Maipú, no sé cómo lo hacen ellos, el hueon tendrá una firma falsa, no sé. Eso es uno, hay que modernizar, si estamos en el año 2016 o sea, hay firma electrónica, se pueden ocupar hasta biométricos si quieren que comprueben que yo firme la huea. Yo puedo hacer así (golpea la mesa) o ver todo en una planilla digital y darles después una aprobación, ahí tendría que haber un ingeniero informático para ver cuál es la mejor, pero te aseguro que la que hay ahora no es la mejor”.

Los altos niveles de burocracia asociada a la administración local ralentizan los procesos y la generación de productos, bienes y servicios demandados por la ciudadanía. Con ellos, se pierde la oportunidad de respuesta, aumentan la sensación de ineficiencia y deslegítima políticamente al gobierno municipal.

“Lo segundo, la burocracia, la poca... no sé cómo llamarle, porque también uno estando ahí, donde ocurren las cosas no es un tema de gestión tampoco, no es un tema... son muchas cosas que tú te enfrentas, son muchas dificultades, como una red que no solamente te... que es lo que le ocurre al dirigente, o sea, la comunidad le exige que él vaya y sea la voz de sus vecinos en el municipio o ante cualquier autoridad, él va a las reuniones participa dice un montón de cosas, pero... sale contento le cuenta eso a la comunidad, de cuanto se demora puede durar una semana un mes 1 año 2 años y en esos 2 años pierde la credibilidad de la gente. Es lo que les ocurre también a los políticos, entonces lo primero que tú haces es no prometer nada.” (Concejal, Caso N°3).

En conjunto, tanto la inmediatez de los problemas y demandas sociales, como las exigencias de rapidez y prontitud en la respuesta, se encuentran en contraposición con la estructura burocrática organizacional y administrativa del municipio. Los principales síntomas de aquello son la lentitud de los procesos, el sobrepapeleo para conseguir beneficios y la desconfianza y rechazo de las autoridades políticas y las instituciones públicas. Como señala un Concejal del Caso N°2 del estudio:

“...los procesos en general son muy lentos, y muchas veces para dar una solución o una respuesta inmediata... esa respuesta inmediata puede llegar en dos, tres, cuatro meses y esa respuesta ya es rápida, pero no soluciona el problema de la persona...si tu llegas con una solución a los dos meses, tres meses o al mes no soluciona la exigencia inmediata que tienen las personas.”

En efecto, las administraciones públicas locales se encuentran en un punto intermedio entre un modelo altamente burocrático y una gestión gerencial. Tal como lo plantea Longo (2008, p. 18) a pesar de la parcial modernización tecnológica de la gestión pública y el avance de modelos posburocráticos, en especial de corte gerencial, las administraciones públicas aún mantienen en lo sustantivo elementos característicos de modelos tradicionales de burocracia pública. En este sentido, si bien se “propugna la proximidad hacia el ciudadano y una implicación recíproca” en la respuesta pública de

los problemas sociales, como lo señala Longo (2008, p. 209), la falta de recursos y herramientas, por un lado, y las rígidas estructuras burocráticas-organizacionales, por otro lado, incentivan respuestas rápidas, simples administrativamente y eficaces políticamente, lo que redundará en la entrega de bienes físicos directo a los “ciudadanos-clientes”.

Otro factor que caracteriza el proceso de toma de decisiones de inversión, la gestión municipal y configura la gobernanza local es la capacidad de coordinación presente entre los actores, en especial aquellos intrainstitucionales, como el alcalde, los directivos y los concejales. La estructura organizacional de los municipios y el marco regulatorio de la gestión municipal no fomenta, y mucho menos obliga, una coordinación política e intersectorial efectiva, ni tampoco incentiva una activa colaboración y apoyo interinstitucional. Al contrario, se caracteriza por poseer altos niveles de insularidad y, lo que uno de los expertos en gestión y finanzas municipales llama “gestión por estanco”. La administración local está restringida a las capacidades y competencias de los directivos públicos y de la máxima autoridad administrativa. Como lo plantea un Directivo Municipal del Caso N°1:

“...la forma en que esta armada la organización no privilegia la colaboración como modelo de gestión y por lo tanto es un modelo de gestión militarizado, tiene divisiones, direcciones ¿Cachai? tienen unidades y secciones, muy vertical y muy de funciones, porque obviamente por artículo 6 o 7 tú tienes claro como funcionario público, tú puedes hacer lo que la ley te permite y nada más y uno es súper ahueonado porque en un mundo como el de hoy, después te puedo mandar hasta un video TED que me encanta, es pensar que una carrera de postas como es la gestión.”

La capacidad de coordinación resulta clave para alcanzar niveles suficientes de eficacia y eficiencia de las políticas públicas. A nivel municipal, la descoordinación y sus efectos representa uno de los mayores problemas y su solución supone uno de los mayores desafíos para la gestión pública local. En efecto, como plantea Etchebarría (2008) variados son los problemas de coordinación jerárquica, no jerárquica, intraorganizativa e interorganizativa, estando en la raíz de la descoordinación los bajos niveles de interdependencia organizacional presente en las administraciones públicas. Lo anterior se puede entender principalmente porque los municipios poseen un alto grado de “*interdependencia múltiple* (numerosas unidades)” (Etchebarría, 2008, p. 103) lo que exige altos niveles de cooperación y un alto grado de alineación de sus estancos con respecto a los objetivos organizacionales.

6.3. Alcances de la participación ciudadana y la dirigencia social en el proceso de toma de decisiones de inversión municipal

Adentrarnos en la gobernanza local requiere de conocer la fuerza de las interrelaciones entre la administración pública y los ciudadanos. En palabras de Delamaza y Thayer (2016, p. 140) “analizar la gobernanza involucra tanto el funcionamiento interno como la relación de la ciudadanía con las instituciones y las prácticas de participación ciudadana que surgen”. En esta línea, los resultados de la investigación presentan tres características que definen la relación entre ciudadanía local y sus organizaciones sociales con las administraciones públicas locales o municipios en el marco del proceso de toma de decisiones de inversión. Primero, la participación ciudadana es

eminentemente consultiva y opinante. Tal como lo plantea Annunziata (2013), los dispositivos de participación y su intensidad surgen a partir de dinámicas *top-down*, siendo rol de la estructura organizativa del Estado regularla, controlarla y decidir su apertura o cierre, a pesar de las presiones sociales por apertura. Un Directivo Municipal del Caso N°4 señala sobre la participación ciudadana a nivel local:

“Nos decían que podíamos regar estas plazas, colocar máquinas de ejercicios. Y uno obviamente iba tomando en cuenta ciertas cosas, iba acumulando. De hecho, creo que algunos proyectos surgieron de esas inquietudes. Ahora en general son las inquietudes que tú ya también las tenías. Pero no había una instancia permanente. No existe hasta el día de hoy una instancia permanente en inversión. Incluso en los concejos locales de participación, que yo sepa hasta ahora, existen, pero no toman decisiones de inversión relevantes.”

En los casos de estudio no se observan procesos vinculantes en las decisiones de gestión. Al contrario, la participación se articula bajo un enfoque de centralismo consultivo, en donde la institucionalidad burocrática decide quienes, cuando, como y hasta donde participa la ciudadanía en las decisiones locales. Tanto los actores políticos, como técnicos y dirigentes sociales coinciden con estas afirmaciones. La participación ciudadana entendida como un elemento constituyente de la gestión pública local, se establece de manera contingente y situacional, es decir, la participación se abre o cierra dependiendo del tema, caso, problema o coyuntura social que se desea abordar. Estas formas están en línea con modelos burocráticos y tradicionales de administración pública, tal como lo plantea Sánchez (2015, p. 52), en donde las instituciones públicas son extrañas a la comunidad, “impenetrables” con sus demandas, desincentivando la participación con prácticas autoritarias. Indicativo es lo que señala un Directivo Público del Caso N°1 en términos de lo situacional de la participación, como se observa a continuación:

“En general, te diría que la comunidad no tiene una participación activa. Ahora, cuando uno quiere... en lo que es el proceso de gestión del proyecto... convencer a la comunidad, asociarse a la comunidad, hacerse socio de la comunidad para que no nos pongan problemas posteriores, yo por lo menos, lo hacía. Yo soy partidario de que hay que evitar el problema antes que surja. Entonces, por decirte una estupidez, el tema de las fachadas azules y yo sé que la comunidad no lo quiere entonces pintémoslas rojas o rosadas o celestes, pero que se haga lo que la comunidad. Tú puedes concordar con la comunidad antes del inicio del proyecto cosas que tú sabes o supones que van a crear un problema posterior.”

En los modelos burocráticos, la verticalidad jerárquica adquiere un rol preponderante en la apertura o cierre de los canales de diálogo y en el alcance de la participación. En este punto, el rol del alcalde como máxima autoridad política y administrativa local es gravitante. Como lo señala ilustrativamente un Dirigente Social del Caso N°2 “Con el alcalde anterior no podías (dialogar). O remamos juntos o te quedas en el camino. Con el alcalde actual tú puedes dialogar y puedes tener soluciones, no el 100%.”

Otro fenómeno relevante es la participación condicionada o la cooptación de la estructura administrativa local hacia la dirigencia social y sus organizaciones. Se establece una especie de concursabilidad de la participación social, en donde el medio más relevante es la apertura de programas de financiamiento de proyectos. Para

participar, en primer lugar, se debe “declarar” el apoyo explícito hacia la administración, para luego acceder a los beneficios y financiamiento municipal de diferentes proyectos de las organizaciones sociales. Revelador es la forma en que responden los dirigentes sociales ante la pregunta sobre la participación ciudadana en las decisiones de inversión. Las primeras respuestas afirman la participación de la ciudadana en la administración municipal, pero en verdad hacen referencia a la recepción de recursos para financiar proyectos. Como señala un Dirigente Social del Caso N°1 “yo no tenía idea como se tomaban las decisiones para los proyectos barriales y cuáles eran las prioridades y todo. Pero si, fuimos ganamos todos los proyectos barriales que se podían postular en los años que se hicieron”.

Discursivamente vemos como la participación ciudadana es un ideario al que toda administración le gustaría alcanzar de manera plena, al menos como objetivo. Sin embargo, y como indica Sánchez (2015, p. 55), “en la práctica se oponen, ya que les preocupa que los ciudadanos conozcan y se involucren en los procesos y procedimientos gubernamentales porque consideran que pierden control en sus asuntos”, en donde control es sinónimo de poder.

La participación ciudadana en los procesos de decisión de inversión se caracteriza también por la falta de densidad del tejido social, es decir, una masa social organizada que desee participar y presione por una apertura en la gestión decisional. La ausencia de densidad organizativa y la fuerte asimetría de información conducen a un desincentivo de formas más horizontales y democráticas de decisiones. Según Mendoza y Vernis (2008) una gobernanza relacional y próxima parte de la idea de una ciudadana empoderada, informada y madura, lista para asumir el protagonismo y la corresponsabilidad de las decisiones. Cuando lo anterior no existe, se potencia y fortalece la distancia entre la ciudadanía y la administración local, y se fomenta lo anteriormente indicamos como participación situacional. Uno de los expertos en gestión y finanzas municipales entrevistado señala al respecto:

“La gente es muy desinteresada de lo que pasa en el municipio. Tienes dos tipos de clientes: uno, el que contribuyente el que va a pagar el permiso de circulación, el que va a pagar. Y el otro, son las señoras juanitas que están detrás de la asistencia social y van por el subsidio.”

El desinterés, la desinformación y la movilización por demandas específicas e individuales, atentan contra una gobernanza local con mayores niveles de democracia, cogestión y empoderamiento social. Esto conduce una movilización y articulación social generada a partir de problemas o demandas concretas que afectan directamente a la población movilizada, acabando cuando la demanda sea cubierta, se realicen algunas gestiones o cuando no existan posibilidades de solución. En esta línea, un Dirigente Social del Caso N°4 señala como ejemplo:

“Por decir algo, acá en esta junta de vecinos, la número 20, hubo un problema de seguridad, asaltos, portonazos. Se movilizó la gente, llegó el alcalde, se planteó la necesidad de instalar alarmas comunitarias y a los dos meses las alarmas estaban instaladas. Cuando las juntas de vecinos se movilizan de esa forma y llevan un gran número de personas concentradas pidiendo la solución, se obtiene, se escucha. Es reactivo.”

Según Alguacil (2005) en los modelos de administración local burocráticos/gerenciales, la participación e interacción entre los agentes decisores y las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, se caracteriza por ser consultiva y de conversación, o en palabras de él, “parlotéo”. Sin embargo, como indica de manera ilustrativa Orozco (2016, p. 105) “los niveles de información y consulta son relevantes para los ciudadanos, ya que estos pueden plantear sus inquietudes e informarse de sus derechos y deberes, sin embargo, la participación ciudadana debe ser un espacio de apertura para la constitución del ciudadano.” En este sentido, las fuerzas que presionen por una apertura hacia una mayor participación ciudadana y cogestión de las políticas locales deben emerger de manera endógena a la estructura municipal, es decir desde la misma administración, como un valor público en sí mismo, si es que exógenamente no se empuja hacia un modelo de gobernanza democrática.

6.4. Caracterización de los actores políticos y técnicos en el proceso de toma de decisiones de inversión municipal

La comprensión del proceso de toma de decisiones se puede enfocar desde distintos ámbitos. Uno de ellos, y que entrega bastante claridad del proceso y los modos de gestionar la inversión, es a partir de los actores que participan y se vinculan con la gestión de inversión. Como señala Rodríguez y Navarro (2016) para conocer las maneras en que se estructura la gobernanza local y el proceso de toma de decisiones, se debe observar a los actores claves, sus intereses respecto a las decisiones, cómo se organiza el poder y el nivel de influencia que estos ejercen en los procesos de decisión.

La gestión municipal y el proceso de toma de decisión de inversión se pueden analizar a partir de dos componentes. Primero, conociendo el rol del alcalde como máxima autoridad local, quien posee amplios poderes para dirigir y administrar el municipio y el gobierno local. Segundo, revisando las características, funciones y roles en el proceso de toma de decisiones de inversión de los actores “secundarios”, como el Concejo Municipal, los concejales, los directivos públicos municipales.

- **El alcalde como eje del proceso de toma de decisiones de inversión**

El actor central y el eje principal de la gestión pública local es el alcalde. Los modelos de gestión y decisión municipal están directamente relacionados con la forma en que gestiona el alcalde su poder a través de la estructura organizacional y administrativa, que es el municipio. Las características de la gestión local estarán determinadas en parte importante por la capacidad de gerencia de la máxima autoridad. Así es reconocido, directa o indirectamente por todos los actores entrevistados, tanto los concejales, como los directivos públicos y los dirigentes sociales entrevistados. En esta línea, el experto en gestión y finanzas municipales entrevistado señala claramente:

“¿Cómo puede lograr que un municipio mejore? Factor fundamental, y va a seguir siendo por muchos años más, la figura del alcalde. La gestión municipal en Chile es absolutamente alcaldesada, eso lo puedes poner con letras mayúsculas y yo me responsabilizo de esa frase. Como te digo, yo he tenido tanto tiempo chasponeando en el agua, he tenido la oportunidad de mirar cómo evolucionan o involucionan ciertas comunas cambiando únicamente el alcalde y estos tipos de confianza, en donde, venían como avión

y se fueron para abajo o al revés, venían guateando y le pusieron un gallo que puso un avión para chorro para arriba y han logrado cambiar municipalidades en poco tiempo.”

Considerando al alcalde como pilar y puntal de la gestión de inversión local y la estructura burocrática/gerencial definida anteriormente, el proceso de toma de decisiones de inversión municipal se caracteriza por la fuerte verticalidad decisional. El alcalde es quien decide en qué y cuánto gastar. Como señala uno de los Directivos Municipales del Caso N°4:

“El alcalde establecía las prioridades de las áreas. Normalmente el alcalde en razón de los que los vecinos le demandaban o en razón de cómo el veía que tenía que hacer la inversión en la comuna, él establecía prioridades. Decía, vamos a hacer un paseo peatonal en tal calle, después en tal calle arreglamos tal cosa, arreglar esta plaza. Normalmente se establecían 5 o 6 prioridades.” (Directivo Municipal, Caso 4)

El alcalde y su “modo” de gestión es el que permite establecer los alcances y ámbitos en que otros actores participan en el proceso decisional. Este elemento permite conocer la forma en que se estructura el proceso de toma de decisiones de inversión y como se interrelacionan los diferentes actores que participan en él. Esta forma de organizar y gestionar el proceso de inversión se vincula a modelos burocráticos de administración. Sin embargo, cuando la gestión decisional se abre hacia la consulta y participación de otros actores, tanto intrainstitucionales (directivos municipales) como exteriores (sociedad civil), la gestión comienza a transitar hacia un modelo gerencial. En palabras de Alguacil (2005, p. 12) se produce “una evolución que ha ido de un paternalismo burocrático a un paternalismo gerencial”. Las interrelaciones entre los actores y la cabeza decisional avanzan hacia formas gerenciales o corporativas de dirección, en donde el alcalde, en un símil de gerente general, establece prioridades, construye agendas, supervisa y guía los procesos y focaliza los recursos, y en donde la línea directiva asesora, ejecuta, supervisa, evalúa e informa. De manera clarificadora, un Directivo municipal del Caso N°1 señala

“Nosotros teníamos también varias reuniones que al final íbamos los directores cuando no estábamos muy de acuerdo en un tema y la alcaldesa tomaba la decisión. Eso es lo bueno, lo más democrático que tiene la municipalidad es que la línea de poder absoluto está muy corta, está el vecino, están los departamentos o las oficinas, las direcciones y la alcaldesa.” (Directivo Municipal, Caso 1)

De esta forma, el alcalde como autoridad o “CEO” principal de la gestión local es quien establece los lineamientos estratégicos y políticos que tendrá la gestión, convirtiendo la estructura municipal en el brazo técnico y operacionalizador de sus decisiones. Como plantea un Directivo municipal, “... el elemento político finalmente era él no más. El alcalde.” Con ello, la gestión municipal depende de qué tan altas o bajas son las capacidades técnicas que puedan tener los directivos y funcionarios municipales, y como convergen los objetivos políticos del alcalde con los recursos y posibilidades de gestión. Los directivos municipales entrevistados coinciden al respecto, como se observa en la siguiente cita de un Directivo Municipal del Caso N°3:

“Es relevante porque al final es el que tiene el poder. El que tiene todo el poder. Si no tiene una mirada muy estratégica y si no acepta el apoyo de los equipos, él puede hacer lo que quiere. Por lo tanto, yo creo que una buena mirada o una buena apertura para la asesoría

son fundamentales para un gobierno exitoso. Porque si no puedes caer en eso, en que te pidan, te golpean y resuelven solo eso, y no ven la comuna en su conjunto, no ve a largo plazo, o no calcula la inversión. A lo mejor el primer año o segundo año no lo ve, pero a la larga si lo va a ver. A los cuatro años si se va a ver.” (Directivo Municipal Caso N°3)

La instalación de un modelo burocrático/gerencial las administraciones locales, basado en la jerarquización y verticalidad de las decisiones por parte del alcalde, es coherente con las transformaciones sociales, culturales y económicas derivadas de los procesos de liberalización de los mercados, la globalización y el avance de la externalización de servicios públicos. Sin embargo, la alta centralidad burocrática y decisional, así como la insularidad y los problemas de coordinación, plantean una difícil tarea a la hora de categorizar en un modelo la gestión local. En este sentido, se sostiene en esta investigación que uno de los factores relevantes a la hora de entender tanto el rol del alcalde como las formas de gestión y administración local, es la capacidad de adaptabilidad de las jerarquías decisionales. Que tan vertical u horizontal es el proceso decisional de inversión se encuentra vinculado con la profundidad y complejidad del problema que se desea resolver. La demanda de un nuevo centro de salud comunal, por ejemplo, no se gestiona de igual forma que requerimientos asistencialistas, ya que en el primer caso se requiere de capacidades técnicas y políticas de gestión de proyectos de inversión, mientras que en el segundo el alcalde utiliza su autoridad para ordenar la adquisición prebendas para entregar a la comunidad. Por este motivo, el proceso de toma de decisiones de inversión y la gestión de gasto está mediado por factores de adaptación y situación, definiendo la forma y el rol que cumplen los concejales y directivos municipales en el proceso de decisional de inversión.

- **La segunda línea consultiva: concejo municipal, equipos directivos y vecinos**

Una segunda característica del proceso de toma de decisiones de inversión, y más ampliamente de la gestión municipal, es el rol que adquieren el resto de los actores en los procesos decisionales. Continuando con la línea analítica trazada anteriormente, la emergencia de un modelo semigerencial de gestión pública otorga ciertas características a los actores que se vinculan con los procesos de decisión. Los directivos públicos municipales, es decir, los jefes de departamentos y encargados de la administración del municipio, se transforman, en palabras de Julio Alguacil (2005), en “gerentes especialistas”, quienes tienen la labor de aconsejar y entregar sus opiniones “expertas” al tomador de decisiones, en este caso el alcalde. Como indica un Directivo Municipal del Caso N°1 (quien decide es) “La alcaldesa. Yo lo ofrecía información, le ofrecí interpretaciones más orientación, en algunos casos, no en todos. Pero ella tomaba la decisión. Otros hacían lo mismo, otros actores, también el concejo daba su opinión.”

Las altas atribuciones decisionales del alcalde constituyen el elemento central del proceso de toma de decisiones, relegando al resto de los actores técnico/políticos al ámbito consultivo. Los directivos públicos municipales intervienen en el proceso asesorando y entregando directrices generales sobre la inversión que el alcalde decidió impulsar, mientras que los concejales controlan y opinan sobre estas decisiones. Como señala un Concejale del Caso N°3 sobre el rol en el proceso de toma de decisiones de inversión:

“Criterio del alcalde con su equipo cercano, a nosotros nos llega la información ya cuando está tomada... el lugar, dónde, por qué, no había participación de los concejales, solamente la comisión invitaba a reuniones, nosotros podíamos exponer nuestro punto de vista, pero a la hora del momento de tomar una decisión, dónde invertir, cómo; lo hacía él con su equipo técnico.” (Concejal, Caso 3)

O como señala un Directivo Municipal del Caso N°2 sobre la forma en que los directivos municipales y el alcalde se relacionaban en torno a la inversión local

“Decisión técnico-política. Ahí entonces tú dices ok, hagamos esta iluminación... ¡hagámosla! Entonces, una parte al revés, una vez hecha la decisión el alcalde da el vamos, se llama al director de obra, departamento de alumbrado público y les digo que vamos a hacer esto y me dicen que es lo que hay que poner... no hay una discusión que surge en realidad de las bases técnicas de la municipalidad y a partir de eso se ingenian los proyectos, eso en la gran mayoría de las cosas. Hay otra cantidad de casos (menores) en que son las unidades las que presionan al Secplac, antes de presionar al alcalde presionan al Secplac para convencer que la calle necesita algo y te invitan a verlo y tú convences al alcalde de que eso es importante.”

El nivel de influencia y participación en el proceso de toma de decisiones de inversión local de los directivos municipales estaría condicionado por dos factores. Primero, los cargos de jefe de departamentos son cargos de “confianza” política y, en términos generales, la autoridad cuando es electa y asume nombra en ellos a su círculo de confianza. Sin embargo, el nombramiento también podría obedecer a otros factores políticos o simplemente mantener a directivos de la administración anterior. Variables interpersonales, como la confianza o cercanía del alcalde con los directivos municipales, determinan el rol y el nivel de participación de las direcciones municipales en el proceso de toma de decisiones de inversión. Segundo, el nivel de especialización y tecnificación necesarias para abordar proyectos de inversión se transforma en una ventana de participación en la toma de decisiones. Ante problemáticas de alta complejidad técnica, la autoridad requiere de la asesoraría y gestión experta.

Una situación similar ocurre con el rol de los concejales en relación con el proceso de decisión del gasto y la inversión. El Consejo Municipal se articula como una unidad informativa y opinante de la gestión, más no participa de manera vinculante en las decisiones. Los concejales como actores políticos se constituyen más como potencial dificultad o limitante para el desarrollo y avance de la gestión local. Así lo señala un Concejal del Caso N°1 de estudio:

“Era desconfianza de involucrar tanto a los concejales, de abrir el naípe, era una cosa para que estuviera bien entre ellos, en aspectos técnicos, hacerle así al concejo, decirles ya apruébenlo luego y no hueveen más, porque esto es. No sé si la palabra es desconfianza, no había un interés genuino de abrir el naípe en aspectos presupuestarios con los concejales. Y de todas las sensibilidades políticas en general, hacia los concejales. Esto como un poder político que les podía cambiar mucho el orden de prioridad, desordenarles tal vez un trabajo técnico que les había costado mucho hacer. No había un interés genuino. Yo no lo compré.”

Este escenario varía en la medida en que los concejales se articulen de forma coordinada y actúen cooperativamente. En efecto, los concejales de manera particular poseen escasa capacidad de influencia en el proceso decisional. Como señala un Concejal del Caso N°2

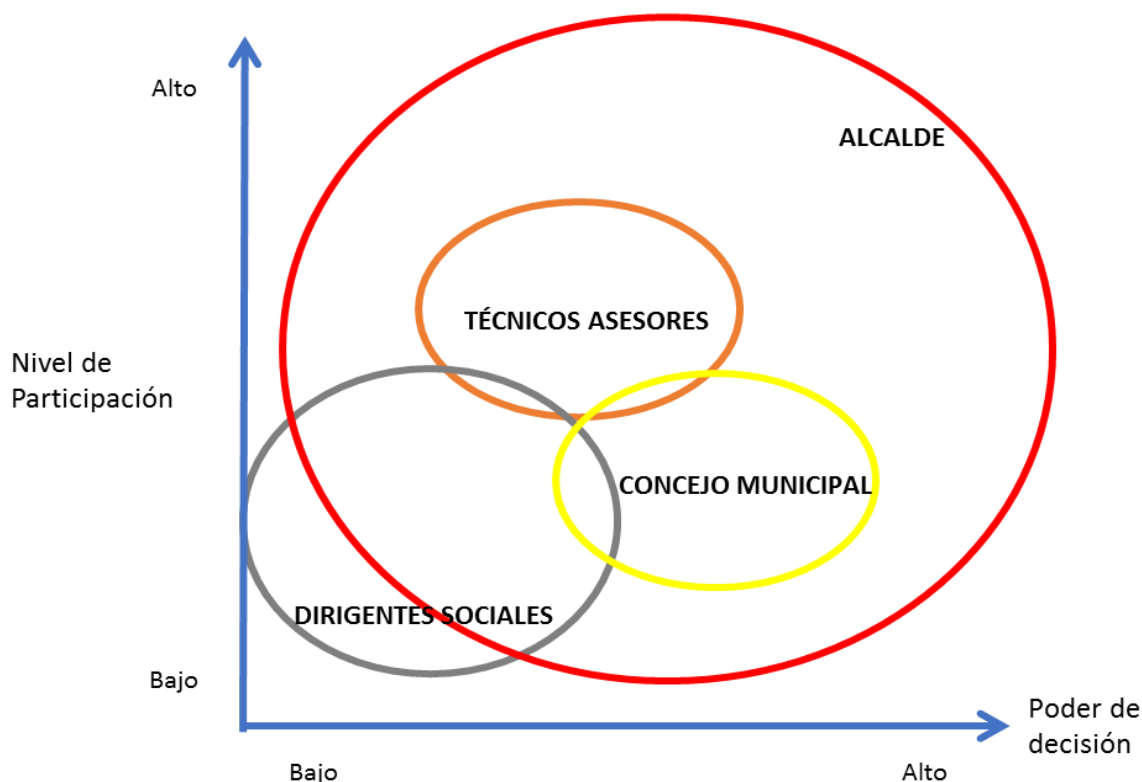
“Qué labor teníamos nosotros en el consejo pasado con respecto a determinar o definir la inversión con fondos locales...Ninguna”. Sin embargo, la efectiva coordinación entre concejales, transforma al Concejo Municipal en un actor relevante para el proceso de toma de decisiones. Cooperando y actuando coordinadamente, el Concejo Municipal se constituye como un actor bisagra en la gestión municipal. Como lo plantea un Concejal del Caso N°3:

“Mira, lo que pasa es que el consejo es un cuerpo colegiado, o sea tu puedes tener un concejal que se apegue a la ley, trate de cumplir la ley, pero si tú no tienes mayoría en el consejo es difícil revertir una decisión de este tipo. Entonces no es que todo el consejo o un concejal pueda hacer la distinción, como te digo es un cuerpo colegiado, o sea si hay dos tercios de consejo pueden lograr que una decisión al menos tome una semana más o tenga la reunión de una comisión en algún tema de salud, de educación, pero en este caso no se daba porque la mayoría de los concejales tenían reuniones antes con el alcalde, tomaban decisiones juntos de forma privada.” (Concejal, Caso 3)

6.5. Dinámicas e interrelaciones que configuran el proceso de toma de decisiones de inversión municipal

La Figura N°4 presenta de manera gráfica la forma en que se entrecruzan en el proceso de toma de decisiones de inversión los espacios de influencia y poder, definiendo el marco de interacción entre los actores políticos, técnicos y públicos.

Figura N°4: Esquema de espacios de poder e interrelaciones entre actores políticos, técnicos y sociales en torno al proceso de toma de decisiones de inversión municipal



Fuente: Elaboración propia.

El poder y control de los espacios de intervención del proceso de decisión de inversión por parte del alcalde es total y determina el nivel de interacción con actores técnicos, políticos y sociales. De estos, la dirigencia social es la de menor participación y poder de decisión posee, pudiendo quedar al margen de los espacios de decisión. A pesar de la amplitud de atribuciones jefe comunal, existe un margen de contribución e influencia en la toma de decisiones de inversión para los concejales, directivos municipales y dirigentes sociales.

Esta depende de las capacidades y modos de gestión del alcalde y la densidad de las interacciones con el resto de los actores. Los actores pueden adoptar diferentes roles durante el proceso de toma de decisiones. Estas interrelaciones se caracterizan por ser variables y adaptativas, es decir, adoptan formas flexibles y dinámicas frente a las complejidades de la gestión de inversión local. En esta línea, Etchebarría (2008, p. 103) plantea lo que llama “orientaciones contingentes”, es decir, a partir de los distintos “factores de contingencia” las estructuras organizacionales generan diversos tipos de coordinación y diseños organizacionales, descartando tipos ideales o universales de coordinación entre actores, acercándonos a un modelo de anarquía organizacional. Formas más verticales u horizontales de gestión dependen de la contingencia y la profundidad del problema, definiendo casuísticamente las necesidades de coordinación y acción.

Considerando el marco anterior, se propone una caracterización de los actores en el proceso de toma de decisiones de inversión. En este sentido, el alcalde, como mencionamos, puede dirigir y administrar la gestión municipal y participar en el proceso de toma de decisiones de inversión desde tres perspectivas. Primero, desde formas burocráticas y jerárquicas de ejercer el poder, es decir, utilizando la amplitud de atribuciones que la **autoridad** del cargo le confiere. Segundo, puede adoptar un carácter **gerencial** de dirección y gestión del proceso de toma de decisiones, caracterizado por la búsqueda de eficiencia y eficacia, dotando a su línea directiva de un rol consultivo. Tercero, el alcalde puede ejercer su poder de decisión desde una perspectiva **deliberativa** y dialogante, posibilitando una apertura de los canales de participación y la inclusión de actores municipales, políticos y sociales al proceso de decisión.

Entre los actores políticos, el Concejo Municipal y los concejales pueden acoger distintas posiciones en torno a la gestión de inversión y gasto municipal. Por un lado, el Concejo Municipal, como organismo colegiado que fiscaliza y controla el funcionamiento y la gestión municipal, se posiciona en el proceso decisorial según la capacidad de **coordinación** de sus miembros, entregándole mayor eficacia, poder y control de los procesos de inversión mientras mayor coordinación exista entre sus partes. El Concejo puede presentarse de manera **atomizada** y fragmentada, reduciendo su capacidad de acción política y control, llegando a ser **cooptado** por el poder del alcalde y lo que algunos entrevistados llamaban la “maquinaria municipal”, controlando a favor de su gestión el concejo.

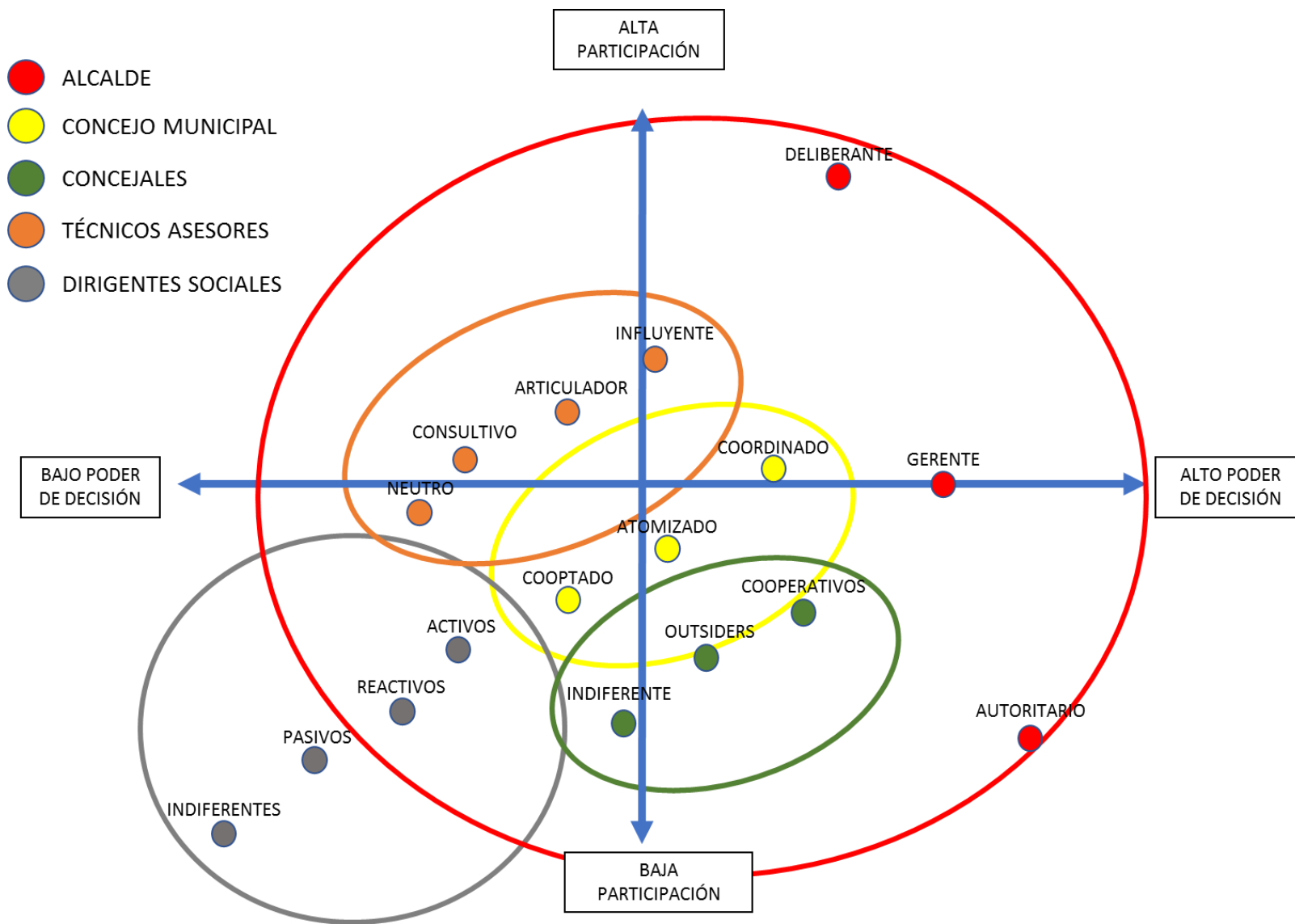
En una segunda capa, y que determina las anteriores tres formas que adopta el concejo municipal, los concejales se posicionan en el proceso de toma de decisiones de inversión local según tres características. Primero, aquellos que buscan influir en los procesos de decisiones a partir de la **cooperación** con el gobierno local y su gestión municipal,

aumentando las posibilidades de participación en las decisiones. Segundo, están los **outsiders** o fuera de la línea de apoyo a la gestión municipal del alcalde, constituyéndolos en agentes con menor poder e influencia en la toma de decisiones. Tercero, concejales que actúan de forma **indiferente** a la gestión municipal y la toma de decisiones, cumplimiento con los requerimientos mínimos que la ley establece (asistencia a sesiones), ejerciendo estrictamente el poder fiscalizador que sus atribuciones señalan.

Entre los actores llamados técnicos o directivos municipales, se presentan cuatro características que definen su participación e influencia en el proceso de toma de decisiones de inversión local. Cabe señalar que estas categorías están vinculadas con las direcciones asesoras y que entregan soporte estratégico-político a la gestión decisional de inversión. A partir de los resultados de la investigación se puede resaltar en esta categoría al Administrador Municipal, la Secretaría de Planificación (Secplac) y la Dirección de Desarrollo Comunitario. Estos actores adoptan cuatro formas frente el proceso de toma de decisiones de inversión local, definidas por la cercanía y confianza del alcalde. Primero, se observa aquellos directivos municipales **influyentes**, caracterizados por tener una alta cercanía y confianza política con la máxima autoridad, posibilitando una participación activa en la toma de decisiones de inversión y con mayores atribuciones para incidir en las disposiciones políticas y estratégicas. Segundo, los directivos públicos municipales intervienen en las decisiones de inversión a partir de su capacidad de **articulación** y coordinación con la estructura organizacional del municipio, generando un conocimiento acabado de las particularidades de la gestión del municipio, posicionándose como un asesor técnico-organizacional del proceso de toma de decisiones. Tercero, se observa quienes en su rol directivo actúan de manera **consultiva** y opinante, con escasa influencia en los decisores. Finalmente, se presenta una función **neutra** de los directivos, caracterizándose por la ausencia de criterios políticos y con una expertis técnica limitada, convirtiéndolos en actores de menor relevancia en las decisiones.

Los actores sociales, representados por los dirigentes sociales comunales, se posicionan frente al proceso de toma de decisiones de inversión a partir de cuatro categorías. Primero, los dirigentes **activos**, caracterizados por asumir una postura política e involucrarse en el funcionamiento municipal, buscando influir en los procesos de toma de decisiones. Segundo, aquellos que actúan de manera **reactiva** frente los efectos o resultados de una determinada inversión o gestión municipal. Tercero, los líderes sociales que actúan de forma **pasiva** ante el gobierno local, instalándose como un espectador de la gestión municipal y del proceso de decisiones. Por último, se presenta aquellos dirigentes sociales que acogen un rol **indiferente** frente al proceso de decisiones de inversión, quedándose fuera de las instancias de participación y de la entrega de beneficios.

Figura N°5: Posicionamiento de actores del proceso de toma de decisiones de inversión municipal según el nivel de participación y poder de decisión



Fuente: Elaboración propia.

Considerando el análisis y los resultados obtenidos en la revisión de la gestión de los recursos propios y externos para la inversión municipal, los actores que participan en el proceso de toma de decisiones de inversión local y las interrelaciones, funciones y características que adquieren estos actores frente al proceso decisional y la gestión de inversión municipal, se busca configurar las principales dimensiones que adoptan los actores a partir de sus funciones y características en el marco del proceso de toma de decisiones de inversión.

6.6. Aspectos de la participación en el proceso de toma de decisiones de inversión municipal de los actores políticos, técnico y sociales

Una segunda derivada de la caracterización de los actores en relación a la gestión de inversión, se vincula con los aspectos o dimensiones que adquieren en la interacción del proceso decisional de inversión. Como se visualiza en la Tabla N°8, a partir de las características adoptadas frente al proceso de inversión, la acción de los actores presenta aspectos particulares. Estas se encuentran determinadas por el nivel de incidencia en las decisiones de inversión local y por las dimensiones y categorías en las que se enmarca su gestión al interior del proceso de toma de decisiones de inversión municipal. Como fue mencionado, estas características no constituyen categorías rígidas y lineales, sino al contrario, los actores pueden adoptar más de una forma según el contexto, las contingencias y la posición de otros actores. En este sentido, las categorías expuestas emergen como aspectos o dimensiones flexibles e interrelacionadas, en un marco multivariable y de alta complejidad, donde surge el encuadre sistémico en donde se visualiza la estructura en torno al modelo de gobernanza local.

Como se revisó, en torno al proceso de toma de decisiones de inversión existe una cierta preminencia de algunas dimensiones, características y factores. Primero, la máxima autoridad municipal y decisor final adopta preferentemente características autoritarias o gerenciales, más no deliberantes. Esto se puede comprender considerando las altas atribuciones del alcalde, los bajos contrapesos y la falta de incentivos para abrir el proceso decisional hacia la participación de nuevos actores. Prima una gestión que transita desde la **imposición** de criterios, miradas o decisiones, o en caso de no poder, **negociando** y transando para lograr el objetivo.

Los concejales, y en suma, el Concejo Municipal, se encuentran estrechamente ligados a dos factores: el nivel de afinidad o diferencia política o partidista con el gobierno local y el resultado de la negociación que desarrollen con el alcalde. Estos dos aspectos determinan la posibilidad de generar coordinación entre los concejales, posibilitando la construcción de coaliciones que respalden o bloqueen la gestión local. Concejos altamente coordinados poseen altas capacidades de influir en el proceso de toma de decisiones. De los resultados, se observa una alta dispersión y varianza en torno a las formas en que los concejales y por adición el concejo interactúa en el proceso de decisiones. En una misma administración local puede cohabitar una coalición de concejales que adhieran a la gestión, otros que negocien su apoyo, algunos alienados por la administración municipal, así como aquellos indiferentes que participan sujetos a lo dispuesto por su cargo. Las formas y configuraciones son flexibles y cambian según contextos, incluso en un mismo municipio, adoptando diferentes aspectos, como por ejemplo, pasando de una mayoría coordinada y con alto **poder de veto** a un concejo

atomizado, donde cada miembro **negocia** con la autoridad su propio beneficio. Cuando las negociaciones no alcanzan acuerdo, los concejales pasan a adoptar un rol de **oposición** o se limitan a **cumplir** con el rol asignado según lo estipula en la ley.

Tabla N°8: Actores y aspectos de la participación en el proceso de toma de decisiones de inversión municipal

Tipo	Función	Actor	Característica adoptada en el proceso decisional	Aspectos en el proceso de toma de decisiones
Políticos	Máxima Autoridad Política	Alcalde	Autoritario	Imposición
			Gerente	Negociación
			Deliberante	Participación
	Organismo Colegiado	Concejo Municipal	Coordinado	Poder de veto
			Atomizado	Negociación
			Cooptado	Alienación
	Autoridades Fiscalizadoras	Concejales	Cooperativos	Cogestión
			Outsiders	Oposición
			Indiferentes	Cumplimiento
Técnicos	Asesores	Administrador Secplac Dideco	Influyente	Confianza
			Articulador	Coordinación
			Consultivo	Opinante
			Neutro	Burocrático
Sociales	Representar a las organizaciones comunales y presentar sus demandas	Dirigentes organizaciones sociales	Activos	Consultivos
			Reactivos	Contingencia
			Pasivos	Observante
			Indiferentes	Aislamiento

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los aspectos que adquiere la participación de los directivos locales, esta se presenta de forma variada y emerge a partir de las particularidades organizacionales del municipio. En consecuencia, no todas las Secretarías de Planificación Comunal (Secplac) se posicionan con un mismo nivel de **confianza** o **coordinación** para influir y participar en el proceso de toma de decisiones, de la misma forma que las Direcciones de Desarrollo Comunitario se establecen como **opinantes** o solo como una unidad **burocrática**. Tanto las capacidades y competencias directivas y de gestión de las direcciones como el nivel de cercanía y afinidad con el alcalde, configuran el nivel de influencia y la dimensión en que las distintas divisiones organizacionales del municipio se enfrentan al proceso de toma de decisiones de inversión.

La sociedad civil organizada, representada por los dirigentes sociales de la comuna, se constituye como un actor de baja relevancia en el proceso decisional. Teniendo en consideración lo limitado de los instrumentos y mecanismos institucionales establecidos

para la participación ciudadana en la gestión municipal, la dirigencia social emerge como un actor **consultivo** y de acción **contingente** o por urgencia. En este marco, la capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones de inversión y de gasto municipal se enmarca por lo activo de sus dirigentes, lo convocante de sus demandas y la trayectoria de sus organizaciones, existiendo la posibilidad de ser cooptados por la “maquinaria” municipal.

6.7. Configurando la gobernanza de la inversión municipal: una propuesta sistémica

A modo de resumen, se revisó las distintas esferas que constituyen el proceso de toma de decisiones de inversión, en especial los actores que participan, sus características, relaciones y dinámicas, las especificidades de la gestión local y la gerencia de recursos para la inversión. A partir de estos hallazgos se propone una estructura sistémica de la gobernanza de la inversión municipal, la cual pueda servir de marco o modelo para comprender los procesos de inversión municipal. Esta estructura está compuesta por cuatro grandes ejes: i) el marco externo; ii) el marco interno; iii) las dinámicas de oferta y demanda para la inversión local; iv) lo que llamaremos la pirámide de participación para la inversión municipal. A continuación, examinaremos los ejes que componen la gobernanza de la inversión municipal, para luego avanzar hacia una propuesta de estructura sistémica de gobernanza de la inversión municipal.

6.7.1. Componentes de la estructura sistémica de la gobernanza de la inversión municipal

Como se mencionó, cuatro son los ejes que componen el esqueleto de la gobernanza de la inversión municipal. El primero de los pilares es el marco externo y sus cuatro elementos. Se plantea como **marco externo de la gobernanza municipal** a aquellos factores exógenos que tienen un efecto en el desarrollo del proceso de inversión municipal. Este marco externo está estructurado por cuatro elementos:

i. Duración de los mandatos de gobierno

Como se observó, la duración de los mandatos de gobierno municipal tiene una incidencia relevante en la celeridad de las gestiones y procesos de inversión local. El ritmo de la inversión aumenta a medida que se acerca el fin de los periodos de gobierno y, por consiguiente, la próxima contienda electoral para determinar las autoridades comunales. En aquellos casos en que la el alcalde busque la reelección, este factor tensiona aún más las administraciones municipales. La duración de los mandatos direcciona también las gestiones para la inversión de recursos externos, en tanto estos poseen plazos y etapas que deben ser sorteadas y gestionadas con tal de concurrir con la inversión durante el periodo de gobierno local. Como se declaró, lo anterior tiene un efecto a su vez en la gestión de recursos propios para acelerar el apalancamiento de recursos externos con la “prontitud política” suficiente.

ii. Nivel de transparencia y acceso a la información

Uno de los elementos de mayor requerimiento en el proceso de inversión se relaciona, con el nivel de acceso a la información sobre la variedad de ofertas de recursos a los

cuales los municipios pueden postular y atraer para invertir en sus territorios y la demanda por transparencia e información de la gestión para comunicar y empoderar tanto a la comunidad y organizaciones sociales como a los directivos municipales y concejales. A mayor información disponible, mayores son las posibilidades de participación tanto del municipio en el “mercado de recursos” como de los actores en el proceso de inversión.

iii. Capital social y cultural de la población comunal

Al analizar las características de la participación ciudadana y del rol de los dirigentes sociales en el proceso de toma de decisiones de inversión, uno de los aspectos que resalta es la densidad del tejido social local y el capital social de la población comunal. A pesar que la colaboración es consultiva y opinante, la presión por una mayor apertura de los canales de participación difiere entre los casos según el nivel de capital social, político y cultural de la población comunal. En aquellos casos donde existe una red social más densa y una población con capital social más alto, la demanda por acceso y apertura de la gestión municipal aumenta, y viceversa. En este sentido, el grado de empoderamiento cívico y espesor social, presionan de manera distinta la gestión municipal de inversión.

iv. Crecimiento económico local y nacional

Cuando se habla de crecimiento económico nacional y local, se refiere al aumento sostenido de ingresos en las arcas nacionales y en las cuentas locales. Más ingresos significan mayores posibilidades de inversión, fortalecidas capacidades de respuesta a las demandas ciudadanas, conduciendo a administraciones mejor evaluadas y con mayor legitimidad. A nivel nacional, el aumento de recursos implica un mayor gasto público y una mayor disposición de recursos para invertir en infraestructura o en programas sociales. Asimismo, un mayor crecimiento económico local implica un aumento de los ingresos propios municipales, recursos que se caracterizan por su libre disposición para la inversión y el gasto social. En este sentido, el crecimiento por factores externos puede direccionar las gestiones locales liberando o restringiendo recursos y requiriendo mayor eficiencia y eficacia en la gestión de gasto a las administraciones locales.

El segundo eje estructurante de la gobernanza de la inversión municipal es el marco interno. Se referirá al **marco interno de la gobernanza de la inversión municipal** para dar cuenta de aquellos factores endógenos que inciden en el desarrollo del proceso de inversión municipal. El marco interno está compuesto por cuatro factores:

i. Capacidad y competencias de gestión de los actores

Uno de los factores analizados de mayor relevancia para el desarrollo eficiente y eficaz del proceso de inversión se relaciona con las capacidades y competencias de gestión de los actores, en especial del alcalde. Como se revisó, el alto nivel de personalismo decisional o “alcaldeísmo” de las gestiones locales definen las formas o modos en que las administraciones locales articulan recursos y gestionan la inversión. En este sentido, alcaldes con altas capacidades de gestión y liderazgo organizacional poseen mayores competencias para enfrentar los complejos desafíos de las administraciones locales. Al

contrario, liderazgo con menor capacidad de gestión y dirección tenderán a resguardarse en el alto poder decisional de la autoridad del cargo, pudiendo generar altos niveles de descoordinación e ineficiencias en la gestión. Las competencias y capacidades de gestión afectan las formas en que se adoptan las decisiones y se gestiona la inversión y el gasto municipal.

ii. Burocracia municipal

Otro de los elementos significantes en torno al proceso de inversión local es el grado de burocratización de la gestión municipal. Como se mencionó anteriormente, las gestiones locales rondan desde un modelo burocrático tradicional hasta formas más gerenciales de administración. En este sentido, si bien ninguna alcanza niveles de apertura e integración de los modelos relacionales, de proximidad o de gobernanza democrática, las gestiones locales pueden ser más o menos eficientes en la provisión de bienes y servicios e inversión en la medida en que se alejan del extremo burocrático tradicional. En la medida en que transiten hacia modelos menos burocráticos, más eficientes y orientados a resultados, existen mayores posibilidades de avanzar hacia modelos más participativos y de cocreación de valor público.

iii. Tipo de relaciones sociales, políticas y de proximidad

La forma de vinculación entre los actores, en especial las interrelaciones entre los actores políticos y técnicos con la ciudadanía y dirigencia social, tiene efectos en el desarrollo de las administraciones y las gestiones de inversión municipal. Una alta proximidad ciudadano-municipio no asegura mayores grados de gobernanza. La cercanía puede transitar desde vínculos asistencialistas-clientelares hasta relaciones de corresponsabilidad en la elaboración y gestión de políticas e inversión pública.

iv. Nivel de recursos propios y externos para la inversión

Atraer y aumentar los ingresos por parte de las administraciones locales es uno de los elementos de mayor relevancia para el proceso de inversión municipal. Mayores recursos posibilitan la ejecución de proyectos de inversión y programas de gasto social. En este sentido, tanto las capacidades de apalancar recursos externos como de aumentar los recursos propios suponen uno de los aspectos relevantes para construir las agendas de inversión y gasto del gobierno municipal, pudiendo satisfacer necesidades de la comunidad, aumentando la legitimidad de las administraciones municipales. Al contrario, municipios con baja capacidad de atracción de recursos externos y propios pierden la posibilidad de gestionar y disponer de bienes y servicios públicos, limitando su acción a la administración y operación regular del municipio.

El tercer eje de la gobernanza de la inversión municipal se relaciona con la capacidad de las administraciones locales de gestionar el “mercado” de la inversión. Las dinámicas de inversión local se encuentran organizadas a partir de lo que llamamos “**el mercado de inversión local**”, estructurado a partir de dos ejes: la oferta de proyectos para inversión emanadas desde el municipio y la demanda comunitaria y/o vecinal por inversión y gasto público para solucionar alguna necesidad o problema local. En este sentido, las habilidades de gestión de los municipios está vinculada con la capacidad de mantener un “equilibrio de mercado” o bien controlar que no se desborde la demanda de

inversión y gasto público. En comunas con bajos recursos, altos niveles de vulnerabilidad social, bajo desarrollo de la infraestructura urbana y altas necesidades y/o requerimientos desde la ciudadanía local hacia el municipio, las capacidades de contención de la demanda se transforma en una labor compleja. Tanto las habilidades políticas del alcalde y los directivos municipales como el grado de presión de la ciudadanía configuran “el punto de equilibrio de mercado de inversiones locales”.

Finalmente, el cuarto eje articulador del modelo de gobernanza de la inversión local es la forma en que se estructura la participación de los actores políticos, técnicos y sociales en el proceso gasto municipal. Este elemento fue observado y analizado en extenso en los apartados anteriores. Se destaca como rasgo transversal la implantación de un modelo jerárquico, delimitado por la forma en que gestiona las decisiones el alcalde, posibilitando la apertura o cierre de canales de participación para la gestión de inversión. Con ello, se estructura una “**pirámide de participación en la gestión de inversión**”, en la cual se erige desde la cima el alcalde como máxima autoridad decisional hasta la base en la cual se encuentra a la ciudadanía local y la dirigencia social.

6.7.2.Propuesta de estructura sistémica de la gobernanza de la inversión municipal

A partir de estos cuatro ejes fundacionales, se presenta la Figura N°6 que simboliza la estructura sistémica de la gobernanza de la inversión municipal.

Figura N°6: Estructura sistémica de la gobernanza de la inversión municipal



Fuente: Elaboración propia.

La estructura anteriormente presentada, se establece como modelo general de la gobernanza de la inversión municipal. Cabe mencionar, que en conciencia de la complicada tarea de modelar un fenómeno de tal complejidad y profundidad, la construcción de modelos, o como diría Max Weber de “tipos ideales”⁸, permiten una comprensión práctica y significativa de fenómenos sociopolíticos de alta complicación, teniendo, en palabras de Bauman (2007), “un valor instrumental” para observar y analizar la realidad.

En este sentido, el modelo de gobernanza presentado entiende los procesos de gestión pública en general y el proceso de inversión y decisiones en específico, como fenómenos multidireccionales, de alta variabilidad y donde confluyen una multiplicidad de intereses y actores. Como señala ilustrativamente Aguilar (2014, p. 19) en torno a la gobernanza:

“...no es un proceso de dirección simple, sino implica varias actividades intelectuales, políticas y administrativas que son básicas para elaborar y decidir su contenido (sus objetivos, acciones, recursos, agentes). Tampoco es un proceso uniforme, homogéneo, aplicable a todos los problemas y situaciones de gobierno, puesto que los asuntos públicos son diferentes en su composición, causas y efectos sociales. Por consiguiente, la dimensión institucional y técnica de la gobernanza asume específicos formatos institucionales y técnicos según la naturaleza de los asuntos y las condiciones sociales que debe atender y regir.”

En esta línea, el modelo de gobernanza de la inversión municipal propuesto se caracteriza por dos aspectos ya mencionados anteriormente: la adaptabilidad y lo situacional. La dirección de la inversión local está determinada por la capacidad de adaptación de las estructuras organizacionales y administrativas, ubicadas al centro del modelo, con su entorno y sus actores e intereses. En este sentido, emerge un modelo de *gobernanza situacional* que se transforma y amolda tanto a las fuerzas exógenas como a los cambios de objetivos o direcciones. Este aspecto de la gobernanza, y de las estructuras organizacionales en específico, no son novedad. Sánchez (2014) ya presentaba la *gobernanza fragmentada* la cual está determinada por la profundidad y características de los problemas públicos.

Lo adaptativo y situacional de la gobernanza de la inversión municipal se relaciona con las limitadas capacidades organizacionales, administrativas y de recursos (humano y financiero) de los municipios. Como señala Aguilar (2014, p. 53) el desarrollo exitoso de la gestión gubernamental “depende de las prácticas administrativas y políticas que pongan en práctica los gobernantes”, así como del tipo de interrelaciones que planteen con el resto de actores y sectores de la sociedad/comunidad. Mientras esta brecha se mantenga, las posibilidades de avanzar hacia una gobernanza democrática y participativa son cada vez más lejanas.

⁸ Para más información véase Donato, 2007.

7. CONCLUSIONES

Las administraciones públicas locales requieren avanzar hacia mayores y mejores niveles de participación, eficiencia, eficacia, transparencia. Cuanto avancen en estos objetivos, define la capacidad que los municipios para responder y hacerse cargo de los problemas y demandas territoriales (Montencinos, 2012; Santos, 2015). En este sentido, emerge la necesidad de avanzar hacia un modelo local de gobernanza democrática que “modifique la estructura organizativa” lo cual significa un “cambio de la rigidez, la jerarquía y la centralización” por una mayor “flexibilidad, descentralización y participación” (Santos, 2015, p. 140).

La revisión efectuada del proceso de toma de decisiones de inversión municipal fortalece esta necesidad. Los hallazgos alcanzados ponen en evidencia las limitadas capacidades de gestión y dirección de las administraciones locales. Visibilizan las complejas dinámicas e interrelaciones socioterritoriales entre los actores locales, encontrando en las asimetrías y diferencias de poder uno de los aspectos debilitantes de las democracias locales.

Antes de avanzar en la presentación de las conclusiones, se constata que la estrategia metodológica y los descubrimientos de este estudio permitió describir y caracterizar el proceso de toma de decisiones de inversión municipal, sus dimensiones, ámbitos y dinámicas, así como identificar las particularidades de los actores que participan en el proceso, configurando una propuesta de gobernanza de gestión de inversión local.

A modo de recapitulación, se presenta las principales conclusiones de esta investigación. Primero, se observa la alta relevancia de la disposición y atracción de recursos propios y externos para la inversión local, en especial para determinar el foco de las gestiones de inversión, en donde los recursos propios están al servicio de los grandes proyectos de inversión con financiamiento externo. En segundo lugar, se observaron tres elementos gravitantes para la gestión de inversión local y el proceso de toma de decisiones: el nivel de burocracia, el grado de coordinación y el nivel de proximidad. La articulación de estos factores determinan las posibilidades de gestión de inversión local, configurando las capacidades de las administraciones locales para superar formas burocráticas y jerárquicas de gestión y transitando hacia una coordinación efectiva, con un alto grado de proximidad hacia la comunidad.

En tercer lugar, la participación ciudadana y el rol de los dirigentes sociales en el proceso de inversión municipal se caracterizan por ser reactiva, contingente, consultiva y opinante. Además, los espacios están controlados y dirigidos por las administraciones locales, en especial por la disposición hacia apertura que presente el Alcalde. En cuarto lugar, se visualiza una exacerbada “alcaldeización” de la gestión municipal y en particular del proceso de inversión local, caracterizada por los amplios poderes de la autoridad municipal, quedando a merced de las capacidades y formas de dirigir y administrar el gobierno local, pudiendo transitar desde una total verticalidad burocrática hacia una horizontalidad gerencial. En quinto lugar, tanto los directivos

públicos como los concejales y su órgano colegiado poseen un rol consultivo e informativo, teniendo pocas posibilidades de influir y decidir en los procesos de inversión municipal. En esta línea, los concejales en particular, y el Concejo Municipal en general, se presentan como actores de baja trascendencia en el proceso de toma de decisiones de inversión, siendo relegados a la fiscalización de los procesos administrativos asociados a la inversión local (licitaciones por sobre 500UTM).

En sexto lugar, una de las características esenciales del proceso de inversión municipal es la alta flexibilidad en el rol de los actores políticos, técnicos y sociales, dependiendo tanto del contexto comunal, las competencias y capacidades de gestión, las demandas ciudadanas y el empoderamiento social. En este sentido, los actores nombrados adquieren distintos tipos de dimensiones y categorías en el proceso de toma de decisiones de inversión y gasto municipal, las cuales están determinadas a partir del nivel de apertura o cierre de la gestión política del alcalde.

Finalmente, a partir de los elementos anteriormente expuestos se procede a configurar y proponer un tipo sistémico de la gobernanza de la inversión municipal. Se presenta un modelo de gobernanza situacional, caracterizado por la adaptabilidad de su estructura para enfrentar los problemas y demandas sociales y llevar adelante la gestión y administración municipal y la provisión de bienes y servicios.

Sin embargo, se constata dos limitaciones de la investigación. En primer lugar, la muestra de municipios estudiados condiciona la capacidad de extrapolar los resultados hacia el total de gobiernos locales. Los cuatro casos seleccionados no representan la alta heterogeneidad de municipios del país. Las comunas estudiadas se caracterizan por ser urbanas y parte de áreas metropolitanas, es decir, simbolizan alrededor de un cuarto del total de municipios del país. En segundo lugar, las elecciones municipales 2016 limitaron las posibilidades de acceso a otros casos de estudio al estudiar la gestión y procesos de inversión del periodo de gobierno 2012-2016.

A pesar de lo anterior, estas restricciones emergen como líneas de acción para futuras indagaciones y estudios, considerando como marco analítico el enfoque utilizado para la exploración y descripción del proceso de inversión municipal y la gobernanza local. En la misma línea, se presenta como posibles áreas de expansión de investigación el estudio más acabado del rol del alcalde en la gestión municipal y el desarrollo de una revisión detallada de la estructura organizacional y administrativa municipal, reconfigurando sus procesos para la provisión de bienes y servicios. De esta forma, se obtendría información específica y profunda que permita avanzar hacia el desarrollo y modernización de las administraciones municipales, aumentando las capacidades para gestionar políticas que mejoren los niveles de bienestar ciudadano y democracia local.

8. PROYECCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

A partir de los resultados emanados de la investigación y sus conclusiones, se presenta algunos lineamientos estratégicos que potencien el desarrollo de políticas públicas que mejoren y fortalezcan una gobernanza local participativa, inclusiva, innovadora y eficiente. Se destaca que estas políticas deben estar enmarcadas en un proceso de descentralización efectiva que contemple, entre otros elementos, el fortalecimiento de los municipios. Este proceso de robustecimiento de las administraciones locales debiese promover políticas y planes que generen una administración eficiente de los gobiernos locales. De esta forma, se proponen las siguientes medidas para abordar un proceso de fortalecimiento de la gestión municipal:

A) Reformar y modernizar la institucionalidad municipal, su estructura organizacional y el marco financiero.

- Reformar la Subdere, nombrándose Subsecretaría de Desarrollo Regional y Municipal, dotando de mayores recursos y capacidad organizacional que permitan generar y promover en los municipios reales capacidades y competencias para la gestión pública, destacando labores de acompañamiento y asesoramiento municipal, la construcción de estrategias que orienten un desarrollo económico local sustentable y sostenible, la promoción de investigaciones y estudios municipales aplicados que aumenten el conocimiento de los fenómenos locales, la creación de un observatorio de participación ciudadana local, una nueva institucionalidad de capacitación y fortalecimiento de la gestión local (nueva Academia Municipal), así como una unidad de modernización municipal que fomente la digitalización de procesos, la tecnologización de bienes y servicios, y la innovación en la gestión.
- Reformular el Fondo Común Municipal, mejorando el aporte estatal y la distribución, aumentando los recursos para los municipios de menores ingresos del país, con especial énfasis en comunas con altos porcentajes de población vulnerables, territorios aislados, con alta tasa de ruralidad y de mayor rezago económico.
- Crear un Fondo Nacional de Desarrollo Municipal, a partir de tres ejes estratégicos: Infraestructura Urbana, Medio Ambiente y Desarrollo Económico, siendo independiente al FNDR, y para el cual los municipios deberán postular bajo la normativa asociada al Sistema Nacional de Inversiones.
- Promover una reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, permitiendo modernizar la gestión municipal, potenciando, entre otras iniciativas, la creación de una Comisión de Inversión Municipal, integrada por directivos municipales, representantes del Concejo Municipal y del COSOC, la cual asesorará al alcalde, promoviendo una mirada estratégica sobre inversión local; el establecimiento de un Sistema de Alta Dirección Pública Municipal que

fortalezca la carrera funcionaria municipal y atraiga profesionales de altas competencias; la modificación del sistema de compras públicas para los municipios, incorporando mayores niveles de transparencia y disminuyendo los costos de transacción y la burocracia administrativa, permitiendo aumentar los niveles de eficiencia en la gestión de inversión.

- Aumentar la autonomía y los recursos para las unidades de fiscalización y control municipal, en vinculación directa con la Contraloría General de la Republica, así como mejorar las capacidades descentralizadas de la CGR, posibilitando un monitoreo y control efectivo de la probidad y transparencia del uso de los recursos públicos municipales, así como la promoción de la responsabilidad fiscal como valor público fundamental.

B) Potenciar una activa y vinculante participación ciudadana en la gestión y políticas públicas locales.

- Promover una Ley de Presupuestos Participativos Municipales, que establezca normas, controles y procesos para instaurar presupuestos participativos en todos los municipios del país, así como la disposición de recursos según la población comunal, potenciando una participación vinculante en la gestión pública municipal.
- Fortalecer los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), incluyéndolos activamente en el proceso de elaboración de los presupuestos municipales, avanzando desde un espacio consultivo hacia uno vinculante y representativo.
- Establecer un mecanismo de iniciativas comunitarias de políticas públicas, en donde se posibilite la cogestión comunidad-municipio, generando instancias en la cual a partir de la demanda de un porcentaje importante de la ciudadanía local, se generen políticas públicas desde los municipios, pero co-ejecutadas con la comunidad, estableciendo una vinculación efectiva entre la sociedad civil y la autoridad local.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (2006). *La gobernanza y la gestión pública*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. (2007) “El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. *XII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre – 2 de noviembre 2007.
- Aguilar Villanueva, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México DF: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar Villanueva, L. (2014). “Las dimisiones y los niveles de gobernanza”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Vol.1* (1), 11-36.
- Álvarez-Gayou, J. L. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa Fundamentos y metodologías*. México DF: Paidós Educador/169.
- Alguacil, J. (2005). “Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local”. *Polis*, 12, 1-17.
- Annunziata, R. (2013). “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en argentina”. *Revista PostData*, 18 (2), Octubre, 247-280.
- Asociación Chilena de Municipalidades. (2015). *Manual: Conociendo el Estado*. Santiago.
- Arnstein, S. (1969). “A leeder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224.
- Barcelay, M. & Cortázar, J.C . (2004) “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”. *Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Bauman, Z. (2007). *Vida de consumo*. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires.
- Centro de Políticas Públicas UC. (2015). *Encuesta Nacional Bicentenario PUC-Gfk Adimark 2015*. Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Centro de Políticas Públicas UC. (2015). *Estudio Confianza Municipal: Percepciones desde la escala local*. Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Centro de Políticas Públicas UC. (2016). *Encuesta nacional de percepciones ciudadanas sobre municipios 2016*. Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Chile. Ministerio de Hacienda. Ley 18.886 de Compras Públicas de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. *Diario Oficial*, 30 de julio del 2003.

- Chile. Ministerio de Hacienda. Decreto N°250, Reglamento de la Ley 18.886 de Compras Públicas. *Diario Oficial*, 24 de septiembre del 2004.
- Chile. Ministerio del Interior. Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. *Diario Oficial*, 26 de julio del 2006.
- Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972). “El bote de basura como modelo de elección organizacional”. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), pp. 1-25. Publicado en *Gestión y Políticas Públicas*, 20 (2), II Semestre, 2011, 247-290.
- Conejero, E. (2005). “Globalización, gobernanza local y democracia participativa”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 52/53, 13-31.
- Contreras, E., Barros, A., Gonzalez, N. & Fuenzalida, J. (2011). “Gestión del conocimiento y transparencia: desafíos para la inversión pública a nivel local”. *Serie Gestión*, Documentos de trabajo N°127, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Cunill, N. (1995). “La rearticulación de las relaciones Estado – Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. *CLAD Reforma y Democracia 4*. Caracas, Venezuela.
- Crozier, M. & Thoenig, J.C. (1976) “La regulación de los sistemas de organización complejos”. En *Lecturas de teoría de la organización. Vol. 1, La evolución histórica del pensamiento organizativo, los principales paradigmas teóricos*. Ramió, Carles y Ballart, Xavier. Ministerio para las Administraciones Públicas: Madrid, 1993, 455-484.
- Delamaza, G. & Thayer, L. (2016). “Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. Un análisis comparado de escalas territoriales en la macrorregión sur de Chile”. *Revista de Estudios Urbanos Regionales (EURE)*, 42 (127), Septiembre 2016, 137-158.
- Donato, X. (2007). “El carácter de los tipos ideales weberianos y su relación con las ciencias naturales”. *Diánoia*, 52 (59), México Noviembre 2007.
- Elgueta, R. & Espinoza, V. (2015). “Tres perspectivas sobre el desarrollo regional endógeno”. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 28: 9-28.
- Espinoza, V. & Rabi-Blondel, V. (2015). “La gobernanza del Desarrollo Regional: Analizando la toma de decisiones para la inversión pública regional en Chile”. *Ponencia Reforma del Estado, gobernabilidad y democracia*.
- Etchabarría, K. (2008). “Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública”. En *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Longo, Francisco e Ysa, Tamyko (eds). Escola d'Administració Pública de Catalunya: Barcelona, 81-109.
- Hernández-Bonivento, J.A. (2011). “La gobernanza local y el fortalecimiento institucional”. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 2011-08, 1-14.

- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2005). *Metodología de la investigación*. 5ta edición, México DF: McGrawHill.
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. SAGE publications: London.
- Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHIEM). (2012). *Inversión pública: el lugar de los municipios*. Universidad Autónoma de Chile, Santiago, julio.
- Instituto de Ciencias Sociales (ICSO). (2015). *Encuesta Nacional UDP 2015*. Universidad Diego Portales, Santiago.
- Kooiman, Jan. (2003). “Gobernar en gobernanza”. En *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad de Cataluña, 2005.
- Ledesma, J., Dorta, J.A. & Pérez, J. (2010). “Contraste de los modelos de asignación presupuestaria en el presupuesto social municipal”. *Gestión y Política Pública*, XIX (2), II Semestre de 2010, 351-394.
- Longo, F. (2008). “Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea”. En *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Longo, Francisco e Ysa, Tamyko (eds). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 15-35
- Mayntz, R. (1998). “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”. En *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad de Cataluña, 2005.
- Mendoza, X. & Vernis, A. (2008). “El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas”. En *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Longo, Francisco e Ysa, Tamyko (eds). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 37-62.
- Merlo, I. (2012) “Los modelos de organización pública local y a calidad de sus políticas: gobiernos locales con amplia autonomía y capacidades limitadas vs. gobiernos locales con limitada autonomía y capacidades amplias. El caso de Argentina”. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia, 30 de octubre – 2 de noviembre 2012.
- Natera, A. (2004). “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”. *Documentos de trabajo Política y Gestión*, N°2, 2004, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Universidad Carlos III de Madrid.
- Navarro, C. (2002) “Gobernanza en el ámbito local”. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre 2002.
- Organización de Estados Americanos, (2008). “La descentralización y los desafíos para la gobernabilidad democrática”, *Documentos Oficiales*, octubre.

- Orozco, M. I. (2016). “Santiago, Providencia y Las Condes: ¿Participación de fachada?”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales RIEM*, 14, año VII, 2016, 85-114.
- Pacheco, F., Sánchez, R. & Villena, M. (2013). “Eficiencia de los gobiernos locales y sus determinantes. Un análisis de fronteras escolásticas en datos de panel para municipalidades chilenas”. *Documento de la Dirección de Presupuestos*, Ministerio de Hacienda, marzo.
- Pardo, G. & Abellán, M. (2016) “La integración necesaria entre los enfoques de gestión pública y los procesos participativos democráticos. El caso de #ontinyentparticipa”. *Revista Enfoques*, XIV (24), 2016, 67-90.
- Parrado, S; Bovaird, T. & Löffler, E. (2003). “Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la gobernanza europea”. *Reforma y Democracia*, Revista CLAD, 33, octubre 2005: Caracas.
- Pinilla, J. P., Godoy, F., Iragüen, M. & Rauld, J. (2011). “Conocimiento Experto y Toma de Decisiones en Políticas Públicas: El caso de MIDEPLAN en Chile”. *Ponencia La Política de la toma de decisiones, 3º Encuentro Sociedad Chilena de Políticas Públicas* (2012).
- Prats, J. (2001). “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10 , 103-148.
- Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). *IV Encuesta Nacional Auditoría a la democracia 2016*. PNUD, Septiembre.
- Rodríguez, M. J. & Navarro, C. (2016). “Gobernanza local comparada: el análisis de los patrones de influencia en los sistemas políticos locales.” *Revista Española de Investigaciones Sociológicas REIS*, 153, enero-marzo 2016, 127-140.
- Rosales, M. (2004). “El buen gobierno local. Cómo funciona y qué hacer para mejorarlo”. *SACDEL*, Santiago.
- Rosas, F., Calderón, J. & Campos, H. (2012). “Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial”. *Quivera*, 14 (2), julio-diciembre, 113-136.
- Rosique Cañas, J. A. (2009): “Gestión Metropolitana: la importancia de las instituciones para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización” en Roberto Eibenschutz Hartman y Ligia González García de Alba (Coordinadores), *El Legislativo ante la gestión metropolitana*, México: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Porrúa.
- Sánchez, J. J. (2015). “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”. *Espacios Públicos*, 18 (43), mayo-agosto, 2015, 51-73.
- Santos, J. (2014). “Transformaciones y rezagos de la gobernanza local en México”. *Revista de El Colegio de San Luis*, IV (7), enero-junio, 132-152.

Sistema Nacional de Inversiones. (2016). *Serie Inversión Pública Descentralizada 2001-2015*. Ministerio de Desarrollo Social, Santiago.

Subsecretaría de Desarrollo Regional. (2008). *Manual de Gestión Municipal*. Santiago.

Taylor, S.J. & Bodgan, R. (1986). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Ed. Paidós.

Unión Europea. “Un enfoque de la UE hacia la gobernanza local democrática, la descentralización y el desarrollo territorial”. *Documento de trabajo*.

Varela, E. (2015) “Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global”. *Revista de Estudios Urbanos Regionales (EURE)*, vol. 41, N°123, pág. 213-237.

ANEXO - A

- Tabla: Actores y características del proceso de toma de decisiones de inversión municipal.

Tipo	Función	Actor	Característica adoptada en el proceso decisional
Políticos	Máxima Autoridad Política	Alcalde	<ul style="list-style-type: none"> • Autoritario • Gerente • Deliberante
	Organismo Colegiado	Concejo Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinado • Atomizado • Cooptado
	Autoridades Fiscalizadoras	Concejales	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperativos • Outsiders • Indiferentes
Técnicos	Asesores	Administrador Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Influyente • Articulador • Opinante
		Secretaría de Planificación (Secpla)	
		Dirección Jurídica	
	Operativos	Dirección de Desarrollo Comunitario (Dideco)	<ul style="list-style-type: none"> • Estratégico • Técnico • Neutro
		Dirección de Finanzas	
		Dirección de Obras Municipales (DOM)	
Sociales	Representantes organizaciones comunales y sus demandas	Dirigentes organizaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Activos • Reactivos • Pasivos • Indiferentes

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO - B

- Datos sociodemográficos, socioeconómicos y de inversión de las comunas de la Región Metropolitana.

Comuna	Población 2012	Población Rural 2012*	% Población Rural 2012	% Pobreza Ingreso 2015	% Pobreza Multidimensional 2015	Inversión Municipal 2015 (M\$)	% de la inversión municipal en la RM
Alhué	5454	1311	24,0%	8,8%	S/I	\$ 44.273,47	0,03%
Buín	78880	9114	11,6%	12,3%	S/I	\$ 482.718,72	0,33%
Calera de Tango	23152	7277	31,4%	3,1%	S/I	\$ 435.421,01	0,30%
Cerrillos	82574	0	0,0%	12,0%	S/I	\$ 1.074.357,41	0,73%
Cerro Navia	157412	0	0,0%	12,0%	35,56	\$ 346.981,47	0,24%
Colina	110491	20344	18,4%	13,3%	32,09	\$ 1.116.655,69	0,76%
Conchalí	140561	0	0,0%	9,8%	21,62	\$ 1.016.941,26	0,70%
Curacaví	28575	14327	50,1%	5,9%	S/I	\$ 979.060,65	0,67%
El Bosque	191541	0	0,0%	14,1%	27,04	\$ 4.096.360,98	2,80%
El Monte	33618	6081	18,1%	5,1%	S/I	\$ 439.841,90	0,30%
Estación Central	142546	0	0,0%	5,8%	14,49	\$ 1.218.790,47	0,83%
Huechuraba	91209	0	0,0%	5,2%	S/I	\$ 3.521.022,99	2,41%
Independencia	79209	0	0,0%	11,3%	S/I	\$ 2.280.724,33	1,56%
Isla de Maipo	33144	9429	28,4%	8,6%	S/I	\$ 235.564,88	0,16%
La Cisterna	91649	0	0,0%	2,8%	S/I	\$ 1.113.391,40	0,76%
La Florida	386540	0	0,0%	3,0%	17,01	\$ 3.347.144,66	2,29%
La Granja	142002	0	0,0%	6,9%	24,55	\$ 2.728.430,95	1,87%
La Pintana	209174	0	0,0%	13,8%	42,40	\$ 3.398.692,66	2,32%
La Reina	101237	0	0,0%	1,7%	S/I	\$ 740.433,47	0,51%
Lampa	73502	23479	31,9%	8,8%	S/I	\$ 353.276,36	0,24%
Las Condes	277859	0	0,0%	0,8%	4,83	\$ 25.113.606,48	17,17%
Lo Barnechea	97206	0	0,0%	3,1%	S/I	\$ 9.906.126,62	6,77%
Lo Espejo	119430	0	0,0%	9,3%	S/I	\$ 631.034,56	0,43%
Lo Prado	111887	0	0,0%	4,6%	S/I	\$ 519.905,63	0,36%

Macul	122404	0	0,0%	5,3%	17,55	\$ 239.690,11	0,16%
Maipú	534801	0	0,0%	3,7%	12,50	\$ 8.893.776,11	6,08%
María Pinto	12365	10667	86,3%	5,8%	S/I	\$ 208.163,77	0,14%
Melipilla	112193	54474	48,6%	14,1%	20,77	\$ 1.227.083,87	0,84%
Nuñoa	207915	0	0,0%	2,6%	10,72	\$ 11.314.332,93	7,74%
Padre Hurtado	51863	8425	16,2%	12,4%	S/I	\$ 825.118,21	0,56%
Paine	63114	23457	37,2%	7,6%	S/I	\$ 940.150,17	0,64%
Pedro Aguirre Cerda	121602	0	0,0%	11,2%	30,98	\$ 2.105.264,34	1,44%
Peñaflor	84668	5122	6,0%	6,2%	S/I	\$ 644.417,91	0,44%
Peñalolén	238951	0	0,0%	5,2%	20,73	\$ 2.944.840,37	2,01%
Pirque	20808	2764	13,3%	2,4%	S/I	\$ 296.898,06	0,20%
Providencia	142462	0	0,0%	0,9%	4,62	\$ 8.260.164,64	5,65%
Pudahuel	225888	0	0,0%	7,7%	20,52	\$ 4.495.261,52	3,07%
Puente Alto	586267	0	0,0%	8,4%	27,11	\$ 9.990.855,46	6,83%
Quilicura	188223	0	0,0%	5,1%	18,54	\$ 4.821.235,50	3,30%
Quinta Normal	112982	0	0,0%	7,1%	13,46	\$ 580.466,51	0,40%
Recoleta	165003	0	0,0%	13,2%	26,20	\$ 1.344.627,37	0,92%
Renca	148528	0	0,0%	7,7%	26,25	\$ 1.003.521,11	0,69%
San Bernardo	287439	3309	1,2%	9,7%	21,99	\$ 2.366.892,56	1,62%
San Joaquín	103439	0	0,0%	6,8%	S/I	\$ 627.413,66	0,43%
San José de Maipo	14749	6003	40,7%	3,4%	S/I	\$ 670.572,76	0,46%
San Miguel	102987	0	0,0%	3,7%	11,63	\$ 864.606,69	0,59%
San Pedro	9185	8049	87,6%	13,5%	S/I	\$ 145.663,71	0,10%
San Ramón	99318	0	0,0%	8,9%	S/I	\$ 2.163.173,73	1,48%
Santiago	318253	0	0,0%	5,6%	11,64	\$ 6.596.878,96	4,51%
Talagante	68674	18357	26,7%	10,6%	29,90	\$ 1.531.397,95	1,05%
Tiltil	17058	7725	45,3%	4,7%	S/I	\$ 344.923,83	0,24%
Vitacura	87500	0	0,0%	0,0%	S/I	\$ 5.645.211,85	3,86%

* Número total de población rural comunal, corresponde a la población cuyo asentamiento pertenece a zonas no declaradas urbanas. Población estimada al 30 de junio del 2012, según diversos tramos de edad, proveniente de las proyecciones de población elaboradas con los datos demográficos observados hasta el año 2002.

Fuente: Proyección población 2002-2020, INE; CASEN 2015; Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001-2015, Sistema Nacional de Inversiones, 2016.