



**ROL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE CALIDAD
DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO.**

Alumna: Carolina Alejandra Muñoz Mendoza.

Profesor guía: Egon Elier Montecinos Montecinos.

Tesis para optar al grado de Magíster en Gerencia Pública.

Santiago, 2010

Dedico este esfuerzo a Roberto, compañero de vida, activo y silencioso colaborador de éste y otros proyectos, como es el solcito mapuche que ilumina nuestro camino.

También ofrezco este trabajo como reconocimiento a todas y todos los funcionarios municipales con quienes me he encontrado como profesional de terreno, consultora o como docente, especialmente a mis amig@s que día a día construyen desde esa compleja y anónima labor: Susana Bravo, Municipalidad de Sagrada Familia; Andrea Barraza, Municipalidad de Antofagasta; Walezka Castillo, Municipalidad de Quillota; Orieta Gentile y Nancy Villar, Municipalidad de Huechuraba; Cecilia Lizana, Municipalidad de La Granja; Loreto Muñoz, Municipalidad de Curicó; Claudia Parra, Municipalidad de Til-Til; Anita Valenzuela, Municipalidad de Paredones, Claudia Vega, Municipalidad de Colina y Pablo Zambrano, Municipalidad de San Fabián.

Santiago, Junio del 2010.

AGRADECIMIENTOS

La principal riqueza de una investigación participativa es la posibilidad de crecer gracias a la experiencia y sabiduría de quienes colaboran en dicho proceso.

Agradezco en primera instancia a los protagonistas de esta historia, a todos los funcionarios y funcionarias de la Municipalidad de San Antonio que participaron en las entrevistas, grupos de discusión y el enriquecedor taller de capacitación que realizamos, especialmente al Alcalde, don Omar Vera Castro quien, con un genuino interés por mejorar su gestión, apoyó la realización de esta investigación. También a Christian Ovalle, Director de Gestión Física, quien me abrió las puertas del municipio y con quien se coordinó todo el trabajo de campo.

Al profesor Egon Montecinos, Doctor en Ciencia Política, que guió este trabajo y a quien agradezco todo el estímulo, la confianza... y la paciencia.

También expreso mi gratitud a todos y todas las profesionales que cedieron parte de su tiempo con entrevistas de profundización, donde obtuve interesantes comentarios y reflexiones: a Milton Vidal, Director de la Escuela de Sociología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano; a Carlos Haefner, ex Jefe del Departamento de Desarrollo Municipal de SUBDERE; a Paulina Cárdenas, Secretaria Ejecutiva del Sistema de Acreditación de Servicios Municipales; a Franklin Troncoso, Jefe de la Unidad de Calidad Municipal de SUBDERE; a Igor Dedic, Jefe de Proyecto Área de Organismos Públicos de Chile Calidad, a Ariel Duran, profesional de la Unidad de Calidad Municipal de SUDDERE; a Luz María Molina, Jefa de la Unidad de Planificación Municipal Participativa de SUBDERE y a Tamara Jeri, Investigadora de SUR Profesionales.

Agradezco de igual forma las revisiones de Andrea Santelices, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Concepción.

Finalmente, al sociólogo Moisés Sandoval... por rescatarme del naufragio final.

Índice de Contenidos

	Página.
Índice de contenidos.....	5
Introducción.....	9
1 Antecedentes de la investigación.....	11
1.1 Planteamiento del problema de investigación.....	11
1.2 Justificación de la investigación.....	15
1.3 Objetivos de la investigación.....	18
1.4 Hipótesis.....	18
2. Marco de Referencia.....	19
2.1 La gobernabilidad democrática como enfoque para orientar el desempeño municipal.....	19
2.2 Modernización de la gestión pública como contexto que delimita el desempeño municipal chileno.....	23
2.2.1 Influencia de la nueva gestión pública en la modernización.....	24
2.2.2 Limitaciones políticas del proceso modernizador.....	25
2.2.3 La modernización en el mundo municipal.....	28
2.3 La participación ciudadana en la modernización de la gestión pública chilena.....	30
2.4 El enfoque de calidad en la modernización de la gestión pública chilena.....	34

2.4.1 El sistema de acreditación de calidad de servicios municipales.....	36
2.5 La indiscutible relación entre participación y calidad.....	40
2.6 Algunas consideraciones sobre el gerencialismo modernizador.....	42
2.6.1 La lógica sustancial del Estado no obedece a la instrumental del mundo privado	43
2.6.2 El “sujeto de derechos” y no “de mercado” al que se orienta la gestión pública	45
3. Marco Metodológico.....	49
3.1 Tipo de estudio.....	49
3.2 Selección del caso de estudio.....	49
3.3 Selección de la muestra.....	50
3.4 Recolección de la información.....	51
3.4.1 Fuentes de información.....	51
3.4.2 Técnicas para la recolección de información.....	51
3.5 Análisis de la información.....	53
3.5.1 Procedimiento de análisis.....	54
3.5.2 Fiabilidad del análisis.....	55
3.6 Implementación metodológica.....	55
3.7 Validación de la investigación.....	56

4. Caso de Estudio.....	58
4.1 Delimitación del caso de estudio.....	58
4.1.1 Antecedentes generales de la comuna de San Antonio.....	58
4.1.2 Representación político-administrativa de la comuna de San Antonio.....	59
4.1.3 Municipalidad de San Antonio.....	60
4.1.3.1 Estructura organizacional.....	60
4.1.3.2 Presupuesto municipal	62
4.1.3.3 Dotación funcionaria	63
5. Análisis de Resultados.....	64
5.1 Primer eje temático: Definiciones institucionales de la municipalidad de San Antonio en materias de participación ciudadana y gestión de calidad.....	64
5.1.1 El enfoque de calidad en la gestión institucional del municipio.....	65
5.1.2 La participación ciudadana en la gestión institucional del municipio.....	69
5.2 Segundo eje temático: Conceptualizaciones de funcionarios y funcionarias sobre participación ciudadana y calidad en la gestión municipal.....	73
5.2.1 Conceptualización sobre participación ciudadana en la gestión municipal...	74
5.2.2 Conceptualización sobre calidad en la gestión municipal.....	77
5.2.3 El discurso institucional sobre participación ciudadana y calidad en la gestión municipal.....	80

5.3 Tercer eje temático: Rol de la participación ciudadana en el sistema de acreditación de calidad de servicios municipales.....	83
5.3.1 La participación ciudadana en el diseño del modelo de gestión de calidad de servicios municipales.....	85
5.3.2 Opinión de los actores involucrados sobre la posición de la participación ciudadana en el modelo de gestión de calidad de servicios municipales.....	90
5.4 Cuarto eje temático: Relación entre participación ciudadana y calidad a partir de la implementación del modelo de gestión de calidad de servicios municipales.....	94
5.4.1 Manejo de información sobre el modelo de gestión de calidad de servicios municipales.....	94
5.4.2 Discusión sobre la voluntad de los municipios por participar en el sistema de acreditación de calidad de servicios municipales.....	95
5.4.3 Invisibilidad del enfoque ciudadano que inspira el modelo.....	98
5.4.4 Falta de integración de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de mejoramiento de servicios municipales.....	101
6. Conclusiones.....	105
Referencias bibliográficas.....	115

INTRODUCCION

La presente investigación da a conocer y describe el rol que cumple la participación ciudadana en la gestión de calidad de la municipalidad de San Antonio, en el contexto del Sistema de Acreditación de Calidad de Servicios Municipales (SACSM), innovadora herramienta de gestión que se implementa por iniciativa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) en alianza con Chile Calidad desde el año 2007 y de la cual hasta la fecha, participan un total de treinta y cinco municipalidades a nivel nacional.

El interés investigativo surge de la convicción de que ambos procesos, la inclusión de la participación ciudadana y la gestión de calidad como enfoques orientadores del desempeño municipal, constituyen elementos estratégicos para el funcionamiento y desarrollo de una institución municipal que junto con modernizarse, se democratiza abriendo espacios de inclusión ciudadana. De esa manera, se parte de la premisa que es un riesgo la implementación de instrumentos modernizadores de la gestión, si no se produce paralelamente a ello, un proceso que incluya e involucre a otros actores en dicha gestión.

La discusión de fondo guarda relación con la forma como los municipios del Chile actual logran configurar un desempeño que logre eficiencia y al mismo tiempo favorezca su legitimidad política como ente gubernamental, en el contexto de una modernización de la gestión estatal ampliamente influida por la mirada gerencialista que aporta la nueva gestión pública.

Bajo esas reflexiones iniciales, se decidió realizar un estudio de caso que permitiera la profundización y análisis de la experiencia de un municipio que se encontrara implementando iniciativas concretas en materias de gestión de la calidad a través de su participación en el SACSM y de participación ciudadana. En ese contexto, se constató que la Municipalidad de San Antonio, ubicada en la quinta región de Valparaíso, se encontraba impulsando medidas innovadoras en ambas direcciones. Junto con ello, la

municipalidad de San Antonio forma parte de la muestra del proyecto FONDECYT N°11080051, “El presupuesto participativo en Chile: condiciones previas, diseño institucional y rol de los partidos políticos en su desarrollo ¿complementariedad o subordinación entre instituciones participativas y representativas?, del cual este estudio forma parte ya que la investigadora fue invitada a participar a través de su tesis de magíster en Gerencia Pública, con el objetivo de generar un estudio de profundización sobre alguno de los municipios que han logrado dar continuidad a la implementación de presupuestos participativos por un periodo mayor a tres años consecutivos, criterio que denotaría, según el estudio referido, una tendencia a la institucionalización de mecanismos participativos

La metodología de esta investigación es de tipo cualitativo-participativa, con alcance descriptivo, a través de la cual se desplegó un trabajo de campo basado en el principio de la colaboratividad entre la investigadora y el municipio de San Antonio. Esto implicó que las técnicas de recolección de información se orientaran a las necesidades que los equipos municipales tenían en relación a la incorporación de los enfoques de participación y calidad en la gestión municipal. En coherencia con ello, junto con realizarse diversas entrevistas y grupos de discusión focal, se ejecutó un diálogo participativo y una capacitación a los funcionarios(as), acciones que fueron organizadas en conjunto e impartidas por la investigadora y que representaron un aporte directo y concreto a la gestión del municipio.

Por el tipo de metodología aplicada y los enfoques teórico-referenciales que sustentan la investigación, ella logra generar un marco conceptual y experiencial que otorga lineamientos y definiciones para la articulación de la participación y la calidad en el desempeño público municipal, cuestión que contribuye finalmente a la visión y construcción de una gestión pública integrada, que armoniza no sólo los requerimientos técnicos sino que también los políticos que impone la característica complejidad de la realidad social actual.

1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del problema de investigación.

No cabe duda que actualmente los Municipios, como institucionalidad pública local están expuestos a una serie de desafíos de alta complejidad que les imponen por un lado, el actual proceso modernizador de la gestión pública en Chile y por otro, las ascendentes demandas ciudadanas por mayores espacios de participación en las decisiones locales.

Desde un punto de vista político, hoy se reconoce que a los municipios también les toca hacerse cargo de la necesidad de profundización democrática que ha puesto en tela de juicio las principales instituciones que sustentaron por siglos el modelo de democracia moderna, en donde la participación podía restringirse sólo al ejercicio del tradicional mecanismo electoral, debido a que el principio de *representatividad* se configuró como único criterio de validación sociopolítica. Este cuestionamiento se refleja en la reciente emergencia de nuevos principios como la *cooperación* y su consiguiente necesidad de articulación de actores en torno a la gestión pública, lógica que permite trascender el evento electoral y que puede constituir una vía para otorgar la legitimidad política de la que carece en la actualidad el desempeño gubernamental y que finalmente, puede acercar a una redefinición de la Democracia, haciéndola transitar hacia un sistema político de tipo *participativo*, más deliberativo respecto de las decisiones de interés público y que por cierto, aún se encuentra en pleno proceso de construcción.

Por otro lado y considerando el desempeño institucional en estos nuevos escenarios en que se desenvuelve la gestión pública, se hace necesario enfrentar los evidentes déficit que ha demostrado en materia de eficiencia en el desarrollo de sus funciones, constatándose que su estructura, procedimientos y cultura organizacional, no están acordes a las exigencias de esta sociedad post-moderna, tanto en su capacidad de respuesta organizativa, como también en su capacidad para ofrecer espacios de integración política a la ciudadanía.

“Todo pareciera indicar que el antiguo paradigma organizacional... de estructuras dirigidas en forma vertical... no es sostenible frente a la actual demanda de flexibilidad para adaptarse a los cambios ambientales” (Gallegos: 2003, pp.1)

Haciéndose cargo de esas carencias, se ha desplegado en los últimos años un proceso de modernización de la gestión pública chilena que, inspirado en el enfoque de la Nueva gestión pública, ha dotado de mayores recursos a las distintas reparticiones del Estado, permitiendo con ello aumentar niveles de eficiencia y eficacia a través de la generación de instrumentos y dispositivos tendientes al logro de resultados. En ese contexto, paulatinamente también, se han instalado principios como la *calidad*, la que se ha difundido como perspectiva orientadora para la gestión de algunos servicios públicos.

“Se han llevado a cabo innumerables medidas modernizadoras al interior de los servicios públicos en áreas muy variadas. Gran parte de esas iniciativas se han traducido en mejorías concretas de la calidad de los servicios que atañen directamente a los usuarios” (Marcel, 1996, pp.7)

Junto con esos aciertos, existe claridad sobre las debilidades del proceso modernizador chileno, detectándose entre otras cosas que ha sido extremadamente tecnocrático, con escasa o nula participación ciudadana que lo sustente, que ha propiciado la eficiencia en la gestión solo a través de una lógica de incentivos presupuestarios y con un modelo de aplicación desarticulado y principalmente focalizado en servicios dependientes del ejecutivo, cuestión que ha relegado en el tiempo a un gran actor político que aun no se ha incorporado con la tenacidad que se requiere: los municipios.

“A más de diez años de iniciado el proceso de modernización municipal, los diagnósticos realizados por el gobierno y por organismos no gubernamentales, dejan de manifiesto que el desempeño municipal se ha mejorado parcialmente. No obstante, el fortalecimiento democrático (...) que implica información, control y fiscalización de la ciudadanía sobre la gestión municipal, todavía es muy incipiente y no registra mayores avances sustantivos” (Montecinos, 2007, pp.321)

A pesar de ello, y por constituir el eslabón primario de la gestión del Estado y de mayor proximidad con la ciudadanía, los municipios del Chile actual de igual forma están llamados a hacerse cargo de este panorama de cuestionamientos globales que los enmarca y asumir el doble compromiso de optimizar sus procesos de gestión para una

mejor eficiencia, al mismo tiempo que buscar las vías que den legitimidad político-ciudadana a su desempeño institucional en el contexto local y nacional.

Si se analiza el reciente contexto histórico, normativo y cultural en el que se inserta la institucionalidad municipal chilena, puede comprenderse que las condiciones para encarar los desafíos descritos son desfavorables, puesto que existen cuestiones estructurales que dificultan el despegue de su desarrollo organizacional. Entre las más complejas, está el propio proceso de municipalización que se enmarcó en una descentralización sólo geográfica-territorial impulsada por la dictadura militar, focalizado principalmente en aumentar tareas y responsabilidades sin un correlato de facultades, soporte presupuestario, transferencias, metodológicas o tecnológicas, lo que redundó en una alta desigualdad de recursos y capacidades con que cuentan los distintos municipios del país.

“Al asumir en 1992 los nuevos gobiernos locales, la visión que tuvieron del sistema municipal fue claramente negativa (...), un gran obstáculo es cómo compatibilizar la rigidez del sistema jurídico en el que se desarrollaban los municipios con el cambio y complejidad creciente. No solo se requería emprender el más difícil de ellos, el cambio cultural, sino –además– hacerlo sin contar con recursos para ello y en el marco de una normativa inflexible que verá como sospechoso cualquier intento por innovar en gestión” (Gallegos, 2003, pp. 3).

Lo anterior implica entonces, que estas precarias condiciones institucionales y de recursos organizacionales ponen a los municipios en una posición muy desmejorada para hacer frente a las expectativas de eficiencia y legitimidad que impone el proceso modernizador y las demandas ciudadanas. Por otro lado, estos hechos constituyen un riesgo para el propio sistema democrático del país por cuanto reproducen modelos de carencia y pobreza territorial que dificultan la construcción de instancias para el desarrollo endógeno, mucho más acorde a un real proceso de descentralización, el que debiera considerarse un requisito básico para la modernización del Estado.

A pesar de este complejo panorama, también es importante tener en cuenta las oportunidades que implica el desafío de construir una nueva gestión municipal, más eficiente y legitimada políticamente, que integre en su desempeño una visión articuladora-sistémica con nuevos enfoques y herramientas de gestión, resguardando que

ellos contribuyan a redefinir los patrones de relacionamiento entre los distintos actores locales. Esto implicaría en definitiva, construir una institución capaz de promover una incidencia participativa-efectiva en los procesos de gestión municipal por parte de los distintos actores locales, de tal manera que la modernización -aunque sea de manera tardía- se instale desde una ciudadanía co-responsable del desempeño municipal. En ese contexto, la participación ciudadana constituye un elemento fundamental de incorporar en la gestión institucional del municipio pues permite la posibilidad de que las nuevas herramientas de gestión, efectivamente contemplen la inclusión de la ciudadanía en sus procesos de mejora.

Una de las herramientas de mejoramiento que ha impulsado la nueva gestión pública es la incorporación de la gestión de calidad como enfoque acorde a las necesidades actuales y que inicialmente ha sido recogido por algunos municipios por iniciativa y/o recursos propios¹, pero que en el último tiempo está siendo difundido por el gobierno nacional a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Esta subsecretaría, en alianza con el Centro Nacional de Calidad y Productividad Chile Calidad², se encuentra implementando un Sistema de Acreditación de Calidad de Servicios Municipales (SACSM) desde el año 2007, iniciativa pionera que contempla un modelo de gestión para el aseguramiento de la calidad de servicios municipales, que, en caso de consolidarse, puede constituir toda una revolución para el desempeño municipal chileno.

La implementación de este sistema claramente constituye una oportunidad para que los municipios que participan de él, inicien procesos sistemáticos de mejoras de gestión desde una perspectiva que promueve principios como la excelencia y el rendimiento a través de un cambio en la cultura organizacional. Junto con ello, establece como factores claves la evidencia de resultados y la orientación hacia el cliente-usuario, reconociendo que ellos(as) no sólo significan un agente retroalimentador de la atención que se les brinda, sino que también “cumplen un rol en la priorización y definición de la actividad

¹ Dentro de ellos, destaca el caso de la Municipalidad de Providencia, que se ha incorporado a los procesos de estandarización por medio de la certificación de normas ISO.

² Para mayor información visitar: www.chilecalidad.cl

municipal (...) como forma para detectar las necesidades y expectativas de la comunidad” (SACSM, guía N° 2, 2007, pp. 14).

Dicho reconocimiento no debiera ser en vano, puesto que a partir de esa premisa se abre la posibilidad de integrar en la gestión de calidad municipal la participación ciudadana y los mecanismos a través de los que ella se expresa, facilitando como se ha dicho la inclusión de la comunidad en los procesos de gestión institucional. En este sentido y a pesar de que este sistema es una herramienta específica y acotada a la provisión de algunos servicios, su desarrollo puede “abrir puertas” para una mirada que integre estratégicamente los conceptos de participación y calidad, como enfoques transversales a la gestión municipal.

En ese contexto, la construcción de una gestión de calidad con contenido ciudadano es una posibilidad cierta, así como también lo es el riesgo de implementar esta herramienta de mejora sólo desde un punto de vista eficientista del mejoramiento técnico o tecnológico, tal cual ha ocurrido con otros dispositivos modernizadores.

Considerando lo anteriormente expuesto, el fenómeno problemático que se va configurando, dice relación con la forma en que la participación ciudadana se contempla dentro de instrumentos modernizadores como es el SACSM. En esa línea, se consideró pertinente hacer una indagación experiencial en un contexto municipal donde se estuviera aplicando esta herramienta y donde hubiera evidencias de interés político y aplicación efectiva de mecanismos de participación ciudadana. Para esos fines y luego de un procedimiento de selección muestral³, se escogió como caso de estudio el municipio de San Antonio y se definió la siguiente interrogante como guía para orientar la investigación: ¿Cumple la participación ciudadana un rol estratégico en la gestión de calidad de la Municipalidad de San Antonio?

³ Ver pp. 49-50.

1.2 Justificación de la investigación.

Esta investigación asume que junto con la necesidad de avanzar en los procesos de mejoramiento del desempeño municipal en términos de su gestión institucional, existe en el contexto nacional una necesidad social y política de avanzar en la incorporación de mecanismos o herramientas que faciliten la integración de la ciudadanía en esa gestión, otorgándole no solo eficiencia sino también legitimidad al gobierno local.

En ese contexto y considerando las críticas respecto al bajo nivel de contenido político ciudadano que han tenido algunas herramientas gerencialistas que ha impulsado la actual modernización del Estado, resulta pertinente describir el rol que hasta ahora cumple la participación ciudadana en el Sistema de Acreditación de Servicios Municipales (SACSM), por constituirse ésta, la primera herramienta concreta que se transfiere a los municipios para el mejoramiento de la provisión de sus servicios desde una perspectiva tradicionalmente asociada al sector privado como es el enfoque de calidad.

Considerando lo anterior, esta investigación constituye un primer aporte a la discusión sobre cómo este sistema y sus indicaciones para el mejoramiento de la gestión de servicios han incidido en un contexto organizacional municipal en particular y la forma en que a partir de él, se está promoviendo o no la inclusión de la ciudadanía en la gestión, elemento que se define como uno de sus principales fundamentos conceptuales.

A la luz de esta argumentación central, se puede desprender tres niveles de contribución por parte de esta investigación:

Relevancia teórica: Contribuye a la discusión sobre el desempeño gubernamental municipal desde una perspectiva de gobernabilidad democrática que reconoce el desfase del actual funcionamiento del aparato público respecto de los nuevos escenarios sociopolíticos. Junto con ello, profundiza en un análisis crítico sobre la necesidad de otorgar contenido político a las aplicaciones o herramientas que impulsa la nueva gestión pública en el marco del reciente proceso de modernización del Estado en Chile, ello desde una perspectiva que integra los requerimientos de participación y eficiencia en la gestión municipal, los que tradicionalmente se abordan de manera aislada.

En esa misma línea, contribuye a la discusión teórica sobre las particularidades ontológicas del aparato público que deben tenerse en cuenta a la hora de implementar herramientas originarias de la gestión del mundo privado a esos contextos.

Relevancia Metodológica: La investigación promueve la aplicación de metodologías cualitativas para el estudio de procesos de gestión institucional, los que tradicionalmente se abordan con herramientas cuantitativas y desde una perspectiva de la administración de dichos procesos. En este caso en cambio, a partir del análisis documental y del discurso de los(as) informantes, se profundiza sobre las implicancias sociopolíticas de estos nuevos dispositivos de gestión y el impacto que tienen en la interrelación de los actores del contexto municipal.

A su vez, la opción metodológica por realizar una investigación de tipo participativa, junto con ser consistente con la temática en estudio, constituye en sí misma un aporte para el municipio estudiado, ello porque dentro de las técnicas para la recolección de información, se potenciaron habilidades participativas a través de las transferencias realizadas y por otro lado realizaron actividades de capacitación y difusión que atendiendo las necesidades detectadas, contribuyeron a la formación de competencias de los(as) funcionarios(as) del municipio de San Antonio.

Relevancia práctica: El carácter inédito de esta línea de investigación orienta la implementación operativa de dispositivos innovadores de gestión pública que no deben desconocer la inclusión ciudadana como variable clave, particularmente en el contexto municipal. Junto con ello, se reporta información preliminar a los equipos que desde el gobierno nacional están a cargo de implementar el SACSM y en el caso particular del municipio estudiado, los resultados representan insumos de relevancia para su gestión.

Finalmente, cabe recordar que la realización de este estudio se enmarca dentro del Proyecto con Financiamiento FONDECYT N°11080051 y gracias al cual, se contó con financiamiento para desarrollar el trabajo de campo de la investigación.

1.3 Objetivos de la investigación.

Objetivo general.

Determinar si la participación ciudadana cumple un rol estratégico en la gestión de calidad de la municipalidad de San Antonio.

Objetivos específicos.

1. Establecer las definiciones institucionales de la municipalidad de San Antonio en materias de participación ciudadana y gestión de calidad.
2. Definir la conceptualización de funcionarias y funcionarios sobre la implementación de los enfoques de participación ciudadana y de calidad en la gestión municipal.
3. Determinar el rol de la participación ciudadana en el Sistema de Acreditación de Calidad de Servicios Municipales (SACSM)
4. Identificar la relación que se genera entre la implementación de la participación ciudadana y del enfoque de calidad a partir del modelo de acreditación de calidad de servicios municipales

1.4 Hipótesis.

La participación ciudadana puede cumplir un rol estratégico en la gestión de calidad de la municipalidad de San Antonio en la medida que existan espacios para la inclusión de la ciudadanía en la gestión institucional del municipio.

2. MARCO DE REFERENCIA

2.1 La Gobernabilidad democrática como enfoque para orientar el desempeño municipal.

El entendimiento clásico sobre el concepto de gobernabilidad, se sintetiza muy claramente en el significado que le atribuye la Real Academia Española (2009), donde se define como “cualidad de gobernable”. Por su parte, “gobernable” significa “que puede ser gobernado” de esa manera, puede entenderse que el concepto hace referencia a un estado que los sistemas pueden alcanzar en la medida que se sostienen o conducen a sí mismos, garantizando su estabilidad y funcionalidad interna. Es así como la relación entre gobernabilidad y estabilidad surge de manera prácticamente espontánea, constituyendo esta última una meta o fin esperado por cualquier régimen político y que representa por tanto, una condición previa para la consolidación institucional. Esa es la acepción más clásica sobre este concepto de naturaleza compleja, tanto en su origen etimológico y semántico⁴, el que ha evolucionado hasta convertirse en un constructo sociopolítico importante de analizar para comprender el desempeño público gubernamental.

Según Picardo (2008), la emergencia del concepto ocurre en el contexto de la crisis económica, social y política de los países en desarrollo de los años setenta, donde se comenzaban a escuchar voces que cuestionaban la capacidad de los gobiernos de contener las altas demandas sociales y comenzaban a anunciar el eventual descontrol de la institucionalidad político-gubernamental, tal como lo sugirió el informe “*la crisis de la Democracia*” del año 1975, preparado por los autores; S. Huntington, M. Crozzier y J. Watanuki para la comisión trilateral de países desarrollados, donde se plantean problemas relativos a la erosión del rol de la autoridad, sobrecarga del gobierno,

⁴ A este respecto, Picardo (2008) destaca refiriendo a Camou, la condición de sustantivo abstracto que tiene el concepto y la poca claridad que deja traslucir. Asimismo, la dimensión “*disposicional*” que lleva implícita, en el sentido que no es una condición estática sino más bien una propiedad o estado variable y dinámico.

incapacidad institucional a propósito de la acentuación de la competencia política, entre otros.

En el contexto latinoamericano, el concepto comienza a constituirse en un referente de análisis a partir de los años ochenta, etapa en que la mayoría de los países de la región se encontraba en procesos de retorno a la democracia, llegando a convertirse en los años noventa en una categoría ineludible de discutir y analizar en espacios políticos y académicos de relevancia. La particularidad de la aplicación del concepto a la realidad latinoamericana, radica en que a diferencia de los países desarrollados, donde se hablaba de un aparente “exceso” de democracia, en Latinoamérica la situación era de “construcción” o reconstrucción de democracias, lo que denotaba la existencia de subdemandas sociales que generaban un “plus de ingobernabilidad” (Picardo, 2008).

Para el caso de la realidad chilena por ejemplo, y de acuerdo con la especificación de cuatro corrientes de análisis histórico para comprender el concepto de Gobernabilidad que propone Oriols (2003), durante los años noventa, Chile habría aplicado esta conceptualización para designar la consolidación de las democracias en transición. Según el autor, en estos países, la Gobernabilidad se entiende como un estado deseado a partir del cual, un país que viene saliendo de una etapa dictatorial, evita la regresión autoritaria y genera una estructura sociopolítica que aprovecha y expande sus oportunidades para mejorar su desempeño económico y social. Una prueba de ello, es que el concepto gobernabilidad constituyó un eje central del proceso de reconstrucción democrática chilena, así lo expresan los fundamentos de las políticas públicas, planes y programas de gobierno de los años noventa, con una clara orientación al resguardo de la estabilidad interna.

“Chile ha sido un caso paradigmático, se ha hecho casi todo lo que se pueda hacer, pero que no fuera a tener el menor asomo de conflicto; esto es razonable para un gobierno de coalición con una compleja transición a la democracia” (Waissbluth, 2002, pp. 25).

Junto con comprender que el reciente contexto histórico post dictatorial es una variable explicativa de la prioridad dada por el aparato público chileno al enfoque de gobernabilidad clásica, es bueno constatar que éste tuvo un alto grado de diseminación,

ya que ha permeado las distintas esferas de lo público, dentro de las cuales, un eslabón clave son los gobiernos locales⁵. Esta penetración, de una u otra forma, tendió a validar una cultura que promueve el *establishment*, o resguardo de “lo ya establecido” para no alterar el orden institucional interno que el país estaba logrando. La gobernabilidad entonces, se ha asociado en Chile a la necesidad de estabilidad como requisito para ostentar la condición de gobernable y su consolidación pareciera ser un recurso protector de la institucionalidad gubernamental y de su continuidad en el tiempo.

Sin embargo, estos preceptos denotan en el enfoque de gobernabilidad una connotación autocéntrica, cuyo principal riesgo es que el gobierno (como sistema institucional) sitúa el eje en sí mismo, en su propia mantención y reproducción, a través de una dinámica que puede constituir uno de los motivos por los cuales hasta ahora ha sido muy difícil abrir la participación a otros actores en los procesos de desarrollo institucional de los entes gubernamentales nacionales y subnacionales, tal cual ocurre en los municipios, en cuyas estructuras organizacionales predomina un enfoque altamente normativo con poco espacio a la innovación y la inclusión ciudadana.

A la luz de estos hallazgos y en relación al problema central de este estudio, debe comprenderse que el enfoque de gobernabilidad, desde su conceptualización tradicional y clásica⁶, no resulta vigente para los actuales requerimientos que enfrentan los municipios, quienes, al igual que todo el aparato estatal, no solo necesitan resguardar su “estabilidad interna” sino principalmente, consolidar una “legitimidad externa” otorgada por otros actores que validen y den soporte a dicha estabilidad.

En esa línea, Camou (1997) amplía la mirada clásica sobre gobernabilidad al definir la existencia de tres componentes básicos que la constituyen: *eficacia*, *legitimidad* y *estabilidad*, otorgándole al concepto una lógica de entendimiento más relacional que la

5 Con esto no se quiere decir que efectivamente los municipios han sostenido la Gobernabilidad como un criterio o un enfoque explícito sino más bien que ella ha operado de manera implícita a propósito de la relevancia que le otorgara el contexto histórico nacional y el gobierno central.

6 Para una mayor profundización, ver Oriols (2003), donde se hace una exhaustiva revisión de las diversas interpretaciones y aplicaciones del enfoque de Gobernabilidad. Así también, revisar Aguilar (2007), donde se analiza su implicancia para la Política Pública y la Nueva Gestión Pública.

atribuida por las concepciones más clásicas⁷. Respecto de la relación entre gobernabilidad y *eficacia*, el autor sostiene que esta última hace referencia a la gestión gubernamental, entendiéndola como la capacidad de conseguir objetivos al menor costo posible pero incorporando a su vez, la idea de que esa gestión debe basarse en un proceso de toma de decisiones que contemple el consenso con otros actores.

En relación a la *legitimidad*, postula que ella hace referencia al denominado *buen gobierno*, que centra su accionar en los derechos de los individuos y que asume como objetivo primordial el bienestar general de su población. Para ese propósito, el autor también señala como necesaria la vinculación con otros actores, especialmente para efectos de canalizar demandas de la sociedad civil, con lo que se puede construir lo que él denomina “criterios de utilidad colectiva”, que son finalmente los que permiten legitimar la acción pública ante la ciudadanía.

Por su parte, la *estabilidad*, a diferencia de la concepción clásica, la entiende como una condición más y no el foco del actuar gubernamental. Esta puede lograrse en la medida que un gobierno cuenta con una institucionalidad lo suficientemente flexible para adaptarse a los cambios sociales, económicos y políticos de sus entornos cercanos y lejanos.

En consecuencia, la postura de Camou (1997) fortalece la idea de que la gobernabilidad no constituiría un estado *per se*, sino una relación articular entre dos actores: *gobierno* - en tanto institución- y *gobernados*, expresados por la sociedad que es gobernada. Para ello, propone una definición simple pero clarificadora que señala “la gobernabilidad es un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”, definición que permite articular esos principios de *eficacia*, *legitimidad* y *estabilidad* que están a la base de la gobernabilidad.

Para el caso del desempeño municipal, esta relevancia que se comienza a otorgar a los demás actores locales, es una cuestión central que no puede perderse de vista como

⁷ Cabe señalar que Linz (1990), establece con anterioridad una relación entre estos componentes, señalando que la legitimidad y la eficacia, constituyen variables fundamentales para el logro de la estabilidad política.

escenario actual para la construcción de una gestión eficiente y legitimada. Constituye por tanto un avance en materia conceptual para interpretar procesos de cambio y adaptación como es la inclusión del enfoque de calidad a través del SACSM cuyo modelo de gestión debiera ser una herramienta que enmarcada en el proceso de modernización de la gestión pública, refleje la integración de estos tres principios y que por tanto no solo contribuya al mejoramiento organizacional municipal, sino también al desempeño de su rol gubernamental desde una perspectiva de gobernabilidad democrática como la sugerida por el autor.

2.2 Modernización de la gestión pública como contexto que delimita el desempeño municipal chileno.

A principios de los años noventa, el diagnóstico en el país era claro y apuntaba a un aparato estatal altamente debilitado y con escasa capacidad de hacer frente al proceso de reconstrucción democrática que se comenzaba a impulsar. Se hacía necesario entonces, instalar un concepto de modernización del Estado que transitara desde el paradigma económico que había impuesto la dictadura militar, a uno que incorporara las dimensiones políticas, sociales e institucionales redefiniéndolo como un medio para el fortalecimiento democrático.

Tal como lo señala Ramírez (2001):

“el modelo normativo de racionalidad organizativa instalado en el viejo paradigma burocrático de funcionamiento del aparato público, dio paso a una visión más omnicomprendiva donde el cambio de un modelo de desarrollo -y del correspondiente modelo de Estado- no es un mero mejoramiento de su lógica instrumental. Al contrario, es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, de modelos mentales, valorativos y de significación” (pp.5)

En ese contexto, la gestión pública emergió como una variable particularmente sensible de abordar a la hora de evaluar el desempeño estatal y su necesidad de modernización asumía que el aparato estatal adolecía de un grave problema de adaptación a los nuevos escenarios. A partir de ello, se dio inicio al actual proceso de modernización.

2.2.1 Influencia de la nueva gestión pública en la modernización.

Una vez que se consolida un profundo cuestionamiento no solo al enfoque político, sino también a las “formas” como se desempeña la función del aparato estatal chileno, se estableció un consenso sobre su demostrada carencia de eficiencia, escenario frente al cual, la aplicación de principios y herramientas del denominado *management privado* surgió como alternativa atendible, tal cual lo señalan los principios básicos de la Nueva gestión pública.

Las principales características de esta perspectiva se expresan en dos grandes vías. Por un lado, su intento por resituar el foco tradicionalmente puesto en los procedimientos, trasladándolo hacia los resultados de la gestión y por otro lado, trasladar la tradicional orientación puesta en la posición jerárquica al interior de la organización, llevándola hacia los ciudadanos, usuarios o destinatarios de los servicios que presta.

Según Aguilar (2007), el surgimiento de la nueva gestión pública como alternativa disciplinaria que orienta estos procesos de reconversión estatal, emerge luego que la preocupación política traslada el foco de su atención desde el “sujeto gobierno” hacia el “proceso de gobierno”, precisando la existencia de dos fuentes de legitimación de un sistema político; su “naturaleza” y su “actuación”. Ello es particularmente apropiado para el caso chileno, porque siguiendo el planteamiento del autor, una vez restablecida la democracia a principios de los noventa, la naturaleza del gobierno se habría legitimado casi automáticamente, debido al reposicionamiento del ejercicio electoral, por lo tanto, una vez despejada la existencia de esa condición esencial, el cuestionamiento necesariamente debía hacerse sobre las “capacidades” de ese gobierno para desarrollar un trabajo eficiente. Frente a esa incertidumbre, el autor advierte que “la cuestión nueva consiste en que los gobernantes legítimos pueden no gobernar” por lo tanto, “el problema ya no es el gobierno en el sentido de gobernante, sino el gobierno en el sentido de la acción de gobernar”.

En consecuencia, la nueva gestión pública se caracteriza por otorgar un enfoque gerencial para conducir la gestión del Estado y “su tesis central es que la descentralización y la eficiencia son interdependientes, en sentido contrario a que la idea

de la centralización jerárquica y la reglamentación precisa son las condiciones de la eficiencia” (Aguilar, 2007; pp.14)

Por su parte, Ramírez (2001) en base al planteamiento de Koldo Echeverría, sostiene que los principales componentes de esta nueva tendencia, se pueden resumir en: fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos, descentralizar y orientar la acción hacia resultados mediante la flexibilización de estructuras y procedimientos, crear competencia y capacidad de elección, proporcionar servicios de calidad, mejorar la gestión de recursos humanos y optimizar el uso de tecnologías de la información. Con todo ello, lo relevante es reconocer que desde sus orígenes, el proyecto modernizador chileno, definió como objetivos centrales; “mejorar la eficiencia de la prestación de servicios públicos” y “fortalecer la democracia” (Montecinos, 2007, pp. 328), haciendo suyos los principios de la nueva gestión pública y consecuentemente con ello, la aplicación de herramientas de la gestión privada al desempeño estatal.

2.2.2 Limitaciones políticas del proceso modernizador.

En el nuevo escenario que incorporación de la perspectiva gerencialista de la nueva gestión pública, Chile comenzó a implementar una serie de acciones tendientes a modernizar la gestión del Estado, las que inicialmente tuvieron un carácter piloto, focalizadas en algunos servicios y que de manera gradual y secuencial fueron configurando el proyecto modernizador.

Dentro de algunas iniciativas relevantes que se llevaron a cabo se encuentra la desarrollada en el año 1993, durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) cuando se implementó el programa piloto de mejoramiento de la gestión de los servicios públicos, caracterizado por la aplicación de herramientas de planificación estratégica. Luego, en 1994 durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000) se incorporó un sistema de indicadores y metas de gestión asociadas a la discusión presupuestaria. Ese mismo año, se creó el Comité interministerial de modernización de la gestión pública y luego, en el año 1996, se avanzó hacia la generación de un sistema

de evaluación de programas gubernamentales, llegando a institucionalizarse en el año 1997, la aplicación anual de Programas de mejoramiento de la gestión (PMG).

Aun cuando este proceso modernizador da claras señales de una comprensión integrada sobre el desempeño político y el de gestión institucional del aparato público, lo que se expresa en sus objetivos dirigidos a mejorar la gestión y a fortalecer la democracia, dichas definiciones no se han materializado en total sintonía con el discurso que las inspira, teniendo como principal debilidad, una tendencia asimétrica que se expresa en dos ámbitos fundamentales: uno, referido al alcance que ha tenido el proceso modernizador en la institucionalidad pública, existiendo fuertes diferencias entre los soportes de mejoramiento a la gestión facilitados a los servicios públicos sectoriales dependientes del gobierno nacional v/s los que se han facilitado a los gobiernos regionales o municipalidades, como representantes del ámbito subnacional y junto con ello, se constata una marcada diferencia entre la aplicación de herramientas de gestión v/s la incorporación de herramientas que faciliten la participación ciudadana dentro de esa gestión pública. Estas asimetrías confluyen finalmente en un proceso modernizador que no logra consolidarse como una herramienta política que fortalezca la democracia y que no alcanza a permear la institucionalidad pública subnacional, ambas condiciones para las que se requiere transformaciones mucho más estructurales que la sola inclusión de dispositivos modernizadores.

Según Montecinos (2007) la estrategia de implementación de estas iniciativas se ha basado principalmente en la aplicación de una serie de mecanismos de gestión que no implicaron grandes modificaciones estructurales, “este enfoque rechazó la idea de una gran reforma administrativa y concibió el cambio como un proceso gradual, sin grandes modificaciones legales” (Montecinos, 2007, pp. 329).

Por su parte, Waissbluth (2002) señala que la modernización chilena se caracteriza por ser “lenta, limpia e indolora”, en el sentido que se ha implementado sin reformas estructurales y evitando al máximo cualquier tipo de conflicto que puede emerger a partir de ella,

“... no significa que en Chile no haya habido avances significativos y emblemáticos (...), en el paradigma chileno, la reforma ha sido mayoritariamente por la ruta de mejoras de gestión al interior de una institución (...) pero la sensación que queda en este caso es que ya se está tocando fondo, es decir, que lo queda por reformar será difícil de lograr si no hay una disposición política para realizar reformas sustantivas que afecten de manera transversal a la totalidad del sistema público”. (pp. 25)

Según Marcel (2002), el desarrollo del proyecto modernizador de los años noventa en Chile, tuvo como principal logro la instalación del tema de la institucionalidad estatal en la agenda pública, sin embargo y aun siendo un modelo de implementación basado en la aplicación de instrumentos de gestión pertinentes, adoleció de un bajo nivel de articulación global, lo que dio lugar a la “acumulación de una serie de iniciativas superpuestas” que desgataban a las instituciones y sus funcionarios. De esa manera y en contraposición con el logro de instalar el tema de la institucionalidad pública, el proceso modernizador tuvo una escasa institucionalización, cuestión que según el mismo autor y muy asociada a la asimetría recién planteada, se expresó en un amplio margen de voluntariedad para efectos de la inclusión en este proceso por parte de los directivos de servicios, lo que trajo consigo una desigualdad en las condiciones de gestión institucional del Estado. Ello, en el sentido que algunos servicios fueron incorporando los nuevos principios y aplicaciones, alcanzando incluso distinciones y prestigio por las mejoras en sus resultados y otros, simplemente, se fueron quedando al margen, tal como ha ocurrido con las municipalidades.

“Así, mientras algunas de ellas alcanzan grados de efectividad y calidad de la atención que igualan o superan los estándares internacionales o privados, otras tienden a rezagarse, sin que existan incentivos que las impulsen a acelerar el paso. Particularmente preocupante a este respecto es que las instituciones con mayor progreso tienden a ser aquellas con las que se relacionan las personas de mayores recursos (Impuestos Internos), mientras que entre los rezagados se encuentran servicios que atienden las necesidades de los más pobres (municipalidades, servicios de salud)” (Marcel, 2002. pp. 239)

De esta manera y a pesar de que el proceso modernizador chileno efectivamente ha generado importantes logros, sobre todo en materias relativas a la gestión de procedimientos tales como agilización de trámites o calidad en la entrega de algunos servicios, aún queda como una tarea pendiente la forma como ella incluye a la institucionalidad subnacional y como realmente contribuye al involucramiento

ciudadano en la gestión pública, condición que podría realmente favorecer la legitimidad del agente público y el fortalecimiento democrático como variable de interés político que la sustente.

2.2.3 La modernización en el mundo municipal.

En coherencia con el modelo nacional de implementación de medidas modernizadoras, la modernización de la gestión municipal ha sido canalizada a través de distintos instrumentos de acción o dispositivos que se incorporan en los municipios con el apoyo financiero y técnico de la SUBDERE, ya sea de manera directa o con la intermediación de organismos consultores.

En el marco de esta política modernizadora, la SUBDERE tiene actualmente definido como eje estratégico fundamental “avanzar hacia un marco de gestión estratégica municipal a través de la instalación de una serie de dispositivos que permiten gatillar procesos de modernización profunda” (Haefner, 2008, pp.33).

En ese mismo texto, se sostiene que las líneas de acción que se establecen para ello son: el mejoramiento de la calidad y oportunidad de los servicios municipales, la generación de mecanismos de potenciamiento de la capacitación a funcionarios municipales (principalmente en áreas estratégicas como la financiera, de planificación y ordenamiento del territorio), la generación de competencias laborales y la incorporación de nuevas tecnologías a la gestión municipal.

Sin embargo y a pesar de que el actor municipal ha sido objeto de la aplicación de una serie de instrumentos de acción que ciertamente apoyan su gestión, el tema que plantea Marcel (2002) sobre el efecto rezago que se ha generado respecto a algunos organismos públicos, es totalmente vigente aun para los municipios y se acentúa toda vez que esas medidas se han aplicado de manera focalizada y a través de una vía programática que no tiene a la base una modificación sustancial de la institucionalidad municipal a nivel país.

Según Waisstbluth (2002), existe claridad sobre la falta de un carácter sustancial de la política pública modernizadora en Chile, cuestión que explica aludiendo a la distinción

conceptual que Rodrigo Egaña establece entre “reforma sustancial e institucional” y que implicaría según su visión “un proceso en virtud del cual se transforma el contenido de la acción pública, alterando sus fines, objetivos y alcances”.

Si lo anterior se suma a la desigualdad estructural que padecen los municipios en cuanto a condiciones institucionales, el panorama es bastante desalentador puesto que las eventuales acciones modernizadoras han quedado como una variable totalmente dependiente de la disponibilidad de recursos económicos y de la voluntad política de sus autoridades locales, impidiendo que a nivel nacional exista una integración global del mundo municipal al proceso modernizador y que a nivel intra-municipal no haya una internalización de estas lógicas que propone la nueva gestión pública sustentada como se ha visto, en un discurso que releva los principios de eficiencia y democracia. En esa línea, los hallazgos de Montecinos (2007), son claros cuando señala en el contexto de la modernización municipal que “la gestión municipal chilena ha encontrado más logros en aspectos operativos y de reducción de costos de transacción que en aspectos de fortalecimiento de la democracia”.

El escaso peso que se ha dado a la aplicación de mecanismos participativos para alimentar la gestión municipal y la excesiva focalización de este proceso modernizador (tanto en los municipios que participan de las acciones modernizadoras y dentro de ellos, en las áreas que se involucran), ha omitido la posibilidad de aplicar un criterio más universalista que permita nivelar condiciones para que cada municipio otorgue mínimas garantías de eficiencia y participación, las que debieran ser acordes al “estadio evolutivo” en que se encuentren institucional y organizacionalmente.

A pesar de estas constataciones, el municipio sigue siendo un espacio privilegiado para incorporar modificaciones, tanto en su enfoque político como en la propia gestión que implementa. Ello se ve en cierta medida posibilitado por el carácter autónomo que le confiere su naturaleza jurídica, pero antes que eso, se ve presionado por las demandas de actores locales que exigen una adecuación a nuevas formas de concebir políticamente y conducir organizacionalmente la institucionalidad pública.

2.3 La participación ciudadana en la modernización de la gestión pública chilena.

Analizar la posición que la participación ciudadana ha ocupado en el proceso de modernización de la gestión pública a nivel nacional, permite estimar los referentes o alternativas que tiene la gestión municipal para incorporar, reposicionar o redireccionar la participación ciudadana en sus propios procesos de gestión.

Muy acorde con el enfoque de gobernabilidad clásica que subyace a la actual modernización de la gestión pública chilena, en el sentido que solo incorpora herramientas que no alteren la estabilidad y funcionalidad interna del aparato estatal, el involucramiento ciudadano en este proceso ha sido deficiente y a pesar de que la participación se ha definido como un elemento vital de potenciar y promover⁸, ella se ha canalizado sólo a un nivel de implementación programático a partir de políticas públicas sectorialistas, con alta tendencia a la parcialización y la segmentación. Es decir, se ha entendido la transversalización de la participación ciudadana como la necesidad de que ésta tenga presencia en distintos programas de gobierno, como es el caso de aquellos de promoción de salud o de pavimentación participativa del sector vivienda, pero ese rasgo o componente participativo, no se ha expresado de igual forma en la propia política pública de modernización del Estado.

De esa forma y hasta la fecha, las indagaciones sobre el nivel de inclusión de la participación ciudadana en la gestión pública, se focalizan en determinar cómo ella se materializa y qué posición alcanza dentro de diversas políticas o programas y a partir de esos hallazgos, emerge con fuerza la idea de que ella no logra superar un rango de fuente de inspiración política, operacionalizada sólo a nivel instrumental.

En esa línea, Serrano (1998) hace una completa revisión de la presencia de la participación ciudadana en programas gubernamentales de los distintos ministerios. En dicho informe, se confirma que efectivamente los programas tienen un importante

⁸ Así lo señala el plan estratégico de modernización de la gestión pública, preparado por el Comité de modernización el año 1997, donde se estipula la aspiración por “conferir un carácter participativo a la modernización”, lo que suponía la apertura y fomento de instancias de coordinación e interlocución entre el aparato público, sus funcionarios, sociedad civil, el sector privado, actores del mundo político y académico.

enfoque participativo pero que en la mayoría de los casos, ello se traduce en la incorporación de los “beneficiarios” en la etapa de implementación de iniciativas. Interesante resulta detenerse en las posiciones de distintos funcionarios de servicios públicos y gobiernos locales, quienes tienen un consenso en relación a que “solo hay acuerdos de tipo operativo, los que se refieren a instrumentalizar la participación desde el punto de vista de su aporte a la eficiencia de la gestión y ejecución de la política social”. (Serrano, 1998. pp. 34)

Como puede apreciarse, desde la génesis de este proceso modernizador, la participación ciudadana ha sido vista como una variable en la ejecución de programas y no como un enfoque de gestión institucional, cuestión particularmente limitante para los municipios que son justamente quienes operan la mayoría de estos programas y que se traducen en un refuerzo de la perspectiva de gobernabilidad estabilizadora que los inspira y en un impedimento para la apertura de espacios “dentro” de la estructura institucional para el involucramiento de actores sociales en otros estadios de ejercicio ciudadano, como pudieran ser la toma de decisiones o el control social del desempeño de la institucionalidad pública local⁹.

Intentando hacerse cargo de ese vacío, los gobiernos de la última década comenzaron a acoger la necesidad de que la participación ciudadana cumpla un rol relevante en la forma de gestionar el aparato público, siendo algunos hitos relevantes la emisión el año 2000 -durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)- del “primer instructivo presidencial sobre participación ciudadana”, a través del que se indicaba a los organismos dependientes del ejecutivo (ministerios e intendencias) que incorporaran la participación ciudadana por considerarla una “dimensión fundamental de todo sistema democrático, pues contribuye a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos sean efectivamente reconocidos y ejercidos” (Instructivo presidencial, 2000. pp.1) Para ello, se definió cinco principios orientadores: buen trato, transparencia, igualdad de oportunidades para la participación, respeto a la autonomía, la diversidad y

⁹ Para ahondar en la relación entre participación ciudadana y control social en el contexto municipal, se sugiere revisar Orrego (1999) donde, a partir de los resultados de un estudio, se devela la necesidad de que la gestión municipal implemente mecanismos de control “accountability” por parte de la comunidad.

orientación al ciudadano, a su vez, de estos principios se desprendían una serie de exigencias transversales y compromisos para cada ministerio en particular.

Si bien la emisión de este instructivo constituyó un hito relevante en el difícil “camino” hacia la institucionalización de la participación ciudadana en el aparato público, el hecho que sus indicaciones se canalizaran ministerialmente demuestra una permanencia y acentuamiento de la visión sectorialista que seguía caracterizando la noción de participación, mucho más cercana a la “oferta pública” (en tanto información y provisión de servicios o programas), que a la “gestión pública” (en tanto proceso de conducción institucional). Respecto a esto último, las indicaciones específicas sólo se remitían a la generación de espacios de participación, diálogo, reflexión y capacitación para los(as) funcionarios(as) públicos, con el fin de generar compromiso y adhesión institucional.

Posteriormente en el año 2008, durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), se emitió el segundo instructivo presidencial de participación ciudadana en la gestión pública, cuya sola denominación evidencia un avance conceptual respecto del primero ya que hace alusión explícita al rol que la participación ciudadana debe jugar en la gestión propiamente tal. En ese sentido, se plantea que “es indispensable desarrollar permanentemente un diálogo franco y abierto entre la ciudadanía y las autoridades para que las organizaciones de la sociedad civil contribuyan a la cohesión social y al fortalecimiento de la democracia” (Instructivo Presidencial, 2008. pp.3) Este documento entrega indicaciones para implementar la “agenda pro-participación ciudadana 2006-2010” que constituye un primer instrumento de orientación técnico-metodológica transversal a todas las reparticiones públicas y que es definido como una “contribución al perfeccionamiento del sistema democrático del país, por medio de diversas iniciativas tendientes a promover la participación ciudadana en la gestión pública”. (Agenda pro-participación ciudadana 2006-2008, pp. 10)

Dentro de los avances conceptuales y operativos que representa esta agenda, destaca que de los cuatro ejes programáticos que establece, uno de ellos es “gestión pública participativa”, la que se concibe asumiendo que “el Estado (...) debe crear y fortalecer

en los distintos ministerios espacios abiertos a la ciudadanía que les permitan, con el pluralismo y diversidad de sus organizaciones, incidir en el diseño, ejecución, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas” (Agenda pro-participación ciudadana 2006-2010. 2008. pp. 15)

En esta definición de gestión pública participativa, vuelve a confirmarse la tendencia a asociar la inclusión de la participación ciudadana en la gestión pública sólo en torno a la implementación de políticas conocidamente sectorialistas y poco se avanza en cómo la gestión interna del aparato público puede incorporar formalmente espacios de participación que realmente contribuya a los objetivos que se plantean.

Lo anterior se constata al revisar las distintas iniciativas de las tres líneas de trabajo del eje gestión pública participativa¹⁰, las que se remiten a promover instancias de información, formación y diálogo con la ciudadanía y, en materia de fortalecimiento institucional, sólo alcanza a estipular un nivel de coordinación -necesario por cierto- a través de la constitución de la Coordinación interministerial de participación ciudadana (CIPAC). Asimismo, respecto de las instancias de gobiernos subnacionales, este eje de gestión pública participativa indica el diseño técnico e implementación de acciones para el nivel regional y, para el caso de los municipios, sólo se remite a promover la aplicación de mecanismos legales de participación como el Consejo económico social comunal (CESCO), el establecimiento de ordenanza de participación ciudadana y la ejecución de plebiscitos para dirimir sobre materias de interés comunitario, también alude a los instrumentos básicos de la gestión municipal como el Plan de desarrollo comunal o el Plan regulador, cuestión que termina por ratificar el escaso impacto que tienen estas orientaciones en el estamento público local.

Luego de esta revisión, queda en evidencia los esfuerzos generados desde el ejecutivo para ampliar el rol de la participación ciudadana en la gestión pública. Sin embargo,

¹⁰ Dichas líneas son: “incidencia ciudadana en la gestión pública”, “desarrollo de capacidades institucionales en participación ciudadana” y “educación ciudadana”. (Agenda de pro-participación ciudadana, 2008.pp.15-22)

también queda demostrada la lentitud y precariedad en cuanto a su institucionalización, principal indicador de que en este proceso de modernización, la participación aún es débil, lo que se expresa en la falta de validación, operacionalización y concreción de instrumentos y procedimientos que recojan dentro de la gestión pública todos esos espacios que efectivamente se han abierto desde distintas políticas públicas, pero no desde la propia modernización. En vista de lo anterior y tal como señala Márquez (2007) la “virtuosa vinculación que debiera darse entre modernización y ciudadanía aún debe ser construida”.

2.4 El enfoque de calidad en la modernización de la gestión pública chilena.

La introducción de la calidad como enfoque de gestión pública es un fenómeno reciente en el país, que se formaliza el año 1997, cuando se suscribió un convenio entre el Comité Interministerial de Modernización del Estado con Chile Calidad. A partir de esa fecha, se han ido sumando distintos acuerdos de trabajo conjunto entre este organismo y algunos ministerios o servicios públicos, quienes acogen la idea de incorporar las aplicaciones del modelo chileno de excelencia que Chile Calidad desarrolla.

Según Albuquerque (2008), la aplicación de modelos de excelencia en la gestión pública es cada vez mayor y se fundamenta en cuatro motivos centrales: primeramente, tiene un carácter sistémico, ello implica una amplia gama de criterios, variables e instrumentos interrelacionados, que facilitan la articulación de los fines organizacionales y los requerimientos de los usuarios, que a su juicio, son centrales para la institucionalidad pública. En segundo lugar, destaca la orientación hacia resultados por parte de estos modelos, para generar impacto y eficiencia en el uso de los recursos. En tercer lugar, indica que no son prescriptivos, es decir, tienen la flexibilidad suficiente para adaptarse a cualquier tipo de organización. Finalmente, plantea que esta tendencia es “un movimiento de carácter mundial que va acogiendo cotidianamente prácticas y buenas prácticas (...) esto permite estar al día en lo que se está haciendo a nivel nacional y a nivel internacional en estos temas”.

La evolución de la alianza entre Chile calidad y el proyecto de modernización se ha materializado a partir de la creación, el mismo año 1997, del Premio Nacional a la

Calidad de los Servicios Públicos, que se mantuvo vigente hasta el año 2001, cuando se suprime y se incorpora una categoría especial para los servicios públicos en el premio Nacional a la Calidad. Posterior a ello, según señala Albuquerque (2008), se considera necesario que el modelo de excelencia como herramienta de gestión se aplique en “ámbitos sectoriales que le den mayor profundidad y posibilidad de uso” motivo por el cual, comenzó a generarse sistemas de acreditación focalizados partiendo por una iniciativa piloto que fue el “programa de excelencia hospitalaria” y que sigue vigente hasta hoy. Luego, el año 2003 se aplica el “modelo para generar el sistema de aseguramiento de la calidad de la gestión escolar”, en alianza con el ministerio de educación y al mismo tiempo, se inicia un trabajo conjunto con el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Asimismo, el año 2005 en conjunto con la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Chile Calidad comienza a implementar el Sistema de Acreditación de la Calidad de Servicio de salas cuna y jardines infantiles¹¹.

Finalmente, en el año 2007, Chile Calidad establece una alianza con la SUBDERE, que da origen al Sistema de acreditación de calidad de servicios municipales (SACSM), dentro del que participa el municipio de San Antonio que representa el caso de estudio de esta investigación.

En concordancia con el enfoque gerencialista que lo inspira, a través de estas incorporaciones, la modernización de la gestión pública chilena se hace cargo de la necesidad de adaptabilidad por parte de los organismos públicos a las nuevas demandas y escenarios en materia de gestión organizacional. Sin embargo, al igual como ocurre con los espacios que la modernización ofrece para la inclusión de la participación ciudadana en la gestión pública, la incorporación del enfoque de gestión de calidad a través de modelos de excelencia, se ha dado de manera sectorialista, pero mucho más focalizada aún, cuestión que claramente es atribuible a la complejidad que reviste la decisión de involucrarse en estos procesos, en el sentido que estén dadas las condiciones

¹¹ Dentro de esta cronología, cabe señalar que el año 2004, el Servicio de Impuestos Internos se convierte en el primer servicio público que obtiene el Premio Nacional a la Calidad, hito muy significativo que le ha otorgado un sólido prestigio a esa institución.

políticas y organizacionales para ello, pero que de igual forma resulta ser una evidencia de la falta de transversalización de este enfoque en el aparato público.

2.4.1 El sistema de acreditación de calidad de servicios municipales.

Este sistema se define como “un conjunto de procesos y métodos que buscan apoyar, guiar e incentivar a las municipalidades para que inicien y se mantengan en un camino de mejoramiento de su gestión y resultados hasta alcanzar niveles de excelencia, elevando así la calidad de los servicios que reciben usuarios y usuarias” (SACSM. Guía N° 1, 2007. pp. 9).

Como se ha señalado, el sistema comenzó a funcionar el año 2007 con un carácter piloto y al año 2009, contaba con treinta y cinco municipios participantes, cada uno de los cuales se encuentra desarrollando algunas de las etapas que el propio sistema contempla: autoevaluación, validación, planes de mejora y/o ejecución de planes de mejora¹².

El sistema se articula sobre la base de cuatro componentes principales: un *modelo de gestión*, que representa una serie de prácticas definidas como claves para la gestión de una municipalidad de excelencia y que se transforman en el punto de referencia para la gestión de los municipios participantes. Un *instrumento de autoevaluación*, que se aplica al interior de los municipios y que les permite evaluar su gestión actual para establecer las brechas que se generan en relación al modelo¹³. Un *sistema de acreditación*, consistente con el proceso de evaluación externo que se hace a las municipalidades para determinar cuál es el nivel de logro en su gestión respecto al modelo de gestión referencial y finalmente, un *sistema de apoyo y reconocimiento* que se traduce en la prestación de asesoría y acompañamiento a los municipios que son parte del SACSM a cargo de un equipo profesional de la SUBDERE. (SACSM. Guía N°1, 2007. pp. 9)

Respecto de los ámbitos que el sistema evalúa en relación al modelo referencial, se contemplan dos aspectos centrales “la capacidad de gestión global de la municipalidad”

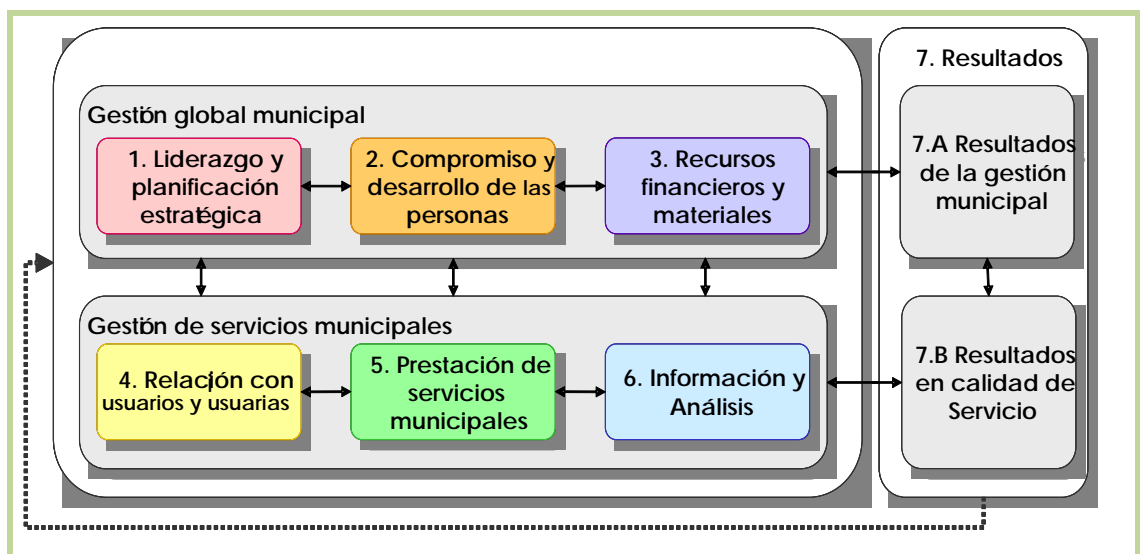
¹² Para mayor información visitar: http://www.acreditacionmunicipal.cl/calidad/muni_sistema/listado.jsp

¹³ El instrumento de autoevaluación aplica una escala de cero a quinientos puntos, equivaliendo estos últimos al total cumplimiento del modelo referencial.

y al mismo tiempo “la capacidad de gestión de los servicios que entrega a la comunidad”.

Tal cual señala la siguiente figura, cada aspecto “gestión global” y “gestión de los servicios” es evaluado sobre la base de variables que son definidas como criterios. En el caso del primer aspecto, lo que el modelo y el sistema de evaluación contempla como criterios son: liderazgo y planificación estratégica, compromiso y desarrollo de las personas, recursos financieros y materiales. En tanto, para el segundo aspecto, los criterios que se contemplan son: relación con usuarios y usuarias, prestación de servicios municipales e información y análisis de los servicios. Asimismo, existe un criterio transversal a ambos aspectos que es el de Resultados.

Cuadro N° 1. Ámbitos de evaluación del modelo de gestión de calidad de servicios municipales.



Fuente: SACSM. Guía N° 2, 2007. pp. 16.

Cabe señalar que cada uno de estos siete criterios se compone de sub-criterios, los que representan en total las veinticinco formas en las que aquellos deben expresarse. A su vez, estos subcriterios son evaluados en base a determinados “elementos de gestión” que

se establecen para cada uno de ellos y que corresponden en definitiva, a las ciento diez prácticas operativas y concretas que se espera que los municipios instalen.

Respecto de los servicios municipales que se evalúan, el sistema tiene priorizados un total de 15 servicios que se clasifican según indica el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2. Servicios Priorizados por el sistema.

Desarrollo Comunitario	Servicios a la Comunidad	Tránsito y Transporte	Administración y Finanzas
1. Desarrollo de Organizaciones Comunitarias	5. Entrega y Supervisión de Permisos de Obras	11. Entrega y Renovación de Licencias de Conducir	14. Entrega de Patentes Municipales
2. Gestión de Subsidios y Becas Estatales y Apoyo para la Postulación a la Vivienda	6. Extracción y Disposición de Residuos Domiciliarios	12. Entrega y Renovación de Permisos de Circulación	Servicios estratégicos
3. Intermediación Laboral	7. Control de Zoonosis	13. Mantenimiento de la señalización Vial	15. Otros servicios directamente relacionados con la estrategia de desarrollo comunal
4. Entrega de Subsidios y Beneficios Municipales	8. Mantenimiento de Áreas Verdes		
	9. Mantenimiento del Alumbrado Público		
	10. Aseo de Vías Públicas		

Fuente: Haefner, C. “Hacia una Gestión de Calidad Municipal en Chile”. 2008. pp. 8.

Finalmente y considerando las condiciones o conducta de entrada de los municipios al momento de integrarse al sistema, éste tiene una clasificación basada en un “índice de demanda de servicios municipales”, que permite distinguir dos grupos de municipalidades. Uno de ellos se define como grupo “A”, correspondiente a aquellos que presentan un mayor nivel de demanda y en él que se encuentran 104 municipios, el segundo, es el grupo “B” donde se ubican los 241 municipios restantes, que tienen un menor nivel de demanda. Cabe señalar que esta tipología implica en concreto, una distinción respecto a los servicios que se exige acreditar para determinar el nivel de

gestión de las municipalidades (inicial – intermedio -avanzado)¹⁴. De esa manera, los servicios a acreditar dependerán del grupo en que cada municipio se ubique, resultando ser acordes al nivel de demandada previamente detectada por el sistema, tal como lo demuestra el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3. Servicios a acreditar por tipo de municipalidad según su índice de demanda de servicios municipales.

	Grupo A	Grupo B
Servicios para acreditar nivel inicial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de organizaciones comunitarias. 2. Gestión de subsidios y becas estatales y apoyo para la postulación a la vivienda. 3. Intermediación laboral. 4. Entrega y supervisión de permisos de obras. 5. Entrega y renovación de permisos de circulación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de organizaciones comunitarias. 2. Gestión de subsidios y becas estatales y apoyo para la postulación a la vivienda. 3. Un servicio a escoger por la municipalidad de las áreas Servicios a la comunidad o Tránsito y transporte.
Servicios para acreditar nivel intermedio	<p>Además de los exigidos en el nivel I:</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Entrega de subsidios y beneficios municipales. 7. Extracción y disposición de residuos domiciliarios. 	<p>Además de los exigidos en el nivel I:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Intermediación laboral o entrega de subsidios y beneficios municipales.
Servicios para acreditar nivel avanzado	Los exigidos el nivel intermedio.	Los exigidos el nivel intermedio.

Fuente: SACSM. Guía N° 1. 2007. pp. 15.

Respecto de la plataforma institucional que sustenta este sistema, hasta ahora sólo tiene un rango programático, que cuenta con una orgánica liderada por la SUBDERE en

¹⁴ ¹⁴ El sistema define los niveles de gestión como “la capacidad que tiene para prestar servicios de calidad a los ciudadanos, respecto del modelo de gestión de calidad de servicios municipales”, de esa forma, se reconocen tres niveles de gestión: Inicial, que corresponde a aquellos municipios que están comenzando el uso de prácticas sistemáticas de gestión; un nivel Intermedio que ocurre cuando el municipio ha logrado instalar prácticas sistemáticas de gestión y un nivel Avanzado, que implica practicas instaladas con énfasis en la prevención y cuyos indicadores tienen tendencia positiva en los últimos años (SACSM. Guía N°1, 2007. pp. 10)

coordinación con Chile Calidad y la Asociación Chilena de Municipalidades. Sin embargo, se espera que al año 2011 el sistema se institucionalice jurídicamente, para lo cual se encuentra en trámite el proyecto de ley que permitirá “universalizarlo” a todos los municipios del país.

Actualmente, la orgánica del sistema se sustenta en dos instancias fundamentales: en primer lugar, una “unidad de apoyo a la acreditación de la gestión municipal”, que depende del departamento de desarrollo municipal de la división de municipalidades de la SUBDERE, que está a cargo del acompañamiento y asesoría a los municipios. En segunda instancia, se encuentra la “comisión nacional de acreditación municipal”, organismo encargado de entregar a los municipios el reconocimiento en los distintos niveles de gestión que hayan evidenciado. Esta comisión depende administrativamente de la SUBDERE, pero opera de manera independiente en materias técnicas y decisionales.

2.5 La indiscutible relación entre participación y calidad.

Aunque a primera vista cueste distinguirlo, el vínculo entre participación y gestión de excelencia es indiscutible y se manifiesta en una relación de dependencia entre ésta última respecto de las efectivas posibilidades participativas que generan las organizaciones que la implementan. Esta constatación es atribuible a la evolución que han tenido los distintos enfoques de análisis organizacional, pero particularmente a las evidencias empíricas de los resultados de éxito que han tenido las organizaciones que han incorporado un enfoque de calidad realmente participativo en su gestión.

Tal como plantea Kliksberg (1999) en tres de sus seis tesis sobre participación, “la participación da resultados”, “la participación tiene ventajas comparativas” y “la participación es un núcleo central de la gerencia del año 2000”, éste es un concepto que paulatinamente se ha instalado como una estrategia fundamental para cualquier intento por mejorar la eficiencia organizacional. Según el autor “efectivamente, ha habido en las décadas recientes, transformaciones estructurales en el contexto histórico que plantearon

exigencias cualitativamente diferentes a la gerencia de las organizaciones”. Dichas exigencias, dicen relación con que las organizaciones deben trasladar su enfoque vertical-normativo hacia modelos de orden sistémico-contingente más horizontales y flexibles para una mejor adaptabilidad al entorno.

Por su parte, Furnhan (2001) plantea “la idea clásica de unidad de mando era clara (...) sin embargo, en la actualidad en las organizaciones destacan el trabajo en equipo y la participación, desdeñando las relaciones autoritarias entre superiores y subordinados”. A su juicio, así lo conciben quienes impulsan los principios de la gestión de calidad, para cuya implementación la participación es fundamental en el logro de la inclusión y alineamiento entre los actores involucrados en los procesos de gestión.

En efecto, desde la perspectiva que otorga la psicología organizacional, la participación favorece la generación de confianza, que a su vez influye positivamente en el compromiso organizacional, variable que viabiliza un comportamiento organizacional *ad-hoc* a las innovaciones que se desea implementar. De esa forma, la participación opera como un “fecundo abono” para la adaptabilidad al cambio y a través de de ello, la reconstrucción de la cultura organizacional que requiere la gestión de calidad.

Por otro lado, desde un punto de vista político, la participación incorporada en la gestión de calidad es una herramienta que favorece y equilibra las relaciones de poder dentro de la organización y con sus interlocutores externos, facilitando la inclusión en los procesos de toma decisiones organizacionales, lo que finalmente redundaría en una identificación por parte de los actores con las medidas y aplicaciones que se incorporan a través de la gestión de calidad.

Asimismo, desde un punto de vista sociológico, se entiende que este protagonismo que ha tomado la participación en la gestión organizacional y particularmente en el enfoque de calidad, “se inscribe en un proceso más generalizado donde están cambiando fuertemente las percepciones respecto a los aportes de la participación a la gerencia” (Kliksberg, 1999. pp.16)

En definitiva, si bien la implantación de sistemas de gestión de calidad constituye un cambio importante para la organización, no puede perderse de vista que ello, más que ser una causa, es un efecto y repuesta a procesos de transformación social, económica, cultural y política más profunda, donde “los cambios acelerados en tecnología, mercados y la economía mundial han significado que las organizaciones se hayan visto obligadas a modificar radicalmente lo que hacen sino también cómo lo hacen” (Carnall, 1990, en Furham, 2001. pp. 636).

A pesar de todo el reconocido potencial y virtudes de la participación en el contexto de la gestión de calidad, persisten algunas posiciones productivistas con un fuerte sesgo que desestima su real contribución al cumplimiento de metas y resultados “concretos”, ello inspirado evidentemente por la racionalidad instrumental imperante que no da lugar a la validación, valoración e incluso valorización del aporte que hacen activos intangibles como la participación al crecimiento de cualquier organización.

Frente a este fenómeno y basándose en una serie de investigaciones empíricas, el artículo de Kliksberg (1999) reporta interesantes hallazgos sobre la existencia de una relación correlacional entre participación y resultados de gestión, manifestada en que la implementación de un enfoque gerencialista como la gestión de calidad en tanto variable dependiente, requiere de la generación de espacios participativos, que se transforman a su juicio en una variable independiente o influyente. A partir de ello, el autor sostiene dos de las tesis centrales de su artículo, aludiendo a la incidencia directa que ella ha tenido en el rendimiento organizacional tanto de empresas públicas como privadas. Es así, como indica que “en la experiencia concreta, promover y poner en marcha modelos participativos genuinos, significa en definitiva gerenciar con excelencia”. (Kliksberg, 1999. pp. 22)

2.6 Algunas consideraciones sobre el gerencialismo modernizador.

Una vez que se ha revisado el contexto y enfoque sociopolítico que enmarca el proceso de modernización de la gestión pública y la forma como la participación ciudadana y la calidad se han insertado en dicho proceso, es necesario considerar algunos alcances

sobre la especial particularidad que reviste el contexto público para la incorporación de herramientas de gestión provenientes del sector privado.

2.6.1 La lógica sustancial del Estado no obedece a la instrumental del mundo privado.

Más allá del indiscutible dilema ontológico y epistémico que reviste la incorporación de la lógica gerencialista del sector privado al contexto estatal, es una realidad que este proceso se ha instalado en la democracia chilena como una vía para integrar instrumentos y estrategias que aseguren una mayor eficiencia en el desempeño organizacional estatal. Frente a esta realidad, el desafío no pasa por adquirir posturas intransigentes que nieguen este nuevo escenario, a ratos omitiendo las evidentes falencias en los resultados de gestión, sino más bien, en resguardar que estas “aplicaciones del mundo privado” que promueve la nueva gestión pública no intervengan la naturaleza y sentido básico del quehacer gubernamental. Esto es, consolidar un proyecto político que fortalezca la democracia, haciéndose cargo de la complejidad y diversidad que caracterizan las actuales sociedades, a diferencia de como ocurría en la visión estática de los conceptos clásicos de gobernabilidad.

Considerando lo anterior, la cuestión no radica en que el ente gubernamental deba transformarse en una empresa propiamente tal, olvidando su naturaleza y misión originales, sino que tenga la flexibilidad suficiente para acoger en su proyecto político, enfoques, herramientas y visiones de un sector como el privado, que efectivamente ha logrado –en algunos planos- evidenciar importantes avances en materia de eficiencia. Para ello, se requiere una mirada complementaria a la clásica tradición normativo-burocrática del Estado chileno, una mirada que comprenda que “la administración pública gerencial debe ser construida sobre la administración pública burocrática. No se trata de hacer tabla rasa de ésta, sino de aprovechar sus conquistas, los aspectos positivos que ella contiene, al mismo tiempo que se va eliminando lo que ya no sirve” (Bresser, 1996. pp. 17).

Un destacado abordaje sobre las vías existentes para que las herramientas de la gestión privada estén al servicio de la función pública y no se transformen en su razón de ser, lo plantean Osborne y Gaedler (1994) en su renombrada obra “*la reinención del gobierno*” donde, cuidadosamente alejados de parcialismos técnicos o ideológicos, realizan un análisis sobre la forma como la perspectiva empresarial se ha ido instalando en el sector público. Para ello, estos autores parten reconociendo el desarrollo que ha tenido el pensamiento y práctica administrativa del sector privado y asumen que el sector público debe hacer un sostenido esfuerzo por integrar estas innovaciones. Sin embargo, no pierden en ningún caso de vista la naturaleza opuesta de ambos contextos señalando que “muchas gente que cree que el gobierno debería funcionar como una empresa, podría suponer que eso es lo que queremos decir. Pues, no es eso”.

Asumiendo que el campo de lo público es un contexto eminentemente político, los autores señalan que a la hora de fusionar la gestión pública y privada, no puede perderse de vista que a diferencia del sector privado, “el gobierno es democrático y abierto; de aquí que se mueva con mayor lentitud que la empresa, cuyos administradores pueden tomar decisiones a puertas cerradas” (Osborne y Gaedler, 1994). Estas afirmaciones llevan implícita la idea de naturalizar la democratización en la toma de decisiones como un principio básico para la gestión pública, que también se encuentran a la base del enfoque de gobernabilidad democrática, pero que sin embargo, no se han materializado en el proyecto modernizador chileno, el que lamentablemente ha tendido más bien a instrumentalizar las herramientas de gestión que aplica, antes que a dotarlas del contenido y significado político que debieran tener.

La escasa legitimidad política que tiene la propia modernización y su implementación caracterizada por la internación muchas veces descontextualizada de dispositivos específicos del *management privado* a los organismos públicos, constituyen un riesgo para las propias herramientas que se aplican, las que por esta forma de implementación que no considera la dimensión política, suelen ser objeto de resistencias por parte de los actores que necesariamente deben involucrarse para que ellas permeen la cultura organizacional.

2.6.2 El sujeto “de derechos” y no “de mercado” al que se orienta la gestión pública.

En concordancia con los hallazgos mencionados, la gestión de calidad incorpora como uno de sus principios básicos, que las organizaciones deben generar espacios participativos para favorecer la consolidación de una estructura informal que sustente y fortalezca las nuevas herramientas o aplicaciones de gestión que se incluirán desde la estructura formal¹⁵.

Desde una mirada sistémica, el desempeño organizacional no se remite sólo al trabajo interno para la generación de productos o servicios, sino que también incluye contextos externos y la contribución de actores que van desde los “proveedores” hasta el “destinatario final” (cliente o usuario) por tanto, la gestión de calidad debe promover espacios participativos no solo a nivel intra-organizacional, sino también extra-organizacional, haciéndose cargo del impacto que la gestión o “la forma como se hagan las cosas” por parte de una organización afecta directamente a dichos contextos y actores, también conocidos como *stakeholders*.

Ahora bien, si este principio se aplica a la gestión pública y en el marco de la discusión sobre la internalización de la participación ciudadana como enfoque que le otorga contenido y legitimidad política, la presencia de la participación a través de espacios concretos es un requisito que debe incorporarse *sine qua non*, tanto para los actores intra-institucionales, como para la sociedad civil, que representa aquella parte de la ciudadanía que no tiene canales de incidencia efectiva en el desempeño estatal.

En el caso del proceso de modernización chileno, esta relevancia del rol que juegan los actores externos a la gestión pública, se manifiesta como hemos visto en la incorporación de la participación ciudadana como variable relevante en el ciclo de implementación de distintas políticas pública y, para efectos de la gestión intra-estatal,

¹⁵ El concepto de estructura formal hace mención a aquellas condiciones “objetivas” bajo las que se rige cualquier organización, tales como: infraestructura, distribución jerárquica, disponibilidad de recursos o encuadre normativo. Por su parte, la estructura informal, se refiere a aquellos factores del plano comportamental y actitudinal, remitiendo por tanto al ámbito “subjetivo” e inter-relacional que se produce dentro de la estructura formal.

se ha manifestado en el fuerte énfasis que se ha intentado generar hacia el “cliente-usuario”. De esa forma, la propia política pública modernizadora de los últimos 20 años asume la existencia de una relación tradicionalmente clientelar y asistencial con la ciudadanía, que debe redefinirse estableciendo una nueva, de tipo dialógica, que implique un mejor involucramiento ciudadano en la gestión del estado, desafío para el que se ha dado especial prioridad al ámbito de la calidad de servicios.

Sin embargo y a diferencia de lo que ocurre en el contexto privado, donde el foco en el cliente pretende ante todo la *fidelización* de parte de éste ya que las relaciones están mediadas por un mecanismo de mercado basado en la competencia, que a su vez posibilita el acceso a otras alternativas de proveedores. En el contexto de lo público este escenario varía radicalmente por cuanto las posibilidades reales de generar el mecanismo “*exit*” o de “salida” en el sentido que Hirshman (1970) lo define, se reducen sustancialmente, por cuanto gran parte de los servicios y prestaciones del Estado le son exclusivas y en algunos casos intransferibles, convirtiéndose en el único proveedor al que los ciudadanos pueden acceder. Esta realidad demuestra una asimetría en las condiciones de poder que tiene el ciudadano al requerir los servicios del Estado, versus las que tendría el consumidor cuando requiere los servicios del mercado. Así lo señala la lógica de Hirshman (1970) quien destaca que las posibilidades que ofrece el “juego de mercado” a pesar de ser ascendentemente frustrantes, permiten al cliente-usuario, la posibilidad de optar por otra alternativa.

Esa regla del juego básica del sector privado, que delimita un escenario de supuesta competencia, representa uno de los gérmenes esenciales para el surgimiento de la gestión de calidad como enfoque y herramienta que permite diferenciarse de los competidores. Sin embargo y considerando la inexistencia de esa condición causal en el contexto público-gubernamental, cobra relevancia la discusión sobre cómo el Estado puede generar una orientación hacia sus usuarios en los conceptos gerencialistas originarios, si realmente no se desenvuelve en un escenario competitivo, el que según lo expuesto sería *leit motiv* del enfoque de calidad.

Esta disyuntiva puede ser abordada conceptualmente a través del binomio *usuario-ciudadano*, categoría que define la naturaleza del sujeto que utiliza los servicios del Estado y que abre posibilidades para comprender que la aplicación de enfoques gerencialistas en el contexto público, requiere visualizar que la contraparte del agente estatal no constituye un *sujeto consumidor* portador de recursos que puede decidir o no, invertirlos en esos productos o servicios que el Estado genera. Muy por el contrario, lo que debe internalizarse es que esa contraparte es un *sujeto de derechos*, dimensión supra-institucional que le confiere la facultad de exigibilidad de un buen servicio, no por el solo hecho de generar una eventual “salida” como ocurre en el caso del mercado, sino porque la aplicación del mecanismo “*voice*”, es decir la “voz” que trasmite el juicio de opinión que confirió a ese servicio, será lo que en definitiva valide o invalide el desempeño del ente gubernamental, incidiendo directamente por tanto en la *legitimidad* que el organismo público requiere.

En esa lógica, el asunto entonces no depende sólo de un tema de fidelización o lealtad, aplicando la conceptualización de Hirshman (1970), sino principalmente por la generación de una legitimidad, que será producto de la evaluación favorable que él o los ciudadanos(as) hagan de los productos o servicios que le provee el Estado. De esa manera, la aplicación de este criterio de orientación al cliente de la gestión privada al sector público, tiene sentido sólo en la medida que contribuya a generar una “voz” colectiva que legitime el desempeño estatal, razonamiento que se acerca a la posición de Camou (1997) cuando plantea que la legitimidad esta directamente relacionada con los resultados que en materia de eficiencia tenga la gestión pública.

Si estas dos consideraciones ontológicas que rescatan la naturaleza del actor estatal y la de sus usuarios(as), se aplican al ámbito de la gestión municipal en torno a la que se desarrolla esta investigación, queda en evidencia la necesidad de una institucionalidad que junto con integrar aplicaciones gerencialistas que mejoren su eficiencia, garantice el involucramiento sistemático de los actores involucrados en los distintos procesos y etapas de su gestión organizacional.

Para ese cometido y como ha quedado en evidencia, la participación ciudadana es un requerimiento ineludible de incorporar, no solo a nivel programático como es la tradición a partir de las políticas sectoriales del nivel central, sino con un *status* estratégico y transversal a la globalidad de la gestión institucional municipal, especialmente en los dispositivos de gestión privada que se aplican.

En ese contexto, es especialmente importante observar el comportamiento que ha tenido hasta ahora la internalización de la participación ciudadana en una de las iniciativas que de manera más directa ha aplicado una herramienta del *management privado* a la gestión municipal, como es el modelo que provee el Sistema de Acreditación de Calidad de Servicios Municipales (SACSM), el que efectivamente constituye toda una revolución para la cultura municipal, por su potencial aporte a la eficiencia en la provisión de servicios. Sin embargo a la luz de esta discusión teórica, se comprende que esa eficiencia debe, necesariamente, basarse en la inclusión de la ciudadanía local, quienes tienen finalmente la facultad de otorgar la legitimidad política que requiere el municipio como institucionalidad política que provee esos servicios.

3. MARCO METODOLÓGICO

3.1 Tipo de estudio.

La investigación es de tipo cualitativa-participativa de alcance descriptivo, y aplicó el método estudio de caso.

El enfoque teórico-metodológico que guió la investigación es la *Etnometodología*, que releva la construcción interaccional de la realidad social en orden a estructuras relacionales a partir de las que los sujetos de estudio construyen su realidad y prácticas cotidianas.

“Esta escuela analiza el problema de cómo las personas producen la realidad social en y por medio de procesos interactivos. Su preocupación central es el estudio de los métodos que los miembros utilizan para producir la realidad social cotidiana (...). El interés en las actividades cotidianas, en su ejecución y más allá, caracteriza al programa de investigación etometodológica”. (Flick: 2004, pp.35)

La conceptualización de “método”, se aplicó para la comprensión de las formas concretas y cotidianas a través de las cuales, los(as) sujetos de estudio están concibiendo el rol de la participación ciudadana en la gestión de calidad municipal.

El carácter participativo de esta metodología, implicó que el proceso de investigación representara una co-construcción permanente entre la investigadora y los(as) sujetos de estudio respecto de la experiencia municipal, a partir de lo cual, se obtuvo conocimientos con un alto nivel de aplicación práctica.

3.2 Selección del caso de estudio.

Se definió como caso de estudio la “Municipalidad de San Antonio”, atendiendo a los siguientes criterios de selección:

- Municipalidad que forme parte del Sistema de Acreditación de Calidad Municipal implementado por la SUBDERE desde el año 2007.

- Municipalidad que demuestre un interés explícito y formal por incorporar la participación ciudadana en su gestión y que evidencie la implementación estable de mecanismos de participación ciudadana más allá de los prescritos legalmente, como es el caso de los presupuestos participativos.
- Municipalidad cuyo Alcalde o Alcaldesa realice una validación político-técnica de la Participación Ciudadana para el desarrollo de su gestión y que apoye explícitamente la realización de la investigación¹⁶.

3.3 Selección de la muestra.

Se aplicó una muestra no aleatoria, de tipo intencional opinática que seleccionó personas bajo los criterios de “riqueza” y “heterogeneidad” de la información.

- El perfil de los(as) informantes correspondió a: “personas que cumplían una función laboral en la Municipalidad de San Antonio, pudiendo ser autoridades, directivos, funcionarios y funcionarias que representen los distintos estamentos jerárquicos y departamentos municipales y que a su vez, desempeñaban un rol estratégico en la implementación de los enfoques participación ciudadana y gestión de calidad dentro de la municipalidad¹⁷.”

La delimitación de la muestra corresponde a 87 funcionarios(as) municipales que participaron de la investigación. Compuesta por hombres y mujeres, con y sin formación técnica o universitaria, con un rango etáreo entre los 25 y 65 años aproximadamente.

¹⁶ Para la selección se consideró la opinión de expertos; la valoración discursiva de la participación ciudadana a nivel municipal; su definición técnico-política como elemento clave y su desarrollo a nivel de ejecución programática en el municipio.

¹⁷ Para la selección de los(as) informantes se tuvo la precaución de incluir sujetos que sean representativos de las distintas condiciones contractuales, es decir, sujetos que se encuentren trabajando de “planta”, a “contrata” o a “honorarios” en la municipalidad. Junto con ello, cabe señalar que dicha selección se hizo en conjunto con el equipo del departamento de gestión del municipio.

3.4 Recolección de la información.

El criterio orientador de la recogida de información fue la inspección de primera mano, que buscó la mayor proximidad de la investigadora con la experiencia de los(as) informantes, ello implicó una concurrencia frecuente al caso de estudio y un contacto permanente con los(as) funcionarios municipales.

Cabe señalar que se contempló la ejecución de actividades educativo-participativas y de discusión grupal. Dichas actividades representaron aportes directos a la gestión municipal, especialmente en la formación y capacitación de sus funcionarios(as).

3.4.1 Fuentes de información.

Se recurrió a distintos tipos de fuentes de información, ellas fueron:

- Escritas: documentación bibliográfica impresa y digital (libros, artículos, documentos institucionales, diarios, revistas, entre otros).
- Verbales: entregada por las y los informantes del estudio, quienes participaron de las distintas técnicas de recolección de información aplicadas.
- Virtuales: principalmente páginas Webs de instituciones y organismos vinculados con el problema de investigación.
- Fotográficas: dieron cuenta del registro de eventos previos a la investigación.

3.4.2 Técnicas para la recolección de información.

Se aplicó diversas técnicas tales como: estudio documental, entrevistas, derivas, observaciones, conversaciones dirigidas, dos grupos de discusión focal, un diálogo participativo sobre “Gestión de calidad municipal” y un taller de capacitación “Fortalecimiento de la Participación Ciudadana como eje de la Gestión de Calidad Municipal”. A continuación se presenta un cuadro detalle con las técnicas aplicadas.

Cuadro N° 4. Detalle de las técnicas aplicadas.

Técnica Aplicada	Cargo del Informante	Fecha
Entrevista en Profundidad	<ul style="list-style-type: none"> Alcalde de la Comuna de San Antonio. 	18 /05/2009
Entrevistas semi-estructuradas	<ul style="list-style-type: none"> Director de Gestión Física. Encargada de Ventanilla Única. Jefa de Unidad de Participación ciudadana. Director de Desarrollo Comunitario. Encargado de presupuestos participativos. Encargado de comunicaciones. Jefa de Recursos Humanos. 	Junio y Julio del 2009
Focus Group 1 “Funcionarios(as) vinculados al sistema de acreditación y a la implementación de mecanismos de participación ciudadana”	<ul style="list-style-type: none"> Director de desarrollo comunitario. Encargada de Ventanilla Única. Encargado de Comunicaciones. Encargada de Participación ciudadana. Asistente Social de DIDECO. Director de Gestión Física. Secretaria Comunal de Planificación. 	01/06/2009
Dialogo Participativo	<ul style="list-style-type: none"> 52 Funcionarios Municipales. 	02/06/2009
Focus Group 2 “Equipo directivo del municipio”	<ul style="list-style-type: none"> Alcalde de la comuna de San Antonio 12 Directores(as) de departamentos Municipales. 	27/07/2009
Observación Participante	<ul style="list-style-type: none"> Taller de Apoyo a las contrapartes municipales de SACSM convocado por la SUBDERE. 	26/05/2009
	<ul style="list-style-type: none"> Reunión entre equipo de gestión Física y el Programa de Acreditación municipal. 	02/06/2009
	<ul style="list-style-type: none"> Asamblea Comunitaria, premiación y votación de Presupuestos Participativos. 	12/08/2009
Taller de Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> Treinta Funcionarios Municipales. 	04/08 al 01/09
Cuestionario	<ul style="list-style-type: none"> Ochenta y siete funcionarios(as) municipales. 	Octubre del 2009

Fuente: elaboración propia.

Aun cuando el tipo de investigación es cualitativa, se aplicó un cuestionario cuyos resultados se usaron como referente para el procedimiento de análisis. La aplicación de esta técnica obedeció a una solicitud del municipio que, luego de ser analizada en conjunto, fue acogida por la investigadora. De esa forma, se contó con un método de triangulación que permitió profundizar sobre el segundo eje temático “conceptualizaciones de funcionarios(as) sobre participación ciudadana y calidad en la gestión municipal¹⁸”.

La recolección de información aplicó instrumentos de registro, de tal manera que ella se encontrara en óptimas condiciones para la etapa de análisis. Los instrumentos de registro aplicados fueron: fichas de registro de cada una de las actividades asociadas a la recolección, cuaderno de campo, registro auditivo¹⁹; transcripción de discursos expresados y registro visual.

3.5 Análisis de la información.

Para el tratamiento de la información se aplicó la técnica Análisis de Contenido que es “una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles de la realidad y válidas que pueden aplicarse a su contexto” (Krippendorff, 1990).

Para el ordenamiento del análisis se definió como categoría general de estudio “el rol de la participación ciudadana en la gestión de calidad municipal de San Antonio”. A su vez, se establecieron cinco ejes temáticos, cada uno de los cuales se relaciona directamente con cada objetivo específico de la investigación y que se definen de la siguiente manera:

1. Definiciones institucionales de la municipalidad de San Antonio sobre participación ciudadana y gestión de calidad.

¹⁸ El cuestionario fue hecho en base a escala *Likert*. La elección de la muestra fue no probabilística, quedando constituida por los(as) 87 funcionarios(as) que participaron como informantes en las distintas actividades de la investigación.

¹⁹ La aplicación de este sistema se hizo teniendo la aprobación explícita de los informantes involucrados.

2. Conceptualización de funcionarias(as) sobre la implementación de los enfoques de participación ciudadana y de calidad en la gestión municipal.
3. Rol de la participación ciudadana en el Sistema de Acreditación de Calidad de Servicios Municipales (SACSM)
4. Relación que se genera entre la implementación de la participación ciudadana y del enfoque de calidad a partir del modelo de acreditación de servicios municipales de calidad de servicios municipales.

3.5.1 Procedimiento de análisis.

Una vez que se contó con la información transcrita, se distinguió entre la información contenida en los “textos” de los(as) informantes y aquella relativa al “contexto” en el que ellos(as) se desenvuelven.

Luego se procedió al trabajo de categorización, cuyo objetivo fue levantar o extraer del discurso expresado por los(as) informantes, aquellas frases que hicieran referencia a cada uno de los ejes temáticos. El levantamiento de estas categorías específicas aplicó el criterio de “replicabilidad” permitiéndose con ello, seleccionar sólo aquellas que eran comunes al discurso analizado.

Según la clasificación de Krippendorff (1990), basada en los mecanismos que aplica el analista luego de la categorización, el tipo de inferencia aplicada fue “*procesos institucionales*”, que permite develar aquellos aspectos de la estructura institucional municipal que daban lugar a la información obtenida.

Para todo el procedimiento, se combinó el trabajo de ordenamiento manual por parte de la propia investigadora con los aportes de la tecnología informática a través del

programa Atlas.ti²⁰. Con ello, se logró ejecutar las siguientes tareas: resumen, lista de frecuencias, clasificación temática según ejes predefinidos y categorización.

Finalmente, cabe señalar que para el acercamiento a la información, se aplicó “lectura directa” del contenido manifiesto del texto, que porta lo expresado explícitamente por los(as) informantes y “lectura soterrada” del contenido latente, la que incorporó supuestos de la investigadora y antecedentes de contexto.

3.5.2 Fiabilidad del análisis.

La anterior descripción del procedimiento aplicado, garantiza la fiabilidad del análisis, tanto por la rigurosidad del trabajo desarrollado, como por los criterios que se resguardó, ellos fueron: requisitos de “estabilidad” (mediante el contraste, en distintos tiempos, de la codificación manual e informática de la información) y de “reproducibilidad” (mediante la comparación entre los resultados de codificación hechos por la propia investigadora y un asistente externo).

3.6 Implementación metodológica.

El proceso investigativo se organizó en torno a tres etapas interrelacionadas en su ejecución, cuya distinción permitió organizar y controlar de mejor forma el trabajo.

La primera etapa fue de *estudio y diseño preliminar*, que se desarrolló entre marzo y mayo del 2009. Contempló un trabajo de gabinete (revisión y selección bibliográfica) y entrevistas a expertos.

La segunda etapa fue de *recolección de información*, que se desarrolló entre los meses de junio y noviembre del 2009. Por el tipo de metodología, esta etapa implicó un proceso de inserción, generación de vínculos y acuerdos entre la investigadora y los equipos municipales, elemento que resultó fundamental para planificar técnica y

²⁰ Atlas.ti es una herramienta informática que facilita el análisis cualitativo, particularmente de grandes volúmenes de textos como es el caso de esta investigación. Lo que permite es agilizar tareas del analista en la etapa de categorización como la clasificación, codificación, listar frecuencias, segmentación, entre otras, sin que ello signifique una mecanización del proceso, pues el análisis propiamente tal y el establecimiento de inferencias, reflexiones y conclusiones sigue siendo tarea del investigador(a). Para mayor información, revisar www.atlasti.com

logísticamente las distintas actividades asociadas a la recolección, especialmente las de tipo educativo-grupales²¹.

La tercera etapa fue de *análisis y redacción final*, periodo en el que la investigadora se concentró en profundizar analíticamente toda la información obtenida en las etapas anteriores, aplicando la técnica de análisis de contenido prevista.

3.7 Validación de la investigación.

El tipo de metodología aplicada no lleva asociada la búsqueda de “representatividad” como criterio para establecer “generalizaciones” más allá del caso de estudio. Por tanto, la validación tuvo por objetivo refrendar o contrastar a lo largo de todo el proceso de investigación y sus distintas actividades, que los hallazgos eran coherentes con lo que expresan los sujetos del estudio, obedeciendo por tanto a un criterio de *confiabilidad*.

Según Guba, se entiende por confiabilidad, el estado de excelencia que alcanza una investigación en la medida que garantice la conjunción de diversos criterios interdependientes a largo del proceso investigativo (Ruiz, 1996). Para el caso de esta investigación y tal como se ha señalado en este capítulo, se aplicaron criterios como los de *selección muestral* del caso de estudio; *heterogeneidad y riqueza* para la recolección de información; *estabilidad y reproducibilidad* para su procesamiento y análisis²².

En coherencia con ello, se aplicó un sistema para el control de elementos espurios que fue transversal a toda la investigación y que verificó constantemente el cumplimiento de los siguientes requisitos.

- **Credibilidad:** referida a que los datos fueran admisibles por su veracidad, buscó por tanto el principio de la “verdad” en la investigación y se garantiza a través de

²¹ Cabe señalar que esta etapa se extendió más allá de lo planificado debido a factores externos a la investigación como fue el paro de funcionarios municipales acontecido en plena ejecución de las actividades de recolección.

²² Ver pp. 49,50 y 55.

las siguientes técnicas aplicadas: observación persistente, triangulación teórica y control de miembros.

- Dependencia: permitió revisar la consistencia interna de la información. Se resguardó mediante el riguroso procedimiento de análisis aplicado.
- Confirmabilidad: referida a la búsqueda de neutralidad, especialmente por parte de la investigadora. Se resguardó a través de un permanente contraste con fuentes externas.

Otras técnicas aplicadas que garantizan la confiabilidad de esta investigación fueron: la devolución de los resultados parciales y finales a los actores del caso de estudio y la consulta a expertos, que se realizó durante la etapa de diseño teórico-metodológico y durante la validación del análisis.

Por su parte, la *triangulación* permitió contrastar distintos tipos de información tales como: teorías, experiencias detectadas, fuentes de información, opinión de informantes, resultados de análisis, entre otras. A través de esta técnica, se pudo enriquecer el nivel de inferencias y conclusiones de la investigación.

Considerando todo lo expuesto, se puede afirmar que la presente investigación es metodológicamente válida, en los términos y alcance que aquí se ha descrito.

4. CASO DE ESTUDIO

4.1 Delimitación del caso de estudio.

El contexto general del caso de estudio es de tipo *institucional* y corresponde a la Municipalidad de San Antonio, cuya delimitación implica comprender que su estructura, valores, normas y comportamientos inciden directamente en sus procesos de gestión y por tanto, en los hallazgos respecto a la categoría general de estudio *rol de la participación ciudadana en la gestión de calidad municipal* de San Antonio.

4.1.1 Antecedentes generales de la comuna de San Antonio.

San Antonio es una comuna perteneciente a la región de Valparaíso ubicada en la costa de la zona central de Chile, a 108 kms. al oeste de la ciudad de Santiago y es capital de la provincia de San Antonio. Cuenta con una superficie de 405 km, cuyos límites territoriales son: al norte con la comuna de Cartagena, al sur con la comuna de Santo Domingo y San Pedro, al este con la comuna de Melipilla y al oeste con el mar chileno.

Según el Censo 2002, la comuna de San Antonio tiene un total de 87.205 habitantes, de los cuales. 44.362 son mujeres y 42.843 hombres²³.

Actualmente, el porcentaje de población en San Antonio que vive en situación pobreza, alcanza un 24.2%, de los cuales un 15.8% corresponde a población pobre no indigente y un 8.42% a población indigente. Estas cifras, lo ubican por sobre la media nacional (Pobreza; 13,7% e indigencia 3,2%).

Desde sus orígenes, San Antonio constituye una *ciudad puerto*, característica que ha marcado su identidad y ejes de desarrollo. Su surgimiento, data del año 1790, cuando Ambrosio O'Higgins le reconoció por decreto como puerto internador y exportador,

²³ Extraído en sitio web: www.ine.cl link: http://espino.ine.cl/CuadrosCensales/apli_excel.asp

fecha desde la que fue considerado puerto menor, hasta que en el periodo presidencial de Carlos Ibáñez del Campo, fue catalogado como puerto mayor.

La categoría de ciudad se le otorgó el 14 de enero de 1850, por decreto del presidente Manuel Bulnes y la comuna propiamente tal, fue creada el 22 de diciembre de 1891.

Desde su conformación y hasta la fecha, San Antonio se caracteriza por tener tres polos de concentración urbana: San Antonio, correspondiente al sector portuario y comercial de la ciudad; Barrancas, que se ha configurado como un sector residencial y Llolleo que se ha caracterizado por su condición de balneario²⁴.

4.1.2 Representación político-administrativa de la comuna de San Antonio.

Actualmente, la comuna es liderada por el Alcalde, señor Omar Vera Castro, representante del partido radical socialdemócrata, quien el año 2008 fue reelecto para el periodo 2009-2013.

El concejo comunal está compuesto por los señores Pedro Piña del partido comunista, Ramón Silva del partido demócrata cristiano, Danilo Rojas del partido Renovación Nacional, Fernando Núñez del Partido Socialista, José Martínez Independiente-concertación y Omar Morales del Partido Radical Social Demócrata.

Respecto de la representación política de la comuna ante el parlamento nacional, ella pertenece al distrito N° 15 y a la sexta circunscripción senatorial (quinta costa). Sus representantes ante la cámara de diputados son la diputada UDI, María José Hoffman y el demócrata cristiano Víctor Torres. En el senado en tanto, la comuna es representada por el senador Ricardo Lagos Weber del Partido por la Democracia y el Senador Francisco Chahuan de Renovación Nacional.

A diferencia de lo que ocurre en la representación parlamentaria, donde existe paridad entre las fuerzas políticas oficialistas y de oposición, en el caso de la municipalidad de

²⁴ Para mayor información, visitar; www.sanantonioantiguo.cl

San Antonio, la mayoría de sus autoridades representan la oposición al Gobierno recientemente asumido.

4.1.3 Municipalidad de San Antonio.

La Municipalidad de San Antonio se constituyó el 06 de mayo de 1894, día en que se celebró la primera junta edilicia de la comuna y en la que se eligió como primer alcalde a don Segundo Plaza Poblete. Actualmente la municipalidad se ubica en la calle Barros Luco N°2347 en el sector de Barrancas.

La estructura organizacional de la municipalidad de San Antonio, se basa explícitamente en las normas que rigen a la administración pública y particularmente a los municipios del país, estableciéndose como principios básicos para el funcionamiento interno, los de apego irrestricto a la legalidad y ejercicio de la autonomía territorial, administrativa y financiera que le es consagrado entre otras, por la “Ley orgánica constitucional de municipalidades” (LOCMUN), N° 18.695.²⁵.

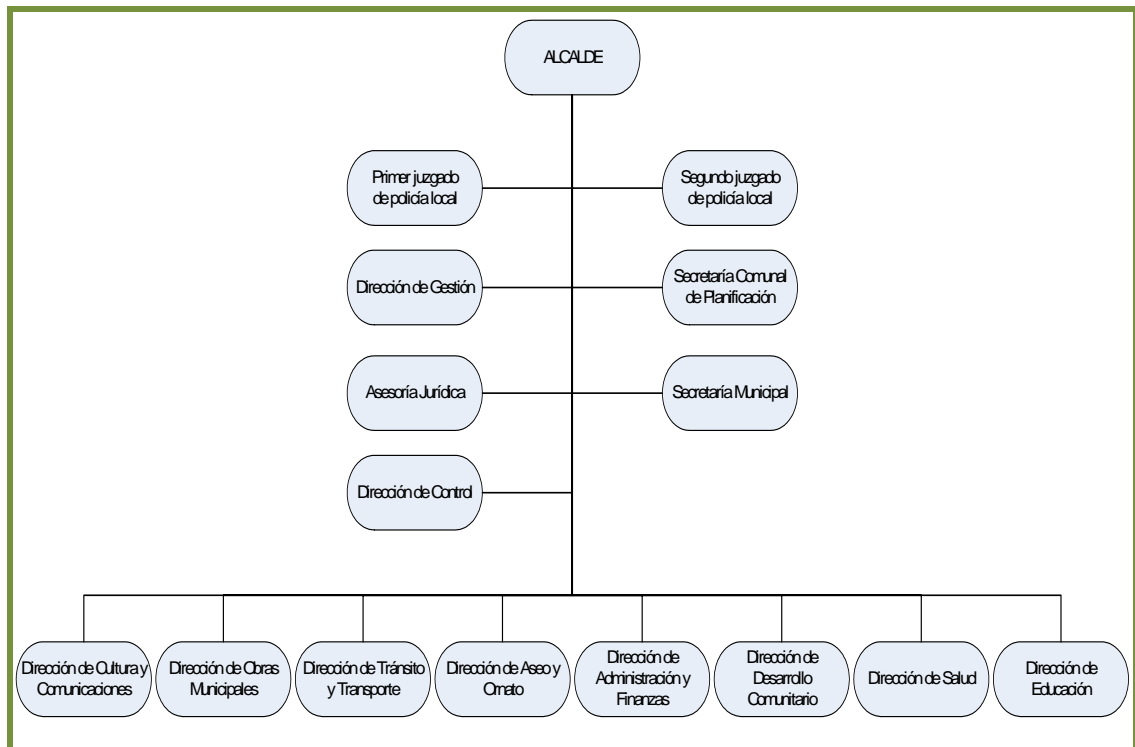
Así también, la municipalidad establece otros principios orientadores de la gestión interna y el desempeño funcionario tales como: responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulso de oficio, control, probidad, transparencia y publicidad (Plan de modernización, 2008).

4.1.3.1 Estructura organizacional.

Tal como establece la LOCMUN, la estructura es de tipo centralizada, con una clara *división jerárquica* organizada en torno a la figura del Alcalde. Así lo demuestra el organigrama de funcionamiento, graficado en el siguiente cuadro.

²⁵ Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>

Cuadro N° 5. Organigrama de la municipalidad de San Antonio.



Fuente: Plan de modernización de la Municipalidad de San Antonio, 2008. pp. 29

La estructura se ordena en base a 10 direcciones, dos secretarías, un órgano de asesoría jurídica y dos juzgados del policía local. Cada una de estas instancias cuenta con la definición de sus funciones, tareas a desarrollar y metas por cumplir, cuestión que permite afirmar que en términos formales, la *división funcional* del trabajo al interior del municipio es muy clara.

Según las definiciones de Mintzberg (1990), la *distribución jerárquica* entre las direcciones municipales se ordena en dos niveles: una, con mayor proximidad a la orden se ubican (a excepción de la dirección de administración y finanzas), aquellas direcciones que prestan servicios directos a la comunidad y que por tanto, tienen mayor proximidad con los(as) usuarios.

Considerando estos procesos de *división funcional y jerárquica* que establece el diseño del organigrama y el criterio de distribución espacial de las distintas unidades, esta estructura puede catalogarse como medianamente compleja porque existe poca distancia física y jerárquica entre las distintas unidades.

Sin embargo, respecto del proceso de *coordinación funcional* de los distintos órganos que componen la estructura municipal, ésta puede catalogarse como compleja por cuanto no existen vías adecuadas para la canalización de la información entre las distintas unidades o departamentos, cosa que redundaría en un estilo de funcionamiento altamente departamentalizado que no favorece, según la percepción de los(as) funcionarios(as), un trabajo coordinado y concertado entre ellos.

4.1.3.2 Presupuesto municipal.

De acuerdo a los antecedentes otorgados por la cuenta pública del año 2009 en el que se desarrolló la investigación, “al 31 de diciembre de 2009 el presupuesto municipal presentó ingresos por cerca de \$9.171.092.000”, a su vez, los gastos ascendieron a una suma de “\$9.512.262.000, con un saldo de \$341.170.000 de déficit”. Este déficit de recursos, se explica entre otros aspectos, en una disminución de ingresos “por concepto de inversión con recursos externos(...) y el mayor gasto en remuneraciones, tanto de la planta como de la contrata”. (Cuenta Pública 2009, pp. 46)

En términos porcentuales, los ingresos que la Municipalidad de San Antonio percibió corresponden al “99% de lo proyectado, siendo el concepto de mayor representación el Fondo Común Municipal, que ocupa el 46% de los ingresos totales”. Por otro lado, dentro de los ingresos, la Municipalidad recibe Ingresos propios que se recaudan directamente, siendo el más importante el “de las patentes municipales, que representan el 16% de los ingresos totales” (Cuenta Pública 2009, pp. 47)²⁶.

²⁶ Para mayor información visitar: www.sanantonio.cl

4.1.3.3 Dotación funcionaria.

La municipalidad de San Antonio cuenta con una planta funcionaria de 1433 personas, de las cuales, 726 corresponden a la planta, 296 a contrata y 411 a honorarios. La distribución de la dotación funcionaria, puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 6. Dotación Funcionaria de la Municipalidad de San Antonio.

Dirección	N° de Funcionarios			Totales
	Planta	Contrata	Honorarios	
Administración de Educación Municipal	354	131	0	485
Salud	203	84	128	415
Desarrollo Comunitario	16	8	189	213
Administración y Finanzas	37	23	2	62
Cultura y Turismo	4	3	35	42
Obras Municipales	17	4	20	41
Gestión	21	9	4	34
Secretaría de Planificación Comunal	10	0	16	26
Asesoría Jurídica	8	13	4	25
Aseo, Ornato y Medioambiente	12	2	10	24
Tránsito y Transporte	16	2	2	20
Secretaría Municipal	8	6	0	14
Primer Juzgado Policía Local	7	3	0	10
Segundo Juzgado de Policía Local	3	5	0	8
Comunicaciones	3	1	1	5
Control	4	1	0	5
Alcaldía	3	1	0	4
TOTAL	726	296	411	1433

Fuente: elaboración propia basada en información proporcionada por el municipio.

5. ANALISIS DE RESULTADOS

Tal como se señaló en el marco metodológico, la búsqueda de información, su procesamiento y análisis se basó en cada objetivo específico del estudio y a partir ellos, se definió cuatro ejes temáticos, en torno a los que se presentan los siguientes resultados.

5.1 Primer eje temático: Definiciones institucionales de la municipalidad de San Antonio sobre participación ciudadana y gestión de calidad.

En su definición formal, el accionar de la municipalidad de San Antonio se basa en la estrategia de desarrollo que establece el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), que constituye la principal carta de navegación institucional para las distintas áreas municipales²⁷.

La otra herramienta de planificación que orienta la gestión de las áreas municipales son los Planes anuales, cuyo objetivo es definir las acciones que contribuyen al cumplimiento del PLADECO en el plazo de un año.

Dentro del PLADECO (2008), la municipalidad de San Antonio define como su misión institucional:

“mejorar sustancialmente la gestión del sistema municipal en sus distintas áreas, dotando de infraestructura y tecnología acorde a las demandas de los usuarios de los servicios municipales; propiciando el trabajo en equipo y liderazgo directivo; mejorando el clima y adecuando la estructura organizacional a las necesidades de funcionamiento de un municipio moderno y eficiente; complementando este proceso con un sistema de perfeccionamiento del personal municipal sistemático y pertinente, orientado a mejorar la calidad de los servicios municipales; asignando con eficiencia los recursos, privilegiando voluntades técnicas; aplicando los instrumentos de gestión en forma efectiva, evaluando y controlando los procesos para su optimización” (pp. 2).

²⁷ Durante el proceso de actualización del PLADECO vigente (2008-2013), la municipalidad redefinió su misión y visión institucional, esto implicó que en el transcurso del trabajo de campo de la investigación (año 2009), el organismo se encontrara en proceso de internalización del reciente ajuste.

A su vez, la visión institucional se define de la siguiente manera:

“queremos ser un moderno, amable, que lidera democráticamente el desarrollo sustentable de la comuna, a través de la participación ciudadana, creando cultura de confianza y asociatividad con los distintos actores, haciendo énfasis en el desarrollo económico local, potenciando el turismo y el emprendimiento, mejorando sustancialmente la salud y la educación. Una organización en que prima la probidad, transparencia y compromiso, con estándares de calidad en la entrega de sus servicios” (PLADECO, San Antonio: 2008, pp.2)²⁸.

Además de la definición de misión y visión, el PLADECO contiene un reporte del diagnóstico cuantitativo y cualitativo de la realidad comunal al año 2008, la declaración de principios y valores que orientan la estrategia comunal y la definición de seis áreas de acción estratégica: económica-productiva, territorial, social, educación, salud e institucional. Cada una de estas áreas tiene definida una misión, a la que se asocian políticas específicas, las que pueden apreciarse en el cuadro n°7 de la siguiente página.

5.1.1 El enfoque de calidad en la gestión institucional del municipio.

Para el área estratégica institucional, se establecen las siguientes políticas: planificación estratégica, acreditación de calidad, mejoramiento de la gestión, modernización municipal, bienestar y desempeño del recurso humano y finalmente, comunicacional.

²⁸ Cabe señalar que dentro del PLADECO 2008-2013 se establece una explícita distinción entre la orientación estratégica institucional municipal de aquella que se tiene del territorio comunal, generándose una misión y visión específicas para la comuna que se exponen a continuación:

Visión comunal: “La ciudad puerto con mayor proyección nacional, San Antonio, quiere en los próximos 10 años, seguir siendo líder en la actividad portuaria, transformándose progresivamente en una ciudad turística con una imagen moderna, que permita un desarrollo sustentable y equilibrado en lo social, económico, territorial e institucional, con énfasis en la atracción de inversiones y un potenciamiento de su zona rural, con el debido resguardo del medioambiente, el fortalecimiento de la actividad cultural, mejorando la calidad de la salud y de la educación en todos sus niveles, con una municipalidad abierta, dispuesta a escuchar, en que cada uno de sus habitantes sienta que es parte del desarrollo, que es considerado como persona, respetado en sus derechos, pero asumiendo sus obligaciones, contribuyendo a vivir en una ciudad limpia, tranquila y segura”(PLADECO San Antonio: 2008, pp.1)

Misión comunal: “La comuna de San Antonio realiza esfuerzos en facilitar, fomentar y articular el desarrollo económico local; propiciar el crecimiento armónico del territorio; potenciar una estrategia de progreso social participativa, basada en la promoción de personas, familias, grupos y comunidades, generando capital social; Ofrecer una educación de calidad basada en el compromiso de todos los actores involucrados, mejorando el nivel sociocultural; Entregar un servicio de excelencia en salud primaria con la mejor atención. Los ciudadanos cuentan con una municipalidad que brinda prestaciones de servicios con tecnología de punta, brindando una atención de calidad y calidez” (PLADECO San Antonio: 2008, pp.2)

Cuadro N° 7. Políticas municipales según área estratégica

Área Estratégica	Políticas
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • De Planificación estratégica. • De acreditación de calidad. • De mejoramiento de la gestión municipal. • De modernización municipal. • Orientada hacia el bienestar y desempeño del recurso humano. • Comunicacional
Económica-Productiva	<ul style="list-style-type: none"> • De gestión para el desarrollo económico. • De emprendimiento y fomento productivo. • De apoyo a las actividades económicas locales con énfasis en la asociatividad y tecnologías. • De desarrollo de la ciencia y la tecnología y la generación de infraestructura y equipamiento productivo • De comunicación, coordinación y participación
Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • De desarrollo territorial. • De infraestructura, equipamiento y servicios básicos de la comuna. • De resguardo del medio ambiente y de mejoramiento del aseo y ornato comunal. • De Protección Civil.
Social	<ul style="list-style-type: none"> • De desarrollo social. • De mejoramiento de la gestión social. • De participación ciudadana. • Cultural. • Deportiva. • De seguridad ciudadana.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • De mejoramiento de resultados. • De mejoramiento de la gestión en educación. • De mejoramiento del clima laboral y entorno educativo. • De mejoramiento de las competencias del personal de la educación municipal.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • De mejoramiento de la gestión del servicio. • De infraestructura y equipamiento. • De recursos humanos.

Fuente: Elaboración propia en base a PLADECO 2008-2013, Municipalidad de San Antonio.

Acogiendo los lineamientos del área estratégica institucional, la municipalidad inició un proceso de modernización cuyo principal instrumento orientador es el Plan de modernización institucional que se encuentra vigente desde noviembre del año 2008.

Dicho plan contiene una agenda de modernización que tiene cuatro ejes centrales de acción: calidad de gestión, gobierno electrónico, gestión de recursos humanos y gestión

financiera, los que estipulan una serie de instrumentos de gestión que en su conjunto, dan cuenta de un real esfuerzo institucional por mejorar la prestación de servicios a la comunidad, lo que representa un foco importante para la actual administración.

Desde un punto de vista institucional y considerando los distintos tipos de enfoques para implementar la gestión de calidad que define James (1997), en el municipio de San Antonio ella ha sido recientemente incorporada y canalizada a través del “aseguramiento de la calidad”, cuestión que se valida en su definición como política dentro de esa área estratégica del PLADECO y como eje de acción de la agenda de modernización referida.

Dentro de los instrumentos de gestión que contempla el eje *calidad de gestión* se encuentran: el sistema de control de gestión, la simplificación de procedimientos, el sistema de estadística municipal y la participación en el SACSM.²⁹

Como puede apreciarse, el SACSM constituye uno de los instrumentos de gestión que contempla el municipio, cuestión que se valora interna y externamente como positiva, por cuanto esta herramienta forma parte de un proceso modernizador que la trasciende y que a juicio de los(as) informantes, es una fortaleza importante de este municipio ya que el sistema no se concibe como un fin en sí mismo, sino como un medio, contextualizado además, en un esfuerzo modernizador que les es propio.

“una de las ventajas de San Antonio es que el sistema forma parte de una estrategia municipal de modernización que le precede, eso permite que el equipo tenga una mejor visión de su propio contexto municipal y del uso que darán al modelo como herramienta de trabajo”

A pesar de que la instalación del SACSM y la correspondiente aplicación de su modelo ha generado procesos de mejoramiento en la prestación de algunos de sus servicios, se pudo constatar que institucionalmente, la calidad como enfoque y el sistema como herramienta de gestión, no han logrado internalizarse en la globalidad de la estructura

²⁹ Otros instrumentos que destacan en la agenda de modernización son el programa gobierno electrónico, ventanilla única Municipal (VUM) y ventanilla de trámites municipales (VTM), los que se complementan con un proceso de actualización de estructura, cargos, perfiles y un programa de capacitación y formación para los(as) funcionarios en el eje de recursos humano.

municipal. Dentro de esto, puede definirse como principales debilidades el bajo nivel de conocimiento por parte de la mayoría de los(as) funcionarios de los preceptos del enfoque gestión de calidad y de la participación del municipio en el SACSM, la inexistencia de un adecuado escenario de coordinación para el monitoreo del proceso, cuestión que se expresa en la ineficiencia del comité de mejoras del año 2008 y en el infructuoso esfuerzo por rearticularlo el año 2009 bajo criterios más estratégicos para la selección de los integrantes. Muy en relación con lo anterior, se detectó un alto nivel de crítica a los directivos de las distintas áreas municipales, lo que se expresaría en un bajo nivel de compromiso y motivación que perciben los equipos de trabajo por parte de ellos(as) y que se reflejaría a su juicio en una escasa articulación entre esas direcciones para facilitar su contribución, por ejemplo, a la etapa de autoevaluación o para la implementación de los planes de mejora.

Estas debilidades son atribuidas fundamentalmente a la carencia de un trabajo socializador fuerte dentro del municipio, a través del cual se pudiera informar y motivar a las distintas áreas y estamentos sobre la relevancia que estas materias tienen para su desarrollo institucional.

Dichas constataciones evidencian una alta capacidad autocrítica y visión clara sobre los soportes que se requieren para incorporar estos temas en la cultura municipal por parte de los(as) funcionarios(as) que están involucrados(as) con el sistema, pero también por parte de quienes no lo están y que a través del trabajo de campo de esta investigación lograron informarse.

En general, desde la perspectiva funcionaria, la posibilidad de contar con el apoyo a la gestión que representa el SACSM es fundamental y sobre ello mencionan una sensación de orgullo, sobre todo por el hecho de que fueron uno de los primeros municipios en Chile que lo implementaron.

Asimismo, emerge con fuerza la idea de que la calidad en la prestación de servicios, no solo debe comprenderse y validarse conceptualmente, sino que debe concretarse como una nueva práctica dentro de la institución, que esté internalizada a nivel individual por cada funcionario(a), pero también en la estructura global del municipio. A este respecto

y siguiendo la conceptualización de componentes de estructura organizacional que sugiere Mintzberg (1990), el discurso común de los(as) informantes señala que existe un vacío en la estructura, refiriendo que en su “cumbre estratégica”, representada por el alcalde, el discurso y la vocación por una gestión de calidad están instalados, pero de una manera centralizada puesto que, tal como ya se anticipaba, ello no se expresa en la “línea media” ya que habrían serias dificultades con algunos directivos del municipio, porque realmente no se comprometen. A su juicio, “no vibran” con estas nuevas tendencias, cuestión que haría dificultoso que este enfoque y sus prácticas asociadas, se instalen en las distintas áreas o departamentos, aun cuando el “núcleo operativo” esté interesado y proclive. Lo anterior, de alguna manera se ratifica al analizar los resultados de la autoevaluación que contempla el modelo de acreditación de servicios municipales, donde el mejor puntaje por parte del municipio se obtiene en el ámbito de gestión global y no precisamente en el de prestación de servicios³⁰.

“el problema nuestro está en los bandos medios donde no todos se comprometen. A veces hasta el alcalde se ve más jugado por estos temas que los propios jefes”.

5.1.2 La participación ciudadana en la gestión institucional del municipio.

La principal definición conceptual con que cuenta el municipio, se encuentra formalizada y prescrita en la Ordenanza de participación ciudadana, emitida el año 1999, bajo el periodo alcaldicio de Lucía Menares Maldonado y que define la participación ciudadana en la municipalidad como:

“la posibilidad que tienen los ciudadanos de la comuna de intervenir, tomar parte y ser considerados en las decisiones que apunten a la solución de los problemas que los afectan directa o indirectamente en los distintos ámbitos de actividad de la municipalidad y el desarrollo de la misma, en los diferentes niveles de vida comunal” (Ordenanza Municipal, 1999. pp. 2).

³⁰ De acuerdo al informe de retroalimentación, la autoevaluación del municipio en gestión global arrojó un total de 177 puntos y el promedio de la gestión de servicios un total de 127 puntos. Por su parte, en la validación externa, la gestión global obtuvo 129 puntos y la de servicios un total de 70 puntos.

Dentro de la ordenanza, se establecen diferentes mecanismos a través de los cuales la municipalidad canalizará esa participación, entre los que destaca: aquellos contenidos en la Ley orgánica constitucional de municipalidades (plebiscitos, consejo económico social comunal, audiencias públicas y oficina de partes, reclamos y sugerencias), la definición de las condiciones para la participación de organizaciones comunitarias y la definición de otros mecanismos tales como: encuestas o sondeos, información pública local, financiamiento compartido para el desarrollo de proyectos que complementen la función municipal vía subvención municipal y los fondos de desarrollo vecinal (FONDEVE)³¹.

A pesar de que han transcurrido diez años desde la oficialización de la participación ciudadana a través de esta ordenanza, a lo largo del trabajo de campo se pudo apreciar que en general, los(as) funcionarios(as) no conocen la existencia de dicha ordenanza o en su defecto, desconocen sus contenidos, puesto que la mayoría de quienes están informados de su existencia, afirman “*nunca haberla revisado*”. Este hecho fue constatado en el cuestionario aplicado, donde un alto porcentaje de los(as) informantes, (40,3%) afirma que en la municipalidad no existe una ordenanza de participación ciudadana.

Al momento de contrastar el protagonismo que tiene la participación ciudadana al interior de la municipalidad con la posición que ella ocupa en el contexto del actual PLADECO, se detecta que ella tiene un bajo nivel de relevancia estratégica. Si bien es cierto, aparece definida en la visión institucional, lo hace bajo la condición de “medio” para la consecución de la imagen de municipio moderno, amable y líder. Dicha declaración en tanto, no logra materializarse en la misión de la institución y en consecuencia, su aparición se restringe a aspectos muy puntuales y poco interrelacionados que aparecen en tres de las seis áreas estratégicas del PLADECO.

Para el área institucional, la participación ciudadana se define como “línea estratégica” para el cumplimiento de tres objetivos vinculados con la realización y ejecución del

³¹ El detalle de cada uno de estos mecanismos se puede encontrar en: <http://transparencia.sanantonio.cl/Participacin%20Ciudadana/ORD.N%C2%BA%2002%20Participacio20Ciudadana.pdf>

propio PLADECO, el mejoramiento del clima organizacional y el aumento de las competencias laborales.

En tanto, para el área de desarrollo social, la participación ciudadana se define no solo como una línea para el cumplimiento de un objetivo, sino como una de las políticas orientadoras del área, que se traduce en un objetivo estratégico con líneas de trabajo que esperan aumentar la participación ciudadana a través de la elaboración de un plan transversal a los programas e intervenciones sociales y al desarrollo de un sistema de información y retroalimentación con la ciudadanía.

La otra área estratégica en la que se explicita, pero muy parcialmente el tema de la participación es en salud, particularmente en una línea estratégica para el mejoramiento del clima laboral y que se relaciona con el fortalecimiento del rol y participación del personal en los equipos gestores de cada unidad.

Como puede apreciarse, el mayor protagonismo que tiene la participación ciudadana en las definiciones estratégicas del municipio, no se relacionan con las materias de gestión institucional propiamente tal, sino que la posicionan como un recurso para el mejoramiento de las relaciones internas del municipio y principalmente, con la intervención social hacia la comunidad. Esto último, a través de los distintos programas que se implementan, ya sean aquellos indicados por políticas públicas sectoriales que imponen requisitos técnicos o metodológicos en materia de involucramiento ciudadano, pero principalmente, de los mecanismos innovadores que ha desarrollado el propio municipio tales como la cuenta pública y el presupuesto participativo, cuya implementación está a cargo de la Dirección de desarrollo comunitario, desde donde se describe la existencia de un bajo nivel de involucramiento por parte de las otras áreas municipales.

“Si bien hemos logrado instalar el tema de la participación en el municipio, ello no quiere decir que ella haya permeado todas las áreas, o que como institución tomemos decisiones de manera participativa ya sea interna o externamente”

Estas apreciaciones resultan coherentes con el hecho que, dentro de la agenda que establece el plan de modernización institucional del municipio, la participación ciudadana no aparece explicitada en ninguno de sus cuatro ejes, ni en sus principales instrumentos de gestión descritos anteriormente³².

A pesar de esta omisión de la participación ciudadana en el diseño de la gestión institucional municipal, ello no implica que no represente un área relevante para la actual administración, tal cual lo expresan el discurso y prácticas participativas que se han instalado en el municipio y decisiones de orden estructural como fue la reciente creación, en enero del año 2009, de la Unidad de Participación Ciudadana. Esta fue creada según las palabras del propio alcalde con el objetivo de *“llegar a construir una política de participación ciudadana que inspire a todos los funcionarios, lo que queremos es que cada persona haga su trabajo “desde” la participación ciudadana, ello para consolidar un desarrollo comunitario por medio del compromiso ciudadano”*.

Como puede apreciarse, existe a la base, una comprensión de que la participación ciudadana debe internalizarse en el desempeño funcionario como un criterio relevante, sin embargo, ello no se condice con la inclusión que hasta ahora ha tenido, más vinculado como se ha visto, al ámbito de la oferta programática. Esto se acentúa más aún con la posición que la referida unidad de participación ciudadana tiene en la estructura municipal, la que se restringe a ser una sub-área dentro de la Dirección de Desarrollo Comunitario, con escasa o nula incidencia en los ámbitos de gestión institucional³³.

Aun cuando la participación ciudadana no figura en las definiciones que orientan la gestión institucional y que su mayor posicionamiento es a nivel programático, específicamente en la oferta de programas socio comunitarios, la sola creación de esta Unidad de participación ciudadana, es vista por los funcionarios(as) como una señal

³² Ver pp. 66.

³³ Una forma de corroborar esta posición sólo programática, es que durante el año 2009, sus principales acciones se orientaron a coordinar el programa de prevención de violencia, el programa de presupuestos participativos, la cuenta pública participativa, entre otras que no se vinculan con aspectos de la institucionalidad propiamente tal.

clara de la vocación participativa que los caracteriza y comprenden que siendo tan reciente, está en periodo de estructuración, de ajustes y que dependiendo de ese proceso, puede llegar a posicionarse de mejor forma en ámbitos más vinculados a la gestión institucional.

“debemos ser consientes, primero, de que todos estos temas son nuevos y segundo, de que vamos construyendo este cuento, pensemos que hace ocho años atrás esto ni existía y ahora, con esta administración, ya existe una unidad dedicada al tema”.

De esa manera, la tendencia del discurso expresa una posición optimista de los resultados que esto pueda traer.

Junto a la creación de la Unidad de participación ciudadana que claramente genera un cambio a nivel de estructura municipal, también se pudo detectar la implementación de herramientas participativas utilizadas como recurso metodológico para la detección y validación de necesidades locales, ellas son: una “encuesta de satisfacción usuaria interna y externa”, aplicada en el contexto del proceso de acreditación de calidad de servicios municipales el año 2007 y la aplicación de “diálogos participativos, talleres y entrevistas” en la etapa diagnóstica de la elaboración del PLADECO (2008-2013). Como puede apreciarse, estos mecanismos dan luces de una inclusión de la participación ciudadana como estrategia para retroalimentar las decisiones relativas a la gestión institucional del municipio, sin embargo ellas solo alcanzan un nivel consultivo.

5.2 Segundo eje temático: Conceptualizaciones de funcionarios y funcionarias sobre participación ciudadana y calidad en la gestión municipal

Los principales hallazgos en esta materia, demuestran que existe mayor dominio temático y valoración por la aplicación de la participación ciudadana en el contexto municipal, lo que se expresa en una visión y conceptos claros al respecto, en una actitud y discurso muy proclive a la necesidad de que ella se manifieste en la gestión municipal.

Respecto de la gestión de calidad, se produce un nivel de respuesta diferente, mayormente caracterizado por un desconocimiento y desinformación sobre el enfoque propiamente tal, el que se vio matizado por una alta disposición grupal a informarse a lo largo del trabajo de campo. En ese proceso de aprendizaje, la aproximación conceptual fue principalmente de tipo experiencial, basada en la participación del municipio en el SACSM.

5.2.1 Conceptualización sobre participación ciudadana en la gestión municipal.

Dentro del espacio de capacitación realizada durante el trabajo de campo, los(as) participantes realizaron un ejercicio grupal, donde definieron la participación ciudadana en el municipio como: *“la forma a través de la cual la ciudadanía se integra a los asuntos que afectan el bien común, pudiendo dar su opinión, pero también pudiendo controlar que las cosas se hagan como se había acordado (...) la participación ciudadana implica fundamentalmente crear espacios, pero ante todo estar dispuesto a ceder poder”*.

Como puede apreciarse, a nivel grupal los(as) funcionarios(as) denotan una alta comprensión del significado político que tiene la participación ciudadana, en el sentido que puede intervenir las tradicionales formas de relacionamiento y ejercicio del poder dentro de la comuna, abriendo en su planteamiento la posibilidad de que la sociedad civil incida en las decisiones sobre conducción de la política de desarrollo comunal.

Por su parte, en la conceptualización individual, se puede observar que el concepto de participación ciudadana en la gestión municipal se basa en dos nociones claves. En primera instancia, ella hace referencia a un nuevo tipo de relacionamiento entre gobierno local y sociedad civil, en segundo lugar, ese relacionamiento se basa en el reconocimiento del ejercicio de derechos y deberes ciudadanos en el contexto comunal.

Si lo anterior se analiza con las perspectivas teóricas respecto del desempeño político municipal revisadas en el segundo capítulo, puede afirmarse que los funcionarios(as) de este municipio conciben a la participación ciudadana como un medio para la

construcción de una gobernabilidad de tipo democrática, en el sentido que la define Camou (1997), trascendiendo de esa forma la perspectiva de gobernabilidad clásica que no contempla como un imperativo la vinculación con los otros actores por parte del ente gubernamental.

Ello se constató en las técnicas de recolección cualitativas y fue ratificado por el cuestionario. Por ejemplo, en la afirmación “la participación ciudadana constituye una nueva forma de relacionarse en sociedad donde se respetan los derechos y deberes de las personas”, que obtuvo un total de 92,8 % de respuestas favorables, representadas por la sumatoria de los porcentajes de las alternativas “muy de acuerdo” y “de acuerdo”. Asimismo, se obtuvo de la sumatoria de porcentajes, que un 59,4% está en “desacuerdo” y “muy en desacuerdo” con la afirmación “la participación ciudadana es una estrategia de los políticos para hacerse publicidad utilizando a la comunidad para intereses partidarios”, noción que había surgido muy marginalmente en algunas de las entrevistas y que fue contrastada a través del cuestionario.

También se pudo rescatar otro elemento relevante al momento de conceptualizar la participación ciudadana en el municipio y que dice relación con el “alcance” que a juicio de los(as) informantes ella debe tener. En ese sentido, la tendencia es a reconocer la gradualidad en la que se expresan los procesos participativos, teniendo claridad conceptual de los niveles informativo, consultivo, co-gestionario y control social, destacando en el discurso común, la idea de que la sola entrega de información a la comunidad no basta para hablar de real participación ciudadana.

“nosotros tenemos claro que la participación no consiste solo en informar a la comunidad, la participación real es que ellos tengan parte de la toma de decisiones de este asunto, mucho más allá del premio-castigo que pueden dar con su voto el día de la elección”.

En concordancia con ello, a juicio de los(as) informantes y tal como lo constatan los resultados del cuestionario, la participación ciudadana debe expresarse en que las autoridades consulten a la comunidad antes de la toma de decisiones. Así lo señala el nivel de respuesta a la afirmación “la participación ciudadana no implica que las

autoridades consulten a la comunidad antes de tomar las decisiones”, que obtuvo en sumatoria, un 66.7% de repuestas entre las opciones “en desacuerdo” y “muy en desacuerdo”.

Según sus opiniones, la participación a nivel de co-gestión facilita el éxito de los programas municipales, principalmente porque la comunidad genera sentido de pertenencia y valida las acciones que se implementan. En ese plano, los(as) informantes consultados(as) legitiman el uso de la participación ciudadana como estrategia para que el trabajo que desempeñan tenga mejores resultados, denotándose en sus apreciaciones que tienen conciencia del fenómeno de instrumentalización que sugieren los resultados del estudio realizado por Serrano (1998), cuestión que justifican y atribuyen al carácter y requerimientos de las políticas sectoriales, que en sus propios diseños y modelos de implementación utilizan la participación de modo instrumental.

“A pesar de que quisiéramos que la participación de la comunidad fuera íntegra, la mayoría de las veces solo operamos programas que vienen desde arriba y con poco margen de adaptación”.

Por otro lado, cabe señalar que a pesar de la detección de este discurso favorable a la implementación de la participación ciudadana en el municipio, al momento de referirse a la expresión de esa participación en su nivel de control social, el concepto de los(as) informantes tiende a desestimarlos como una posibilidad en el contexto municipal.

“no me imagino la participación de la comunidad puertas adentro, controlando lo que hacemos y como lo hacemos, esa es función de la institución a través de sus jefaturas”.

Considerando lo anterior, la tendencia de los(as) informantes fue a asociar este control con su desempeño laboral personal, ámbito en el que claramente se tendió a tomar una actitud defensiva respecto de los riesgos que ello podría implicarles a nivel individual. Sobre este punto, cabe destacar los resultados del cuestionario ante la afirmación “la participación ciudadana no implica que la comunidad se involucre en la gestión y control interno del municipio” donde, un total de 65.2% señaló estar “muy de acuerdo” y “de acuerdo”.

A lo largo del taller de capacitación realizado, se abordó esta paradoja de manera más profunda, discusión en la cual surgieron dos orientaciones argumentales: En primer lugar, hay opiniones que simplemente no lo conciben como necesario, existiendo de fondo una percepción de la comunidad y los(as) usuarios(as) como receptores de servicios o prestaciones y en segundo lugar, emergen opiniones que si bien conciben el control social del desempeño municipal como necesario, lo consideran inviable en las condiciones estructurales actuales, refiriendo sobre ello una posición realista-conciente que según ellos(as) no se hace expectativas más allá de lo posible.

“Si quisiéramos un real control social, habría que partir porque los municipios tengan real control sobre su propia gestión, cosa difícil de lograr con la falta de voluntad política a nivel nacional para descentralizar el Estado”.

5.2.2 Conceptualización sobre calidad en la gestión municipal.

A partir de las primeras técnicas de recolección aplicadas, se constató que a diferencia de lo que ocurre en la conceptualización de la participación ciudadana, donde la mayoría de los(as) funcionarios(as) tiene una visión, claridad y posición al respecto, en el caso de la gestión de calidad, no existe el mismo nivel de aproximación conceptual, encontrándose diferencias que se asocian principalmente al área municipal de la que son parte los(as) funcionarios(as).

Por un lado, están los(as) funcionarios(as) que tienen alta claridad conceptual sobre la calidad como enfoque de gestión institucional, pertenecientes principalmente a las direcciones de Gestión física, de Desarrollo comunitario, de Tránsito, de Control, de Obras municipales y la Secretaría comunal de planificación. Este manejo conceptual es atribuible por un lado, al perfil profesional de los integrantes de la mayoría de dichos equipos, varios de los cuales tienen una formación ingenieril o en el ámbito de la administración; así como también a su participación en la aplicación del modelo de acreditación de calidad de servicios municipales, ya sea porque operan servicios que han

sido parte del proceso de acreditación o porque han estado a cargo de su implementación y coordinación al interior del municipio³⁴.

Por otro lado, está la mayoría de los(as) funcionarios(as) que representan otras áreas municipales como las direcciones de Educación, de Salud, de Aseo y Ornato, de Finanzas o de Cultura, quienes denotan muy poca comprensión de las implicancias y aplicaciones de la gestión de calidad en el contexto municipal. Cabe señalar que incluso, respecto de la implementación del SACSM, este grupo de funcionarios(as) menciona no tener mayor conocimiento, cuestión que atribuyen a que quienes están a cargo de dicha implementación, no han hecho una adecuada difusión sobre el tema.

“aunque quisiéramos opinar, no podemos porque nadie nos ha informado sobre el tema (...) algo hemos escuchado de una acreditación, pero de ahí a saber de qué se trata, estamos lejos aún”.

Frente a esa realidad y asumiendo que esto último había sido referido como una debilidad ya detectada por la municipalidad, a lo largo del trabajo de campo se ocupó el espacio del taller de capacitación y el diálogo participativo para informar y sensibilizar al respecto, cuestión que fue muy bien recibida por quienes no contaban hasta ese momento con la información.

En ese contexto, la definición grupal que los(as) funcionarios(as) establecen sobre calidad en la gestión municipal plantea que *“es una nueva forma de hacer las cosas, donde cada funcionario y cada departamento se preocupa de hacer las cosas bien, para que los(as) usuarios(as) queden conformes”.*

Como puede apreciarse y en coherencia con el contexto que enmarca la participación del municipio en el SACSM, la conceptualización que ellos(as) tienen se refiere principalmente al ámbito de prestación de servicios, haciendo una conexión directa entre el tipo de trabajo que realizan y la eventual satisfacción que pueden o no generar en sus

³⁴ Cabe aclarar que la dirección encargada de implementar el SACSM es la de Gestión Física, cuya anterior encargada participó activamente en la etapa piloto del SACSM y es la actual Secretaria comunal de planificación.

destinatarios(as), tal cual lo plantean los principios básicos y originarios de la gestión de calidad.

Por otro lado y a diferencia de lo que señalan algunas tendencias en el escenario nacional, se pudo detectar un bajo nivel de prejuicios o aprensiones hacia estas aplicaciones gerencialistas, cosa que permitió clarificar conceptos y principios básicos de la gestión de calidad aplicada a la gestión pública chilena -particularmente la municipal- cosa que se logró con la colaboración participativa de los(as) mismos(as) funcionarios(as) más involucrados(as) en el SACSM y producto de la cual, emergió una posición común tendiente a la valoración de la gestión de calidad aplicada al mundo municipal.

“viendo así las cosas, evidentemente es bueno hacerse parte de estos avances, sin saber lo que es la gestión de calidad, todos los que estamos aquí sabemos que si hay algo que nos desafía diariamente con las difíciles condiciones en las que trabajamos, es generar resultados de calidad”.

Esta apertura conceptual se reflejó también en el cuestionario aplicado, que demuestra que ante la afirmación “la gestión de calidad es una herramienta del mundo privado que no se relaciona con la realidad de los servicios públicos”, un total de 75,3% personas están “muy en desacuerdo o “en desacuerdo”. Asimismo, ante la afirmación “la gestión de calidad es un enfoque de trabajo que se puede aplicar al mundo privado y al mundo público”, la mayoría de los(as) informantes, representado por el 97.1% se manifestó en las opciones “muy de acuerdo” y “de acuerdo”.

A pesar de esa posición receptiva, cuando los(as) informantes se refieren a las implicancias que a nivel operacional tiene la implementación de este enfoque, surgen opiniones muy diversas que impiden definir un consenso. Por ejemplo, sobre la necesidad de alineamiento, compromiso y coordinación intrainstitucional surgen opiniones favorables como:

“es fundamental que todos nos comprometamos con este proceso de calidad, para que apoyemos el logro de nuestra certificación y también para que después podamos extender esto ojalá a todas las áreas municipales”.

En contraposición con ello, surgen posturas que no valoran el alineamiento y que se expresan en afirmaciones del tipo: *“no creo que todos debamos meternos en este tema, si al fin y al cabo la cosa no va a cambiar mucho, es bueno hacerlo, pero que a ello se dediquen los que son encargados, el resto apoyamos, pero no somos responsables”.*

Este nivel de desacuerdo pudo ser ratificado también a través del cuestionario, donde se plantea una posición incierta ante la afirmación “la gestión de calidad no requiere un compromiso de toda la institución” donde, si bien un 44.9% estuvo “muy en desacuerdo”, muy cercano a esa cifra hubo un 40.6% en la categoría “indeciso”.

Finalmente, respecto a la percepción individual sobre las posibilidades que abre la gestión de calidad para el mejoramiento del desempeño de cada funcionario(a), se devela la idea de que es una herramienta que les facilitaría un mejor desempeño, cuestión que se expresa en afirmaciones recurrentes como *“si esto se implementara globalmente en la municipalidad, claro que el trabajo de uno fluiría mejor, porque estaríamos todos con un mismo foco y entenderíamos el por qué de tal decisión o de tal acción, aunque hayan sido mal aplicadas”.* Frases como estas, también se confirman a partir del cuestionario, donde un 89.8% está “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con la afirmación “la gestión de calidad me ayudaría a mejorar mi trabajo”.

5.2.3 El discurso institucional sobre participación ciudadana y calidad en la gestión municipal.

Considerando las conceptualizaciones recientemente expuestas y las definiciones institucionales previas, se pudo detectar que este discurso se encuentra en pleno proceso de construcción. Este proceso se desarrolla principalmente sobre una base experiencial, adquirida por los equipos de trabajo a partir de las iniciativas que el municipio ha

implementado y se ha visto influenciado fuertemente por la decisión política del alcalde por incorporar estas temáticas en su gestión.

En esa lógica y según el discurso común de los(as) informantes, la construcción de su concepto individual sobre participación ciudadana, se ha visto favorablemente influenciado por la importancia que el municipio le ha dado a este tema en los últimos años.

“Necesariamente hemos tenido que ampliar nuestra mirada, aunque esto no está escrito o formalizado y que no todos aplicamos por igual, es algo que se respira en el ambiente municipal”.

En tal sentido, el discurso define que hoy en día, la implementación de la participación ciudadana a nivel municipal representa una noción básica que todo(a) funcionario(a) debiera manejar para desempeñar su trabajo dentro de ese municipio, cuestión que refleja la atribución de un significado relevante para el desempeño y que entiende a la participación ciudadana como un proceso ineludible de implementar, pues facilita el establecimiento de una relación democrática con la comunidad.

En el caso del concepto de calidad, el estado de avance discursivo es mucho menor, por cuanto no es un enfoque que esté difundido e internalizado en los equipos de trabajo, cuestión que atribuyen por un lado, a que de parte de las autoridades este tema ha tenido un *“menor perfil”* y también al hecho de que hasta la fecha, han implementado solo una iniciativa relevante como es su participación en el SACSM, a diferencia de las acciones en participación ciudadana que han sido a su juicio *“mucho más potentes y demandantes”*.

En concordancia con lo anterior, debe reconocerse que al interior del municipio ha existido un trabajo de socialización conceptual que tiene por resultado un discurso que valora y valida la implementación de la participación, cosa que no se ha dado de igual forma respecto del concepto de calidad.

Sin embargo y a pesar de ese mayor protagonismo que ha adquirido la participación ciudadana a nivel discursivo y operacional, también destaca en el discurso una opinión común en cuanto a que ese *“concepto ideal”*, dista mucho de ser la real participación

ciudadana que se da en el municipio, hecho que atribuyen principalmente a rigideces de la estructura interna, tales como trabas administrativas para flexibilizar prioridades programáticas o ajustes presupuestarios, pero también de su propio comportamiento organizacional, en el sentido que persisten conductas muy verticales y desconfiadas que no favorecen la participación interna. Todo lo anterior se expresa con un alto sentido autocrítico en afirmaciones tales como:

“no nos veamos la suerte entre gitanos... hay una diferencia enorme entre lo que se dice y lo que efectivamente hacemos para la comunidad y lo que realmente somos al interior del municipio”

Aun con esas precisiones, se estima que se encuentra instalado un discurso institucional que puede definirse como “pro-participación”, el que se expresa en una oferta programática participativa que involucra a los(as) ciudadanos(as) a través de mecanismos concretos. Sin embargo, aun no se visualiza que esos mecanismos participativos puedan incidir en la gestión institucional del municipio y que pudieran por tanto, constituir una vía para abordar los nudos internos que ellos(as) detectan, los que están directamente asociados con la carencia de una cultura participativa en la institucionalidad municipal.

Si este fenómeno se contrasta con el escenario a nivel país, puede interpretarse como un reflejo de lo que ocurre en el contexto de los gobiernos nacionales de las dos décadas anteriores, donde la participación ciudadana efectivamente tuvo un protagonismo discursivo, pero un bajo nivel de consenso conceptual y una limitada expresión operacional ello, además de ser insuficientemente recogida por la gestión pública propiamente tal.

Finalmente, es importante señalar que el proceso socio-constructivo en el que se encuentra el municipio para la elaboración de un discurso institucional sobre participación ciudadana y calidad, puede facilitar la internalización de dichos enfoques, sin embargo y atendiendo a que justamente ha habido un favorable periodo de entrenamiento conceptual y ensayo práctico, se considera pertinente que desde el municipio se aproveche este capital conceptual-motivacional para que la expresión solo

programática que ha tenido la participación ciudadana, se traslade hacia el ámbito de la gestión institucional, particularmente la gestión de calidad.

En atención a lo anterior y si se analiza el actual escenario que confiere el proceso de modernización de la gestión institucional, se genera un fenómeno paradójico relevante: si bien la participación ciudadana no está definida como una prioridad técnica ni con un rol estratégico institucional, sí está ampliamente internalizada en el discurso y cultura organizacional como una línea estratégica y central de la gestión municipal. En contraposición con ello, la gestión de calidad sí tiene una posición estratégica definida y herramientas específicas para implementarla, pero no está internalizada en el discurso institucional y por tanto no es percibida con una posición relevante dentro de la gestión.

En ese contexto, la implementación del modelo de gestión de calidad de servicios municipales puede ser un escenario propicio, para ampliar la conceptualización y la integración de la participación y la calidad como principios básicos de la gestión institucional del municipio. En esa lógica, resultó importante analizar en profundidad la posición que adquiere la participación ciudadana en dicho modelo.

5.3 Tercer eje temático: Rol de la participación ciudadana en el sistema de acreditación de calidad de servicios municipales.

Desde el punto de vista del contexto institucional que lo origina, claramente la creación y desarrollo del SACSM se enmarca en el proceso de modernización de la gestión pública chilena, en el que la participación ciudadana constituye un principio básico que se expresa como uno de los siete ejes estratégicos de la agenda de modernización de la gestión del Estado 2008–2010. En concordancia con ello, el SACSM debe integrarla de manera ineludible, al igual que muchos otros programas de gestión que emanaban desde el nivel central.

Así queda en evidencia, si se analiza el discurso de la SUBDERE, al momento de referirse al enfoque político que inspira este sistema, donde señalan que:

“la calidad, entendida como satisfacción de los ciudadanos, para nosotros constituye un eje sustantivo como Subsecretaría de Desarrollo (...) un municipio que desarrolla una gestión de calidad es aquel que entrega sus servicios bajo principios éticos y de bien común, logra satisfacer las expectativas de los ciudadanos, usuarios y usuarias, lo cual también implica que los ciudadanos pueden participar en las decisiones acerca de qué y cómo deben ser entregados los servicios, entendiendo al ciudadano como receptor y actor de las acciones públicas en la comuna”(Chile Calidad, 2008. pp. 32).

Como puede apreciarse, existe una validación que se manifiesta en el discurso explícito, que señala que esta herramienta de gestión es concebida con una mirada política basada en el reconocimiento y promoción del ejercicio del derecho ciudadano a incidir en la gestión pública. Este punto constituye un elemento muy positivo si se compara con los hallazgos respecto a otros dispositivos modernizadores de la gestión que no han explicitado este enfoque y que se han transformado en herramientas altamente tecnocráticas sin un sentido político de fondo, tal cual lo expresan los hallazgos de Marcel (2002) y Waissbluth (2002).

De hecho, si se considera la incuestionable relación entre calidad y participación que sostienen Kliksberg (1999) y Furnhan (2001) cuando se refieren a los nuevos escenarios que delimitan la búsqueda de eficiencia y excelencia organizacional, la posición y reconocimiento que este sistema da a la participación ciudadana representa un ejemplo consistente, puesto que recoge dicha relación.

Por otro lado, al contemplar la discusión ontológica sobre la naturaleza diferente entre los sujetos que reciben productos o servicios por parte de organizaciones privadas y de aquellos que son usuarios de organismos públicos, este sistema plantea una clara posición al respecto, toda vez que la concepción básica de la gestión de calidad “foco en el usuario”, logra interpretarla y adaptarla a una conceptualización de ese destinatario(a) de los servicios municipales como un “usuario-ciudadano”. Esto implica una distinción explícita con la categoría “usuario-consumidor” y el reconocimiento del marco relacional cívico y no de mercado, en el que se desenvuelve la institucionalidad pública con sus usuarios(as).

Haciendo una lectura más profunda aún, se puede inferir que de alguna manera la gestión pública, a través de esta herramienta, estaría reconociendo que la lógica de

fidelización que persigue la gestión de calidad en el mundo privado, no es aplicable a este contexto donde, tal como se desprendió de los aportes de Camou (1997) y Osborne y Gaedler (1994), los objetivos de la gestión de calidad se relacionan más con la búsqueda de *legitimación* del desempeño estatal, variable que remite a la dimensión política y no solo a la gestión operacional del desempeño gubernamental, municipal en este caso.

Partiendo de estas premisas que sitúan al SACSM desde un enfoque político que reconoce dos derechos ciudadanos fundamentales como son el acceso a servicios de calidad proveídos por parte del Estado y por otro lado, la posibilidad de incidir en la toma de decisiones del aparato público, se decidió indagar sobre cómo este principio básico se operacionaliza en el propio sistema. Para ello, se contrastó este hallazgo inicial con la información documental del SACSM y de su modelo de gestión y con las opiniones de informantes representativos de tres actores: SUBDDERE, CHILE CALIDAD y Municipalidades.

5.3.1 La participación ciudadana en el diseño del modelo de gestión de calidad de servicios municipales

En la revisión documental del sistema y su modelo, se pudo constatar que el foco en el ciudadano-usuario se expresa como una orientación básica, relativa a que el proceso de provisión de servicios por parte del municipio, debe estar pensado en las necesidades de los usuarios(as), contexto en el que la opinión de los ciudadanos es un insumo vital de generar y analizar de manera constante por parte de los equipos municipales para alimentar los procesos de gestión asociados.

Lo anterior revela que el tipo de participación que el modelo promueve y su sistema de acreditación verifica que se cumpla es de tipo consultivo, no visualizándose en sus definiciones generales ni en el instrumento de autoevaluación de los distintos ámbitos de

gestión que contempla (global y de provisión de servicios)³⁵ una conceptualización u operacionalización de la participación ciudadana propiamente tal. Lo que sí se detecta, es una definición de la participación como concepto general, que se expresa principalmente en dos de los siete principios básicos del modelo. Ellos son:

- “Transparencia, probidad y participación: instalación de prácticas que faciliten el control institucional interno y externo generando información de gestión oportuna y transparente”
- “Gestión orientada hacia la satisfacción de los usuarios y usuarias como personas portadores de derechos, por medio de prácticas sensibles a sus necesidades y demandas, así como mecanismos de información, participación y consulta para una óptima entrega de servicios”. (SACSM, guía N° 2, 2007. pp. 15)³⁶

Considerándose ese tipo de participación consultiva y tal como se puede interpretar a partir de los principios definidos en el diseño del modelo de gestión, la participación estaría cumpliendo un rol estratégico en la gestión de la información que los municipios deben desarrollar para la prestación de sus servicios y procesos asociados.

De esa manera y tomando la lógica de que los principios básicos del modelo se incorporan transversalmente, se pudo constatar que el criterio en el que confluyen más elementos relativos a esta participación consultiva es justamente el criterio “relación con los usuarios y usuarias”, que es el primero a evaluar en el ámbito de prestación de servicios y que, tal como detalla el siguiente cuadro, es el que contiene más elementos de gestión que requieren la instalación de prácticas y/o herramientas que vinculen a los usuarios(as) con la municipalidad a través del traspaso de información para la detección de necesidades frente a cada servicio, o para la difusión de las condiciones de prestación y para su evaluación.

³⁵ Ver cuadro N° 1, pp. 37.

³⁶ El resto de los principios del modelo son: autonomía, equidad entre los municipios, eficiencia y eficacia, liderazgo y compromiso además, apreciación de las personas como principal foco estratégico.

Cuadro N° 8. Criterio “Relación con usuarios y usuarias” del modelo de acreditación de calidad de servicios municipales.

4. Relación con usuarios y usuarias.	4.1 conocimiento de los usuarios y usuarias.	Caracterización de los usuarios y usuarias.
		Identificación de necesidades de usuarios y usuarias.
		Identificación de usuarios y usuarias potenciales.
	4.2 Gestión de la relación con los usuarios y usuarias.	Participación y consulta hacia la comunidad.
		Entrega de información sobre el servicio a los usuarios y usuarias.
		Difusión de los requerimientos de los usuarios y usuarias.
		Aseguramiento del acceso y atención a todos los usuarios y usuarias.
		Gestión de los puntos de contacto con los usuarios y usuarias
	4.3 Medición de la satisfacción de usuarios y usuarias.	Tratamiento de reclamos, quejas, comentarios y sugerencias de los usuarios y usuarias y uso de la información.
		Medición de la satisfacción e insatisfacción de los usuarios y usuarias.
		Uso de la información de satisfacción e insatisfacción de sus usuarios y usuarias.
		Actualización de los instrumentos de medición de satisfacción de los usuarios y usuarias.

Fuente: Guía Modelos de Gestión de calidad de los Municipios. N° 2, 2007. pp. 22.

Como puede apreciarse, casi todos los elementos de gestión que se observan para evaluar el cumplimiento de este criterio, debieran llevar implícita la realización de prácticas participativas. Sin embargo, ello tiene un carácter de supuesto, con amplio margen a la interpretación de los municipios que aplican el modelo, ya que también pudiera darse que en contraposición a ello, se desplieguen prácticas no participativas para su cumplimiento. En concreto, tanto la detección de necesidades, la entrega de información a través de la difusión, el tratamiento de reclamos, la medición de la satisfacción o el uso de la información para la toma de decisiones que constituyen

algunos de los requerimientos que implican estos elementos, también pudieran lograrse desplegando herramientas no participativas, más cercanas a mecanismos o metodologías propias de la administración convencional-burocrática, que claramente se alejan del enfoque ciudadano desde el cual está pensado este modelo y el sistema a través del cual se implementa.

Lo anterior se expresa de mejor forma aún, al observar los demás criterios que el modelo contempla, donde la participación tampoco se explicita como un elemento necesario de evidenciar. Pero donde de igual forma, se detectan algunos elementos de gestión, cuyo cumplimiento debiera basarse en prácticas eminentemente participativas. Ello se exponen en el cuadro n°9 de la siguiente página.

Desde un punto de vista técnico, el bajo nivel de aparición explícita de la participación en los elementos de gestión que se exige evidenciar, puede comprenderse si se considera que el modelo -en tanto herramienta de gestión- es neutro. Dicha neutralidad implica que estas herramientas, desde su diseño, se conciben como una guía orientadora para la instalación de procedimientos en función de los procesos de gestión que se implementan y que por tanto, deben proporcionar un amplio margen de aplicabilidad a situaciones o contextos diversos, en este caso municipales. De esa forma, la definición de los contenidos o las vías operativas para dar cumplimiento a esos requerimientos es tarea de cada organización establecerlas e implementarlas.

Desde esta perspectiva, sería responsabilidad de la institucionalidad municipal generar prácticas participativas para el cumplimiento de elementos de gestión como los aquí seleccionados, otorgando de esa forma el contenido político-ciudadano que el sistema plantea explícitamente en su discurso argumental e implícitamente en su diseño técnico.

Este tema no resulta menor por cuanto en estricto rigor, tal como está diseñado el modelo hoy en día, no incorpora de manera transversal elementos que garanticen la aplicación de prácticas participativas, cuestión que no se condice con el enfoque político que lo inspira y que por tanto arriesga la posibilidad de que los municipios, si bien respondan a las exigencias de ordenamiento de información y procesos que él requiere, lo hagan desde una perspectiva no ciudadana.

Cuadro N° 9. Elementos de gestión del modelo de acreditación de calidad de servicios municipales que deben basarse en prácticas participativas

Crterios	Subcriterios	Elementos de Gestión
Liderazgo y Planificación Estratégica	Desarrollo de la estrategia municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Consideración de las necesidades y expectativas de los usuarios y usuarias en la planificación estratégica.
	Liderazgo del Alcalde o Alcaldesa y de los directivos municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento del foco de atención en los usuarios y usuarias. • Estimulo y fomento de la colaboración dentro de la organización. • Promoción de la proactividad e iniciativa en el personal. • Reconocimiento al personal y/o a los equipos de trabajo. • Acceso de los funcionarios y funcionarias al Alcalde o Alcaldesa y directivos. • Gestión de la relación con el Concejo
Compromiso y Desarrollo de las Personas	Desempeño y reconocimiento de las persona	<ul style="list-style-type: none"> • Alineamiento de los objetivos del personal con los de la municipalidad.
	Formación y desarrollo de las personas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de necesidades de capacitación. • Incorporación de los intereses del personal y las necesidades de la municipalidad en el plan de capacitación.
	Participación del personal y sus representantes en el proceso de gestión de calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de ideas y sugerencias para la mejora de los procesos. • Compartir conocimientos entre el personal. • Asignación de facultades y atribuciones para la toma de decisiones. • Involucramiento de las organizaciones de funcionarios en el mejoramiento de calidad.
	Calidad de vida y prevención de riesgos en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de los factores clave que afectan al bienestar, satisfacción y motivación del personal. • Participación de funcionarios y funcionarias en la identificación y mejora de las condiciones del lugar de trabajo, de Salud y de Seguridad. • Participación en materias de prevención de riesgos
Recursos Financieros y Materiales	Gestión de recursos materiales, equipos e infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de las necesidades de recursos materiales, equipos e infraestructura.
Información y Análisis de los Servicios	Análisis del desempeño de los servicios municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación de los resultados del análisis para apoyar la toma de decisiones y las acciones de mejoramiento.
Resultados	Resultados de satisfacción de los funcionarios	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados en los indicadores de participación de Funcionarios y funcionarias
	Resultados de la satisfacción de los usuarios	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados en los indicadores de satisfacción e insatisfacción de usuarios y usuarias con el servicio. • Resultados de participación de la comunidad en la gestión del servicio.

Fuente: Elaboración propia, basado en Guía Modelos de Gestión de Calidad de los Municipios, N° 2. 2007. pp. 20-24.

Los elementos seleccionados en el cuadro n°9, evidencian la posibilidad de que para su cumplimiento, se apliquen metodologías no participativas o que ellas sólo se remitan al niveles informativos consultivos, que no revisten un mayor empoderamiento por parte de los actores involucrados.

Volviendo a una perspectiva de análisis sólo técnica de la gestión organizacional, podría sostenerse que si la institución municipal no incorpora este elemento participativo, ello se transformará en una amenaza para su propia gestión y que los costos se harán ver en algún momento, puesto que es sabida la necesidad de espacios de incidencia funcionaria y ciudadana. Sin embargo, dado que el contexto de aplicación del modelo es particularmente complejo y diverso, resulta necesario tomar medidas algo más previsoras para impulsar a partir de la propia herramienta que representa el modelo de gestión, la incorporación de criterios específicos que den garantías de la aplicación de mecanismos participativos para alimentar la toma de decisiones. Con ese tipo de avances, se podría inducir de mejor forma los procesos de cambio hacia una cultura organizacional más participativa que le de coherencia al enfoque ciudadano que el discurso del gobierno central sostenía: “nuestra misión no es otra que satisfacer las demandas de los ciudadanos de las comunas de este país” (Haefner, 2009).

En atención a lo anterior, se sugiere como un desafío que este modelo avance hacia la incorporación de exigencias más directas en relación a los mecanismos participativos que la gestión municipal puede desplegar para retroalimentar su gestión de calidad.

5.3.2 Opinión de los actores involucrados sobre la posición de la participación ciudadana en el modelo de gestión de calidad de servicios municipales.

Luego de detectar que la participación ciudadana constituye una variable subyacente, pero no explícita en el diseño del modelo de gestión de calidad de servicios municipales, se consideró necesario profundizar en la opinión que sobre el rol de la participación ciudadana en el SACSM, tienen los actores involucrados en el diseño y asesoría para la implementación del modelo

Desde la perspectiva de Chile Calidad, se ratifica el rol transversal de la participación ciudadana, la que debe expresarse de manera permanente en las operaciones de servicios municipales: *“esto está pensado y diseñado para que el foco esté en el ciudadano, si se revisan sus elementos, desde el diseño de la prestación de servicios hasta su prestación final, ello debe basarse en las necesidades de los usuarios”*

Según el informante, el gran aporte de este modelo en materia de participación ciudadana es que *“tensiona”* al municipio para que se preocupe por atender lo que necesita la ciudadanía, cuestión que antes no era un elemento relevante en el contexto de la gestión municipal. De esa manera, la participación de tipo consultiva es vista como un nivel de alcance coherente con la naturaleza y objetivo de la herramienta.

“al modelo no se le puede pedir más de lo que puede dar, no está creado para el fortalecimiento de la participación ciudadana a nivel territorial, sería injusto esperar de su parte la promoción de otros niveles de participación (...) por tanto, que no se le cobre al modelo carencia de participación ciudadana porque no está hecho para eso”.

En sintonía con ello, los profesionales de la SUBDERE reconocen que el modelo sólo promueve una participación de tipo informativo-consultiva, lógicamente acotada a la provisión de servicios y canalizada principalmente a través de la aplicación de metodologías de encuestas, cuestión que no es evaluada como una debilidad de su diseño actual, sino más bien como una condición propia de la naturaleza de esta herramienta de gestión.

“cuando uno decide trabajar con modelos de gestión de excelencia, necesariamente hay una opción y visión de la participación a través del encuestaje, ello porque es fundamental definir un estándar a alcanzar, en este caso, para efectos de la provisión de determinados servicios”.

Según el discurso de estos(as) informantes, la participación en el contexto actual del modelo tiene un rol complementario y debe orientarse fundamentalmente a rescatar la *“voz”* del usuario-cliente, en el sentido que Hirshman lo define.

Desde un punto de vista político, si esta posición es triangulada con el discurso que fundamenta el sistema, pareciera ser inconsistente ya que aquél le otorga un nivel central al enfoque ciudadano. Sin embargo, desde un punto de vista exclusivamente técnico, es pertinente, porque otorga una mirada realista del alcance que el propio modelo tiene, cuya responsabilidad no sería, a su juicio, la generación de espacios participativos propiamente tal.

“cualquier modelo de gestión lo que genera son enfoques y en el marco de la política pública de fortalecimiento de la institucionalidad municipal, este modelo es un componente más al servicio de los municipios (...) la participación es un tema transversal y no puede descansar en estos instrumentos”.

A pesar de dichas advertencias sobre el estado actual, cuando los(as) informantes de la SUBDERE son puestos en una perspectiva proyectiva, sí logran visualizar como un desafío importante que se podría plantear, la posibilidad de promover e incorporar de manera más inducida la participación generando por ejemplo, criterios y/o elementos de gestión más específicos que inciten prácticas participativas y corroboren su cumplimiento.

“Claro que el sistema puede perfeccionarse en cuanto a la inclusión de la participación como un criterio o elemento de gestión más explícito, es un tema al que podemos y debiéramos estar atentos en el mediano plazo”.

En esta apertura que plantea como posibilidad eventual una inclusión más explícita de la participación dentro del modelo y desde el punto de vista del ámbito de gestión de servicios³⁷, se cuestiona por parte de los(as) informantes la participación que alcanzan los usuarios(as) en dicha gestión, identificando como un área de mejora relevante que los municipios además de conocer cómo los usuarios(as) evalúan los servicios, conozcan de mejor forma las necesidades que tienen frente a ellos, por ser uno de los elementos centrales que el sistema contempla. En ese escenario, la interlocución con la comunidad sería ineludible de implementar para conocer sus expectativas, recursos o

³⁷ Ver cuadro N° 1 en página 37.

requerimientos, cuestión que a futuro podría viabilizar otros niveles de participación ciudadana más cercanos a la toma de decisiones o incluso el control social de la gestión de los servicios, cuestión que en el contexto de la actual versión de la herramienta aún no es necesariamente exigible.

“... lo que sí es cierto, es que los municipios podrían hacer algo más que solo evaluar la prestación y generar herramientas para la detección de necesidades respecto de los servicios por ejemplo, eso acercaría más hacia la toma de decisiones, pero como es evidente, sigue siendo una opción y decisión municipal”.

Finalmente y como se podrá apreciar con mayor detalle en el siguiente eje temático, si se considera la perspectiva de las y los funcionarios de San Antonio respecto a este rol transversal, implícito y de alcance informativo-consultivo que la participación ciudadana adquiere en el contexto de este sistema de acreditación, operacionalizable principalmente en la generación de insumos retroalimentadores para el mejoramiento de la prestación de servicios y donde los(as) usuarios(as) representan fuentes de información relevantes, es interesante observar que la percepción de estos(as) funcionarios(as) es completamente distinta, ya que no visualizan vinculación alguna entre la participación ciudadana y este sistema. Ciertamente, en ello puede influir el limitado manejo conceptual que existe sobre el enfoque de gestión de calidad que se evidenció en el análisis del segundo eje temático, pero también puede estar influenciando por la forma como el modelo se ha implementado en la comuna, especialmente en cuanto a su difusión inicial.

Considerando todo lo anterior, puede afirmarse que el rol que ocupa la participación ciudadana en el SACSM no alcanza un carácter estratégico por cuanto, si bien tiene la condición de ser fuente de inspiración política transversal, ello se encuentra tensionado por un diseño técnico que no logra incluirla de manera explícita y, en el caso de que la experiencia de implementación en San Antonio, ella no cuenta con un reconocimiento ni validación de su expresión en el modelo de gestión.

5.4 Cuarto eje temático: Relación entre participación ciudadana y calidad a partir de la implementación del modelo de gestión de calidad de servicios municipales.

5.4.1 Manejo de información sobre el modelo de gestión de calidad de servicios municipales.

Tal como se ha señalado anteriormente, la incorporación del enfoque de gestión de calidad al contexto municipal es un proceso muy reciente, que lleva sólo cuatro años de implementación luego del convenio que suscribieron SUBDERE y Chile Calidad y que se materializó en la creación del SACSM. La implementación de este sistema, se ha canalizado a través de la misma SUBDERE quien, por medio de la Unidad de calidad municipal, se encarga de implementar el Programa de apoyo a la acreditación de calidad de servicios municipales, dirigida a los municipios que integran el sistema.

Cuando los funcionarios(as) municipales son convocados a pronunciarse sobre dicho encuadre institucional que da origen al sistema de acreditación y a la forma como ha sido incentivada su instalación por parte del gobierno nacional, se constata que el manejo de información es distinto. En primera instancia y mayormente representada por los(as) trabajadores(as) municipales que no están vinculados(as) directamente con el SACSM, existe un profundo desconocimiento del contexto institucional a través de la cual se instaló en la municipalidad este sistema y de la posición que él ocupa en la escena nacional.

“bueno, nosotros no sabemos mucho de este tema, es que como estamos en otra área, uno nunca se entera de nada... Figúrense que yo pensaba que íbamos a certificar con esas normas ISO que ahora están tan de moda... estaba más perdida”.

En segunda instancia y principalmente representada por los(as) funcionarios(as) o áreas municipales que están directamente involucrados con el modelo de gestión, se encuentran los discursos que sí develan un conocimiento sobre su origen y desarrollo, reconociéndolo como una gran ayuda, debido a que es el primer y único espacio que

representa una vía ordenada, sistemática y transparente, a través de la cual los municipios pueden implementar herramientas de gestión de calidad.

“aplicar este modelo es muy bueno, nosotros lo vemos como una guía para diagnosticar como vamos y para saber cómo mejorar nuestros servicios. Algo así es muy difícil que los municipios podamos siquiera soñar en diseñar y lo mejor de todo, es que aunque consideramos que es poco, la cosa también incluye recursos para financiar esas mejoras”.

En el contexto de esta investigación, las distancias en el manejo de información que tienen los(as) informantes lograron ser mitigadas en gran medida por aquellos(as) que participaron de la capacitación y el diálogo participativo. A partir de esa experiencia que permitió nivelar algunos conocimientos, se pudo ratificar los hallazgos que el propio equipo encargado de implementar el modelo ya había hecho, que hacía alusión a que es necesario que al interior del municipio se despliegue una estrategia de difusión más intencionada sobre el modelo de gestión, de tal manera que todo el abanico organizacional contextualice de mejor forma la aplicación de esta herramienta, facilitando así su posterior comprensión y un mayor compromiso hacia la misma.

5.4.2 Discusión sobre la voluntad de los municipios por participar en el SACSM.

En su discurso, los(as) funcionarios identifican el carácter programático que hasta la fecha ha alcanzado el SACSM en el marco de la institucionalidad pública, cuestión que valoran como positiva y que atribuyen principalmente a que los enfoques y aplicaciones de gestión -como es el modelo de gestión para la calidad de servicios municipales-, no se originan ni responden a una lógica de derechos cívicos y exigibles como ocurre con la participación ciudadana, sino que surgen bajo una lógica instrumental, entendiendo por ello que son *“herramientas”* para el mejoramiento del desempeño institucional. En esa lógica, sería infundado según sus opiniones, el sólo pensar que la opción por estos tipos de alternativas de gestión pudiera prescribirse jurídica o normativamente.

“estos instrumentos son muy buenos, porque mejoran la gestión y como cada gestión y realidad son distintas, no podrían prescribirse o mandatarse, al revés de como ocurre con la participación ciudadana, que puede exigirse porque no es solamente aplicar herramientas, sino una nueva forma de relación con la comunidad”

Respecto de la participación ciudadana, la opinión de los(as) informantes señala que es un elemento necesario de operacionalizar en la gestión municipal ya que representa garantías para el ejercicio de derechos ciudadanos ineludibles de reconocer hoy en día, a diferencia de la gestión de calidad aplicada al mundo municipal, la que no cuenta aún con una mirada colectiva que en este discurso la defina como un derecho ciudadano.

Esta conceptualización de la participación ciudadana como un derecho fundamental, además de guardar relación con la valoración que los funcionarios(as) tienen de ella, tal cual se expresó en sus conceptualizaciones al respecto, también se relaciona con el hecho de que su incorporación en la gestión municipal les está prescrita a partir de tres vías fundamentales, que se describen a continuación:

La primera vía, son las indicaciones que establece la Ley orgánica constitucional de municipalidades (LOCMUN) N°18695, que en su título cuarto establece cuatro instancias o mecanismos a través de los cuales debe canalizarse la participación en los municipios³⁸. Como una segunda vía, identifican los espacios de participación que el aparato municipal despliega a partir de las orientaciones técnico-metodológicas o de los modelos de intervención que estipulan los distintos programas gubernamentales de políticas públicas sectoriales que ellos implementan y en tercera instancia, identifican como vía los denominados mecanismos “innovadores”, haciendo mención a aquellos que surgen en el contexto de iniciativas locales que trascienden la prescripción legal y que en el caso de San Antonio emergen principalmente por decisión de la autoridad comunal.

³⁸ La ordenanza municipal de participación ciudadana, el consejo económico social y comunal (CESCO), las audiencias públicas junto a las oficinas de reclamos y finalmente los plebiscitos comunales. Cabe señalar también que en el artículo n° 6 del título I de la citada ley, se establece la responsabilidad de las autoridades locales de considerar la participación ciudadana en la elaboración y ejecución del PLADECO comunal que constituye, junto al plan regulador y al presupuesto municipal los tres instrumentos de gestión básicos que esta ley establece para los municipios del país.

A partir de estas tres vías y la significación que los(as) informantes dan a cada una de ellas, se puede establecer que la inclusión de la participación ciudadana en la gestión municipal tiene un fundamento normativo-programático, que junto con el proceso socioconstructivo de discurso-acción institucional que se ha generado en esta materia, claramente delimitan y orientan a los funcionarios desde un foco participativo.

En contraste con ello, según los funcionarios(as), la inclusión de la calidad a partir del SACSM, sólo les está instruida por una vía programática desde la SUBDERE a partir de la cual, si bien se ha conocido el tema, ello aún se ha dado de manera parcial y ha tenido una menor intensidad valorativa en la construcción del discurso institucional si se le compara con lo que se ha generado para promover la participación ciudadana.

Toda esta visión se contrapone fuertemente con los esfuerzos que se está haciendo por parte de la secretaría ejecutiva del SACSM y demás instancias vinculadas, por institucionalizar el sistema a través de una vía legislativa la que, tal como se ha anunciado anteriormente, está planteada como meta para el año 2011, cuando se espera universalizar esta herramienta e implementarla en todos los municipios a nivel nacional.

A partir de lo anterior, la mayoría de los(as) funcionarios(as) concuerda en desestimar tal iniciativa legal, debido a que no asocian la aplicación de la gestión de calidad a un ámbito normativo. Según su perspectiva, esto debe mantenerse en un ámbito de “*innovación*”, el que ciertamente lleva implícita la posibilidad de opción, otorgando en último término un amplio margen a la voluntad de los municipios para decidir si incorporar o no estas aplicaciones. Según estos argumentos, la voluntad para participar en el SACSM es fundamental, por cuanto facilitaría estados motivacionales proclives al modelo dentro de los municipios, cuestión que operaría de manera inversa si esto fuera obligatorio. De esa forma, la posibilidad de opción de los municipios por sumarse o no, es vista como una fortaleza de la forma a través de la que se ha instalado el sistema hasta ahora.

“para nosotros esto ha sido todo un desafío y estamos aquí porque nuestro alcalde así lo decidió, en el fondo si eso no ocurriera, para los municipios sería mucho más difícil”.

Esta misma valoración positiva de la voluntad con que actualmente los municipios participan del sistema y la raíz argumental de la misma, debe constituir una línea de discusión fundamental de sostener por parte de la SUBDERE, puesto que si la posición expresada por los informantes, es representativa de otros contextos municipales, claramente exige revisar la forma como el sistema se instala en cada municipalidad, especialmente en cuanto a la difusión y promoción del rol político que la herramienta cumple respecto del ejercicio de derechos ciudadanos y que no se estaría percibiendo.

5.4.3 Invisibilidad del enfoque ciudadano que inspira el modelo.

En el discurso inicial de los funcionarios(as) se pudo apreciar que no existe por parte de ellos(as) un conocimiento, valoración ni validación del enfoque ciudadano que -según se constató- está a la base del sistema de acreditación, más bien perciben este sistema como un efecto natural del estilo gerencialista que en los últimos años se ha intentado dar a la gestión pública. En esa perspectiva, no logran visualizar la existencia de un enfoque político claro, que dé luces sobre algún tipo de relacionamiento con el ejercicio de derechos ciudadanos ni con la participación ciudadana propiamente tal.

“estas cosas surgen para que incorporemos herramientas del sector privado, supuestamente para mejorar eficiencia, no hay aquí una visión de país, de futuro, de derechos ciudadanos, lo que hay es una lógica de mercado, que entiende al ciudadano como un receptor de servicios”.

Este tipo de afirmaciones iniciales, desestiman la contribución que tanto la SUBDERE como Chile Calidad consideran que el sistema hace en materia de participación ciudadana dentro de la gestión municipal e incluso, analizándolo desde una perspectiva más global, subestiman la posibilidad de armonizar o integrar los requerimientos para dos desafíos claves, como el mejoramiento de gestión institucional y la obtención de legitimidad política por parte del actor municipal dentro de la comuna. Esto no significa

sin embargo que los(as) informantes no perciban ambos desafíos, sino más bien, que no los visualizan como complementarios.

A lo largo del trabajo de campo, se pudo apreciar una variación en dichas percepciones, que desde esa posición desinformada y adversa, se desplazaron hacia posturas más receptivas, pero en ningún caso confiadas en la inspiración político-ciudadana que el sistema y su modelo tienen a la base.

“... bueno, es verdad entonces que estas cosas están relacionadas, es verdad que es una forma para reconocer los derechos de los ciudadanos en cuanto a los servicios públicos que reciben, o sea, si a una persona le damos una buena atención, le estamos respetando su derecho, pero yo dudo que eso sea sinónimo de querer realmente incluir a la gente... no hay que creer todo lo que se dice y mirar más lo que se hace”.

Desde esa tendencia, el rol que los(as) funcionarios(as) municipales atribuyen a la participación ciudadana en el SACSM es a su juicio inexistente, principalmente porque su conceptualización sobre participación ciudadana, revisada en páginas anteriores, no concibe que ella sólo se plasme hasta un nivel consultivo.

“una cosa es hacer consultas, cuestión que es fundamental para saber qué necesita la comunidad y que ellas se transformen en fuentes de información para la gestión, y otra muy distinta es que se les abran espacios para decidir sobre lo que hace el municipio o el rumbo que se le quiere dar a la comuna”.

Como puede apreciarse, existe una distancia importante entre la visión del rol de la participación ciudadana entre los(as) informantes de este estudio, destacando que si bien los(as) funcionarios(as) logran incorporar la idea del enfoque ciudadano que inspira el sistema, no ceden en visualizar la participación informativo-consultiva que promueve el sistema, como participación ciudadana propiamente tal. Claramente, esta brecha conceptual refleja una distancia en las representaciones simbólicas que cada una de las partes que se involucra en el modelo (quienes diseñaron, quienes asesoran y quienes implementan), tienen de la participación ciudadana en ese contexto, cuestión que define finalmente sus opiniones sobre en qué medida ella desempeña un rol relevante.

En consecuencia, este enfoque transversal que se supone cumple la participación en este sistema, no está siendo percibido por sus operadores, cuestión que debe ser materia de reflexión, una vez más respecto a las condiciones bajo las cuales el sistema se instala en los municipios. Cabe señalar a este respecto, que justamente los(as) funcionarios(as) mencionan que los apoyos para implementar son escasos, no solamente en cuanto a las transferencias monetarias para ejecutar los planes de mejora, sino fundamentalmente en la plataforma previa para instalar este tema en todas las áreas y estamentos municipales, considerando que en general, es uno o dos funcionarios a quienes se les delega y que por parte de la SUBDERE, solo cuentan con el acompañamiento de un profesional, quien además tiene varios otros municipios que atender.

Ante ese nivel de cuestionamiento, las posibilidades de que en este contexto municipal se comprenda que el *status* de herramienta que tiene el modelo, implica que el municipio se responsabilice por otorgarle el contenido político y canalizar la participación ciudadana hacia niveles superiores al consultivo, tal cual lo sostienen los profesionales de la SUBDERE y Chile Calidad, no es un tema que los(as) funcionarios(as) municipales perciban, muy por el contrario, la tendencia persiste en sostener que el bajo nivel de asociación que ellos(as) establecen, se debe a la falta de información que hay sobre estas materias y el modelo que están implementando, cosa que a su juicio, debiera contemplarse al momento que esta herramienta comienza a aplicarse en cada municipalidad.

“cómo quieren que nosotros adivinemos de antemano que esto también es una forma de mejorar la participación de la gente y de respetar sus derechos, si la mayoría ni sabe de este sistema y a quienes nos ha tocado trabajarlo, lo único que sabemos es que sirve para mejorar la atención, lo otro debiera transmitirse con una mejor campaña de difusión y sensibilización interna”

De esa manera entonces, la tendencia es a afirmar que no se está promoviendo participación ciudadana a través de esta herramienta, pero al mismo tiempo y debido a condiciones que ellos(as) definen como más complejas y estructurales, les resulta casi imposible que el municipio pueda concretarlo por sí solo.

5.4.4 Falta de integración de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de mejoramiento de servicios municipales.

Si bien es cierto el municipio tiende a implementar la participación ciudadana porque la conciben como un elemento fundamental de la actual administración, no logran otorgarle un rango estratégico que articule los mecanismos participativos con la gestión institucional, especialmente en cuanto a que no está siendo un elemento que se valide como insumo para la conducción de esa gestión.

En ese sentido, el discurso tiende a reconocer que no existe una sistematización y canalización adecuada de las informaciones que las herramientas participativas reportan, de tal manera que en el futuro logren traducirse en respuestas concretas a la comunidad, lo que a su juicio puede incluso, “volverse en contra” de su propia gestión.

“debe reconocerse que esto de la participación es un arma de doble filo, es cierto que nos ha ayudado a mejorar el vínculo comunitario, pero si esto no se procesa como se debe a nivel interno, vamos a terminar sin responder a lo que la comunidad espera (...) y ellos siempre van a querer más”.

Esta dificultad interna implica que dicha información no logra ser procesada adecuadamente, por ende se pierde la posibilidad de hacer un análisis estratégico, omitiendo la posibilidad de que esos insumos se transformen en orientaciones para la toma de decisiones o en indicaciones específicas para la gestión global, la de ciertas áreas o la de determinados servicios que ellas prestan.

Esta percepción generalizada, da cuenta de una conducta autocrítica de parte de los equipos municipales, quienes se manifiestan concientes de que su capacidad de respuesta institucional a las demandas, necesidades o recursos de la comunidad se ve mermada por una “*mala administración de la información*”, cuestión que es vista como un desafío de “*segundo orden*” que debe plantearse como proyección, la aplicación de procesos participativos también para la gestión institucional.

“una gran debilidad que tenemos, es que no sistematizamos lo que hacemos en participación ciudadana y eso dificulta la toma de decisiones. Al fin y al cabo, la

posibilidad que la gente tiene para incidir, es cuando desde la institución, se hace eco de lo que expresan en esos espacios”.

En el contexto del modelo de acreditación de calidad de servicios municipales, esta realidad resulta mucho más compleja para los(as) informantes. Según su opinión y solo considerando los procesos de mejora de servicios, ellos no contemplan la posibilidad de sumar herramientas participativas más allá de la encuesta de satisfacción usuaria, la que si bien valoran como positiva, no la catalogan como un instrumento útil para que la participación de los(as) usuarios(as) de cada servicio se amplíe a otros niveles más allá del informativo-consultivo.

Estas afirmaciones dieron pie a un análisis más profundo entre los(as) informantes, basado en lo que puede definirse como “predominancia de los métodos cuantitativos como herramientas válidas para la detección de necesidades o juicios evaluativos de la comunidad”. En esa línea, efectivamente se detecta una marcada diferencia de posiciones entre los(as) funcionarios(as), debido a que hay un grupo considerable de personas que no perciben que en el contexto del modelo, sea necesario aplicar otras herramientas participativas más allá de las encuestas. Sin embargo, esta posición se contrapone con los planteamientos generalizados que cuestionaban el nivel solo informativo-consultivo que el modelo inicialmente contempla y vuelven a evidenciar el bajo nivel de apreciación que existe sobre la posibilidad de que el municipio se responsabilice de ocupar esta herramienta de gestión, también como una vía de profundización de la participación ciudadana en el municipio.

Lo anterior guarda relación con un nudo crítico que vuelve a aparecer como relevante respecto de los mecanismos participativos que se implementan, referido a la asimetría que caracteriza el nivel de involucramiento de los distintos departamentos o áreas municipales en la inclusión de la participación ciudadana en su gestión. A juicio de los participantes, las acciones participativas efectivamente se remiten a un ámbito programático, que tal como ocurre en el gobierno nacional, en el municipio se expresa de manera sectorializada, quedando las “acciones participativas” principalmente

relegadas a la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), cuestión que simultáneamente genera recarga en esa área y desvinculación por parte de las otras.

“al fin y al cabo esta es una tarea de social, que el resto apoyamos, siempre y cuando toque en algo nuestras funciones o tareas”.

Afirmaciones de este tipo, reflejan que en el municipio aún no existe una comprensión de la participación como recurso transversal para la gestión de procesos institucionales, la que muchas veces se ve obstaculizada por decisiones con bajo nivel de sintonía con las demandas y necesidades de los usuarios o por dificultades procedimentales existentes al interior de las áreas o departamentos que proveen los servicios.

El fenómeno que se produce en este municipio es que a pesar del avance y favorable despliegue técnico y metodológico que ha tenido la implementación de mecanismos de participación ciudadana en algunas áreas como aquella que presta servicios socio-comunitarios, para efectos de la gestión institucional de otros servicios municipales, se están subutilizando, impidiendo el tránsito de la participación ciudadana hacia una posición más estratégica a la gestión institucional de servicios.

Tal como lo presumen los informantes y retomando a la importancia que otorga Camou (1997) a la integración de la eficacia y legitimidad en el desempeño gubernamental, que junto con la estabilidad, constituyen los eslabones básicos para la construcción de gobernabilidad democrática; la implementación de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal, sus procesos e información que generan, podrían constituirse en un insumo importante que alimentara la toma de decisiones para el mejoramiento de servicios, aportándole eficacia a la gestión municipal, ello siempre y cuando se diera en el contexto de una práctica sistemática y sistematizada. De esa misma forma, si la aplicación de este modelo de gestión se diera en el contexto de una cultura organizacional que reconoce y entiende que el acceso a servicios de calidad constituye un derecho ciudadano y abordaran los procesos de mejoramiento de servicios desde esa perspectiva, se contribuiría a otorgar mayor legitimidad política al actor municipal, incorporando con ello la lógica de los “criterios de utilidad colectiva” que según el autor, sólo pueden provenir de indagaciones mediante métodos participativos.

“a estas alturas somos expertos en instalar procesos participativos en la comunidad, pero hemos sido incapaces aún de recoger eso y transformarlo en orientaciones técnicas, políticas y mucho menos, vinculantes hacia nuestra gestión de servicios”.

Todo lo anterior, también se puede constatar con los planteamientos de Osborne y Gaedler (1994), quienes advierten sobre la necesidad de naturalizar la democratización de la toma de decisiones como principio básico para cualquier herramienta de gestión privada aplicada al mundo público, principalmente por la responsabilidad que tiene el ente gubernamental de otorgar contenido político a estos dispositivos.

Finalmente, es pertinente destacar que esta capacidad autocrítica de los equipos municipales de visualizar la escasa integración que han tenido en los procesos de mejoramiento de servicios municipales el “capital participativo” que han acumulado como institución, denota importantes posibilidades de que estos mismos equipos reconceptualicen ambas dimensiones y las articulen de mejor forma, con lo que se puede vislumbrar un escenario de oportunidades muy favorables a dicha integración.

6. CONCLUSIONES

A través de esta investigación se ha podido constatar una serie de evidencias que demuestran que la participación ciudadana no cumple un rol estratégico en la gestión de calidad que el municipio de San Antonio implementa a partir de su incorporación al SACSM.

Dichas evidencias se expresan en tres dimensiones. Primero, en aspectos propios del diseño institucional de la municipalidad, como también del diseño técnico del modelo de acreditación de calidad de servicios municipales, en segundo lugar, se expresan en las conceptualizaciones personales de los(as) funcionarios municipales y el discurso institucional que se ha configurado en el contexto del SACSM y finalmente, se expresa en la falta de sintonía y articulación que demuestra el municipio caso de estudio entre las exitosas prácticas participativas que han logrado instalar institucionalmente, con aquellas prácticas y herramientas que han desplegado para el mejoramiento de la calidad de sus servicios.

Al analizar las definiciones institucionales del municipio de San Antonio sobre participación ciudadana y gestión de calidad, se pudo detectar que en el diseño institucional, la gestión de calidad constituye un elemento central por cuanto tiene presencia en la agenda de modernización del municipio, en calidad de eje estratégico y en el marco del PLADECO, representa una política del área estratégica institucional.

Por su parte, la participación ciudadana no cuenta con una posición relevante a nivel de diseño, remitiéndose en el PLADECO a ser una referencia instrumental en la visión institucional, sin ser parte de la misión y alcanzando a tener presencia sólo en tres áreas estratégicas, dentro de las cuales no aparece la de gestión institucional.

A pesar de este escaso nivel de relevancia estratégica que tiene la participación ciudadana en los instrumentos orientadores de la gestión institucional, ella sí ha incidido en la configuración de la estructura institucional por cuanto en el año 2009 se creó una unidad de participación ciudadana, la que sin embargo, hasta la fecha sólo tiene un

impacto programático, muy lejano a la gestión institucional del municipio. Ello se expresa en un *status administrativo* dependiente de la DIDECO y en sus acciones, principalmente abocadas a la implementación de programas socio-comunitarios participativos.

Otra condición de la estructura institucional y de tipo normativo que incluye a la participación ciudadana es la existencia de una ordenanza al respecto, que se encuentra vigente desde el año 1999 pero de la cual, los funcionarios(as) señalan desconocer su existencia o sus contenidos.

Respecto de las conceptualizaciones sobre participación ciudadana y gestión de calidad, existe una amplia brecha en el manejo y valoración conceptual sobre cada una de ellas, siendo la participación ciudadana una categoría mucho más internalizada en la cultura municipal.

Sobre la participación ciudadana en la gestión municipal, existe clara noción del trasfondo político que ella tiene, asociándola fácilmente a una nueva forma de relacionamiento entre el municipio y la sociedad civil, basada en la corresponsabilidad de derechos y deberes. Asimismo, expresan claridad sobre la gradualidad que implica instalar estos procesos, destacando los distintos niveles que la participación ciudadana puede alcanzar, sean éstos de tipo informativo, consultivo, co-gestionario, decisional o de control social.

En contraposición con ese manejo conceptual sobre participación ciudadana, se aprecia un bajo nivel de aproximación y comprensión sobre gestión de la calidad, distinguiéndose entre los funcionarios(as) algunos equipos que sí refieren conocimiento y valoración sobre este concepto. Esto va en directa relación con la formación profesional y experiencias laborales como el involucramiento en el modelo de acreditación de calidad de servicios municipales.

Una vez dilucidadas las condiciones de la estructura municipal y las definiciones de los(as) funcionarios(as) como variables incidentes en el discurso institucional sobre participación ciudadana y calidad de gestión, se puede afirmar que este discurso se

encuentra en pleno proceso de construcción a través un proceso de socialización conceptual, que no ha sido inducido con iniciativas de formación temática por parte del municipio, sino que se ha generado sobre una base experiencial, principalmente a partir de los mecanismos de participación ciudadana que han implementado y de herramientas de gestión de calidad como es el propio modelo de acreditación.

Esta socialización conceptual-experiencial se caracteriza por estar fuertemente influida por la voluntad y decisión política del alcalde por incorporar a su gestión un sello altamente participativo en la relación con la comunidad y por mejorar la calidad de sus servicios, con ese fin, han conseguido recursos y apoyos externos, principalmente del gobierno central a través de la SUBDERE.

Otra característica de esta socialización conceptual es una marcada asimetría en el nivel de internalización y valoración que cada enfoque tiene al interior del municipio, evidenciándose que la participación ciudadana está permanentemente incorporada al discurso institucional, lo que no ocurre de igual forma con la gestión de calidad, que no se encuentra posicionada y que incluso, adolece de desconocimiento.

Si se considera las conceptualizaciones de los funcionarios(as) y el discurso municipal en torno a cada enfoque, se puede afirmar que este discurso es inconsistente con las definiciones que el diseño institucional impone a cada uno de ellos. Ello se refleja en un fenómeno paradójico de relevancia referido a que, aun cuando la gestión de calidad cuenta con una posición estratégica en el diseño institucional, ella no se encuentra internalizada conceptualmente ni expresada con fuerza en el discurso institucional, al contrario de lo que ocurre con la participación ciudadana, que a pesar de no contar con una posición relevante en los instrumentos básicos del diseño institucional, sí se encuentra altamente conceptualizada, integrada y validada en el discurso institucional.

Frente a esta evidencia y considerando los relevantes avances e innovaciones que ha desplegado el municipio de San Antonio en materias de participación ciudadana y de calidad, se sugiere como desafío, desplegar una nivelación a nivel de diseño y estructura institucional de la participación ciudadana como elemento relevante en la gestión, cosa que daría mayor consistencia a la posición que ella ocupa en el discurso y acción

municipal. Por otro lado, resulta sugerible que se intencione de mejor forma un discurso y acción organizacional bajo la perspectiva de la calidad, para lo que se pueden desplegar estrategias de trabajo en equipo o de socialización y sensibilización temática como las que se realizaron a partir de esta investigación u otras que permitan que la posición que ese enfoque tiene en el diseño institucional, permee también el discurso y cultura organizacional del municipio.

Al momento de analizar el rol que ocupa la participación ciudadana en el SACSM y contrastándolo con la discusión teórica planteada sobre la aplicación de herramientas del *management privado* a los organismos públicos, se constata que este sistema se basa en un fundamento político ciudadano que hace un reconocimiento explícito del derecho a recibir servicios de calidad de parte del municipio. A partir de ello se detecta una comprensión de la particular relación que existe entre participación y calidad en el contexto gubernamental, al mismo tiempo que la definición del sujeto destinatario de esos servicios como un “usuario-ciudadano”, representa una categoría que integra la ineludible distinción política que existe entre los usuarios de servicios prestados por entidades privadas y los que prestan los organismos públicos.

Sin embargo, a pesar de este enfoque político y aun cuando desde la SUBDERE y Chile Calidad se considera a la participación ciudadana como inherente o transversal al modelo de gestión, en el diseño del instrumento para la autoevaluación de los municipios, se detecta sólo un criterio en el que confluyen mayoritariamente elementos de gestión que aluden a la participación de los usuarios(as) o de los funcionarios(as) en el sistema, la que puede alcanzar un carácter informativo-consultiva. Por otro lado, estos elementos no tienen como requerimiento explícito la instalación de prácticas participativas para su cumplimiento, cuestión que finalmente queda en manos de los municipios y por ende, sujeto a su propia interpretación.

Dicha situación constituye un riesgo para la real operacionalización del enfoque político ciudadano que inspira el SACSM, por cuanto los municipios pudieran -de igual forma- desplegar mecanismos no participativos para evidenciar o responder a los elementos que el modelo de gestión verifica. Considerando lo anterior, se recomienda

que el modelo avance en la incorporación de elementos y criterios de gestión que garanticen prácticas participativas para la generación de los insumos retroalimentadores que contempla, ello, en el entendido que el rol de la participación en esta herramienta de gestión se vincula directamente con la gestión de la información en torno a la prestación de servicios.

Bajo esa condicionante, el rol de la comunidad usuaria se remite preferentemente a ser fuentes de información para la gestión municipal, posición que es coherente con el alcance informativo-consultivo que tiene la participación en el modelo, pero que debe cuestionarse para efectos de ampliar esos niveles de participación hacia la toma de decisiones y la generación de espacios de control ciudadano sobre la gestión de esos servicios.

En definitiva, los hallazgos indican que en el contexto del SACSM, la participación ciudadana no alcanza un carácter estratégico ya que, a pesar de tener una posición relevante como enfoque en su discurso argumental, ello se encuentra tensionado por un diseño que no la explicita en sus requerimientos operativos.

Dichos hallazgos se corroboran al detectar que, particularmente en el municipio de San Antonio, no se genera una relación entre la participación ciudadana y la gestión de calidad que se implementa a partir del SACSM, apreciándose más bien un fenómeno de “disociación de ambos enfoques”, lo que se expresa en la implementación de interesantes y fructíferas iniciativas, pero manifestadas en forma paralela, que no se vinculan ni potencian entre sí. En primera instancia, cabe destacar el alto desconocimiento por parte de los(as) funcionarios(as) sobre el encuadre institucional del modelo de acreditación y el sistema que lo sustenta, esa desinformación es atribuible a la escasa socialización y difusión que se hace de la participación del municipio en el SACSM y también a la menor intencionalidad política que ha puesto la autoridad comunal en este tema, si se le compara con lo que ha ocurrido con la participación ciudadana, que como se ha visto, está fuertemente instalada en el discurso institucional.

El fenómeno de disociación descrito, también se expresa en el ideario que los(as) funcionarios(as) tienen sobre ambos enfoques, quienes consideran que la participación,

por el hecho de remitir al cumplimiento de derechos ciudadanos, sí constituye una obligación de implementar por parte del municipio, prueba de ello, sería que se encuentra prescrita legalmente en la LOCMUN, en la ordenanza municipal, indicada por programas de políticas públicas sectoriales o por iniciativas innovadoras del propio municipio. Por su parte, no asocian la gestión de calidad en el mundo municipal con el ámbito de los derechos ciudadanos, sino con una tendencia de la política modernizadora que incorpora aplicaciones de la gestión privada.

Bajo esta lógica, no comparten la idea de que el SACSM se institucionalice legalmente y que se universalice a todos los municipios del país, tal cual son las expectativas del gobierno central, ya que a su juicio, ello atenta contra la voluntad de participación y afectaría finalmente el compromiso institucional para su implementación. Este es otro tema altamente relevante de revisar por cuanto denota una clara invisibilidad del enfoque ciudadano que inspira el sistema y que tiene como consecuencia una baja probabilidad de que el municipio utilice también estas herramientas de gestión como espacios para la generación de prácticas participativas.

A partir de lo anterior, la idea existente de parte de Chile Calidad y SUBDERE en cuanto a que cada municipalidad se responsabilice de otorgar el contenido político ciudadano al modelo de gestión, se aprecia como poco viable, ya que la postura de los(as) funcionarios(as), aun cuando tuvo variaciones a lo largo del trabajo de campo, se caracteriza por considerar que el rol de la participación ciudadana en el sistema es inexistente, sobre todo porque consideran que el alcance informativo-consultivo es insuficiente para la generación de lo que ellos(as) entienden como una real participación ciudadana.

En coherencia con este fenómeno dissociativo, la actual implementación de la participación ciudadana si bien constituye uno de los ejes del discurso y quehacer municipal, no tiene un rango estratégico, por cuanto no existe articulación de sus mecanismos con la gestión institucional a nivel global o de la prestación de servicios. Respecto de ello y con un alto sentido autocrítico, los(as) funcionarios(as) refieren que no existe una adecuada gestión de la información que generan los mecanismos de

participación ciudadana que despliegan, no habiendo un procesamiento ni análisis estratégico que instale prácticas sistemáticas para retroalimentar la gestión.

Por otro lado, existe un bajo nivel de involucramiento y aplicación de herramientas participativas por parte de las distintas áreas municipales las que se configuran con un nivel solo programático, en el contexto de la intervención sociocomunitaria del municipio, lo que implica una concentración de las acciones participativas en la DIDECO y en definitiva, una subutilización del capital participativo que este municipio ha acumulado, el que podría transversalizarse a las distintas áreas de trabajo y a la prestación de sus respectivos servicios.

Luego de todos estos hallazgos investigativos y en relación a la pregunta inicial e hipótesis planteadas, se puede afirmar que en el municipio de San Antonio, la participación ciudadana no cumple un rol estratégico en la gestión de calidad, por cuanto en ella no se incluyen espacios o herramientas que garanticen el involucramiento ciudadano en los procesos de gestión institucional municipal.

Lo anterior es atribuible como se ha dicho, a inconsistencias cruzadas entre el diseño institucional municipal, el diseño técnico del modelo de acreditación y principalmente, por las brechas conceptuales y de valoraciones que se producen en las percepciones sobre los enfoques de participación ciudadana y calidad. Junto con ello, también destacan las brechas que se producen entre los(as) funcionarios(as) municipales y otros actores como la SUBDERE y Chile Calidad.

Junto con eso, también se pudo constatar en terreno el genuino interés de este municipio por instalar la participación ciudadana como un referente fundamental de acción, cuestión que se expresa en sus distintos estamentos y que puede tener importantes proyecciones si esa participación logra transitar desde la posición programática que tiene hasta ahora, e instalarse como un elemento incidente en el ciclo de gestión municipal global y de servicios.

En ese sentido, a través de la metodología de trabajo participativa que aplicó esta investigación, se pudo arribar una serie de propuestas que pueden contribuir a la consolidación de una gestión de calidad participativa, entre ellas, cabe mencionar:

- Junto con los ajustes al diseño de los principales instrumentos de gestión municipal como el PLADECO o el Plan de modernización que se ha sugerido, surge la idea de generar políticas institucionales de participación ciudadana y de calidad, de tal manera que se transformen en instrumentos orientadores del quehacer y desempeño cotidiano de los funcionarios(as) y sus distintas áreas de trabajo, ello con el fin de transversalizar ambos enfoques más allá de los departamentos que participan del proceso de acreditación o de aquel que tradicionalmente se encarga de los programas participativos.
- Otra vía que constituye un desafío a abordar se refiere a la necesidad de instalar mecanismos participativos en todas las áreas municipales, siendo la planificación participativa una alternativa que emerger con fuerza por parte de las y los funcionarios. Además, se sugiere transversalizar la metodología de consulta mediante encuestas u otras técnicas que permitan detectar necesidades, al mismo tiempo que evaluar la satisfacción usuaria de todas las áreas municipales.
- Desde el punto de vista del refuerzo del capital humano y su desarrollo competencial, considerar que el despliegue de estrategias socioeducativas con los funcionarios(as) pueden tener un favorable impacto porque según lo apreciado en el trabajo de campo, en ellos(as) existe una apertura y disposición al aprendizaje, además de una perspectiva amplia, poco alejada de prejuicios y preconcepciones propias de los modelos tradicionales de administración normativo-burocrática, que tienden a mirar con desconfianza las aplicaciones del *management privado*.
- Respecto del proceso de implementación del SACSM, surge la necesidad de que su instalación en los municipios disponga por parte de la SUBDERE de recursos para facilitar su socialización y motivación temática, cuestión que desde el punto de vista del municipio es muy difícil generarla con recursos propios y que se

aprecia como la mayor debilidad, puesto que afecta los niveles de compromiso organizacional hacia la aplicación de la herramienta y su eventual extrapolación a otros servicios no priorizados por el sistema.

- Otro tema que emerge como desafío es la generación de incentivos que vayan más allá del apoyo monetario para financiar los planes de mejora o la distinción por una eventual acreditación. A juicio de los funcionarios(as) éstos constituyen favorables estímulos para el actor institucional “municipalidad”, pero consideran necesario que ello se extienda para incentivar directamente el desempeño del actor individual “funcionario o funcionaria”, lo que debiera expresarse en sus remuneraciones o en bonos de desempeño. Si bien es cierto este tema supera la propia implementación del sistema y guarda relación con aspectos más globales de la institucionalidad municipal a nivel país, se considera pertinente referirlo por la replicabilidad con que se manifiesta en el discurso analizado.

Junto con estas sugerencias, a través del trabajo de campo se pudo constatar un alto sentido autocrítico por parte de los(as) funcionarios(as) municipales, quienes expresan una real noción del sentido político que tiene el trabajo municipal y un genuino interés por transversalizar la participación ciudadana a nivel de gestión institucional.

Lo anterior constituye un aprendizaje relevante y un hallazgo importante por parte de esta investigación, la que termina por develar con base empírica, que el desempeño público municipal no necesariamente se caracteriza por estructuras rígidas, cerradas a la innovación y con equipos carentes de capacidad técnica o visión política de su quehacer, muy por el contrario, debe abrir la reflexión sobre cómo la estructura nacional está siendo capaz de acoger estas particularidades y otorgarles los márgenes de descentralización y flexibilidad que requieren para profundizar sus procesos de modernización y democratización local.

En ese sentido, el caso de estudio analizado, evidencia claras señales de responsabilización del problema planteado al inicio de esta investigación, referido al desafío que tienen los municipio de responder paralelamente a las exigencias de mejoramiento de su gestión y de fortalecimiento democrático, para lo cual, la

legitimidad política que otorga la ciudadanía al desempeño municipal efectivamente es una variable fundamental de generar y fortalecer.

Finalmente entonces, se refuerzan los cuestionamientos que han surgido al proceso modernizador chileno en cuanto a su centralización en los organismos dependientes del ejecutivo y al escaso contenido político que se ha dado a las herramientas de gestión que promueve, las que, de no observar esta variable política desde su diseño hasta su aplicación y evaluación, arriesgan convertirse en recursos sólo tecnocráticos, con bajo nivel de sintonía ciudadana, situación que las aleja del sentido último del quehacer gubernamental-estatal, como es generar una plataforma institucional que junto con garantizar la satisfacción usuaria, logre fortalecer un proyecto político realmente democrático.

Referencias Bibliográficas.

- Agenda Pro Participación Ciudadana 2006 – 2010. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Santiago, Chile. 2008.
- Aguilar, Luis. El Aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. Rev. CLAD. Reforma y Democracia, N°39. Caracas, Venezuela. Octubre, 2007.
- Albuquerque, Mario. El modelo de Excelencia en las Organizaciones Públicas. En: seminario Internacional; Mejorando la Gestión de los Servicios Públicos: Contribución de los Modelos de Excelencia. 04 de septiembre 2007. Centro nacional de productividad y calidad, Chile Calidad. Chile, 2008.
- Argenis, S. Urdaneta, G. Algunas Reflexiones Acerca de la Institucionalidad Democrática y el Diseño Institucional de 1999. Rev. Provincia. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. 2005. pp. 249-281. Disponible en: www.solnet.cl
- Balance integral. Subsecretaría de desarrollo Regional (SUBDERE). Gobierno de Chile. Santiago, Chile. 2009. Disponible en http://www.dipres.cl/574/articles-60626_doc_pdf.pdf, consultado el 13-01-2010.
- Berstein, Felipe. Centralismo Injusto Afecta a Municipios. Rev. Economía y Negocios. El Mercurio. Santiago, Chile, 19 de Octubre de 2009. Disponible en: <http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={4f63c758-ae2c-6f94d8828a559d7be2}>
- Bresser, Luis. El Modelo Estructural de Gobernanza Pública. Rev. del CLAD. Reforma y Democracia. N°36. Caracas, Venezuela. Octubre, 2006.
- CLAD: Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-77337_recurso_1.pdf
- Camou, Antonio. Gobernabilidad y Democracia. México: IFE. 1997.
- Chiavenato, Idalberto; “Administración en los nuevos tiempos”, Mac Graw Hill, Bogotá, Colombia. 2002.

- Centro Nacional de Productividad y Calidad, Chile Calidad. Seminario Internacional; Mejorando la Gestión de los Servicios Públicos: Contribución de los Modelos de Excelencia. Chile, 2008.
- Cruz Rubio, Cesar. La Legitimidad Como Prerrequisito de la Gobernabilidad Democrática: Sobre la Importancia de la Legitimación de la Acción Gubernamental. Disponible en: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1994/>. Consultado el 12-02-10.
- Cunnill, Nuria. La cualidad gubernativa de los Gobiernos Regionales. Un análisis desde la perspectiva de sus competencias e institucionalidad. Chile, 2009. Disponible en: [http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/Documento %20Competencias.pdf](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/Documento%20Competencias.pdf)
- De la Maza, Gonzalo., Flores, Daniel. Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana. LOM ediciones LTDA. Santiago, Chile. 2009.
- Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>
- Fernández, Matías., y Ordóñez, Martín. Participación Ciudadana en la Agenda Gubernamental del 2007. Caracterización de los Compromisos. Santiago, Chile. Diciembre, 2007. Disponible en: [http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen /File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf).
- Ficha Comunal de San Antonio (SINIM). Ilustre Municipalidad de San Antonio. Disponible en: [http://www.sinim.gov.cl/ficha_comunal/fcomunal.php?idmuni=05 601&ano=2008&periodo=A](http://www.sinim.gov.cl/ficha_comunal/fcomunal.php?idmuni=05601&ano=2008&periodo=A).
- Flick, Uwe. Introducción a la Investigación Cualitativa. Ediciones Morata, S.L, España.2004.
- Frenzi, Patricia. Desafíos en Salud Pública de la Reforma. Equidad y Determinantes Sociales de la Salud. Disponible en: [http://www.Redsalud.gov.cl /portal/url/item/6b9b038df97d550fe04001011e01408 0.pdf](http://www.Redsalud.gov.cl/portal/url/item/6b9b038df97d550fe04001011e014080.pdf). Consultado el 10-14-2010.

- Furnham, Adrian; “Sicología organizacional, el comportamiento del individuo en la organización”, Alfa omega, 2001, México D.F.
- Gallegos, Verónica. Desarrollo organizacional en un municipio: Facilitadores y Obstaculizadores del Cambio. Un estudio de Caso. En: Temas Sociales, N°45, ediciones Sur Profesionales, 2003.
- Gentes, Ingo. Estado del Arte de los Mecanismos de Participación en Chile y sus Perspectivas de Desarrollo. Informe Final. Santiago, Chile. Julio de 2004. Disponible en: <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/2006/EvalGTZ2004.pdf>. Consultado el 23-04-2009.
- Gerber Plüss, Mónica. Estudio Sobre el Estado del Arte De la Investigación en Participación Ciudadana en Chile. Barómetro de la Ciudadanía. Documento de trabajo N°20. Santiago, Chile, 2008.
- Haefner, Carlos. Hacia una Gestión Municipal de Calidad en Chile. Artículo, publicado en la página web de la SUBDERE en Junio, 2008. Disponible en: www.subdere.gov.cl/1510/articles-73990_recurso1.doc. Consultado el 18-05-2009.
- Haefner, Carlos. La Satisfacción Ciudadana como Eje para lograr una Gestión Municipal de Calidad. En: seminario Internacional; Mejorando la Gestión de los Servicios Públicos: Contribución de los Modelos de Excelencia. 04 de septiembre 2007. Centro nacional de productividad y calidad, Chile Calidad. Chile, 2008.
- Hirschman, Albert O. Salida, Voz y Lealtad. Exit, Voice and Loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states. Fondo de Cultura de Mexico. 1ª Ed. 1970.
- Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana. Presidente de la República; Ricardo Lagos Escobar, Gobierno de Chile. Santiago, Chile. 2000.
- Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Presidenta de la República; Michelle Bachellet, Gobierno de Chile. Santiago, Chile. 2008.

- James, Paul. La Gestión de Calidad Total. Un Texto Introductorio. Perentice, Hall, Madrid, 1997.
- Kliksberg, Bernardo. Seis Tesis no Convencionales Sobre Participación. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documento N°18. Buenos Aires, Argentina. 1999. Disponible en: <http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/dessocial/documentos/documentos/18.pdf>. Consultado el 25-09-2009.
- Krippendorf, Krauss. Metodología de Analisis de Contenido. Editorial Paidos, Barcelona, España.1990.
- Kooiman, Jan. Governing as Governance. Traducción de A. Cerrillo. Revista Instituciones y Desarrollo, N° 16, p.p. 171-194. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España. 2004.
- Letelier, Leonardo. Transferencias Inter Gubernamentales como un Mecanismo de Compensación Territorial. El caso del Fondo Común Municipal. Agenda Publica / Año II, N°2 Mayo, 2003. Disponible en: <http://www.agendapublica.Uchile.Cl/n2/interes01.html>. Consultado el 23-02-2010.
- Ley N° 18.695. Orgánica Constitucional de Municipalidades. Publicada en el Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 27 de diciembre de 2001.
- Linz, Juan J. La quiebra de las democracias.Mención de Responsabilidad. Editorial Alianza, D.F. México. 1990.
- Losada, Carlos: ¿De Burócratas a Gerentes? La Ciencia de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado. Washington, D.C. Estados Unidos. Octubre, 1999.
- Marcel, Mario. Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile. Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile. 2002. Disponible en: www.cepchile.cl/dms/archivo3527.../refor2_04_marcel.pdf. Consultado el 20-04-2009.
- Marcel, Mario. Modernización de la Gestión Pública. El Caso chileno. En: Seminario Taller: La Función Pública Nacional y la Integración Regional. Organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, Uruguay. 2-4 Sept. 1996

- Matus, Myriam., Muñoz, Carolina. Significado atribuido a una experiencia de Participación en un Taller de computación. Tesis para optar al título de Asistente Social. Universidad Católica del Maule. Facultad de Educación. Escuela de Trabajo Social. Curico, Chile. 1999.
- Márquez, Francisca. Participación Ciudadana en la gestión Pública. Temas Sociales N° 42. SUR profesionales. Santiago, Chile. Noviembre, 2001.
- Mayntz, Renata. El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21. Caracas, Venezuela. Octubre, 2003.
- Mintzberg, Henry. Diseño de organizaciones eficientes, El Ateneo, 1a. ed., Buenos Aires, Argentina. 1990.
- Montecinos, Egon. Limitaciones del Diseño Institucional para una Gestión Municipal Participativa. El Caso Chileno. Revista Economía, Sociedad y Territorio. Enero-abril, Año/Vol. VI, N° 023. Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México. 2007. Pp. 725-743.
- Montecinos, Egon. Los Límites de la Modernización Municipal para Profundizar la Participación Ciudadana en Chile. ¿Es la Gobernanza de Proximidad una Alternativa?. Revista Gestión y Política Pública, 2º semestre, vol. XVI, N° 002. Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. D.F., México, 2007. Pp. 319-351.
- Norma General de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del Sistema Nacional de Servicios de Salud. N° 168. Ministerio Nacional de Salud (MINSAL). Santiago, Chile. 2009. Disponible en: <http://www.redsalud.gov.cl/portal/url/item/6775260964c3c978e04001011e0109c9.pdf>. Consultado el 18-03-2010.
- Oriols, Joan. El Concepto y el Análisis de la Gobernabilidad. Rev. Instituciones y desarrollo N°14-15. Institut International de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España. 2003. pp.239-269.
- Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana, N° 02. Municipalidad de San Antonio, 21 de Septiembre, 1999. Disponible en: <http://transparencia.sanantonio>

.cl/Ordenanzas%20Municipales/ORD.N%C2%BA%2002%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf. Consultado el 20-03-2009.

- Orrego, Claudio. Informe del Encuentro Anual Sobre Modernización del Estado y Gestión Pública. Comité Ministerial de Modernización de la Gestión Pública, Santiago, Chile. 1998.
- Orrego, Claudio. Accountability: Participación ciudadana y fortalecimiento de los municipios en Chile. Documento encargado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago, Chile. Agosto del 1999.
- Osborne, David., y Gaedler, Ted. La Reinención del Gobierno: La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público. Editorial Paidós, Barcelona, España. 1994.
- Picardo Joao, Oscar. Gobernabilidad; aproximación al concepto y perspectivas. Ponencia para el cuarto seminario sobre gobernabilidad en América Latina. 2008. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/GOBERNABILIDAD.pdf>. Consultado el 14-07-2009.
- Plan de Desarrollo Comunal de San Antonio. PLADECO 2008-2013. Ilustre Municipalidad de San Antonio. San Antonio, Chile. Julio, 2008.
- Plan de Modernización Institucional. Ilustre Municipalidad de San Antonio. Noviembre, 2008. Disponible en: www.sanantonio.cl
- Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública: El Estado al Servicio de la Gente. Editado por el Ministerio Secretaría General de Gobierno, Ministerio Secretaria General De La Presidencia. Santiago, Chile. Octubre, 1997.
- Ramírez, Álvaro. Modernización de la Gestión Pública. El Caso Chileno (1994-2000). Estudio de caso N°58. Tesis para optar al Grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2001.
- Robertis, Cristina de., Pascal, Henri., y Telló, Carmen. La Intervención Colectiva en Trabajo Social: La Acción con Grupos y Comunidades. Edit. El Ateneo, Buenos Aires, Argentina. 1994. Pp. 103-117.
- Ruiz; José. Metodología de la Investigación Cualitativa. Universidad de Deusto, Bilbao, España. 1996.

- Sampieri, R., Fernandez, C., y Baptista, P. Metodología de La Investigación. Tercera Edición. McGraw-Hill, México, 2003
- Seminario Internacional Sobre Modernización de la Gestión de los Gobiernos Locales. 13-14 de Agosto 2009. Santiago, Chile. Organizan: Subsecretaria de Desarrollo Regional y la Municipalidad de Providencia. Disponible en: www.cieplan.org
- Serrano, Claudia. Participación Social y Ciudadana. Un debate del Chile contemporáneo. Chile, 1998. Disponible en: http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/participacion_social_y_ciudadania.pdf. Consultado el 27-06-2009.
- Sistema de Acreditación de Servicios Municipales. Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales. Guía N° 1. Ministerio del Interior. Subsecretaría de desarrollo Regional y Administrativo. Gobierno de Chile. Santiago, Chile. 2007.
- Sistema de Acreditación de Servicios Municipales. Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales. Guía N° 2. Ministerio del Interior. Subsecretaría de desarrollo Regional y Administrativo. Gobierno de Chile. Santiago, Chile. 2007.
- Sistema de Acreditación de Servicios Municipales. Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales. Guía N° 3. Ministerio del Interior. Subsecretaría de desarrollo Regional y Administrativo. Gobierno de Chile. Santiago, Chile. 2007.
- Sistema de Acreditación de Servicios Municipales. Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales. Guía N° 4. Ministerio del Interior. Subsecretaría de desarrollo Regional y Administrativo. Gobierno de Chile. Santiago, Chile. 2007.
- Taller Programa de apoyo a la Acreditación Servicios Municipales. Santiago, Chile. 26 de Mayo, 2009. Subsecretaría de Desarrollo Regional.

- Un mejor Estado. Agenda de Modernización del Estado 2008-2010. Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Modernización del Estado. Gobierno de Chile. Santiago, Chile, 2008. Disponible en: <http://www.modernizacion.cl/filesapp/Libro%20AGENDA%20MODERNIZACION%20pags%201-90.pdf>. Consultado el 27-04-2009.
- Valenzuela Espinoza, Iván. El Enfoque Institucional, La Modernización del Estado y el Desarrollo. Rev. de ciencias sociales, N° 14. Universidad Arturo Prat. Iquique, Chile, 2004. Pp. 4-19.
- Waissbluth, Mario: La Reforma del Estado en América Latina. Guía Abreviada para Exploradores en la Jungla. POLIS, Programa Latinoamericano de Gerencia Pública. Santiago, Chile. Diciembre, 2002. Disponible en: http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_en_america.pdf.

Páginas Webs Consultadas:

- www.sanantonioantiguo.cl
- www.sanantonio.cl
- www.subdere.cl
- www.ciudadania.uchile.cl
- www.federales.cl
- www.acreditacionmunicipal.cl
- www.calidadmunicipal.cl
- www.mideplan.cl
- www.innovacionciudadana.cl
- www.participemos.cl
- www.redalyc.uaemex.mx
- www.scielo.cl
- www.sitiosur.cl
- www.uimunicipalistas.org
- www.inap.uchile.cl
- www.chilecalidad.cl