

## Presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social\*

### *Participatory Budgeting in Chile and its Contribution to Social Inclusion*

### *Orçamentos participativos no Chile e a sua contribuição à inclusão social*

Andrés Noriega  
 Fabián Aburto  
 Egon Montecinos

Fecha de recepción: septiembre de 2015  
 Fecha de aceptación: junio de 2016

#### Resumen

Este artículo se propone comparar el perfil de los participantes y no participantes del Presupuesto Participativo (PP) en Chile con el objetivo de aportar evidencia empírica sobre si el mismo constituye un mecanismo que contribuye a la inclusión social, específicamente de aquellos grupos que tradicionalmente han sido excluidos de los espacios democráticos a nivel local. Se tomaron como casos tres comunas del sur del país que en la actualidad implementan este proceso: Lautaro, Río Negro y Puerto Montt. El principal resultado de este estudio es que, en la práctica, el PP no ha logrado incluir del todo a la ciudadanía, observándose en los hallazgos que son las personas jóvenes, sin poder organizativo, las menos favorecidas en términos de participación. Las dimensiones que se consideraron fueron etaria, territorial y organizacional, a través de una metodología cuantitativa y con técnicas de análisis documental.

*Descriptor:* presupuesto participativo; inclusión; exclusión; democracia participativa; Chile; participación; ciudadanía.

#### Abstract

This paper proposes to compare the profile of participants and non-participants of Participatory Budgeting (PP by its Spanish acronym) in Chile with the objective to provide empirical evidence

**Andrés Noriega.** Licenciado en Trabajo Social. Estudiante de Maestría en Ciencias Sociales por la Universidad de Los Lagos, Chile. Investigador de la Fundación Paula Jaraquemada para el Servicio Nacional de Menores de Chile.

✉ [and.noriega@gmail.com](mailto:and.noriega@gmail.com)

**Fabián Aburto.** Licenciado en Trabajo Social por la Universidad de Los Lagos, Chile. Investigador de la Fundación Paula Jaraquemada para el Servicio Nacional de Menores de Chile.

✉ [fbn.aburto@gmail.com](mailto:fbn.aburto@gmail.com)

**Egon Montecinos.** Doctor en Ciencia Política por FLACSO México. Profesor investigador del Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Local de la Universidad de Los Lagos, Chile.

✉ [emontecinos@gmail.com](mailto:emontecinos@gmail.com)

\* Este artículo fue apoyado por la Vicerrectoría de Investigación y Posgrado de la Universidad de Los Lagos y el proyecto del Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico de Chile (FONDECYT) número 1110519 titulado "Democracia y presupuesto participativo en América Latina. Tensiones y complementariedades con la democracia representativa. Los casos de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Perú y República Dominicana". Proyecto de investigación financiado para elaborar la investigación durante el período 2011-2014.

about whether it constitutes as a mechanism that contributes to social inclusion, particularly to those groups that traditionally have been excluded from democratic spaces at a local level. Three communes from the southern part of the country that are currently using this process were used as case studies: Lautaro, Río Negro y Puerto Montt. The main result of this study is that, in practice, the PP has not managed to fully include citizens, noticing in the results that young people, without organizational power, are the least favored in terms of participation. The dimensions considered were age, territorial and organizational, through a quantitative methodology and document analysis techniques.

*Keywords:* participatory budgeting; inclusion; exclusion; participatory democracy; Chile; participation; citizenship.

### Resume

Este artigo se propõe a comparar o perfil dos participantes e não participantes do Orçamento Participativo (OP) no Chile com o objetivo de aportar evidência empírica sobre se o mesmo constitui um mecanismo que contribui à inclusão social, especificamente daqueles grupos que tradicionalmente têm sido excluídos dos espaços democráticos no nível local. Tomaram-se como casos três comunas do sul do país que na atualidade implementam este processo: Lautaro, Rio Negro e Porto Montt. O principal resultado deste estudo é que, na prática, o OP não conseguiu incluir totalmente a cidadania, observando-se nos resultados que as pessoas jovens, sem poder organizativo, são as menos favorecidas em termos de participação. As dimensões consideradas foram etária; territorial e organizacional, através de uma metodologia quantitativa e com técnicas de análise documental.

*Descritores:* orçamento participativo; inclusão; exclusão; democracia participativa; Chile; participação; cidadania.

La democracia representativa tiene como característica principal el reconocimiento de la soberanía popular legitimando el gobierno y limitando el poder de los gobernantes. Esto se traduce en que los gobernantes necesitan del consentimiento de los gobernados para administrar las instituciones públicas y, como efecto, la ciudadanía tiene algún grado de control sobre las acciones de sus gobernantes (Viejo et al. 2009). Sin embargo, la ausencia de mecanismos de participación son el fiel reflejo de que la democracia representativa estaría en un estado de crisis, situación que atraviesa gran parte de las instituciones representativas en Chile, América Latina y otras latitudes, siendo el principal factor de esto lo que Abascal (2004) denomina *el alejamiento de los representantes políticos de las preocupaciones y deseos políticos de los representados*. Bajo esta lógica, Delamaza (2009) alude a que en Chile existe un predominio de una cultura centralista resistente a los procesos de descentralización política y que este excesivo centralismo constituye una barrera para la continuidad del desarrollo y tiende a reproducir la desigualdad social.

En virtud de ello, se puede señalar que la recuperación democrática en Chile no comprometió descentralización política; tampoco estaba en los planes de los cuatro

gobiernos de la concertación<sup>1</sup> profundizar aspectos de índole democrática a escala local, excepto algunos esfuerzos tales como el proceso de modernización del Estado en Chile.<sup>2</sup> El foco más bien estuvo puesto principalmente en recuperar las instituciones políticas. Por lo tanto, en el campo de la descentralización solo se descentralizaron (fuertemente en una dimensión administrativa) los gobiernos locales, restringiendo las atribuciones de los concejos comunales. En el plano regional, se creó un híbrido con concejos regionales que se eligen de manera indirecta donde sus atribuciones políticas son restringidas. Sin embargo, a partir de los primeros años de la década de 2000 empezaron a florecer ciertas iniciativas por parte de algunos municipios chilenos que decidieron implementar procesos alternativos en la gestión municipal con la finalidad de transparentar de mejor forma los recursos de sus arcas municipales, acercar mejor a la ciudadanía con los problemas de la ciudad, profundizar la democracia a escala local y, por sobre todo –como menciona Matías (2004)–, superar la exclusión social, la concepción del centralismo, además de la ineficiencia de la burocracia estatal y municipal.

Desde hace algunos años, el Presupuesto Participativo (PP) se ha convertido en unos de los principales temas en el amplio campo de la innovación para todos los implicados en democracia y desarrollo local. Ha sido adoptado por una gama mayor de ciudades de América Latina, principalmente en Brasil, donde se inició a finales de 1980 y donde se ha expandido, de algunas pocas ciudades, a más de 2500 lugares tan solo en Latinoamérica (Pineda 2004 y Goldfrank 2006). Uno de los grandes desafíos que las administraciones públicas tienen que enfrentar cada año que implementan PP es adherir a la mayor cantidad de personas en este proceso, en el sentido que “la participación ciudadana contribuya a la inclusión y una profundización e intensificación de la democracia, mejorando la calidad de ésta” (Parés y Castella 2009, 449).

Por otro lado, el PP “fortalece a las redes sociales y ayuda a reducir las diferencias entre funcionarios profesionales y los ciudadanos. Es la construcción de ciudades inclusivas, en donde los grupos que tradicionalmente han estado viviendo en la marginación rompen de una forma ordenada el ciclo de su exclusión” (Molina 2011, 280).

Sin embargo, más allá del debate teórico acerca de las bondades que trae consigo el PP, hoy nos enfrentaríamos a la problemática de la marginalidad en función de una parte importante de la ciudadanía sobre estos temas, ya que, para el caso chileno, siguen existiendo grupos aislados que por alguna razón estarían fuera de las decisiones ciudadanas, no teniendo un conocimiento acabado que permita dar respuesta sobre quiénes son exactamente estas personas, o mejor aún, si existen patrones coincidentes respecto a las características de las mismas, información necesaria que les permitiría

1 Estos gobiernos son aquellos que emergen en la posdictadura militar en Chile: Patricio Alwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), Michelle Bachelet (2006-2010).

2 El cual según Doña (2006) apunta que básicamente consistía en adecuar el Estado a las nuevas realidades tecnológicas, económicas y sociales, generadas como consecuencia de un período de radicales cambios producidos en Chile y sobre todo en el exterior.

a los gobiernos locales proponer nuevas iniciativas de carácter inclusivo y más democrático. En función de lo anterior, Parés y Castilla (2009, 250) menciona que “un proceso de participación tendrá mayor calidad democrática si es capaz de incorporar la diversidad de la sociedad en la cual se desarrolla, es decir, si los distintos grupos sociales y los distintos intereses están representados en el proceso”.

En Chile existen oportunidades de participación ciudadana estipuladas a nivel municipal bajo el amparo de la Ley 18 695, que entre sus artículos menciona la creación de un concejo comunal de organizaciones de la sociedad civil (ex CESCO) que persigue asegurar la participación de las organizaciones territoriales y funcionales. A su vez, la ley 20 500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública además otorga el reconocimiento por parte del Estado a las personas y organizaciones competentes, el derecho a participar en sus políticas, planes, programas y acciones, en el cual cada órgano del Estado debe establecer las modalidades formales y específicas de participación (SUBDERE 2009). No obstante, estas medidas creadas para cubrir la participación ciudadana en el ámbito público cumplen parcialmente el real sentido de incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones, ya que solo tendrían un carácter consultivo, sin necesidad de que las opiniones emanadas sean evaluadas y consideradas por los propios organismos gubernamentales, tal como lo indica los artículos 73 y 74 de la mencionada Ley. Asimismo muchas de ellas se centrarían en las organizaciones sociales tradicionales que históricamente han sostenido relaciones clientelares con la administración pública local.

Considerando lo anterior, cuando se habla de exclusión social, más que a la ausencia de espacios de participación se refiere a la calidad de los mismos, que son parcializados y débiles al momento de integrar a la ciudadanía y a la sociedad civil en los asuntos públicos que le competen (Ávila 2004). Ahora bien, Anduiza (1999, 5) menciona la importancia de la participación ciudadana por ser “el único medio por el cual la capacidad de respuesta del gobierno pueda estar garantizada”, logrando así el involucramiento de la comunidad en los procesos de toma de decisiones y actividades que se relacionen con el desarrollo económico, social y político de su entorno. Además, participar implica un reconocimiento de los derechos de la ciudadanía, al mismo tiempo que ella obedece a sus deberes como tal, transformándose en una ciudadanía activa y empoderada, capaz de trascender en el ámbito público.

La inclusión en el PP de sectores sociales marginados es un gran potencial de las prácticas participativas, imprescindibles para un buen gobierno local. La identificación de los grupos en riesgo y exclusión social junto con el diseño de estrategias específicas para lograr su inclusión en los espacios de participación son, sin duda alguna, uno de los principales desafíos a los que debe hacer frente el PP para convertirse en un verdadero instrumento de radicalización democrática (Parés y Resende 2009). Si el camino de las administraciones locales es identificar aquellos grupos marginados, necesariamente tendrán que determinar qué tipo de perfil tienen los incluidos y ex-

cluidos de la agenda pública, información necesaria si se quiere que la participación sea efectiva, con calidad y tenga una dimensión real. Para ello, cada territorio debe identificar los colectivos específicos que se encuentren en situación de riesgo de exclusión o que se encuentren infrarrepresentados en el proceso (Ganuza y Olivari 2011).

Por otro lado, la hipótesis que se plantea es que la inclusión de la ciudadanía en los procesos de participación del PP obedece al perfil social que estos mantengan, siendo los jóvenes, los no organizados y los que residen en el sector rural quienes se configuran como los más susceptibles a ser excluidos de los espacios democráticos. En este sentido, se sostiene que las políticas locales de PP no han tenido un éxito generalizado que promueva la participación de toda la ciudadanía en estas ciudades de estudio. Considerando esto, el estudio se concentra en lo que Montecinos (2009) denomina “investigaciones de segunda generación”, las cuales se caracterizan por estudiar con profundidad el diseño del PP y sus problemas de implantación en otras latitudes que no sea la brasileña, enmarcándose con mayor precisión en corrientes teóricas que cuestionan la efectividad y alcance de los PP en términos de inclusión, tales como (Goldfrank 2006; Ganuza y Gómez 2008; Montecinos 2009; Delamaza y Ochsenius 2010 y SUBDERE 2009).

El objetivo del presente estudio es identificar y comparar el perfil del incluido y excluido en relación con el PP, con enfoque particular en tres dimensiones: etaria, territorial y organizacional, que permita contribuir a dar respuesta a cuáles son aquellos grupos que se encuentran infrarrepresentados y sobrerrepresentados del proceso en las comunas de Lautaro, Río Negro y Puerto Montt, complementando entonces la falta de información empírica ya que, para el caso chileno, no existen mayores estudios con evidencia científica respecto a esta materia.

## Metodología

La metodología utilizada en esta investigación descansa en un estudio comparado subnacional con un enfoque cuantitativo y análisis documental. El instrumento utilizado en la recolección de datos fue encuestas estructuradas, diferenciadas con criterios demográficos por sectores, según datos del *Censo 2002* de Chile, que incluye un nivel de confianza del 95% y un error de muestreo del 5% (ver figura 1).

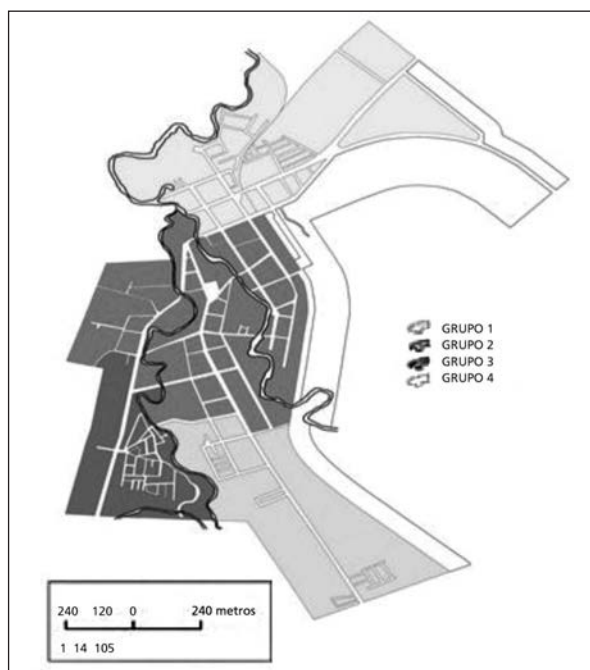
Figura 1. Fórmula cálculo de la muestra utilizada para la recolección de encuestas

$$n = \frac{N\sigma^2Z^2}{e^2(N-1) + \sigma^2Z^2}$$

Dichas encuestas se realizaron cara a cara a la población del sector urbano y rural, mayor de 14 años de edad, en las comunas de Lautaro, Río Negro y Puerto Montt, entre los meses de septiembre y diciembre de 2011. Por otra parte, el diseño de la muestra fue aleatorio simple, determinándose la cantidad de encuestas a realizar en cada comuna según su población total.

La implementación del PP en cada una de las comunas fue de carácter sectorial, dividiéndose los territorios<sup>3</sup> (ver figura 2) según criterios que dependen de cada administración local. Se determinó el número de encuestas a realizar proporcionalmente a la cantidad de habitantes de los sectores participantes del proceso, utilizando para ello información cartográfica digital<sup>4</sup> del último informe censal correspondiente al año 2002 en Chile, otorgado gracias al Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). Dicha cartografía permitió determinar la cantidad de personas que residen en cada uno de los sectores antes señalados de forma diferenciada. Posteriormente se enumeraron todas las manzanas de cada sector seleccionando (con una tabla de números aleatorios simple) donde finalmente se aplicó el instrumento.

Figura 2. División territorial del sector urbano para implementación de PP en Río Negro



Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE 2010).

3 Generalmente denominados como grupos. Para el caso de Lautaro y Río Negro son cuatro grupos urbanos y cuatro grupos rurales, mientras que en Puerto Montt el año 2010 abarcó cinco grupos o sectores urbanos y dos rurales.

4 En formato *shape* (shp).

Respecto a las comunas de estudio, estas son tres localidades del sur de Chile con poblaciones inferiores a los 200 mil habitantes, aledañas al “llano longitudinal” del país y geográficamente próximas (ver figura 3). Sin embargo, tal como se puede observar en la tabla 1, se distingue que Lautaro, Río Negro y Puerto Montt presentan características disímiles básicamente en lo que respecta a su población, actividades económico-productivas, número de organizaciones sociales presentes en los territorios y los años de implementación del PP. Frente a lo anterior, dicho contexto resulta interesante de analizar desde la lógica de observar cómo el PP se desarrolla frente a tres ciudades con características diferentes, pero en relación con un mismo escenario como lo es el PP. Por último, de los casos analizados, dos fueron promovidos gracias a la voluntad política de gobiernos municipales concertacionistas de tendencia progresista (Lautaro y Puerto Montt) y uno conservador (Río Negro).

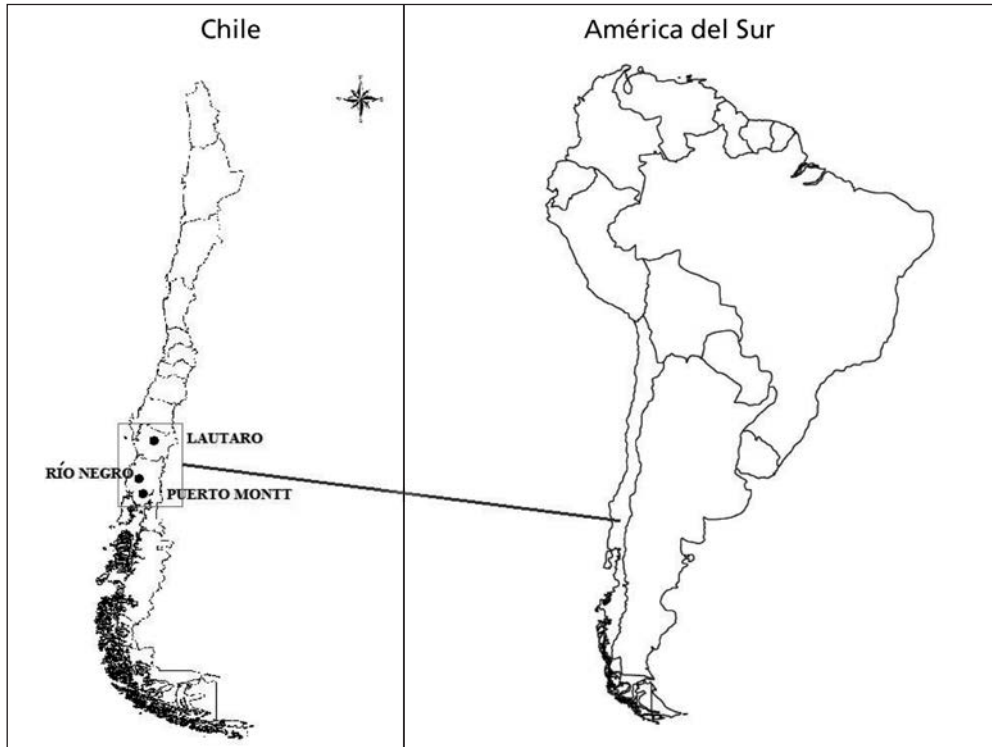
Tabla 1. Características de los casos de estudio: Lautaro, Río Negro y Puerto Montt

Casos de estudio*			
	Lautaro	Río Negro	Puerto Montt
Organización territorial	Provincia de Cautín, Región de La Araucanía	Provincia de Osorno, Región de Los Lagos	Provincia de Llanquihue, Región de Los Lagos
Superficie (km <sup>2</sup> )	901	1266	1673
Población	32 218	14 732	175 938
Actividad económica	Agricultura, ganadería, manufactura y construcción	Agricultura y ganadería	Comercio, construcción, actividades inmobiliarias y pesca
Ingreso promedio autónomo por hogar	540 dólares	660 dólares	950 dólares
Promedio años escolaridad	9,4	9,1	9,1
Tasa de desocupación laboral	14%	16%	14%
Tasa de pobreza	32%	15%	15%
Número de organizaciones sociales comunitarias	349	179	843
Años de implementación PP	5	1	5

Elaboración propia con base en SUBDERE (2009).

\* Datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). Acceso el 1 de mayo de 2016. <http://reportescomunales.bcn.cl/2013/index.php/Categor%C3%ADa:Comunas> <http://www.subdere.gov.cl/municipales/comunas>.

Figura 3. Ubicación geográfica de los casos de estudio



Elaboración propia.

## Resultados

### *Valoración de jóvenes al modelo de los PP*

Sin duda que el análisis que se pueda realizar sobre la participación global de la población adherente al proceso en términos estrictamente cuantitativos es considerada una estrategia de vital importancia desde el punto de vista de la gestión municipal, producto de que permite en paralelo, a la ciudadanía y autoridades, planificar eficientemente el proceso de los PP. Esto es debido a que dichos datos constituyen una proposición de políticas correctivas del proceso, evitando las de carácter reactivas que muchas veces, por carencia de tiempo y recursos, no son lo suficientemente efectivas. No obstante, considerar aspectos del rango etario de la población contribuiría aún más al enriquecimiento de dicho análisis, al aportar datos que permitan evaluar el PP de manera desagregada y cautelosa.

En el mismo contexto, es importante señalar que el envejecimiento de la población es una constante que no se puede desconocer. Los datos demuestran que, si



bien las transformaciones sociales y políticas de los últimos años han contribuido a la pérdida de participación de la población, este descrédito parece ser menos impactante en las generaciones más adultas de Chile, existiendo en las personas mayores de 60 años de edad más interés en ser parte de las instancias de carácter participativo de sus territorios (Cannobio y Jeri 2008). Bajo este criterio, la población adulta mayor estaría más activa que nunca, quienes ahora y más que antes, tendrían mucho por decir y decidir. Contrariamente, el panorama de las y los jóvenes no parece ser tan alentador teniendo en cuenta que, de la experiencia nacional e internacional, se desprende que existe en la dinámica de los PP un sector –niños y jóvenes específicamente– que tiende a no ser incluido del todo en estos espacios, ya sea por desinformación o porque el diseño institucional del PP no consideraría mecanismos formativos y de comunicación que favorezcan su inclusión (Pagliai y Montecinos 2009).

En consecuencia, la baja participación de jóvenes respondería a una tendencia latente en la realidad chilena y que, por lo demás, es atinente al escaso espacio que los municipios en general les otorgan. Esta situación sería un comportamiento que los y las jóvenes han acentuado hace algunos años en Chile, quedando al margen de la toma de decisiones y, causa de aquello, es que en la actualidad ellos serían la expresión más preocupante del distanciamiento con los procesos y organismos de carácter político (Contreras 2009).

Bajo la misma lógica y analizando de lleno los datos de las comunas en cuestión, se demostró que la participación de jóvenes en función del PP en general fue similar a la de los procesos electorales. Es decir, las personas pertenecientes al grupo etario más joven (14-29 años de edad) fueron quienes manifestaron el menor porcentaje de participación (ver tabla 2). Sin embargo, llamó la atención la situación de Puerto Montt, que no presenta diferencias sustantivas de participación entre los grupos etarios, configurándose así como la única comuna en sostener una participación de carácter homogéneo entre los diferentes grupos de edades. Eso sí, es importante destacar que Puerto Montt fue la comuna donde se observó un menor porcentaje de participación en el PP en relación con la población total de la comuna donde la participación de aquellos solo alcanzó un 14%.

Por otro lado, la realidad en Lautaro se evidenció de manera diferente, considerando que en esta comuna un 31% del grupo más joven participa. Un alto porcentaje, si se lo compara con las otras dos comunas en estudio, pero al mismo tiempo, una baja participación contrastada con los grupos intermedios y avanzados donde, por ejemplo, un 48% de las personas mayores de 60 años se representa a lo largo del proceso, mientras que los de edades intermedias, específicamente los que se sitúan entre los “30-45 años” y “46-60 años” manifestaron un porcentaje de participación promedio del 60%. Por último, en el caso particular de Río Negro, se observó una tendencia ascendente en la participación; esto se traduce en que, en la medida en que la edad aumenta, también lo hacen los niveles de participación

de la población. Por consiguiente, se pudo apreciar que, en definitiva, el grupo etario más joven de “14-29 años de edad” fue el que reportó el menor índice de participación en esta comuna, con tan solo un 18%, siguiéndolo el grupo de “30-45 años” con un 23%.

Tabla 2. Participación según rango etario

Participación en el Presupuesto Participativo por edad										
Lautaro	14 - 29		30 - 45		46 - 60		61 o más		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	31,6%	68,4%	60,4%	39,6%	60%	40%	48,1%	51,9%	63,2%	36,8%
Río Negro	14 - 29		30 - 45		46 - 60		61 o más		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	18%	82%	22,6%	77,4%	30,5%	69,5%	32%	68%	23%	77%
Puerto Montt	14 - 29		30 - 45		46 - 60		61 o más		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	14,1%	85,9%	13,5%	86,5%	17,4%	82,6%	22,2%	77,8%	9,1%	90,9%

Elaboración propia con base en encuesta aplicada en el marco del proyecto de investigación.

### *Participación ciudadana y territorio*

En la actualidad y para el caso chileno, la exclusión en el ámbito rural ha sido desplazada en los últimos años gracias a la presencia de la tecnología, considerando que entre lo urbano y lo rural la distancia espacial se ha acortado física y comunicacionalmente. El sector rural está actualizado sobre lo que pasa en el mundo urbano que lo rodea, al margen de la distancia física (Matías 2004). En este sentido y de acuerdo con la ubicación territorial de la población clasificada en los sectores urbano y rural, llama la atención la tendencia de que, en las comunas de Río Negro y Puerto Montt, la participación de la población estaría determinada por el territorio. Los resultados indicaron que en las personas que residen geográficamente en el sector rural, el grado de participación tendría mayor fuerza por sobre la población que se ubica en el sector urbano.

Como se aprecia en la tabla 3, se estableció que la participación de la población en el sector rural alcanzó cerca de un 44% en la comuna de Río Negro y un 30% en Puerto Montt, cifras que se encuentran por sobre el sector urbano, el cual logró un 14% en Puerto Montt y solo un 6% en Río Negro. No obstante, la comuna de Lautaro fue la excepción, ya que no se observaron diferencias sustantivas respecto a la participación entre el sector “rural” (50%) y el sector “urbano” (63%), donde este último sector es quien presentaría la mayor tasa de participación.

Tabla 3. Participación según ubicación territorial

Participación en Presupuestos Participativos						
Lautaro	Urbano		Rural		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	49,5%	50,5%	63,2%	36,8%	0%	0%
Río Negro	Urbano		Rural		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	6,0%	94%	44%	56%	0%	0%
Puerto Montt	Urbano		Rural		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	13,5%	86,5%	30%	70%	0%	0%

Elaboración propia con base en encuesta aplicada en el marco del proyecto de investigación.

Es importante destacar que, para el caso de Río Negro, el 27% del total de la población participó (porcentaje no menor), pero con la particularidad de que dicho porcentaje de participación se concentró fuertemente en el sector rural. Caso distinto es el de Puerto Montt, ciudad que mantuvo la menor tasa de participación comunal. Una explicación sobre la escasa participación en Puerto Montt se debería a su gran masa demográfica y territorial que, según el *Censo 2002* en Chile, corresponde a 175 938 habitantes, donde aproximadamente el 90% de la población se encuentra urbanizada, siendo entonces esta situación un posible obstaculizador para la inclusión de la ciudadanía respecto a los procesos de PP, puesto que “generalmente, la participación es mayor en las ciudades de menor tamaño o cuando las asambleas se hacen en regiones pequeñas” (Francés y Carrillo 2008, 157).

#### *Dimensión organizacional: participación comunitaria versus participación ciudadana*

Introducir mecanismos institucionales de participación ciudadana surge como una alternativa de vital importancia que tienen a disposición los gobiernos locales, siendo la sociedad civil considerada una aliada permanente que contribuye a encauzar la implementación de las políticas territoriales, tales como los PP. Por otro lado, es también considerada un mecanismo formal donde se canalizan las demandas colectivas de la ciudadanía, retroalimentando de esta manera un proceso que, en teoría, debiese promover el desarrollo de las sociedades. Del mismo modo, es importante evaluar la capacidad que posee la sociedad civil en términos de adhesión ciudadana, bajo un contexto de creciente deterioro de la participación, lo cual permite determinar en las comunas estudiadas si el PP logra o no generar espacios de democracia en relación con los diferentes tipos de organizaciones sociales activas en los territorios.

Esto, considerando que cualquier tipo de organización formal puede participar, ya sea adherente o no a los gobiernos locales de su territorio.

Considerando lo anterior, al observar los datos (ver tabla 4) llamó la atención en general que prevalece una alta tasa de participación de las personas “organizadas” en el PP. Así por ejemplo, la participación de las personas que se identifican con alguna asociación fue de 68% en Lautaro, 45% en Río Negro y 33% para Puerto Montt, destacando que en esta última comuna las personas que se encuentran amparadas bajo algún tipo de organización funcional y/o estructural, su participación logró duplicar incluso el porcentaje comunal (que recordemos fue de solo un 16%). De lo anterior se desprende que, en general, prevalece una participación que se manifiesta fuertemente en la sociedad civil, configurándose un tipo de intervención de carácter “asociativa”. Los efectos de aquello es que la comunidad no asociada es desplazada respecto a la toma de decisiones, transformándose de esta forma el PP en una herramienta exclusiva de las administraciones locales, que se visualiza al servicio de las organizaciones adherentes al proceso y no en función de la comunidad en general (participación privativa), con lo cual se transfiere la mayor parte de los recursos del PP a las personas representadas por la sociedad civil.

Por consiguiente, no cualquier ciudadano o ciudadana posee el derecho y libertad para tomar parte en las decisiones sobre los recursos municipales. Más bien, si se desea hacerlo, debe enviar sus necesidades y demandas por medio de las organizaciones, enfrentando muchas veces las limitaciones de actuación que cualquiera de estos grupos pudiese manifestar. Es decir, al prevalecer una dependencia entre la población y la sociedad civil, se expresarían dificultades para que la población en su conjunto (independientemente de su perfil) pueda pensar complejamente sobre sus problemas locales desde el punto de vista territorial, existiendo del mismo modo el peligro latente de que las organizaciones y movimientos sociales ya existentes utilicen las asambleas como un espacio de influencia con su administración local, donde la participación privativa de la ciudadanía “no asociada” se vea relegada a la aprobación de las propuestas que elaboren los miembros de estas organizaciones (Ganuza y Gómez 2008).

Tabla 4. Participación según condición asociativa

Participación en el Presupuesto Participativo						
Lautaro	Organizados		No organizados		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	67,6%	32,4%	36,2%	63,8%	0%	0%
Río Negro	Organizados		No organizados		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	45%	55%	3,7%	96,3%	0%	0%
Puerto Montt	Organizados		No organizados		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	33,3%	66,7%	6,7%	97,5%	0%	0%

Elaboración propia con base en encuestas realizadas en el marco del proyecto de investigación.

A pesar de aquello, la alta adhesión de la población organizada en términos participativos sería una tendencia que se encontraría presente en gran parte de la región donde se implementan PP, ya que “mientras el PP brasileño generalmente busca la participación individual, otras ciudades de Latinoamérica tienden a favorecer la participación a través de representantes de organizaciones existentes” (Goldfrank 2006). En definitiva, es necesario dejar en claro que lo que se busca no es sacar del juego a las asociaciones, pues sabemos que son muy necesarias y que juegan un rol fundamental dentro del PP, sino más bien, la idea es hacerlas copartícipes, privilegiando siempre que la comunidad en general participe y sea beneficiada. Razón de aquello es que si en definitiva no se suman nuevos actores al proceso, la democracia local se debilita, se empobrece y se transforma finalmente en una muralla que evita la complementariedad entre la democracia participativa y la representativa, las cuales, en estricto rigor, debiesen promover el PP. Más aún si se sabe que, en gran parte de las ciudades latinoamericanas, una de las principales causas de subordinación entre los mecanismos de PP y las instituciones de democracia representativa es producto de la escasa participación de la sociedad no organizada en temas de ciudad y del excesivo protagonismo que mantienen las organizaciones sociales, pues las mismas solo responden al patrón lógico y natural de buscar recursos y beneficios en función de sus barrios y/o microterritorios. Este planteamiento es coincidente con lo que Montecinos (2011) señala para el caso latinoamericano:

Resulta ser marginal en cuanto a la oportunidad de que el ciudadano y organizaciones incidan en la elaboración y formulación de políticas públicas municipales globales, aspecto que por lo menos en lo sustantivo no se aprecia del todo claro. Se termina consolidando el PP como un programa o instrumento de gestión y no se observa en un entramado de una política mayor de participación ciudadana o de democracia participativa (Montecinos 2011, 23).

En otras palabras, no solo se requiere continuar incluyendo a más participantes (aunque siempre es necesario), sino más bien poner atención en la calidad de la participación, renovando los liderazgos, pero también integrando a la sociedad no organizada –históricamente excluida– en los procesos decisionales de la gestión pública y básicamente focalizando los esfuerzos en la ciudadanía organizada como en la no organizada. “El problema que surge si no conseguimos una participación plural y heterogénea tiene que ver con la legitimidad de una acción pública que, en teoría, va dirigida a gastar recursos públicos. Desde esta perspectiva, los PP tienen como sujeto de imaginario a toda la ciudadanía” (Ganuza y Olivari 2011, 171). Es decir, mientras la política de acción de las administraciones locales no tengan una estrategia amplia en función de reconocer la diversidad de necesidades existentes en la comunidad, seguirán participando los mismos de siempre y es altamente probable que el mecanismo de PP siga implementándose a una escala de democracia de proximidad, concentrada en los barrios y al servicio de las organizaciones.

## Conclusiones

El estudio contribuyó a analizar los niveles de representatividad del PP en el territorio, dejando en evidencia que, en la actualidad, los gobiernos locales presentarían dificultades en la implementación, específicamente en términos de inclusión de la ciudadanía en el desarrollo de los PP. Existieron tres dimensiones de análisis, en dos de ellas prevalecieron perfiles de ciudadanía que se encontraría infrarrepresentada respecto de la toma de decisiones de sus territorios. Dichos grupos se relacionarían directamente con personas sin capacidad organizativa y aquellas menores de 29 años de edad. Por otro lado, del perfil de personas excluidas, los y las jóvenes son un segmento de la comunidad que más dificultades implicaría para tratar de incluirlos en las administraciones locales; en teoría, esto es producto de las limitaciones intrínsecas de base que este grupo presenta, siendo su integración un gran desafío para dichos territorios.

Asimismo se observó que los organizados son los principales beneficiados de los PP, pues fueron los que alcanzaron por unanimidad los índices más altos de participación en cada una de las tres comunas, en donde paralelamente los resultados obtenidos muestran que los procesos de PP promoverían formas de capital social. Contrariamente, el costo de aquello sería que la participación privativa de la ciudadanía quedaría relegada (al igual que los y las jóvenes) de la toma de decisiones. Lo anterior, permite presagiar que los incentivos para promover la participación individual de las personas son mínimos, pues los proyectos que se deliberan y votan no serían del atractivo de quienes carecen de capacidad organizativa. Una posible explicación al problema sería lo que Montecinos (2011) argumenta sobre el caso chileno, en donde los montos financieros puestos a discusión por los gobiernos locales en estos mecanismos de participación ciudadana no superarían el 5% del presupuesto público municipal total.

Con tan escaso monto presupuestario, queda en evidencia que los recursos destinados a PP solo alcanzarían a ser focalizados en problemas de barrios y no en temas globales atinentes a la ciudad, donde la participación privativa tiene cabida. En el caso de tener montos mayores, los problemas a discutir tienen la posibilidad de ser vinculantes con las necesidades de su localidad, de esta manera, la comunidad no asociada tendría una real motivación para participar. Sin embargo, se deduce que uno de los efectos de tal precaria situación presupuestaria es que la comunidad no asociada sería una de las más afectadas respecto a la toma de decisiones. También es preciso señalar que con el PP se apuesta por una forma pública de distribución de los recursos y es, bajo dicha condición, que debiese coexistir una articulación interna entre municipio, sociedad civil y ciudadanía no organizada para la búsqueda de estímulos temáticos propios de la ciudad, dando espacio con esto no solo a los problemas sectoriales del territorio sino además a los problemas estratégicos de carácter global en función de la búsqueda del desarrollo.

## Bibliografía

- Abascal, Gabriel. 2004. El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?. Ponencia presentada en la III Jornada de Pensamiento Crítico de la Universidad de Alicante, España.
- Anduiza, Eva. 1999. *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa occidental*. Madrid: CIS.
- Ávila, Javier. 2004. “Gobiernos locales, participación y exclusión social en cuatro distritos rurales de Apurímac y El Cusco”. *Revista de Debate Agrario* 37: 1-21.
- Cannobio, Liliana y Tamara Jeri. 2008. *Estadísticas sobre personas adultas mayores: un análisis de género*. Santiago: SENAMA.
- Contreras, Carolina. 2009. *Realidades juveniles en Chile. Instituto Nacional de la Juventud*. Santiago: Instituto Nacional de la Juventud / FLACSO Chile / Colectivo Latinoamericano de Jóvenes.
- Delamaza, Gonzalo. 2009. “Del elitismo democrático a la ciudadanía: desafío de la participación en Chile”. En *Pensando Chile desde sus regiones*, de Heinrich von Baer, 697-706. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Delamaza, Gonzalo y Carlos Ochsenius. 2010. “Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los Presupuestos Participativos en Chile”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 46: 1-20.
- Doña, Karina. 2006. *Síntesis del proceso de modernización del Estado en Chile (1994-2003. Documentos de Apoyo Docente* 6: 1-33. Santiago: Universidad de Chile. Acceso en junio de 2016.

- [http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/instituto\\_de\\_asuntos\\_publicos/d20063311311dad6.pdf](http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/instituto_de_asuntos_publicos/d20063311311dad6.pdf)
- Francés, Francisco y Antonio Carrillo. 2008. *Guía metodológica de los Presupuestos Participativos*. Alicante: Colectivo Preparación.
- Ganuzá, Ernesto y Braulio Gómez. 2008. *Control político y participación en democracia: los Presupuestos Participativos*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Ganuzá, Ernesto y Lucrecia Olivari. 2011. “La democracia en acción: participación de la ciudadanía en la gestión pública. Metodologías participativas y Presupuesto Participativos”. En *Democracia participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, de Andrés Falk y Pablo Paño, 149-178. Paysandú.
- Goldfrank, Benjamín. 2006. “Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política* 26: 3-38.
- Matías, Domingo. 2004. “Presupuesto Participativo y democratización”. Santo Domingo: Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado.
- Molina, José. 2011. *Los Presupuestos Participativos, un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local*. España: Aranzadi.
- Montecinos, Egon. 2011. “Democracia participativa y Presupuesto Participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?” *Revista de Ciencia Política* 13: 63-89.
- Montecinos, Egon. 2009. “El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?” *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 44: 145-174.
- Pagliai, César y Egon Montecinos. 2009. “Manual de Presupuestos Participativos en Chile: experiencias y aprendizajes”.
- Parés, Marc y Carola Castella. 2009. “Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos”. En *Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, de Marc Parés, 241-266. Barcelona: Ariel.
- Parés, Marc y Paulo Resende. 2009. “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades”. En *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, de Marc Parés, 77-100. Barcelona: Ariel.
- Pineda, Carmen. 2004. “Los Presupuestos Participativos en España: un balance provisional”. *Revista de Estudios Locales* 78: 64-76.
- SUBDERE, División de Municipalidades. 2009. “Presupuesto Participativo en Chile, un aporte a la construcción de democracia deliberativa”.
- Viejo, Raimundo, Marc Martí-Costa y Marc Parés. 2009. “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoque teórico-normativo y modelos de democracia”. En *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, de Marc Parés, 29-53. Barcelona: Ariel.