

Universidad Autónoma de Barcelona
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Departamento de Ciencia Política y Derecho Público

Tesis Doctoral

**Innovación Democrática y Empoderamiento:
Estudio Comparado de Ocho Experiencias de Presupuesto
Participativo en Chile**

Camilo Aedo Vallejos

Director: Dr. Ismael Blanco Fillola

Programa de Doctorado en Ciencia Política
2014

Índice

	Página
Introducción	1
i) Empoderamiento como problema.....	4
ii) Propuesta analítica.....	6
iii) Justificación y principales contribuciones.....	10
iv) Acerca del método.....	11
v) Esquema de la exposición.....	12
Capítulo 1: Antecedentes de la Innovación Democrática	15
1.1. Irrupción del canon participativo.....	16
1.2. El canon liberal representativo.....	18
1.3. Crisis del modelo: la paradoja democrática.....	23
1.4. La democracia participativa.....	25
1.5. Profundización y experimentalismo democrático.....	29
1.6. La vía liberal del experimentalismo y la profundización.....	31
1.7. Síntesis del capítulo.....	34
Capítulo 2: ¿Empodera la Participación Ciudadana?	37
2.1. Concepto de participación ciudadana.....	37
2.2. El debate sobre el rendimiento político de la participación ciudadana.....	38
2.3. Empoderamiento como promesa.....	42
2.4. ¿Empoderan las innovaciones democráticas?.....	44
2.5. Variables que favorecen la generación de valor agregado.....	47
2.5.1. Variables de contexto.....	47
2.5.2. Variables procedimentales.....	52
2.6. Síntesis del capítulo.....	56

	Página
Capítulo 3: El Presupuesto Participativo como Objeto de Estudio.....	57
3.1. ¿Qué es el presupuesto participativo?.....	58
3.2. Origen y globalización del mecanismo.....	60
3.3. Modelos de presupuesto e ideología promotora.....	65
3.4. Encaje del mecanismo en la administración.....	70
3.5. Síntesis del capítulo.....	71
Capítulo 4: Investigar los Presupuestos Participativos: Modelo de Análisis.....	73
4.1. Marco analítico.....	73
4.1.1. Hipótesis.....	76
4.2. Operacionalización de variables.....	77
4.3. Investigar los presupuestos participativos en Chile.....	81
4.3.1. Muestra.....	83
4.3.2. Recolección de datos.....	85
4.3.3. Procesamiento de los datos.....	86
4.4. Síntesis del capítulo.....	87
Capítulo 5: Innovación Democrática en Chile.....	89
5.1. Innovación democrática en Chile post dictadura.....	89
5.2. Experiencias chilenas de presupuesto participativo: caracterización general.	95
5.2.1. Discontinuidad de los procesos.....	98
5.2.2. Recursos.....	100
5.2.3. Distribución de recursos.....	101
5.2.4. Otras variables descriptoras.....	102
5.3. Síntesis del capítulo.....	103

	Página
Capítulo 6: Resultados: Liderazgo Promotor, Transversalidad y Diseño del Mecanismo	107
6.1. Caracterización de la muestra.....	107
6.2. Ideología.....	111
6.2.1. Implementación de los procesos.....	115
6.2.2. Concepto de participación y de presupuesto participativo.....	118
6.3. Transversalidad.....	128
6.4. Modelo de los mecanismos.....	137
6.4.1. San Antonio.....	138
6.4.2. Pitrufoquén.....	140
6.4.3. Puerto Montt.....	142
6.4.4. Calbuco.....	145
6.4.5. Lautaro.....	148
6.4.6. Villa Alemana.....	151
6.4.7. Río Negro.....	152
6.4.8. Padre Hurtado.....	154
6.4.9. Otras variables del diseño.....	157
6.5. Modelo mixto: estándar de la experiencia chilena.....	162
6.6. Síntesis del capítulo.....	165
Capítulo 7: Resultados: Empoderamiento	169
7.1. Empoderamiento según los actores.....	169
7.2. Resultados de empoderamiento colectivo por comuna.....	174
7.2.1. San Antonio.....	176
7.2.2. Pitrufoquén.....	179
7.2.3. Puerto Montt.....	182
7.2.4. Calbuco.....	184
7.2.5. Lautaro.....	186
7.2.6. Villa Alemana.....	188
7.2.7. Río Negro.....	189

	Página
7.2.8. Padre Hurtado.....	191
7.3. ¿En qué medida empoderan las experiencias chilenas?.....	193
7.2. Síntesis del capítulo.....	196
Capítulo 8: Conclusiones.....	199
8.1. Principales hallazgos.....	200
8.2. Evaluación del marco analítico.....	205
8.4. Recomendaciones y desarrollos posteriores.....	206
Bibliografía.....	213
Anexo Metodológico.....	227

Índice de Tablas

	Página
Tabla N°1: Comparación de enfoques sobre la apertura participativa.....	32
Tabla N°2: Niveles e indicadores de empoderamiento como proceso y resultado....	43
Tabla N°3: Comparación de modelos de presupuesto participativo, según criterios procedimentales.....	67
Tabla N°4: Operacionalización del liderazgo promotor.....	77
Tabla N°5: Operacionalización de la transversalidad.....	78
Tabla N°6: Operacionalización del modelo del mecanismo.....	79
Tabla N°7: Operacionalización del empoderamiento.....	80
Tabla N°8: Comuna e ideología del alcalde.....	83
Tabla N°9: Recuento de Entrevistas por Comuna.....	86
Tabla N°10: Relación temporal de casos municipales de presupuesto participativo en Chile.....	96
Tabla N°11: Tamaño y superficie por comuna.....	108
Tabla N°12: Porcentaje de Pobreza y Tasa de Desocupación por comuna.....	110
Tabla N°13: Ingresos municipales y monto de los presupuestos participativos por comuna.....	111
Tabla N°14: Concepto de presupuesto participativo por comuna, a partir del Reglamento.....	125
Tabla N°15: Ideología y concepto de participación del liderazgo.....	126
Tabla N°16: Resultados del nivel de transversalidad en la muestra.....	137
Tabla N°17: Instancias de participación según el reglamento, comuna de San Antonio.....	139
Tabla N°18: Instancias de participación según el reglamento, comuna de Pitrufquén	141
Tabla N°19: Instancias de participación según el reglamento, comuna de Puerto Montt.....	144
Tabla N°20: Instancias de participación según el reglamento, comuna de Calbuco...	146
Tabla N°21: Instancias de participación según el reglamento, comuna de Lautaro.....	150
Tabla N°22: Instancias de participación según el reglamento, comuna de Villa Alemana.....	152
Tabla N°23: Instancias de participación según el reglamento, comuna de Río Negro.....	153
Tabla N°24: Instancias de participación según el reglamento, comuna de Padre Hurtado.....	155
Tabla N°25: Modelo de Presupuesto Participativo según Comuna.....	164
Tabla N°26: Ideología, concepto de participación del liderazgo y nivel de transversalidad.....	167
Tabla N°27: Número de votos en Presupuestos Participativos por comuna y año....	171

	Página
Tabla N°28: Patrón electoral 2012, votaciones en el Presupuesto Participativo 2011 y en las Municipales 2012.....	172
Tabla N°29: Resultados de empoderamiento según indicadores por comuna.....	193
Tabla N°30: Resultados de variables por comuna.....	195
Tabla N°31: Entrevistas Comuna de San Antonio.....	228
Tabla N°32: Entrevistas Comuna de Pitrufoquén.....	229
Tabla N°33: Entrevistas Comuna de Puerto Montt.....	229
Tabla N°34: Entrevistas Comuna de Calbuco.....	230
Tabla N°35: Entrevistas Comuna de Lautaro.....	230
Tabla N°36: Entrevistas Comuna de Villa Alemana.....	231
Tabla N°37: Entrevistas Comuna de Padre Hurtado.....	231
Tabla N°38: Entrevistas Comuna de Río Negro.....	232

Índice de Esquemas

	Página
Esquema N°1: Marco analítico de la investigación. Relación entre variables.....	75
Esquema N°2: Mapa ideológico de los principales partidos políticos en Chile.....	84
Esquema N°3: Mapa de la relación ideología y enfoque de la participación.....	127

Agradecimientos

Agradezco al Estado de Chile, en particular al Programa Becas Chile, por haber financiado mis estudios de Máster y Doctorado en Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona. Cuando surgió este Programa, en el año 2008, el Gobierno de Bachelet sostuvo que los recursos para solventarlo provenían de los excedentes del cobre —la llamada viga maestra de la economía chilena—. Por ello, agradezco a esos miles de chilenos que dieron sus vidas por nacionalizar el cobre y que fueron diezmados por la dictadura militar. Ellos, que lucharon por un Chile verdaderamente justo, son los grandes olvidados de nuestro progreso como país.

Agradezco al Dr. Ismael Blanco, mi director de tesis, quien con una paciencia ejemplar me condujo en este trabajo de investigación doctoral. Sus consejos y su amplio conocimiento de la materia, no sólo me permitieron modelar este relato, sino también desarrollar una lectura reflexiva de la democracia participativa. Asimismo, agradezco a la Dra. Eva Østergaard-Nielsen por su apoyo constante y por haberme imbuido en la rigurosidad científica.

Agradezco a los ocho Municipios considerados en la muestra. Todos ellos tuvieron una excelente disposición para con mi trabajo, facilitando las entrevistas y apoyándome con material. En particular, quiero destacar a los equipos de presupuesto participativo de San Antonio, Río Negro y Villa Alemana, que se prodigaron en colaboraciones y generosidad. Lo mismo cabe para Jorge Jaramillo, de Pitrufquén, y Osvaldo Osorio, de Padre Hurtado.

Agradezco a todos los amigos que hicieron de nuestra estadía en Catalunya una experiencia inolvidable. Destaco al grupete del Máster y sus invitados especiales: José Carlos Lama, Eduardo Villarreal, Matthias Lecoq, Carmen Xicará, Rodolfo Morgani, Rachid Ziani, Max Tabachnik, Roger Barrés, Luciana Tábara y Sol Aragón. Agradezco, también, a la comunidad chilena de becarios con familia: Javier León y Lorena Cea; Olga Carrillo y

Patricio Lagos; Carlos Godoy y Cecilia Ramos; y Jocelin Behm y Enrique Muñoz. También doy gracias a Luis Maldonado y a Carme Bel.

Quiero destacar, especialmente, a José Carlos y a Luciana por los grandes momentos que vivimos en Cerdanyola del Vallès, en Carrer Azorín. A Javier, por las horas dedicadas a conversar sobre política. A Olguita y a Pato por su cariño y compromiso. A Carlos, a Ceci, a Carmencita y a Lucho, por todo su apoyo. Y a Edú, que aunque él diga que no, me enseñó elementos claves de la disciplina (especialmente de políticas públicas).

Finalmente, quiero agradecer a mi familia: a mi esposa, Pamela Silva Lagos, que me ha demostrado todo su amor y paciencia en estos años de máster y doctorado; a mi hijo, Lorenzo Aedo Silva, que todavía no comprende del todo por qué el papá escribe tanto; y a mis padres, Camilo y Albertina, que a pesar de haber vivido momentos en extremo difíciles, mantienen quizás lo más valioso que podemos tener: la felicidad.

Resumen

En esta investigación verifiqué la capacidad de empoderamiento de la experiencia chilena de presupuesto participativo. En concreto, evalué la incidencia de tres factores (liderazgo promotor, transversalidad y diseño) sobre la variabilidad de este efecto. Escogí estos factores porque no han sido evaluados en relación a su impacto sobre el empoderamiento colectivo como resultado; asimismo, tampoco han sido debidamente relacionados entre sí y menos en contextos no paradigmáticos. Para examinar este tema comparé ocho casos de presupuesto participativo municipal en Chile. Utilicé para ello un enfoque cualitativo, contemplando la observación de material documental y el análisis de 128 entrevistas semiestructuradas en profundidad. Tres son mis principales aportaciones: primero, una propuesta de conceptualización y operacionalización del empoderamiento colectivo; segundo, la propuesta de un modelo analítico para la observación de procesos institucionalizados de apertura participativa, desde el punto de vista de sus efectos sobre el empoderamiento; y, tercero, la identificación de condiciones que favorecen el empoderamiento, resaltando el peso explicativo del enfoque de la participación que sostienen los liderazgos promotores; éste determina tanto el encaje de los mecanismos participativos en la administración local, como el diseño institucional de éstos. En un sentido práctico, los resultados del estudio sirven para mejorar procesos experimentales, especialmente en términos de procedimiento, y de la valorización del encaje de éstos en la administración. En el estudio concluí lo siguiente: i) que la ideología de los liderazgos no es tan decisiva respecto del tipo de mecanismo que se desarrolla y, consecuentemente, de sus impactos sobre el empoderamiento; ii) que los conceptos de participación que abogan los liderazgos explican mejor la variabilidad de los resultados; iii) que tanto el enfoque de la participación como el nivel de transversalidad del proceso son factores que inciden sobre el empoderamiento; iv) que el modelo participativo, aunque no es una condición necesaria para que se produzca el efecto, igualmente potencia su generación; v) que el nivel de transversalidad es altamente significativo para la percepción ciudadana de apertura gubernamental; y vi) que la configuración dominante en la experiencia chilena es la instrumental (y despolitizada); en consecuencia, sus impactos son bajos en términos de empoderamiento colectivo.

Introducción

En las dos últimas décadas, a lo largo del mundo, se ha constatado una eclosión de experiencias de apertura participativa. Independiente de sus diseños o impactos, el denominador común de éstas ha sido favorecer el acercamiento de la ciudadanía a la esfera pública (Parés, 2009; Navarro, Cuesta y Font, 2009; Font y Blanco, 2006). Presupuestos Participativos, Planes de Desarrollo Comunitario, Jurados Ciudadanos, Consejos Consultivos o Encuestas Deliberativas, son ejemplos de innovaciones que se han ido masificando especialmente a nivel local. Uno de los principales detonantes de este fenómeno es la necesidad de revertir los llamados déficits de representación y responsividad que acarrearán las democracias actuales. Como respuesta a la desafección y a la necesidad de renovar el sistema, las innovaciones democráticas se han erigido, entonces, como dispositivos que buscan reencantar a la ciudadanía dotándola de mayor poder decisional. Ahora bien, ¿en qué medida estas expectativas se han cumplido en la práctica? ¿Han sido eficientes las innovaciones en cuanto a revertir estos déficits, o sus impactos deben ser considerados como residuales o superfluos? En otras palabras, en concreto: ¿cuál es el rendimiento político de las innovaciones democráticas? La actual literatura participacionista ha abordado este tipo de preguntas con una mirada menos comprometida o partidaria: si bien hay un convencimiento que la apertura genera los beneficios esperados, es necesario valorar, de forma exhaustiva, el verdadero alcance de sus impactos, y el por qué éstos se generan en un contexto determinado y no en otro. Este debate académico está en pleno desarrollo y constituye un punto de inflexión no sólo para comprender el fenómeno, sino también para desarrollar mejoras en los dispositivos de apertura.

El presente estudio lo inscribo, precisamente, en este debate. Abordo el rendimiento político de un proceso de innovación democrática en un contexto no paradigmático; es decir, considerando casos que no son calificados como excepcionales en términos de politización o de movilización de la ciudadanía. En particular, examino la

capacidad de **empoderamiento** de la experiencia chilena de presupuesto participativo a través de la comparación de ocho casos municipales de este mecanismo. De este modo, verifico la incidencia de ciertos factores en la generación de empoderamiento a nivel colectivo. Para explicar la elección de este tema, expongo tres antecedentes de la literatura participacionista que contextualizan mi decisión.

En primer lugar, proliferan estudios normativos referidos al porqué profundizar o redefinir el canon democrático, considerando como baluarte la progresiva inclusión ciudadana en la toma de decisiones públicas (Ovejero, 2008; Martí, 2006; Habermas, 1999; Barber, 1984; Pateman, 1970; MacPherson, 1982; Mansbridge, 1999). Así, también, han primado investigaciones centradas en aspectos procedimentales, orientados al fortalecimiento de la legitimidad y la representatividad de los procesos innovadores (Papadopoulos y Warin, 2007; Geissel, 2009a y 2009b; Parés, 2009; Font, 2001). Sin embargo, faltan trabajos que aborden el **rendimiento político** de la participación ciudadana, que evalúen tanto sus impactos sociales y materiales, así como los posibles factores que intervienen en ellos. En otras palabras, como sostiene Navarro (2008), sabemos bastante sobre las “*promesas de la participación*”, pero sabemos relativamente poco sobre si éstas en la práctica se cumplen. En consecuencia, caben dos subtemas por ahondar en la literatura: uno referido a los factores que inciden para el cumplimiento de las expectativas o promesas de la innovación democrática (Bassoli, 2012; Wampler, 2008); y otro acerca de si los resultados o impactos obtenidos con la participación son preferibles —o entregan valor agregado—, respecto a los que se logran bajo las formas tradicionales de gobierno.

En segundo lugar, la **tendencia metodológica** desarrollada ha tenido dos características discutibles: uno, que las investigaciones se han centrado, preferentemente, en el abordaje de experiencias metáfora (Flyvbjerg, 2005); es decir, han considerado casos paradigmáticos o excepcionales, siendo el presupuesto participativo de Porto Alegre el más recurrido; y dos, que una parte significativa de los trabajos se han inclinado por el compromiso ideológico (Font, della Porta y Sintomer, 2012), sobredimensionando las virtudes de las innovaciones. Estas dos características, aunque representan una perspectiva válida de investigación, han generado algunos sesgos en los resultados. Esto se ha hecho particularmente notorio cuando se comparan procesos participativos en contextos

divergentes. De ahí que Smith (2012) destaque la necesidad del **giro comparativista** en los estudios sobre innovación democrática. Trabajos como los de Sintomer y Ganuza (2011), Allegretti (2012), Boulding y Wampler (2010), Talpin (2011), Wampler (2007) y Goldfrank (2011) son ejemplos de esta nueva dirección, que se orienta a comparar casos ya sea con enfoques cuantitativos o cualitativos. Nylen (2011), basándose en las investigaciones sobre presupuestos participativos, se refiere a esta tendencia como la segunda generación de estudios¹ que, además de abordar comparativamente las experiencias, incorpora los denominados **casos grises** u **opacos** (Tranjan, 2012); es decir, esta generación se aparta de los ejemplos metáfora, para abocarse a aquellas experiencias que no presentan rasgos excepcionales en las variables a observar (Selee y Peruzzotti, 2009). De este modo se verifica la capacidad explicativa de éstas en contextos calificados como menos exitosos.

En tercer lugar, si estos déficits se comprueban a nivel global, en el **contexto chileno** son aún más evidentes. La literatura sobre la participación ciudadana se circunscribe, en este caso, a un conjunto acotado de trabajos y autores, siendo los más destacados Delamaza —en temas de acoplamiento de las innovaciones en la gestión pública— y Montecinos —en materia de presupuestos participativos—. Como es de esperar, la diversidad de las experiencias chilenas del mecanismo no ha sido tratada; y menos han sido observados factores que incidan sobre sus impactos. De hecho, los presupuestos participativos se han trabajados, principalmente, de forma descriptiva, centrándose en la comparación de metodologías o diseños (Montecinos, 2009 y 2011).

En síntesis, el debate sobre el rendimiento político de la participación ciudadana y, en particular, sobre las condiciones que inciden sobre éste, está en desarrollo. Asimismo, desde un punto de vista metodológico, el abordaje de las innovaciones democráticas necesita cambios respecto de la tendencia trazada por la primera ola de investigación. De este modo, el giro comparativista y el examen de casos opacos son dos condiciones que dan mayor consistencia a los estudios actuales sobre la materia. Mi elección de este tema y la forma en que lo abordé responden, en consecuencia, tanto a necesidades concretas de la

¹ El autor distingue dos generaciones en la literatura participacionista: la primera, hasta comienzos del 2000, se centró fundamentalmente en los efectos o beneficios de las innovaciones, y en elementos descriptivos de la participación; para ello fueron considerados casos paradigmáticos; la segunda, en cambio, se extiende hasta la actualidad y ha diversificado los temas y los casos, abordando tanto los calificados como exitosos como los erráticos.

teoría, como al interés de contribuir a la mejora de los procesos participativos. Asimismo, el optar por el caso chileno representa una novedad en la literatura, tanto por la falta de estudios que lo refieren, como por constituir un ejemplo de aplicación tardía —si se compara con otros países—, y de baja politización de la base social (Paño, 2014).

i) **Empoderamiento como problema**

El **empoderamiento** es una de las promesas más valoradas y referidas de la apertura participativa. Paradójicamente, si bien este tema ha gozado de visibilidad en la literatura, su abordaje sigue presentando al menos dos desafíos teóricos: por una parte, la necesidad de un consenso en su **operacionalización**, pues se trata de un concepto complejo y abierto, que es compartido por diferentes disciplinas (García-Leiva, 2012); y, por otra, la **comprobación empírica** que las innovaciones democráticas generan este efecto no sólo en el plano individual, sino también en el organizacional y colectivo.

Aunque tiene diferentes acepciones, opté por trabajar con una definición estándar de empoderamiento que proviene de la psicología social. Así, interpreto este concepto como el *incremento del poder individual y colectivo, que permite un mayor dominio de la persona y de la circunstancia* (Rappaport, 1984; Zimmerman, 2000; Montero, 2003). Escogí esta definición porque es posible operacionalizarla de forma más concreta, sin perder su dimensión **agonística** y **política**, vale decir, sin dejar de entender el empoderamiento como una vía para la transformación social y para la igualación de oportunidades (Sadan, 2004). En efecto, desde esta perspectiva es posible distinguir tres componentes clave que forman parte de mi argumento analítico: primero, que el empoderamiento implica **incrementar el control** o el **dominio** sobre sí y sobre el entorno; esto se traduce en el aumento de la capacidad para tomar decisiones de forma autónoma, y para convertir las preferencias en acciones y en resultados deseados. Segundo, el concepto es de carácter multinivel, vale decir, no sólo se aplica al **ámbito individual**, sino también al **colectivo** (comunitario y organizacional). Y, tercero, que el empoderamiento es tanto **proceso** (empowering), como **resultado** (empowered); esto quiere decir, por ejemplo, que a nivel individual el proceso puede medirse considerando los aprendizajes o las habilidades trabajadas en el marco de un mecanismo, sin que éstas hayan sido, necesariamente, internalizadas por el sujeto; no obstante, a nivel de resultado, el

empoderamiento se constata cuando la persona demuestra una conducta lograda; por ejemplo, conciencia crítica o un comportamiento pluralista y participativo. Pues bien, como me centré en el plano colectivo y de resultado, la definición específica con la que trabajé en este estudio es la siguiente: “*empoderamiento es el incremento del poder colectivo para el dominio de la circunstancia*”.

Estos aspectos son relevantes en cuanto a la **comprobación empírica** del concepto en casos de apertura participativa. Si se observa la literatura, es posible señalar que no está del todo demostrado que las innovaciones democráticas efectivamente empoderen. Me explico: la mayor parte de los trabajos asume que los mecanismos e instrumentos de apertura generan este efecto porque interpretan el empoderamiento como **proceso** y no como **resultado**; del mismo modo, se centran en el **nivel individual**, en detrimento del **colectivo** y **organizacional**. Es decir, en los trabajos se ha valorado más la capacidad de los mecanismos de permitir el desarrollo de aprendizajes, o el manejo de recursos, que la generación de redes y liderazgos plurales, o la influencia política de los colectivos, entre otros aspectos. Es más, hay una presunción generalizada acerca de esto: se considera que la gente, por el sólo hecho de participar en los procesos de innovación, se empodera.

En el caso de los **presupuestos participativos**, la literatura tiende a subrayar que son **procesos empoderantes** (Allegretti, García y Paño, 2011; Nylén, 2003 y 2002; Souza, 2001). Aunque en su diseño están contempladas instancias de potenciación, por ejemplo, la apertura universal o el debate público (Ganuza y Francés, 2012), esto no necesariamente conduce al **fortalecimiento colectivo** en términos de resultado. La razón es simple: no puede negarse que el dispositivo es una plataforma para el aprendizaje cívico (Pinnington y Schugurensky, 2010; Fedozzi, 2009), pero de ahí a la que la ciudadanía cambie la comprensión y el ejercicio del poder, hay una diferencia importante. Esta distinción es más aguda si se observa el empoderamiento a nivel colectivo: la participación en procesos de apertura no necesariamente garantiza que la comunidad se fortalezca o que incorpore formas relacionales en el ejercicio del poder. La escasa literatura que aborda este asunto destaca que no en todos los casos esta dimensión se concreta (Durose *et al*, 2009).

Contemplando estos antecedentes me interesó observar si el presupuesto participativo genera **empoderamiento como resultado a nivel colectivo**. En este marco, a través de la comparación de casos, me aboqué a verificar la incidencia de un conjunto variables, tanto de contexto como procedimentales, en las tres dimensiones del empoderamiento colectivo²: i) el desarrollo de liderazgos pluralistas y de prácticas de gobierno relacionales a nivel comunitario; ii) la capacidad de los grupos para influir en el proceso y en la política local; y iii) la movilización social, en términos de cooperación entre los colectivos y de fortalecimiento de los grupos históricamente marginados de la esfera pública.

ii) Propuesta analítica

Antes de desarrollar la pregunta de investigación y las hipótesis de trabajo, preciso dos temas: el primero es que me centré en la **participación institucionalizada**; es decir, mi planteamiento se aplica a aquellas experiencias promovidas desde la administración, que cuentan con un grado de formalidad y que —idealmente— se replican en el tiempo; el presupuesto participativo se corresponde, precisamente, con esta distinción. Por lo tanto, excluyo de mi análisis tanto los mecanismos tradicionales de la democracia representativa, —como, por ejemplo, el ejercicio del voto—, como las formas de participación no institucionalizadas, entre las que caben las protestas o los mítines, entre otras. El segundo es que si bien hay procesos participativos que tienen **objetivos** o **énfasis diferentes**, por ejemplo, incrementar la transparencia, la rendición de cuentas o politizar las comunidades, el empoderamiento es concebido como un efecto transversal de los procesos; es decir, que con independencia del alcance y de los propósitos de los dispositivos, el efecto se concreta porque es inherente a la participación ciudadana. En el caso del presupuesto participativo esta interpretación es aún más patente, toda vez que este mecanismo es calificado como una “*escuela de democracia*” (Gret y Sintomer, 2003; Genro, 1998) y como un proceso formal de potenciación (García-Leiva y Paño, 2012).

Ahora bien, como dije con anterioridad, en este trabajo me concentré en verificar la capacidad de empoderamiento colectivo del instrumento. Para explicar la variabilidad de los casos en esta materia, me remití a observar tres factores, a saber, el **liderazgo**

² Entre otras, las referencias para esta distinción se encuentran en: Zimmerman (2000); Musitu y Buelga (2004); García-Leiva y Paño (2012); García-Leiva (2014); Allegretti (2012).

promotor (variable independiente), la **transversalidad** y el **diseño institucional** (variables interdependientes). La primera de éstas la defino como la *voluntad de un equipo político y administrativo por implementar y mantener el mecanismo en una comuna*. Si bien esta variable se compara con la “**voluntad política**” —utilizada con mayor frecuencia en la literatura participacionista— la distingo de ella porque en este caso incluyo a los actores institucionales y políticos comprometidos con el proceso. Hablo de equipo porque independiente que se creen o no unidades de presupuesto participativo en los municipios, las responsabilidades inexorablemente recaen sobre un conjunto de actores políticos y administrativos. Así como la figura del alcalde es fundamental para respaldar y legitimar el mecanismo en la Municipalidad, la presencia de funcionarios comprometidos con el proceso es básica para implementarlo. En la literatura sobre presupuestos participativos se entiende que la voluntad política es necesaria para la puesta en marcha del proceso y para que sea sustentable en el tiempo (Goldfrank, 2006; Parés, 2009; Font y Blanco, 2006). El examen de esa voluntad o liderazgo se ha realizado en términos de su intensidad y forma. Se sugiere, por ejemplo, que la existencia de un liderazgo fuerte y generalizado (en todo caso, no intervencionista), favorece la generación de efectos transformadores (Blanco y Ballester, 2011). O que un liderazgo relacional produciría mejores resultados políticos que uno gerencial o de control (Brugué, 2009). Sin embargo, en este trabajo indagué en otras dimensiones del liderazgo promotor. En primer lugar, para describirlo no me centré sólo en la figura del alcalde; recogí también las impresiones de los funcionarios a cargo de la implementación del proceso. En segundo lugar, no me bastó con indicar el color político del equipo —como habitualmente se hace en la literatura— sino que me interesó conocer las ideas y conceptos que justificaron la promoción de los instrumentos. Partí de la base que hay diferencias respecto al sentido y alcance de la innovación democrática. Diferencias que provienen de la ideología y de una comprensión distinta de cómo hacer política. Y, en tercer lugar, junto con conocer cómo estos liderazgos concebían el mecanismo, me interesó observar cómo tradujeron esos conceptos en la práctica.

La segunda variable, la **transversalidad**, la defino como *el nivel de interconexión del mecanismo con las unidades municipales*. Ésta tiene consecuencias para la estructura organizativa y para la ejecución del proceso (Parés, 2009; Brugué, 2009 y 2010): por un lado, una transversalidad fuerte permite modificar reglas y hábitos institucionales; es

decir, posibilita el tránsito de una dinámica administrativa tradicional a una más relacional; por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, una transversalidad fuerte genera una mayor apertura de la institución hacia la ciudadanía, no sólo de parte de los actores directamente involucrados en el proceso, sino del resto de políticos y técnicos que forman parte de la administración. En cambio, una transversalidad débil condena a situar en la periferia a los procesos participativos, lo que a la larga minimiza su potencial de desarrollo e impacto. En este sentido, siguiendo a García-Leiva *et al* (2011), verifiqué esta variable en su dimensión instrumental (Brugué, 2010), considerando dos indicadores: i) la medida en que las distintas unidades del Municipio se han implicado en el proceso participativo; y ii) la presencia o ausencia de espacios para que las distintas áreas de la institución se involucren en el proceso.

Respecto a la tercera variable, el **diseño institucional**, la literatura sobre presupuestos participativos nos brinda un conjunto de tipologías variado (Sintomer *et al*, 2011; Goldfrank, 2006; Cabannes, 2004). Sin embargo, me centré en la de Ganuza y Francés (2012), que distingue entre los modelos burocrático, representativo, participativo y mixto. La razón de esto fue que esta tipología se organiza en función de las tres dimensiones que me interesaba abordar en materia de diseño: el tipo de participación, las reglas del proceso y la toma de decisiones. Estos elementos conforman **incentivos** para que los actores sociales participen en los mecanismos, de ahí que su definición sea relevante para los efectos de las innovaciones. Así, un determinado trazado de la comunidad, el tipo de asignación de recursos, y la forma en cómo se eligen las iniciativas, constituyen reglas que inciden sobre el **comportamiento estratégico** de los actores sociales, y sobre el grado de autonomía de éstos respecto del proceso.

Escogí estos tres factores porque a partir del examen de la literatura, éstos me resultaron interesantes y productivos para dar cuenta de este fenómeno. Son interesantes porque no están saturados por la literatura y, sin embargo, tienen incidencia sobre la promesa del empoderamiento. El factor menos trabajado es la transversalidad, a pesar que la posición del mecanismo en la entidad promotora tiene consecuencias sobre el grado de apertura de esta última. Y son productivas porque es posible establecer un vínculo entre ellos y porque sus efectos son verificables en la práctica. No hay duda que el resto de las variables, como bien señalan los estudios, tienen algún grado de incidencia sobre la

generación de valor agregado, en general, y sobre el empoderamiento, en particular. No obstante, algunas de ellas son más previsibles: es más probable, por ejemplo, que a mayores recursos disponibles, mayor sea el incentivo para la participación de la comunidad; y, como consecuencia, se potencie el desarrollo de las redes sociales. Algo semejante ocurre con el capital social previo, ya que es presumible que una base social organizada tenderá a trabajar más cooperativamente, o a fortalecer los vínculos entre organizaciones, tanto durante el proceso como posterior a él.

En resumen, a estas variables se les ha reconocido peso explicativo respecto a la capacidad transformadora de los procesos; en particular, en algunas dimensiones del empoderamiento. Asimismo, no han sido debidamente exploradas o relacionadas por la literatura participacionista, menos en contextos no paradigmáticos. La relación entre el componente ideológico y el concepto de participación de los liderazgos, en efecto, sólo recientemente ha sido trabajada (Font y Galais, 2011; Nez y Talpin, 2010). Algo equivalente pasa con la transversalidad (Brugué, 2010). No ocurre lo mismo con el modelo o diseño institucional, que ha sido profusamente trabajado por la literatura. Sin embargo, lo particular de este trabajo es que lo observo en casos opacos, previendo que según el tipo de mecanismo son los incentivos para la movilización social. En este marco, me interesó responder la siguiente **pregunta de investigación** aplicada a casos no paradigmáticos:

¿En qué medida el liderazgo promotor, el nivel de transversalidad y el modelo del mecanismo, inciden sobre la variabilidad del empoderamiento colectivo?

Mis **hipótesis**, fundadas en la literatura reciente, las sintetizo de este modo: i) la ideología de los liderazgos promotores (sean éstos de derecha o de izquierda) no son determinantes del enfoque de la participación que adoptan los Municipios (ya sea instrumental o sustantiva³); son los enfoques de la participación que sustentan los liderazgos los que explican mejor las variaciones en cuanto al modelo del mecanismo y al nivel de transversalidad de éste; ii) el empoderamiento colectivo se incrementa cuando se

³ El enfoque sustantivo interpreta la democracia participativa —y, por ende, el presupuesto participativo— como un bien en sí mismo; vale decir, lo asume como una vía para la transformación social y administrativa, y como una forma de profundizar la democracia. El enfoque instrumental, en cambio, destaca el potencial del instrumento para mejorar la gestión, despolitizando el proceso.

conjuga un liderazgo sustantivo, una alta transversalidad y un modelo participativo del instrumento; y iii) por el contrario, cuando un liderazgo instrumental despliega un proceso de baja transversalidad y un modelo burocrático o representativo, el empoderamiento colectivo es considerablemente menor. Por lo anterior, considero que el presupuesto participativo **no es un proceso empoderante *per se***. Asimismo, en relación a la experiencia chilena de este instrumento, estimo que la configuración dominante es la instrumental, por lo que los efectos en términos de empoderamiento colectivo han sido tendencialmente bajos, sobre todo si se comparan con experiencias paradigmáticas como las de Porto Alegre.

Con estas hipótesis establezco algunas distinciones con la literatura participacionista, especialmente de la primera generación de estudios. En primer lugar, sostengo que el color político no es un indicador determinante ni de la implementación de los mecanismos (por ejemplo, en términos de su transversalidad) ni del diseño de éstos. Por el contrario, el factor que define mejor estos aspectos es el enfoque de la participación, es decir, el cómo los liderazgos interpretan el sentido y el alcance de la apertura. De este modo, es factible que un liderazgo de derecha adscriba un enfoque sustantivo y, en consecuencia, desarrolle procesos más empoderantes. En segundo lugar, engarzado con lo anterior, argumento que los presupuestos participativos no son, necesariamente, empoderadores como tiende a asumir la literatura; pueden ser limitados incluso en cuanto al empoderamiento individual; sin embargo, sí pueden desarrollar con intensidad otros efectos como, por ejemplo, el incremento de la transparencia o de la rendición de cuentas. Y, en tercer lugar, señalo que la tendencia dominante en el caso chileno no es la del modelo Porto Alegre, sino la versión liberal del proceso. Vale decir que, incluso en casos de izquierda, el enfoque instrumental ha predominado, lo cual corrobora la primera afirmación (que la ideología no es decisora en la implementación de los procesos).

iii) Justificación y principales contribuciones

Escogí el **presupuesto participativo** porque ha sido expuesto como emblema de la innovación democrática y de los procesos institucionalizados de participación (Herzberg, 2011; Ganuza y Francés, 2012; Wampler, 2012 y 2007; Santos, 2004). Ha generado abundante literatura, especialmente en América Latina y Europa (Allegretti et al, 2012;

Shah, 2007; Sintomer et al, 2011). Esto me permitió situar mejor los resultados. Asimismo, opté por la **experiencia chilena** del mecanismo por su opacidad; es decir, porque no presenta condiciones excepcionales en términos de movilización social o politización de los procesos; a su vez, manifiesta aspectos estructurales parametrizados⁴ como, por ejemplo, el nivel de descentralización o el capital social previo. Asimismo, presenta variabilidad en los factores independiente e interdependiente; Esto, unido a que ha sido escasamente analizada por la literatura, agrega un interés adicional para abordarla.

En **términos teóricos**, tres son mis principales aportaciones: primero, una propuesta de conceptualización y operacionalización del empoderamiento en su dimensión colectiva; segundo, la propuesta de un modelo analítico para la observación de procesos institucionalizados de apertura participativa, desde el punto de vista de sus efectos sobre el empoderamiento; y, tercero, la identificación de condiciones que favorecen el empoderamiento, resaltando el peso explicativo del enfoque de la participación que sostienen los liderazgos promotores; éste determina tanto el encaje de los mecanismos participativos en la administración local, como el diseño institucional de éstos. En un **sentido práctico**, los resultados de la investigación sirven para mejorar procesos experimentales, especialmente en términos de procedimiento, y de la valorización del encaje de éstos en la administración.

iv) Acerca del método

Desde el punto de vista **metodológico**, realicé una investigación comparada de corte cualitativo. Contemplé casos diferentes porque con esta estrategia pude identificar las distintas configuraciones y discriminar en cuál de ellas se produce con más intensidad el impacto esperado (es decir, el empoderamiento colectivo). Para realizar esta tarea me basé en la observación documental y en el análisis de entrevistas. En el primer caso, contemplé la revisión de discursos, rendiciones de cuentas, bases concursables, reglamentos y dispositivos de promoción, entre otros recursos. En el segundo, realicé un análisis de contenido a 128 entrevistas semiestructuradas en profundidad, aplicadas a tres perfiles de informantes: políticos (alcaldes y concejales), funcionarios de los municipios, y dirigentes sociales y ciudadanos participantes.

⁴ Convertidos en constantes.

Respecto a la selección de los casos, realicé ésta en función del liderazgo promotor, en particular el color político. Opté por esta fórmula para evitar sesgos en la determinación de la muestra. De este modo, ésta quedó conformada por ocho comunas que han implementado, por más de dos años, el presupuesto participativo. San Antonio, Pitrufrquén, Puerto Montt y Calbuco son lideradas por alcaldes de izquierda. Río Negro, Padre Hurtado, Lautaro y Villa Alemana, son lideradas por ediles de centro-derecha y de derecha⁵.

Los datos los trabajé en tres etapas: primero, una fase de codificación abierta (Strauss y Corbin, 1998) en la que construí un libro de códigos, que incluyó tanto indicadores de las variables como categorías emergentes; segundo, una reducción categorial de los tópicos, que me permitió simplificar el libro de códigos; y, tercero, la construcción de mapas conceptuales o redes semánticas (Ryan y Bernard, 2010). Los detalles de este proceso los describo en el Anexo Metodológico. Para estas tres fases utilicé como software de apoyo el Atlas/ti 7. Posteriormente, a partir de la reducción de los datos, elaboré Tablas de Verdad, con el objeto de identificar la incidencia de las variables en el empoderamiento colectivo. Para ello utilicé criterios del Análisis Cualitativo Comparado (QCA, en sus siglas en inglés). En cuanto a la codificación, contemplé la asignación de la característica (el valor numérico uno) a aquellos casos que estuvieron por sobre la mediana; los que estaban bajo ella, les asigné cero.

v) Esquema de la exposición

En relación a la estructura del texto, en el Capítulo 1 expongo antecedentes de la innovación democrática, situándola en el marco de la crisis del modelo liberal-representativo de democracia, así como en la emergencia del canon participativo; destaco en este caso la disputa entre progresistas y liberales por la conceptualización de las innovaciones democráticas, en el marco de la globalización de éstas. En el Capítulo 2 desarrollo el debate sobre el rendimiento político de la participación ciudadana; en

⁵ La adhesión partidaria de los alcaldes es ésta: en San Antonio y Pitrufrquén son de izquierda pro-Concertación. En Calbuco es del Partido Radical Social Demócrata. En Puerto Montt, el edil es del Partido Socialista. En cuanto a Lautaro, el alcalde es del Partido Demócrata Cristiano. Los alcaldes de Río Negro y Padre Hurtado son de Renovación Nacional. Finalmente, el alcalde de Villa Alemana es Independiente pro-Alianza.

particular, discrimino la capacidad de empoderamiento que tienen los procesos de apertura; considero, en este caso, un conjunto de factores (de contexto y de procedimiento) que inciden sobre la variabilidad de los resultados. En el Capítulo 3 sitúo al presupuesto participativo como objeto de estudio. Para ello expongo antecedentes del mecanismo, destacando las principales diferencias entre los enfoques predominantes, a saber, el transformador e instrumental. Expongo, además, los principales modelos que la literatura ha desarrollado sobre el mecanismo, relacionándolos con la ideología de los liderazgos. En el Capítulo 4 presento mi propuesta analítica, en la que incluyo las hipótesis de trabajo, la operacionalización de las variables y la estrategia de investigación que seguí. En el Capítulo 5 enmarco la experiencia de presupuestos participativos en Chile, considerando tanto la producción académica como los antecedentes recogidos en terreno. En el Capítulo 6 hago una descripción general de los casos que seleccioné; asimismo, expongo los resultados en materia de liderazgos promotores, nivel de transversalidad de los procesos y modelos del mecanismo; esto último, basándome en la tipología de Ganuza y Francés (2012) que establece la distinción entre diseños burocráticos, representativos, participativos y mixtos. En el Capítulo 7 presento los resultados en términos de empoderamiento, verificando cuáles configuraciones generan este efecto en los casos observados. Finalmente, detallo las principales conclusiones y presento sugerencias y nuevas líneas de investigación que surgieron del estudio.

Capítulo 1

Antecedentes de la Innovación Democrática

En este capítulo presento un conjunto de antecedentes sobre innovación democrática con un doble propósito: por una parte, situar el origen de la democracia participativa como respuesta al anquilosamiento del modelo liberal de democracia; y, por otra, establecer diferencias y conexiones entre los enfoques sustantivo e instrumental del experimentalismo participativo⁶. Señalo que la democracia participativa y, con ella, las innovaciones democráticas, se desarrollan con el objeto de revertir los problemas de inclusión, justicia social y reciprocidad del modelo liberal representativo. En la práctica, procuran dar poder a la ciudadanía en lo que respecta a la toma de decisiones de interés público. La promesa esperada, en consecuencia, es la profundización de la democracia; es decir, el empoderamiento ciudadano y la mejora de los procesos gubernamentales (en términos de incrementar su transparencia, eficiencia y responsividad).

Aunque las innovaciones surgieron al alero de luchas sociales y de discursos progresistas, con el paso del tiempo y con su masificación, éstas fueron siendo asimiladas también por las corrientes liberales y conservadoras, no sin sufrir ciertas modificaciones. La literatura participacionista señala, al respecto, que el experimentalismo dejó de ser un patrimonio de la izquierda. En este marco, sostengo que se reconocen al menos dos enfoques a la hora de interpretar la apertura participativa: el sustantivo y el instrumental. Si bien éstos comparten algunos conceptos y objetivos, difieren en lo que respecta al alcance de la profundización democrática y a la forma de cómo lograrla. Entre ellos es posible establecer, asimismo, correlatos ideológicos. Por ejemplo, el sustantivo se asocia al progresismo y a los discursos contrahegemónicos, mientras que el instrumental a las

⁶ Si bien el concepto *experimentalismo* puede suscitar una idea de transitoriedad, está bien asentado en la literatura participacionista y se emplea como sinónimo de innovación democrática (Wainwright, 2005; Baiocchi, 2003; Geissel, 2009a). La expresión fue empleada, en mayor medida, en la primera ola de investigaciones sobre procesos y mecanismos de apertura participativa, cuando todavía no se masificaban las experiencias en el mundo. En este trabajo utilizo ambas nociones indistintamente.

corrientes más conservadoras y liberales. Los primeros conciben la innovación como un bien en sí mismo y como un medio para desarrollar el contrapoder ciudadano. Los segundos, en cambio, priorizan la eficiencia del sistema e incorporan los procesos e instrumentos participativos a objeto de mejorar la gobernanza. En este contexto, me interesa no sólo destacar las diferencias entre los enfoques sino también identificar las conjunciones entre ellos. La globalización del experimentalismo se ha inclinado, según la literatura, hacia la corriente liberal (Ganuza y Baiocchi, 2012; Chávez, 2008), haciendo que las interpretaciones radicalizadas vayan desdibujándose, especialmente en lo que respecta a la politización de los procesos. Se habla, inclusive, de una creciente estandarización de las innovaciones (Ramírez y Welp, 2011).

El capítulo está organizado en función de esos dos temas: en primer lugar, expongo el contexto de la democracia participativa; para ello considero una descripción del canon liberal representativo, un recuento de las principales deficiencias de éste —en particular, la llamada paradoja democrática— y una descripción de los fundamentos del proyecto participacionista. En segundo lugar, realizo un examen del experimentalismo y del concepto de profundización democrática, destacando la disputa entre progresistas y liberales por su conceptualización y alcance.

1.1. Irrupción del canon participativo

La extensión de la democracia es un fenómeno patente en las últimas tres décadas. Los procesos de transición se han ido propagando en el orbe, dejando atrás tiranías y regímenes autoritarios. América Latina en los 80 y Europa del Este en los 90 son ejemplos paradigmáticos de esta masificación. Apartando las reservas sobre el alcance y la autenticidad de las democracias instauradas o recuperadas en este período, se trata, sin lugar a dudas, de un fenómeno particular en la historia: nunca antes la democracia había gozado de tanta aceptación teórica y empírica (Tilly, 2010; Crouch, 2004). Sin embargo, como bien sostienen Hermet (2008) y Rosanvallon (2010), la generalización y la estabilidad no se condicen, necesariamente, con la calidad de los regímenes, pues en la mayor parte de los casos prolifera la decepción respecto a las democracias realmente existentes. Basta una mirada a informes como el del PNUD (2004) —respecto a América Latina— o a trabajos como los de Pharr y Putnam (2000) o Dalton (2006) —sobre las

democracias industrializadas—, para comprobar que la **desafección** se ha transformado en un denominador común, que pone ciertas dudas en torno a la salud del sistema democrático. La literatura reciente ha constatado que amplios sectores de la ciudadanía, especialmente en contextos de desigualdad socioeconómica, toman distancia de la democracia. El motivo: que sus resultados están lejos de concretar las promesas de libertad e igualdad que se atribuyen a este sistema. En otras palabras, lo que se percibe es una deficiencia en la reciprocidad (responsiveness), especialmente en términos de inclusión política, justicia social y eficacia del gobierno (Dagnino, Olvera, Pafichi, 2008; Borón, 2006).

La ciencia política ha tratado esta paradoja. Si en los noventa primó en la academia el denominado paradigma de la transición —centrado el resguardo de la lucha electoral—, en la última década se han desarrollado nuevos focos de análisis, como el examen comparativo de la calidad de los regímenes democráticos (Levine y Molina, 2007), o la redefinición participativa o radical del canon vigente (Santos, 2010; Santos y Avritzer, 2004; Raventós, 2008; Fung y Wright, 2003). Esto implicó un cambio teórico interesante, pues supuso que la democracia no debiera limitarse sólo al cumplimiento de los mínimos procedimentales. Es decir, que la sustentabilidad del sistema no se lograba sólo con el aseguramiento de elecciones libres y competitivas, y con la protección de derechos civiles y políticos básicos (Morlino, 2009). Estos componentes eran insuficientes para dar cuenta de un régimen genuinamente democrático (Fishman, 2008). Por ello, la conceptualización orientada a la calidad fue incorporando componentes sustantivos y de resultado, que se relacionan con la ampliación plena de derechos y con la capacidad de respuesta de los gobernantes a las demandas ciudadanas (Diamond y Morlino, 2005).

En este mismo sentido, y con una amplia base de experiencias innovadoras a lo largo del mundo, los proyectos de redefinición democrática han planteado recuperar el componente más transformador, igualitario y participativo, que estaba en el germen de la democracia clásica, y que fue desapareciendo en la medida en que se acoplaba con el capitalismo contemporáneo (Subirats, 2011). El propósito de estas propuestas críticas es recoger la lucha social por la construcción de un nuevo modelo democrático, cuyos pilares sean “la extensión y generalización del ejercicio de derechos, la apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, la participación política de los ciudadanos y la

inclusión de las diferencias” (Dagnino *et al*, 2006:16). En resumen, se ha desarrollado en la ciencia política un cambio teórico importante, en aras de comprender y revertir los déficits del modelo liberal representativo.

Dentro de este debate un concepto central ha sido el de **innovación o experimentalismo democrático**. En concreto, éste hace referencia a los métodos formales, distintos de los mecanismos de tipo representativo, que han sido desarrollados para involucrar a la ciudadanía en las decisiones colectivas (Smith, 2009 y 2005; Newton y Geissel, 2012; Parés, 2009; Fung, 2006; Herzberg, 2011). En un sentido práctico, el objeto de estos métodos es propiciar que las personas se acerquen a la esfera pública (Navarro *et al*, 2009) y, de este modo, cambien las estructuras y los procesos gubernamentales a fin de mejorarlos (Newton, 2012). Desde un punto de vista más normativo, el experimentalismo se orienta a dar poder de decisión a la gente, para así contrarrestar la hegemonía de la elites políticas y económicas (Nylen, 2003; Wainwright, 2005; Fung y Wright, 2003). En síntesis, sea desde un punto de vista pragmático o normativo, la innovación se orienta a profundizar la democracia incrementando el poder de la ciudadanía. Para contextualizar los fundamentos de las innovaciones es necesario referir el canon vigente de democracia (de corte liberal representativo), considerando que sus déficit en términos de calidad y de justicia social, son el germen de la apertura participativa.

1.2. El canon liberal representativo⁷

La matriz ideológica de este modelo encuentra su fundamento en el pensamiento liberal, que apela por resguardar la independencia y autonomía del individuo frente al Estado, y por la no injerencia de éste en la vida privada. Su propósito, entonces, es la maximización de la libertad negativa (Ovejero, 2008). Y para concretarla, el modelo supone la constricción del poder ciudadano, la profesionalización de la actividad política y la minimización del Estado. En este marco, el principio rector de este canon es la voluntad expresada en votos: la ciudadanía elige a sus representantes, en elecciones periódicas y

⁷ La literatura adjetiva este canon o modelo con diferentes expresiones: liberal (MacPherson, 1982), liberal-representativo (Ovejero, 2008), democracia blanda (Barber, 1984), hegemónico (Santos, 2004) o minimalista (Dagnino, 2006), en el sentido que restringe el espacio público y se concentra en el aseguramiento de los mínimos procedimentales. Utilizo indistintamente estas expresiones para referirme a este modelo.

competitivas, y les otorga el consentimiento para que administren las instituciones del Estado y decidan sobre los temas públicos. El poder de los ciudadanos queda restringido, así, a la selección de los dirigentes y a un relativo control sobre las acciones de éstos. Como sostienen Viejo *et al* (2009:40), de este modo se resguarda la soberanía popular —a través de la delegación de preferencias—, se evita la tiranía —gracias a elecciones periódicas—, y se mantiene al Estado en una condición mínima respecto a sus intervenciones en la vida social.

En la práctica, siguiendo a MacPherson (1982:102-103), la democracia liberal representativa puede describirse como un modelo elitista, pluralista y de equilibrio. Es **elitista** en la medida en que el núcleo de la actividad política consiste en ratificar o sancionar un gobierno —Rosanvallon (2010), de hecho, la califica como “democracia de elección”—. Es pluralista porque permite que en la brega política participen y compitan la diversidad de intereses presentes en una sociedad, independiente de las correlaciones de poder presentes en ella. Y es de equilibrio ya que, haciendo un símil con la lógica de mercado, el proceso democrático liberal aspira al equilibrio entre la oferta y la demanda de las mercancías políticas. Estos descriptores responden, de igual forma, a enfoques que han nutrido la teoría democrática contemporánea, a saber, el elitismo competitivo, el pluralismo y la interpretación económica de la democracia.

La base elitista del modelo tiene en Schumpeter (1966), en Sartori (2003 y 1988) y en Huntington, Crozier y Watanuki (1975) a sus principales defensores. Para ellos la democracia liberal representativa resuelve el conflicto de la escala y la autorización, bajo el supuesto que la ciudadanía no cuenta con los conocimientos, los recursos, el tiempo y el interés para decidir sobre los problemas públicos. Como subraya Bachrach (1973:20):

“Todas las teorías de élite descansan en dos supuestos básicos: primero, que las masas son intrínsecamente incompetentes, y segundo, que son, en el mejor de los casos, materia inerte y moldeable a voluntad, y en el peor, seres ingobernables y desenfrenados con una proclividad insaciable a minar la cultura y la libertad. Desde luego, la filosofía elitista tiene como corolario directo la ineluctabilidad de una élite creativa dominante”.

Schumpeter dio inicio al denominado elitismo competitivo ofreciendo una lectura, a su juicio realista, del sistema democrático. Con su planteamiento descarta la idea de una ciudadanía activa y competente, propia de la teoría clásica de la democracia. En su reemplazo instala justificaciones de orden práctico. Así, frente a la pregunta de si el pueblo puede gobernar, la respuesta de Schumpeter es categóricamente negativa. El fundamento es que, a la luz de la psicología de masas examinada por él (en particular Le Bon), los sujetos son incapaces de comportarse de forma racional en la esfera pública. En escenarios colectivos los sujetos se vuelven potencialmente peligrosos, irracionales y manipulables, especialmente por el potencial que tiene la publicidad para modelar conductas. Es un sinsentido, por ello, creer que la voluntad popular es racional y coherente, pues supone “la existencia de un bien común claramente determinado y discernible por todos” (Schumpeter, 1966:323). En este marco, una comprensión realista del modelo le conduce a concluir que la democracia “es un sistema institucional, para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1966:343). El pragmatismo de esta afirmación en ningún caso puede entenderse, acota el autor, como cínico:

“Lo que es “frívolo o cínico” —nos recuerda Held— es la pretensión de que la democracia pueda convertirse en una comunidad autorregulada, guiada únicamente por el “bien común”, cuando se sabe que siempre servirá a un conjunto de intereses por encima de todos los demás; los intereses de los que ocupan realmente el poder” (Held, 2006:208).

Desde esta perspectiva, entonces, la participación intensa y transversal de la ciudadanía se entiende como una amenaza a la estabilidad del sistema, ya sea por sobrecarga de demandas (Huntington *et al*, 1975) o por la imposibilidad de generar consensos en mecanismos de gran escala. En esta dirección, Sartori (2003) defiende el gobierno vertical y elitista, reconociendo que la intensidad participativa tiende a producir extremismo a nivel de los grandes públicos. Él comparte con Schumpeter la percepción que el comportamiento colectivo es veleidoso: “una muchedumbre de miles de personas aprueba por aclamación propuestas que la misma muchedumbre dividida en pequeños grupos rechazaría” (Sartori, 2003:125). En este escenario, al ser altos los riesgos de la manipulación del demos, las instituciones deberían ser impermeables a la voz de los ciudadanos, especialmente de aquellos desprovistos de virtud (Ovejero, 2008:14). Lo que

queda, por lo tanto, es que un grupo profesional y especializado se haga cargo de la cosa pública.

El segundo enfoque, el **pluralista**, asume la democracia de gran escala como la lucha de grupos, repartidos en múltiples centros de decisión política, por la consecución de recursos escasos (Dahl, 1999). Los resultados de la confrontación de intereses son las políticas públicas y las leyes. Esta pugna representa el cimiento de la estabilidad y el equilibrio del sistema democrático (Held, 2006). Una característica de este enfoque es que se muestra indiferente respecto a las preferencias de los actores, dejando como objetivo central de la democracia, el garantizar que la agregación de preferencias se realice en procesos transparentes y libres. Esto se entiende como la concepción procedimental mínima de la democracia (Dahl, 1999).

Como sugiere De Francisco (2007), el escenario pluralista es un marco liberal en donde los grupos persiguen el interés propio, pero no una dimensión cívica explícita, como por ejemplo, el bien de la comunidad. De hecho, desde un punto de vista teórico, el resultado óptimo de un proceso de negociación será el equilibrio político entre intereses opuestos. Sin embargo, en la práctica, este equilibrio habitualmente no se logra, pues los grupos con más recursos tienen más capacidad de imponer sus demandas. Sobre esto, Barber (1984) comenta que el pluralismo adolece de ingenuidad, pues se basa en tres condiciones ficticias (o al menos claramente discutibles): en el equilibrio del mercado; en la presunta libertad e igualdad de los agentes negociadores; y en el supuesto que la búsqueda de los intereses privados conduce al bien público.

El **enfoque económico** de la democracia, iniciado por Downs (1973), ha servido de base para el análisis empírico del modelo desde el punto de vista de la elección racional (Shepsle y Bonchek, 1997; Buchanan *et al*, 1980). Este enfoque representa la democracia con una imagen mercantilizada, en la que los actores responden al cálculo racional de costes-beneficios, mientras los partidos compiten por los votos ciudadanos. Siguiendo a Downs (1973), la democracia se figura como un mercado en el que los partidos (cual empresarios) ofrecen alternativas políticas (programas) a cambio de votos; y adaptan sus propuestas con el único fin de ganar el gobierno y permanecer en él. Las ideologías surgen como una respuesta a la demanda informativa del electorado: los partidos atraen los votos

de aquellos que desean disminuir los costes votando ideológicamente. La información, en este contexto, es fundamental, pues los votantes revelan sus preferencias cuando conocen la posición de las alternativas políticas existentes. Así, en una representación bidimensional de un tema relevante, el ciudadano decide en función de cuán cerca está la propuesta del partido o candidato de su preferencia ideal. En este proceso los valores o las buenas intenciones no son necesarias: pueden existir, aunque su presencia está mediada por el cálculo estratégico. Como indica Ovejero:

“Tampoco los políticos tienen que estar [necesariamente] interesados por la comunidad política. Pueden moverse por vanidad, mala ambición o amor a sus semejantes, pero, sea cual sea su objetivo, para realizarlo tienen que ganar elecciones, obtener el mayor número de votos, y ello les impone atender a las demandas de los votantes” (Ovejero, 2008:52).

De entre los aspectos comunes de los enfoques liberales expuestos, destaco cuatro: primero, que presentan una idea de democracia desligada de la promoción de valores y principios, distanciándola de la igualdad social o la libertad. Como enfatiza Macpherson, a diferencia de la perspectiva clásica, en este modelo la participación no es un valor en sí, ni se la entiende como una vía para mejorar al ciudadano y a la sociedad. “La democracia —concluye— es sencillamente un mecanismo de mercado: los votantes son consumidores; los políticos son los empresarios” (Macpherson, 1982:104). En segundo lugar, a la luz de estos enfoques, la ciudadanía no goza de un papel protagónico en el proceso político. Para Santos y Avritzer (2004) el solapamiento de la participación popular se justifica con la prioridad conferida a la acumulación de capital, por sobre la distribución social. La amenaza de una sobrecarga democrática, en consecuencia, ha mermado el surgimiento de concepciones y prácticas alternativas de democracia. En tercer lugar, ante la creciente complejidad de la sociedad contemporánea, las decisiones en materia pública son tomadas bajo el ángulo de la gestión técnica. El supuesto es que si son adoptadas por profesionales o expertos, generan más eficiencia y otorgan más estabilidad al sistema. Y, en cuarto lugar, la coexistencia del neoliberalismo con la democracia ha implicado, entre otras cosas, la atomización estatal, su creciente desvinculación de los temas sociales sensibles, además de una forma pluralista y competitiva de articulación de intereses (Oxhorn, 2003). Esto se interpreta como:

“(…) la extensión del mercado a más y más áreas de la vida; la creación de un Estado despojado del compromiso “excesivo” tanto de la economía como con la provisión de oportunidades; la restricción del poder de ciertos grupos (los sindicatos, por ejemplo) para hacer valer sus metas y objetivos; y la formación de un gobierno fuerte que aplique la ley y el orden” (Held, 1993:293).

En este contexto, De Francisco (2007:85) sostiene que la coexistencia de neoliberalismo y democracia encubre dos fenómenos inexorablemente conectados: por un lado, la concentración oligárquica de poder —algo que también destaca Borón (2006)—; y, por otro, la creciente dependencia de lo público-estatal respecto del poder económico. Sobre esto último, Macpherson señala que la pretendida cualidad de equilibrio del canon se ve truncada por las asimetrías de poder que la acumulación de capital conlleva: “(…) difícilmente podemos decir —sostiene— que el proceso equilibrador sea democrático en cualquier sociedad como la nuestra, en la que exista una considerable desigualdad de riqueza y de las oportunidades de adquirir riqueza” (Macpherson, 1982:114). En esta misma dirección, Crouch instala el concepto de posdemocracia, aludiendo a que el modelo liberal no permite resolver las desigualdades sociales y que lejos de favorecer los intereses de los excluidos o más necesitados, fortalece el poder de ciertas minorías. De este modo, el canon vigente seguiría reproduciendo el elitismo predemocrático:

“El concepto de posdemocracia nos ayuda a describir aquellas situaciones en las que el aburrimiento, la frustración y la desilusión han logrado arraigar tras un momento democrático, y los poderosos intereses de una minoría cuentan mucho más que los del conjunto de las personas corrientes a la hora de hacer que el sistema político las tenga en cuenta; o aquellas otras situaciones en las que las élites políticas han aprendido a sortear y a manipular las demandas populares y las personas deben ser persuadidas para votar mediante campañas publicitarias” (Crouch, 2004:35).

1.3. Crisis del modelo: la paradoja democrática

Sobre la llamada crisis del modelo hay distintas interpretaciones para comprender el por qué se acrecientan los sentimientos de desafección política, descontento y desconfianza. En términos generales, la crítica pone en relieve tanto la necesidad de adaptar el canon a las transformaciones sociopolíticas que se hoy se viven, como también ratifican la distancia —e insatisfacción— entre las expectativas que se tienen de él y los resultados que en la práctica se han entregado. En términos de Hay (2007), la desafección y el

desencanto se producen no sólo porque la demanda ha cambiado (especialmente en términos de mayor sofisticación), sino también porque la oferta política y, por ende, el sistema democrático, se perciben como elitistas y vacuos. El autor habla, por ejemplo, de la **marketización** de la competencia electoral: la ciudadanía termina descalificándola al percibirla como un producto comercial. En este contexto, nos dice Hay, los partidos se transforman en marcas que tienden a homogeneizarse, en aras de captar la confianza y el respaldo del electorado. La política, entonces, se deprecia en contenido. Coincidente con ello, las elites deciden los temas de interés común en función de los resultados electorales y no, necesariamente, sobre el beneficio colectivo. Se aplican, así, los preceptos de la elección racional. La política traducida como mercado, concluye el autor, fortalece una impresión negativa en la opinión pública.

Siguiendo en el lado de la oferta, la crisis puede sintetizarse en dos problemas: la representación y la legitimidad. Respecto a la primera, por la división del trabajo político entre gobernantes y gobernados, la democracia actual tiende a establecer una separación a veces abrumadora entre ellos. Además, como señala Subirats (2003), privilegia la mediación a través de partidos y despersonaliza las opciones, de tal modo que se hace difícil que los ciudadanos puedan discutir temas de forma desagregada; en su defecto, permite decidir entre agregados o bloques ideológicos de problemas-soluciones, lo que “dificulta la transferencia de legitimidad cuando estos problemas se tratan de forma aislada, ya que entonces las opciones y las alternativas no son siempre consistentes con las que se manifestaron en el momento de las elecciones (Subirats, 2001:34). De la segunda, Navarro (1999) señala que existe una abundante evidencia empírica para afirmar que la democracia actual tiene una alta legitimidad difusa y una baja legitimidad procedimental; es decir, los ciudadanos asumen que el régimen democrático es la forma de gobierno más adecuada (legitimidad difusa); sin embargo, también creen que el conjunto de procesos institucionales y en especial las decisiones gubernamentales, no se adecuan a sus intereses (legitimidad procedimental).

Sobre las transformaciones de la demanda, una de las teorías que goza de mayor aceptación es la llamada **paradoja democrática** (Dalton, 2006; Pharr y Putnam, 2000). Aunque tiene como base empírica las sociedades industrializadas, de igual forma puede interpretarse en otros contextos. La paradoja consiste en que a pesar de los avances en

cuanto a movilización cognitiva o desarrollo tecnológico y económico (factores que reducen, por ejemplo, los costos de participar), la desafección democrática se mantiene o se profundiza. Es decir, el suponer que ciudadanos más sofisticados políticamente y dotados de mayores recursos informativos, tendrían una participación más activa en la vida pública, no se realiza en la práctica, al menos en el contexto de la democracia liberal representativa. La consecuencia de esta mayor sofisticación cognitiva e ideológica es que los ciudadanos cambian sus pautas de participación. Los agentes movilizadores tradicionales (especialmente los partidos) dejan de ser relevantes para articular la acción política y son sustituidos por movilizaciones más autónomas. En resumen, los ciudadanos se vuelven más críticos del gobierno y de la política en general (Norris, 1999; Fischer, 2009).

Una matización de la paradoja la plantean Inglehart y Welzel (2006). Ellos sostienen que este cambio de comportamiento no significa una erosión significativa en la confianza hacia las instituciones políticas, y que la baja en la participación se ha producido en las formas convencionales de ésta, pero que ha habido un incremento en las formas no convencionales (más autónomas, más fluidas y difusas). En esa misma dirección apunta Norris (2002), cuando señala que no necesariamente existe una crisis de la democracia, sino una sensación de que algo no funciona correctamente en el sistema político. Como sugiere Font (2001), el problema radicaría en las instituciones de la democracia vigente: éstas no son las adecuadas para mediar tanto las nuevas demandas ciudadanas, como las formas de articularlas. En este sentido, resulta interesante recalcar el contraste que se produce al comparar los profundos cambios sociales, económicos y culturales suscitados en el último siglo, con los mínimos cambios que han tenido las instituciones democráticas en el mismo período.

1.4. La democracia participativa

En oposición a las deficiencias del canon liberal representativo, se fueron configurando en el debate sobre la democracia alternativas contrahegemónicas. La respuesta más consolidada es la **democracia participativa**. Aunque se nutre de diferentes propuestas, en síntesis, lo que busca es estimular el poder popular, ampliando la injerencia de los

ciudadanos en la toma de decisiones públicas. A diferencia del enfoque radical⁸ (Laclau y Mouffe, 1987; Cortina, 1993), este modelo no sugiere la abolición del canon hegemónico de democracia. Por el contrario, lo que se pretende es complementarlo o enriquecerlo, transformando las instituciones con mecanismos inclusivos (Parés, 2009; Font y Blanco, 2006; Font, 2001). Lo que se procura es evitar que las capacidades de decisión de los ciudadanos sean sustituidas por la de sus representantes, que es uno de los temas críticos del canon liberal: en este caso, los representantes gozan de un enorme poder discrecional sobre los temas importantes que afectan a la ciudadanía (Subirats, 2011). Por ello, en el diseño participativo se parte de la premisa que son los propios ciudadanos los que mejor conocen los problemas que les afectan. En consecuencia, tomarán decisiones colectivas más eficientes, apegadas a diagnósticos de la realidad más ricos y exhaustivos (Fung, 2004; Fischer, 2009 y 2007; Wagenaar, 2007).

Este modelo comparte con la democracia representativa la idea que los ciudadanos tienen preferencias generadas de antemano, pero se diferencia de ella porque sostiene que éstas no deben ser subvaloradas. Por lo mismo, el efecto de los filtros y las barreras que suponen los mecanismos de representación tradicional han de ser minimizados. Esta presunción acerca de las preferencias exógenas o anteriores al proceso político, establece una distancia de este modelo con el **deliberativo**. En este último, las preferencias se construyen en un proceso dialógico y no son producto de la mera exposición de puntos de vista dados a la mayoría, ni tampoco de la negociación estratégica entre los actores, sino que son resultado de la discusión que fortalece o transforma los argumentos (Gutman y Thompson, 2004; Hajer y Wagenaar, 2003; Pérez, 2008). Sin embargo, en la literatura se entiende que tanto el enfoque deliberativo, así como la democracia directa, constituyen un subconjunto o una versión del canon participativo (Viejo *et al*, 2009). Efectivamente, la mayoría de sus preceptos, como la inclusión o el aprendizaje cívico, son englobados por éste. Además, la democracia participativa incorpora procedimientos dialógicos y refrendarios para ampliar las capacidades decisorias de la ciudadanía.

⁸ La democracia radical pretende una **nueva hegemonía** resultante de las luchas sociales, que permitiría la multiplicación de los espacios políticos en la sociedad (Marques, 2008). Según Viejo *et al* (2009:50), en este enfoque “(...) se adopta una concepción de la democracia como forma de vivir, en la cual la horizontalidad de las relaciones participativas debe estar presente en diversos momentos del cotidiano, además de en las instituciones políticas”. Entre los autores que defienden este modelo destacan: Laclau, Mouffe, Cortina, Poulantzas, Santos, entre otros.

A efectos de caracterizar este modelo destaco cuatro supuestos: i) que la participación tiene funciones educativas y transforma al sujeto en el proceso, volviéndolo más activo y comprometido con los valores cívicos (Pateman, 2012 y 1970; Barber, 1984; Warren, 1992); ii) que aumenta el control ciudadano sobre la actividad política, porque obliga a mayores niveles de transparencia en la administración, lo que redundaría en menos clientelismo y corrupción (Fung y Wright, 2003; Wainwright, 2005); iii) que genera mayor igualdad para quienes han sido tradicionalmente marginados de la política (Baiocchi, 2005; Abers, 2000); y iv) que se opone a la privatización del Estado (Gret y Sintomer, 2003).

Sobre el primer supuesto, Pateman (2012) rescata el concepto de **auto-transformación** del legado clásico —especialmente rousseauiano— y sostiene que cuanto más participa el sujeto, más capacitado se torna para hacerlo. La noción clásica de democracia entiende que la actividad política no se disocia de la vida social. Muy por el contrario, asume que los ciudadanos son quienes debieran construir sin intermediarios la política. Bajo esta premisa, a juicio de Blondiaux (2007), el propio concepto de “democracia participativa” resulta una redundancia, incluso un absurdo. Y la razón es simple: no podría existir una democracia sin participación ciudadana, por mucho que los elitistas la interpreten sólo como un método. De ahí la tautología. Entonces, es condición de la democracia —de una auténtica democracia— que la ciudadanía tome parte activa en las decisiones públicas, más allá del hecho de votar representantes cada ciertos períodos. Y, para ello, a juicio de Pateman, se requiere transformar las estructuras de poder para que permitan la participación⁹:

“La existencia de instituciones representativas a nivel nacional no basta para la democracia; porque el máximo de participación de todas las personas, la socialización o “entrenamiento social”, precisa ocurrir en otras esferas, de modo que las actitudes y cualidades psicológicas necesarias puedan desarrollarse. Ese desarrollo ocurre por medio del propio proceso de participación. La principal función de ésta en la teoría de la democracia participativa es, por tanto, educativa; educativa en el más amplio sentido de la

⁹ El ejemplo práctico de esta idea está representado por el modelo Porto Alegre de presupuesto participativo, que corresponde al diseño, hasta ahora, más radicalizado de innovación democrática institucionalizada. Como destacan Ganuza y Baiocchi (2012), en su etapa inicial, este dispositivo formaba parte de un conjunto de reformas administrativas que procuraban la transformación integral de las relaciones de poder tradicionales a nivel de gobierno.

palabra, tanto en el aspecto psicológico como en la adquisición práctica de habilidades y procedimientos democráticos” (Pateman, 1970:42)¹⁰.

Respecto al segundo supuesto —el aumento del control popular— la apertura participativa permite que la gente tenga mayor conocimiento del proceso político y, por consiguiente, esté más capacitada para exigir la rendición de cuentas a las autoridades. Esto obliga a generar un círculo virtuoso en el que no cabrían —o al menos se reducirían— el clientelismo o la corrupción (Baiocchi, 2003; Abers, 2000). Asimismo, en esta interpretación del **empoderamiento**, a juicio de Fung y Wright (2003), haría que los ciudadanos puedan reducir e incluso neutralizar las ventajas que el poder le da a actores tradicionalmente poderosos. Esto es fundamental para hacer viable y sustantivo el experimentalismo democrático. Wainwright también destaca el potencial de la participación para generar contrapoder y, con ello, transformar la sociedad. Para la autora, el entramado social ofrece múltiples cadenas de dependencia que pueden ser empleadas para ejercer el control ciudadano sobre las instituciones estatales y privadas:

“La democracia participativa puede servir para supervisar el trabajo del ejecutivo y del aparato estatal porque es capaz de adentrarse allí donde nunca lo harían los políticos, y de llegar a conocer lo que los políticos investigan en contadas ocasiones. De nuevo, la legitimidad procede de la intensidad de la actividad y de la transparencia del proceso. Las instituciones participativas generan expectativas de autoconfianza y eso, a su vez, conduce a ejercer presión —en forma de grupos de cabildeo o campañas— sobre los órganos representativos elegidos, que se encargan de tomar las decisiones finales” (Wainwright, 2005:208).

Respecto al tercer supuesto, la democracia participativa postula la **extensión plena de derechos**, tanto civiles, como políticos y sociales. Una ciudadanía integral tendría como efecto una democracia auténtica y sustentable (PNUD, 2004). Frente a la tendencia de las democracias vigentes de excluir a amplios sectores de la población, la apertura participativa se constituye en un medio neocorporativo “que abre el espacio decisorio hacia grupos sociales sin una capacidad para hacerse representar adecuadamente en la esfera pluralista de representación de intereses” (Cortés, 2006:34). Así, la participación contribuye a una mayor igualdad: primero, porque redistribuye el poder; segundo, porque amplía la agenda política, a través de la incorporación de nuevos temas y sujetos políticos; y, tercero, porque todo esto redundaría en la formulación de políticas orientadas a la equidad.

¹⁰ Traducción propia.

Un ejemplo paradigmático de esta afirmación es el **presupuesto participativo** de Porto Alegre. Al incorporar al debate político a los sectores más deprecitados socioeconómicamente (Nylen, 2003; Abers, 2000; Baiocchi, 2003), este mecanismo permitió la denominada inversión de prioridades, es decir, que los recursos del Estado fueran redistribuidos, precisamente, en los sectores marginales y tradicionalmente excluidos (Marquetti, De Campos y Pires, 2008; Santos, 2004).

Finalmente, el **incremento del poder popular** se asocia a la lucha por desprivatizar el Estado. Esta aspiración es muy patente en el caso de América Latina, en donde el proyecto neoliberal tiene una presencia creciente. En este contexto, como respuesta a la jibarización estatal, los movimientos sociales y los partidos progresistas jugaron un papel impugnador, posicionando alternativas de innovación democrática que fueron más allá de la mera consulta ciudadana. De hecho, se instaló en la agenda pública el concepto de “nuevas formas de hacer política”. Ejemplos de ello son: los presupuestos participativos, los consejos gestores de políticas públicas, los consejos ciudadanos, las regidurías, las mesas de concertación, los mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo, entre otros (Dagnino *et al*, 2006). Gret y Sintomer sintetizan este supuesto, apelando, precisamente, a las experiencias latinoamericanas:

“Al estimular el desarrollo del poder popular autónomo, la democracia participativa es un poderoso instrumento para luchar contra la privatización del Estado a manos de las clases dominantes, que se apropian de los recursos y los instrumentalizan. Activa el engranaje de un círculo virtuoso donde el pueblo aprende a ejercer mejor su soberanía y, a través de la participación, puede hacer valer su propio poder frente a los poderes del sistema político institucional, de las clases dominantes y de los intereses privados; y puede controlar al Estado y a la esfera pública al mismo tiempo que a “sus representantes”, ya que, a fin de cuentas, puede “convertirse en Estado” (Gret y Sintomer, 2003:33).

1.5. Profundización y experimentalismo democrático

Uno de los objetivos centrales de la democracia participativa —tal vez el más relevante— es la profundización de la democracia. Según la literatura ésta se produce por dos vías: por el **empoderamiento ciudadano** y por la **transformación democrática del Estado** (Goldfrank, 2011). En el primer caso se pretende que los sujetos cambien de una actitud

pasiva respecto de la política y los partidos, a una posición activa, con capacidad para legitimar sus demandas y para ejercer control sobre el sistema. En el segundo, la democratización del Estado se entiende en términos de incrementar su transparencia y responsividad. Para alcanzar estos cambios, la profundización supone redefinir el equilibrio de poder entre ciudadanos y Estado; es decir, implica ceder o transferir soberanía a éstos (Gaventa, 2006; Cornwall y Coelho, 2007; Conyers, 2008). La consecuencia, como concluyen Fung y Wright (2001 y 2003), es más equidad social y una mayor legitimidad del sistema.

En un sentido general, la innovación no se refiere a que todos dialoguen en una plaza pública, como sugieren los críticos de la apertura participativa. Eso, evidentemente, es inviable en la práctica. Lo que busca el experimentalismo es propiciar la **descentralización del poder**, de tal modo que la toma de decisiones no se encapsule en un espacio concreto ni en un conjunto cerrado de actores, como ocurre en el modelo minimalista o liberal. Lo que aspiran estos planteamientos es a la inclusión de actores, temas y puntos de vista, en la resolución dialógica de los problemas colectivos.

Para concretar la profundización se han desarrollado los procesos e instrumentos innovadores. Algunos de éstos han surgido de la base social, de las luchas reivindicativas; es el caso del presupuesto participativo en Brasil. Otros tienen su origen en la academia (la encuesta deliberativa es el caso más relevante). La mayoría proviene y se ha implementado desde la propia institucionalidad; ejemplos de ello son las consultas ciudadanas o la Agenda21. La literatura reconoce que, hasta ahora, el experimentalismo no se ha ejecutado cabalmente, al menos con la extensión y la constancia que sugieren sus defensores. Los diversos mecanismos han sido limitados, en la mayor parte de los casos, a contextos locales. Sin embargo, esto no ha mermado ni su replicación ni sus impactos. De hecho, en la última década se constata un incremento en la cantidad y variedad de experiencias innovadoras a lo largo del mundo (Durose *et al*, 2009). Así, también, la literatura ha ratificado —no sin reservas— que éstas tienen consecuencias sobre temas tales como la inclusión de actores sociales al debate público, la mejora en la transparencia, o la reducción del clientelismo y de la pobreza (Dagnino *et al*, 2008).

Sobre esta materia, Fung y Wright (2003) observaron un conjunto de casos de innovación, reconociendo en ellos principios comunes y caracterizadores¹¹. Los autores agruparon estas experiencias bajo en el nombre de **Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD)**, etiqueta que sintetiza la promesa profundizadora —tanto por la cesión de poder, como por la transformación administrativa—. Para efectos analíticos resulta relevante puntualizar las directrices que los autores identifican. Ellos destacan tres características centrales de los GPPDs: en primer lugar, tienen una **orientación práctica**; es decir, aunque estén ligados a movimientos sociales o a partidos políticos, se distinguen de éstos por cuanto se dirigen a resolver problemas concretos, como la seguridad pública, el cuidado del medioambiente, la habilitación de espacios urbanos, entre otros. Esto contribuye a que los actores no compitan entre sí por el poder, como acostumbraban hacerlo, sino que tiendan a cooperar en aras del bien común. En segundo lugar, generan **participación desde la base** haciendo que el ciudadano de a pie pueda expresar su conocimiento y su experiencia en la resolución de problemas que le atañen directamente. Esto redundaría en mejores políticas, pues los diagnósticos de la realidad se enriquecen y las soluciones ganan efectividad. En tercer lugar, el GPPD genera **discusiones deliberativas**. Por ello, propician la resolución dialógica de los problemas, en el entendido que la discusión razonada conlleva a la decisión más justa. Ahora bien, esto no significa, como lo ha demostrado la observación empírica de los procesos deliberativos, que se logren sólo decisiones altruistas o estrictamente razonables. Fung y Wright destacan que lo relevante del proceso es que se genere diálogo y se defiendan posiciones. La noción de **escuela de democracia** se aplica en este caso: la idea es que el GPPD eduque al ciudadano, tanto en el plano cognitivo como relacional, entregándole herramientas para ejercer su civilidad.

1.6. La vía liberal del experimentalismo y la profundización

Hay cierto consenso en la literatura sobre la necesidad de aplicar la innovación, pues el punto de partida es un diagnóstico acordado, en este caso, que el canon vigente presenta problemas que deben ser resueltos. Sin embargo, existen diferencias sobre los límites de la profundización democrática y, por ende, sobre la forma y el alcance del experimentalismo. Los enfoques van desde el complemento del modelo minimalista, como recurso para la

¹¹ Los autores consideraron el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, los Consejos Vecinales de Gobierno en Chicago, el Plan para la Conservación del Hábitat en Estados Unidos, y las Reformas de Panchayat, en Kerala, India.

mejora administrativa, hasta la transformación institucional del sistema. Esto, a su vez, tiene un correlato ideológico: la implementación de experiencias innovadoras responde a una lógica política innegable, ya sea como respuesta a luchas sociales, como estrategia para ganar espacios de poder, o como un medio para mejorar la administración pública. La Tabla N°1 resume las distinciones entre ambos enfoques.

Tabla N°1: Comparación de enfoques sobre la apertura participativa

Dimensiones	Enfoque Sustantivo	Enfoque Instrumental
Fundamento (idea de democracia)	Democracia participativa	Democracia liberal
Ideología política predominante	Progresistas	Conservadores y liberales
Expectativa del instrumento	Transformación social	Eficiencia y transparencia administrativas
Interpretación del proceso	Escuela de democracia	Forma de gestión

Fuente: Elaboración propia.

América Latina presenta ejemplos muy claros de estos enfoques: por un lado, el proyecto progresista o de la nueva izquierda —especialmente la de los años 90—, que entiende la innovación democrática en su forma más profundizadora; es decir, como una vía para redefinir las correlaciones de poder y generar transformaciones sociales (Goldfrank y Chávez, 2007; Goldfrank, 2006); y, por otro, el proyecto neoliberal, que interpreta el experimentalismo como un instrumento para mejorar la gestión del gobierno, despojándolo así de contenido político y de lucha social (Chávez, 2008). Esto último revela un desplazamiento ideológico interesante: la innovación democrática dejó de ser un “monopolio” de la izquierda progresista, como hasta hace una década parecía ser. Muy por el contrario, en la actualidad los discursos conservadores y liberales —incluso los que sustentan organismos internacionales como el Banco Mundial— se han apropiado del experimentalismo, destacándolo como sinónimo de “buenas prácticas administrativas”, pero jibarizándolo en su contenido transformador (Ramírez y Welp, 2011). Al respecto, Dagnino (2004 y 2006) describe esta situación como una “confluencia perversa”, en el sentido que se ha ido produciendo una crisis discursiva respecto a la conceptualización y apropiación de tres conceptos esenciales: sociedad civil, participación y ciudadanía:

“Todos estos desplazamientos parecen estar articulados por un hecho más amplio, (...) que supone una despolitización de esas tres nociones, referencias centrales de las luchas democratizantes; y también una redefinición de los

conceptos de política y democracia establecidos y conquistados por estas luchas. Por lo tanto, el proyecto neoliberal opera no sólo con una concepción de Estado mínimo, sino también con una concepción minimalista tanto de la política como de la democracia. Minimalista porque restringe no sólo el espacio, la arena política, sino también sus participantes, los procesos, la agenda y el campo de acción” (Dagnino, 2006:212).

La vía liberal del experimentalismo ha sido erigida, principalmente, por agencias internacionales como el Banco Mundial o el BID, como complemento de los sistemas formales de rendición de cuentas. Chávez señala que esta vía en vez de ser profundizadora, genera despolitización:

“El BM y otros organismos convencionales “de desarrollo” han dedicado enormes esfuerzos en el intento de neutralizar las lecciones políticas de Porto Alegre, eliminando sus radicales objetivos originarios de ampliación de la democracia y fortalecimiento del poder popular, presentando el presupuesto participativo como una nueva tecnología de gestión pública local. En la actualidad, varios gobiernos municipales conservadores y neoliberales alrededor del mundo están ejecutando supuestos programas de “presupuesto participativo”, con la esperanza de que éste les brinde cierta legitimidad democrática mientras promueven políticas de privatización y liberalización de los servicios públicos” (Chávez, 2008:91).

En esta misma línea argumental, Ganuza y Baoicchi (2012), al referirse a la globalización del presupuesto participativo, sostienen que la vía liberal se caracteriza por la simplificación del primer modelo de Porto Alegre —que es el paradigma de las innovaciones más radicales—. Según los autores, en ella se extirparon las ideas de reformas del Estado (en términos estructurales y de relaciones de poder), haciendo que el dispositivo sirva, fundamentalmente, para legitimar el sistema.

Ramírez y Welp (2011) agregan que esta vía se caracteriza por una mayor formalización y rigidez de los procesos: a ellos se les imprime una fuerte regulación legal y una estandarización metodológica. Los autores hablan, incluso, de una “manualización” participativa, en el sentido que el empleo de mecanismos e instrumentos se hace sin considerar las distintas realidades culturales o políticas donde se aplica. Esto presenta distancias con los procesos originales, caracterizados por una menor formalización y por la posibilidad que sean los propios ciudadanos los que definan el diseño institucional. Respecto a los objetivos esperados por la vía liberal, Ramírez y Welp destacan:

“(…) más allá de la retórica política con la que se suele enmarcar la oferta participativa, los objetivos específicamente políticos de la participación ciudadana —fortalecimiento organizativo, radicalización democrática, ‘empoderar a los de abajo’, promoción de una cultura ciudadana— tienden a ser colocados en un segundo plano, o puestos a convivir con perspectivas que entienden la participación, sobre todo, como una herramienta para ganar eficacia y transparencia en la provisión de los servicios públicos, modernizar el conjunto de la gestión más allá de los tradicionales paradigmas de gobierno y, en suma, para procurar una adecuada gobernanza de los asuntos públicos” (Ramírez y Welp 2011:12).

1.7. Síntesis del capítulo

La democracia participativa y, con ella, los procesos e instrumentos reunidos bajo el concepto de innovación democrática, surgen como respuesta al déficit de calidad del canon liberal representativo. El supuesto de base es que compartiendo poder a la ciudadanía, involucrándola de forma más directa en la cosa pública, pueden revertirse tanto las desigualdades sociopolíticas, como los problemas de responsividad y de clientelismo, presentes en una democracia minimalista y en un modelo económico neoliberal.

Originalmente, las propuestas de experimentalismo estuvieron ligadas a la izquierda y al progresismo. Sus orígenes radicaron o en los movimientos sociales o en los discursos contrahegemónicos que buscaban redefinir la estructura de poder. Sin embargo, la innovación democrática es hoy apropiada tanto por los enfoques progresistas, como por los liberales y conservadores. En términos ideológicos, la literatura sostiene que el itinerario de su desarrollo se ha ido desplazando de las experiencias emancipadoras y de resistencia al canon liberal —como las propiciadas originalmente por la nueva izquierda latinoamericana—, a la estandarización de procesos de buena gobernanza —como el presupuesto participativo consultivo, propugnado por el Banco Mundial—. Si bien en la actualidad las distinciones ideológicas y procedimentales se han ido borrando, en su aplicación permanecen diferencias expresadas, principalmente, en la justificación y en el sentido del experimentalismo: unos lo ven más como una escuela de democracia, otros como una forma de gestión. En este marco, resulta relevante observar cómo estas diferencias se expresan en la práctica del experimentalismo, considerando especialmente cómo se produce el correlato entre ideología, enfoque de participación y modelo (la

dimensión procedimental de los mecanismos). Asimismo, importa verificar cómo estos enfoques influyen sobre el rendimiento político de las innovaciones y, en un sentido más genérico, cómo definen los límites de la profundización democrática y, en particular, del empoderamiento colectivo.

Capítulo 2

¿Empodera la Participación Ciudadana?

En el debate sobre el rendimiento político de la participación ciudadana, el problema no radica sólo en saber si ésta genera o no rendimientos positivos. Importa, también, determinar qué condiciones favorecen o limitan los efectos prometidos. En este capítulo me aboco a desarrollar estos dos temas, centrándome en la capacidad de los procesos participativos para generar empoderamiento. En concreto, respondo a las siguientes preguntas: ¿Genera valor agregado la participación ciudadana? En particular, ¿produce empoderamiento? Si lo hace, ¿qué condiciones potencian este efecto? ¿Cuáles de estas condiciones han sido trabajadas por la literatura y cuáles faltan por desarrollar?

En términos expositivos, en primer lugar, preciso el concepto de participación ciudadana que empleo en este trabajo. En segundo lugar, hago un breve repaso del debate sobre el rendimiento político de la apertura participativa, con el objeto de subrayar algunos desafíos identificados por la literatura, como por ejemplo, el examen de los efectos a través de comparaciones de contextos divergentes y no paradigmáticos, o la profundización en los vectores que generan valor agregado. En tercer lugar, expongo el concepto de empoderamiento, destacando cómo la literatura participacionista lo ha tratado; para ello, valoro, especialmente, los trabajos sobre presupuestos participativos. Finalmente, en cuarto lugar, desarrollo las principales variables que han sido relacionadas con la producción de efectos positivos.

2.1. Concepto de participación ciudadana

En términos generales, la **participación ciudadana** es toda actividad orientada a incidir, directa o indirectamente, en la formulación e implementación de políticas públicas (Parés, 2009; Font *et al*, 2011). Aunque es una sentencia amplia —en ella caben diversas expresiones que van desde el ejercicio del voto hasta la protesta—, explicita un aspecto clave del concepto: su carácter instrumental (Font y Blanco, 2006). Es decir, refleja la

intención de la ciudadanía de tomar parte en el policy-making, de influir en las decisiones que asumen los funcionarios y los representantes electos (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2006). En una acepción más ideológica, esta incidencia se concibe como la apertura del espacio público para la transformación del orden social y político (Canto, 2005; Dagnino *et al*, 2008).

En este trabajo me concentro en un tipo específico de participación ciudadana: la **institucionalizada** (Parés y Resende, 2009). Ésta presenta tres características: i) es promovida desde la administración, por lo tanto es una experiencia desde arriba (top-down); ii) es articulada a través de procesos o mecanismos que cuentan con un grado variable de formalidad; y iii) se replica periódicamente. Excluyo de mi análisis, por tanto, las prácticas habituales de la democracia representativa (voto en elecciones, militancia en partidos políticos, entre otras), y aquellas que no forman parte de la actividad institucionalizada (por ejemplo, las protestas o los mítines). En este contexto, la experiencia de **presupuesto participativo** responde a las tres condiciones indicadas anteriormente: se trata de un proceso de innovación formal y periódico, implementado desde los Municipios¹², para que la ciudadanía decida sobre una parte del presupuesto local (Wampler, 2012 y 2007b).

2.2. El debate sobre el rendimiento político de la participación ciudadana

A pesar del incremento en los estudios empíricos sobre la materia no hay todavía un consenso amplio sobre los impactos de la participación ciudadana. En la literatura, en efecto, caben distintas miradas sobre dos problemas: por un lado, si la apertura participativa genera consecuencias que son juzgadas como valiosas (Lavallo, 2011); por ejemplo, profundizar la democracia, incrementar la responsividad o mejorar la eficiencia de la gestión pública; y, por otro, si sus resultados son preferibles a los obtenidos por las formas tradicionales de ejercicio del poder —las propias del modelo liberal representativo. En esta discusión, siguiendo la propuesta analítica de Cortés (2006), pueden establecerse dos grupos: los optimistas y los escépticos.

¹² Aunque existen experiencias regionales y sectoriales, a lo largo del orbe la mayor parte corresponde a casos municipales.

La **mirada optimista** se basa en la creencia teórica que ciudadanos más comprometidos con la vida política son mejores que ciudadanos pasivos. Los autores asumen, entonces, que la participación ciudadana genera efectos transformadores en la sociedad, siendo su principal leitmotiv la **reconceptualización de las relaciones de poder**. Propuestas normativas como las Pateman (1970), MacPherson (1982), Barber (1984 y 2000) o Santos (2010, 2008 y 2005) caben en este razonamiento. Así, también, un conjunto de trabajos empíricos que ensalzan los efectos positivos del proyecto democrático participativo, especialmente los de la llamada primera ola de investigación (Dagnino *et al* 2008 y 2006; Santos, 2004; Gret y Sintomer, 2003; Wainwright, 2005; Abers, 2000; Baiocchi, 2005; Fung, 2004; Fung y Wright, 2003).

De entre las externalidades destacadas por esta línea, seis son las que gozan de mayor acuerdo y han contado con un volumen significativo de estudios (algunos referenciales para la literatura participacionista). Se sostiene que las innovaciones generan: i) aprendizaje cívico, tanto en su dimensión individual como colectiva (Pinnington y Schugurensky, 2010; Lerner y Schugurensky, 2007; Fischer, 2009; Fedozzi, 2009; Fischer, 2009; Marquetti, 2008; Lavalle, 2011; Talpin, 2011); ii) el incremento de la transparencia y de la rendición de cuentas, lo que se traduce en que las políticas y la gestión ganan legitimidad y respaldo popular (Smith, 2009; Wainwright, 2005); iii) disminución del clientelismo, al reducir las posibilidades de abuso de poder y al incrementar las capacidades ciudadanas (Avritzer, 2004; Baierle, 2010 y 2009; Rennó y Souza, 2012); iv) integralidad de la políticas, pues permite abordar los problemas de una forma más holística, captando el dinamismo, la diversidad y la incertidumbre que suponen los problemas colectivos actuales (Wagenaar, 2007; Hajer, 2005; Grau-Solés, Iñiguez y Subirats, 2011 y 2010); v) redistribución de recursos, que es uno de los rasgos característicos de la experiencia brasileña de presupuesto participativo, y que consiste en la inversión de prioridades, contemplado criterios de justicia distributiva (Ganuzza y Álvarez, 2003; Gret y Sintomer, 2003; Barceló y Pimentel, 2002; Santos, 2004 y 1998); y vi) empoderamiento de la ciudadanía, en el sentido que los grupos más depreciados social y económicamente se incorporen a las decisiones públicas (Nylen, 2002 y 2003; Souza, 2001; Allegretti *et al*, 2012 y 2011).

Aunque se trata de un cuerpo nutrido de trabajos, entre las principales críticas que se le ha realizado a este conjunto es que los fundamentos empíricos han adolecido de al menos dos problemas: primero, que los estudios se han centrado, mayoritariamente, en experiencias metáfora, en casos únicos, que no son necesariamente extrapolables a otras realidades; y, segundo, que los académicos han optado por entrelazar la labor científica con el compromiso ideológico; en palabras de Font *et al* (2012), muchos investigadores participacionistas no pretenden —ni han pretendido— ser neutrales:

“Es interesante que muchos de los investigadores participacionistas no pretenden ser neutrales: más bien reconocen su participación, considerándola como un poderoso incentivo, y la usan como una herramienta para su trabajo científico. A menudo influyen, evalúan o incluso conciben los dispositivos usados por los actores sociales y políticos” (Font et al, 2012:14)¹³.

La **mirada escéptica**, por el contrario, destaca la posible “inflación de significado” que se atribuye a la participación ciudadana (Martínez, Lerma y García, 2008). Con una actitud más crítica, esta literatura pone en entredicho la influencia y el alcance de la participación en el ámbito político, calificándola como marginal (Canto, 2005). Los autores sugieren que produce, entre otras externalidades negativas, ralentización de los procesos decisionales, incremento de sus costos y la posibilidad de cooptación por parte de grupos de poder (Arntz y Soto, 2008; Canto, 2008). Sobre esto último, Skocpol (1999) y Fiorina (1999), refiriéndose a la experiencia estadounidense, destacan que la participación reproduce las diferencias y asimetrías de poder que se dan en el canon liberal-representativo. Asimismo, sostienen que los procesos, desde un punto de vista procedimental, no dan garantías de una participación igualitaria: aquellos grupos con mayores recursos terminan imponiendo, a la larga, sus demandas. Así, también, en esta perspectiva hay trabajos que ponen en entredicho los estudios apologeticos de la participación.

El cuestionamiento que históricamente ha sido más recurrido es el **problema de la escala**: la participación, en el mejor de los casos, es aplicable sólo a contextos de pequeña escala, pero es impensable en medianas o grandes poblaciones, es decir, a nivel regional o

¹³ Traducción propia.

nacional (Sartori, 1988; Pzeworski, 2010)¹⁴. Se atribuye a los participacionistas, por ende, una falta de apego a la realidad por las limitaciones prácticas de los métodos que proponen; en particular, sus pretensiones de cambio del sistema se contraponen con el tipo de intervención que habitualmente desarrollan (de nivel local o microlocal). Junto con ello, los escépticos apelan a un abanico de críticas, entre otras: la falta de eficacia de los resultados de la participación, el supuesto desinterés de los ciudadanos por implicarse en los procesos, la posible polarización de las facciones o el negativo debilitamiento de los partidos y de las instituciones, al proponer canales alternos de representación y de toma de decisiones. En general, se califica la participación ciudadana como un concepto atrapado, que en teoría es capaz de revertir inúmeros males, pero que en la práctica dista de cuajar sus virtudes.

Esta literatura está menos articulada que la optimista (Cortés, 2006) y no siempre sus críticas están respaldadas con evidencia empírica; en algunos casos se basan en cuestionamientos que surgen de las propias investigaciones sobre experiencias de innovación. En este sentido, un conjunto de autores participacionistas han aportado evidencias para refrendar la visión más apologética del experimentalismo (Talpin, 2011; Goldfrank, 2012 y 2011; Boulding y Wampler, 2010; Ganuza y Baiocchi, 2012). Aunque no se trata de críticas que rechacen la participación, sí instalan cuestionamientos que invitan a atemperar la sobredimensión en que puede caer la apertura participativa, especialmente en el discurso progresista o en algunos trabajos de la primera ola de investigación.

En resumen este tema genera discrepancias entre los autores. Si bien hoy, a partir de la evidencia, puede afirmarse que la apertura participativa genera valor agregado —especialmente impactos a nivel individual— la idea del experimentalismo como un “arregla todo” —en relación a las deficiencias democráticas actuales— resulta exagerada (Geissel, 2009b). Las variaciones de resultado observadas en contextos divergentes, han hecho que la literatura actual atempere las conclusiones y procure evaluaciones, idealmente a través de la comparación de casos, no sólo de los impactos, sino también de las variables que potencian y que limitan las promesas esperadas.

¹⁴ Este cuestionamiento ya lo ponía en entredicho Barber (1984). Ahora bien, con el desarrollo de las tecnologías de la información, es aún más plausible la democracia directa en grandes escalas.

2.3. Empoderamiento como promesa

La **capacidad empoderadora** de la innovación democrática es un tópico presente en las dos olas de investigación participacionista. En consonancia con las premisas de fondo del experimentalismo (transformación social y administrativa, ampliación de la esfera pública, entre otras), el empoderamiento vendría a ser un pilar básico para concretarlas. A juicio de Fung y Wright (2003), éste haría que los ciudadanos puedan reducir e incluso neutralizar las ventajas que el poder le da a actores tradicionalmente hegemónicos. En esta misma dirección, Wainwright (2005) también destaca el potencial de la participación para generar contrapoder popular sobre las instituciones estatales y privadas. En otras palabras, el empoderamiento es un impacto necesario para **profundizar la democracia** y para **descentralizar el poder**. Por lo mismo, la literatura lo ha explorado con cierto interés, especialmente en un dispositivo concreto: el presupuesto participativo.

Por su carácter holístico, el empoderamiento¹⁵ es un concepto complejo y transversal (Sánchez, 2007). Disciplinas como la ciencia política, la psicología social o la economía, han acuñado el concepto aportando interpretaciones y matices. Si bien hay distintas definiciones, una noción estándar es ésta: *empoderamiento es el incremento del poder individual y colectivo, que permite un mayor dominio de sí mismo y de la circunstancia* (Rappaport, 1984; Zimmerman, 2000; Montero, 2003). De esto se desprenden dos componentes claves del concepto: primero, el incremento del **control o dominio**; siguiendo a Alsop, Bertelsen y Holland (2006), esto significa que el individuo o el grupo desarrollan la capacidad no sólo de tomar decisiones de forma autónoma, sino que de convertir sus preferencias en acciones y en resultados deseados; a la postre, según Powell (1990), el control sobre las decisiones y sobre los recursos redundan en una mejora en la calidad de vida de las personas y las comunidades. Segundo, su **condición de multinivel**, en el sentido que se aplica no sólo al plano individual, sino también al colectivo (comunitario y organizacional). A esto hay que agregar un tercer factor que describe Zimmerman (2000): que el empoderamiento es tanto un **proceso** como un

¹⁵ El concepto tiene raigambre anglosajona: se denomina *empowerment*. Algunos autores prefieren utilizar la acepción inglesa ante la dificultad de traducirla. De hecho, se ha empleado empoderamiento, potenciación y fortalecimiento, con el objeto de castellanizar el concepto. A pesar que en la literatura, especialmente en psicología social, se ha producido un debate sobre cuál debe ser la traducción para el uso académico, considero que las distinciones son poco significativas, por lo que cualquiera de estas expresiones es apropiada para referirlo.

resultado; por ejemplo, a nivel individual, el proceso se observa en el aprendizaje para la toma de decisiones o en el trabajo en equipo; el resultado, en cambio, se constata cuando el sujeto presenta un sentimiento de control personal, una conciencia crítica o un comportamiento participativo (Musitu y Buelga, 2004). La Tabla N°2 desagrega estos elementos aportando indicadores en cada nivel¹⁶.

Tabla N°2: Niveles e indicadores de empoderamiento como proceso y resultado

Nivel de análisis	Proceso de empoderamiento (empowering)	Resultados del empoderamiento (empowered)
Individual	—Aprendizaje de habilidades para la toma de decisiones —Manejo de recursos —Trabajar con los demás	—Sentido de control —Conciencia crítica —Comportamiento participativo
Organizativo	—Oportunidades para participar en la toma de decisiones —Responsabilidades compartidas —Liderazgo compartido	—Competencia efectiva en manejo de recursos —Redes de trabajo: coaliciones entre organizaciones —Influencia política
Comunitario	—Acceso a recursos de la comunidad —Apertura de estructuras mediadoras —Tolerancia a la diversidad	—Coaliciones organizativas —Liderazgo plural —Habilidades participativas de los residentes en la vida comunitaria

Fuente: Musitu y Buelga (2004:105), basado en Zimmerman (2000:47).

Siguiendo esta línea, pero desde una interpretación más agonística, Narayan (2006:5) entiende el empoderamiento como la expansión del dominio y las capacidades de los pobres, de los excluidos, para negociar, influir y controlar las instituciones que inciden sobre sus vidas. En este sentido, el empoderamiento se orienta a revertir las asimetrías de poder que se producen entre los pobres, el Estado, el mercado y la propia sociedad civil. Esta idea la comparte Friedman (1992), que concibe el empoderamiento como una estrategia para el desarrollo de quienes han sido, históricamente, excluidos de la justicia social. En otras palabras, así entendido, el foco del empoderamiento está centrado en la transformación de la sociedad. Por este motivo, Sadan (2004, 101-103) defiende la idea que el **empoderamiento comunitario o colectivo** es un concepto político: no es sólo un recurso para la prestación de servicios públicos a la comunidad, como los conservadores y liberales han sostenido; es una vía de construcción comunitaria y una forma de generar

¹⁶ Esta propuesta analítica es una de la más consensuadas en la literatura sobre empoderamiento. Ha sido empleada en investigaciones internacionales de presupuestos participativos, como el proyecto PARLOCAL (Allegretti *et al*, 2012). Otras propuestas están presentes en Hur (2006).

conciencia social. Rebollo (2012:168) señala, en este sentido, que el empoderamiento no es un obsequio, no es algo que se regale; muy por el contrario, es un proceso de conquista, un logro de la experiencia y la reflexión; de este modo, el autor distingue entre “*el bienestar otorgado —que igual que se da se quita— y el bienestar conquistado*”, que tiene un raigambre más profundo y significativo en las personas y en los colectivos.

En la primera generación de estudios de innovación democrática (y especialmente en los de presupuesto participativo en Brasil) ha primado esta idea de empoderamiento ligada a la **emancipación de los más pobres** (Abers, 2000; Baiocchi, 2005). Nylen (2003:27-28), por ejemplo, describe el concepto como la transformación de la mentalidad del sujeto, que pasa del fatalismo y de la dependencia, a adquirir un nuevo sentido de responsabilidad y de lucha frente a las formas sistémicas de exclusión y de dominación. El autor arguye que este cambio induce al individuo a creer que es factible el éxito en esta lucha. Así, el propósito del empoderamiento es que los actores dominados nivelen hacia arriba (Souza, 2001); es decir, que la acción colectiva genere conciencia y contribuya a la igualación de oportunidades. Para estos autores el empoderamiento tiene una carga ideológica significativa y representa una vía contra-hegemónica al canon democrático vigente, y a la forma neopluralista de articulación de intereses que prima en él (Oxhorn, 2003 y 2006).

En resumen, el empoderamiento, sea individual o colectivo, está en consonancia con los preceptos de la democracia participativa. Incluso en su acepción más restringida, la idea de incrementar el poder de las personas para que ganar autonomía y control sobre el entorno, constituye en sí ya una promesa esperada desde un punto de vista normativo. Ahora bien, en un sentido más agonístico, el empoderamiento constituye una vía para la transformación social; es decir, es un medio para igualar oportunidades, para obtener bienestar social, y para contrarrestar las asimetrías de poder que se dan entre la ciudadanía, el Estado y el mercado. Esto, evidentemente, concuerda con los fundamentos del proyecto democrático-participativo (Dagnino *et al*, 2008).

2.4. ¿Empoderan las innovaciones democráticas?

Para responder esta pregunta considero dos antecedentes: primero, me remito a los estudios sobre presupuestos participativos; esto porque además de ser la punta de lanza del

experimentalismo, es uno de los pocos ejemplos de innovación democrática en que la ciudadanía comparte poder con el gobierno, al menos en lo que respecta a dirimir una fracción de su presupuesto (Canto, 2005). Y, segundo, considero la distinción entre empoderamiento como proceso y como resultado, pues a partir de esto es posible señalar un punto de inflexión en los estudios participacionistas.

La literatura sostiene que el presupuesto participativo es un **proceso de empoderamiento** (empowering), en el entendido que propicia la incorporación de los desfavorecidos a la esfera pública. Esto, como indiqué en el apartado anterior, ha sido observado especialmente en casos brasileños, siendo Porto Alegre y Belo Horizonte los principales referentes. Allegretti *et al* (2011) y García-Leiva y Paño (2012), incorporando elementos de la psicología comunitaria, desglosan esta afirmación señalando que el mecanismo permite a la ciudadanía: i) implicarse directamente en la toma de decisiones públicas; ii) articularse colectivamente; y iii) desarrollar capacidades para hacer uso del poder. En concreto, los autores afirman que el dispositivo es un proceso formal de empoderamiento¹⁷.

No obstante lo anterior, el problema es que la literatura no llega a concluir si efectivamente la población se empodera —especialmente a nivel colectivo— cuando participa en los procesos. Es posible formular, al respecto, un par de réplicas: la primera es que los autores tienden a asumir que el impacto se produce por defecto; en otras palabras, que el solo hecho que la gente participe en el dispositivo ya es indicador que han sido empoderados, lo que es, indudablemente, discutible; si bien la literatura ratifica impactos relativos a, o que forman parte del constructo, por ejemplo el que los sujetos ganen capacidades para intervenir en lo público —dimensión pedagógica de los beneficios— no es suficiente para dar una imagen cabal del fenómeno. El segundo es que la visión más agonística o radicalizada del fenómeno funciona bien para el caso brasileño (lo que igual está sujeto a cuestionamiento), pero no tanto en otros contextos, en donde el tejido social previo sea menos activo, o donde el mecanismo no esté vinculado a los movimientos sociales o a las reivindicaciones de los sectores marginados. En otras palabras, la presunción teórica no es suficiente para defender la validez de la afirmación.

¹⁷ Es formal en el sentido que la mayoría de los casos, a nivel mundial, son de tipo top-down.

Pues bien, el debate sobre esta materia también implica considerar las condiciones bajo las cuales se favorece el empoderamiento. En este contexto, hay dos trabajos que refieren un conjunto de variables convenientes. Por una parte, Allegretti *et al* (2011), basándose en la experiencia comparada, sostienen que para alcanzar el fortalecimiento comunitario son necesarias tres condiciones mínimas: i) la existencia de un **tejido social activo** (o de alguna forma de organización); ii) una administración que haya trabajado con la comunidad conceptos centrales del empoderamiento, tales como la **solidaridad** y la **desigualdad**; y iii) que las decisiones tomadas por la ciudadanía sean de **obligado cumplimiento** para la entidad promotora. De ahí que los autores sostengan que “(...) los presupuestos participativos **autorreglamentados**, en los que la ciudadanía construye los criterios de justicia social, y **vinculantes** son los procesos que con **más probabilidad** conducirán a una comunidad potenciada” (Allegretti *et al*, 2011:88-89).

Por otra parte, el trabajo de Durose *et al* (2009) contempló la comparación de 19 casos de presupuesto participativo en Europa, Latinoamérica y Canadá, con el objeto de reconocer variables que influyeran en el empoderamiento. Para su examen recogieron información de la literatura existente, y evaluaron el concepto considerando tres factores de resultado: a) impacto sobre los participantes del proceso (en términos de eficacia política y desarrollo de habilidades); b) impacto sobre las comunidades (tanto la eficacia política, como el capital social y la cohesión social); y c) impacto sobre la toma de decisiones. De los casos observados, concluyen los autores que sólo en cuatro se evidencia éxito en el empoderamiento¹⁸. De éstos, uno conjuga las siguientes variables como determinantes para generación de este impacto: un compromiso con la apertura (en este caso, con la inclusión y apoyo de los excluidos políticamente), una implicación amplia y profunda de parte de los liderazgos políticos, y una cooperación externa (por ejemplo, de ONGs). Los otros tres conjugan la apertura, el compromiso político, la relevancia de los temas puestos en debate y la existencia de una ley o de una política nacional de presupuesto participativo. Ahora bien, los autores sostienen que para el desarrollo específico de la **potenciación comunitaria**, son necesarios dos vectores, a saber, el **compromiso político** y la **relevancia de los temas** en discusión (en el entendido que las iniciativas deben estar enfocadas en temas de significado para la comunidad).

¹⁸ Según el estudio, los casos exitosos fueron Porto Alegre (Brasil), Belo Horizonte (Brasil), Sevilla (España) y Grottamare (Italia).

En este contexto, me propongo examinar éstas y otras condiciones, que los autores sostienen que están relacionadas. o que tienen algún grado de incidencia, sobre el empoderamiento en sus distintos niveles; en otras palabras, para mi exposición considero variables que afectan los indicadores contenidos en la **Tabla N°2**, especialmente los de resultado.

2.5. Variables que favorecen la generación de valor agregado

Ha sido explorada una amplia variedad de factores que afectan los impactos de la apertura participativa. Los que han gozado de mayor atención y se les adjudica un mayor peso explicativo pueden organizarse en dos grupos: las variables de contexto y las procedimentales. De las primeras, considero factores tales como la voluntad política, el grado de asociacionismo previo, el tamaño de la comunidad, la presencia de personal competente en las administraciones, los recursos disponibles, el nivel de descentralización política y la existencia de una ley nacional. Del segundo grupo, contemplo: apertura y acceso, diseño institucional, calidad de la deliberación, transversalidad y capacidad de impacto en las decisiones.

2.5.1. Variables de contexto

La **voluntad política** es un factor clave para estudiar casos de participación institucionalizada. Se constata que es una condición necesaria mas no suficiente, como nos recuerda Wampler (2002), para la implementación y sustentabilidad de los procesos participativos. Considerando que éstos implican no sólo la inversión de tiempo y recursos, sino también la realización de cambios políticos y administrativos, representan una apuesta que no siempre goza de condiciones favorables. Muy por el contrario, como sugieren los participacionistas, es común que existan resistencias a su aplicación. En este sentido, la voluntad política es determinante para sobreponerse a ellas y validar las innovaciones desde un punto de vista político y administrativo.

Para Goldfrank (2012 y 2006), la voluntad proviene de dos fuentes: la ideología (para él asociada a una concepción progresista de algunos partidos de izquierda o de grupos indigenistas); y el cálculo electoral (entendiendo que las experiencias participativas

permiten construir o consolidar redes de apoyo). Sin embargo, hay que hacer un alcance en el tema ideológico: también liderazgos conservadores o de derecha han incorporado instrumentos participativos a su gestión, como se ha constatado en casos de América Latina y Europa (Ganuza y Francés, 2012; Sintomer y Ganuza, 2011), sin que ello se justifique por el cálculo electoral. Esto tiene que ver, como indiqué en el primer capítulo, con una concepción diferente de la apertura participativa: es menos probable que los conservadores aspiren al cambio social (visión transformadora), pero sí es factible que interpreten la participación como un recurso para mejorar la gestión administrativa (visión instrumental). Por este motivo consideré necesario profundizar en el concepto voluntad o compromiso político, incorporando otros aspectos a su definición. En vez de limitarme a una sola dimensión (el color político), consideré necesario abordar los conceptos de participación ciudadana que propugnan estos liderazgos: qué entienden por innovación democrática, qué consecuencias esperan de ella, qué referentes empíricos poseen, entre otros aspectos. Este es un tema que la literatura casi no ha tratado. Se conocen o se intuyen las posiciones progresistas, en particular las del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, pero se conoce menos sobre los casos no paradigmáticos, especialmente de administraciones conservadoras. En segundo lugar, en vez de centrar la atención en la figura del alcalde, como ha sido la tendencia, contemplé a funcionarios y políticos que complementan la labor de los ediles. De este modo, me parece que se logra una mejor comprensión de la variable, no sólo del por qué se implementan los procesos, sino también por qué tienen determinadas características, o por qué gozan de una posición específica a nivel administrativo. Por lo anterior, en este trabajo el concepto de voluntad política lo denominé, en un sentido más genérico, **liderazgo promotor**.

Ahora bien, ¿en qué medida el liderazgo puede generar variabilidad en los resultados de la participación? ¿De qué forma afecta el empoderamiento? Como sugieren Blanco y Ballester (2011), éste es determinante tanto para la posición de los procesos participativos en las administraciones, como para el alcance de sus impactos políticos: si es fuerte —en términos de convicción y capacidad relacional— es posible que logre dar centralidad a las innovaciones; es decir, puede garantizar los compromisos político-administrativos y los recursos financieros para sustentarlas. Si es débil, puede condenar a la marginalidad a los procesos, no sólo en términos administrativos, sino también en cuanto al impacto de la participación sobre las decisiones políticas. Es decir, repercute

sobre el **grado de influencia política de los colectivos**. Asimismo, el liderazgo promotor también tendría consecuencias sobre el diseño de los procesos. Como indica Wampler (2002) —siguiendo una lógica institucionalista— las reglas son definidas según los intereses de los liderazgos y orientan el comportamiento estratégico de los actores. Por ejemplo, en el caso del presupuesto participativo, el autor argumenta que la forma en cómo los ciudadanos eligen a sus representantes genera cambios en las dinámicas y resultados: si la elección de éstos se da en el contexto de asambleas —que favorecen una mayor movilización y debate ciudadanos— es más probable que exista un mayor control sobre la actividad de los actores, y que las demandas obedezcan a las prioridades colectivas; en el fondo, la presión obliga a los representantes comunitarios y a los gobernantes a ejecutar lo demandado; en este sentido —concluye Wampler— el mecanismo se convierte en un **vector de transformación social**. Por el contrario, si la elección de representantes se da por voto secreto, la movilización social disminuye en volumen y continuidad. Junto con ello, se privilegia a los líderes comunitarios y a los políticos con más habilidades para obtener acuerdos electorales. Para el autor, este tipo de reglas replica el modelo representativo y redundante en problemas de accountability, pues tanto los representantes como el gobierno tienen menos presión sobre su actividad.

Otro factor que se reconoce como favorable para el éxito de los procesos es el **grado de asociacionismo previo**. Allegretti *et al* (2011 y 2012), Bassoli (2012) destacan que las innovaciones requieren de la implicación del tejido social activo existente en el territorio, como una base para cimentar el proceso y para construir el fortalecimiento: la predisposición de los actores facilitaría aspectos tales como la convocatoria, la calidad del debate o el control sobre los resultados. El ejemplo más categórico de esto es el presupuesto participativo de Porto Alegre, entre los años 1989 y 2004 (Gret y Sintomer, 2003; Baoicchi, 2005). En este período, en el que gobernaron los petistas, las organizaciones y movimientos sociales tomaron un rol preponderante. Gret y Sintomer (2003) hablan de “ciudad roja”, como una forma de representar el grado de actividad (y radicalidad) de la participación popular. El mismo presupuesto participativo, de hecho, tradujo conceptos de democracia directa y de autogobierno que se habían ido conformando, desde los años 60, especialmente en las organizaciones comunitarias y en los movimientos sociales. En este sentido, la experiencia constituye uno de los ejemplos bottom-up más claros de procesos participativos.

Font y Galais (2011) sostienen que la presencia de grupos organizados da garantías de un mayor grado de cooperación y respaldo al desarrollo del proceso. Sin embargo, las características del tejido social igualmente pueden potenciar u horadar el despliegue de las innovaciones. Esto puede depender, por ejemplo, del tipo de relación que tienen las organizaciones con el gobierno municipal, o del grado de confianza existente entre los actores de la sociedad civil, y los políticos y administradores. En este sentido, el componente relacional, entendido en términos de confianzas y complicidades entre los actores, además de la predisposición a participar, constituye un motor para traducir los intereses y las necesidades en outputs que tengan incidencia sobre la realidad social. De este modo, un tejido asociativo fuerte tendería a **ejercer más control sobre el proceso**, a instalar y negociar los problemas y la agenda, y a contrarrestar posibles manipulaciones. Wampler (2002) sostiene que, sin duda alguna, la tradición asociativa existente en cada municipio o Estado tiene incidencia sobre el entusiasmo para con el proceso, el control sobre éste y los resultados que produce. De este modo:

“Si la sociedad civil va creciendo y se fortalece con el correr del tiempo, el presupuesto participativo puede servir como un cuerpo institucional a través del cual los ciudadanos pueden levantar temas contenciosos y resolver sus demandas. Por otro lado, si la sociedad civil va perdiendo fuerza, el presupuesto participativo puede tener algún impacto en los bajos niveles de participación. Si, entre tanto, la movilización de la sociedad civil es frágil, es probable que entonces el entusiasmo para con la participación sea debilite. Si el presupuesto participativo tiene un apoyo amplio al interior del gobierno, pero la sociedad civil es débil o sus líderes fueran cuestionados, la posibilidad de desarrollo del presupuesto participativo será menor. Así, entonces, una de las razones para la variación entre los presupuestos participativos, es la disposición y la capacidad de los activistas de participar en el programa” (Wampler, 2002:72)¹⁹.

El **tamaño de la comunidad**, tal como indican Ganuza y Gómez (2008), se relaciona con el porcentaje de participación, siendo alta en municipios pequeños y muy baja en los grandes. En esta misma dirección, Blanco y Ballester (2011) observan que los municipios pequeños presentan, además, tres características distintivas en lo que respecta a participación ciudadana: que destinan mayores porcentajes de presupuesto al proceso, que hacen más visibles las decisiones a la población, y que son más evidentes los impactos en la cultura participativa de los actores involucrados (ciudadanos, administrativos y políticos). No obstante, concuerdan que los casos que observaron no permiten llegar a un

¹⁹ Traducción propia.

determinismo al respecto. Navarro *et al* (2011) sostienen que existe una relación inversa entre éste y la capacidad de inclusión de los procesos; por lo tanto, en comunidades pequeñas es más viable la deliberación. De igual forma, comunidades grandes, con una alta heterogeneidad, tienen menos cohesión social. Esto repercute en la propia dinámica participativa y en la **generación de redes sociales**.

Las que siguen son variables de contexto que aunque son relevantes para el éxito de los procesos participativos, tiene menos peso explicativo en lo que respecta a la generación de empoderamiento. El **nivel de descentralización**, por ejemplo, tiene que ver con el grado de autonomía que tiene una comunidad (municipio o región), para la toma de decisiones políticas o presupuestarias. Como indica Goldfrank (2011) esta variable es relevante para el éxito de experiencias participativas, pues permite a las comunidades un mayor o menor margen decisorio en la gestión administrativa y en la asignación de recursos. El autor sostiene que los procesos participativos suscitan el entusiasmo ciudadano cuando la autoridad local les extiende poder y cuando el tamaño del presupuesto destinado se corresponde con las necesidades de la ciudadanía.

En este sentido, los **recursos disponibles** son también un factor clave. Éstos delimitan, en parte, la profundidad de los impactos: en el caso del presupuesto participativo, por ejemplo, si son reducidos, condicionan la elaboración e implementación de microproyectos de limitado impacto social; en cambio, si son cuantiosos, pueden atender a demandas de envergadura colectiva e, incluso, pueden proyectar intervenciones urbanas mayores, que conducen a una mayor bienestar social. Como concluye Wampler (2002), cuanto más abundantes sean los recursos disponibles en un presupuesto participativo, más poder se delega a los participantes para tomar las decisiones; esto redundará en un **aprendizaje sobre el ejercicio del poder** (sea en relación al Estado o dentro de la misma comunidad).

Los recursos, asimismo, se vinculan con la **existencia de personal competente**. Este factor también juega un papel relevante en los resultados (Navarro *et al*, 2010). Si las administraciones no cuentan con personal técnico idóneo y suficiente (sea propio o externo), la ejecución de los procesos pierde en calidad. Indudablemente, esto no asegura per se que se disminuya la manipulación o que se garanticen las condiciones de igualdad

en el acceso; sin embargo, sí favorece la circulación informativa y la ejecución de los procesos en función de las planificaciones (Parés y Castellá, 2009). Junto con ello, la práctica de los funcionarios sirve de modelo para las dinámicas políticas a nivel comunitario.

Finalmente, la **existencia de una ley** o de una normativa nacional que regule las instituciones participativas, ha sido también relacionada con la capacidad de generar el empoderamiento (Durose *et al*, 2009). Sin embargo, esta variable genera controversia, ya que otros estudios comparados demuestran que la existencia de una normativa no garantiza los efectos teóricamente esperados. Al respecto, Goldfrank (2012) señala que las experiencias de Perú, Bolivia, República Dominicana y Nicaragua tuvieron implementaciones desiguales en términos de impacto social:

“En muchas ciudades, los alcaldes se negaron a aplicar la ley o la aplicaron con la exclusiva participación de sus aliados políticos, lo que significó una continuidad para las prácticas tildadas de clientelistas y corruptas. Por lo general, las tasas de participación ciudadana fueron bajas y las esperanzas de reducir la pobreza no llegaron a concretarse. De todos modos, algunas ciudades de estos países (especialmente en Perú y Bolivia) lograron alcanzar altos índices de participación, aumentaron la transparencia y expandieron el suministro de servicios municipales” (Goldfrank, 2012:97).

2.5.2. Variables procedimentales

En los estudios participacionistas una línea de trabajo interesante ha sido la evaluación de la calidad democrática de los procedimientos. Se trata de variables que pueden ser controladas de forma más directa por los actores y que tienen, sin duda, repercusiones sobre la variabilidad de resultados (Papadopoulos y Warin, 2007; Parés, 2009; Blanco y Ballester, 2011; Smith, 2009; Font y Blanco, 2006; Anduiza y de Maya, 2005). De entre ellas, el **diseño institucional** ha gozado de especial atención. Éste define las reglas del juego y condiciona el comportamiento de los actores. Si bien en esta variable, por extensión, pueden incluirse otras como la apertura, el acceso o la deliberación (pues en la práctica éstas se traducen en reglas de procedimiento), la literatura se ha centrado en el estudio de su origen (quién las define) y las limitaciones que impone a la participación (Ganuza y Francés, 2012). Se destaca que, en algunos casos, las administraciones resuelven las reglas sin la anuencia de la ciudadanía. En otros, son las asociaciones

quienes, en conjunto con la administración, las definen en instancias públicas y a través del debate. Respecto a las limitaciones, las reglas determinan el grado de autonomía de los participantes: en los diseños de carácter burocrático, por ejemplo, los ciudadanos tienen más filtros técnicos que regulan sus preferencias; asimismo, tienen menos opciones de modificar las reglas; en modelos más participativos, en cambio, los ciudadanos tienen una mayor autonomía relativa respecto del gobierno y las reglas son revisadas (y cambiadas) periódicamente (Ganuza y Francés, 2012).

En este contexto, dos indicadores resultan interesantes para evaluar su impacto en el empoderamiento: la definición de los recursos a repartir y la determinación de los proyectos ganadores. En la dinámica del presupuesto participativo, a raíz de lo observado, estos aspectos conforman **incentivos a la participación**. De hecho, el determinar un trazado de la comunidad, asignarle una cantidad de recursos a cada sector, y el definir la forma de elección, constituye un conjunto de reglas que incide sobre el **comportamiento estratégico de las organizaciones** y sobre su **grado de autonomía en el proceso**. Así, la cantidad de recursos disponibles limita el tipo de necesidades o demandas a resolver. La regla para determinar los proyectos ganadores y la división territorial, a su vez, condicionan el **acuerdo electoral entre los participantes**. El resultado: se potencian ciertas redes, colectivos y liderazgos; y, del mismo modo, decaen otros si no son capaces de ganar los recursos en juego.

La experiencia brasileña de presupuesto participativo arroja ejemplos de cómo ciertas reglas e instituciones van configurando la dinámica social y los resultados. Silva (2002) y Avritzer (2002) destacan, al respecto, cuatro características del diseño de Porto Alegre que fueron relevantes para su éxito: i) la redefinición de las regiones administrativas de la ciudad, organizadas en función de los movimientos sociales presentes en ella; ii) la creación de un conjunto de instituciones capaces de agregar las demandas del movimiento popular (Coordinadora de Relaciones con la Comunidad o el GAPLAN (Gabinete de Planificación), entre otras); iii) la incorporación de criterios de justicia distributiva, que conformaron el marco para definir las prioridades; y iv) la incorporación reuniones temáticas para conciliar el debate local con el planeamiento de la ciudad. Estas reglas e instituciones conforman el modelo deliberativo de este proceso (Goldfrank, 2006), caracterizado por incentivar la participación de los movimientos

populares y de los grupos desposeídos. El énfasis puesto en la aplicación de criterios distributivos y en la inclusión de actores, motivó la participación de los sectores más depreciados. En resumen, el diseño institucional representa un **motor de movilización**, tal como sostiene Abers (2003 y 2000).

La **transversalidad**, al contrario de la variable anterior, cuenta con un escaso abordaje empírico en la literatura participacionista. No obstante, autores como Parés (2009) y Brugué (2010 y 2011), argumentan que la conexión de las innovaciones con el aparato administrativo es un factor necesario para alcanzar eficiencia y resultados de valor: si las distintas áreas relevantes para el proceso (tanto técnicas como políticas) están coordinadas con él, se optimizan las dinámicas, se reducen las resistencias a la implementación de las decisiones y los resultados ganan en integralidad. En este marco, Brugué (2010) apela al valor de la llamada **transversalidad instrumental**, es decir, aquella que pretende abarcar la estructura organizativa de la administración, con el objeto de cambiar las reglas y hábitos de funcionamiento de ésta. El autor señala que el ejecutarla no sólo constituye una redefinición estructural del aparato administrativo, sino que va más allá: significa modificar la mentalidad organizativa. Supone, entonces, una transformación de amplio calado. En este sentido, la apertura participativa, como una práctica transversal, contribuiría a colonizar las áreas de la administración que directa o indirectamente toca, incorporando una forma relacional de gobierno, más abierta al diálogo (Brugué, 2009b). Y no sólo eso, contribuiría a colonizar las propias organizaciones sociales, favoreciendo con ello la incorporación de **prácticas participativas y relacionales** a sus dinámicas políticas. Ahora bien, el grado de transversalidad de una innovación está vinculado, como señalé anteriormente, con el liderazgo promotor. Éste define la centralidad que tiene en el aparato administrativo y contribuye a su visibilidad tanto al interior de la administración, como al exterior de ella:

“(…) la fuerza y la visibilidad de su ubicación en la alcaldía contribuyen a que el proyecto cruce con mayor facilidad las fronteras interadministrativas. Una ubicación meramente formal, sin embargo, no garantiza que los proyectos se asuman con la suficiente iniciativa y convicción” (Brugué, 2010:39).

Una transversalidad alta, en consecuencia, genera una mayor apertura de la institución a la ciudadanía. En cambio, una transversalidad baja condena a situar en la

periferia a la participación ciudadana. Esto, a la postre, repercute en el desarrollo de los procesos y en los impactos sociales y materiales de éstos.

Otras variables exploradas por la literatura son, por ejemplo, la **apertura** y el **acceso**. Éstas se relacionan con la capacidad de los métodos para garantizar resultados inclusivos y solidarios. Esto se obtiene incrementando la representatividad de quienes participan, con el objeto de evitar sesgos procedimentales. Se asume, por consiguiente, que un proceso de calidad aspira a que las opiniones y percepciones representen lo más fielmente al conjunto de la comunidad (Smith, 2009). ¿Cómo se logra? Lo más obvio es hacerlo a través de la selección de reglas y procedimientos. De hecho, los mecanismos de selección son claves: si los habitualmente excluidos no están presentes en los procesos, es probable que las decisiones finales no incorporen sus preferencias o necesidades (Phillips, 1995). Por lo tanto, además de considerar la cantidad de participantes (la extensión), han de contemplarse aspectos como la pluralidad y representatividad de éstos. Sin embargo, la inclusión no se resuelve sólo con selección de los sujetos, como advierte Smith (2009:21). Implica resolver, también, cómo la dinámica permite el **involucramiento de los diferentes grupos sociales**, asegurando que no se produzca la dominación de unos por sobre otros. Es decir, la sola presencia no garantiza igualdad de expresión.

Otra de las variables relacionadas con la inclusividad es la **calidad de la deliberación**. En este marco, los participacionistas procuran asegurar espacios de diálogo que garanticen igualdad en el acceso y en la comunicación, y que permitan el intercambio de razones y argumentos, en un contexto de mutuo respeto (Gutmann y Thomson, 2004). Los autores concuerdan que si hay deliberación, si se permite a los ciudadanos expresar ideas, escuchar, debatir y consensuar propuestas, los beneficios son valiosos: aprendizajes, desarrollo de valores y de capital social, entre otros (Parés, 2009; Brugué, 2009a). Si la deliberación es deficiente o si reproduce las desigualdades de entrada, entonces los resultados pierden en integralidad. Asimismo, las personas pueden sentir que su capacidad real de influencia sobre las decisiones es limitada. Como señalaba antes, si no hay signos de influencia, la participación se vuelve inocua e, incluso, perjudicial. Ya desde el artículo seminal de Arnstein, en 1969, se postulaba que la participación genuina se daba en las instancias de codecisión y control, en donde la gente podía incidir de algún modo en las decisiones que toman los políticos. Blanco y Ballester (2011:11) señalan, al respecto, que

la influencia es una “condición que favorece el sentido de empoderamiento político entre la ciudadanía y la relevancia de la participación en las políticas”.

2.6. Síntesis del capítulo

¿En qué medida empodera la participación ciudadana? La respuesta es: depende. Si se observa a nivel individual, la evidencia demuestra que hay aspectos de la potenciación, como el aprendizaje cívico, que sí son desarrollados. Si se observa a nivel colectivo, los resultados no son tan claros. Algo semejante ocurre si se mide el empoderamiento como proceso o como resultado. No cabe duda que un instrumento como el presupuesto participativo conjuga elementos que propician el empoderamiento como, por ejemplo, la inclusividad, la cesión de poder o la deliberación; pero los resultados no necesariamente se producen como teóricamente se espera. De hecho, no en todos los casos se da empoderamiento comunitario o colectivo, como indican Durose *et al* (2009). Por ende, el examen de las variables que favorecen este resultado constituye un punto de inflexión en este tipo de debates. En este sentido, de entre las variables contempladas por la literatura hasta ahora, hay tres que resultan particularmente interesantes y productivas: el liderazgo promotor, el diseño institucional y la transversalidad. Son interesantes porque no están saturadas por la literatura y, sin embargo, tienen incidencia sobre la promesa del empoderamiento. La menos trabajada es la transversalidad, a pesar que la posición del mecanismo en la entidad promotora, tiene consecuencias sobre el grado de apertura de esta última. Y son productivas porque es posible establecer un vínculo entre ellas y porque sus efectos son verificables en la práctica. No hay duda que el resto de las variables, como bien señalan los estudios, tienen algún grado de incidencia sobre la generación de valor agregado, en general, y sobre el empoderamiento, en particular. No obstante, algunas de ellas son más previsibles: es más probable, por ejemplo, que a mayores recursos disponibles, mayor sea el incentivo para la participación de la comunidad; y, como consecuencia, se potencie el desarrollo de las redes sociales. Algo semejante ocurre con el capital social previo, ya que es presumible que una base social organizada tenderá a trabajar más cooperativamente, o a fortalecer los vínculos entre organizaciones, tanto durante el proceso como posterior a él.

Capítulo 3

El Presupuesto Participativo como Objeto de Estudio

El presupuesto participativo ha sido calificado como el “buque insignia” de la innovación democrática (Herzberg, 2011). En efecto, es el proceso de apertura participativa que más literatura ha suscitado y el que más se ha difundido en el orbe —Ganuza y Baiocchi (2012) sostienen que en la actualidad hay más de 1.500 experiencias activas—. La popularidad de este dispositivo descansa, entre otros aspectos, en dos características: i) en que es **flexible**, en el sentido que el método puede ser aplicado en diferentes contextos y escalas; y ii) que genera **beneficios demostrables** en el corto plazo, generalmente en el margen de un año (Abers, 2003 y 2000²⁰). Esto último atrae a la ciudadanía porque ve en el mecanismo una forma concreta de convertir sus demandas en políticas o en proyectos de inversión. Wampler (2007) acota otras cuatro virtudes del dispositivo que lo hacen popular —tanto para las administraciones como para la ciudadanía— y que se relacionan con los beneficios o efectos esperados: i) ofrece soporte político a los gobiernos; ii) permite una distribución más equitativa de los recursos escasos; iii) genera formación cívica (en efecto, el mecanismo ha sido calificado como una *escuela de democracia*); y iv) refuerza la eficiencia y transparencia en los procesos gubernamentales.

En el ámbito académico, el presupuesto participativo ha servido para contrastar las principales hipótesis participacionistas, relacionadas con, por ejemplo, la calidad democrática de los procedimientos, la viabilidad de las instancias deliberativas, o los efectos o beneficios de la apertura. Como el proceso implica la ejecución de distintas fases (informativas, consultivas, deliberantes y de control), representa un terreno fértil para el estudio del experimentalismo democrático. Sobre esto, Wampler (2012) comenta que el

²⁰ Abers habla del “*efecto demostrativo*” del mecanismo, en el sentido que hace tangibles las soluciones a problemas concretos. De este modo, en la medida en que se difunde que los participantes han sido recompensados con inversiones en sus barrios, los ciudadanos escépticos se convencen de involucrarse en los procesos.

mecanismo opera como un excelente **test de Rorschach** para comprender cómo la participación ciudadana genera cambio social.

En este capítulo expongo algunos antecedentes del presupuesto participativo con el objeto de situarlo en la literatura y, a partir de ello, ir completando mi propuesta analítica. En primer lugar, defino el mecanismo destacando la disputa por su conceptualización por parte de liberales y progresistas. En segundo lugar, describo el origen y la globalización del instrumento. En este apartado subrayo que el modelo Porto Alegre —el más emblemático de los diseños— ha ido perdiendo presencia en el orbe, siendo reemplazado por metodologías liberales. A continuación hago un examen de los principales modelos que la literatura ha desarrollado sobre este instrumento. Asimismo, relaciono la aplicación de los modelos con la ideología de los liderazgos promotores. Cierro el capítulo con un epígrafe en que refiero la escasa producción académica relativa al encaje de los presupuestos participativos en la administración.

3.1. ¿Qué es el presupuesto participativo?

La definición del **presupuesto participativo** ha suscitado una extensa discusión (Pires y Pineda, 2008; Sintomer y Ganuza, 2011). De hecho, como existen diversas metodologías, el problema de los académicos ha sido establecer una noción lo suficientemente extensiva para que dé cuenta de la vasta gama de experiencias que existen. Contemplando este debate y considerando, de igual modo, la experiencia chilena de presupuesto participativo, opté por una definición genérica del proceso. Así, lo entiendo como un “*dispositivo que permite a ciudadanos no elegidos participar en la concepción o la repartición de fondos públicos*” (Sintomer y Ganuza, 2011:19). En términos prácticos, el dispositivo inserta en el ciclo anual presupuestario procedimientos de democracia directa. De este modo, “(...) las decisiones no se toman solamente en el nivel político-técnico, sino que la población, a través de un proceso de debates y consultas, es invitada a decidir una parte del presupuesto municipal” (Ganuza y Francés, 2012:15).

Sintomer *et al* (2012), a partir de la definición anterior, destacan cinco **condiciones mínimas** que son características del proceso aplicado a escala municipal: i) la participación implica discusiones sobre el presupuesto público; ii) la organización se da a

nivel comunal y no sólo barrial, es decir, los fondos microlocales son acompañados de reuniones a escala municipal; iii) el proceso se repite en el tiempo; iv) incluye formas de deliberación pública en asambleas o foros; y v) la administración rinde cuentas públicas sobre los resultados del proceso. Wampler (2010 y 2007), refiriendo la experiencia brasileña, acota otra característica a destacar: el instrumento combina elementos de democracia directa y representativa. La primera se concreta con la movilización de los ciudadanos en las asambleas o en el ejercicio del voto para discriminar los proyectos ganadores. La segunda, con la elección de representantes para las comisiones que deciden la factibilidad de los proyectos y la priorización de las inversiones.

Desde un punto de vista político, el proceso tiene dos lecturas claras: la **transformadora** y la **instrumentalista**. En el primer caso, que corresponde al llamado *diseño brasileño* o de la *nueva izquierda* (Goldfrank, 2006), se entiende que el presupuesto participativo permite “que el ciudadano deje de ser coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública” (Genro y de Souza, 1999:20). De hecho, autores como Wampler (2012), Sintomer (2008), Avritzer (2004) y Santos (2004 y 1998), caracterizan el presupuesto participativo²¹ como un instrumento para la transformación social y política. A nivel social, se entiende que el proceso fue originalmente diseñado para la participación de las clases populares, con una idea de base: permitir la inversión de prioridades en beneficio de los sectores sociales históricamente excluidos de la política pública. Aunque esta concepción no se replica en todos los casos —por ejemplo, en Europa— la práctica ha demostrado que los resultados inciden sobre la calidad de vida de los ciudadanos comunes. Respecto a la **transformación política**, Sintomer (2008) defiende que el proceso concreta dos objetivos, a saber, mejorar la legitimidad del sistema y democratizar la democracia. En el primero, el autor sostiene que la reducción del clientelismo —constatado en la experiencia Latinoamericana— es un ejemplo que va esa dirección. Sobre el segundo, Wampler (2002) argumenta que, como el proceso permite la deliberación, la negociación y el monitoreo, posibilita la renovación de la agenda, incorporando especialmente los temas contenciosos. De este modo, los grupos

²¹ Los autores justifican esta afirmación a partir de la experiencia de Porto Alegre, al menos en su primera etapa, que concluye en 2004 con el cambio de gobierno. Baierle (2010 y 2011) sostiene que las modificaciones realizadas al proceso posterior a la derrota del Partido de los Trabajadores (PT), representa el declive del mecanismo, tanto en lo que respecta al impacto social, como a la posición de éste en el aparato administrativo.

de interés pueden tener mayor control tanto en el planeamiento de políticas, como en la ejecución de éstas. En otras palabras, el proceso “(...) abre esferas, previamente restringidas, para la toma de decisiones a nivel gubernamental” (Wampler, 2002:57).

La **perspectiva instrumentalista** valora, en cambio, el potencial del mecanismo para mejorar la gestión. Se trata del modelo más difundido en la actualidad y que ha sido promocionado por organismos internacionales como el Banco Mundial (Goldfrank, 2012; World Bank, 2008). Ganuza y Baoicchi (2012) indican que esta versión se caracteriza por descartar los criterios de justicia social y de redistribución de recursos. Los autores señalan, asimismo, que el proceso se inserta en el aparato administrativo como un recurso aislado y neutral, que garantiza eficiencia en la prestación de servicios. Es decir, se instala como un recurso para la rápida transferencia de políticas. Al respecto, Sintomer *et al* (2012:31) comentan que el Banco Mundial, a partir del año 2000, ha promocionado el modelo en el marco de políticas para la reducción de la pobreza. El problema es que las experiencias aplicadas, por lo general, no disponen de recursos suficientes y los márgenes de decisión de la ciudadanía son limitados. Por lo tanto, desde la perspectiva instrumentalista, el presupuesto participativo deja de ser un proceso dirigido a transformar la política y la administración (al cuestionar la lógica liberal de toma de decisiones) y pasa a ser un dispositivo que asegura buenas prácticas. Por esta razón, Chávez (2008) sostiene que constituye un modelo “*pasteurizado*” de innovación democrática, pues limita su potencial político. Baierle (2007), en tanto, lo califica como un “*orçamento participativo light*”, ya que perdió la esencia transformadora del diseño portoalegrense.

3.2. Origen y globalización del mecanismo

El presupuesto participativo surgió en Porto Alegre, Brasil, en el marco de movilizaciones que pretendían un mayor protagonismo popular, frente a una historia marcada por el autoritarismo y por una relación elitista entre el Estado y la sociedad (Fung y Wright, 2003). Aunque su institucionalización data de 1989, sus raíces se remontan a la década de los setenta, en pleno régimen militar brasileño. Desde entonces se fue gestando un proceso en que las organizaciones populares se coordinaron con organismos sindicales y civiles, para construir un proyecto político calificado como “democrático y popular” (Teixeira y Albuquerque, 2006). La fuerte politización de la base social (especialmente de los movimientos comunitarios), unida a la existencia de una sociedad política de izquierda,

propiciaron la emergencia del dispositivo a fines de los 80: por una parte, los partidos de corte progresista disputaban el poder municipal proponiendo formas diferenciadas de participación; por otra, la sociedad civil organizada intentaba radicalizar estas formas a nivel local (Avritzer, 2008). La presión ejercida sobre el primer gobierno petista de Olívio Dutra terminó por sistematizar experiencias precedentes, generando así el primer presupuesto participativo. Barceló y Pimentel (2002:27) destacan que la implementación del dispositivo respondió, entonces, a una necesidad inminente de la administración petista: debía hacer viable una gestión de izquierda, a objeto de hacer frente no sólo a la presión social, sino también a los males que afectaban a Porto Alegre y Brasil (profundas desigualdades sociales, corrupción, patrimonialismo, clientelismo y la instauración de políticas neoliberales). En este sentido, el éxito del dispositivo se cimentó en ofrecer “(...) una forma viable y razonable de gestionar los recursos públicos desde un punto de vista redistributivo” (Ganuza y Francés, 2012:36).

La experiencia original de Porto Alegre se caracterizó por la conjunción de cuatro elementos: i) una fuerte voluntad política asociada a movimientos sociales de base, con amplia experiencia reivindicativa y política; ii) una metodología que promovía la participación universal y la cesión efectiva de poder a la comunidad; iii) la aplicación de criterios de justicia distributiva en la toma de decisiones; y iv) la incorporación de instancias deliberativas en los distintos niveles de participación. El modelo representó un paradigma de innovación democrática, entre otras razones, porque sintetizó un discurso contrahegemónico; porque evidenció que era posible otra forma de gobernar, y porque puso entredicho algunas de críticas o cuestionamientos respecto a la apertura participativa. En este último aspecto, por ejemplo, la experiencia portoalegrense demostró que la cesión de poder a la ciudadanía era compatible con la eficiencia gubernamental, incluso en contextos de gran escala y de alta complejidad administrativa. Asimismo, como lo constataron Abers (2000) y Baiocchi (2005), el incremento en la participación de las clases populares en estos procesos hizo cuestionar la teoría socioeconómica de la participación política (basada en los recursos). De este modo, además de ser la primera experiencia de presupuesto participativo, Porto Alegre constituyó un referente para la **masificación del proceso** en el orbe. Sus principales avales fueron más dos décadas de aplicación y un conjunto de beneficios observados empíricamente, divulgados por abundante literatura académica y altermundista.

Sin embargo, a pesar de las promesas y virtudes del método Porto Alegre, el diseño fue adaptándose, en algunos casos de forma radical, especialmente durante la fase de **globalización**. Esto lo reafirma Cabannes (2004), cuando identifica tres etapas en la historia del mecanismo. La primera fase, de *experimentación*, se da entre los años 1989 y 1997. En ésta se fueron gestando los procedimientos en un conjunto limitado de ciudades-piloto como, por ejemplo, Santo André, en Brasil, y Montevideo, en Uruguay. La segunda etapa es la llamada “*extensión brasileña*”. Entre los años 1997 y 2000 se replica el modelo, con variaciones, en 130 ciudades de ese país. La tercera etapa se extiende desde el 2000 a la fecha, y en ella se aprecia no sólo la *globalización del dispositivo*, sino también su **diversificación**. Sobre esto, Sintomer *et al* (2012 y 2011) y Sintomer y Ganuza (2011) identifican seis modelos a partir de experiencias en Europa y América Latina. Los autores establecen la siguiente tipología, cuyos enunciados dan cuenta de la amplitud con la que se ha modificado el mecanismo: i) ***Porto Alegre adaptado a Europa***, que es la versión más cercana a la idea original que garantizaba una “esfera pública plebeya” (Sintomer *et al*, 2012); ii) ***participación de proximidad***, que es una adaptación de las experiencias de fondos de barrio o de consejos de barrio, presentes en Europa y Latinoamérica; iii) ***modernización participativa***, que también es calificada como consulta sobre finanzas públicas, en particular, sobre proyectos de inversión concretos; iv) ***mesa de negociación público-privada***, que es la antípoda del modelo Porto Alegre, pues la presencia de empresas y autoridades es determinante en el proceso; v) ***desarrollo comunitario***, que consiste en la jerarquización e implementación, por parte de las asociaciones, de fondos y programas del nivel central; y vi) ***neocorporativismo***, que permite la discusión pública sobre finanzas, pero a diferencia del modelo de negociación, en este caso son convocados, preferentemente, organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones gremiales, entre otros.

Con la globalización del mecanismo hoy en día es posible ver experiencias en los cinco continentes, incluso en países calificados como no democráticos, como es el caso de China (He, 2011). La mayor parte de las experiencias se han restringido al ámbito local. Sin embargo, también se han desarrollado intentos de mayor escala, especialmente en Brasil y Perú, donde se han dado experiencias a nivel regional (Goldfrank, 2006). Asimismo, hasta hoy, cuatro casos países han desarrollado una ley nacional de presupuesto participativo, que impele a sus comunas o municipios a implementarlo. Se

trata de Perú, República Dominicana, Bolivia y Nicaragua. De éstos, sólo los dos primeros permanecen vigentes.

En **términos de su promoción**, en el desarrollo latinoamericano del mecanismo, inicialmente fue impulsado por la llamada **nueva izquierda** (Chávez y Goldfrank, 2004), bajo una premisa simple: la transformación del sistema proviene de la base social, la que irá colonizando, paulatinamente, el espacio político. El instrumento, entonces, constituía una punta de lanza, una especie de escuela de democracia:

“Los primeros en proponer el PP fueron partidos de la nueva izquierda, tal como el Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil, el Frente Amplio (FA) de Uruguay y La Causa (CR) de Venezuela. Estos hacían parte de la izquierda renovada y postautoritaria que abogaba por la profundización de la democracia a través de la participación popular. Estos partidos vieron en el PP una estrategia que ayudaba a la relegitimación del Estado de cara a los ataques neoliberales. El objetivo era la consolidación de un Estado controlado por los ciudadanos, a través del PP, que fuera efectivo, transparente, y que abogara por la redistribución. Para algunos con esta visión, como Olivio Dutra, primer alcalde petista en Porto Alegre, el presupuesto participativo también creaba conciencia socialista y el potencial para una hegemonía alternativa (Dutra, 2002: 5-6)” (Goldfrank, 2006:6).

Estas ideas fueron criticadas no sólo por los liberales o conservadores, sino por la propia izquierda más ortodoxa. De hecho, el mecanismo no calzaba bien con la visión emancipadora que defendían ellos. Lo interpretaban como una forma de respaldar el sistema capitalista, pues contribuía a resolver sus crisis internas —entre otras, el problema de la legitimidad de las instituciones—. Su empleo, en consecuencia, no hacía más que socavar la opción revolucionaria tradicional. Los conservadores, por su parte, tipificaban el instrumento como antidemocrático pues ponía en riesgo la democracia representativa. Goldfrank (2006) añade que incluso lo asociaban al totalitarismo, en cuanto procuraba un poder paralelo, que reemplazaría el capitalismo y la democracia multipartidista, por un partido socialista único. Sin embargo, ante las críticas, la práctica fue ratificando las virtudes del modelo. A la postre, esto fue logrando adherencias en la amplitud del espectro político. Tanto la literatura académica, como la propaganda altermundista y liberal, reconocen que en las dos décadas que lleva implementándose en Suramérica, han habido resultados positivos, en al menos cuatro aspectos: el instrumento aumenta la transparencia, reduce el clientelismo, redistribuye riqueza a los pobres, y complementa los procesos de modernización y eficiencia administrativas (Sintomer *et al*, 2012).

Este último aspecto ha tenido importancia para la masificación del dispositivo en Europa. A diferencia de América Latina, como argumentan Ganuza y Baiocchi (2012), ésta se produjo en el marco de debates sobre la incorporación de la ciudadanía en la administración pública. Por ende, el **componente transformador fue desdibujado**, con excepción de algunos casos españoles. Este fenómeno también puede observarse en otras regiones y países, donde la tendencia más liberal del instrumento es la que ha primado en su globalización:

(...) el *Orçamento Participativo* ofrece un complemento a esa expansión que han experimentado las libertades, la equidad, la horizontalidad y los derechos desde abajo. A pesar de que la literatura brasileña haya priorizado el presupuesto participativo como una experiencia nacida directamente desde abajo, el viaje internacional del *Orçamento Participativo* se comprende mejor si lo entendemos como una respuesta administrativa a ese espíritu de horizontalidad y democratización. En la globalización del presupuesto participativo las administraciones han jugado un papel privilegiado (Ganuza y Baiocchi, 2012), pues existía un clima propicio al desarrollo de propuestas encaminadas a responder a los desafíos impuestos por la desafección política de la ciudadanía. Desde aquí que el presupuesto participativo idealmente podría ser visto como un complemento, desde arriba, a esa expansión global que ha experimentado el reclamo de derechos, transparencia política, justicia y libertades desde abajo” (Ganuza y Francés, 2012, 46).

La propia experiencia portoalegrense ha presentado modificaciones que reflejan este viraje. De hecho, con el cambio de gobierno de 2004, se generaron enmiendas a nivel procedimental y de inversión, que repercutieron en los impactos del instrumento. Baierle (2010 y 2011) comenta que la actual experiencia es un pálido reflejo de la anterior. Para demostrarlo refiere, entre otros aspectos: la ineficacia en la ejecución de las obras, el absentismo en las reuniones temáticas y regionales, los recortes presupuestarios (en 2007, por ejemplo, se gastaron tres veces más recursos en publicidad que en inversiones), o el incremento en la cantidad de contratos entre el gobierno y las organizaciones comunitarias, lo que ha generado caciquismo y tercerización (que funciona como moneda de cambio para los intereses políticos). Rennó y Souza (2012) y Fedozzi (2009) sostienen que estas diferencias demuestran lo **sensible que es el proceso al mandatario**, en particular, a la agenda política de su gobierno.

3.3. Modelos de presupuesto e ideología promotora

De entre las tipologías desarrolladas, la de Ganuza y Francés (2012) constituye una de las más interesantes en términos sintetizar tres modelos sobre la base de aspectos procedimentales. Los autores construyeron su propuesta considerando **cinco criterios**: i) la participación (quién participa, cómo se participa y qué tipos de instancias son creadas para ello); ii) la relación del instrumento con la administración (grado de autonomía de los participantes tanto en la creación del proceso como en su desarrollo); iii) las reglas del juego (cómo se elaboran, quién las elabora, el grado de autonomía que conceden a la ciudadanía y la flexibilidad de éstas, en términos de si pueden o no ser cambiadas); iv) la deliberación (qué características tienen las instancias de diálogo, considerando quiénes participan y cómo lo hacen); y v) la toma de decisiones (el grado de publicidad o transparencia de éstas, la claridad procedimental aplicada, y el uso o el no uso de criterios de justicia distributiva). A partir de esto establecieron los modelos burocrático, representativo y participativo (además del mixto), que me sirvieron para abordar las experiencias chilenas.

El **modelo burocrático** se caracteriza por una participación limitada. La ciudadanía se aboca a la elaboración de las propuestas, pero no tiene incidencia sobre otras instancias resolutorias. Por ejemplo, no se produce deliberación: las personas no se reúnen en asambleas a debatir sino que de forma individual presentan sus preferencias; por lo tanto, los ciudadanos desconocen qué han propuesto los demás. En algunos casos, son las asociaciones las que definen las propuestas y las presentan a través de los canales tradicionales de participación. Se trata de un claro modelo top-down, en el que la ciudadanía tiene un escaso margen de maniobra o autonomía. En términos de las reglas del proceso, éstas son definidas por la administración en instancias privadas y los ciudadanos no tienen la opción de cambiarlas. Respecto de la toma de decisiones, el gobierno es el único que prioriza las preferencias (en función de criterios de conocimiento público), y lo hace a través de procesos cerrados en los que no tiene participación la ciudadanía. En las decisiones se aplican criterios técnicos y, en algunos casos, éstos se combinan con criterios de justicia distributiva. En resumen, para la administración, el objetivo del instrumento es recoger preferencias que sirvan para definir políticas.

En el **modelo representativo**, en tanto, participan las asociaciones con un amplio margen de maniobra. Habitualmente se desarrollan dos instancias de interacción: el Foro abierto de las asociaciones y el Consejo de los presupuestos participativos. En el primero, son dirimidos los distintos aspectos del proceso, así como las propuestas a priorizar. En el segundo, los representantes de las asociaciones deliberan, a veces en conjunto con los políticos, qué proyectos son favorecidos. En términos de reglas, éstas pueden ser modificadas por las asociaciones. Los autores señalan que el proceso, en general, tiende a ser muy autónomo respecto de los representantes políticos; de hecho, la relación jerárquica de arriba abajo es más difusa, a pesar que la implicación del aparato administrativo es favorable para el éxito del proceso.

Finalmente, en el **modelo participativo**, el proceso está abierto tanto a la ciudadanía organizada como a la no organizada. La participación se da en las asambleas y en el Consejo de presupuesto participativo. En la primera, los ciudadanos debaten las propuestas y votan cuáles son las prioritarias. En el segundo, los representantes de los barrios o sectores deliberan sobre las reglas del juego y realizan la función de seguimiento y control. La relación es de arriba abajo y abajo hacia arriba, ya que a pesar que la iniciativa suele surgir desde la propia administración, el funcionamiento es intervenido por los ciudadanos. En relación a las reglas, éstas otorgan un margen alto de autonomía a los ciudadanos. La deliberación es intensa y acontece tanto en la recogida de las propuestas como en la priorización del Consejo. Las decisiones se toman en una instancia pública y dependen de reglas ampliamente debatidas y publicitadas. En este caso se aplican criterios técnicos (por parte de la administración) y de justicia distributiva. Ambos deben ser explicados públicamente.

Los autores también observan una variante: la existencia **modelos mixtos**, a medio camino entre representativos y participativos. Dan el ejemplo de Córdoba, que después de cuatro años de funcionamiento, pasó de acercarse al diseño representativo. Lo describen de este modo:

“Por ejemplo, las reglas dejaron de ser elaboradas por los participantes, siendo negociadas entre las Asociaciones de Vecinos y el gobierno local; las propuestas empezaron a ser elaboradas por las asociaciones, mientras que la ciudadanía pasaba a tener un papel testimonial en toda la estructura. No obstante, mantiene ciertos rasgos de los modelos participativos, como la

posibilidad de que los participantes deliberen en las asambleas o la existencia de reglas claras y universales. El resto de los presupuestos participativos mixtos preservan de una manera fuerte el carácter universal de la participación ciudadana, pero generan estructuras nuevas donde quieren integrar todas las estructuras representativas de la estructura formal de participación ciudadana, dando un protagonismo singular a las asociaciones” (Ganuzo y Francés, 2012:116-117).

La Tabla N°3 presenta una comparación de los modelos, considerando las variables que fueron contempladas en su construcción.

Tabla N°3: Comparación de modelos de presupuesto participativo, según criterios procedimentales

Criterios	Modelos		
	Burocrático	Representativo	Participativo
Participación	Ciudadanía en general, también asociaciones. Sólo se produce en la elaboración de las propuestas	Principalmente asociaciones. De forma testimonial, a veces se incluye a ciudadanos no organizados	Ciudadanía en general (organizada y no organizada) en asambleas abiertas. También se desarrollan Consejos de Presupuesto Participativo
Relación entre el mecanismo y la administración	Altamente dependientes del gobierno. Jerárquico, de arriba hacia abajo	Las asociaciones tienen mayor influencia sobre el proceso. Sin embargo, la implicación administrativa es un engranaje básico del éxito del mecanismo	La iniciativa parte del gobierno, pero el proceso es concebido junto con los participantes, quienes pueden hacer modificaciones
Reglas del proceso	Elaboradas exclusivamente por la Administración	Compartido entre las asociaciones y la administración	Compartido entre los participantes y la administración. La ciudadanía cuenta con una relativa autonomía frente al gobierno
Deliberación	No hay deliberación entre la ciudadanía	Exclusivamente entre representantes de asociaciones. Tiene lugar en todas las etapas del ciclo	La intensidad puede variar, pero es relevante para el proceso
Toma de decisiones	Tiene carácter privado. Los ciudadanos proponen sin saber lo que han propuesto los demás. El gobierno municipal prioriza las propuestas	Reside en el Consejo de Presupuestos Participativos, integrado por representantes de las organizaciones. Se tiene en cuenta criterios de justicia distributiva en la priorización de las propuestas	Completamente público y depende de las reglas, ampliamente debatidas y publicitadas. Las decisiones no se toman directamente, sino que aplicando criterios de justicia distributiva

Fuente: Adaptación propia a partir de Ganuzo y Francés (2012:107-119).

Ganuza y Francés (2012) verifican, en la experiencia española de presupuestos participativos, una relación entre la **ideología** y el **modelo del mecanismo**. Los autores sostienen que, aunque con matices, pueden establecerse las siguientes tendencias: los burocráticos son impulsados, preferentemente, por gobiernos conservadores; los participativos, en cambio, son promovidos por gobiernos de izquierda, en particular por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Los modelos mixtos son también preferidos por los gobiernos de izquierdas, desde la Izquierda Unida (IU) hasta el PSOE. En esta afirmación, eso sí, hay excepciones: los autores encuentran un par de casos en que un modelo burocrático es impulsado por gobiernos de izquierda (Segovia y San Sebastián); asimismo, también identifican modelos participativos impulsados por el Partido Popular (PP) y por Convergència y Unió (CiU), ambos de corte conservador.

Estas correlaciones han sido defendidas por algunos participacionistas, en particular la predisposición de gobiernos de izquierda a implementar innovaciones democráticas (Sintomer, 2008; Sintomer y Ganuza, 2011; Font y Galais, 2009; Barnes *et al.*, 2007). Esta tesis ganó especial fuerza en la primera década del presupuesto participativo, pues la “importación” del modelo Porto Alegre fue encabezada, preferentemente, por líderes progresistas de Latinoamérica y Europa. Sin embargo, con la masificación del proceso, se extendió el espectro político impulsor lo que, en cierta medida, generó una homogenización del método (Ramírez y Welp, 2011). Advirtiendo esto, algunos autores han cuestionado la correlación entre la ideología promotora y el tipo de mecanismo participativo, sosteniendo que los partidos de izquierda no necesariamente impulsan procesos de corte transformador. Colino y del Pino (2006), por ejemplo, señalan que la ideología no es tan significativa para determinar si se emplean o no innovaciones. Si bien constatan que tanto liderazgos de derecha como de izquierda despliegan procesos participativos, lo que diferencia a unos de otros son las pretensiones perseguidas, como comprueban en la experiencia británica: los conservadores implementan innovaciones con una lógica instrumental; en ésta, los ciudadanos son entendidos como consumidores a los que hay que consultar, más directamente, sobre sus preferencias. Los liderazgos de izquierda, en cambio, desarrollan procesos bajo la premisa de una democracia sustantiva; por ello, el aspecto deliberativo es más acentuado. Nez y Talpin (2010) verifican una relación desigual entre discurso y práctica, en casos de presupuesto participativo implementados por gobiernos comunistas locales en Francia. Los autores señalan que, a

pesar de la fuerte politización de los argumentos esgrimidos para implementar los procesos, la participación terminaba siendo banal. Font y Galais (2011) sostienen que en materia de aplicación de innovaciones en Catalunya, no hay un componente diferenciador entre progresistas de izquierda y conservadores liberales: el discurso y la práctica que priman responden a la intención de modernizar el aparato administrativo y mejorar su eficiencia. En resumen, para explicar los casos, estas investigaciones ponen el acento en los conceptos de participación, en las ideas que subyacen a la implementación de los mecanismos, más que en la pertenencia partidaria. Ganuza y Francés respaldan esta afirmación:

“Si algo podemos concluir después de haber analizado las experiencias en España es que los presupuestos participativos tienen una dependencia muy elevada del modo en que los gobiernos implementan y organizan el sistema participativo. En España, los sistemas puestos en marcha han sido periféricos respecto al funcionamiento de las administraciones, por tanto, su incidencia en el conjunto de las ciudades ha sido menor” (Ganuza y Francés, 2012:266).

La ideología, entonces, no es un indicador tan fuerte —como inicialmente se esperaba— para predecir tanto la implementación de procesos participativos, como las características de éstos. Por ello, algunos estudios recientes se han centrado en las motivaciones que impulsan a un gobierno a desarrollar el experimentalismo. Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011) sostienen que hay dos impulsos que mueven a los gobiernos (sin ser determinante la adscripción partidaria): los **normativos** y los **instrumentales**. Los primeros se basan en que los procesos de apertura participativa son intrínsecamente buenos, por lo que su implementación mejoraría la práctica democrática²². Los segundos, en cambio, fundamentan la implementación ya sea para mejorar la eficiencia del sistema, solucionar un conflicto social, para obtener algún rédito electoral o para reforzar el poder político. Estas distinciones se relacionan con los enfoques de apertura participativa (comentados en el capítulo 1) y con los propios diseños de presupuesto participativo (de la *nueva izquierda* y liberal).

²² Blanco y Lowndes (2011) califican este impulso como “argumento esencialista”.

3.4. Encaje del mecanismo en la administración

En la literatura sobre presupuestos participativos poco se ha tratado el tema del encaje del instrumento con la administración (Ganuza y Baiocchi, 2014 y 2012). No cabe duda que es un tema relevante, en tanto los dispositivos se insertan en un aparato institucional, con relaciones de poder, con dinámicas establecidas y principios que no necesariamente son complementarios o favorables a la apertura. Hay trabajos, especialmente en la primera etapa de estudios participativos, en que se refiere la instalación de los instrumentos, pero no se realizan seguimientos exhaustivos de su evolución, de cómo se integran a la entidad o de las fricciones que genera este proceso. Ahora bien, de entre las conclusiones a las que llegan estos trabajos es que, como indican Allegretti *et al* (2011), mientras más impregnado esté el mecanismo en la institución, mayor será la capacidad de maniobra de la ciudadanía sobre el proceso. Precisamente sobre esta materia hay al menos dos observaciones que se basan en el trabajo empírico. Por una parte, desde la experiencia de Porto Alegre, se sostiene que el mecanismo sí genera transformaciones administrativas. Por otra, considerando especialmente los casos instrumentales, se afirma que la posición de los mecanismos es marginal, por lo que no alcanzan a impregnar la cultura organizativa con una lógica participacionista.

Wampler (2007), por ejemplo, afirma que el instrumento sí contribuyó a la transformación administrativa en el caso de Porto Alegre (en su primera etapa). Señala esto porque, entre otras razones, permitió la integración de diferentes unidades burocráticas en la formulación y ejecución de políticas o iniciativas. De este modo, a su juicio, las entidades ganaron en coordinación interdepartamental. Ganuza y Baiocchi (2012) coinciden que en este modelo se produjeron transformaciones administrativas. Por ejemplo, el gobierno realizó reformas para canalizar las demandas sociales a través del mecanismo, clausurando el resto de los canales tradicionales. Asimismo, el propio hecho que la toma de decisiones se hiciera por etapas, de forma progresiva, significó un cambio en la burocracia y en la estructura de poder.

Pero estas transformaciones, según los autores, no se evidencian con la misma intensidad en todos los casos, en especial en los modelos instrumentales del proceso. Allegretti *et al* (2011), por ejemplo, subrayan que en la mayor parte de las experiencias (al

menos europeas), el instrumento se coordina desde una concejalía (habitualmente de participación), pero sin afectar, en lo sustantivo, el organigrama o la cultura organizacional. De hecho, Ganuza y Baiocchi (2014) señalan que en el proceso de internacionalización del instrumento se ha tendido a vaciarlo de su carga política (y transformadora), de tal modo que en la práctica se interpreta como una experiencia externa a la dinámica de la administración: una experiencia que más que política es técnica, y cuyos resultados se valoran en la medida en que pueden ser usados como insumos para el funcionamiento de la organización.

3.5. Síntesis del capítulo

El presupuesto participativo es uno de los mecanismos de innovación democrática más extendidos y reconocidos a nivel internacional. Entre las virtudes que se le atribuyen, destaca su capacidad para generar resultados concretos (generalmente en el plazo de un año), lo que se entiende como *efecto demostrativo*. Junto con ello, el instrumento permite una mayor eficiencia y transparencia en los procesos gubernamentales. Desde el punto de vista de las administraciones y de los liderazgos promotores, el mecanismo incrementa el respaldo ciudadano, a la vez que incentiva la formación cívica de la gente. En este sentido, los participacionistas han calificado al presupuesto participativo como una *escuela de democracia*, que permitiría, a la postre, generar contrapeso a los poderes políticos y económicos.

No existe un modelo único del instrumento. Si bien hay características comunes a la mayoría de los casos (por ejemplo, la idea del ciclo anual), las diferencias radican en la cesión de poder que se entrega a los ciudadanos. Basándome en la tipología de Ganuza y Francés, los modelos burocrático y representativo corresponden a diseños más restringidos desde el punto de vista de la apertura y de la toma de decisiones. En ellos, la preeminencia del gobierno es notoria. Así, también, lo son las prerrogativas a las asociaciones en el caso de los representativos. En los modelos participativos, en cambio, el poder tiende a compartirse sin tantas restricciones, entre la administración y ciudadanía (sea ésta organizada o no organizada).

La literatura, en particular la primera ola de investigación, ha establecido un vínculo entre los modelos y la ideología promotora. Así, se sostiene que los gobiernos de izquierda han tendido a impulsar el mecanismo con énfasis en diseños participativos. Sin embargo, con la masificación del proceso, partidos conservadores o liberales adoptaron el instrumento, adhiriendo a estándares de buena gobernanza. El resultado de este viraje es el llamado *orçamento participativo light*, que se caracteriza por su despolitización y por alejarse de conceptos como la redistribución de recursos, o la transformación del aparato administrativo. Sobre este último punto, el encaje del instrumento en la administración pública es un tema no suficientemente abordado por la literatura. Sin embargo, es posible sostener que en el modelo Porto Alegre se identifican reformas administrativas; pero en los modelos instrumentales éstas resultan menos marcadas, de tal modo que el presupuesto participativo tiende a ser interpretado como un mecanismo técnico externo a la entidad.

Aunque la correlación entre ideología y modelo ha sido respaldada empíricamente, actualmente ha ido perdiendo peso explicativo. En su defecto, las ideas sobre la participación han cobrado relevancia para explicar las variaciones, tanto en los diseños como en la decisión de implementar procesos de apertura. Los autores señalan dos enfoques al respecto: el sustantivo y el instrumental, que pueden ser adscritos ya sea por gobiernos de izquierda como de derecha.

Capítulo 4

Investigar los Presupuestos Participativos: Modelo de Análisis

En este capítulo explico mi modelo de análisis. Expongo, en primer lugar, las relaciones entre las variables que seleccioné, además de la justificación de las hipótesis de trabajo. En segundo lugar, presento la operacionalización de las variables. En tercer lugar, argumento la estrategia de investigación —en este caso de tipo cualitativo-comparativa— contemplando, además, la muestra, las técnicas de recolección de datos, y los principales procedimientos de análisis que efectué.

4.1. Marco analítico

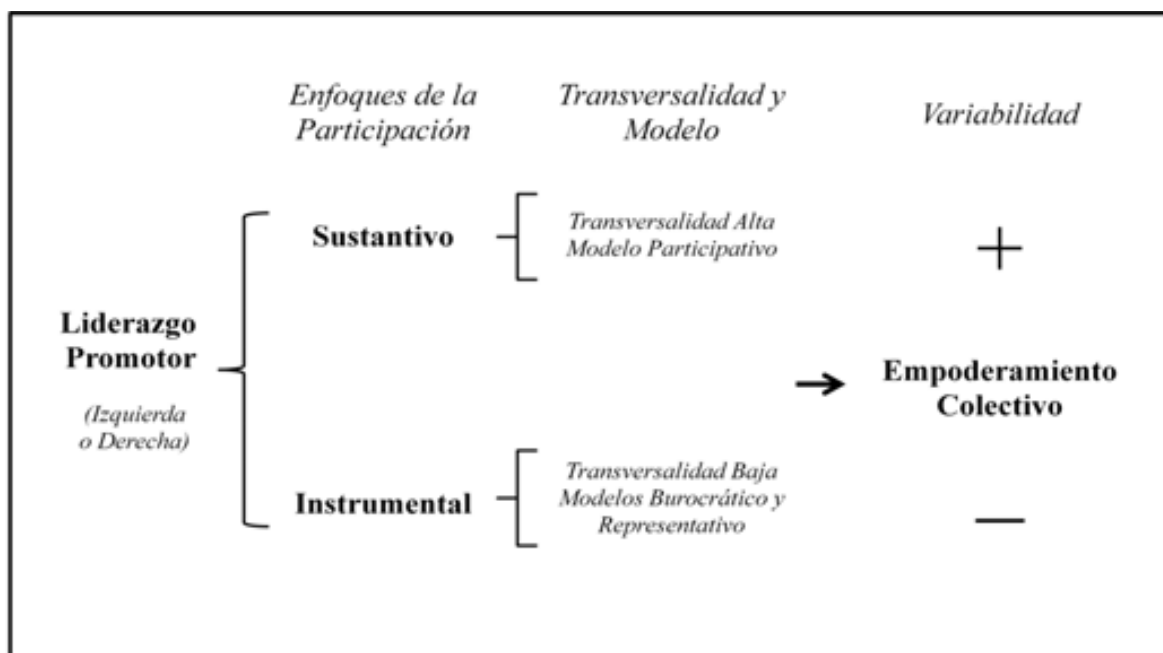
De lo expresado con anterioridad destaco un conjunto de observaciones que son la base de mi propuesta de análisis: en primer lugar, constato un **desplazamiento ideológico** en la **masificación** del presupuesto participativo; si bien nació bajo una premisa de cambio social, con la globalización del mecanismo se han incorporado nuevas interpretaciones, siendo la liberal una de las que ha tomado preponderancia. En segundo lugar, esta inclinación a **desarrollar modelos instrumentales** se ha observado no sólo en los gobiernos de derecha que impulsan procesos participativos; también se ha constatado en gobiernos de izquierda, incluso con discursos contrahegemónicos; por lo tanto, podría esperarse que el color político no sea tan determinante a la hora de impulsar procesos, o de establecer el tipo de mecanismo a desarrollar. En tercer lugar, la literatura sostiene que el instrumento posee condiciones que teóricamente lo convierten en una plataforma de empoderamiento, pero **no necesariamente concluye** que en la práctica, especialmente en el plano colectivo, en todas sus variantes se produzca el efecto con mayor o menor intensidad; por lo mismo, el examen tanto del impacto como de las variables intervinientes que favorecen su concreción, resulta valioso desde un punto de vista teórico y práctico. Y,

en cuarto lugar, de entre las variables examinadas que favorecen la generación de resultados positivos, **tres resultan interesantes** para verificar su incidencia sobre el empoderamiento, a saber, el liderazgo promotor, el nivel de transversalidad y el modelo o diseño institucional. Son interesantes porque: i) se conectan entre sí (el liderazgo determina las otras dos, especialmente en procesos institucionales de participación ciudadana); ii) tienen peso explicativo sobre dimensiones del empoderamiento; y iii) no han sido trabajadas en experiencias opacas o no paradigmáticas.

Considerando lo anterior construí las siguientes proposiciones, que son la base de mis hipótesis: i) que el enfoque de participación que sustentan los liderazgos explica mejor las variaciones en cuanto al modelo del mecanismo y al nivel de transversalidad de éste; ii) que se logra un mayor empoderamiento cuando se conjuga un liderazgo sustantivo, una alta transversalidad y un modelo participativo del instrumento; y iii) que, por el contrario, cuando un liderazgo instrumental despliega un proceso de baja transversalidad y un modelo burocrático o representativo, el empoderamiento colectivo es menor o marginal.

En la mayoría de los procesos participativos institucionales, el liderazgo promotor define las características procedimentales; por lo tanto, en función de la ideología y, especialmente, de los conceptos e ideas que propugnan (sean éstos sustantivos o instrumentales) serán las características mecanismo. El tipo de modelo incide sobre el comportamiento estratégico de los actores, al definir, a través de las reglas del juego, tanto un conjunto de incentivos para la movilización, como el grado de autonomía de los actores en el proceso. La transversalidad tiene efectos sobre las dinámicas administrativas y sobre la percepción ciudadana de apertura gubernamental; es decir, hace que la participación colonice tanto las áreas de la administración que directa o indirectamente toca, como también las propias dinámicas políticas a nivel comunitario. En consecuencia, estos tres factores se relacionan con dimensiones del empoderamiento colectivo, tales como el cambio de liderazgo —en cuanto motivan o no la replicación de prácticas relacionales—, el grado de influencia política de los colectivos, y la cooperación entre los actores sociales. El esquema N°1 presenta la relación entre las variables y la causalidad en el marco analítico que sostengo.

Esquema N°1: Marco analítico de la investigación. Relación entre variables



Fuente: Elaboración propia.

Basándome en investigaciones recientes, considero que el **enfoque de la participación** tiene más relevancia que la **adscripción política**, especialmente en lo que respecta a definir el tipo de mecanismo y al grado de transversalidad; esto no quiere decir que el color político no tenga importancia para definir estos temas. Lo tiene, pero es secundario si se contempla el desplazamiento ideológico y la estandarización de los procesos. De este modo, arguyo que un liderazgo sustantivo tenderá a desarrollar una transversalidad alta y un modelo de tipo participativo. Por el contrario, un liderazgo basado en criterios instrumentales, tenderá a desplegar un proceso con una transversalidad baja y con modelos de tipo burocrático o representativo. En términos causales, la primera **configuración** (liderazgo sustantivo, transversalidad alta y modelo participativo) favorecerá el empoderamiento como resultado. La segunda configuración, al contrario, tendrá resultados más bajos en esta materia. En consecuencia, el liderazgo promotor opera como la variable independiente, mientras que la transversalidad y el modelo de instrumento, lo hacen como variables intervinientes. A continuación explico con más detalle las hipótesis de este trabajo.

4.1.1. Hipótesis

A partir de las relaciones y la causalidad graficada anteriormente, construí las siguientes hipótesis de trabajo para la observación de experiencias opacas de presupuesto participativo. Mi premisa de base es que el presupuesto participativo **no necesariamente es un proceso empoderante**. En efecto, hay configuraciones que producen este fenómeno a nivel colectivo, con mayor o con menor intensidad.

Hipótesis 1: *La ideología de los liderazgos promotores (sean de izquierda o de derecha) no determina el concepto de participación que defienden. Así, un liderazgo de izquierda podrá adoptar un enfoque instrumental; y uno de derecha, uno sustantivo.*

Hipótesis 2: *Más que la ideología política, son los conceptos de participación que propugnan los liderazgos los que inciden sobre el tipo de mecanismo implementado. Así, un liderazgo que promueve un enfoque sustantivo de la participación tenderá a implementar modelos participativos con alta transversalidad. Uno que pone el acento en la perspectiva instrumental, tenderá a generar procesos de tipo burocrático o representativo, con baja transversalidad.*

Hipótesis 3: *El empoderamiento colectivo se producirá con mayor intensidad, cuando se conjuga un liderazgo que promueve un enfoque sustantivo de la participación, una transversalidad alta y un modelo participativo del mecanismo.*

Hipótesis 4: *Por el contrario, cuando un liderazgo instrumental despliega un mecanismo de tipo burocrático o representativo, con un nivel de transversalidad baja, el empoderamiento colectivo será marginal.*

Hipótesis 5: *En el caso chileno la configuración dominante es la instrumental. Ésta incluso es defendida por liderazgos de izquierda que han implementado el proceso. Por lo mismo, la tendencia será que estos procesos arrojen un bajo nivel de empoderamiento colectivo.*

Con estas hipótesis me distancio de algunos supuestos que han predominado en la literatura. En primer lugar, sostengo que los presupuestos participativos no son, necesariamente, empoderadores; por el contrario, pueden generar otros efectos de forma más categórica; por ejemplo, incremento de la transparencia o de la rendición de cuentas. En segundo lugar, según la primera generación de estudios participacionistas, el color político es un indicador relevante tanto para la implementación del mecanismo, como para la definición del diseño de éste. Así, es más probable que gobiernos de izquierda implementen procesos de apertura y que, a su vez, desarrollen diseños centrados en criterios como la transformación social. En consecuencia, según esto, en la práctica debería constatarse la siguiente relación: que los gobiernos de izquierda implementarían el modelo Porto Alegre, y los de derecha el modelo liberal. Esto lo pongo en entredicho, en particular con la primera hipótesis, y sobre la base de investigaciones recientes. En tercer lugar, engarzado con lo anterior, considero que el enfoque de la participación es más determinante que el color político a la hora de implementar un proceso, de establecer su relevancia dentro de la administración, y de definir su diseño. Y, en cuarto lugar, señalo que la tendencia dominante en el caso chileno no es la del modelo Porto Alegre, sino la versión liberal del proceso. Vale decir, que incluso en casos de izquierda, el enfoque instrumental ha predominado.

4.2. Operacionalización de variables

Con el objeto de precisar las variables anteriormente descritas, detallo su operacionalización conceptual y procedimental. La variable independiente, vale decir, el **liderazgo promotor**, lo defino como “*la voluntad de un equipo político y administrativo por implementar y mantener el mecanismo participativo en una comuna*”. La mido en función de dos dimensiones y cuatro indicadores que recoge la Tabla N°4.

Tabla N°4: Operacionalización del liderazgo promotor

Liderazgo Promotor	
<i>Dimensiones</i>	<i>Indicadores</i>
Ideología del alcalde	—Izquierda —Derecha
Concepto de participación del equipo político y técnico	—Sustantivo —Instrumental

Elaboración propia.

La distinción entre liderazgos de izquierda o derecha la hago a partir de la adscripción política de éstos. Considerando el sistema de partidos chileno, **los de derecha** corresponden a aquellos de corte más conservador, que defienden el liberalismo político; **los de izquierda**, en cambio, son partidos de tendencia progresista, que procuran tanto una mayor igualdad en la sociedad, como el aseguramiento de derechos sociales. Por **liderazgo sustantivo** me refiero a aquel que defiende el experimentalismo —y, por ende, el presupuesto participativo— como un bien en sí mismo; es decir, lo asume como una vía para la transformación social y administrativa, y como una forma de profundizar la democracia. Por **liderazgo instrumental** me refiero al que valora el potencial del instrumento para mejorar la gestión, despolitizando el proceso, a la vez que acentuando las buenas prácticas, como la transparencia o la eficiencia en la entrega de recursos.

La variables intervinientes son la **transversalidad** y el **modelo** del mecanismo. La primera la defino como el “*nivel de interconexión del mecanismo con las unidades municipales*”. La transversalidad será alta cuando el proceso: i) goce de **centralidad administrativa**, es decir, cuando la apertura participativa forme parte del ethos de la gestión institucional y, en consecuencia, cuando incida sobre las reglas y sobre la estructura organizativa de la entidad; ii) cuando las distintas unidades se involucren con él; y iii) cuando se hayan creado espacios (formales o informales) para el involucramiento de las unidades administrativas. La Tabla N°5 presenta las dos dimensiones que consideré, así como los cuatro indicadores.

Tabla N°5: Operacionalización de la transversalidad

Transversalidad	
<i>Dimensiones</i>	<i>Indicadores</i>
Posición administrativa del mecanismo	—Centralidad —Marginalidad
Implicación del resto de las unidades administrativas	—Participación (o no) de las distintas unidades en alguna o en varias fases del instrumento —Presencia o ausencia de espacios de involucramiento de las unidades en el proceso (comisiones, asambleas, reuniones, entre otras)

Elaboración propia

El **modelo** lo defino como el “*diseño institucional del proceso*”. Puede ser de tres tipos, siguiendo la propuesta de Ganuza y Francés (2012): burocrático, representativo y participativo. Para su examen, simplifiqué los criterios usados por los autores,

centrándome en tres dimensiones, a saber, la participación, las reglas del proceso y la toma de decisiones. La Tabla N°6 detalla la operacionalización de la variable.

Tabla N°6: Operacionalización del modelo del mecanismo

Diseño Institucional	
<i>Dimensiones</i>	<i>Indicadores</i>
Participación	—Actores que participan en el proceso: ciudadanía (organizada o no), asociaciones, representantes de asociaciones —Instancias en las que participan los actores
Reglas del proceso	—Margen de intervención ciudadana sobre las reglas: actor(es) que define(n) los recursos y la distribución territorial —Criterios para la división territorial de la unidad administrativa —Criterios para la asignación de los recursos
Toma de decisiones	—Presencia o ausencia de procedimientos agregativos —Presencia o ausencia de instancias deliberativas

Elaboración propia

Si bien me guío por la tipología descrita en el Capítulo 3, en términos generales, la diferencia entre los modelos se centra en la cesión de poder y en el tipo de actor habilitado para la participación: así, un **modelo burocrático** es restringido en términos de apertura, dando a la ciudadanía un margen escaso para la toma de decisiones y para la propia definición del proceso; un **modelo representativo**, aunque permite un mayor control sobre las decisiones y sobre el diseño, entrega prerrogativas a las asociaciones, en detrimento de la ciudadanía no organizada; finalmente, el **modelo participativo** otorga un margen de maniobra más alto a la ciudadanía en general (sea organizada o no), y despliega instancias para la toma de decisiones, en que se produce tanto deliberación como ejercicio del voto.

La variable dependiente es el **empoderamiento colectivo** como resultado. Lo defino como “*el incremento del poder colectivo para el dominio de la circunstancia*”. Por consiguiente, descarto la dimensión individual para centrarme en la comunitaria o colectiva. Asimismo, mido el concepto como resultado y no como proceso (que es el que tradicionalmente se ha evaluado). La Tabla N°7 detalla las tres dimensiones y los ocho indicadores que considero.

Tabla N°7: Operacionalización del empoderamiento

Empoderamiento	
Dimensiones	Indicadores
Liderazgo	— Liderazgo relacional a nivel comunitario — Renovación de liderazgos sociales
Influencia política	— Incidencia sobre el instrumento en términos de diseño y resultados — Influencia colectiva sobre otros aspectos de la política local
Cooperación	— Formación de coaliciones — Reforzamiento de coaliciones existentes — Creación de nuevas organizaciones y reactivación de las pasivas — Fortalecimiento de grupos minoritarios o excluidos

Adaptación propia, a partir de Allegretti et al (2012) y García Leiva y Paño (2011).

Respecto a los indicadores de esta variable²³, detallo lo siguiente:

- i) Distinguí el liderazgo relacional del vertical o tradicional, considerando que el primero procura la colaboración entre los actores sociales, haciendo que las decisiones sean fruto del consenso más que de la imposición de ideas o acciones. Significa la replicación de la lógica participacionista en la política de las asociaciones. El precepto es que si en la base social se asientan gobiernos plurales, el poder se redistribuye y se transparenta. Lo opuesto es la reproducción de prácticas verticales, clientelares y corruptas.
- ii) La renovación de los liderazgos sociales la examiné a partir de la existencia de cambios de directiva en las asociaciones, como efecto de la participación en los procesos. La tendencia en Chile es que en las organizaciones tradicionales perduren los mismos liderazgos durante años (incluso décadas). De ahí que una renovación de liderazgos podría, eventualmente, apropiarse de los criterios participacionistas en cuanto a ejercicio del poder.
- iii) Sobre la incidencia de los actores sociales en el proceso y en sus resultados, consideré que éstos pudieran expresar preferencias y traducirlas en acciones o

²³ Estos indicadores los definí haciendo una síntesis de los siguientes textos: Allegretti, *et al* (2012), García Leiva y Paño (2012), García Leiva (2014) y Brugué (2009b).

productos concretos. Asimismo, contemplé la capacidad de los colectivos de incidir en el diseño de los mecanismos.

- iv) Respecto a la influencia de las organizaciones en otros ámbitos de la política local, me aboqué a observar si éstas se limitaban a participar en el proceso, o incrementaron su influencia sobre la agenda de la administración o sobre otras dimensiones de lo público.
- v) Sobre la formación de coaliciones, me remití a verificar si las organizaciones formaron redes entre sí y si éstas perduraron en el tiempo, más allá de lo que supuso la participación en el proceso.
- vi) Conectado con lo anterior, consideré si las redes previas entre las organizaciones se potenciaron a raíz de su participación en el mecanismo.
- vii) En cuanto a la creación de nuevas organizaciones y a la reactivación de pasivas, consideré si esto se produjo como efecto de la participación en los procesos.
- viii) Finalmente, respecto al fortalecimiento de grupos minoritarios o excluidos, consideré si en el proceso se desplegaron incentivos diferenciados para que éstos participaran. Por ejemplo, fondos especiales, representación directa en las diferentes instancias de deliberación, entre otras.

4.3. Investigar los presupuestos participativos en Chile

Estudiar los procesos desde una **perspectiva comparada** forma parte de la agenda actual de investigación sobre experimentalismo democrático (Nylen, 2011; Smith, 2012; Font *et al*, 2012). Esto se justifica porque la mayor parte de los estudios, marcadamente narrativos y descriptivos, estaban abocados al abordaje de casos únicos que no permitían extrapolar las conclusiones a realidades diferentes. Guardando las distancias relativas a la economía de la investigación, inscribo mi propuesta en la línea de trabajo, seguida por Allegretti *et al* (2012) y por Sintomer y Ganuza (2011), entre otros. Este trabajo, en consecuencia, es un estudio comparado, de corte cualitativo, en el que abordo ocho experiencias de

presupuesto participativo en Chile, que son interesantes para poner a prueba las hipótesis que he formulado. La muestra representa un conjunto de **casos grises o no excepcionales** del instrumento, que han sido escasamente analizados desde la academia.

Si bien los **trabajos cualitativos** han suscitado ciertos resquemores en una parte de la literatura sobre participación²⁴ —Spada, (2009), por ejemplo, alega problemas con la heterogeneidad y la endogeneidad— defiendo mi opción a partir de tres argumentos: primero, un estudio comparado —incluso de N pequeño como éste— permite generalizar conclusiones si en el diseño se han controlado las variables (Landman, 2011); en este sentido, la selección de los casos la hice considerando el vector independiente; además, hay un conjunto de factores que están parametrizados (por ejemplo, el nivel de descentralización, la plataforma legal o el capital social previo); segundo, un abordaje cualitativo gana en profundización del fenómeno lo que, a su vez, permite explorar nuevas relaciones y variables dentro de un mismo planteamiento; y, tercero, con este enfoque hay una mayor riqueza informativa para interpretar experiencias sociales, en donde los componentes subjetivos cobran una dimensión relevante; esto tiene sentido para comprender el empoderamiento, que es un fenómeno social, de construcción colectiva.

El **método comparado** de casos diferentes (Ragin, 2007) me permitió verificar patrones de causación; es decir, con él pude distinguir en qué medida las variables independiente e intervinientes impactan sobre el resultado. La primera agrupación que hice (y que delimitó la muestra) la centré en la distinción ideológica de los liderazgos promotores. Posteriormente exploré las causas y los resultados, empleando la dicotomía presencia-ausencia y valiéndome de tablas de verdad²⁵. En concreto, asigné el valor cero (0) a aquellos casos que expresaban la variable o el indicador de forma residual o no lo presentaban. Consideré el valor cero coma cinco (0,5) para aquellos en que se producía un valor medio. Finalmente, asigné uno (1) a aquellos casos en que la variable o el indicador se expresaban con intensidad. A través de este procedimiento pude distinguir distintas configuraciones y explicar cuál de éstas produce el empoderamiento como resultado. Para

²⁴ Un desarrollo exhaustivo de este tema puede encontrarse en el monográfico de Font *et al* (2012); y dentro de éste, en particular en Smith (2012).

²⁵ Recurso utilizado en el Análisis Cualitativo Comparado (QCA en sus siglas en inglés) que permite organizar los atributos de cada variable, y concluir las configuraciones necesarias y suficientes para que se produzca un determinado fenómeno.

ello hice uso del reconocimiento de condiciones suficientes o necesarias para que el efecto se genere.

4.3.1. Muestra

La muestra la seleccioné contemplando tres criterios: el **color político del alcalde** (y, por defecto, del equipo promotor); la **replicación del proceso** por al menos dos años consecutivos²⁶; y la **tipificación** del mecanismo por parte de las propias administraciones. Junto con ello, consideré que las experiencias presentaran las características mínimas indicadas por Sintomer y Ganuza (2011): que la participación ciudadana implique discusiones sobre el presupuesto público, incluyendo formas de deliberación colectiva, como asambleas o foros; que la aplicación del instrumento se repita en el tiempo; y que la administración rinda cuentas sobre los resultados del proceso.

De este modo, la muestra quedó integrada por los siguientes casos (Municipios): San Antonio, Pitrufquén, Río Negro, Padre Hurtado, Villa Alemana, Puerto Montt, Calbuco y Lautaro. Cuatro de ellos son gobiernos de izquierda (San Antonio, Pitrufquén, Puerto Montt y Calbuco); y cuatro son de centro-derecha y de derecha (Lautaro, Villa Alemana, Río Negro y Padre Hurtado). Esto queda desglosado en la Tabla N°8:

Tabla N°8: Comuna e ideología del alcalde

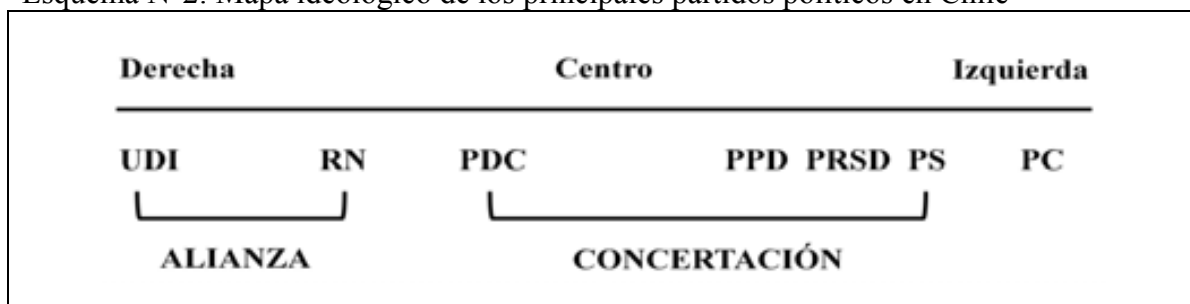
Comuna	Partido del Alcalde	Orientación
San Antonio	PRSD	Izquierda
Pitrufquén	IND-CONCERT	Izquierda
Puerto Montt	PS	Izquierda
Calbuco	PRSD	Izquierda
Lautaro	PDC	Centro-Derecha
Villa Alemana	IND-ALIANZA	Derecha
Río Negro	RN	Derecha
Padre Hurtado	RN	Derecha

Fuente: Elaboración propia. Siglas: PRSD (Partido Radical Social Demócrata); PS (Partido Socialista); PDC (Partido Demócrata Cristiano); RN (Renovación Nacional); IND-CONCERT (Independiente Pro Concertación) IND-ALIANZA (Independiente pro Alianza).

²⁶ Los casos que seleccioné se han replicado por tres años o más.

En cuanto a la pertenencia a partidos políticos, agrupo a los alcaldes en dos conjuntos: los de izquierda o corte más progresista, donde caben el Partido por la Democracia, el Partido Socialista y el Partido Radical Social Demócrata; y los de derecha, que corresponden al Partido Demócrata Cristiano (de centro-derecha); y los más conservadores, Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente, que forman parte de la Alianza por Chile. El Esquema N°2 presenta la posición ideológica de los principales partidos del país.

Esquema N°2: Mapa ideológico de los principales partidos políticos en Chile



Fuente: Elaboración propia. Siglas: UDI (Unión Demócrata Independiente); RN (Renovación Nacional); PDC (Partido Demócrata Cristiano); PPD (Partido por la Democracia); PRSD (Partido Radical Social Demócrata); PS (Partido Socialista); PC (Partido Comunista).

El primer conjunto está compuesto por dos partidos pertenecientes a la Concertación. Aunque ideológicamente predomina en ellos un enfoque social demócrata moderado, en el mapa ideológico chileno corresponden a partidos de izquierda. Una de las características centrales de su programa político es que concuerdan con el modelo económico neoliberal, y sólo en algunos casos muestran afinidad con proyectos políticos críticos o contrahegemónicos. De hecho, el carácter del bloque ha sido más propenso a garantizar la estabilidad del modelo y a gobernar a través del consenso con los grupos económicos y con la derecha política. El tema de la participación ciudadana ha sido residual en su discurso y, aunque tuvo expresión en las campañas presidenciales de Bachelet, en 2006, y de Frei, en 2009, esta tendencia se explica mejor desde el marketing electoral, que del legítimo interés por ampliar la esfera política. Sin embargo, a nivel local es posible reconocer liderazgos más progresistas y críticos.

En el segundo conjunto, la Democracia Cristiana, aunque perteneciente a la Concertación, tiene un sello más conservador que el resto de los partidos que integran el conglomerado. Desde un punto de vista ideológico, este partido se funda en el humanismo cristiano y toma como referencias internacionales la Democracia Cristiana europea, en

particular la alemana. Al igual que el resto de los partidos concertacionistas, congenia con el neoliberalismo, pero se ha mostrado más reticente a las transformaciones sociales e institucionales. En este sentido, está más cerca de la derecha política, especialmente por su posición conservadora frente a debates “emblemáticos” como el aborto terapéutico o el cambio constitucional, entre otros.

Tanto Renovación Nacional como la Unión Demócrata Independiente corresponden a partidos de derecha, en los que puede reconocerse con claridad la mixtura entre una posición conservadora en lo político, y un enfoque liberal en lo económico. La participación ciudadana en este conglomerado es considerablemente más residual que en el caso concertacionista, y sólo se interpreta desde un enfoque elitista de la democracia: la participación está limitada al voto. Dos temas caracterizan a estos partidos: primero, la defensa de la institucionalidad y del modelo económico heredado de la dictadura; y, segundo, una praxis populista que entronca con el mantenimiento del status quo.

4.3.2. Recolección de datos

Utilicé dos técnicas de recolección de datos, a saber, la **observación documental** y la **entrevista semiestructurada en profundidad**. En una primera etapa compilé artículos y documentos disponibles en Internet. Revisé discursos, entrevistas, reportajes, notas de prensa y reglamentos relacionados con las experiencias de presupuesto participativo en el país, tanto vigentes como discontinuadas. Posteriormente, en la visita a las ocho comunas, recogí información complementaria relativa a la participación, a la normativa y al análisis y publicitación del proceso. Compilé por ejemplo: proyectos implementados y montos de inversión por año; tablas de asistencia a asambleas; tablas de votación por año y por sector; diseños de voto; informativos impresos; afiches; informes evaluativos; formularios; convenios; bases y reglamentos; y videos de promoción y registro.

De forma complementaria, realicé entrevistas con **tres perfiles** de informantes: políticos (alcaldes y concejales), funcionarios de los municipios, dirigentes sociales y ciudadanos participantes en el proceso. Respecto a los alcaldes me fue posible conversar con los ocho seleccionados. En relación a los concejales, sólo en San Antonio no pude entrevistar a ninguno de ellos. Considerando que por comuna hay, en promedio, seis

concejales, contemplé dos factores para seleccionarlos: uno, su disponibilidad para con la investigación; y dos, la diversidad de opinión, es decir, el considerar tanto concejales a favor del mecanismo, como opositores a él (en la medida en que los hubieran). Respecto a los funcionarios, el criterio fue entrevistar a todos los que formaban parte del equipo encargado de presupuesto participativo en cada Municipio. Así, también, entrevisté a jefes de unidades (sociales, comunitarias, financieras, entre otras) cuando el mecanismo tenía un grado de transversalidad importante a nivel administrativo. Respecto a los dirigentes sociales, la selección de éstos la realicé en conjunto con los funcionarios encargados del mecanismo. Para ello establecí los siguientes criterios: i) disponibilidad para la entrevista; ii) representación, en términos de los sectores en que se dividía el territorio; y iii) diversidad, en aras de recoger distintas experiencias participativas —algunos experimentados, otros novatos—; así también, busqué tanto dirigentes y participantes que estuvieran a favor del mecanismo, como también que fueran críticos de éste. La Tabla N°9 muestra el recuento de las 128 entrevistas:

Tabla N°9: Recuento de Entrevistas por Comuna

Comuna	Alcalde	Concejales	Funcionar.	Dirigentes	Total
San Antonio	1	--	7	10	18
Pitrufquén	1	1	5	20	27
Puerto Montt	1	1	4	6	12
Calbuco	1	2	3	4	10
Lautaro	1	3	5	4	13
Villa Alemana	1	2	4	11	18
Padre Hurtado	1	2	2	9	14
Río Negro	1	2	4	9	16
Total	8	13	34	73	128

Fuente: Elaboración propia

4.3.3. Procesamiento de los datos

Los datos los trabajé en tres etapas: primero, una fase de codificación abierta (Strauss y Corbin, 1998) en la que construí un libro de códigos, que incluyó tanto indicadores de las variables como categorías emergentes; segundo, una reducción categorial de los tópicos, que me permitió simplificar el libro de códigos; y, tercero, la construcción de mapas conceptuales o redes semánticas (Ryan y Bernard, 2010). Los detalles de este proceso los describo en el Anexo Metodológico. Para estas tres fases utilicé como software de apoyo el Atlas/ti 7.

Posteriormente, a partir de la reducción de los datos, construí Tablas de Verdad, con el objeto de identificar la incidencia de las variables en el empoderamiento. Para discriminar la capacidad explicativa de éstas, vale decir, si son necesarias o suficientes, empleé herramientas lógicas del Análisis Cualitativo Comparado (QCA, en sus siglas en inglés). En cuanto a la codificación, contemplé la asignación de la característica (el valor numérico uno) a aquellos casos que estuvieron por sobre la mediana; los que estaban bajo ella, les asigné cero.

4.4. Síntesis del capítulo

El argumento de mi propuesta es éste: la variabilidad del empoderamiento colectivo como resultado depende de la conjunción de factores contextuales (liderazgo promotor y transversalidad) y de procedimiento (modelo del mecanismo). Así, cuando predomina un enfoque sustantivo, se logrará un mayor empoderamiento. Por el contrario, cuando predomina el enfoque instrumental, el resultado en términos de empoderamiento colectivo será significativamente más pobre.

Elegí un diseño de investigación cualitativo porque opté por la profundización, sin perder de vista la necesidad de generalizar las conclusiones. Asimismo, escogí el método comparado de casos diferentes porque con él pude, por un lado, establecer las diferentes configuraciones; y, por otro, discriminar en cuál de ellas se produce el impacto esperado (el empoderamiento).

La muestra la seleccioné en función de la variable independiente, contemplando la distinción ideológica (color político). En total, tomé ocho casos: cuatro de liderazgos de izquierda, y cuatro de centro-derecha y de derecha. En cuanto a la recolección de los datos, empleé dos técnicas, a saber, la entrevista semiestructurada en profundidad (128 entrevistas), y la observación documental. Los datos recogidos los trabajé con análisis de contenido, en tres fases de codificación. La sistematización de estos datos me permitió construir tablas de verdad, en las que utilicé la dicotomía presencia-ausencia para discriminar la causalidad en el modelo de análisis propuesto.

Capítulo 5

Innovación Democrática en Chile

En este capítulo abordo los presupuestos participativos municipales de Chile, considerando tanto lo que se ha escrito sobre ellos, como antecedentes recogidos de la toma de datos. Para contextualizar la implantación de estos procesos a nivel local, en primer lugar expongo cómo ha sido la incorporación del experimentalismo democrático en el país; para ello enfatizo las características institucionales que han limitado la apertura participativa. Y, en segundo lugar, caracterizo las experiencias locales de este mecanismo, basándome en la literatura que se ha desarrollado sobre el tema.

5.1. Innovación democrática en Chile post dictadura

Desde la recuperación de la democracia, en 1990, la participación ciudadana ha sido un tema marginal e intermitente en el debate político chileno. En poco más de 20 años ésta no ha sido traducida más que en políticas sociales acotadas, que no han significado una profundización democrática real (Delamaza, 2010). La participación cobró una mayor relevancia durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, entre los años 2006 y 2010²⁷. El problema es que su eslogan de gobierno ciudadano —que fue uno de los pilares de su campaña en 2005— sólo se tradujo en la realización de intervenciones menores en determinadas políticas, bajo una concepción restringida de la apertura: el acceso a la información o la transparencia en la gestión pública constituyeron los baluartes de su gobierno en esta materia, creyendo que con éstos daba un impulso significativo a la profundización democrática. Sin embargo, como indican Fernández y Ordóñez (2007), la mayor parte de los compromisos de participación adoptados bajo este gobierno fueron de tipo instrumental. No pasaban de la fase de información y, por ende, no fueron diseñados para que la ciudadanía expresara demandas o tomara decisiones. Con el gobierno de

²⁷ El gobierno de Bachelet, de militancia socialista, fue el cuarto de la Concertación de Partidos por la Democracia, conglomerado que gobernó entre 1990 y 2010.

Sebastián Piñera²⁸, entre los años 2009 y 2014, el tema de la participación ciudadana fue aún más relegado de la política pública, y sólo fue visible en la agenda cuando las movilizaciones sociales lo demandaron (en especial la de 2011, en contra del lucro en la educación).

Para Delamaza (2009 y 2011) la apertura participativa en Chile ha carecido de institucionalización y de capacidad para transmitir las demandas ciudadanas. En otras palabras, ha sido más discurso, más promesa, que práctica concreta. El autor sostiene que esto ha traído al menos dos efectos: primero, la reproducción de las desigualdades de acceso a las políticas sociales; y, segundo, una cierta irrelevancia de los mecanismos implementados. Esto se produce porque la modernización del Estado, en donde se ha inscrito el discurso participacionista, se ha producido bajo la primacía de la eficiencia y no de la ampliación de la esfera pública. Ha prevalecido, a su juicio, “(...) un enfoque “gerencialista”, a la par de los altos rangos de discrecionalidad y de autonomía que han ganado sus elites tecno-burocráticas” (Delamaza, 2009:15).

Ahora bien, ¿por qué la participación ciudadana no ha sido un tema relevante en la agenda política postdictatorial en el país? La literatura sostiene que esto se debe al menos a tres factores, que han impuesto restricciones a los impulsos de emancipación y de apertura de la esfera pública: i) que la recuperación de la democracia fue pactada con el poder militar y económico; ii) que la tradición histórica y la cultura política chilenas nunca han sido proclives a la participación ciudadana; y iii) que perduran enclaves de la transición que imponen un modelo de corte liberal y elitista.

La **recuperación de la democracia** chilena fue el resultado de un pacto entre dos grupos: por un lado, los militares en alianza con la derecha política y con los grupos económicos más proclives a la dictadura militar; y, por otro, una facción de las fuerzas políticas opositoras (la denominada Concertación de Partidos por la Democracia). Los grupos más radicalizados, entre los que estaba el Partido Comunista, entendían que la salida pactada acarrearía el continuismo de la dictadura (tanto en lo político como en lo económico), por lo que se restaron del proceso y fueron oposición a los gobiernos concertacionistas. En la práctica el continuismo fue la tendencia que marcó la transición y

²⁸ Piñera lideró el gobierno de centro derecha integrado por los partidos Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI).

que se ha reproducido hasta el presente (Moulián, 1995; Gómez, 2010). Uno de los principales indicadores políticos de este fenómeno es la permanencia del marco institucional heredado de la dictadura. La Constitución de 1980 aseguraba la permanencia de enclaves dictatoriales; por ejemplo, los senadores designados y vitalicios, la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros, el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) o el Tribunal Constitucional, condicionaban el accionar de la autoridad civil a los criterios de la derecha política y del militarismo. Como sugiere de Ramón (2001), la Constitución del 80 creó, en la práctica, un cuarto poder: el militar. Si bien las reformas del presidente Ricardo Lagos, realizadas en el año 2005, terminaron con algunos de estos enclaves, no es posible sostener que se haya superado este tutelaje. Como sostienen Garretón y Garretón (2010), la situación chilena actual corresponde más bien a una democracia restringida o incompleta. Esto porque mantiene una Constitución ilegítima en su origen y porque permanecen un conjunto de poderes fácticos institucionales y de hecho —como el Tribunal Constitucional o la concentración de los medios informativos en grupos económicos de derecha, por ejemplo—, cuyo propósito es el mantenimiento del orden socioeconómico impuesto por la dictadura. Esto ha sido reforzado por el sistema binominal de elecciones, inamovible hasta hoy, que asegura la representación parlamentaria de dos bloques, Concertación y Alianza, sobrerrepresentando a esta última en desmedro de los partidos de izquierda progresista. En síntesis, el chileno es un modelo que asegura el empate político y el status quo:

“Se trata de un sistema que difícilmente puede pasar un test democrático, en el sentido de que distorsiona la voluntad popular y el principio de representación. Esta distorsión tiene a su vez efectos perniciosos sobre la calidad de la democracia, ya que al ser tan fácil predecir quiénes serán los diputados y senadores electos en los distritos y circunscripciones (salvo un puñado de excepciones), repercute en una alta desafección, baja participación y competencia. El resultado es la generación de un empate político entre las fuerzas que apoyaron la dictadura y las que se opusieron a ella, haciendo imposible un cambio significativo en la institucionalidad heredada de la dictadura” (Garretón y Garretón, 2010:128).

Estas restricciones institucionales, junto con los enclaves o acuerdos transicionales, han puesto barreras a la participación ciudadana, bajo una premisa simple: la apertura de la esfera pública es entendida como una amenaza a la estabilidad del sistema y al continuismo del modelo, especialmente económico. Se trata, como expliqué en el capítulo uno, de una de las principales justificaciones de los liberales para restringir el espacio

político, ya que una participación popular plena podía cuestionar la prioridad puesta en acumulación del capital, por sobre la distribución de la riqueza. Con esta idea de base, en el período inmediato a la recuperación de la democracia, los gobiernos concertacionistas favorecieron un proceso de desmovilización social, con el propósito de “obtener un mayor campo de acción para las negociaciones inter-elites” (Rovira, 2007:359). Asimismo, se produjo una despolitización de la ciudadanía, fruto de la represión política (latente especialmente en el plano simbólico) y de la exacerbación del individualismo consumista (Silva y Cleuren, 2009). Este fenómeno tuvo un vuelco importante recién en 2006, con la llamada “revolución pingüina”²⁹ que remeció a la clase política e instaló el germen de demandas sustantivas que apelaban al cambio del sistema. Si bien estas demandas no fueron traducidas a políticas, el hecho se convirtió en la antesala de movimientos sociales aún más radicalizados y que gozaron de un amplio apoyo popular, como los que se produjeron en las regiones australes de Aysén y Magallanes³⁰, o las movilizaciones contra el lucro en la educación, en los años 2011 y 2013³¹. En el proceso de consolidación democrática, entonces, la apertura participativa fue relegada como parte de una estrategia política de aseguramiento de la estabilidad y sólo fue destacada tardíamente, por el impulso de la base social:

“La adaptación chilena de la democracia consociativa fue en sentido contrario de la intencionalidad de los teóricos originales de la misma, que buscaban asegurar la representación de minorías (p. ej., indígenas, grupos excluidos) cuyos intereses no quedaban asegurados por la regla de mayoría. En Chile, en cambio, se consideraba que la participación ciudadana constituiría, en sociedades fragmentadas, heterogéneas o

²⁹ La llamada “revolución pingüina” se refiere a la movilización social desplegada por estudiantes secundarios y universitarios, entre los meses de abril y junio 2006 y, de forma menos masiva, entre octubre y noviembre del mismo año. Más de un centenar de establecimientos educativos fueron “tomados” durante el período, en protesta por la hasta entonces vigente Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), promulgada por Augusto Pinochet en el último día de su mandato, en 1990. La ola de protestas fue apoyada ampliamente por la ciudadanía e implicó dos paros nacionales y la movilización de más de 600 mil estudiantes. El concepto proviene de la idiosincrasia: a los escolares se les llama “pingüinos”, por la semejanza icónica entre el ave y el uniforme que usan.

³⁰ Las movilizaciones de Aysén se produjeron en febrero de 2012 con el objeto de exigir al gobierno de Piñera el aseguramiento de beneficios para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Región, una de las más australes y peor conectadas del país. Las de Magallanes se produjeron en enero de 2011, suscitadas por el alza en el precio del gas natural, recurso básico para el diario vivir de los magallánicos (hay que considerar que es la Región más austral del país, colindante con la Antártica). En ambos casos, las movilizaciones suscitaron apoyos a nivel nacional e implicaron quiebres políticos a nivel de gobierno.

³¹ Aunque esta ola de movilizaciones se puede sintetizar en un lema, a saber, la lucha contra el lucro en la educación, fue incorporado un conjunto mayor de demandas que incluso sobrepasaron el sistema educativo. De hecho, los estudiantes cuestionaron el sistema económico neoliberal y el modelo de democracia elitista, vigentes en el país. Especialmente durante 2011 se desplegaron movilizaciones con una mayor masividad y radicalidad que la revolución pingüina.

"sobreideologizadas", una incertidumbre o amenaza desestabilizadora de la democracia. Lo que se aceptó, entonces, fue sobrerrepresentar a la primera minoría, que expresaba a los principales dueños del poder económico, social y cultural, por sobre la regla de la mayoría en el sistema político, con el fin de darle estabilidad (Ruiz 1993). Ello no fue sólo una astucia de la estrategia de transición, sino que responde a razones más de fondo: se hizo para evitar el que en ella se produjera el desborde de la participación que habría dado origen y habría sido el causante del golpe militar del 1973” (Delamaza, 2010b: 279).

Otro de los factores que ha incidido, según los autores, en la marginalidad de la participación ciudadana en la política chilena, ha sido su **tradición histórica** proclive al elitismo y a la marginación de las clases populares de las decisiones públicas. En efecto, el clivaje entre el poder económico y el militar ha sido una constante desde la formación de la República, hace dos siglos. Esta articulación ha cortado de cuajo los proyectos progresistas y emancipadores, ya sea con el poder de la cooptación o con la fuerza de las armas. El ejemplo más universalmente conocido es el Golpe de Estado de 1973, aunque casos de represión y matanzas, así como de golpes de Estado, son profusos en la historia del país. Del mismo modo, este clivaje ha impuesto, con la sola excepción del gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), un modelo estatal elitista y centralizado, así como estrategias de desarrollo favorables a minorías privilegiadas. En este sentido, en Chile:

“(…) ni la tradición histórica, ni su cultura política y sus prácticas estatales, ofrecen modelos útiles para la incorporación de la participación ciudadana. El Estado unitario, centralizado y dividido sectorialmente; el sistema político presidencialista (reforzado por el carácter binominal del actual sistema electoral), junto al impacto de las reformas institucionales neoliberales (muchas de las cuales no han sido modificadas con posterioridad a 1990), crean condiciones desfavorables para la participación. La tradición de “iluminismo democrático” del Estado chileno hace que se privilegie el cambio y las reformas “desde arriba” y con “sentido nacional”, antes que aquellas dirigidas “desde abajo” y que contengan algún tipo de “ethos local” (Salazar y Pinto, 2000)” (Dalamaza, 2010a:15).

El tercer factor se desglosa de los **enclaves de transición**. Siavelis (2009) refiere un conjunto de cinco enclaves que forman parte de los acuerdos y prácticas adoptadas durante este período. El autor habla del cuoteo, del control de la elite en la selección de los candidatos y la política electoral, de la dominación de los partidos en la política, de la formulación de políticas elitistas y extrainstitucionales, y de la intocabilidad del modelo económico. Estos factores representan la antítesis de la lógica participativa: el cuoteo, por

ejemplo, consiste en la repartición de cargos ministeriales en función de criterios políticos, en abierta oposición a la meritocracia; el diseño de las políticas se hace entre las elites del Ejecutivo, de la oposición y de actores extraparlamentarios (por lo general, agencias internacionales y grupos económicos chilenos y transnacionales). En este marco, las grandes demandas relativas a romper las desigualdades y asegurar derechos sociales (baluartes de las movilizaciones del último quinquenio), no han sido incorporadas más que tangencialmente a las políticas. Los problemas de fondo, generados por la implementación del modelo económico neoliberal, no se han resuelto a favor de la ciudadanía. Por el contrario, tanto la privatización de lo público (salud, educación, seguridad social, entre otros) como la desigualdad social se acrecientan, a la par que los derechos ciudadanos decrecen. En este escenario, la apertura del espacio público constituye un problema para la continuidad del modelo político y económico.

¿Dónde y cómo se han desplegado las innovaciones democráticas en el caso chileno? Como sostienen Delamaza, Robles, Montecinos y Ochsenius (2012), éstas se han instalado, de forma residual, en programas sociales orientados a la superación de la pobreza y a la protección social. Los autores concluyen que tales diseños se conciben e implementan de forma vertical, sin conexión entre sí, y con la premisa de una ciudadanía pasiva. De ahí que los instrumentos aplicados fueran, mayoritariamente, de corte informativo y consultivo. Incluso algunos procesos, que fueron promocionados como avances sustantivos en la democratización, ni siquiera se materializaron en políticas. Es el caso de los Consejos Presidenciales ad-hoc del gobierno de Bachelet. A juicio de Aguilera (2009 y 2007), éstos fueron espacios de diálogo político-técnico, sobre materias como educación y desigualdad social (infancia y equidad, entre otras), que tuvieron efectos limitados y que no lograron representar los intereses sociales, lo que era, en definitiva, el fin que perseguían. En efecto, una vez terminadas las instancias consultivas —que tuvieron más bien el carácter de grupo de expertos— el Ejecutivo y el Legislativo tuvieron la capacidad de aceptar, rechazar o cambiar cualquiera de las decisiones tomadas en los Consejos, sin necesidad de un debate público. Por consiguiente —sostiene la autora— estos instrumentos no crearon un legítimo diálogo entre sociedad y Estado, reproduciendo las asimetrías entre ambos, y la incapacidad de las organizaciones sociales de incidir en las políticas públicas.

La marginalidad de la participación ciudadana también se expresa en la literatura académica. Los trabajos sobre innovación democrática en Chile son acotados y se limitan a un conjunto de referencias, entre las que destacan: Delamaza (2004, 2009, 2010 y 2011); Gentes (2004); Silva y Cleuren (2009); Aguilera (2007 y 2009); Fernández y Ordóñez (2007); y Delamaza *et al* (2012). Asimismo, la literatura sobre presupuestos participativos es también reducida. Un panorama general de experiencias lo ofrece Montecinos (2006, 2009 y 2011), Pagliai y Montecinos (2006), y Castillo (2009a). Del mismo modo, un examen de casos concretos lo entregan Delamaza y Ochsenuis (2010) —sobre Cerro Navia y Talcahuano—, Castillo y Villavicencio (2005) y Castillo (2009b) —respecto de la comuna de San Joaquín—. Este conjunto se completa con dos trabajos: el de Goldfrank (2012a), quien compara casos de América Latina, en los que incluye experiencias chilenas, basándose en los antecedentes entregados por Montecinos; y el de Paño (2014), que desarrolla una visión panorámica y crítica de las experiencias chilenas, a partir de los estudios anteriores. En suma, si se contrasta con la producción académica que han suscitado otros casos latinoamericanos, por ejemplo Brasil o Argentina, la chilena es todavía muy limitada.

5.2. Experiencias chilenas de presupuesto participativo: caracterización general

Entre los años 2000 y 2012 hay contabilizados 41 casos de presupuesto participativo local en Chile, que representan el 12% de los municipios del país (345). De este grupo, 23 experiencias permanecen vigentes a la fecha. La mayoría de ellas (17) no cuenta con más de cuatro años de existencia. Esto habla del interés que ha despertado el instrumento en el último quinquenio. Sólo los casos de Negrete, Lautaro, Quillota y San Antonio (Rancagua lo ha hecho con interrupciones), se han replicado por más de cinco años consecutivos y conservan su vigencia; es decir, se han prolongado por más de una gestión gubernamental (que equivale a cuatro años). La discontinuidad de los otros casos se ha explicado por diversos motivos: por cambio de gobierno, por falta de recursos o por desacuerdos al interior del aparato administrativo. La Tabla N°10 presenta la relación temporal de las experiencias municipales del instrumento en el país:

Tabla N°10: Relación temporal de casos municipales de presupuesto participativo en Chile

Comuna	Años												
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Cerro Navia	X	X	X	X	X			X					
La Pintana					X	X	X						
San Joaquín					X	X	X	X	X				
Buín					X	X	X	X	X				
Negrete					X	X	X	X	X	X	X	X	X
La Pintana					X	X	X						
Illapel						X	X	X					
Talca						X	X	X	X				
Freirina							X	X	X				
Quillota							X	X	X	X	X	X	X
San Antonio							X	X	X	X	--	X	X
Rancagua							X	X	X			X	X
Lautaro							X	X	X	X	X	X	X
Purranque							X	X	X		X		
Molina							X	X					
Puerto Montt							X	X	X	X	X	X	X
Ránquil							X	X	X				
Pudahuel							X						
Tortel							X						
Maipú								X					
Lanco								X					
Frutillar								X	X				
Lumaco									X	X			
Pucón										X	X	X	X
La Serena										X	X	X	X
El Tabo										X			X
Padre Hurtado										X	X	X	X
Peñalolén										X	X	X	X
Pitrufquén										X	X	X	X
San Juan de la Costa										X			
Villa Alemana											X	X	X
Huasco											X	X	X
Río Negro											X	X	X
Calbuco											X	X	X
Perquenco											X	X	X
Canela												X	X
La Calera												X	X
El Quisco												X	X
Coquimbo												X	X
San Pedro de la Paz												X	X
Quellón												X	X

Fuente: Elaboración propia a partir de Montecinos (2011), Foro Chileno de Presupuesto Participativo (2013), Castillo (2009) e información propia.

Además de las experiencias municipales, el presupuesto participativo ha sido aplicado en Direcciones Provinciales y Regionales de los Servicios de Salud de Talcahuano, Ñuble, Llanquihue, Chiloé, Aconcagua y Palena. De este conjunto, la experiencia más destacada fue la de Talcahuano, que se desarrolló entre los años 2005 y 2009. Se reconoce de ella que fue la pionera en el ámbito de la Salud, y que logró modelar redes que sirvieron de modelo para el resto de los casos. El proceso articuló autoridades políticas, técnicos, representantes de la sociedad civil, y la asesoría tanto de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), como de la Universidad del Bío Bío. A su vez, la base territorial del diseño estuvo compuesta por la red de establecimientos de salud de cuatro comunas (Talcahuano, Hualpén, Penco y Tomé), que movilizaron cerca de 90 delegados cada año para deliberar las prioridades de inversión. Respecto de esta experiencia, Donoso (2009) comenta que motivó cambios en la organización interna de los servicios de salud, integrando las visiones clínico-asistenciales y financieras. En este sentido, el mecanismo:

“(…) puso a prueba la institucionalidad pública y la voluntad política de directivos de salud, alcaldes, y otros actores locales para actuar en forma mancomunada en torno a la mejoría de la situación de salud y de la calidad de los servicios” (Donoso, 2009:164).

La mayor parte de las experiencias, con la sola excepción de Negrete, están formalizadas en Reglamentos y Ordenanzas Municipales; éstas definen, entre otros asuntos, la cantidad de recursos, los criterios de selección de los territorios, y las formas de decisión y de control. En algunos casos, como el de Villa Alemana, la ciudadanía puede incidir sobre el diseño del mecanismo. En términos del ciclo procedimental, Montecinos y Pagliai (2006) sostienen que la experiencia chilena, en general, puede resumirse en las siguientes fases:

- a) *Informativa*. En ésta los funcionarios municipales y, en ocasiones, el alcalde, presentan la experiencia anterior y las reglas que operarán en el año en curso.
- b) *Identificación de prioridades*. Las organizaciones sociales definen, en procesos asamblearios, qué iniciativas levantarán. En algunos casos el Municipio define de antemano a qué áreas pueden abocarse los proyectos; por ejemplo, a temas de medioambiente, obras urbanas o implementación comunitaria, entre otras.

- c) *Evaluación y negociación.* En esta etapa se producen dos hechos: por una parte, los proyectos priorizados se evalúan en conjunto con funcionarios del Municipio para verificar su viabilidad; y, por otra, las organizaciones negocian entre sí los apoyos para asegurar los votos.

- d) *Sanción del presupuesto.* Aquí se produce la votación universal. Los resultados son ratificados por el concejo comunal y se procede a la destinación de los fondos.

- e) *Ejecución y control.* En algunos casos, como los de Padre Hurtado, Calbuco y Lautaro, los proyectos son ejecutados por las propias organizaciones. En el resto es el Municipio quien ejecuta, ejerciendo la ciudadanía el control sobre lo realizado.

De la literatura sobre los presupuestos participativos chilenos destaco tres aspectos:

- i) que la sustentabilidad de los instrumentos es voluble a los cambios gubernamentales; ii) que si se comparan con experiencias foráneas, los recursos disponibles para deliberación son escasos; y iii) que no se aplican criterios redistributivos en la priorización de las inversiones. Asimismo, describo tres variables de contexto complementarias para situar la experiencia chilena del mecanismo: la inexistencia de una ley nacional, el nivel de descentralización y el capital social previo.

5.2.1. Discontinuidad de los procesos

Se ha ratificado que la continuidad de los procesos está supeditada a las decisiones edilicias (Montecinos, 2011 y 2009; Castillo, 2009b). La tendencia es que los presupuestos participativos se apliquen sólo durante un mandato. Cuando hay un cambio de gobierno, lo común es no tengan continuidad. Por ejemplo, con el gobierno de Piñera se cerraron los procesos en los Servicios de Salud. A nivel municipal, incluso cuando hay cambio de alcalde de una misma coalición no se asegura la sustentabilidad del mecanismo. Ocurrió en Puerto Montt: el nuevo alcalde socialista, Gervoy Paredes, cortó el presupuesto participativo en 2013. Su antecesor, el también socialista Radindranath Quinteros, había mantenido el instrumento durante siete ediciones, entre los años 2006 y 2012. Además de lo sensible a la voluntad del alcalde, esto revela dos cosas más: que la falta de

institucionalidad de los instrumentos es negativa para su permanencia, y que los actores políticos y sociales que están a su favor no logran defender su continuidad.

En los casos municipales, en general, los promotores del mecanismo han sido los alcaldes. Se han producido sólo dos excepciones: Illapel, en donde el instrumento fue pedido al edil por organizaciones sociales que contaban con la asesoría de la ONG “Confluencia”; y Pitrufquén, en donde el principal impulsor fue el Administrador del Municipio, quien gestionó los apoyos políticos e institucionales para instalar el dispositivo. El peso de los ediles se manifiesta en que no sólo abogan por la implementación de los procesos, sino que también terminan resolviendo aspectos relevantes de ellos, tales como: diseño, cantidad y origen de los recursos disponibles, o nivel de transversalidad. Como contrapartida, el poder del Concejo Municipal es limitado en esta materia. Montecinos (2011) señala que éste se reduce a aprobar los fondos que han definido el alcalde con su equipo técnico. Donde sí se han verificado disputas y negociaciones —que incluso han cuestionado la instauración del proceso— ha sido cuando los alcaldes han pretendido pasar recursos del Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE) al presupuesto participativo. Éste es un fondo concursable que anualmente es administrado por el Concejo Comunal y cuyo destino son las organizaciones sociales. Históricamente estos recursos han sido aplicados con criterios clientelares. Por lo tanto, un cambio de esta naturaleza es interpretado por los concejales como una pérdida concreta de poder. A pesar de ello, en los casos en que se ha aplicado, el presupuesto participativo termina, por lo general, ganado adhesiones transversales en el Concejo Municipal.

En términos de filiación política, hasta 2008, los alcaldes que habían impulsado el mecanismo eran de la Concertación, mayoritariamente del Partido Socialista (PS) y del Partido por la Democracia (PPD). Sin embargo, esta situación cambió a partir de 2009, con la incorporación de Villa Alemana, Río Negro y Padre Hurtado, municipios cuyos alcaldes son de la Alianza. Hay también que considerar que algunas Fundaciones y ONGs han sido promotoras del instrumento desde hace una década. Por ejemplo, la Fundación Friedrich Ebert, de la socialdemocracia alemana, además de apoyar la creación del Foro Chileno de Presupuesto Participativo³², desarrolló seminarios y charlas informativas en las

³² El Foro Chileno de Presupuesto Participativo es una red que articula a diversos actores (ONGs, Municipios, Universidades, Fundaciones, dirigentes sociales, profesionales, estudiantes, entre otros,) con el

que invitaron no sólo a alcaldes sino también a equipos técnicos municipales, para capacitarlos en la aplicación del instrumento. Junto con ello, esta Fundación organizó visitas a experiencias brasileñas en las que participaron alcaldes concertacionistas. Otras entidades promotoras han sido, por ejemplo: la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), la Corporación Libertades Ciudadanas, la Universidad del Bío Bío y la Universidad de Los Lagos; así, también, desde el ámbito público, lo han promovido la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y la División de Organizaciones Sociales (DOS).

5.2.2. Recursos

Si se comparan los recursos puestos en juego con otros casos internacionales, se observa que las experiencias chilenas adolecen de cuantía. En promedio se destinan menos de 3.500 dólares por proyecto (Goldfrank, 2012). En Lautaro y Purránque las inversiones bordean los mil dólares (uno de los montos más bajos de las experiencias chilenas). Los más altos son los de San Antonio y Negrete que superan los doce mil dólares. Los montos a debatir fluctúan entre el uno y el cinco por ciento de los recursos globales del Municipio. En consecuencia, los presupuestos participativos pueden equipararse a programas de asignación de subvenciones vecinales. Ésta es, precisamente, una de las características de los casos chilenos: los recursos, que de por sí son limitados, terminan disgregándose en microproyectos de inversión comunitaria. Abundan iniciativas de equipamiento, de mejoramiento del alumbrado público o de habilitación de espacios recreativos, entre otras. Como pude constatar en la práctica, no hay proyectos de desarrollo urbano o social de envergadura, ni menos inversiones importantes en materia medioambiental, educativa o de salud.

Sobre el origen de los recursos, los autores destacan que es esencialmente municipal. Proviene, mayoritariamente, del ítem de inversión a la comunidad. A su vez, éste habitualmente no supera el 10% del presupuesto total del Municipio. En promedio, se destinan al presupuesto participativo cerca del 30% de estos fondos. El resto se asigna a través de otras modalidades tales como el FONDEVE, en el que prima una lógica clientelar (Montecinos, 2011). Se han dado casos en que los recursos provienen de otras

objeto de intercambiar experiencias relativas a la aplicación del instrumento. Asimismo, la entidad ha brindado asesoría a las Municipalidades que han instalado el presupuesto participativo.

fuentes. Constaté, por ejemplo, que durante algunos años, en la comuna de Lautaro, el Servicio de Salud asignó un monto para complementar los fondos municipales dedicados al proceso. En Padre Hurtado, asimismo, la empresa Aguas Andina, como compensación a la comunidad por haber instalado una Planta de Tratamiento de Aguas Servidas en la comuna, destina un monto anual de dinero que el Municipio ha determinado se distribuya en el presupuesto participativo.

5.2.3. Distribución de recursos

Como señala Montecinos (2011:76) “(...) en ningún caso existe focalización de recursos hacia sectores o territorios con mayores indicadores de pobreza, la tendencia es que a todos los territorios se les asigna el mismo monto de dinero”. Es decir, en la experiencia chilena no se aplican criterios redistributivos. Sólo se operó de esa forma en la comuna de San Joaquín, entre los años 2004 y 2008. En esta experiencia se trató de replicar la metodología de Porto Alegre, copiando instituciones o prácticas como el Consejo de Presupuesto Participativo o la Caravana de Prioridades (Castillo y Villavicencio, 2005). Se esperaba que las decisiones fueran tomadas por los delegados electos por la ciudadanía, y que respondieran a la solidaridad y al reconocimiento de las necesidades más urgentes. Sin embargo, en el resto de los casos, lo que ha primado es la agregación de preferencias como fórmula para resolver las prioridades. Es más, a pesar que en la distribución territorial de las comunas siempre son reconocibles sectores más deprecitados desde el punto de vista económico, la tendencia es entregar montos iguales de recursos a cada uno de éstos. Sólo en casos particulares, en especial cuando se trata de sectores rurales que cuentan con menos población y, por ende, con menos capacidad de agregar preferencias, se establecen criterios correctivos.

Si se combina la falta de redistribución con las limitaciones presupuestarias, es posible afirmar que el impacto de las inversiones es bajo, en términos de asegurar soluciones integrales de equidad:

“Los temas de la agenda y el monto del financiamiento del presupuesto participativo son demasiados acotados para abordar problemas complejos o estructurales, o proveer soluciones integrales y de largo plazo. Dichos asuntos

siguen dependiendo de los enfoques, prioridades y recursos de las políticas y programas del gobierno central. A los bajos montos financieros sujetos a decisión ciudadana, se añade el hecho de que muchas de las iniciativas que sanciona el presupuesto participativo duplican o forman parte —o debieran hacerlo— de partidas presupuestarias regulares de las agencias públicas” (Delamaza y Ochsenius, 2010:11).

5.2.4. Otras variables descriptoras

Respecto a otras variables que comúnmente son observadas por las investigaciones participacionistas, es posible sostener que algunas de ellas están parametrizadas en la muestra. En efecto, no existe una **ley nacional de presupuesto participativo** que enmarque las experiencias. Recientemente, en 2011, fue aprobada la Ley 20.500 “*Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*”. Sin embargo, esta Ley no hace alusión a innovaciones democráticas concretas ni a recursos destinados a fomentar la implementación y desarrollo de éstas; por lo tanto, el presupuesto participativo depende, exclusivamente, de la voluntad política del gobierno comunal: éste define los márgenes en cuanto a la cesión de poder, así como los recursos disponibles y el diseño a ejecutar, sin tener una normativa de referencia ni tampoco la obligación de hacerlo.

Otra variable es el **nivel de descentralización**. En esta materia, Chile constituye un caso de centralismo exacerbado que concentra el poder político y económico en Santiago, en detrimento de las regiones. La dependencia del nivel central ha sido defendida por la clase política, primero como una estrategia de fortalecimiento de la unidad del Estado, y luego como un activo que proporciona ventajas a determinados sectores. La alta centralización se expresa, por ejemplo, en que las autoridades regionales son elegidas desde el gobierno central³³, y carecen de las atribuciones políticas y de los recursos financieros para llevar a cabo, de forma autónoma, el desarrollo de las regiones. En una situación equivalente, las comunas son responsables de aplicar una amplia variedad de servicios del Estado, pero no cuentan, en la mayor parte de los casos, con los recursos financieros y humanos para ejecutarlos. Dependen de una planificación centralizada que no necesariamente considera variables territoriales o locales. En este contexto, la

³³ En las elecciones de 2013 por vez primera se eligieron, mediante sufragio universal, los representantes al Consejo Regional. No obstante, el resto de las autoridades, como Intendente o Gobernadores, siguen siendo elegidos desde Santiago.

descentralización ha sido un tópico recurrente en las campañas presidenciales desde la recuperación de la democracia; sin embargo, como indica Mardones (2006), ha habido ambigüedad en el tratamiento de este tema, y el compromiso, en la práctica, “(...) se ha traducido en un proceso gradual e incremental, con modificaciones al margen y sin cambios radicales”.

En cuanto al **capital social**, Valdivieso (2012) sostiene que en el país hay una alta participación convencional³⁴ —que se condice con la estabilidad del sistema político— pero también una baja participación no convencional: el nivel de asociacionismo es escaso y está focalizado, preferentemente, en dos tipos de organizaciones, a saber, las religiosas y las acciones colectivas desafiantes (identificación con actitudes críticas e inconformismo). La encuesta ESCE del año 2012³⁵ confirma esta tendencia: el porcentaje más alto de participación (8,5%) recae en grupos religiosos u organizaciones parroquiales; en segundo término se sitúa la participación en clubes deportivos (6%). En cuanto a los grados de confianza, la literatura sostiene que ésta se expresa en un muy bajo nivel cuando se trata de grandes organizaciones. Esto corrobora la tesis de la **desafección** y de la **paradoja democrática**, abordadas en el capítulo uno, al verificarse una creciente pérdida de legitimidad de organizaciones que antes gozaban de respaldo ciudadano; por ejemplo, los partidos políticos y los sindicatos. Sin embargo, como contrapartida, Valdivieso (2012:59) comenta que en el país existe un alto grado de confianza en cuanto a cohesión interpersonal, específicamente en el ítem “solidaridad e identificación social”.

5.3. Síntesis del capítulo

La apertura participativa ha sido un tema accesorio en Chile. A pesar que los partidos de la Concertación pudieron ser proclives a implementarla, en la práctica sólo la desplegaron de forma residual en políticas sociales específicas y con una visión muy restringida de ella. En efecto, la reducían a lo meramente informativo y consultivo, sin tocar la cesión de poder o el cambio institucional. Esta marginalidad ha quedado expresada también en el discurso político y en las agendas de gobierno: el tema fue destacado como eje programático sólo en la campaña presidencial de Bachelet, en 2005; sin embargo, durante

³⁴ La participación convencional fue medida considerando tres indicadores: votar, informarse y debatir.

³⁵ Encuesta sobre Solidaridad, Capital Social y Equidad, desarrollada por la Universidad Alberto Hurtado.

su primer mandato, fue tempranamente relegado hasta hacerlo desaparecer de la agenda, como respuesta a la revolución pingüina³⁶. La renuencia a abrir el espacio público encaja con un modelo de Estado de corte liberal y elitista, que se instauró desde la dictadura y que no ha sido intervenido durante la recuperación de la democracia. En este marco, la literatura explica este fenómeno considerando factores institucionales e históricos, entre los cuales cabe destacar: la permanencia de enclaves autoritarios y transicionales; una modernización del Estado de corte gerencialista; y una tradición histórica proclive al elitismo.

A contracorriente de esta tendencia, sin embargo, la participación ciudadana ha cobrado cierta relevancia en dos contextos: en las olas de movilizaciones sociales que se han producido desde 2006; y, a nivel local, por impulso de alcaldes o funcionarios proclives a ella. En el primer caso, las demandas por ampliar el espacio político no han sido traducidas a políticas concretas. Sin embargo, en el segundo, sí han resultado en la instalación de procesos e instrumentos de participación ciudadana, con dispar fortuna. El ejemplo más destacado es el presupuesto participativo. A la fecha un 12% de los Municipios del país han implementado este instrumento. El mayor número se ha producido entre 2008 y 2012, incluso en comunas de gobierno conservador o liberal. Es el caso de Villa Alemana, Río Negro y Padre Hurtado.

Entre las características generales de la experiencia chilena de presupuestos participativos, puedo destacar que se trata de procesos, en su mayoría, limitados en materia de recursos, altamente dependientes de la voluntad política de los ediles, y que no incorporan criterios redistributivos a la priorización de los proyectos o iniciativas. Como no existe una ley nacional que propicie la implementación y desarrollo de innovaciones democráticas, el resultado de su instauración a nivel local es de exclusiva competencia de la voluntad política de los alcaldes y de sus equipos de asesores. De entre las características contextuales, destaco dos variables más: primero, que Chile es un país altamente centralizado, lo que merma el desarrollo y la autonomía de las regiones y comunas; por ello el margen de maniobra de los ediles es limitado, especialmente en términos económicos; y, segundo, que las investigaciones sobre capital social en el país

³⁶ Como señala Delamaza (2010), las movilizaciones estudiantiles de 2006 pusieron en jaque al gobierno de Bachelet. En vez de abrir el espacio político para canalizar las demandas ciudadanas, el gobierno decidió clausurarlo. Una medida claramente elitista que procuró mantener el status quo.

arrojan una baja participación no convencional y una alta desconfianza hacia la esfera política y pública; sin embargo, también destacan altos grados de cohesión social y de confianza interpersonal.

Capítulo 6

Resultados: Liderazgo Promotor, Transversalidad y Diseño del Mecanismo

En este capítulo desarrollo los resultados en cuanto a tres variables: la independiente (liderazgo promotor) y las intervinientes (nivel de transversalidad y diseño del instrumento). En primer lugar, y como una forma de contextualizar los procesos, presento un conjunto de antecedentes caracterizadores de la muestra. En segundo lugar, describo la ideología de los promotores, tanto alcaldes como funcionarios, según sea el caso. Para esto contemplo antecedentes de la implementación de los procesos para graficar las principales motivaciones detrás de ello. En tercer lugar, presento las ideas de participación ciudadana y de presupuesto participativo que defiende cada liderazgo. Para ello me valgo tanto de las entrevistas como del material documental. Concluyo los resultados de esta variable haciendo un cruce entre la ideología política (de izquierda o de derecha) y la idea de apertura (sea sustantiva o instrumental) En cuarto lugar, verifico el nivel de transversalidad del mecanismo en las administraciones, considerando tanto su centralidad como la participación de las unidades en el proceso. En quinto lugar, me aboco a describir las experiencias en función de su diseño institucional. Para ello me baso en un conjunto de dimensiones señaladas en la operacionalización de la variable, a saber, la participación, las reglas del proceso y la toma de decisiones. En este marco comparo los casos en función de los reglamentos, contemplando la estructura del proceso, y la composición y las funciones de las instancias del mecanismo. Me detengo, en particular, en los incentivos institucionales. Finalmente, defino los modelos de la muestra a partir de los antecedentes teóricos.

6.1. Caracterización de la muestra

Los casos que seleccioné corresponden a Municipios de cuatro regiones del país: Valparaíso (Villa Alemana y San Antonio); Metropolitana (Padre Hurtado); Araucanía

(Pitrufquén y Lautaro); y Los Lagos (Puerto Montt, Calbuco y Río Negro). En **términos de tamaño** son comunas dispares, siendo la más pequeña Río Negro, con 13.506 habitantes, y la más grande Puerto Montt, con 228.118 habitantes. Si se miden en función de la superficie, estas dos ciudades, a su vez, son las más extensas (sobre los 1.200 km²). Por lo mismo, Río Negro presenta un alto porcentaje de ruralidad (sobre el 60%) y una baja densidad poblacional (11,64%). Si se comparan con el resto de las comunas del país, se tratan de casos pequeños (bajo los 50 mil habitantes) y medianos (entre 51 mil y 300 mil). La Tabla N°11 compara las comunas en estos aspectos:

Tabla N°11: Tamaño y superficie por comuna

Comuna	Región	Tamaño (Población)	Superficie en Km²
San Antonio	Valparaíso	87.772	404,50
Pitrufquén	Araucanía	22.758	580,70
Puerto Montt	Los Lagos	228.118	1.673,00
Calbuco	Los Lagos	32.963	590,80
Lautaro	Araucanía	35.300	901,10
Villa Alemana	Valparaíso	119.327	96,50
Río Negro	Los Lagos	13.506	1.265,70
Padre Hurtado	Metropolitana	50.670	80,80

Fuente: Elaboración propia a partir datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

Desde el **punto de vista económico**, dos comunas se centran en la actividad portuaria: San Antonio, que es el segundo puerto más importante de Chile y el primero si se mide en términos de cabotaje, y Puerto Montt, que además de ser uno de los puertos más importantes del sur del país, es también la Capital de la Región de Los Lagos. Calbuco es una comuna igualmente vinculada al mar; cuenta con dos terminales pesqueros y sus principales actividades económicas se relacionan con la extracción y procesamiento de productos marítimos. Río Negro y Pitrufquén son comunas eminentemente agrícolas y ganaderas; la primera es una de las principales productoras de berries en el sur de Chile; la segunda destaca por la fabricación de productos lácteos. Villa Alemana está orientada a la entrega de servicios y al comercio; es calificada como una ciudad dormitorio para quienes trabajan en Valparaíso o Viña del Mar (ciudades cercanas y bien conectadas con la comuna). Algo semejante se dice de Lautaro respecto de Temuco, la Capital Regional de La Araucanía; sin embargo, además del tema habitacional, en Lautaro aprovecharon esta cercanía para instalar un parque industrial, que permitió por desplazar las industrias asentadas en Temuco; asimismo, la comuna sigue conservando un perfil

silvoagropecuario. Padre Hurtado es una comuna eminentemente agrícola. Por su cercanía con Santiago de Chile (menos de 25 de km), algunas grandes empresas se han instalado en ella. La última ha sido Aguas Andinas, empresa que suministra agua potable a la Capital y que construyó dos plantas de tratamiento en la comuna; esto ha generado el reclamo de las organizaciones locales por las externalidades negativas que ellas generan.

Desde un **punto de vista morfológico**, Calbuco presenta una característica particular en esta muestra, pues se trata una comuna de difícil interconexión que está compuesta por 14 islas; la principal, Calbuco urbano, está unida artificialmente al Continente por un terraplén; las restantes se encuentran a distancias considerables (algunas a tres horas en lancha de la parte continental). Esto hace que los procesos electorales sean altamente complejos y, en muchas ocasiones, ni siquiera puedan sufragar todos los habitantes del archipiélago. Por este motivo, en el Municipio eligieron trabajar el presupuesto participativo con dos o tres territorios por año, e ir rotándolos en el tiempo. No obstante ello, hacen el esfuerzo de una votación universal. El resto de las comunas no presentan problemas de conectividad.

En **términos sociales** se trata de comunas promedio respecto del país o de la región. Por ejemplo, en cuanto al porcentaje de personas en situación de pobreza, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) del año 2009, con las excepciones de Calbuco (8,96%) y Lautaro (31,96%), el resto bordea la media nacional, que es de 15,08%. El caso de Lautaro, que resulta excepcional, hay que revisarlo a la luz de la situación de La Araucanía, la región más depreciada de Chile, que tiene un 27,09 por ciento de personas en condición de pobreza. Se trata de una zona con un alto nivel de ruralidad, escaso desarrollo industrial y productivo, y fuertes conflictos étnicos, derivados de la exclusión social y económica de los mapuche (los habitantes históricos de esas tierras). En términos de desocupación, según la misma encuesta, en todos los casos se supera la media nacional (10,22%), siendo Río Negro la comuna que presenta el mayor porcentaje de desocupados del grupo (16,07%). La Tabla N°12 compara estos datos:

Tabla N°12: Porcentaje de Pobreza y Tasa de Desocupación por comuna

Comuna	% de Pobreza	Tasa de Desocupación
San Antonio	17,48	13,51
Pitrufquén	18,55	14,96
Puerto Montt	16,25	14,37
Calbuco	8,96	10,21
Lautaro	31,96	13,68
Villa Alemana	15,60	s/i
Río Negro	14,78	16,07
Padre Hurtado	18,42	10,58

Fuente: Elaboración propia a partir de los Reportes Estadísticos Distritales y Comunales de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, año 2012.

Donde pueden verificarse diferencias sustantivas en este grupo es en materia de **ingresos municipales totales**. Puerto Montt es la ciudad que más recursos maneja. En 2012 superó los 21 mil millones de pesos, que equivalen a 30 millones de euros. Le sigue San Antonio y Villa Alemana, con 16 y 13,5 millones de euros, respectivamente. Esta situación decae considerablemente en las otras cinco comunas. Las más limitadas son Pitrufquén y Río Negro, que recibieron ingresos equivalentes a 3,3 y 3,4 millones de euros, respectivamente. Si se considera que el ingreso promedio de las comunas en Chile es de 2.800 millones de pesos (4 millones de euros), Pitrufquén y Río Negro están bajo la media.

Ahora bien, si se comparan estos montos con las inversiones que cada comuna destina al presupuesto participativo, es fácil concluir que se trata de guarismos residuales. Hay que considerar, eso sí, que en los ingresos municipales totales se incorporan todas partidas que el Estado ingresa al Municipio, a través de sus diferentes programas. En efecto, en la totalidad de los casos chilenos, el origen de los recursos del presupuesto participativo proviene de fondos propios o de las subvenciones destinadas al desarrollo comunitario. Lamentablemente, estos datos no siempre son divulgados con detalle en las cuentas públicas y los propios funcionarios a cargo del mecanismo no tienen siempre claras estas cifras. Por ejemplo, en Pitrufquén la totalidad de los recursos destinados a subvenciones se orientan al presupuesto participativo. En San Antonio se destinan recursos propios del Municipio, conservando el ítem de subvenciones. En Puerto Montt, los funcionarios sostienen que la relación entre subvenciones y presupuesto participativo

es asimétrica: si anualmente se destinan 170 millones a éste (más de 242 mil euros), las subvenciones superan los mil millones de pesos (1,4 millones de euros). En general, los montos del presupuesto participativo, con la sola excepción de San Antonio, son residuales si comparan con experiencias foráneas como las de Brasil y Argentina. Sin embargo, hay que considerar tres factores para entender esto: primero, que las realidades presupuestarias son diferentes y los casos chilenos presentan limitaciones económicas importantes; segundo, que la centralización afecta el margen de maniobra de los municipios, por lo que es más difícil reorientar recursos; y, tercero, que la lógica del presupuesto participativo no es suficientemente conocida ni compartida por todos los actores políticos, por lo que destinar recursos a este mecanismo es comprendido como una cesión de poder que no todos están dispuestos a conceder. La Tabla N°13 presenta datos relativos a los ingresos municipales y a los montos destinados al presupuesto participativo.

Tabla N°13: Ingresos municipales y monto de los presupuestos participativos por comuna

Comuna	Ingresos Municipales en pesos chilenos	Monto del PP en pesos chilenos	Monto del PP en Euros
San Antonio	11.288.398.000	360.000.000	514.285
Pitrufoquén	2.363.167.000	54.000.000	77.142
Puerto Montt	21.554.719.000	170.000.000	242.857
Calbuco	3.599.925.000	28.000.000	40.000
Lautaro	3.871.772.000	40.000.000	57.152
Villa Alemana	9.621.435.000	108.000.000	154.285
Río Negro	2.405.512.000	68.000.000	97.142
Padre Hurtado	4.977.765.000	72.000.000	102.857

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

6.2. Ideología

Como indiqué en la definición de la muestra, hay dos grupos en ella: los de izquierda y los de centro-derecha y derecha. En propiedad, los primeros no son ejemplos de una izquierda radical o contrahegemónica; sin embargo, en el mapa político chileno sí se sitúan en una **posición de izquierda**. Los alcaldes de San Antonio y Pitrufoquén presentan algunos rasgos ideológicos más progresistas, manifiestos en el concepto de participación que propugnan y en las críticas que emiten a la propia Concertación. El alcalde de **San**

Antonio, por ejemplo, se retiró del Partido Radical Social Demócrata (PRSD) en 2011, lamentando, entre otras cosas:

“(…) no haber podido sensibilizar el presupuesto participativo en la estructura del Partido, de tal manera que fuera un arma de batalla en todas las comunas donde hubiera alcaldes radicales”.

Una de las funcionarias de este Municipio comenta sobre la política del edil:

“La motivación principal del alcalde Vera fue tener un Municipio de puertas abiertas. Un Municipio donde la gente participara. Una Comuna donde hubiese espacio para todos y para todas. Y con esta política de puertas abiertas, ¿qué quería decir? Que la ciudadanía tenía que entrar a la gestión de la Municipalidad”.

En la mayoría de los entrevistados de esta comuna —sean funcionarios o dirigentes— la alusión partidaria no es destacada como el factor que decidió la implementación del proceso. Aunque se reconoce la adscripción del alcalde a la izquierda, algunos dirigentes sostienen que la instauración del mecanismo “*no tiene que ver con política*”. Los funcionarios de presupuesto participativo ratifican esta idea, destacando la capacidad del edil de instaurar una visión diferente en el gobierno municipal:

“Él ha logrado que todos, poco a poco, rememos para el mismo lado. Que nos preocupemos de los vecinos. Que estamos para el servicio público, independiente si somos de uno u otro lado. Él ha sabido transmitir el pensamiento de la participación e integración. Es decir, él gobierna no sólo con los concejales, sino que con los vecinos” (funcionario).

En **Pitrufquén** se produce un caso diferente al de San Antonio: el impulsor del mecanismo es el administrador municipal³⁷, quien fue el motor ideológico para su implementación. Este funcionario contó tanto con el apoyo del edil —que le entregó las facultades para el desarrollo del proceso— como con la colaboración de los jefes de las principales unidades del Municipio. En términos políticos, el alcalde es independiente de Concertación, y el administrador es del Partido por la Democracia (PPD). Cabe destacar que el PPD, durante el último quinquenio, ha acentuado su posición progresista. De hecho, el PPD ha instalado debates como la superación del modelo neoliberal o el cambio de la

³⁷ El cargo corresponde a una jefatura que colabora directamente con el Alcalde en lo concerniente a la gestión Municipal. Por lo general es un cargo de confianza política.

Constitución de 1980, a través de un proceso constituyente, con amplia participación ciudadana.

En cuanto a los otros dos casos de izquierda —Puerto Montt y Calbuco— éstos pueden ser calificados como más difusos desde el punto de vista ideológico, y más centrados en el liderazgo del alcalde. Ciertamente, funcionarios y políticos de **Puerto Montt**, consultados sobre la ideología del edil, sostuvieron que éste llevaba a cabo un “*socialismo a lo Quinteros*”. Según un funcionario, el alcalde es “*hoy un referente político en la región*”³⁸, que en alguna época estuvo apegado a Núñez, pero con el tiempo eso se fue diluyendo³⁹. Algo semejante ocurre en **Calbuco**, donde la figura del alcalde es más relevante que las directrices del Partido Radical Social Demócrata. En ambos casos, los alcaldes no muestran una reflexión cabal respecto la apertura participativa, y del por qué el mecanismo se implementó en la comuna. Ciertamente, no fueron ellos sus principales promotores.

El **segundo grupo** corresponde a la derecha. A pesar que el Partido Demócrata Cristiano (PDC) pertenece a la Concertación y se muestra como opositor a la Alianza, ideológicamente puede ser calificado como de centro-derecha o conservador. Ahora bien, el **alcalde de Lautaro**, demócrata cristiano, representa un liderazgo diferente respecto de sus pares del partido. Según sus palabras, se formó ideológicamente en los tiempos del Presidente Frei Montalva⁴⁰, imbuido por los trabajos voluntarios y por un espíritu de cooperación para alcanzar el bienestar social. Sobre ello comenta:

“Soy un romántico. Desde los 14 años he sido dirigente social. Yo ayudé a construir la población más antigua de Lautaro, la Santa Guadalupe. (...) Todavía me siento identificado con ellos. Por tanto, soy un legítimo heredero del concepto de autoconstrucción y de la participación de los ciudadanos en lo

38 En las elecciones de 2013, Rabindranath Quinteros fue elegido Senador por la Circunscripción Electoral 17, de la Región de Los Lagos. Anteriormente había ejercido el cargo de Intendente de la Región de Los Lagos, entre los años 1990 y 2000; y alcalde de Puerto Montt (capital regional de Los Lagos), entre los años 2000 y 2012.

39 Se refiere a Ricardo Núñez, dirigente histórico del Partido Socialista chileno, presidente del partido una vez retomada la democracia. Ideológicamente, éste representó una de las principales figuras del llamado “socialismo renovado”; es decir, el que se alejaba de las directrices históricas (en particular de la Unidad Popular), para abrazar un modelo socialdemócrata.

40 Primer Presidente demócrata cristiano chileno. Gobernó entre los años 1964 y 1970. Fue uno de los fundadores de la Falange Nacional, de la que surgió el PDC. El lema de su gobierno fue la “Revolución en Libertad”, que supuso un conjunto de reformas del Estado, además de la creación de cooperativas y organizaciones sociales de base, como principales motores de los cambios.

que significa mejorar la calidad de vida. Como democristiano me duele mucho que nuestro partido no plantee eso hoy día. Estamos lejos de ello. Por tanto, soy una especie rara”.

Los alcaldes de Padre Hurtado y de Villa Alemana tienen un rasgo común: fueron empresarios antes de entrar en la política. El primero pertenece a **Renovación Nacional** (RN). Según sus palabras, “*como buen empresario me aboqué a ordenar la casa*”; es decir, a regularizar los déficits económicos del Municipio, que venían arrastrándose de la administración anterior. Junto con ello, realizó inversiones en infraestructura y equipamiento que han permitido mejorar el trabajo municipal. Ideológicamente es de una derecha más liberal que conservadora. Uno de los signos de esto es que varios empleados municipales no son de derecha. El encargado de presupuesto participativo, de hecho, es de izquierda y fue concejal socialista durante las administraciones anteriores⁴¹.

El alcalde de **Villa Alemana** se declara completamente independiente en lo político, aunque postuló a las elecciones municipales en una lista de derecha. No obstante, según los funcionarios y los dirigentes, el edil tiene una clara posición de derecha, “*pero con matices*” —como recuerda una funcionaria—. Este alcalde tiene una visión aún más pragmática sobre cómo gobernar. Al respecto sostiene: “*¿Qué estoy tratando de hacer yo? Yo trato de implementar el sistema del mundo privado al mundo político*”. Una funcionaria del área social ratifica este pragmatismo, comentando que si bien el presupuesto participativo tenía una “*etiqueta de izquierda*”, el alcalde logró captar la “*oportunidad que éste significaba*” para mejorar su gestión.

El edil de **Río Negro** es militante de Renovación Nacional. Al momento de la entrevista, en 2012, se trataba del alcalde más joven de Chile, con 29 años. Esto, a juicio de los funcionarios, no es un dato irrelevante: primero, porque es más flexible en la gestión; y, segundo, porque gusta de ideas nuevas. Sus colaboradores más directos ni siquiera son de derecha (algunos son concertacionistas). Un dirigente comenta: “*el alcalde es un derechista democrático al ciento por ciento*”. Este edil, al igual que el resto de los alcaldes de derecha de la muestra, presenta elementos más liberales que conservadores. No obstante, todos mantienen rasgos elitistas a la hora de interpretar la apertura participativa.

⁴¹ Cabe destacar que actualmente la mayoría de los puestos de trabajo en el servicio público corresponden a funcionarios a contrata o a honorarios, que son renovados cada cierto tiempo (generalmente, en el plazo de un año). Por lo tanto, estos cargos dependen de las confianzas de las jefaturas o de los ediles.

Respecto a si el partido establece directrices en materia de participación ciudadana, el alcalde señala:

“A nosotros se nos entregan las facultades para gobernar de acuerdo a nuestras posturas y eso es lo que destaco de Renovación Nacional, que en el fondo no es tan [dogmático]. La dirigencia no establece que usted debe hacer esto o aquello. Por lo tanto, no es contradictorio ser de RN e implementar el presupuesto participativo”.

6.2.1. Implementación de los procesos

Los primeros presupuestos participativos fueron implementados en Chile por alcaldes concertacionistas, que conocieron en directo las experiencias brasileñas del mecanismo. Posteriormente se produjo un proceso de replicación de éstos en otras comunas, en la medida en que las experiencias se hicieron conocidas y demostraron sus virtudes. Pero la tendencia seguía siendo que ediles de izquierda se inclinaban por implementarlos. Esto cambió en 2009. A partir de entonces se han ido sumando alcaldes de derecha en la implementación de los presupuestos participativos. Ello no significa que en este conglomerado las innovaciones democráticas estén adquiriendo preponderancia. Por el contrario, siguen siendo marginales, ya que en la propuesta política de la Alianza la participación se restringe a las elecciones.

Ahora bien, ¿cómo se conecta la incorporación del mecanismo con la derecha política? Los cuatro alcaldes de esta línea aducen que el presupuesto participativo no es un monopolio de la izquierda y que en ningún caso representa una contradicción a las propuestas de sus partidos. Asumen este tema desde un punto de vista **pragmático**. El alcalde de Padre Hurtado especifica al respecto: “*Yo creo que estas cosas no tienen ideologías políticas. (...) En la medida en que las cosas son buenas, se hacen*”. El alcalde de Río Negro, en una dirección similar, acota: “*Ningún tema es propio de un sector, no corresponde que los temas laborales o de derechos humanos sean de un sector determinado*”. Por lo tanto, en la medida en que sirve para efectos de mejorar la gestión, se aplica.

Del examen de las entrevistas, concluyo que la experiencia de vida, el conocimiento del instrumento y la valoración de éste, fueron factores relevantes para que lo implementaran en las comunas:

i) En el caso de Lautaro, el alcalde conoció in situ algunas experiencias brasileñas, en visitas programadas por la Unión Internacional de Municipalistas (UIM), de la que era directivo; este hecho, unido a una concepción más proclive a la participación popular (fruto de su experiencia de trabajo cooperativo en los años 60), hizo que propusiera el mecanismo en la comuna.

ii) Tanto en Villa Alemana como en Padre Hurtado, los alcaldes provenían del ámbito empresarial y consideraban que en la administración del Municipio era necesario aplicar los criterios económicos que les habían dado beneficios en sus empresas. Por ello, cuando conocieron el presupuesto participativo y motivados por algunos dirigentes sociales, lo interpretaron como un instrumento para conocer el parecer de la ciudadanía y mejorar, con ello, la eficacia de las políticas municipales. Ambos ediles y sus respectivos equipos tomaron como antecedentes experiencias de Chile y de Brasil. En Villa Alemana, por ejemplo, recibieron charlas y asesoría del alcalde de San Antonio y de su equipo de presupuesto participativo.

iii) En el caso de Río Negro, el edil conoció la experiencia siendo dirigente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Austral de Chile. En ese período los grupos más izquierdistas que participaban en la Federación lograron implementar el presupuesto participativo para dirimir los fondos concursables que disponía la entidad. Lo positivo de la experiencia le motivó a implementarlo en la comuna. El encargo del mecanismo recuerda:

“Nuestra idea fue ampliar la participación activa [de la gente] y no en el papel. Justo estábamos por comenzar el Magíster en Gestión Pública en la Universidad de los Lagos⁴². Fuimos conociendo experiencias. Copiamos en cierta medida las mejores que yo veía: Lautaro, Puerto Montt y La Serena. Me metí a Internet. Vimos la planificación, su estrategia de trabajo y armamos un mix de presupuestos participativos, pensando desde nosotros a la comunidad”.

⁴² Al igual que el administrador municipal de Pitrufoquén, en este contexto, tanto el funcionario como el alcalde de Río Negro entablaron contacto con profesores participacionistas como Egon Montecinos y Gonzalo Delamaza, ambos promotores del mecanismo.

iv) En San Antonio el impulso de un concejal, que vivió la experiencia brasileña del mecanismo, fue determinante al momento de instalarlo. Éste motivó al alcalde a conocer y a respaldar el instrumento. El edil recuerda:

“Un concejal habló de la experiencia brasileña y que en Buin se estaba desarrollando un proceso participativo. Fue este profesional a Buin a interiorizarse de la experiencia. Y luego fuimos con este concejal a Curitiba a conocer los presupuestos participativos. Unimos las dos experiencias y generamos una versión local, que iniciamos en el 2006”.

v) En Pitrufquén, Puerto Montt y Calbuco, los promotores directos del mecanismo no fueron los alcaldes: el administrador municipal, un concejal y un Grupo de Acción Social, lo fueron respectivamente. El primero consiguió los apoyos políticos, administrativos y económicos para instalarlo en Pitrufquén. Este funcionario conoció la experiencia en el marco de un magíster que cursaba, en el que entabló contacto con promotores de la participación ciudadana en Chile, entre otros, docentes como Egon Montecinos. En Puerto Montt, el concejal Leopoldo Pineda conoció la experiencia en Brasil y la promovió en el Concejo Comunal, donde finalmente fue aprobada. En Calbuco fue un Grupo de Acción Social de la comuna (Sur Activo), integrado por profesionales jóvenes, quien convocó a actores políticos y sociales para apoyar la instalación del instrumento, que finalmente el Concejo aprobó.

La **percepción** que los **actores sociales** y **políticos** tienen respecto a la implementación de los mecanismos es también dispar. En algunos casos se asume como una forma de populismo. Un concejal de derecha de Lautaro, por ejemplo, indica que la razón por la que se impulsó fue para que el alcalde fortaleciera su presencia en las organizaciones sociales y comunitarias, manteniéndolas activas durante el año bajo una supuesta lógica de beneficio social. Lo que en la práctica se da —comenta— es lo contrario: “*Los impactos económicos del presupuesto participativo son mínimos y la gente se desgasta haciendo microproyectos, (...) que sirven para que el alcalde aparezca, una y otra vez, inaugurando esto y lo otro*”. Esta crítica se repite, con matices, en políticos de Río Negro, Padre Hurtado y Puerto Montt.

Sobre la **implementación del mecanismo**, en todos los casos hubo alguna resistencia de parte del concejo, especialmente de los partidos opositores al gobierno. No obstante, una vez instaurado, de forma transversal los actores políticos y sociales de las ocho comunas fueron valorando el presupuesto participativo a tal punto que, en algunos casos, se amplió el margen de políticos que lo incorporaron a sus propuestas. Los seis alcaldes que iban a reelección en 2012 presentaron al presupuesto participativo como uno de sus principales logros. Algunos políticos opositores también lo incluyeron en sus programas. Los otros dos alcaldes que no fueron a reelección (Puerto Montt y Lautaro) fueron reemplazados por políticos que incluyeron al mecanismo en sus programas, por lo que se asumía la continuidad del instrumento⁴³.

6.2.2. Concepto de participación y de presupuesto participativo

Pueden establecerse diferencias en la muestra en términos de cómo interpretar el sentido y el alcance de la participación ciudadana. Estas diferencias no están ligadas, necesariamente, a la ideología política del liderazgo. En San Antonio y Pitrufquén se destaca un tema clave de la apertura participativa: la cesión de poder como praxis política. En menor medida esta idea se da en Lautaro. En el resto lo que se prioriza es la capacidad del mecanismo para generar decisiones más eficaces.

Dentro del grupo de izquierda, **San Antonio** y **Pitrufquén** destacan por impulsar una ciudad participativa, en donde la ciudadanía protagonice el desarrollo colectivo. Las apuestas por la transformación social, en estos casos, son más altas y tienen su correlato en la oferta participativa y en los incentivos institucionales: se verifican más instrumentos de participación y una relación más horizontal y abierta entre políticos, funcionarios y ciudadanía. La encargada del instrumento de San Antonio refiere:

“Una de las características de la gestión de este alcalde es impulsar la innovación participativa. Él recibe cualquier sugerencia en este sentido. De hecho nosotros no tenemos sólo presupuesto participativo; tenemos carnavales y comparsas, defensoría ciudadana. Somos pioneros en hartos aspectos. Este alcalde se caracteriza por haber sido funcionario municipal por 30 años. Trabajó como director en todas las áreas. Por lo tanto, conoce cada una de las

⁴³ El mecanismo no se reeditó en Puerto Montt. En Lautaro se replicó con recortes presupuestarios.

necesidades de la ciudadanía. El alcalde dijo en un minuto que quién mejor que los ciudadanos podían saber sus necesidades. Esa es la filosofía con la que operamos”.”

Otra funcionaria de San Antonio apunta:

“(…) Lo que queremos con el presupuesto participativo es fomentar el control social o control ciudadano de la ejecución de las políticas públicas locales. A nosotros nos parece sumamente importante que los ciudadanos nos estén apretando, nos estén diciendo que no estamos cumpliendo, que nos estamos atrasando, etc.; y eso también es parte de la política del Alcalde. El año 2011, por ejemplo, hicimos una capacitación en derecho ciudadano y control social, y los dirigentes le preguntaban al alcalde: ¿por qué está haciendo esto? En el fondo, esto se le puede venir en su contra. ¿Está seguro de lo que está haciendo? Y el alcalde se reía mucho y les decía: sí, yo estoy seguro; es que necesito que ustedes estén más empoderados, que tengan más herramientas para controlarnos a nosotros, porque eso es construir comunidad, eso construir ciudadanía y en eso estamos”.

El alcalde de esta comuna sintetiza su concepción de la apertura destacando conceptos tales como solidaridad y la cooperación entre la ciudadanía. Además, puntualiza que a nivel comunitario se ha incorporado la “*filosofía*” de la participación. Sobre esto detalla:

“Yo esperaba que a través del presupuesto participativo la gente pueda decidir respecto de los proyectos más importantes para sus sectores y, además, pueda incorporar la asociatividad. Que no fueran egoístas respecto de su sector, sino que hubiera un espíritu de solidaridad. [Con esta gestión] la gente ha sido solidaria, se ha asociado, ha ido compartiendo no solamente el programa, sino su filosofía. Ha ido conformando un proceso de identidad, de amistad y camaradería, [es decir] hay una serie de valores implícitos en este proceso”.

En una dirección similar a San Antonio, el administrador municipal de Pitufquén explica respecto de la apertura:

“La gente se siente tomada en cuenta. Se siente parte de un sistema y eso, desde mi punto de vista, es relevante. Cuando comencé a trabajar en este tema siempre lo dije: yo soy uno de los convencidos de que esto debiese ser una política pública. Debiesen inyectarse a las comunas recursos para que podamos trabajar con muchas más organizaciones, presupuestos y proyectos, para así empoderar con más intensidad a la ciudadanía. Pero generalmente tenemos que hacerlos con recursos municipales”.

Este funcionario agrega que la apertura participativa debiera asumirse como un “*concepto esencial de la gestión del Municipio*”:

“(…) El punto de partida es el presupuesto participativo, pero queremos ir más allá: empezar a decidir inversiones de mayor envergadura, pero que sean también pensadas por la gente y decididas por la gente. En el fondo, queremos introducir el concepto de participación en todas las áreas en las que trabaja el gobierno comunal”.

Por el contrario, los casos de **Puerto Montt** y **Calbuco**, siendo de izquierda, no expresan una defensa y una proyección del instrumento; asimismo, suscitan algunas críticas de parte de los actores sociales y políticos. Los alcaldes de estas comunas tienen una visión más restringida de la participación ciudadana: la interpretan como una forma de gestión que sirve para que la gente se involucre más con el Municipio. A su vez, entienden que implementando el mecanismo la política municipal puede hacerse más transparente. Sin embargo, no aducen elementos de mejora en la calidad de la vida democrática o de empoderamiento político. El alcalde de Calbuco, por ejemplo, valora que a través de la participación la gente se “*sienta consultada, que pueda tomar decisiones, aunque sean mínimas*”; sin embargo, al momento de la cesión de poder, reclusa: “*El Municipio nunca dejará de tener esa responsabilidad de ser los gestores, de ser quienes definan esto*”.

Los propios funcionarios tampoco tienen definiciones consensuadas sobre la participación, especialmente en Calbuco, donde el nivel de compromiso para con el mecanismo es inferior. Un funcionario de esta comuna sostiene que el “*proceso está hecho para legitimar dirigentes*”. Y agrega: “*nosotros hicimos un copy paste de la experiencia de Puerto Montt*”. Los dirigentes perciben esta falta de contenido y, aunque valoran el mecanismo, también lo leen, en algunos casos, como una forma de proselitismo político y de replicación de las redes clientelares.

Esta falta de claridad en las definiciones afecta la comprensión del instrumento, por lo que se formulan algunos cuestionamientos al diseño. Un funcionario de Puerto Montt, por ejemplo, destaca: “*Lo que estamos haciendo nosotros no es presupuesto participativo, sino presupuesto competitivo*”. Justifica esta idea en tanto se promueve el acuerdo electoral como estrategia para resolver las decisiones. Por este motivo, “*el tema de la*

campana —comenta— es fundamental para saber quién ganará”. En esta misma dirección, un concejal de la comuna arguye:

“[Los de Puerto Montt] no se acercan a ser presupuestos participativos. Son fondos de desarrollo vecinal con elementos de participación ciudadana. Hace dos semanas voté en contra de la metodología. Y esa es mi gran discusión. Llevo cuatro años planteando un análisis crítico. Es importante lo que hemos avanzado, tenemos cifras de participación altísimas, pero estamos jugando con fuego. Porque hay mucha gente que puede salir desilusionada del proceso. Porque los mecanismos no están resolviendo de forma eficiente y eficaz la priorización de los proyectos. Primero, no se hace en todo el territorio comunal una vez al año. Se hace parcializadamente. Por tanto se manipula la participación. Segundo, se les invita a hacer proyectos de 2 ó 4 millones de pesos, con lo cual resuelven problemas puntuales, no problemas de verdadero interés local o comunal”.

Desde el punto de vista de los **liderazgos de derecha**, con excepción de Lautaro, éstos conciben la apertura como un medio para mejorar la administración de los recursos, más que como una vía de transformación social. En **Villa Alemana**, el alcalde acentúa el tema de la eficiencia. Por ejemplo, cuando comenta sobre las motivaciones para impulsar el mecanismo, compara la participación ciudadana con los estudios de mercado:

“Cuando necesitas vender, tienes que saber qué es lo que la gente compra. En la política [es lo mismo], la mejor manera es preguntándoles a los dirigentes sociales; que ellos sean el conducto que me lleve a la masa. (...) No voy a fabricar gamulanes en Río de Janeiro y tampoco me voy a especializar en trajes de baño si vivo en Siberia. Lo mejor para resolver esto es hacer un estudio de mercado. Y cómo puedes hacer un estudio de mercado en el mundo político: preguntándole a los actores sociales, a los dirigentes; y que ellos, a su vez, le pregunten a su barrio. Y ahí te das cuenta de lo que la gente quiere. Por eso se llama presupuesto participativo, porque hace que ellos sean los que definan cuáles son sus necesidades”.

Agrega que la lógica del mundo privado favorece la creación de acuerdos, el trabajo en equipo y la efectividad de la gestión. Por ende, el mecanismo lo entiende desde una mirada empresarial: *“Yo creo en la participación, en el entendimiento y en la asociación, porque la empresa privada surge y se nutre de ellas”*. Para él, la apertura es una forma de acercamiento y de unión entre las personas, que hace que las diferencias se desdibujen por intereses de mayor transversalidad. Cree, en otras palabras, en una política de consensos, de grandes acuerdos.

El alcalde de **Padre Hurtado** relaciona la participación ciudadana con la optimización de los recursos. Argumenta que las inversiones incrementan su rendimiento, ya sea porque la mano de obra la ponen los propios vecinos, o porque se descuenta el margen de ganancia que ponen las empresas. Así, el edil sostiene:

“Hay un efecto importante que visualicé con esto del presupuesto participativo: que un millón de pesos se convierte en tres millones. Porque los vecinos se juntaron, compraron los materiales e hicieron ellos el trabajo. Por ejemplo, hoy día hay una multicancha por el valor mínimo real que nos costaría a nosotros como Municipio. Porque yo tengo que entrar por mercado público; a una empresa tienes que darle utilidades; nosotros le pagamos a 30 o a 60 días; [asimismo] los costos de las empresas son gigantes y te los traspasan al presupuesto. Es decir, [el mecanismo] genera beneficios por todos lados. Por eso la clave es cuando la autoridad dice: aquí se va a invertir en lo que quieren los vecinos y no sólo en la idea que uno tiene”.

La idea de participación del alcalde está ligada, claramente, a objetivos instrumentales. Esto lo ratifica el encargado del proceso. Para el alcalde —señala— los indicadores de que la participación sirve o es adecuada son dos: que es posible realizar obras con un menor costo (entre el 20 y el 50 por ciento menos a que si fuera ejecutado por el Municipio); y que el proceso logra la movilización de cinco mil personas en un día. Un concejal de la comuna alega que la instrumentalización que imprime el alcalde reduce su potencial:

“Si el liderazgo fuera progresista —arguye— en la comuna habría una profundización del mecanismo. Si tuviéramos un proyecto de desarrollo político comunal de inspiración progresista, yo creo que temas como la calidad de vida, el empoderamiento, serían más evidentes; tanto así, que debería tener como efecto que los mismos vecinos sean los amos y señores del instrumento, como me tocó conocerlo por lo menos en San Joaquín⁴⁴”.

En **Río Negro**, el alcalde también destaca la eficiencia como principal valor agregado de la participación y del mecanismo. Sin embargo, agrega otro elemento a su definición: el efecto empoderador del instrumento. A pesar de incorporar esta idea, no cree que la apertura participativa deba ser parte de la gestión global del Municipio. Más bien confía en una participación ciudadana limitada, guardando siempre la potestad del

⁴⁴ En San Joaquín se produjo una de las primeras experiencias de presupuesto participativo en Chile. Desde un punto de vista procedimental, se parecía al diseño Porto Alegre: además del trabajo asambleario, contaba con instancias como la “Caravana de Presupuesto Participativo”, por ejemplo. Las decisiones sobre los proyectos a implementar consideraban la aplicación de criterios redistributivos, algo excepcional en la experiencia chilena del presupuesto.

gobierno para definir las políticas. Cuando se refiere al presupuesto participativo, habla de democracia de proximidad, destacando el menester que tiene el gobierno local de acercarse a la comunidad, al trabajo diario de los vecinos. Lo interpreta como un modo de fortalecer el trabajo de las organizaciones, especialmente de los dirigentes. A pesar de eso, considera que ampliar los fondos no es adecuado, porque la ciudadanía no puede formular técnicamente proyectos de mediana o gran escala:

“¿Por qué no se gestionan proyectos de mayor envergadura? —especifica—. Simplemente porque para ello se requieren habilidades técnicas para formular proyectos de esta naturaleza. No sé si la ciudadanía llegue a ese punto, porque ahí necesita ser arquitecto, constructor civil, en fin, se requieren conocimientos profesionales. Podría darse que la gente pueda aportar el diseño del proyecto, pero siempre a nivel más pequeño”.

Y agrega respecto a alcance de las innovaciones:

“La participación la considero importante, fundamental. [No obstante] Me parece importante destacar que hay momentos en los cuales tiene que existir una autoridad que tiene que resolver los problemas. No puede ser todo participación, porque si no, no anda la cosa tampoco. Hay momentos en los cuales tomar decisiones, que a veces son duras y que en el fondo tienen que ver con el bienestar social”.

El encargado del proceso reafirma estas impresiones al señalar que “(...) *al principio queríamos instalar un programa piloto y ver qué resultaba. Nunca pensamos en la transformación social y que quedara la escoba*”⁴⁵. Así también lo perciben algunos dirigentes y políticos, quienes a pesar de reconocer el impulso “*democratizador*” del alcalde, igualmente cuestionan lo reducido de los fondos y las restricciones de los temas a deliberar.

El caso de **Lautaro** varía respecto de los otros liderazgos de derecha. El alcalde entiende la participación de este modo:

“Esta democracia que yo planteo es una democracia de construcción de oportunidades, de distribución de recursos en forma más equitativa, en donde los vecinos ayudan al Municipio a cubrir necesidades que ellos ven, y que no son atendidas por la burocracia local, dado que tiene otro tipo de ocupaciones”.

⁴⁵ Expresión popular para referirse a desastre o problema.

Aunque al igual que su par de Río Negro, considera que la participación no puede atravesar todas las áreas de la administración (o de la toma de decisiones), igualmente ha propiciado un conjunto de iniciativas orientadas a ampliar la esfera pública. Además de las consultas ciudadanas para la definición de políticas e instrumentos de planificación comunal, proyectó otras instancias de inclusión y debate, como el Concejo de Comunidades Mapuche. Esto indica que su idea de participación va más allá de implementar un mecanismo puntual. El edil comenta:

“¿Qué estoy haciendo yo? Yo creé el Concejo de la Mujer en Lautaro. El primer Concejo que se crea en Chile, desde mujeres comunistas hasta de la UDI. La idea es impulsar políticas de género, igualdad de oportunidades, y también opinar sobre la política: desde las tarifas de agua, luz, hasta transparentar la forma de gobierno. Ahora vamos a crear el Concejo Comunal Mapuche, para que conserve la identidad de la comuna. Hay 135 comunidades reconocidas por el Estado y por tanto vamos a generar dos electores por cada comunidad, y esos van a elegir a los delegados de este Concejo. Por lo tanto, el organismo puede ser multipartidista, de diferentes liderazgos. Y también vamos a crear el Concejo Medioambiental”.

Respecto a lo declarado en los reglamentos de cada comuna, no existen diferencias sustantivas en la **definición del mecanismo**. El presupuesto participativo es conceptualizado como un instrumento o programa de planificación. Sus principales objetivos son el desarrollo comunitario y la asignación de recursos coherente con las necesidades de la gente. Ni en los reglamentos ni en los textos promocionales impresos⁴⁶ hay alusiones directas a la dimensión más crítica o transformadora del mecanismo, lo que se hubiera esperado especialmente en los casos de izquierda. Por ello, el presupuesto participativo se presenta, públicamente, de forma estandarizada, sin nexo con la idea de cambio social. Sólo en Villa Alemana y Calbuco hay matices. En el primer Municipio se indica en el reglamento la injerencia del mecanismo en la calidad democrática de la comuna. En Calbuco se aduce que éste tiene incidencia sobre lo que ellos califican como “Modelo de Ciudad Educadora y Social”. Además, sostienen que, gracias al instrumento, tanto las personas como las organizaciones excluidas pueden incorporarse a la toma de

⁴⁶ En los videos promocionales que los propios Municipios elaboran, si es posible distinguir diferencias entre los casos, pues los actores, al igual que en las entrevistas, desarrollan ideas ya sea vinculadas a la participación como un bien sí misma o como una forma de mejorar la gestión.

decisiones. Sin embargo, esto es diferente a lo expresado por los liderazgos, los políticos y los dirigentes de la comuna.

Como contraparte, en todos los casos se destaca el tema de la eficiencia en la distribución de recursos, que es uno de los componentes clave del enfoque instrumentalista de participación ciudadana. En este sentido, uno de los fenómenos que pude observar es el **isomorfismo** en la implementación de los procesos. En algunos casos, los reglamentos eran muy parecidos, presentando pequeñas variaciones locales. La Tabla N°14 muestra las definiciones del mecanismo a partir de los reglamentos.

Tabla N°14: Concepto de presupuesto participativo por comuna, a partir del Reglamento

Comuna	Definición
San Antonio	Instrumento de planificación y espacio de participación. Permite a la comunidad programar y asignar recursos en función de sus necesidades. La comunidad, con el apoyo del Municipio, decide el destino de un conjunto de recursos.
Pitrufquén	No lo define en el Reglamento, pero entrega un conjunto de objetivos que cumple: fomenta el desarrollo de las organizaciones sociales; corresponsabiliza a la ciudadanía en el desarrollo local; distribuye de mejor forma los recursos municipales, en función de los problemas de la gente y en consideración de criterios técnicos.
Puerto Montt	Instrumento de planificación, de desarrollo local y de participación ciudadana, que permite incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones de la comuna.
Calbuco	Instrumento de Planificación y Desarrollo Local. Permite a la comunidad participar en la programación y asignación de recursos de inversión municipal, posibilitando un acceso universal de toda la población en las decisiones de la Comuna. La puesta en marcha de este proceso tiende a generar un Modelo de Ciudad Educadora y Social, en la que tengan cabida tanto colectivos como personas que, por lo general, permanecen excluidos o subrepresentados de los procesos de toma de decisiones.
Lautaro	Aunque el Reglamento no lo define, sí establece dos objetivos que se le atribuyen: fomentar el desarrollo comunitario y permitir una mejor distribución de los recursos municipales. Gracias a él la ciudadanía tiene la capacidad de decidir sobre cuáles son sus problemas y necesidades, y cuáles son las vías para resolverlos.

Tabla N°14 (Continuación): Concepto de presupuesto participativo por comuna, a partir del Reglamento

Comuna	Definición
Villa Alemana	Mecanismo de participación social y ciudadana que permite a la comunidad decidir, en conjunto con el Alcalde y Concejales, en qué se invierten los recursos que el Municipio destina para el desarrollo de la comuna. Esto implica que los vecinos diagnostiquen, debatan, prioricen, seleccionen, ejecuten y controlen una parte de dichos recursos considerando la realidad de su propio territorio. Constituye, además, una experiencia de gestión pública que mejora la transparencia y el accionar de las diversas políticas públicas. Desde el punto de vista político, incide positivamente en la calidad democrática al mejorar el proceso de toma de decisiones mediante la deliberación de los ciudadanos.
Río Negro	Instrumento de planificación y de desarrollo local, que sirve para transparentar la entrega de recursos y fomentar la participación ciudadana. Se lo define como una forma de gestión cuya principal virtud es la eficiencia.
Padre Hurtado	Programa de gestión cuyo principal propósito es distribuir recursos en los territorios a través de un proceso participativo (normado y transparente). Se valora que los ciudadanos debaten sobre proyectos locales que satisfagan sus necesidades.

Elaboración propia a partir de los Reglamentos de Presupuesto Participativo de cada comuna.

En resumen, aunque en los documentos no pueden verificarse diferencias sustantivas entre los casos, sí es posible ratificarlas a partir de las entrevistas y de las declaraciones que los actores hacen en la prensa o en los videos promocionales. La Tabla N°15 resume la ideología y el concepto de participación de los liderazgos por comuna. Contrastada con la teoría, se comprueba que la correlación entre partido y concepto de participación no se cumple; es decir, liderazgos de izquierda igualmente defienden enfoques de participación limitada o instrumental; asimismo, un liderazgo de centro derecha puede defender ideas sustantivas de la apertura.

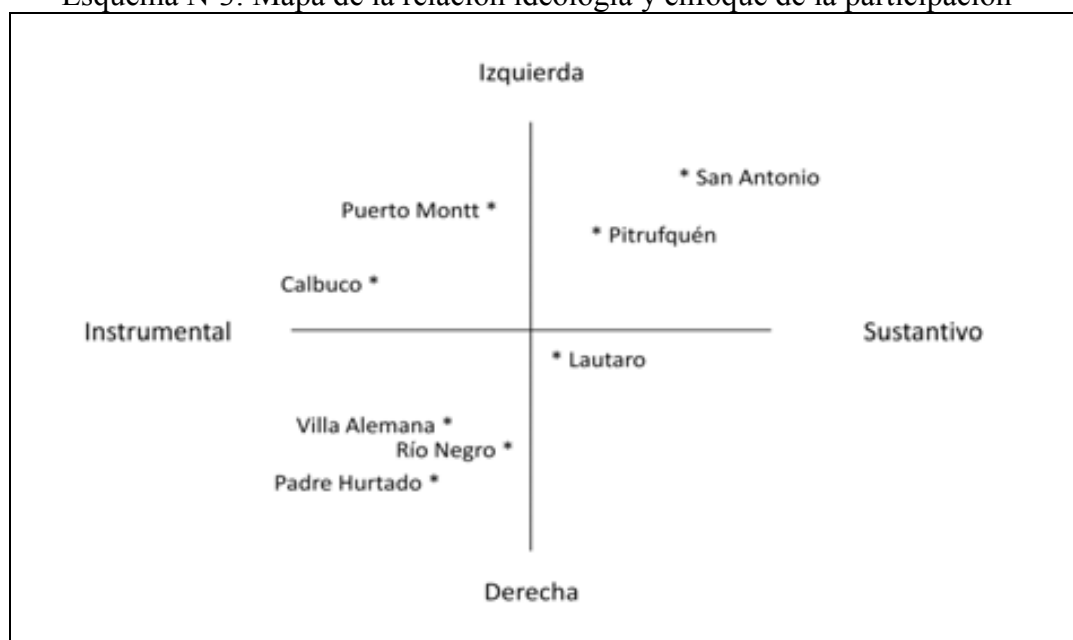
Tabla N°15: Ideología y concepto de participación del liderazgo

Comuna	Ideología Alcalde	Concepto de participación
San Antonio	Izquierda	Sustantivo
Pitrufquén	Izquierda	Sustantivo
Puerto Montt	Izquierda	Instrumental
Calbuco	Izquierda	Instrumental
Lautaro	Centro-Derecha	Sustantivo
Villa Alemana	Derecha	Instrumental
Río Negro	Derecha	Instrumental
Padre Hurtado	Derecha	Instrumental

Elaboración propia

El Esquema N°3 grafica el cruce entre la ideología política de los liderazgos y su enfoque de participación. Como puede observarse, el caso de San Antonio es a la vez el enfoque más progresista y sustantivo de la muestra. Por el contrario, Calbuco, siendo de izquierda, es el más instrumental.

Esquema N°3: Mapa de la relación ideología y enfoque de la participación



Elaboración propia

La **percepción de los dirigentes** coincide con esta dicotomía entre sustantivos e instrumentales. Por ejemplo, en San Antonio, todos los dirigentes entrevistados destacan la correlación entre el mecanismo y la idea progresista del alcalde y de su equipo de trabajo. Algo semejante ocurre en el caso de Pitrufquén y, en menor medida, en Lautaro. No así en Calbuco y Puerto Montt, en donde los dirigentes no tienen tanta claridad sobre los fines que persigue el mecanismo ni el porqué de su implementación en la comuna. Lo entienden, lo valoran, pero no logran relacionarlo a cabalidad con la política del edil. En algunos casos, los dirigentes tienden a confundir el presupuesto participativo con la entrega de subvenciones. En las comunas de derecha los dirigentes, por lo general, explican la relación entre la ideología del alcalde y el mecanismo desde el punto de vista de su capacidad de gestión; es decir, asocian la implementación del presupuesto participativo con la capacidad del alcalde de “*hacer bien las cosas*”. Y una de ellas es “*abrir ventanas de participación*”.

6.3. Transversalidad

Con la excepción de Pitrufquén y Calbuco, los otros seis casos han creado unidades de presupuesto participativo en la administración. **San Antonio**, por ejemplo, tiene seis funcionarios de tiempo completo abocados a desarrollar el proceso. La casi totalidad de los departamentos y unidades participa, en alguna medida, del instrumento. Además, hay una oferta participativa mayor que en el resto de las comunas. Una funcionaria comenta: *“de esa alianza entre ciudadanía y municipio se abren los espacios para la participación, y se inician una serie de acciones, no solamente los presupuestos participativos”*. En efecto, el mecanismo *“convive con Cuentas Públicas Participativas, Programas de No Violencia contra la Mujer, Programas de Formación para los Delegados y Delegadas en Control Ciudadano, Redes Ciudadanas de Seguridad, entre otras”*, comenta un funcionario. La centralidad del mecanismo en la gestión se expresa en lo siguiente:

“El presupuesto participativo estaba alojado en la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y era ésta la que se movilizaba, asumiendo las responsabilidades; lo que hemos tratado de hacer ahora es avanzar en que nuestra Municipalidad también se empodere, de forma que este año participaron funcionarios que no eran de la DIDECO, sino también de otras direcciones; esto es importante porque les permite ver a los otros funcionarios lo que significa el mecanismo” (Funcionaria de San Antonio).

La integración de los funcionarios tiene para el equipo promotor un significado particular: promueve la capacidad de control ciudadano sobre la gestión del Municipio, especialmente en lo que respecta al diseño y a la ejecución de políticas locales. Es tan relevante este tema que incluso pretenden instaurar un presupuesto participativo dentro de la propia administración, de tal modo de sensibilizar a los funcionarios respecto de la participación ciudadana. También tienen previsto una SECPLA (Secretaría de Planificación Comunal) participativa: *“nosotros queremos —sostiene una funcionaria— que las ideas de proyectos los dé la ciudadanía; probablemente los proyectos se van a alargar, pero ganarán en otras cosas”*. Este involucramiento tiene hitos concretos: en 2011 participaron 150 funcionarios en las distintas fases del proceso. A juicio del Alcalde, esto se justifica por la necesidad de acoplar el creciente empoderamiento de la ciudadanía, con la capacidad del Municipio de responder a las demandas de ésta.

En **Lautaro** también han sido desarrolladas instancias complementarias de participación. La funcionaria a cargo del mecanismo señala al respecto: *“Acá todo se hace con consulta ciudadana. Por Ley, el Plano Regulador, pero otras cosas, por ejemplo proyectos grandes de infraestructura, todos los sometemos a consulta”*. También ha habido espacios de involucramiento para las unidades; por ejemplo, Educación, Salud, Ornato, Obras, Tránsito y Operaciones han tenido instancias formales de participación en el proceso. No obstante ello, los funcionarios comentan que les gustaría una mayor presencia de éstas en otras etapas del proceso; por ejemplo, en el control y seguimiento de los proyectos implementados. El resto de las unidades municipales no tiene el mismo grado de involucramiento, lo que es una falencia identificada por propios los funcionarios. No obstante, el conocimiento que los funcionarios tienen del mecanismo es alto.

Además de las instancias de participación referidas, en Lautaro se han desplegado tres formatos de presupuesto participativo adicionales: el juvenil, el rural y el estudiantil. El primero se desarrolló entre 2009 y 2010, e involucró a personas entre los 14 y los 30 años, con fondos que no superaban los 300 mil pesos. Sobre el segundo, que comenzó en 2010, la encargada del mecanismo relata:

“En el sector rural nosotros teníamos otra forma de participación ciudadana, que consistía en hacer mesas territoriales. Íbamos con el equipo municipal, recogíamos las demandas de la gente y tratábamos de canalizar estas demandas. Muchas de éstas obedecían a cosas vinculadas con el equipamiento (la sede, la posta, la escuela, etc.). Así que lo cambiamos por el presupuesto participativo rural. Seleccionamos cuatro territorios piloto, en donde podían postular las comunidades indígenas y comités de pequeños agricultores, y distintas organizaciones del sector que estuvieran al alero de la Ley 19.418, ahora la Ley 20.500⁴⁷, o al alero de la Ley de Comunidades Indígenas”.

En relación al presupuesto participativo estudiantil, esta iniciativa fue implementada en 2009, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de la Unión Europea. El éxito de esta experiencia hizo que el Departamento de Educación Municipal de Lautaro (DAEM), incorporara el mecanismo al Plan Anual de Educación Municipal (PADEM), que es el instrumento directriz de los establecimientos educativos de dependencia municipal. El proceso se desarrolla paralelo al presupuesto participativo comunal.

⁴⁷ Ley “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”.

En el caso de **Villa Alemana**, el trabajo está localizado en el Departamento de Organizaciones Comunitarias, cuyos funcionarios han tenido que “*doblar los esfuerzos para llevar a cabo las tareas del proceso*” (encargada del presupuesto participativo). Esto ha tenido repercusiones en el propio desarrollo del mecanismo; específicamente, en el cumplimiento de los tiempos y los compromisos. Algunos dirigentes de la comuna comparten la idea que “*(...) la gestión municipal no estaba preparada para dar una respuesta fluida [a la implementación del mecanismo]. No había una cultura dentro de los funcionarios*”. Sin embargo, otro dirigente comenta que si bien el departamento de Organizaciones Comunitarias ha tenido que duplicar las tareas, “*(...) los funcionarios ya asumieron esta nueva mochila y se están adecuando a las exigencias*”.

Respecto a la vinculación de otras unidades, la funcionaria a cargo del proceso señala que el trabajo de Organizaciones Comunitarias y, en concreto, el de presupuesto participativo, es más bien autónomo y desconectado del resto de la administración. Se producen vínculos, pero son en temas específicos, sin que ello implique una forma de compromiso para con el proceso:

“Con quienes más nos vinculamos son con el Departamento de Obras y con la Secretaría de Planificación Comunal (SECPLA). Con los otros Departamentos son cosas esporádicas. Por ejemplo, si una Junta de Vecinos quiere lomos de toro para una calle, eso la vincula con el Departamento de Tránsito. Pero no hay una implicación más allá de una asesoría concreta. El tema es que, además, nos falta tiempo para una vinculación”.

Aunque no se contrataron más profesionales o técnicos para el apoyo del mecanismo, el alcalde sí realizó cambios de cara a facilitar el proceso. El principal fue el traslado del Departamento a una nueva dependencia, considerablemente más amplia, con espacios para reuniones, con oficinas e incluso una cocina. Además de eso, el edil renovó el personal del Departamento para que el trabajo se centrara en el desarrollo comunitario y no en clientelismo:

“Antiguamente, Organizaciones Comunitarias era dos oficinas chicas y mucha gente que era operador político. No eran funcionarios que ayudaban en la gestión. El alcalde arrendó este espacio para ellos [para la comunidad], no pensando en un tema político, sino para facilitar el trabajo con la gente” (funcionaria).

Otra funcionaria comenta que estos cambios, en los que cabe el presupuesto participativo, se produjeron para establecer una nueva relación entre el Municipio y la gente:

“Existía una distancia entre la autoridad y los directores de los departamentos, con la gente esto hay que cambiarlo, generar los acercamientos necesarios para que le gente entienda qué es lo que es una administración municipal qué sentido tiene que exista un alcalde, autoridades cómo se construye el bienestar de la ciudad”.

Río Negro, Puerto Montt y Padre Hurtado también tienen equipos de trabajo de presupuesto participativo. La diferencia con respecto a San Antonio, Lautaro y, en menor medida, Villa Alemana, es que en ellos no se constata que el resto de las unidades municipales se comprometan, a conciencia, con el proceso. Independiente de los esfuerzos individuales que hacen los funcionarios, la transversalidad consiste en que existan —y se usen— espacios de involucramiento de las distintas áreas. En este sentido, con excepción de los Departamentos de Obras o de Finanzas —que son los que habitualmente revisan técnicamente los proyectos— el resto de las unidades no se vinculan con el mecanismo. Por lo tanto, menos podrían adoptar estas administraciones conceptos de gestión horizontal. Además, en estos casos el mecanismo se encuentra aislado, pues la oferta de oportunidades de apertura participativa sólo contempla el presupuesto participativo y un par de otros instrumentos de bajo calado participativo.

Algo semejante ocurre en **Río Negro**. Si bien en esta comuna se han desplegado otras instancias de participación (diálogos comunitarios o los Concejos Municipales en terreno⁴⁸), el nivel de centralidad del proceso sigue siendo bajo. “*Todavía está enfocado en la DIDECO* —comenta una funcionaria—. *El departamento más involucrado con nosotros es Social, porque ellos trabajan con adultos mayores, pero el resto no trabaja con organizaciones*”. Efectivamente, el equipo que hace presupuesto participativo está integrado por cuatro funcionarios de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO). Sin embargo, uno de ellos comenta que en materias técnicas sí cuentan con la

⁴⁸ En palabras de un funcionario municipal: “En el caso de los diálogos comunitarios se trata que los servicios son llevados a una determinada localidad. Se interactúa con la gente. Se busca una solución a sus problemas. En el caso de los Concejos Municipales en Terreno se trata que el alcalde y el Concejo sesionan en lugares distintos que el tradicional, que es el Municipio; por ejemplo, [lo hacen] en localidades o en barrios”.

participación (o la asesoría) de otros departamentos, como el de Finanzas y la Secretaría de Planificación Comunal (SECPLA). Asimismo, “(...) *el Concejo de la Comuna es pro presupuesto participativo; sin embargo, no se inmiscuye mucho*”, agrega.

La marginalidad del mecanismo se evidencia más en Puerto Montt y Padre Hurtado. Un funcionario de **Puerto Montt** indica: “*El mecanismo está solo, no veo que comparta con otros instrumentos. Los hay, pero no tan potentes como esto. Esto es una “joyita” del municipio*”. Aunque en esta comuna hay un equipo de cuatro profesionales que trabaja abocado al mecanismo, los funcionarios lamentan que la posición de éste no sea más relevante en el Municipio. No sólo en términos de la participación del resto de las unidades, sino también de los recursos disponibles para debate ciudadano. Un funcionario señala:

“Creo fervientemente que esto es como un oasis [a nivel administrativo]. Ha querido replicarse en otros organismos o departamentos del Municipio, pero no ha resultado. Si bien es cierto que hay asambleas participativas, pero para mí sólo el presupuesto participativo ha funcionado con resultados concretos, fidedignos y transparentes”.

En **Padre Hurtado** el mecanismo es también marginal respecto de la administración y tampoco forma parte de un conjunto de iniciativas de apertura⁴⁹. Tres funcionarios están abocados al proceso y el nivel de involucramiento del resto de las unidades es bajo. La Dirección de Desarrollo Comunal, la Secretaría de Planificación Comunal y la Dirección de Obras Municipales participan con un representante en el Comité Técnico del mecanismo. No obstante, la labor de estos funcionarios es reducida: se abocan a evaluar técnicamente los proyectos presentados por las organizaciones y, en algunos casos, a determinar cómo se distribuirán los recursos por territorio.

Estas limitaciones del recurso humano son sentidas por algunos dirigentes, que se quejan por la falta de rigurosidad en el cumplimiento de algunos plazos y actividades: por ejemplo, la primera reunión del ciclo de presupuesto participativo siempre se realiza en marzo; no obstante, a mediados de abril de 2012 todavía no se concretaba; de igual forma, las evaluaciones del proceso anterior (en este caso, del año 2011), ni siquiera se habían

⁴⁹ Los funcionarios sólo destacan los Fondos de Desarrollo Vecinal (FONDEVE) y las subvenciones municipales; sin embargo, éstos no guardan relación con el experimentalismo; es decir, no articulan procesos de participación ciudadana.

realizado con el objeto de corregir las fallas del proceso. Una dirigente de Padre Hurtado agrega que la asesoría de estos tres funcionarios se limita a enseñarles a los vecinos o a los dirigentes cómo redactar los proyectos. Otra dirigente comenta que el encargado del mecanismo incide en demasiados aspectos del proceso: “(...) *él no puede ser un dictador —dice— si ya no estamos en dictadura*”.

El nivel de transversalidad está supeditado, también, a la decisión edilicia de limitar los recursos puestos a debate ciudadano. Un funcionario comenta que el alcalde siempre pensó que el mecanismo debía aplicarse a pequeña escala y con montos de inversión reducidos. La razón: que el Municipio contaba con pocos recursos y que el edil, por convicción, prefería mantenerlo acotado, incluso en lo administrativo. Si los fondos se incrementaron —recuerda— fue por la contingencia de Aguas Andina.

Pitrufquén es un caso diferente a los anteriores: aunque no hay funcionarios dedicados de forma exclusiva al mecanismo, buena parte de los trabajadores de las distintas dependencias de la administración participan en el proceso. En este caso, como señalaba anteriormente, la instalación del mecanismo fue promovida por el administrador Municipal, con el respaldo del Alcalde; este funcionario supo comprometer a los jefes de otras unidades (por ejemplo, la Secretaría de Planificación, la de Finanzas, etc.). Una funcionaria comenta al respecto:

“Jorge [el administrador] partió con la idea. Se la planteó al Alcalde y éste se entusiasmó. Los demás funcionarios activos tomamos este tema, algunos con más ganas que otros; pero, al final, los funcionarios se han empoderado [respecto del mecanismo]”.

Lo que se evidencia, al igual que en San Antonio, es una **colonización participativa** del resto de las unidades. Así, la Jefa de Finanzas de Pitrufquén comenta:

“Lo hemos conversado en el Municipio: que la elaboración de proyectos que hace la Secretaría de Planificación, SECPLAC, se haga con consulta ciudadana. Que la gente participe en proyectos de mayor envergadura, de manera que ellos prioricen cuáles son estos proyectos que la Municipalidad debiera atender. Hasta ahora nosotros lo hacemos con nuestro criterio, pero sería súper potente que fuera la misma ciudadanía la que determinara qué es lo que prefiere”.

La participación de trabajadores municipales es alta y comprometida. Un funcionario comenta que, en total, entre 60 y 70 personas trabajan en el proceso, ya sea en las asambleas, en el trabajo técnico o en las elecciones. El Administrador recuerda que para involucrarlos, hicieron un trabajo de socialización importante:

“Convencimos a los funcionarios municipales de creer que éste es un mecanismo importante, de cercanía con la gente. Además, que ofrece una posibilidad de hacer mejor las cosas en cada una de nuestras áreas. Hubo un trabajo al interior del Municipio. Hubo ripios, sobre todo de parte de los más antiguos, quienes derechamente no les interesaba esto. Decidimos hacer la socialización porque para poder implementar este tremendo mecanismo, este tremendo trabajo, necesitaba involucrarlos a todos en este tema. Lo que hicimos nosotros fue determinar que o se embarcan todos o no se embarca nadie. Hubo una diversidad de reuniones con los encargados de programa y empezamos a idear este proceso. Al final fue un trabajo de equipo bastante interesante y, producto de eso, del convencimiento de todos, nos fuimos donde los dirigentes para plantearles este tema [el presupuesto participativo]”.

La implementación del mecanismo significó, a juicio de los funcionarios, un cambio a nivel administrativo: pasar del enquistamiento verticalista, antiguo y estructurado, a una relación más horizontal con la gente, más cercana con ella. Por lo mismo, proyectan el trabajo a otras iniciativas:

“Lo que pasa es que como nosotros tenemos instalado el proceso, tenemos instalada la sectorización. Al haber hecho esto, nos queda bastante fácil el poder implementar cualquier otro mecanismo utilizando esa misma sectorización. Con las mismas organizaciones, las mismas instituciones, que generalmente son las que se repiten en las otras fuentes de financiamiento que existen o que se trabajan; por lo tanto, no debiese haber ningún problema; por el contrario, sería una oportunidad para poder implementar otros mecanismos [participativos], donde la decisión la tomen ellos [la ciudadanía]” (Administrador Municipal).

En el caso de **Calbuco** hay sólo un funcionario a cargo del proceso y el nivel de transversalidad es el más bajo de la muestra, a tal punto que algunos funcionarios tienen una vaga idea de lo que es el proceso: en las entrevistas se destaca la marginalidad del mecanismo, ya sea porque ellos mismos lo ratifican, o porque desconocen detalles del proceso; por ejemplo, los montos a repartir, las características metodológicas, entre otras. Aunque en el Reglamento aparecen indicadas con detalle un conjunto de funciones atribuidas a la Mesa Técnica y la Mesa Técnica Local, en las que participan funcionarios,

en la práctica éstas se simplifican y el resultado no va más allá de la asesoría técnica en la formulación de proyectos.

En general, del análisis de las entrevistas a los **dirigentes sociales**, pude concluir que éstos perciben la transversalidad como un elemento destacado para la realización del proceso. Aquí se aplica, cabalmente, el concepto de **proximidad**. Si se comparan los repertorios de dirigentes de San Antonio o Pitrufrquén (y, en menor medida, de Lautaro), con los de sus pares de Calbuco o Padre Hurtado, las diferencias son evidentes y se expresan en las siguientes ideas:

- i) Los municipios que presentan una alta transversalidad respecto del mecanismo, son percibidos por los ciudadanos como más abiertos y receptivos a sus intereses y demandas. En concreto, los dirigentes establecen una diferencia respecto de las subvenciones (que eran entregadas con una lógica clientelar) con este proceso participativo. Reconocen que esto cambió las relaciones, pasando de la “*negociación con el concejal*”, a una mayor autonomía decisional. En otras palabras, lo comprenden como un cambio en la forma de gobernar, que se expresa no sólo en el mecanismo en particular, sino en la gestión en general. Un dirigente de San Antonio argumenta que “*hay un cambio de switch [en el Municipio]*”:

“La política tradicional es la política de encerrémonos en el Congreso o en la Municipalidad y decidamos nosotros. (...) La diferencia es que ahora nuestras decisiones son las que importan y no si van a sacar votos o no”.

Otra dirigente de esta comuna agrega:

“Las perspectivas de los mismos dirigentes van cambiando. La gente está más enterada de qué está pasando con las platas municipales y con todo, Yo antes ni siquiera sabía qué era un Concejero Regional, resulta que ahora vienen y se han hecho aportes del Concejo Regional. El poblador está aprendiendo. Los vecinos ya saben de dónde vienen las platas y cómo se distribuyen”.

La administración, en otras palabras, ya no está “*bloqueada*”, haciendo que los esfuerzos de los dirigentes o de los ciudadanos sean inútiles por instalar demandas. Al contrario, como dicen algunos comuneros mapuche de Pitrufrquén:

“En otras localidades [en otras comunas] los campesinos, y especialmente la etnia mapuche, no son considerados. Gracias a Dios esto no pasa acá. [En el Municipio] hay consideración por el campesino, por el mapuche. Siempre se le está preguntando qué se necesita”.

- ii) Como contrapartida, una baja transversalidad desmoviliza a los actores y tiende a instalar, en la ciudadanía, la idea que las prácticas clientelares se replican, pero con variaciones respecto a las formas tradicionales en que se manifiesta. Algunas dirigentes de Calbuco, por ejemplo, confundían los presupuestos participativos con las subvenciones que entrega el Municipio. Es más, proponían cambiar la lógica del proceso por la que históricamente habían usado en los Fondos de Desarrollo Vecinal (claramente clientelares). Así, una dirigente de esa comuna sostiene: “*La idea es que todos agarremos un poco; si nos repartimos a cada organización un monto, todos tocaríamos*”. En definitiva, es posible observar que en los procesos de baja transversalidad se da una **menor valorización** (incluso entendimiento) del proceso participativo en sí. A su vez, hay una menor incorporación de la lógica participacionistas en las dinámicas políticas a nivel comunitario.

La Tabla N°16 presenta el nivel de transversalidad por comuna a partir del análisis de los datos. Respecto a los **espacios de involucramiento**, si bien en todos los casos los Reglamentos indican que otros Departamentos o Unidades del Municipio deben participar en las Mesas Técnicas, esto no es suficiente para sostener la presencia de este indicador. En algunas experiencias la participación es reducida a un funcionario; en otras, simplemente no se da o se convierte en un simple trámite (como en Calbuco). Por lo mismo, en la atribución de valores consideré 0,5 y 0, en función de la cantidad de involucrados y el compromiso de éstos con el proceso (y con la idea de apertura, en general). De este modo, tres casos presentan una transversalidad alta, entre 2 a 3 puntos (es decir, más del 50% de la característica): San Antonio, Pitrufoquén y Lautaro. Cinco muestran una transversalidad baja (menos de 1 y 1/2 puntos, esto es, menos del 50% de la característica): Villa Alemana, Puerto Montt, Río Negro, Padre Hurtado y Calbuco.

Tabla N°16: Resultados del nivel de transversalidad en la muestra

Comuna	Indicadores			Resultados	Nivel de Transversalidad
	Centralidad	Participación de las unidades	Espacios		
San Antonio	1	1	1	3	1
Pitrufquén	1	1	1	3	1
Puerto Montt	0	0	0,5	0,5	0
Calbuco	0	0	0	0	0
Lautaro	1	1	1	3	1
Villa Alemana	1	0	0,5	1,5	0
Río Negro	0,5	0,5	0,5	1,5	0
Padre Hurtado	0	0,5	0,5	1	0

Elaboración propia.

6.4. Modelo de los mecanismos

En relación a la estructura del proceso y a las instancias que lo componen, las ocho experiencias tienen semejanzas importantes. El esquema sigue el modelo identificado por Pagliai y Montecinos (2006), que contempla cinco fases: informativa; asamblearia; evaluación y negociación; sanción del presupuesto (proceso eleccionario universal); y ejecución y control. En tres casos, San Antonio, Lautaro y Villa Alemana, se agrega una sexta fase que corresponde a la evaluación del proceso; por lo general, ésta conlleva cambios en el diseño del año siguiente. Otra de las variaciones observadas en la estructura tiene que ver con quién ejecuta las obras. En algunas comunas (Lautaro, Padre Hurtado y Calbuco) son los propios actores sociales quienes las ejecutan. En el resto es el Municipio quien se hace cargo de este tema, bajo la supervisión de las organizaciones. Una tercera diferencia radica en la cantidad de instancias de participación creadas y en la composición de éstas. En unos casos, las instancias aseguran la presencia de actores institucionales; en otros, entregan mayor autonomía a los ciudadanos organizados y no organizados. Finalmente, una cuarta diferencia radica en la cobertura territorial de los procesos, siendo Puerto Montt y Calbuco los dos casos divergentes, pues en éstos el presupuesto participativo no abarca la totalidad de la comuna, sino que sólo algunos territorios, que van rotando anualmente.

La totalidad de los procesos está formalizada en reglamentos, que definen las reglas del juego y que son de conocimiento público. Con la excepción de Calbuco, hay ordenanzas municipales de participación en las que entroncan los mecanismos. Sin embargo, para los funcionarios de San Antonio, la situación jurídica del proceso es feble, porque ante la eventualidad de un cambio de gobierno, su continuidad puede verse truncada. Por ello, sostienen que la institucionalización del presupuesto participativo es una vía para darle continuidad a través de los gobiernos, con independencia del color político o de las agendas de éstos.

A continuación detallo las principales características de la estructura de cada proceso, atendiendo especialmente a las instancias y a las funciones que éstas cumplen en él. Asimismo, contemplo si las reglas son más o menos cerradas, en términos de si permiten su modificación, o de si establecen áreas de proyectos para postular.

6.4.1. San Antonio

En esta comuna el proceso contempla cinco instancias. La única que no incluye la participación de la ciudadanía o de representantes, es el Equipo Técnico de Presupuesto Participativo, que está integrado por los funcionarios municipales abocados al desarrollo del instrumento. En el resto de las instancias hay deliberación ciudadana, ya sea sobre el levantamiento de proyectos, su viabilidad o su implementación. Asimismo, a diferencia del resto de las comunas que componen la muestra, se incluye una **instancia formal de debate** sobre el proceso y sus reglas. De hecho, en el Consejo Comunal de Presupuesto Participativo, los delegados sectoriales (elegidos en las asambleas), en conjunto con el alcalde, el funcionario encargado del mecanismo y los concejales (éstos sólo con derecho a voz), analizan el proceso y definen cambios para implementar al año siguiente.

El **aspecto dialógico** es enfatizado no sólo en el reglamento, sino también por los propios funcionarios. En efecto, una administrativa del área social comenta que los cambios que se realizaron en 2012 al proceso, apuntaban a asegurar la deliberación en las distintas fases del ciclo. Ese mismo año introdujeron modificaciones que han perdurado respecto a la distribución de los fondos. Mantuvieron los tres conjuntos: el urbano, el rural y el infantil. La diferencia en relación a las experiencias anteriores es que el fondo urbano

lo dividieron en diez sectores (o barrios), incluyendo un conjunto de incentivos para los sectores, para las iniciativas territoriales y para las iniciativas comunales más votadas. Asimismo, delimitaron los temas a los cuales pueden presentarse los proyectos. Así, tanto en los fondos de asignación sectorial —es decir, de nivel barrial— como en los fondos de nivel sectorial —que incluyen varios sectores—, la ciudadanía puede postular en los siguientes temas: infraestructura comunitaria; infraestructura urbana y espacios públicos; equipamiento comunitario; y servicios, tales como desratización, retiro de basura, entre otros. Para los fondos de asignación comunal se contemplan proyectos en infraestructura urbana y en infraestructura comunitaria de alto impacto social, esto es, áreas como salud, deportes, recreación y culto, entre otras. Se incluyó, también, un fondo para temáticas de seguridad, orientado a mejorar los espacios públicos, al recambio o instalación de luminarias, y a la instalación de alarmas comunitarias. El motivo de esta delimitación, a juicio de los funcionarios, es asegurar que las organizaciones más poderosas, mejor relacionadas, no acaparen todos los beneficios, gracias a los acuerdos electorales que manejan. Diversificando los fondos, sostienen, permiten la rotación de las redes de acuerdo a las áreas temáticas. La Tabla N°17 presenta las instancias de participación que están incluidas en el ciclo del presupuesto participativo de la comuna.

Tabla N°17: Instancias de participación según el reglamento, comuna de San Antonio

Instancias del PP	Composición	Principales Funciones
Equipo Técnico de Presupuesto Participativo	Siete funcionarios municipales abocados al desarrollo del proceso en la comuna	<ul style="list-style-type: none"> —Coordinar reuniones informativas en cada sector y territorio —Coordinar la realización de la convocatoria —Coordinar las Asambleas para la elección de delegados —Coordinar las Asambleas Deliberativas —Difundir el proceso en la comuna —Asesorar a los delegados en materias técnicas y económicas Informar al Concejo Municipal sobre el proceso —Planificar y coordinar las actividades del Consejo de Delegados del Programa de Presupuestos Participativos —Interpretar el Reglamento del proceso —Dirimir la factibilidad técnica de los proyectos presentados por la ciudadanía

Tabla N°17 (Continuación): Instancias de participación según el reglamento, comuna de San Antonio

Instancias del PP	Composición	Principales Funciones
Consejo Comunal de Presupuesto Participativo Comunal	Alcalde (o delegado de éste); el secretario técnico del programa de presupuesto participativo; representantes de la comunidad (delegados sectoriales); concejales (sólo con derecho a voz)	<ul style="list-style-type: none"> —Informar a la comunidad sobre el desarrollo del proceso —Fijar prioridades y transmitir las demandas señaladas por ciudadanía en las Asambleas Sectoriales Informativas, Propositivas y Deliberativas —Definir el funcionamiento del proceso y sugerir cambios para mejorarlo —Fiscalizar la ejecución presupuestaria de inversión establecida por el Concejo Municipal en el marco del presupuesto participativo
Mesas Sectoriales, Territoriales y Comunales	Delegados de las Asambleas Territoriales	<ul style="list-style-type: none"> —Socializar las ideas y proyectos desarrollados en las Asambleas Sectoriales —Construir el voto
Asambleas Sectoriales Informativas, Propositivas y Deliberativas	Todos los vecinos y vecinas de cada sector (pueden participar en otro, si así lo desean); organizaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> —Elección de delegados (1 titular por cada 30 asistentes y 2 suplentes por cada sector) —Levantamiento de iniciativas sectoriales, territoriales y temáticas
Reuniones Informativas	Todos los vecinos y vecinas de cada sector (pueden participar en otro, si así lo desean); organizaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> —Informar sobre: el calendario anual de actividades de Presupuesto Participativo Comunal; el desarrollo y ejecución de los proyectos ganadores del año anterior; la normativa que rige el año; los criterios de asignación de recursos; y las áreas temáticas de interés sectorial y territorial.

Elaboración propia a partir del reglamento de presupuesto participativo de la comuna.

6.4.2. Pitrufquén

A diferencia de San Antonio, Pitrufquén resulta un proceso más instrumental. De hecho, los ciudadanos no tienen la facultad de evaluar o de cambiar las reglas del juego. En el reglamento tampoco se enfatiza el aspecto dialógico de las instancias; por el contrario, el acento está puesto en la evaluación técnica de los proyectos. Por lo mismo, en el reglamento es exhaustiva la descripción de las condiciones de admisibilidad de éstos; asimismo, los funcionarios entregan a las asociaciones un dossier de fichas y documentos

para presentar y publicitar las iniciativas⁵⁰, con indicaciones de cómo completarlos. El reglamento se complementa con una normativa de rendición de cuentas, que es modificada por la institucionalidad en función de los problemas suscitados en la experiencia anterior.

Eso sí, la participación de los ciudadanos se da en distintos niveles: en los barrios, en las denominadas asambleas territoriales; a nivel de fiscalización de las obras; y en la Secretaría Ejecutiva del Presupuesto Participativo, en la cual representantes de los sectores, en conjunto con el alcalde y otros funcionarios, evalúan la factibilidad de los proyectos presentados y ratifican los que podrán ser elegidos en la votación general. Al igual que ocurre en Lautaro y Calbuco, las organizaciones deben agregar a sus postulaciones un 5% del valor del proyecto, que puede traducirse en valorización de recursos propios, mano de obra o recursos frescos. La Tabla N°18 expone las instancias de participación del contenidas en el proceso.

Tabla N°18: Instancias de participación según el reglamento, comuna de Pitrufquén

Pitrufquén		
Instancias del PP	Composición	Principales Funciones
Comisión Técnica de Presupuesto Participativo	Funcionarios encargados de los territorios; los directores de los departamentos del Municipio; y los profesionales que apoyaron el proceso	<ul style="list-style-type: none"> —Prestar asistencia técnica y asesoría a las Asambleas Territoriales en la formulación de los proyectos —Evaluar los proyectos priorizados por las Asambleas Locales —Pronunciarse sobre la factibilidad de los proyectos priorizados
Secretaría Ejecutiva del Presupuesto Participativo	Alcalde (o delegado del Alcalde); el Coordinador Comunal del PP; la Comisión Técnica de Presupuestos Participativos; 3 delegados por territorio; 1 representante de la Comisión de Presupuesto Participativo del Concejo Comunal	<ul style="list-style-type: none"> —Evaluar la factibilidad de los proyectos presentados por las organizaciones sociales —Ratificar los proyectos que serán entregados a la Segunda Asamblea Territorial para ser priorizados por la ciudadanía

⁵⁰ En el dossier se incluyen, por ejemplo, el tamaño y el diseño tanto de los votos, como de los carteles de promoción en la vía pública.

Tabla N°18 (Continuación): Instancias de participación según el reglamento, comuna de Pitrufulquén

Pitrufulquén		
Asambleas Territoriales	Personas de 14 o más años que residan en los territorios, pertenezcan o no a organizaciones funcionales o territoriales; 1 Encargado Municipal del Territorio	<ul style="list-style-type: none"> —Elegir a 3 representantes en cada territorio —Participar en la construcción del diagnóstico del territorio, reconociendo los principales problemas que le aquejan —Incentivar la presentación de proyectos que permitan resolver los problemas diagnosticados —Participar en el proceso de votaciones populares, para dirimir los proyectos a ejecutarse
Comisión Fiscalizadora Ciudadana de Presupuesto Participativo	27 representantes de los territorios, elegidos por las Asambleas Territoriales	<ul style="list-style-type: none"> —Determinar, junto con la Comisión Técnica de Presupuestos Participativos, la admisibilidad de los proyectos presentados —Supervisar la ejecución de los proyectos ganadores —Informar a las Asambleas Territoriales y a la Comisión Técnica sobre la ejecución de los proyectos, destacando aquellos casos irregulares o con problemas

Elaboración propia a partir del reglamento de presupuesto participativo de la comuna.

6.4.3. Puerto Montt

Puerto Montt, al igual que Calbuco, presentan una variación de diseño respecto del resto. Pero ésta tiene que ver más con un tema operativo, que con un cambio en la cesión de poder. Estas comunas trabajan con algunos territorios por año: la primera lo hace con siete de un total de catorce; la segunda con dos territorios de un total de diez. Según una funcionaria de Puerto Montt, la opción de trabajar con la mitad de los territorios por año se debe a la limitación presupuestaria. Ellos destinan 170 millones de pesos a cinco territorios urbanos y dos rurales. Las organizaciones, en este caso, pueden optar a proyectos con un techo mayor que el resto de las comunas: entre 3 y 5 millones de pesos.

En cuanto a las instancias de participación, el reglamento contempla cuatro: dos de ellas son técnicas y no consideran la presencia de la ciudadanía; se trata de la Mesa Técnica Municipal y del Equipo Técnico de Presupuesto Participativo; este equipo está integrado por funcionarios municipales que definen las reglas del proceso y la calificación de los proyectos presentados, entre otras funciones. En las otras dos instancias, es decir, en la Mesa Técnica Local y en el Consejo Vecinal, participan representantes de la ciudadanía.

Sin embargo, su actividad en ellas es limitada a la coordinación y al control de las etapas del proceso, pero no implican, necesariamente, la deliberación sobre temas o sobre los proyectos. Es más, el reglamento no hace alusión a las asambleas territoriales. Éstas quedan implícitas como la instancia inicial desde la que se eligen los representantes y, se entiende, desde donde la ciudadanía formula los proyectos. Más que asamblea, en el documento se habla de una jornada de trabajo para concretar estos fines. Una jornada donde se convoca a la ciudadanía en general, pero “*con la obligación de asistencia de las organizaciones*”. En esta jornada la Mesa Técnica Municipal tiene un rol importante en la elaboración de los diagnósticos territoriales. Por lo mismo, la dinámica del proceso privilegia a las organizaciones establecidas, utilizando más bien un modelo de consulta ciudadana, más que uno de carácter deliberativo. En este sentido, el caso de Puerto Montt se acerca más a un **modelo representativo**.

Hay, también, un direccionamiento de los temas. La ciudadanía puede votar por proyectos en materia de: infraestructura, implementación, deporte, y cultura y educación. Este límite viene dado desde la institucionalidad y los vecinos no intervienen en su definición. A partir de las entrevistas a los dirigentes pude constatar que en la misma estructura de las reuniones hay un modelo verticalista en el trabajo. Es decir, el actor institucional presenta y organiza la reunión, el resto escucha o tiene una actitud más pasiva. Sin embargo, donde sí es posible reconocer mayor actividad de la ciudadanía, es en la formación de acuerdos electorales para lograr la votación. En efecto, en el marco de la campaña los vecinos tienen más autonomía respecto de los funcionarios del Municipio. La Tabla N°19 expone las instancias de participación del proceso.

Tabla N°19: Instancias de participación según el reglamento, comuna de Puerto Montt

Puerto Montt		
Instancias del PP	Composición	Principales Funciones
Mesa Técnica Municipal	Equipo técnico del Municipio (de PP) y funcionarios municipales según necesidades del proceso	<ul style="list-style-type: none"> —Apoyar al Equipo Técnico del Presupuesto Participativo —Evaluar la factibilidad de los Proyectos presentados por las organizaciones —Modificar proyectos en la eventualidad que presenten falencias
Equipo Técnico del Presupuesto Participativo	Funcionarios municipales, dependientes de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), abocados a implementar el proceso	<ul style="list-style-type: none"> —Planificación e implementación del PP en la comuna —Asesoría a los diferentes actores involucrados en el proceso —Determinar la distribución de los recursos a cada territorio —Garantizar la ejecución del proceso en apego al Reglamento —Supervisar y acompañar a las organizaciones participantes —Cualificar los proyectos presentados por las organizaciones en términos de su admisibilidad —Actuar como mediador en caso de conflicto
Mesa Técnica Local	Equipo Técnico del Presupuesto Participativo y el Consejo Vecinal	<ul style="list-style-type: none"> —Promover y coordinar las instancias del proceso
Consejo Vecinal	Representantes de Organizaciones Territoriales y/o Funcionales; ciudadanos mayores de 14 años elegidos para tal efecto	<ul style="list-style-type: none"> —Representar a cada territorio —Informar en la Asambleas territoriales sobre el desarrollo del presupuesto participativo —Velar por el correcto funcionamiento del proceso —Fiscalizar y colaborar en la planificación, coordinación y gestión del proceso —Supervisar los proyectos ganadores —Fomentar la participación ciudadana en las distintas instancias del proceso —Cada representante, rinde una Cuenta Pública Comunitaria en su territorio

Elaboración propia a partir del reglamento de presupuesto participativo de la comuna.

6.4.4. Calbuco

En Calbuco la decisión de reducir el alcance del mecanismo a dos territorios de intervención por año, se justifica, según los funcionarios y políticos, por la propia distribución geográfica de su territorio. Esta comuna es un archipiélago compuesto por 14 islas. Calbuco urbano es la isla que está mejor conectada al continente a través de puentes. El problema es que para ir de una isla a otra, hay que navegar en lanchas y, dependiendo de las distancias, esto podría tomar horas, además de un coste económico enorme. Por ejemplo, para ir de Calbuco urbano a la isla más alejada, el viaje en lancha dura tres horas de ida y tres de vuelta. Esto hace que los procesos electorales sean altamente complejos y en muchas ocasiones ni siquiera puedan sufragar todos los habitantes del archipiélago. Por eso eligieron trabajar con territorios (urbanos y rurales) e ir rotándolos cada año. No obstante ello, hacen el esfuerzo de una votación universal.

En términos de estructura, cuatro son las instancias que contempla el proceso y que se detallan en la Tabla N°20. Las dos más abiertas a la participación ciudadana son las Asambleas Territoriales y el Consejo Vecinal Participativo. Éste último lo componen representantes de los vecinos y su objeto es colaborar en la ejecución tanto del proceso como de las iniciativas ganadoras. En esta comuna son los propios actores sociales los que ejecutan las obras; además, para presentar los proyectos, las organizaciones deben colocar el 10% del total, sea en dinero, en mano de obra o en insumos. Uno de los elementos distintivos de este caso es la llamada Feria de Proyectos, que se realiza una semana antes de la votación universal. Esta feria se extiende por un día y en ella las organizaciones presentan las iniciativas que postulan.

Tabla N°20: Instancias de participación según el reglamento, comuna de Calbuco

Calbuco		
Instancias del PP	Composición	Principales Funciones
Mesa Técnica	Oficina de Presupuesto Participativo y Departamento de Organizaciones Comunitarias de la Municipalidad de Calbuco	<p>Por parte de la administración:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Planificación del Proceso Anual de Presupuesto Participativo. — Asesorar e informar técnicamente a las autoridades correspondientes. — Coordinar el Presupuesto Participativo desde el municipio. — Ser garantes técnicos y legales durante todo el proceso. <p>Por parte de la comunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Informar a la comunidad y organizaciones sociales de los distintos territorios acerca del Programa Presupuesto Participativo. — Establecer un Proceso de Capacitación mediante asesorías, visitas a terreno, etc. a los actores involucrados. — Coordinar acciones conjuntas con el Departamento de Organizaciones Comunitarias en cuanto al funcionamiento de las Organizaciones Territoriales y Funcionales de la Comuna de Calbuco. — Desarrollar el proceso de Asambleas Vecinales. — Realizar Diagnósticos Comunitarios Participativos. — Coordinar el apoyo profesional requerido para la Evaluación Técnica de los Proyectos priorizados en las Asambleas Vecinales. <p>Evaluación interna y comunicaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Realizar evaluación sistemática durante todo el proceso — Prestar asesoría comunicacional en el Programa Presupuesto Participativo al interior del municipio y hacia los territorios en cuanto a: <ul style="list-style-type: none"> — Imagen corporativa — Formularios y formatos — Comunicados oficiales — Archivos documentales y audiovisuales — Impresos; como por ejemplo: folletería vía pública, merchandising, convocatorias, afiches, volantes, pendones, gigantografías, lienzos. — Medios Audiovisuales; por ejemplo: avisos radiales, slogans, sitio portal web, etc.

Tabla N°20 (Continuación): Instancias de participación según el reglamento, comuna de Calbuco

Calbuco		
Instancias del PP	Composición	Principales Funciones
Mesa Técnica Local	Equipo Técnico Municipal- Consejo Vecinal	Ambos, poseen igual facultades de poder de convocatoria, y el objetivo principal de la Mesa será coordinar instancias del proceso. Deberán reunirse al menos dos veces durante el transcurso del Presupuesto Participativo.
Consejo Vecinal Participativo	Instancia de Gestión Participativa, integrado por vecinos y vecinas que tengan la voluntad y el compromiso de representar a su comunidad	Representa a los vecinos (as) y a las organizaciones sociales de cada uno de los territorios; tiene capacidad de proponer iniciativas, así como de control, fiscalización y evaluación en la ejecución de los proyectos del Presupuesto Participativo. objetivo principal es deliberar sobre el uso que se dará a los recursos de inversión destinados para este efecto, atendiendo a las prioridades y demandas señaladas por la ciudadanía durante el desarrollo de las etapas de coordinación, informativa, diagnóstica, ideas de proyectos, elaboración de fichas de proyectos, ejecución y evaluación.
Asambleas Territoriales	Todas las personas de habitan y participan en un territorio	<ul style="list-style-type: none"> —Difundir la información acerca del Programa Presupuesto Participativo. —Generar Participación Ciudadana en torno al tema. —Formar un espacio democrático para el desarrollo del Programa. —Construir el Diagnóstico Participativo en cada Territorio. —Priorizar las problemáticas de cada Comunidad. —Elegir a los Consejos Vecinales. —Presentar Proyectos que permitan la solución de las problemáticas. —Proponer alternativas de financiamiento y complementariedad de los recursos. —Elegir los proyectos a ejecutarse a través de Consultas Vecinales, con respecto a los recursos asignados al Presupuesto Participativo. —Monitorear el desarrollo de los Proyectos.

Elaboración propia a partir del reglamento de presupuesto participativo de la comuna.

6.4.5. Lautaro

En la comuna de **Lautaro** el proceso ha tenido distintas modalidades. A través de un trabajo conjunto entre la administración y las organizaciones comunales, el mecanismo ha cambiado en cuanto a la estructura y a la toma de decisiones. En su primera edición, en el año 2006, quienes decidieron los proyectos a implementar fueron representantes de los macrosectores, elegidos en asambleas barriales. Éstos conformaron la llamada Mesa Comunal de Presupuesto Participativo. En un proceso de deliberación seleccionaron los proyectos por cada sector. El problema es que la lógica decisonal, a juicio de los actores institucionales, replicó las prácticas del FONDEVE, en el sentido que el interés común, la solidaridad o la redistribución de recursos, no fueron los criterios empleados para dirimir; por el contrario, lo que se produjo fue una repartición de beneficios en “*la cúpula privilegiada*” de dirigentes, como asevera una funcionaria. En concreto, esta primera experiencia correspondía, claramente, a un **modelo representativo** del mecanismo. Estos resultados no estuvieron en sintonía con el interés del alcalde y del equipo comunal de presupuesto participativo. Como señala un funcionario:

“Lo vimos como algo negativo porque las personas seleccionadas no buscaban los mejores proyectos, sino aquellos que beneficiaban a su organización. Quedaban muchos afuera: si no tenían representación, no había posibilidades de ganar, lo que para la mayoría no era justo”.

Por lo tanto, al año siguiente, en 2007, estos actores institucionales cambiaron las reglas de juego, incorporando la votación universal para resolver los proyectos ganadores. Junto con ello, se condicionó la postulación de iniciativas a que las asociaciones pusieran un 10% del monto final de las obras. Según un administrativo del área social, el objetivo de esto fue hacer sentir “*más participe a la organización, tanto en el diseño como en los resultados obtenidos*”. Posteriormente, en el 2008, fueron incorporados tres fondos diferenciados “*de acuerdo al radio de acción de las organizaciones comunitarias*”, lo que dividió la votación en dos bloques: la comunal y la territorial. Esta modalidad perdura hasta el día de hoy. Los fondos son los siguientes:

- Fondo A, que corresponde a organizaciones de interés comunal, cuyo rango de acción es toda Lautaro. Entiéndase por ello, organizaciones como la Cruz Roja, Bomberos, asociaciones de adulto mayor, diabéticos, etc.
- Fondo B, que corresponde a un microfondo de proyectos regionales y cuyo radio contempla acciones de organizaciones vinculadas al macrosector o territorio respectivo (Juntas de Vecinos, comités de adelanto, clubes deportivos, entre otros)
- Fondo C, para la promoción de la salud, que se desarrolló hasta 2010 y en el que podían postular todas las organizaciones comunales en temas relativos a la alimentación saludable, la promoción de la salud, la protección del medioambiente y la realización de actividades deportivas y recreativas.
- Votaciones Infantiles en escuelas municipales urbanas (este fondo también fue retirado en 2010).

Según la encargada del mecanismo, dividieron los fondos porque el alcalde quería que las organizaciones tuvieran una mirada más global:

“Una mirada más comunal, que no tan sólo primara lo que ellos quieren para su barrio en términos de infraestructura o de equipamiento. Sino que también se desarrolle una mirada a la comuna, al desarrollo urbano. Entonces estuvimos analizando cómo poder hacerlo y se nos ocurrió esto de hacer un fondo diferenciado”.

El esquema de actual del presupuesto participativo incluye asambleas territoriales deliberativas, una Comisión Técnica que evalúa la factibilidad de los proyectos postulados, y una Comisión Fiscalizadora, integrada por representantes elegidos por la comunidad, que controla la ejecución de las obras. La Tabla N°21 detalla las instancias y las funciones que cada una cumple.

Tabla N°21: Instancias de participación según el reglamento, comuna de Lautaro

Instancias del PP	Composición	Principales Funciones
Asambleas Territoriales	Todos los habitantes de la comuna mayores de 14 años; 1 encargado municipal de cada macrosector	<ul style="list-style-type: none"> —Elegir 3 representantes por macrosector —Discriminar las necesidades y problemas de cada territorio —Elaborar proyectos que respondan a las necesidades —Participar en el proceso de votaciones populares realizados por la Municipalidad para la selección de los proyectos ganadores
Comisión Técnica de Presupuestos Participativos	Funcionarios encargados de los macrosectores; funcionarios del Departamento de Salud y de Educación Municipal; dependiendo del proyecto que se analice, profesionales del Municipio que sean especialistas en esa materia	<ul style="list-style-type: none"> —Prestar asistencia técnica y asesoría a las Asambleas Territoriales en la formulación de los proyectos —Evaluar técnica y económicamente los proyectos presentados —Pronunciarse sobre la factibilidad de los proyectos priorizados
Comisión Fiscalizadora de los Presupuestos Participativos	24 representantes de los 8 territorios urbanos y rurales (12 del sector urbano y 12 del rural), elegidos en las Asambleas Territoriales (3 por cada macrosector)	<ul style="list-style-type: none"> —Determinar, junto con el Equipo de Presupuestos Participativos (funcionarios a cargo del proceso), la admisibilidad de los proyectos presentados —Supervisar la ejecución de los proyectos ganadores —Informar a las Asambleas Territoriales y al Equipo de Presupuestos Participativos sobre la ejecución de los proyectos, destacando aquellos casos irregulares o con problemas

Elaboración propia a partir del reglamento de presupuesto participativo de la comuna.

Si bien en el reglamento no se especifica la modificación de las reglas del juego, la evolución del instrumento en la comuna de Lautaro habla del interés de sus promotores por abrir la discusión sobre el proceso, incorporando el parecer de la ciudadanía. En instancias de consulta no formalizadas, el equipo promotor ha recogido opiniones de los dirigentes para mejorar el desarrollo y el alcance del instrumento. Las decisiones, en última instancia, son tomadas por el alcalde; sin embargo, esta característica la hace una experiencia más cercana a los diseños participativos.

6.4.6. Villa Alemana

En Villa Alemana, al igual que en San Antonio y Lautaro, se producen evaluaciones de los procesos que conllevan cambios procedimentales. La evaluación se realiza en cada Mesa Territorial y, para ello, los funcionarios municipales aplican encuestas. Los antecedentes recogidos son puestos a debate en el Consejo Comunal de Presupuesto Participativo, que está integrado por representantes de los territorios y de las Juntas de Vecinos, además del Departamento de Organizaciones Comunitarias. A su vez, las resoluciones tomadas por el Consejo son presentadas a la ciudadanía para su ratificación. Una funcionaria de esta dependencia comenta al respecto:

“Los reglamentos se acomodan cada año. Nosotros recorremos cada Mesa Territorial informando los cambios y sugerencias, y en cada una de éstas se vota si están de acuerdo o no con las sugerencias que propuso el Consejo Comunal. Todo va consensuado con ellos”

En relación a la mecánica del proceso, ésta es semejante a las anteriores. Incluye cuatro instancias, de las cuales tres consideran la participación directa de la ciudadanía. La Tabla N°22 las pormenoriza con sus respectivas funciones. En cuanto a los temas, el Municipio define tres áreas a las que pueden postular los ciudadanos: i) infraestructura comunitaria (mejora, reparación o equipamiento de sedes sociales y canchas, entre otras); ii) infraestructura urbana y espacios públicos (construcción, reparamiento o mejoras en plazas, veredas y luminarias, etc.); iii) servicios a la comunidad (desratización, retiro de escombros, entre otros). Al igual que en los casos anteriores, los proyectos deben ser presentados o patrocinados por organizaciones comunitarias de tipo territorial o funcional. La ejecución de los proyectos corresponde al Municipio, quien primero licita a través del Mercado Público⁵¹, y luego ejecuta según su normativa interna.

⁵¹ Es la plataforma única desde la cual el Estado convoca a licitaciones, para así garantizar transparencia y eficiencia en la contratación de productos y servicios.

Tabla N°22: Instancias de participación según el reglamento, comuna de Villa Alemana

Instancias del PP	Composición	Principales Funciones
Consejo Comunal de Presupuesto Participativo	1 delegado de cada Mesa Territorial; Departamento de Organizaciones Comunitarias; 1 representante por cada Unión Comunal de Juntas de Vecinos	—(No especifica sus funciones en el reglamento. El art.12 señala que el Consejo debe evaluar el proceso y proponer cambios para implementar al año siguiente).
Mesa Técnica de Presupuesto Participativo	Profesionales y técnicos de las diferentes Direcciones Municipales	—Asesorar a las Mesas Territoriales en la confección de los proyectos —Determinar la factibilidad de los proyectos postulados
Mesas Territoriales	Representantes de los 5 territorios, elegidos en el marco de las Asambleas Territoriales	—Participar activamente en las Asambleas Territoriales, con el objeto de registrar los acuerdos y consensos respecto de las demandas del sector —Informar al Coordinador de Organizaciones Comunitarias del Presupuesto Participativo acerca del desarrollo del proceso en cada territorio —Conducir el proceso de acuerdo a la normativa establecida en las bases —Velar por el desarrollo y la transparencia del proceso —Monitorear y fiscalizar la ejecución de los proyectos
Asambleas Territoriales	Todos los habitantes de la comuna mayores de 14 años; organizaciones territoriales y funcionales de cada sector	—Discriminar las necesidades de cada territorio —Elaborar proyectos que respondan a las necesidades —Priorizar los proyectos a través de un proceso de votación

Elaboración propia a partir del reglamento de presupuesto participativo de la comuna.

6.4.7. Río Negro

En esta comuna los recursos se reparten en cuatro fondos: el de “presupuesto participativo”, que incluye cuatro sectores urbanos y cuatro rurales; el de “presupuesto participativo para todos”, que está destinado a aquellos sectores o localidades rurales que no ganaron el año anterior, y que tuvieron una votación inferior al 60 votos; el “presupuesto participativo joven”, que está destinado a la comunidad estudiantil de un liceo de la comuna⁵²; y el “presupuesto participativo CREA”, que está orientado a

⁵² El Liceo José Toribio Medina, de administración municipal.

financiar dos ideas de proyecto (una en sector rural, otra en el urbano), por un monto máximo de 25 millones de pesos cada una; en este caso, los vecinos no desarrollan la iniciativa, sino que es el Municipio quien recoge la idea y la realiza, bajo la asesoría técnica de sus funcionarios. La definición de estos fondos la hace el Municipio sin que la ciudadanía intervenga en ella. Donde sí interviene ésta es en la ejecución de las obras.

En cuanto a su estructura, el proceso contempla cuatro instancias. En términos generales, el Municipio tiene preponderancia en los aspectos técnicos. De hecho, la Mesa Técnica, integrada por funcionarios del Equipo Técnico de Presupuesto Participativo y de la Dirección de Desarrollo Comunitario, tiene un amplio espectro de funciones de planificación, desarrollo y coordinación de los procesos. Además, se contempla la realización de una Feria de Proyectos, que se realiza durante un día, una semana antes de la votación general. La Tabla N°23 pormenoriza estas instancias.

Tabla N°23: Instancias de participación según el reglamento, comuna de Río Negro

Instancias del PP	Composición	Principales Funciones
Mesa Técnica	Equipo Técnico Municipal del Presupuesto Participativo, integrado por funcionarios designados de la Dirección de Desarrollo Comunitario del Municipio (DIDECO)	<ul style="list-style-type: none"> —Planificar el proceso anual de Presupuesto Participativo —Informar, asesorar y capacitar a los actores involucrados sobre el proceso —Ejecutar el proceso desde el Municipio —Ser garantes técnicos y legales del proceso —Orientar a las comunidades a la elección democrática de Consejeros/as Comunitarios/as. —Desarrollar y acompañar el proceso de Asambleas Comunitarias. —Realizar diagnósticos comunitarios participativos (cuando se estime necesario) —Efectuar evaluación técnica, legal y financiera de los proyectos presentados. —Coordinar la evaluación técnica de los proyectos con profesionales del Municipio —Prestar asesoría comunicacional para la difusión del Presupuesto Participativo en la comuna —Mediar en caso de conflictos
Mesa Técnica Local	Equipo Técnico Municipal y el Consejo Comunitario Participativo	<ul style="list-style-type: none"> —Coordinar las instancias del proceso

Tabla N°23 (Continuación): Instancias de participación según el reglamento, comuna de Río Negro

Instancias del PP	Composición	Principales Funciones
Consejo Comunitario Participativo	Consejeros comunitarios (representantes de organizaciones o personas elegidas para el cargo)	<ul style="list-style-type: none"> —Representar a los vecinos y a las organizaciones sociales de cada territorio en la asignación de los recursos —Canalizar las propuestas de la comunidad expuestas en las Asambleas Territoriales —Ejercer el control y la fiscalización de los recursos aplicados a través del Presupuesto Participativo —Mediar entre el Municipio y la comunidad —Velar por el fiel cumplimiento del Reglamento del proceso
Asambleas Territoriales y Jornadas de Trabajo	Todas las personas de habitan y participan en un territorio	<ul style="list-style-type: none"> —Coordinar e informar acerca del proceso —Potenciar la participación ciudadana en el proceso —Crear un espacio democrático para el desarrollo del Presupuesto Participativo —Construir un diagnóstico participativo en cada territorio —Priorizar las necesidades de cada comunidad, de acuerdo a cada territorio —Elegir a los Consejeros Comunitarios —Presentar proyectos de acuerdo a las necesidades —Proponer alternativas de financiamiento alternativas y complementarias para los proyectos —Monitorear los proyectos presentados y ejecutados

Elaboración propia a partir del reglamento de presupuesto participativo de la comuna.

6.4.8. Padre Hurtado

De la muestra, Padre Hurtado es el proceso que más prerrogativas entrega a determinadas asociaciones, sean éstas territoriales o funcionales. De las entrevistas a los actores políticos y sociales, concluí que hay, en efecto, una excesiva representación de dirigentes tradicionales. La Mesa Comunal, por ejemplo, está integrada por delegados de asociaciones específicas, que fueron definidas desde la institucionalidad. Si bien la Mesa tiene, entre sus atribuciones, el sugerir cambios en el proceso, en la práctica estos terminan definiéndose en el propio Municipio. Algunos dirigentes alegan que tanto ésta como otras decisiones “*son cortadas en la administración municipal y que ellos, a veces, que*

presentan iniciativas, pero son bajadas por los funcionarios”. El proceso, a juicio de algunos dirigentes, adolece de los siguientes problemas: i) es burocrático porque, en algunos casos, replica funciones y tareas; ii) privilegia a las organizaciones grandes y con historia, entregando a dirigentes determinados, prerrogativas por sobre otros liderazgos; y iii) deja las decisiones importantes relativas a cómo se distribuyen los recursos y los territorios, en manos de la administración.

En cuanto a la estructura del proceso, hay cuatro instancias que se detallan en la Tabla N°24. Una de ellas, la Asamblea Territorial o Local, está abierta a la participación popular. En ella los ciudadanos diagnostican su realidad y definen proyectos. El problema, según algunos dirigentes, es que en la fase técnica estas propuestas se van mutilando y modificando en función de los intereses de las asociaciones. Una dirigente comenta:

“Hay muchas mesas técnicas. Se forman Mesas Comunales, Mesas Locales, y la Comisión Municipal que corta el queque [que define]. Ellos dicen si va o no va. Si está bien o no. Además, sus funciones no son técnicas [en propiedad], sólo de verificación; es decir, que lo presentado esté de acuerdo con las bases. Por lo tanto, tener dos mesas para ello burocratiza el proceso”.

Tabla N°24: Instancias de participación según el reglamento, comuna de Padre Hurtado

Instancias del PP	Composición	Principales Funciones
Mesa Comunal	Alcalde; 2 miembros del Concejo Municipal; 1 representante de la Unión Comunal de JJVV; 1 representante de la Unión Comunal de Adultos Mayores; 1 representante de la Unión Comunal de Talleres Laborales de Mujeres; 1 representante de la Liga o Asociación de Fútbol de la comuna; 1 representante de la Asociación de Básquetbol; 1 representante de los Centros Culturales; 1 representante de organizaciones juveniles; y 1 representante de cada Mesa Local	<ul style="list-style-type: none"> —Velar por el adecuado desarrollo del proceso —Proponer acciones que mejoren el Programa —Gestionar recursos complementarios de origen público o privado —Determinar los recursos asignados a cada sector, de acuerdo a la proposición del Comité Técnico —Resolver reclamaciones interpuestas por los actores en las diversas instancias del proceso —Proponer y aplicar sanciones cuando se transgreden las reglas del proceso, contenidas en el Reglamento, en las Bases Técnicas y Administrativas, y en los acuerdos de las Mesas Locales

Tabla N°24 (Continuación): Instancias de participación según el reglamento, comuna de Padre Hurtado

Instancias del PP	Composición	Principales Funciones
Comité Técnico	Directores de la Dirección de Desarrollo Comunal (DIDECO), la Secretaría de Planificación Comunal (SECPLAN), la Dirección de Obras Municipales (DOM), el asesor jurídico del Municipio o un funcionario que los anteriores deleguen; además, 2 coordinadores territoriales y 1 representante de la empresa Aguas Andinas S.A.	<ul style="list-style-type: none"> —Brindar apoyo técnico y logístico a las Mesas Locales —Diseñar e implementar capacitaciones sobre programas y servicios públicos, orientas, con preferencias, a los participantes del proceso —Evaluar los proyectos presentados por las Asambleas Locales —Determinar los recursos a distribuir en los territorios
Mesas Locales	3 delegados (con un máximo de 5) elegidos por la Asamblea Local y 1 representante municipal llamado Coordinador Territorial	<ul style="list-style-type: none"> —Conducir el proceso de acuerdo al Reglamento y a las demás orientaciones que establezca el equipo municipal que lo coordina —Coordinar y realizar la convocatoria a las Asambleas Locales —Confeccionar el Registro Oficial de participantes del proceso —Dirigir las Asambleas Locales —Definir metodologías para el desarrollo de cada instancia del presupuesto participativo —Velar por el adecuado desarrollo y transparencia del proceso —Recolectar, junto a las Asambleas Locales, los proyectos presentados por las organizaciones sociales de cada territorio —Monitorear la ejecución de los proyectos elegidos por la comunidad e informar a la Mesa Técnica sobre este tema
Asambleas Locales o Territoriales	Personas mayores de 14 años que residan en el sector correspondiente, participen o no en alguna organización territorial y funcional	<ul style="list-style-type: none"> —Elegir a los representantes Vecinales para las Mesas Locales —Participar en la construcción del diagnóstico de su localidad, reconociendo los principales problemas que le aquejan —Incentivar la presentación de proyectos que permitan resolver los problemas diagnosticados —Elegir, a través de votaciones populares, los proyectos a ejecutarse con los recursos asignados al sector

Elaboración propia a partir del reglamento de presupuesto participativo de la comuna.

En cuanto a los montos de inversión, éstos son definidos anualmente por el alcalde y por el Consejo Municipal. La ciudadanía puede postular a tres tipos de inversiones: i) infraestructura comunitaria, en la que cabe el mejoramiento de sedes, canchas, plazas y áreas verdes; ii) infraestructura urbana y rural, para realizar mejoramientos en bienes nacionales de uso público; y ii) proyectos sociales, tales como talleres, prevención, actividades deportivas o artísticas, entre otras. Como en otros casos de la muestra, la Municipalidad sólo el 90% del proyecto. El restante debe colocarlo la organización social, ya sea con dinero, mano de obra u otro. En este caso, son las propias organizaciones las que ejecutan los proyectos.

6.4.9. Otras variables del diseño

En este apartado me concentro en algunas variables contenidas en el diseño, como la participación, las reglas del juego y la toma de decisiones. En cada elemento me detengo, en particular, en dos aspectos: en cómo se definen estos temas y en qué criterios se han usado para ello.

i) Participación

En términos de la **participación**, en los ocho casos la ciudadanía puede hacerlo a través de dos formas: una directa, en las asambleas y en el ejercicio del voto; y otra por medio de representantes o delegados. En todos los casos se opera de la misma forma. Lo que cambian son las atribuciones que tienen los vecinos y sus representantes. Ahora bien, ¿quién participa en los procesos? Lo hace la ciudadanía organizada y no organizada. Estos últimos, sin embargo, al momento de presentar proyectos para ser votados, deben contar, en siete de los ocho casos, con el patrocinio de organizaciones territoriales o de organizaciones funcionales⁵³. También pueden participar bomberos y establecimientos educativos utilizando la misma lógica: que otras organizaciones levanten sus iniciativas. San Antonio es el único que acepta proyectos de la ciudadanía no organizada. Las condiciones que ponen los Municipios a las organizaciones sociales son, de igual forma, semejantes: que estén activas y que no tengan rendiciones de cuentas pendientes con la

⁵³ En las territoriales caben las Juntas de Vecinos. En las funcionales: grupos culturales, comités de agua, de vivienda, de adulto mayor, de jóvenes o de iglesias, entre otras.

Municipalidad; en casos como Río Negro o Calbuco, que tengan un mínimo de integrantes (20) y que hayan realizado al menos dos asambleas territoriales.

Una característica común a los casos chilenos es que no hay presencia de organizaciones privadas de carácter económico o productivo. Ni las empresas ni los comerciantes ni los gremios tienen participación en los procesos. En el caso de Padre Hurtado, la empresa Aguas Andina entrega un monto de recursos por año, pero la decisión de destinarlos al presupuesto participativo fue del alcalde y del Consejo Municipal, sin intervención de ésta.

Sobre por qué no incorporan más deliberación a los procesos, en general, la respuesta esgrimida es que la agregación de preferencias es la forma más legítima de resolver los temas. Esto es algo que sostienen no sólo los actores políticos o institucionales, sino también la propia ciudadanía. Es tal la relevancia que cobra este tema dentro del diseño, que para el conjunto de actores el **día de votación** es el hito más importante de todo el proceso. Las razones son éstas: i) para los promotores —es decir, para los funcionarios y para el alcalde—, una amplia votación es el reflejo del apoyo ciudadano al mecanismo; es carta de garantía para mantener y profundizar el instrumento; para los dirigentes, en tanto, un proyecto ganado representa un respaldo a su gestión.

La relevancia de este tema se manifiesta de formas diversas. Por ejemplo, ya sea en las notas de prensa o en las presentaciones en seminarios, los funcionarios interpretan como un logro del mecanismo la progresión en la cantidad de participantes que votan cada año. Como en todos los casos ha ocurrido este fenómeno, los promotores coinciden en relacionar este hecho no sólo con la aceptación del instrumento, sino también con el respaldo a la propia gestión institucional. En todas las comunas este día es un evento seguido por la prensa local y regional. Por ejemplo, en Lautaro una funcionaria comenta:

“Es un día que nosotros transmitimos en vivo con la radio local. Tenemos un convenio con la radioemisora que es la que escucha toda la gente de Lautaro, y se transmite desde las ocho de la mañana, hasta las ocho de la tarde; es decir, todo el proceso de votaciones. Están en vivo y en directo haciendo conexiones. Estamos con el programa del canal municipal [de TV]. Vienen a vernos de otros medios [regionales], del diario, de otras radios. También vienen de otras comunas a visitarnos, como pasó con Pitrufquén. Nosotros, a veces, invitamos a otras comunas y son pocas las que han acogido la invitación para venir a

presenciar cómo se hace el proceso. Ese día todo gira en torno a las votaciones”.

ii) Reglas del proceso

Como indicaba antes, en materia de **reglas del proceso** hay también una estructura común: de las asambleas surge el diagnóstico y las propuestas, que luego son revisadas por comisiones técnicas que definen qué proyectos serán incorporados a la papeleta de votación; en seguida viene el proceso de campaña, en el que las organizaciones forman acuerdos para obtener los votos; esto es posible ya que, en los ocho casos, cada ciudadano puede votar por varios proyectos, dependiendo de la repartición de fondos que tenga cada proceso⁵⁴; por lo tanto, las redes se conforman, habitualmente, con al menos tres organizaciones. La repartición entre éstas se produce considerando el número de socios o las promesas de apoyo en próximas ediciones. Finalmente, la agregación de preferencias dirime qué proyectos ganan.

En esta estructura pueden reconocerse, entonces, algunos **incentivos** a la participación. Algunos de ellos ya los he revisado, como las prerrogativas a las organizaciones, en detrimento de las personas no organizadas; o la apertura e inclusión de actores al inicio del proceso —en la fase de diagnóstico— y en la votación general. Sin embargo, el incentivo que no he tratado es la posibilidad de **acuerdos electorales**. Si bien este tema suscita tanto comentarios favorables como críticas, la revisión de los casos demuestra que motiva la articulación de organizaciones. Desde el lado crítico, un actor político de Padre Hurtado la interpreta como algo nocivo para la socialización. Habla, incluso, de la “*depredación de las organizaciones*”. Lo explica de este modo:

“(…) los funcionarios municipales entienden la asociatividad como el acuerdo electoral. Esto qué quiere decir: (...) como puedo votar por tres proyectos, me asocio con tu organización, que es una Junta de Vecinos, y como soy miembro de un Centro Deportivo y tengo un Centro Cultural, cruzamos nuestra votación en términos de que yo te apoyo a ti y tú me apoyas a mí, con mis demandas. Pero no hay proyectos de fondo que puedan darle contenido a una propuesta que vaya muchos más allá. (...) Al final cada organización resuelve su propio conflicto: tengo un presupuesto para ir a un campamento, para arreglar la Junta de Vecino, pero no estoy viendo temas

⁵⁴ Se entiende que se emite un voto por cada ítem o tema.

más transversales como la calidad de vida, la seguridad ciudadana, la participación o la vida sana. No nos encontramos con ese tipo de proyectos. Los proyectos que nos encontramos son materiales y de infraestructura”.

La depredación consiste, para este concejal, en la pugna por los votos y en la reducción del horizonte de debate. Es decir, en esta dinámica ya no caben los grandes temas colectivos (educación, salud, igualdad, etc.), sino que caben las necesidades inmediatas de corto plazo y, para resolverlas, es necesario vencer a los otros.

Sin embargo, no todos los actores entrevistados tienen una visión tan categórica o pesimista. De hecho, la mayoría tiene la convicción que la competencia no genera conflicto y es positiva como incentivo a la participación. Consideran que la necesidad de asociarse, aunque sea para efectos electorales, dinamiza el tejido social, genera complicidades entre dirigentes y socios, y fortalece el sentido de comunidad. Sobre la inclusión de los grupos minoritarios o que las mismas alianzas resulten vencedoras en dos o más oportunidades consecutivas, sostienen que es algo que deben resolver en la metodología. En el caso de San Antonio, la opción que barajan es la de hacer un presupuesto participativo temático, destacando que la competencia es necesaria para la movilización de las organizaciones:

“Desde el enfoque temático, apuntar a incluir a muchos grupos más. Hoy tenemos que la diversidad sexual no participa. Uno de mis desafíos en lo profesional es que ellos participen. La diversidad sexual está limitada porque el que es travesti no llega con facilidad a una asamblea donde hay 100 ó 200 personas, y levanta una iniciativa que vaya en directo beneficio de su grupo. Tal vez en lo colectivo o en lo vecinal sí pueda decir: mejoremos la plaza o las luminarias. Pero para su grupo definido que él tiene, no. Aquí tenemos catastrados 3 mil habitantes en San Antonio que no participan colectivamente. Por lo tanto, queremos llegar a incluirlos. (...) La idea es que el próximo año podamos tener, al ser temático, asignación de recursos exclusiva para estos grupos y que ellos puedan pelear de manera interna. Fomentamos la participación a través de la competencia”.

Los ciudadanos también tienen opiniones encontradas respecto de los acuerdos electorales. Hay algunos que sostienen que reproducen privilegios para las organizaciones mejor relacionadas, ya que anualmente son las que acaparan la mayor cantidad de beneficios. Para otros, el ganar los recursos depende de la campaña desplegada y de la capacidad de hacer alianzas “estratégicas”; por lo tanto, el que se gane o se pierda no

depende tanto de las condiciones previas o de entrada, sino de la capacidad de establecer acuerdos productivos. Como dice una dirigente de San Antonio, en un sentido muy pragmático: *“Voto es plata. Mientras más gente traigamos mucho mejor”*. Es tan relevante el conseguir los votos que, en casi todos los casos, más de algún dirigente realizaba la práctica de cotejar los votos emitidos, o las personas que asistían a votar, con las listas de socios de las organizaciones. De este modo, una dirigente de Río Negro afirma lo siguiente: *“Cuando vienen los socios les pregunto: ¿Usted necesita algo? Pues si votó bien; si no, no tendrá nada”*. En cualquier caso, la posibilidad de votar por tres o más preferencias, representa un incentivo para la movilización de los actores.

iii) Toma de decisiones

En la experiencia chilena la toma de decisiones se hace, preferentemente, a través de la agregación de preferencias. Ya sea en las asambleas, en las comisiones o en la votación universal, la regla de mayoría prima para dirimir quién gana. Esto no significa que, en algunos casos más que en otros, se produzca deliberación, especialmente en las asambleas territoriales o barriales.

En la toma de decisiones, uno de los rasgos comunes de los casos observados es la **distribución equitativa de los recursos**. Esto se diferencia del criterio de justicia distributiva, que operó en casos paradigmáticos como el de Porto Alegre y que son calificados como propios de la nueva izquierda. Sólo se operó con este criterio en la comuna de San Joaquín, entre los años 2004 y 2008. En esta experiencia se replicó la metodología de Porto Alegre, copiando instituciones o prácticas como el Consejo de Presupuesto Participativo o la Caravana de Prioridades. Consultados sobre por qué no se incorporaron criterios de justicia distributiva a los procesos, alcaldes y funcionarios de las ocho comunas, sostuvieron que éste fue un tema debatido al momento de implementar el mecanismo. Sin embargo, dos fueron los motivos por los que terminaron por decantarse por una distribución territorial equitativa, y porque su destino se resuelva a través de una votación universal: i) porque consideraban que esta vía es más democrática; y ii) porque los propios ciudadanos (en la práctica, las Juntas de Vecinos) lo quisieron así; en efecto, una distribución diferente podía complicar la obtención de beneficios y, consecuente con ello, reducir los apoyos de los vecinos. En el fondo, lo que les interesaba a las

asociaciones, especialmente a las grandes, era resolver sus propios intereses, porque de eso dependía no sólo el bienestar de su sector, sino también el respaldo a la directiva.

Ahora bien, los criterios usados para la **distribución de recursos** son estrictamente territoriales y han sido definidos desde arriba, es decir, desde la institucionalidad. Sólo en San Antonio y Villa Alemana éstos son revisados o debatidos por la ciudadanía. Estos criterios tienen que ver con la población existente y con la formación histórica de los sectores. El encargado de presupuesto participativo de Padre Hurtado resume estos criterios, que son muy semejantes a los usados por las otras comunas:

“Se dividió la comuna en sectores relativamente homogéneos, en cuanto a las realidades existentes, a la población, al tipo de casa, a la cantidad de habitantes. Buscamos que hubiera cierta equivalencia en las agrupaciones. Para eso se usó el criterio del consultorio⁵⁵. Establecimos sectores semejantes”.

6.5. Modelo mixto: estándar de la experiencia chilena

Si se cotejan los diseños de la muestra con la información teórica, es posible sostener que las experiencias chilenas corresponden a **modelos mixtos**, de tipo **participativo-representativo**. No hay ejemplos del modelo burocrático en la muestra; sin embargo, algunos casos presentan elementos de éste, como la verticalidad de las decisiones institucionales en lo que respecta a las reglas del proceso; la excepción la constituyen San Antonio, Lautaro y Villa Alemana, que pueden ser calificadas como más participativas que las otras por este factor. No hay modelos burocráticos, básicamente, porque las experiencias no son sólo consultivas; en todos los casos, de hecho, en la toma de decisiones se involucra, en alguna instancia, a los vecinos o a sus representantes. Además, la elección de los proyectos a implementar en todos los casos supone una votación universal informada y cuyas reglas son de conocimiento público.

⁵⁵ La salud pública tiene una distribución territorial de los sectores de la comuna, con los cuales trabaja para realizar su labor. Los promotores del mecanismo utilizaron la base de datos del consultorio médico de la comuna y la adecuaron según las variables antes descritas.

Como indiqué con anterioridad, la tendencia es privilegiar a las asociaciones y a los ciudadanos organizados. En este sentido, puede entenderse que también son **modelos representativos**; más aún si en una parte relevante del proceso, son los delegados quienes deciden, ya sea sobre los aspectos técnicos de los proyectos presentados, o sobre la puesta en práctica del presupuesto participativo. El protagonismo de las asociaciones, en particular de las Juntas de Vecinos, las convierte en el verdadero motor de los procesos.

Los casos de San Antonio, Lautaro o Villa Alemana no alcanzan a ser **diseños participativos** en un sentido cabal. La razón es que no incorporan criterios distributivos a la toma de decisiones. Si bien hay una apuesta por la deliberación en la primera de estas comunas, la definición de los proyectos a implementar se produce, igualmente, por agregación de preferencias, sin incluir la denominada “inversión de prioridades”. Esto implica una lógica distinta de resolución, en la que prima el acuerdo electoral por sobre la solidaridad. Asimismo, no hay un debate público sobre este tema.

Ahora bien, siendo todos mixtos, algunas experiencias se apegan más al modelo participativo y otras al representativo. El punto de inflexión radica en que unos permiten que la ciudadanía evalúe los procesos y sugiera cambios; por el contrario, el resto no lo hace, dejando esa opción al arbitrio del alcalde y de su equipo técnico de presupuesto participativo. Junto con ello, un segundo elemento diferenciador es la capacidad de los actores no organizados de presentar proyectos sin el patrocinio de colectivos. En este marco, sólo San Antonio cumple con esta condición. Por lo tanto, del conjunto, esta comuna corresponde al caso más participativo. Por el contrario, Padre Hurtado, al privilegiar la presencia de determinadas organizaciones y entregarles un mayor poder dentro del proceso, corresponde al caso más representativo. Considerando estos factores, la Tabla N°25 presenta los casos en función del modelo. Para efectos de la conformación de las Tablas de Verdad y considerando las hipótesis de trabajo, tabulo los casos más apegados participativos con un (1); es decir, afirmando la presencia de la característica (modelo participativo). Por el contrario, el resto de los casos —con menos elementos participativos— los tabulo con ausencia del indicador (0).

Tabla N°25: Modelo de Presupuesto Participativo según Comuna

Comuna	Modelo del Mecanismo	Tendencia	Diseño Participativo
San Antonio	Mixto	+ Participativo	1
Pitrufquén	Mixto	+ Representativo	0
Puerto Montt	Mixto	+ Representativo	0
Calbuco	Mixto	+ Representativo	0
Lautaro	Mixto	+ Participativo	1
Villa Alemana	Mixto	+ Participativo	1
Río Negro	Mixto	+ Representativo	0
Padre Hurtado	Mixto	+ Representativo	0

Fuente: Elaboración propia.

Resumiendo lo que compete al modelo, entre los elementos comunes de la muestra destaco que: i) se trata de procesos anuales en los que se identifica, claramente, el ciclo anteriormente descrito; ii) las comunas se dividen en territorios, a los que son asignados, de forma equitativa, los recursos; iii) la deliberación se produce en dos instancias, a saber, en las asambleas barriales y en las mesas técnicas (en las que no siempre participan representantes de la ciudadanía); y iv) la determinación de los proyectos ganadores se resuelve por votación universal, es decir, por agregación de preferencias; en ninguno de los casos se considera el uso de criterios de redistribución de recursos, como ocurre en los modelos propiamente participativos. En cierta medida, estas similitudes en los procesos ratifican lo que Ramírez y Welp (2011) han denominado como la “manualización” de las prácticas participativas.

El margen de maniobra de la ciudadanía está supeditado a la composición de las instancias que conforman los procesos. En este sentido, en los ejemplos más representativos, vale decir, Padre Hurtado, Calbuco, Puerto Montt y Río Negro, los actores institucionales adquieren una relevancia mayor que en los casos más participativos. Esto se expresa, fundamentalmente, en las mesas técnicas. Así, también, los ejemplos más representativos entregan a las organizaciones una presencia privilegiada. Padre Hurtado es el caso más categórico en esta materia, pues determina a priori la presencia de representantes de un conjunto acotado de organizaciones sociales. Colectivos que, históricamente, han tenido una relación cercana con el Municipio.

En los ocho casos la participación es abierta a la ciudadanía en general. El tema es que, con excepción de San Antonio, la presentación de proyectos está limitada al apoyo de un colectivo organizado. A pesar de esta diferencia, en las ocho experiencias pude constatar que las organizaciones sociales tienen una posición determinante, convirtiéndose así en las verdaderas protagonistas de los procesos.

Hay diferencias, también, en los incentivos. San Antonio, por ejemplo, instala “premios” a los territorios y a los colectivos que más participan en los procesos de votación universal. Ahora bien, la lógica del acuerdo electoral opera en todos los casos, haciendo que las organizaciones negocien votos para conseguir ganar los beneficios. Esto es posible porque cada ciudadano puede votar por tres o más proyectos, dependiendo de los fondos que disponga cada caso. En algunas experiencias, esta división se da por área temática (por ejemplo, infraestructura comunitaria, desarrollo urbano, entre otras), o por la división territorial (barrio, sector, comuna). El acuerdo electoral es interpretado de distinta forma por los actores: por una parte, hay quienes lo califican negativamente, porque genera disputas entre las organizaciones y porque limita el horizonte de debate; y, por otra, hay quienes lo defienden como un incentivo para la movilización social.

6.6. Síntesis del capítulo

Respecto a la caracterización socioeconómica de la muestra, los ocho casos seleccionados corresponden, en cuanto a población, a comunas de pequeña y mediana escala, con características socioeconómicas equivalentes a las medias nacional y regional. En términos de ingresos municipales, las ocho comunas superan la media nacional. Finalmente, en cuanto a los recursos destinados al presupuesto participativo, San Antonio es la comuna que más fondos destina (360 millones de pesos). La que más limitada en este sentido es Calbuco (28 millones de pesos).

De la observación de los casos concluí que la relación teórica entre la ideología y los enfoques de participación, no se produce de forma unívoca. Si bien la tendencia de los liderazgos de derecha es sostener argumentos instrumentales para justificar la apertura participativa, esto no excluye que puedan defenderse ideas más propias del enfoque sustantivo, como en el caso de Lautaro y, de forma más residual, en Río Negro. Del

mismo modo, los liderazgos de izquierda, que en teoría son asociados con la defensa de argumentos normativos, en la práctica no necesariamente los aducen. Dos de los cuatro casos enfatizan los aspectos instrumentales por sobre los de transformación social, a la hora de explicar o justificar la puesta en marcha de procesos participativos.

San Antonio y Pitrufoquén son dos casos que adscriben argumentos sustantivos. En ellos es posible reconocer, claramente, aspiraciones como el cambio social o la transformación del aparato administrativo, entendiendo éste como una cesión efectiva de poder a la gente. Villa Alemana y Padre Hurtado, a su vez, son ejemplos nítidos del enfoque instrumental, en el que priman ideas como la eficiencia en la gestión y en el uso de los recursos, o como el empleo del mecanismo para sondear la opinión pública.

En términos de transversalidad, de los ocho casos observados, seis han creado unidades de presupuesto participativo. Sólo en Pitrufoquén y Calbuco no han sido desarrolladas. No obstante ello, el nivel de transversalidad en Pitrufoquén es alto, comprometiendo a gran parte del aparato administrativo. No así en Calbuco, donde pude evidenciar el menor nivel de transversalidad de la muestra. En este caso, el mecanismo es marginal en la administración, y el grado de involucramiento y compromiso de las distintas unidades del Municipio es bajo o nulo.

En general, todas las experiencias incorporan mesas técnicas, en las que participan departamentos municipales tales como la Secretaría de Planificación (SECPLA), la Dirección de Desarrollo Comunal (DIDECO) u Obras Municipales (DOM). En la mayoría de los casos, la participación se limita a que un funcionario de cada dependencia evalúe las propuestas de proyectos de inversión, contemplando temas como la coherencia y la factibilidad de éstos. Pero su labor queda ahí. No hay un interés más allá de comprobar si las propuestas cumplen o no con los estándares mínimos. En San Antonio y Pitrufoquén, en cambio, la actividad de los funcionarios de otros departamentos es más intensa y comprometida. Esto se expresa, también, en la valoración que ellos hacen de la apertura participativa y en el significado que le atribuyen como herramienta de gestión (y de transformación social).

La Tabla N°26 presenta el resumen de estas dos variables. Es posible verificar que los liderazgos sustantivos desarrollan procesos de mayor transversalidad. Pero esta relación no es excluyente, puesto que Villa Alemana también presenta la característica siendo un liderazgo instrumental. Sin embargo, ya que Puerto Montt, Calbuco, Río Negro y Padre Hurtado no despliegan una transversalidad alta, también es posible sostener que la tendencia de los enfoques instrumentales es marginalizar los procesos en el aparato administrativo. En cuanto a la relación entre la ideología del liderazgo promotor y el nivel de transversalidad, no es posible establecer un correlato: el color político no tiene una incidencia clara al respecto, pues liderazgos de izquierda o derecha pueden desarrollar, indistintamente, niveles altos o bajos de esta variable.

Tabla N°26: Ideología, concepto de participación del liderazgo y nivel de transversalidad

Comuna	Ideología Alcalde	Concepto de participación	Nivel de Transversalidad
San Antonio	Izquierda	Sustantivo	1
Pitrufquén	Izquierda	Sustantivo	1
Puerto Montt	Izquierda	Instrumental	0
Calbuco	Izquierda	Instrumental	0
Lautaro	Centro-Derecha	Sustantivo	1
Villa Alemana	Derecha	Instrumental	0
Río Negro	Derecha	Instrumental	0
Padre Hurtado	Derecha	Instrumental	0

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al modelo del mecanismo es posible determinar dos conclusiones: i) que los casos observados corresponden a modelos mixtos de tipo representativo-participativo; y ii) que unas experiencias tienden a ser más participativas que otras; me refiero a San Antonio, Lautaro y Villa Alemana. El punto de inflexión para establecer esta diferencia, radica en que son experiencias más flexibles y abiertas que las otras; en particular, porque permiten a la ciudadanía evaluar los procesos y sugerir cambios. Del mismo modo, San Antonio entrega una mayor autonomía a los ciudadanos, estén éstos organizados o no.

El concepto de participación de los liderazgos tiene incidencia sobre si el modelo implementado es más o menos participativo. Es cierto que Pitrufquén y Villa Alemana rompen la linealidad de este argumento; sin embargo, es posible reconocer que las experiencias instrumentales, en términos de enfoque de la participación, tienden a

desarrollar modelos más representativos. En Padre Hurtado, Calbuco, Puerto Montt y Río Negro, los reglamentos son más detallados y arduos en cuanto a la descripción de las funciones y de las responsabilidades de los actores. De este modo, ejercen más control institucional sobre el proceso y constriñen el margen de acción de la ciudadanía. Asimismo, tienden a dar preponderancia a los actores institucionales, especialmente en las instancias técnicas de los procesos.

Capítulo 7

Resultados: Empoderamiento

En este capítulo expongo los resultados en cuanto al empoderamiento colectivo. Me valgo para ello, en primer lugar, de la identificación de repertorios que los actores asocian al fenómeno. Aunque éstos no necesariamente están en consonancia con la interpretación académica del concepto, o con los indicadores que contemplo para su análisis, constituyen antecedentes desde los cuales igualmente desarrollo mi lectura. En segundo lugar, analizo los casos en función de los ocho indicadores del empoderamiento colectivo: i) liderazgo relacional a nivel comunitario; ii) renovación de liderazgos sociales; iii) incidencia sobre el instrumento en términos de diseño y resultados; iv) influencia colectiva sobre otros aspectos de la vida política local; v) formación de coaliciones; vi) reforzamiento de coaliciones existentes; vii) creación de nuevas organizaciones; y viii) fortalecimiento de grupos minoritarios o excluidos. A partir de esto discrimino cuáles experiencias son las que presentan el fenómeno de modo más cabal y cuáles son las que tienen un rendimiento menor en este sentido. En tercer lugar, vinculo los resultados con el liderazgo promotor, el grado de transversalidad y el modelo del mecanismo.

7.1. Empoderamiento según los actores

La mayoría de los entrevistados señala que el presupuesto participativo genera empoderamiento, fundamentalmente porque **dinamiza el tejido social**. Hay que considerar, eso sí, que no todos los actores tienen una idea estandarizada del concepto; por lo tanto, en unos casos los atributos exigidos son más laxos y, en otros, más exigentes. Por lo tanto, las impresiones sobre este tema son sólo **referencias para el análisis**.

En general, los actores destacan que, gracias al mecanismo, se han creado nuevas organizaciones, se han reactivado parte importante de las inactivas, y se han fortalecido los vínculos entre ellas, especialmente las relaciones entre los dirigentes. Un ejemplo de

esto se da en Río Negro. Según un funcionario, antes de instalar el proceso, en la comuna había 115 organizaciones activas; a los dos años de implementado el mecanismo, ya contaban sobre las 400 activas.

Los entrevistados también destacan que, al alero del mecanismo, han surgido nuevos liderazgos y se han potenciado algunos históricos. Otro comentario reiterado en los políticos y en los funcionarios, especialmente de las comunas de **enfoque sustantivo**, es que la gente, en el primer año, se mostraba desconfiada y pasiva respecto del proceso; no obstante, a partir del segundo año, tomaba la iniciativa de comienzo a fin; es decir, desde la publicitación de los procesos hasta la rendición de cuentas. Otro elemento que argüían los actores para referirse al empoderamiento ciudadano, es que el mecanismo se fue instalando en la práctica de las organizaciones, de modo que, ante un eventual cambio de gobierno, los propios ciudadanos **exigirían la permanencia del proceso**. Si bien esto no se verificó en Puerto Montt —donde hubo cambio de gobierno—, en los casos de San Antonio, Pitrufquén, Lautaro y Villa Alemana, es tal el nivel de reconocimiento al mecanismo, que gran parte de los candidatos a alcalde y a concejales de esas comunas, incluyeron el presupuesto participativo en sus campañas electorales de octubre de 2012.

Para todos los actores el elemento que comprueba la capacidad de empoderamiento del mecanismo, es el incremento de la **participación ciudadana** en las asambleas y en las votaciones generales. Funcionarios y dirigentes de las ocho comunas señalan que en las asambleas ha habido un alza en la asistencia. Los que más valoran este cambio son los dirigentes: *“Si antes asistían 4 ó 5 vecinos a la reunión, ahora fácil asisten 30 y a veces más”*, comenta un dirigente de Padre Hurtado. Otra de Villa Alemana agrega: *“Lo mejor es que no sólo van [los vecinos] a las reuniones de presupuesto participativo, sino que también a las otras; así que estamos súper contentos”*. Estas frases se repiten en las ocho comunas con pocas variaciones. De hecho, podría afirmarse que la asistencia a las asambleas, en promedio, se ha quintuplicado desde que se implementaron los procesos.

Las **votaciones generales** también son una muestra del interés ciudadano por participar. Un aspecto interesante es que, en este caso, la votación no ha descendido con los años. Por el contrario, como puede verse en la Tabla N°27, presenta un aumento progresivo que, a juicio de los entrevistados, se debe a cuatro factores: i) al mayor

conocimiento del mecanismo por parte de la población; ii) a la confianza que suscita el proceso; iii) a la evidencia de resultados tangibles en breve tiempo⁵⁶; y iv) a los aprendizajes que han ganado los dirigentes (y los vecinos) sobre cómo gestionar el proceso.

Tabla N°27: Número de votos en Presupuestos Participativos por comuna y año

Comuna	Años/ Votación					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
San Antonio	5.400	8.336	14.310	15.466	--	19.000
Puerto Montt	--	2.226	4.896	4.332	8.508	8.756
Pitrufquén	--	--	--	3.012	4.300	4.367
Calbuco	--	--	--	--	1.176	1.816
Lautaro	--	3.348	4.154	4.502	4.862	6.700
Villa Alemana	--	--	--	--	6.126	16.934
Río Negro	--	--	--	--	2.355	3.050
Padre Hurtado	--	--	--	4.841	11.119	4.983

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por los equipos municipales de presupuesto participativo.

Debido a que en 2012 la regla electoral cambió en Chile, pasando del voto obligatorio al voto voluntario, el padrón electoral se amplió considerablemente. Si se compara la votación de 2011 en presupuesto participativo con el padrón de las últimas elecciones municipales (2012), se constata una participación alta, especialmente en San Antonio, Pitrufquén y Villa Alemana. Si esto se compara, por ejemplo, con las votaciones europeas, es posible sostener que se trata de porcentajes altos de participación. En España, por mencionar un caso, en ciudades entre 10 mil y 100 mil habitantes, la participación en el mecanismo no supera el 2,4% de la población votante (Ganuzo y Francés, 2012). De hecho, si descartamos Calbuco, Puerto Montt y Padre Hurtado, las votaciones en el caso chileno superan el 20% del padrón electoral. Hay que considerar, eso sí, que en Calbuco y Puerto Montt sólo votan algunos territorios de la comuna cada año. La Tabla N°28 presenta esta comparación.

⁵⁶ Esto se conoce como “efecto demostrativo” (Abers 2000 y 2003).

Tabla N°28: Patrón electoral 2012, votaciones en el Presupuesto Participativo 2011 y en las Municipales 2012

Comuna	Padrón Electoral 2012	Votación PP 2011	% sobre Padrón	Votación Municipales 2012	% sobre Padrón
San Antonio	74.189	19.000	25,6	31.999	43,1
Pitrufquén	20.826	4.367	20,9	10.946	52,5
Puerto Montt	158.013	8.756	5,5	52.853	33,4
Calbuco	29.136	1.816	6,2	11.955	41,0
Lautaro	30.507	6.700	21,9	14.957	49,0
Villa Alemana	83.042	16.934	20,3	30.414	36,6
Río Negro	12.956	3.050	23,5	7.336	56,6
Padre Hurtado	33.556	4.983	14,8	16.866	50,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por los equipos municipales de presupuesto participativo y de información del Servicio Electoral (Servel).

Para los actores institucionales otro indicador de empoderamiento de las organizaciones es el alto **nivel de ejecución** de los proyectos y de **rendición de cuentas** de los mismos. En general, durante el año se ejecuta entre el 95 y el 100 por ciento de las obras o iniciativas seleccionadas. Algo semejante ocurre con la rendición de cuentas. Funcionarios de los ocho municipios destacan que entre el 98 y el 100 por ciento de las organizaciones cumplen con la rendición. Algo que no se replicaba en otros procesos. Entre las razones que se sostienen para justificar esto, destacan: primero, que al ser un proceso abierto a la ciudadanía —en contraposición al modelo de entrega de subvenciones, que es más cerrado— los dirigentes están más expuestos al control de los vecinos; por ende, evitan resquemores y actúan conforme a las reglas; y, segundo, que de parte de las administraciones hay un interés por transparentar la gestión, lo que se replica también en las organizaciones.

Así como hay repertorios que ratifican el empoderamiento, también hay otros **críticos**, que sostienen que los procesos —especialmente los instrumentales y más representativos— no producen el efecto. El fundamento principal de este repertorio radica en que las organizaciones no cambian su forma de trabajo; es decir, a nivel comunitario las dinámicas políticas replican las relaciones clientelares y verticales de siempre. Una dirigente de Padre Hurtado comenta que si bien ha habido ciertos cambios en las dirigencias, *“igual siguen tomándose las decisiones a puerta cerrada”*. Asimismo, un funcionario de Puerto Montt sintetiza esto:

“(…) las organizaciones se comportan igual como se comportan las autoridades. Hay patrones de conducta en las organizaciones que reproducen el modelo asistencialista. De hecho, se ve hasta en el lenguaje, cuando los dirigentes dicen: “mi sede, mi Junta de Vecinos”.

Precisamente, para algunos actores, la **personalización** es un reflejo de la falta de empoderamiento de la ciudadanía. A pesar que en los ocho casos es posible identificar este tipo de expresiones, en comunas como Calbuco o Puerto Montt es más común y evidente: los dirigentes tienden a hablar con un sentido de propiedad respecto de la organización, los vecinos, las ideas o las decisiones. Es decir, lo que hacen es replicar las formas tradicionales de gobierno, basadas en la personalización de un cargo. Una de las dirigentes históricas de Pitrufrquén —que preside la Unión Comunal de Juntas de Vecinos— es un ejemplo de esto. Cuando se refiere al trabajo electoral y a la consecución de los beneficios, manifiesta la característica:

“Como dirigente, ¿qué hacemos? En el caso personal, he participado por tercera vez. Hago reuniones con mis dirigentes para enseñarles, porque soy la más vieja, la que lleva más años de experiencia (31 años). ¿Le cuento cómo he ganado los proyectos? Llamo a reunión a mi Junta de Vecinos; les muestro el proyecto, a cuánto ascendió; lo presento y les pido que me respondan: ¿cómo se hace? Y yo les digo: “votando”. Ellos tienen la opción de votar por tres proyectos, pero pueden hacerlo por uno, igual es válido. Pero cuál es la pillería del dirigente: yo me paro aquí y veo quién entra y quién sale; entonces, cuando el dirigente me dice, Sra. Julia, yo necesito esto, yo le respondo: “¿Y usted por qué no votó?” Y esa nómina la pongo en mi Junta de Vecinos. Entonces, es una forma de comprometerlo más y después, si ganamos el proyecto, les doy las gracias a todos”.

Un Concejal de Puerto Montt explica la personalización describiendo el liderazgo del alcalde Quinteros, que se conforma como el modelo a seguir a nivel comunitario:

“Hay un estilo de ejercicio del poder de no querer generar una transformación. Tenemos un estilo de liderazgo caudillista. Con mucho asistencialismo, mucho paternalismo, que tiene la verdad, que no admite discusión, y que gana todas las batallas. Lo que falta es la generación de otros liderazgos en la política local, innovando en las prácticas”.

Estas visiones críticas de los resultados del proceso se repiten en todos los casos, siendo en algunos más reiterado (o más presente) que en otros. En algunas comunas las críticas provienen de políticos contrarios al gobierno; la mayoría de éstas se entienden, eso

sí, considerando la competencia por el cargo; sin embargo, también hay comentarios fundados que provienen de dirigentes y políticos, tanto opositores como de gobierno. En este sentido, el principal argumento es que los ciudadanos no son capaces de traducir la experiencia participativa en otros temas, como instalar demandas de mayor envergadura o impacto social.

Si bien estos repertorios aducen que el empoderamiento producto de la participación es efectivo, hay que contemplar que no están basados en criterios teóricos. No obstante ello, aportan información relevante sobre cómo los propios actores comprenden el fenómeno. A continuación, expongo los resultados a partir de los indicadores de empoderamiento contenidos en el marco analítico.

7.2. Resultados de empoderamiento colectivo por comuna

Con excepción de San Antonio, en los otros siete casos no hay incentivos a los **grupos minoritarios** o excluidos desde un punto de vista social, económico o histórico. En Pitrufquén, si bien pude constatar que hay un interés de parte de la institucionalidad de apoyar a los grupos excluidos, por ejemplo, a las comunidades mapuche⁵⁷, no es posible sostener la presencia del indicador, toda vez que no establecen incentivos diferenciados hacia ellos. La división territorial que definen puede interpretarse como un beneficio para los comuneros mapuche; no obstante, no todos los sectores rurales están constituidos íntegramente por estos grupos; también hay campesinos no originarios. Por lo tanto, no constituye en sí una prerrogativa específica a estos colectivos.

Consultados sobre el por qué de esta decisión, la mayoría de los actores institucionales argumentó que era “*democrático*” dejar las condiciones en igualdad para todos. Es decir, que privilegios a priori en favor de grupos o sujetos particulares, eran interpretados, especialmente por la ciudadanía, como una forma de clientelismo. Privilegiar a unos pocos, a su vez, desincentivaba la participación de los colectivos. Por lo mismo, en el diseño consideraron la agregación de preferencias como la vía “*más legítima*”

⁵⁷ Pueblo originario de Chile. Actualmente la población está repartida por el territorio nacional, sin embargo, en La Araucanía (donde están emplazados Pitrufquén y Lautaro) es donde está presente la mayor cantidad de comunidades.

y más democrática” para resolver los temas⁵⁸. Otra explicación a este hecho la entrega un funcionario de Padre Hurtado. Él señala que son las propias organizaciones las que presionan por una distribución equitativa de los recursos y porque no hayan criterios redistributivos. A pesar que en esta comuna los actores sociales no pueden incidir sobre el proceso, el funcionario sostiene que en antes de instalar el mecanismo, consultaron a algunos dirigentes sobre el tema y llegaron a ese acuerdo. En otras comunas, como Río Negro o Calbuco, los funcionarios prevén algo semejante: que los dirigentes se opondrían a las prerrogativas sobre determinados colectivos.

En resumen, sólo en San Antonio hay incentivos a grupos excluidos. Si bien al momento de la entrevista lo presentaban como un proyecto a desarrollar, al año siguiente implementaron estas medidas:

“Desde el enfoque temático, apuntar a incluir a muchos grupos más. Hoy tenemos que la diversidad sexual no participa. Uno de mis desafíos en lo profesional es que ellos participen. La diversidad sexual está limitada porque el que es travesti no llega con facilidad a una asamblea donde hay 100 ó 200 personas, y levanta una iniciativa que vaya en directo beneficio de su grupo. Tal vez en lo colectivo o en lo vecinal sí pueda decir: mejoremos la plaza o las luminarias. Pero no para su grupo definido que él tiene. Aquí tenemos catastrados 3 mil habitantes en San Antonio que no participan colectivamente. Por lo tanto, queremos llegar a incluirlos. Porque, de hecho, a nivel comunal podemos incluir muchos grupos: los aficionados al fútbol, la iglesia evangélica, las murgas y comparsas, el adulto mayor. La idea es que el próximo año podamos tener, al ser temático, asignación de recursos exclusiva para estos grupos y que ellos puedan pelear de manera interna” (Funcionaria a cargo del proceso).

Otra funcionaria agrega:

“La consigna era trabajar con los excluidos, aquellos que nunca habían trabajado un presupuesto participativo, por las razones que fueran; este equipo entendió y especialmente la Secretaría Ejecutiva entendió que el trabajo de los excluidos era esencial. Nos dedicamos a ver qué organizaciones no habían participado y que tampoco conocían el presupuesto participativo, a pesar de los años de implementación. (...) En ese tiempo yo no era directora y no tenía la posibilidad de seducir a quien estaba a cargo de este proceso; sin embargo, este año las condiciones cambiaron y sí pudimos hacerlo”.

⁵⁸ Estas expresiones las usaron reiteradamente funcionarios de todos los Municipios para referirse a la elección general de presupuesto participativo.

En los otros indicadores hay variaciones importantes entre los casos. Especialmente en lo que respecta a la **eficiencia política**, traducida en la capacidad de los colectivos de incidir sobre el proceso y sobre la política en general. El fortalecimiento de las redes existentes lo examino en términos de si los acuerdos electorales se proyectan en otros contextos. De ahí que, en algunos casos, asigno cero coma cinco, a pesar que los colectivos conforman las redes.

7.2.1. San Antonio

Según los actores sociales, la comuna no tenía una participación ciudadana previa muy activa. Por el contrario, como señala una dirigente, los vecinos *“no defendían sus derechos, no peleaban por una mejor calidad de vida; los pasaban a llevar y no sacaban la voz”*. Como indica una funcionaria, antes había ciudadanos desconfiados a quienes la participación les parecía un ejercicio extraño y que *“era parte del populismo o de las campañas políticas”*. Con el gobierno del alcalde Vera —que lleva ya tres períodos consecutivos— empezó la ciudadanía a cobrar otra presencia en el ámbito local. Con esta administración el trabajo comunitario se intensificó. Se desarrollaron no sólo los presupuestos participativos, sino que otros mecanismos de apertura; así, también, actividades colectivas que afianzaban la identidad de los barrios y los territorios; por ejemplo, las murgas y comparsas, que formaron parte de la tradición comunal, pero que habían desaparecido hacía décadas. De este modo, en el concierto nacional, San Antonio pasó a ser una comuna abierta a la participación ciudadana, diferente al promedio de los Municipios chilenos, que presentan una forma de gobierno más vertical y elitista. Como relata una funcionaria, la punta de lanza de esta idea fue el presupuesto participativo, que se conceptualizó con una **mirada transformadora**:

“Nosotros entendemos el presupuesto participativo como una escuela de ciudadanía, porque son nuestros vecinos y vecinas quienes se han empoderado y logrado articularse para participar de manera individual. Los vecinos no necesitan que nosotros lleguemos con el volante, con el afiche. Ellos lo hacen por sí mismos. Ellos se organizan, arman sus reuniones, arman todo. De hecho, el día de la votación son ellos los protagonistas y los responsables. Desde ese enfoque lo hemos definido como escuela de ciudadanía. Nuestro objetivo es transparentar la gestión municipal. Hoy los vecinos conocen cómo opera el municipio. Cómo operan nuestras finanzas, nuestra asignación de recursos. Hoy tenemos vecinos capaces de debatir, de discutir, de hacer valer sus criterios, capaces de asociarse, y de poder privilegiar las necesidades del

otro. Hoy tenemos vecinos que se asocian y que de esta forma han logrado conseguir grandes beneficios”.

Consultados los actores sobre si el proceso ha incentivado la participación de los vecinos en política o en otros ámbitos de lo público, la mayoría sostiene que éste no ha significado la politización de la ciudadanía. Pero sí que han incrementado la participación en otros procesos o iniciativas institucionales. Por lo mismo, arguye una dirigente, hay un mayor conocimiento de la gestión pública:

“La gente está más enterada de qué está pasando con las platas municipales. Yo antes ni siquiera sabía qué era un Concejero Regional. Resulta que ahora vienen y se han hecho aportes del Concejo Regional. El poblador está aprendiendo. Los vecinos ya saben de dónde vienen las platas. El mismo alcalde se siente comprometido y presionado si ve que hay una alta votación y compromiso del poblador. Si hasta los niños votan, porque hay concejos vecinales infantiles; tenemos directivas infantiles, tenemos Concejales Infantiles. Porque este alcalde ha tratado que nos empoderemos en un cien por ciento”.

Entre los indicadores que se esgrimen para explicar el empoderamiento, destaca el alza sostenida en la **participación ciudadana** en el proceso. Esto, según los funcionarios, ratifica la transparencia de las instancias creadas para que la gente dialogue. Asimismo, presuponen que ante la eventualidad de un cambio de gobierno, “*los 19 mil vecinos*” defenderán el mecanismo, como acota una funcionaria; y lo harán “*porque están interesados en participar y mejorar su calidad de vida a través de la priorización de sus necesidades*”. Efectivamente hay un alza en la participación de los vecinos, que alcanzó una meseta en 2011, y que sólo en 2013 fue mejorada, superando los 21 mil votos. El incremento en la participación en las elecciones va de la mano con la actividad asamblearia. En este sentido, hay avances significativos que son destacados por los propios vecinos y dirigentes. Si antes participaba en las reuniones de comité o de Junta de Vecinos, en el mejor de los casos, un 10 por ciento de la asamblea, ahora superan el 70 por ciento. Según los dirigentes esto se debe a varios factores: i) al efecto demostrativo que genera el mecanismo, ya que los vecinos ven reflejada la gestión en obras o en inversiones concretas, tangibles, lo que se aparta de la lógica tradicional de la política que, a su juicio, es de “*promesas incumplidas*”; ii) al sentido de propiedad que desarrollan respecto de los proyectos realizados, el “*sentirse dueños de lo que han hecho*”, lo que les impulsa a seguir

trabajando ya sea para mejorarlo o para mantenerlo; y iii) a que el proceso les invita a articularse, con un sentido de comunidad:

“Hay diferencia —dice una dirigente respecto al modelo de subvenciones—. [Con el presupuesto participativo] la gente llega más a las Juntas de Vecinos. Viene más gente porque se ve que caminamos hacia algo más grande. Y eso está acarreado más gente. Se están creando nuevas Juntas de Vecinos, nuevos comités. Toda la gente que nos reunimos hacemos más grande a las comunidades. Desde el momento que estamos participando con más entusiasmo, estamos pensando en otras cosas: hagamos un grupo de gimnasia, de Centro de Madres, etc.”

En cuanto a los liderazgos, puede decirse que hay una **colonización participativa** en las prácticas comunitarias. Hay dirigencias que conservan los modelos verticalistas, sin embargo, en la medida en que los ciudadanos van apropiándose del proceso exigen otras prácticas. Los propios dirigentes reflexionan sobre la necesidad de cambiar hacia modelos de gestión más participativos. Si se comparan con los otros casos examinados, no ha habido tanta renovación de liderazgos, tal como reconocen los funcionarios; probablemente por ese mismo tema: porque los dirigentes han sabido adaptarse al nuevo contexto, valorando más el trabajo asambleario y las relaciones horizontales con los vecinos y vecinas. No obstante, este cambio de enfoque no ha estado exento de dificultades. De hecho, una dirigente comenta que al principio, en los Consejos Barriales —en los que participan los representantes de cada sector—, los funcionarios tuvieron que colocar psicólogos para resolver las rencillas que se suscitaban. Pero esa tendencia ha ido cambiando como ella misma reconoce. La idea de fondo del alcalde y de su equipo técnico es hacer que la ciudadanía se mueva más por la solidaridad que por el interés individual. Para un dirigente este objetivo no es fácil de conseguir, “*porque nos falta cultura dirigencial*”. Sin embargo, hay señales claras que identifica como diferentes: ahora importa el parecer de los vecinos y el consenso en torno a los proyectos. Antes, señala, “*era el dirigente quien ponía el tema; votaban los pocos que asistían a la asamblea y ahí se terminó el cuento*”. Otra dirigente señala:

“Los grupos grandes sí han apoyado a los minoritarios, pero dentro de su propio sector. Eso es porque tenemos muchas necesidades todavía. Pero cuando se terminen las necesidades más urgentes, sí puede darse la solidaridad. Sí nos gustaría que el sector de allá, que no tiene pavimento o no tiene luz, pueda ser prioridad”.

Respecto a **la formación de coaliciones**, los dirigentes señalan que éstas responden tanto a las redes tradicionales, como a las necesidades de acuerdo electoral. En general, se han dinamizado las redes sociales tal como indica una dirigente: *“porque las mismas alianzas ya son obligación, y esto ha obligado a que te pongas en los zapatos del otro”*. La articulación implica conocimiento entre los pares:

“No había antes un trabajo tan coordinado a nivel de organizaciones. Yo no sabía que existía la señora Juanita, que tiene tal problema. Ahora la conozco. Ella sabe que yo estoy ahí y que vamos a hacer un centro de trabajo. Es todo un tejido de redes. Eso no existía antes”.

A veces, lo que prima es la afinidad entre los grupos. Un dirigente de una Junta de Vecinos grande de la comuna comenta que su grupo lleva años coordinándose con dos organizaciones pequeñas, básicamente por han *“establecido amistad con ellos y porque son del mismo sector”*. Estos vínculos se traducen en otras actividades. Una funcionaria relata, por ejemplo, casos de personas enfermas que fueron apoyadas por vecinos de sectores aliados. En otros casos, en cambio, lo que priman son los votos que aporta cada organización. Esto hace que se vinculen o se desvinculen entre sí, dependiendo de si los votos se hicieron o no efectivos. En resumen, como sostiene una funcionaria, con el proceso se ha ido *“recuperando el tejido social, recuperando lugares que estaban excluidos”*, lo que habla de la capacidad del mecanismo de generar sinergias sociales.

7.2.2. Pitrufquén

En el caso de Pitrufquén, uno de los indicadores de empoderamiento más destacados por los actores institucionales, ha sido la **generación de nuevos liderazgos**. Una funcionaria sostiene que éstos son, principalmente, femeninos. *“Hasta en los clubes deportivos —dice— ahora hay mujeres a la cabeza”*. La renovación se produce también en las organizaciones del pueblo mapuche. En ellas el mecanismo ha servido no sólo para conectar a los comuneros con el colectivo, sino también con la política comunal. Como señala un dirigente mapuche: *“[con el mecanismo] la gente joven trabaja, se integra, toma cargos directivos, toma esa responsabilidad”*. Un funcionario comenta:

“Se han generado nuevos liderazgos. Líderes que de repente no tienen muchas capacidades, pero sí mucho potencial, y que lo explotan en las asambleas territoriales. [Asimismo] los dirigentes están teniendo una mayor afinidad con

el servicio público. Vienen a consultar por los procesos, cómo se están ejecutando. Están más interesados”.

En cuanto a los **tipos de liderazgo**, en los colectivos siguen produciéndose repeticiones de individualismos. Sin embargo, la tendencia ha ido cambiando en la medida que el proceso se asienta en las organizaciones. Uno de los elementos que ha gatillado esto y que se distingue de otros casos instrumentales, es que desde la institucionalidad cuidan la deliberación en las asambleas; es decir, procuran que los dirigentes no tomen “*decisiones entre cuatro paredes*”. Para ello han utilizado un recurso simple: que al momento de presentar los proyectos en las instancias de diálogo técnico, deben exponerse las actas de las asambleas. De este modo, verifican que los procesos consideren el debate entre los actores sociales, y los resultados no sean sólo reflejo de los intereses de los dirigentes. Por lo mismo, una dirigente histórica de la comuna ratifica que las prácticas participativas deben ser parte de la gestión comunitaria. En este sentido, reconoce que el proceso ha contribuido a asentar la confianza entre los dirigentes y, por cierto, entre los vecinos. Comenta al respecto:

“En el caso nuestro, en la Junta de Vecinos La Unión, nuestra organización trabaja con varios grupos [en el mecanismo]: con pavimentación, habilitación de vivienda, con talleres, etc.; y esto nos ha ido fortaleciendo y eso va haciendo que el dirigente se sienta más optimista de su trabajo, y la gente sienta que es tomada en cuenta. Adicional a esto, cuando sucede algo en una organización, nos ayudamos. Esta participación con dirigentes unidos, la vamos transfiriendo a nuestras organizaciones”.

Otro indicador de empoderamiento que destacan los actores institucionales es el aumento de la **participación ciudadana**. Para el encargado del mecanismo en la comuna, Pitrufquén es, porcentualmente, la comuna con más participación en La Araucanía. Asimismo, a nivel país lidera con otras como San Antonio o La Serena. Este incremento lo conectan con la **sinergia colectiva**. Al respecto señala:

“En esta comuna nosotros hacemos una reunión en el Auditorio del Centro Cultural y llegan 200 dirigentes sociales. Esto no ocurre ni siquiera en Temuco⁵⁹. En Temuco llegan 20 ó 30 personas. Creo que Pitrufquén se ha ido transformando en una comuna que genera mucha participación y mucha democracia. Eso nos tiene muy contentos, a pesar de estas críticas, que tienen que ver más con lo político que con lo ciudadano. Hoy ha habido un fuerte

⁵⁹ Capital de la Región de La Araucanía. Su población actual es de 300 mil habitantes. La población de Pitrufquén es 10 veces más pequeña.

aumento de participación en las propias organizaciones. Creo que las organizaciones se han empoderado. Es una cosa fundamental, porque cuando uno antes iba a una reunión, encontrabas a 10 personas. Cuando vas a una reunión de comité de vivienda o de agua potable llega mucha gente, pero es porque hay un objetivo, un fin, que cuando ese se cumple, la gente se va a la casa. En cambio, el presupuesto participativo ha mantenido viva las organizaciones y activas; además, ha generado una relación en todos los sectores”.

La participación se incrementó también a nivel colectivo. Como sostiene un funcionario del área social del Municipio, el presupuesto participativo reactivó el tejido social. Comenta al respecto:

“De los registros que tenemos, en el año 2009 alrededor de 150 organizaciones se inscribieron para poder participar. Otras 100 se reactivaron porque tenían los papeles vencidos [y se incorporaron al año siguiente]. Organizaciones que estaban congeladas que se reactivaron y otras nuevas que se conformaron para poder participar del proceso”.

Con el mecanismo no sólo surgieron nuevas organizaciones, también **los colectivos existentes se articularon**. El ejemplo más patente de este efecto está en las comunidades indígenas que, a juicio de sus dirigentes, se unificaron para conseguir mejoras a sus sedes sociales o para conseguir recursos para la inversión productiva. Esto era algo impensado en el sector, porque la tendencia iba en la dirección contraria; es decir, los comuneros se mostraban apáticos respecto de las organizaciones y de los temas propios del pueblo mapuche. Asimismo, las relaciones entre los colectivos también se han fortalecido en términos de generación de confianzas. Una dirigente dice que “*acá la palabra vale más que la plata*”. Y esto es relevante porque los vínculos, las complicidades, se construyen y profundizan en este tipo de interacciones. Una dirigente señala que antes del proceso, la participación dentro de las organizaciones “*les costaba un mundo*”, principalmente por la falta de confianza de los socios respecto del uso de los fondos. La transparencia del proceso, la constante fiscalización de las instancias que lo componen, hacen que este tipo de resquemores sean descartados.

En materia de **incidencia sobre el proceso**, las reglas del juego no permiten que la ciudadanía intervenga el diseño del mecanismo. Sin embargo, el margen de maniobra de las organizaciones y de los dirigentes, al interior de las instancias de participación, es más amplio si se comparan con experiencias como Padre Hurtado o Calbuco. Según los

funcionarios, la **incidencia** sobre otros aspectos de la **política local** sí se verifica a nivel colectivo. De hecho, éste es uno de los indicadores que resaltan como efecto del proceso y lo conectan con la percepción ciudadana de apertura gubernamental. El proceso, según ellos, genera acercamientos y confianzas entre los vecinos y la Administración. Esto los invita a actuar, a defender sus ideas, a instalar temas en la agenda local, entre otras cosas. Una funcionaria comenta:

“Ellos perciben que tú valoras el trabajo que ellos hacen. Que valoras y respetas las decisiones que ellos toman. Yo creo que hace que la gente sienta más ganas de participar. Por eso creo que hemos ido aumentando y no disminuyendo [la participación]. A la gente le gusta que tú vayas. Se sienten orgullosos de sus logros”.

7.2.3. Puerto Montt

Uno de los repertorios que pude reconocer en esta experiencia fue el extravío dirigenal respecto del instrumento: la mayoría de los dirigentes no tenía claridad respecto de qué era el presupuesto participativo y lo confundían con las subvenciones municipales (o con los pavimentos participativos⁶⁰). Asimismo, según los entrevistados no se ha producido una **renovación de liderazgos**. Esto puede deberse a la rotación de los territorios, que hace que las organizaciones no cuenten con procesos reiterados en el tiempo, y, en consecuencia, no se apropien del instrumento y menos hagan suyas las prácticas participativas. Por este motivo, los liderazgos en esta comuna tienden a mantenerse y a replicar los patrones tradicionales, caracterizados por la personalización de los cargos y por la reproducción del clientelismo. Una funcionaria de Puerto Montt señaló que muchos dirigentes *“prefieren el sistema antiguo, de lobby con el Concejal, porque se evitan el trabajo con la asamblea”*. Un concejal comenta al respecto:

“Hay un interés por mantener una relación clientelar. En Puerto Montt no se privilegia más ciudadanía, más participación, que incorporemos nuestros conocimientos. Aquí hay una instrumentalización de los presupuestos participativos para fortalecer una relación clientelar entre la autoridad y el dirigente vecinal, que es el que va a mover los votos en una elección. Cuando invitan a los dirigentes [al Municipio] los que están haciendo es violar los presupuestos participativos”.

⁶⁰ Se trata de un programa del Ministerio de Vivienda orientado a pavimentar calles con la participación de los vecinos organizados en comités ad-hoc.

Para este político, el instrumento es un fondo vecinal potenciado con elementos participativos:

“(…) el razonamiento [del Municipio] consiste en dejar conforme a la mayor parte de las asociaciones. Y es que en el fondo constituye un modelo avanzado o más participativo de asignación de subvenciones”

Esta tendencia tiene efectos visibles sobre la comprensión del proceso. En efecto, hace que las ideas de base, a saber, la apertura participativa o el desarrollo de **prácticas relaciones de poder**, no sean consideradas por los dirigentes de la comuna. “*Nosotros trabajamos para nosotros*” dice una dirigente, aludiendo a que el objetivo final del proceso es la consecución de los recursos, sin importar la situación de otros sectores o los vínculos que pueda establecer con otras organizaciones. Y agrega ante la pregunta por si el mecanismo contribuye a crear identidad comunitaria:

“No tengo claro si se ha generado identidad comunitaria. He conocido gente y he aprendido a traer documentos [al Municipio]; pero conocer más allá de nuestro sector, no sé. Nosotros sabemos de nuestro sector no más”.

Para uno de los funcionarios del Municipio, las organizaciones sociales en Puerto Montt son, en general, “*pequeñas y manejadas por cúpulas*”. Sin embargo, a su juicio, el mecanismo ha ido rompiendo esta verticalidad, al hacer que los dirigentes transparenten su gestión:

“En esto hay un avance: los dirigentes sociales igualmente tienen que elaborar un proyecto, socializarlo en las bases y tienen que buscar los votos; por lo tanto, esto tiene que saberse para qué es, cuánta plata involucra; y eso hace que las cosas cambien”.

Sobre esta misma materia, otra funcionaria acota:

“El que la gente se haga cargo de sus proyectos, eso genera empoderamiento. [Los vecinos] saben en qué se están invirtiendo los recursos; además, el control social nos facilita bastante el tema, porque la misma gente nos viene a decir que el taller se está haciendo o la sede no se está ocupando. El tema del empoderamiento es más en los dirigentes, [porque] mayoritariamente son ellos quienes asisten a las asambleas”.

Según el encargado de presupuesto participativo del Municipio, el proceso ha motivado la generación de nuevas organizaciones y la reactivación de pasivas. Los vínculos que se dan entre estos colectivos han sido fructíferos y se traduce en rendimiento electoral y en formación de identidad (lo que ocurre en menor grado en las organizaciones tradicionales). Se constatan casos en que han superado a organizaciones grandes y a liderazgos históricos:

“Las organizaciones sociales nuevas o pequeñas han surgido con harta fuerza [gracias al proceso] y han ganado proyectos importantes. Les han ganado a organizaciones y a dirigentes de años. ¿Por qué? Bueno, en general, había muchas organizaciones que dentro de un mismo sector ni se conocían. Y este tema les ha permitido ganar tolerancia entre ellos y credibilidad. Esto les ha impulsado a asociarse, a conocerse entre ellas”.

En cuanto a la **incidencia de los colectivos** ya sea en el proceso o en la política local, los actores institucionales sostienen que en ambos casos es limitada. Como señalé en el capítulo anterior, no se permite el debate ciudadano sobre el diseño y existe una prevalencia de los dirigentes en el proceso (tal como señalaba una funcionaria). Consultadas sobre su participación en otros temas de política local o nacional, las dirigentas sostuvieron que, con excepción de los trámites o de la gestión por beneficios estatales, no había un involucramiento ni de ellas ni de los vecinos en general.

7.2.4. Calbuco

Así como en Puerto Montt, en Calbuco la dirigencia tampoco se muestra conectada con el proceso. Con excepción de un liderazgo que ha usado el aprendizaje adquirido en la gestión de otros recursos públicos, en general, los dirigentes tienden a desconocer los aspectos procedimentales del mecanismo. Del mismo modo, no incorporan elementos participacionistas a su gestión. Por ejemplo, una dirigente histórica de Calbuco comenta que la gente *“trabaja para sus intereses y punto. No hay una vinculación de apoyo mutuo”*. El funcionario a cargo del presupuesto participativo agrega que revertir estas dinámicas ha sido difícil: *“porque son años de costumbres y modelos que en algunos dirigentes están arraigados”*. Un concejal resume este tema:

“En las reuniones masivas la gente debiera decidir qué es lo que quiere y no los dirigentes. Muchos de ellos se toman la opinión personal de lo que ellos quieren y no la asamblea. Un 80% lo determinan los dirigentes, porque cuando

uno consulta si preguntaron a sus bases lo que realmente quieren, la mayoría dice no. Son muy pocas las organizaciones, salvo algunos comités, que consultan a las bases. Todo pasa más por lo dirigentes. (...) Siempre llegan las mismas personas en los mismos cargos, se vuelven a reelegir”.

Del conjunto de organizaciones que han participado del proceso, los actores políticos e institucionales destacan una, en la población Pablo Neruda de la comuna. La virtud de este colectivo es que además de conseguir los beneficios del programa —que los destinaron a implementar un sistema de alarmas comunitarias— posteriormente postularon a otros recursos locales y regionales, mejorando la seguridad del barrio con cámaras de vídeo y otros recursos. Un dirigente de esta organización comenta sobre los efectos del proceso:

“Lo importante es que todas esas actividades nos ha permitido unirnos más. Si yo sé que en esta casa viven tres personas, y veo que alguien desconocido anda merodeando, entonces, llamaré a carabineros. Todos saben quiénes viven en esa casa”.

Un funcionario señala que en este colectivo sí se produjo empoderamiento, que lo circunscribe a la autonomía de gestión de los actores sociales:

“[En Pablo Neruda] Se empoderaron del proceso. Ellos ya saben llenar fichas, [enviar] correos electrónicos. De repente se dispararon: empezaron a postular a más fondos, a seis cámaras de vigilancia. Postularon al gobierno, a fondos chicos, para hacer un escenario; a las subvenciones municipales para hacer una ampliación de su sede; y ahora están con un proyecto presentado para ampliar la cobertura de las cámaras y hacer un taller con charlas con bomberos, carabineros y la Policía de Investigaciones”.

Aunque en este caso sí hubo una proyección del colectivo en otros ámbitos de la política local (al menos en lo que respecta a la consecución de recursos), puede decirse que es un efecto marginal, pues se trata de un grupo dentro de muchos. Ahora bien, ¿por qué se dio en este caso y no en los otros? Básicamente, por las características de los dirigentes, que no sólo contaban con formación dirigencial sino también con otras competencias profesionales y técnicas.

En términos de **incidencia de los colectivos** en el proceso, como señalé en el capítulo anterior, en Calbuco el diseño impide que éstos puedan modificar los procedimientos. Asimismo, privilegia la participación de las asociaciones y concentra, a la

vez, las decisiones técnicas en los actores institucionales. A pesar de estas limitaciones y la rotación de los procesos, que impide reforzar las prácticas, un funcionario reconoce que han surgido nuevas organizaciones y que la participación ciudadana ha hecho que los vecinos se articulen:

“En varias ocasiones me ha pasado que, en un momento de la reunión, la gente se pregunta: ¿hace cuánto que no nos juntábamos todos? [El mecanismo] es una oportunidad para que la gente del territorio se junte. Eso no estaba ocurriendo. Esto es una oportunidad para eso, para que sepan lo que está haciendo el de al lado. Porque sin este programa no se juntaban nunca. En la isla Quihua se dieron cuenta que cada uno estaba trabajando por su lado, que era mejor conformar una organización común, como una corporación de desarrollo de la isla. A esa conclusión llegaron como para hacer más fuerte su voz (...).”

7.2.5. Lautaro

De entre los repertorios identificados en esta comuna, la **renovación de los liderazgos** como efecto del proceso, es uno de los más reiterados por los actores sociales, políticos e institucionales. Ya desde las primeras experiencias del presupuesto participativo pudo reconocerse esto. Liderazgos históricos, que reproducían las formas tradicionales de ejercicio del poder, empezaron a ser desplazados por otros que, a juicio de los funcionarios, tradujeron mejor los conceptos de fondo que justificaban el proceso. Por lo mismo, al principio hubo resistencias al modelo: los dirigentes antiguos querían seguir con el formato de las subvenciones; sin embargo, como el instrumento tomó presencia en la ciudadanía, terminaron cediendo el lugar a nuevos líderes. Una funcionaria comenta respecto de cómo la ciudadanía comenzó a premiar las prácticas comunitarias relacionales:

“Descubrimos un fenómeno bastante interesante. Justamente cuando llegó el momento de presentar iniciativas y todo eso, a gente prácticamente no votó por los proyectos que presentaba las Juntas de Vecinos, sino que votaron por otro tipo de proyectos, que presentaban a lo mejor, un Club Deportivo, un Taller Laboral. Porque la gente, los socios, se sentían más identificados con esa organización que con su dirigente vecinal. Porque a veces estos dirigentes se comportaban como caudillos de un territorio en específico; y ellos hacían una presentación de un proyecto que no reflejaba los intereses del sector al que pertenecían, sino que lo presentaban porque ellos consideraban que era mejor”.

Otro funcionario agrega:

“Ocurrió un fenómeno bastante interesante en ese sentido, porque se bajaron líderes, muchos de ellos se invalidaron ante el barrio como unidad; entonces,

salieron, se cambiaron directivas, hubo renovación de liderazgos, surgieron muchos líderes nuevos, muchas mujeres asumieron los liderazgos. Pasaron muchas cosas en esos [primeros] años. Pero no estuvimos exentos de tener dirigentes que francamente cuando hacíamos estas reuniones en los territorios, abiertamente nos decían: nosotros no vamos a presentar iniciativas [porque no estamos de acuerdo con el proceso]; pero eso, a la larga, les jugó en contra, porque les pasaron la cuenta. Les dijeron: “por qué nosotros no postulamos”. De ahí pasaron la cuenta y afuera el dirigente. No fueron reelegidos porque resulta que ellos estaban tomando decisiones por sí mismos y no sometían a las bases estas decisiones. Sin embargo, aquel dirigente que sí sometía a las bases y que motivaba, esos sí fueron logrado resultados y están siendo reelegidos en sus cargos”.

Otro repertorio nítido en las entrevistas es la **eficacia política** de los actores sociales. Una dirigente señala que la participación en el mecanismo ha hecho que la gente se sienta más motivada por la actividad comunitaria y, en menor medida, por la actividad política. Uno de los elementos que señala como decidor de este cambio de actitud ha sido la apertura del Municipio: la ciudadanía valora la cercanía de los funcionarios y de la Administración en general, respecto de su realidad, de sus necesidades y demandas.

En la comuna también se constata la **creación de nuevas organizaciones**. Aunque el Municipio no dispone de datos exactos, los funcionarios confirman un aumento en la cantidad de organizaciones activas, que se correlaciona con el incremento sostenido de los votantes. Una dirigente comenta que las redes que se han generado con el instrumento, les han permitido desarrollar otros proyectos asociativos, que van desde campeonatos vecinales de baby fútbol, hasta actividades culturales o la postulación a otros fondos concursables. En esta misma dirección, una funcionaria apunta que las organizaciones se han fortalecido con esta dinámica. “*No sólo la Unión Comunal de Juntas de Vecinos —dice— también otras entidades como la Unión Comunal de Adultos Mayores o las organizaciones evangélicas*”. En otras palabras, agrega, las redes han incrementado el sentido de pertenencia e identidad comunitarias. En este sentido, una dirigente sintetiza el comportamiento de los colectivos en cuanto a la formación de coaliciones: “*uno protege lo de uno, pero siempre va ayudando a los otros*”. Es decir, de igual forma se ha ido incorporando la idea de solidaridad y de valoración por el otro.

7.2.6. Villa Alemana

En esta comuna los liderazgos no han tendido a incorporar aspectos relacionales a su gestión. Los colectivos, en otras palabras, no se han democratizado del todo. A pesar de que algunos actores, institucionales y sociales, sí señalan que ha habido cambios en los dirigentes, éstos tienen que ver más con aspectos cognitivos que valóricos o actitudinales, o con una comprensión diferente de las relaciones políticas a nivel comunitario. Una funcionaria ratifica y sintetiza esto:

“El dirigente está en su jurisdicción. Ellos no ven con una visión de comuna. Les interesa sólo lo que les pasa ahí. A la gente le motiva qué está pasando en lo próximo. Por ejemplo, va el alcalde a la radio, habla de las obras comunales, pero llama la vecina y le dice, cuándo va a sacar la basura de la esquina. Lo mismo pasa con los dirigentes. Ellos están preocupados de su poste, de su vereda, del pavimento, de su calle. A mí, en lo personal, me gustaría desarrollarlo en ellos [el sentimiento de solidaridad y la idea de pluralismo]. Pero bueno, nadie quiere trabajar en el barrio”.

Los actores ratifican, eso sí, que ha habido **renovación en los cargos de dirigentes**. Según los funcionarios y los propios ciudadanos, el principal motivo de este fenómeno es que el proceso obliga a adaptarse a nuevos procedimientos, de tal modo que aquellos dirigentes que no eran capaces de elaborar proyectos, o de gestionar recursos sin el vínculo clientelar, terminaron cediendo terreno a aquellos que sí estaban capacitados (o se capacitaron) para hacerlo. Una funcionaria indica sobre esto:

“Se han renovando los dirigentes. Nos pasó. Dirigentes más conservadores le tuvieron miedo a estos sistemas de participación tan abierta. Antes, ellos presentaban un proyecto al Fondo Vecinal; lo negociaban con el concejal, con el alcalde, o iban donde el Senador, donde el Diputado. Como con el presupuesto participativo no pueden hacerlo, tienen que ganarlo con sus propios vecinos. Entonces se restaron. No participaron. Después los vecinos se enteraron que el presidente no quiso participar y los sacaron de una. Con esto de los presupuestos participativos se han reactualizado la mayoría de las organizaciones. Ahora todas quieren participar”.

Una de las diferencias con respecto a otras comunas, es que los actores sociales destacan que hay en la comuna poca participación de los vecinos, ya sea en este proceso o en otras instancias, sean éstas institucionales o surgidas de las propias bases:

“La gente es cómoda —dice un dirigente—; la gente dice: por eso te elegimos, porque tú haces ese trabajo. Yo noto una apatía general, en las iglesias, una apatía de la gente hacia las instituciones. Sobretudo de interactuar entre nosotros mismos dentro de la población. A las reuniones van pocos. Nueve, diez, quince. En general hay apatía con la participación en las entidades, y por último dicen: no, si por eso te elegimos, que ustedes se muevan. Quieren que llegue todo listo, sentados en su casa. Son reflejos: si tú vienes para la casa a buscar el voto, okey, nosotros te damos todo lo que quieras”.

No obstante ello, puede decirse que se han creado redes y se han fortalecido las coaliciones existentes. Para una concejala, por ejemplo, “*se ha dinamizado el tejido social*”. A pesar de ello, la apatía de la que hablan los dirigentes y los funcionarios, reduce la densidad de estas redes al centrarse más en los vínculos entre dirigentes, que en los lazos entre vecinos. Un grupo de dirigentes comenta al respecto:

“Nos fuimos conociendo como personas [entre los dirigentes] y hasta hoy hemos seguido participando en temas anexos, con esa riqueza que fue encontrarnos, conocernos. Somos personas que teníamos las mismas necesidades y fuimos creciendo en el sentido de ser aunar las fuerzas”.

En materia de **incidencia de los colectivos en el proceso**, esta experiencia es uno de las tres que permite el diálogo sobre el diseño. Sin embargo, al igual que en Lautaro, no existe una instancia reglada para este tema. Los cambios dependen más de la voluntad política de los actores institucionales, que de los intereses de la ciudadanía. La incidencia de los colectivos sobre la política es considerablemente menor a otros casos, como San Antonio.

7.2.7. Río Negro

En el caso de esta comuna se conjugan distintas interpretaciones de los actores en relación a temas como el **tipo de liderazgo** o el **trabajo político en los colectivos**. Como pude constatar, los líderes comunitarios tienden a mantener el personalismo y a replicar formas verticales de ejercicio de poder. Si bien esto no se expresa en todos los casos que entrevisté, algunos actores institucionales y políticos confirman que no se ha producido una colonización participativa a nivel de las organizaciones. El funcionario a cargo del proceso señala al respecto:

“Va a pasar mucho tiempo para que la gente tenga esa mirada que tienen en otras localidades, que no sólo velan por sus cosas, sino que [también] por las del vecino, por las de la localidad, por las del territorio”

Una dirigente resume esta percepción al señalar que:

“Acá trabajamos por cuenta propia. No me puedo ligar con ellos [con organizaciones pequeñas]. Uno se juega por la organización que uno representa y los que tienen más votos son los que ganan. Es importante que uno le explique eso a la gente y que los incentive”.

Para esta dirigente el apoyo electoral a un proyecto o una iniciativa se relaciona con la gestión de los dirigentes. De hecho, cuando habla de los factores que influyen en que se gane o pierda un proyecto, su respuesta es ésta: *“Eso va en que la gente vea lo que ha hecho uno como dirigente. Es un respaldo. Uno le explica a la gente lo importante que van a ser los proyectos y ellos respaldan [con el voto]”*.

Uno de los indicadores que se constata en la comuna es la dinamización **del tejido social**, al menos desde un punto de vista cuantitativo. Como indicaba con anterioridad, no sólo se han creado organizaciones, sino que se también se han reactivado pasivas: si antes del proceso había alrededor de un centenar en funcionamiento (una buena parte ellas era de adultos mayores), luego de implementado el mecanismo, este número se ha cuadruplicado. Así como en las organizaciones, también se verifica una **renovación de liderazgos**. Como sostiene un dirigente:

“Acá han aparecido un montón de líderes, no sólo en las poblaciones, en lo rural también. Esto mismo ha hecho que nos conozcamos unos a otros. [Sin] este tema del [presupuesto] participativo no nos hubiésemos dado cuenta de la cantidad de instituciones [organizaciones] que teníamos acá”.

En relación a la **incidencia** de los colectivos, ya sea sobre el mecanismo o sobre la política local, en Río Negro hay desinterés por ambos temas. Cambiar el proceso no está en discusión para los actores sociales. Ni siquiera se lo plantean. Y respecto a si participan en otros temas de lo público, los dirigentes sostienen que se limitan al trabajo comunitario, sin entrar en debates de envergadura comunal. Están centrado, fundamentalmente, en lo próximo a su barrio.

7.2.8. Padre Hurtado

En esta comuna un repertorio característico de la dirigencia es la verticalidad de las decisiones. En otras palabras, los colectivos incorporan menos elementos participacionistas en su gestión: *“Nosotros [los dirigentes] vemos cuáles son las necesidades más urgentes en las asambleas, vamos explicando a qué postular”*, dice una líder vecinal. Tres dirigentes comentan que las decisiones son, por lo general, unilaterales: *“las toman las directivas no más, a las reuniones no va la gente”*. Comentan que si bien los vecinos asisten a votar, y que incluso participan en la campaña, no van a las asambleas y, por lo tanto, no deliberan sobre las necesidades o sobre los proyectos. Se replica, en consecuencia, el modelo de las subvenciones, en el que se produce, marcadamente, la **delegación de funciones**. Un dirigente comenta que la *“ley del mínimo esfuerzo es la tónica”*, y que la gente elige representantes por lo mismo: *“para que cumplan funciones”*.

Aunque en el diseño del mecanismo se procura incorporar la participación de los vecinos en las asambleas, este tema ha sido esquivo y constituye una de los indicadores de falta de empoderamiento. De hecho, esto conlleva que los **liderazgos no se renueven**, como en otras comunas, y que se repliquen las formas tradicionales de gestión. Asimismo, de parte de la ciudadanía se reconoce un desinterés por la vida política en general. Según el encargado del proceso en Padre Hurtado, dos son los motivos que explican este problema: i) porque de forma vertical limitaron el presupuesto, *“sin jugársela por darle al proceso un peso relevante en la comuna”*; y ii) porque los Municipios *“son todavía reinos donde el alcalde es dueño y señor del predio”*, lo cual termina desincentivando la participación de los actores sociales:

“El presupuesto participativo —dice este funcionario— pasa a ser una vía de generación de recursos para pequeños proyectos, pero no es una vía que apunte a democratizar el presupuesto municipal, que es la torta. La gestión municipal se materializa a través del presupuesto municipal. Apostaba y sigo apostando a que el presupuesto participativo sea la forma de decidir las grandes obras que se postulan con fondos municipales en la comuna. Pero la visión de las autoridades es mantener lo que hay. De quienes no esperaba esto es de los dirigentes. Esperaba un avance en la comuna respecto a cómo hacer los gastos al interior de ella”.

En relación a la **incidencia de los vecinos sobre el instrumento**, dos concejales ratifican que el diseño se define desde arriba. Para ellos, el proyecto político comunal “*no ha querido democratizar el proceso. No ha creído en él, en su esencia participacionista. Por el contrario, lo ha jibarizado*”. Estos políticos se preguntan: ¿Qué se podría esperar del presupuesto participativo en la comuna? Y la respuesta que dan es que el mecanismo se extienda a otras áreas de la Administración y que se evalúe participativamente. Frente a esto, comentan que el Municipio no ha estado dispuesto a abrir el debate con la ciudadanía sobre estos temas; de hecho, ni siquiera ha querido instalar la participación como una práctica de gobierno. Esto ha tenido consecuencias sobre la apropiación del instrumento por parte de la gente. Uno de ellos señala:

“Hace algunos años, los vecinos de San Joaquín hicieron una exposición, en una universidad, de su experiencia de presupuesto participativo. Eso no se daría en Padre Hurtado. Entonces, cuando uno ve que no fueron sólo dirigentes los que estuvieron allí (...) sino que fueron los mismos vecinos los que se empoderaron del instrumento [entiende que hay algo diferente]. Son los vecinos los que, en buenas cuentas, apropiados del instrumento, le hacen el giro que corresponda en función de activar procesos democráticos, de hacer que los proyectos trasciendan a lo meramente material, y que sea algo que permita identidad (...) Y eso es algo que parte del proyecto político de desarrollo comunal y aquí no se da”.

En cuanto a la **sinergia** entre los colectivos, la tendencia es que las organizaciones grandes terminan acaparando los recursos, al igual que en el modelo de las subvenciones. Aunque se han creado vínculos entre las organizaciones, éstos no parecen ser una prioridad para los actores sociales. Donde se verifican más lazos asociativos es en los sectores rurales. Sin embargo, como sostiene una funcionaria, esto se explica porque en esos sectores la unidad familiar predomina: “*todos se conocen —dice— y hay un apoyo al dirigente mayor*”. En relación a los incentivos a las organizaciones pequeñas o excluidas históricamente, un concejal comenta:

“Organizaciones de interés más acotado, como organizaciones medioambientales, culturales; [es decir] organizaciones más pequeñas, no van a tener la posibilidad de movilizar un electorado que les permita ganar sus proyectos, aunque sean muy buenos sus proyectos. Entonces, ahí creo que hoy día hay que hacer una discusión más amplia. No hemos logrado instalar una orientación que pueda permitir destinar esos fondos a propuestas de contenido mucho más profundas”.

En una dirección similar dos dirigentes critican los acuerdos electorales y las condiciones que imponen las reglas del juego. Señalan que eso disminuye las opciones de los grupos pequeños de participar y obtener recursos:

“La crítica es que cuando hay plata hay problema, genera una competitividad espesa y muchas veces, te hablo en el caso de la gente joven, es difícil el lenguaje con la gente de más edad (...) que generalmente está ligada a las Juntas de Vecinos; de repente se malentienden cosas en el proceso, el mismo ánimo te lleva a tener problemas en ese sentido. También se cierran mucho entre Juntas de Vecinos, no le dan cabida a, por ejemplo, los centros culturales, porque creen ellos que no son masivos en cuanto a gente. Se tienden a juntar entre Juntas de Vecinos solamente”.

7.3. ¿En qué medida empoderan las experiencias chilenas de presupuesto participativo?

De los ocho casos examinados, tres cumplen con más del cincuenta por ciento de los indicadores que contemplé para examinar el empoderamiento colectivo como resultado. Como sintetiza la Tabla N°29, en concreto, San Antonio, Pitrufquén y Lautaro presentan la variable con mayor intensidad. Los otros casos desarrollan algunos aspectos del empoderamiento, pero en ellos no logra apreciarse la colonización participativa a nivel comunitario: la mayoría, por ejemplo, tiende a replicar las mismas prácticas de ejercicio de poder que ven en los políticos o que han formado parte de su acervo histórico.

Tabla N°29: Resultados de empoderamiento según indicadores por comuna

Comunas	Indicadores								
	LR	RL	IP	ICP	FC	RCE	CNO	FGM	E
San Antonio	1	1	1	1	1	1	1	1	8/8
Pitrufquén	0,5	1	0	1	1	1	1	0,5	6/8
Puerto Montt	0	0,5	0	0	1	0,5	1	0	3/8
Calbuco	0	0,5	0	0	1	0,5	1	0	3/8
Lautaro	0,5	1	0,5	1	1	1	1	0	6/8
Villa Alemana	0	1	0,5	0	1	0,5	1	0	4/8
Río Negro	0	1	0	0	1	0,5	1	0	3,5/8
Padre Hurtado	0	0,5	0	0	1	0,5	1	0	3/8

Fuente: Elaboración propia. Siglas: LR, liderazgo relacional; RL, renovación de liderazgos; IP, influencia sobre el proceso; ICP, influencia colectiva sobre la política; FC, formación de coaliciones; RCE, reforzamiento de coaliciones existentes; CNO, creación de nuevas organizaciones; FGM, fortalecimiento de grupos minoritarios; E, empoderamiento.

Como las reglas del proceso son relativamente semejantes, en todos los casos se produce **formación de coaliciones**. Por lo tanto, aunque es un indicador relevante para el examen teórico de la variable, no constituye un elemento diferenciador para este análisis en concreto. Algo equivalente ocurre con la **creación de nuevas organizaciones**, ya que el incentivo económico invita no sólo a la formación de nuevos colectivos, sino a la reactivación de los pasivos. Lo que no pude examinar de forma detallada en este caso es si estos colectivos perduran en el tiempo, o sólo existen para la participación en el proceso. La razón es que la toma de datos estuvo limitada a un período concreto, por lo tanto, no podía hacer una lectura temporal, más allá de lo que comentaran los propios actores. En cuanto al **fortalecimiento de las coaliciones existentes**, sí consideré el que las redes conformadas tuvieran una proyección que superara el mecanismo; es decir, que los colectivos se unieran para otros fines, ya sea políticos, comunitarios o de socialización (recreativos, deportivos, culturales, etc.). De ahí que, en algunos casos, valoré con cero coma cinco el indicador.

En general, los **liderazgos** tienden a replicarse en cuanto a las prácticas de ejercicio político. Sólo en San Antonio es más notorio en los dirigentes un cambio hacia una dirección más plural y abierta a la cooperación. En efecto, la mayoría de los dirigentes procuraba incentivar la deliberación en las asambleas, apartándose así de lo que ellos califican como *“tomar las decisiones a puerta cerrada”*. En cuanto a la **renovación de liderazgos**, ésta se produjo en mayor o menor medida en todos los casos. La principal razón fue la necesidad de acoplarse a los nuevos requerimientos cognitivos y procedimentales que implica el proceso. En efecto, ahora los dirigentes necesitaban formular proyectos, debatirlos y convocar a la ciudadanía a los procesos de votación. Asimismo, necesitaban ser capaces de articular redes productivas en términos electorales. Por ello, los llamados *“viejos liderazgos”* comunitarios o se han adaptado, o han ido dando paso a las nuevas generaciones.

En relación a la **influencia sobre el proceso** y sobre otros **ámbitos de la política**, puede verse que los casos de enfoque sustantivo tienden a manifestar estos indicadores. Sólo Villa Alemana es la excepción. En esta comuna, a pesar de tener un enfoque claramente instrumental, de igual forma permiten a los colectivos proponer mejoras al

mecanismo. Sin embargo, las organizaciones no presentan una participación activa en otro orden de cosas. Donde sí se da este último indicador en San Antonio y Lautaro, probablemente como resultado del conjunto de instrumentos de apertura participativa que despliegan ambas comunas.

Finalmente, sobre el **fortalecimiento de grupos minoritarios**, la experiencia chilena es muy limitada en esa materia. Sólo San Antonio y, en menor medida, Pitrufquén, disponen de incentivos específicos para grupos marginados social o económicamente. Una de las razones que se esgrimen para justificar esto es que las “*reglas deben ser iguales para todos*”. En el sentido que si se privilegian ciertos grupos se estaría rompiendo con uno de los componentes básicos de los procesos democráticos: la igualdad. No obstante, los actores tienden a no reflexionar sobre si los procesos llamados democráticos efectivamente cumplen con el requisito: que garanticen un acceso igualitario para todos, rompiendo las asimetrías, relacionales o de poder, presentes en todo orden social. Sólo en San Antonio fueron conscientes de las distorsiones o barreras que podían tener los procesos. El ejemplo que daban para ello fue la participación de los grupos travesti en las asambleas. Asimismo, la idea de solidaridad e *inversión de prioridades* —presentes en el diseño original del mecanismo— se reemplazan en el caso chileno por el de competencia: en la medida en que se obtienen los votos se logran los beneficios, con independencia de si las necesidades del resto fuesen más urgentes. En resumen, la Tabla N°30 expone los resultados por comuna, contemplando el conjunto de variables.

Tabla N°30: Resultados de variables por comuna

Comunas	Variables				
	Ideología	Enfoque	Transvers.	Modelo	Empodera.
San Antonio	1	1	1	1	1
Pitrufquén	1	1	1	0	1
Puerto Montt	1	0	0	0	0
Calbuco	1	0	0	0	0
Lautaro	0	1	1	1	1
Villa Alemana	0	0	0	1	0
Río Negro	0	0	0	0	0
Padre Hurtado	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia.

Si considero el conjunto de variables, la situación es ésta: el **enfoque de la participación** y el **nivel de transversalidad** son condiciones necesarias para generar el efecto. De este modo, un enfoque sustantivo y un nivel alto de transversalidad son necesarios para producir el empoderamiento. El **modelo**, a pesar que está presente en dos casos exitosos, no lo está en uno de ellos (Pitrufquén). Por lo tanto, no resulta un factor necesario pero sí estimulante del empoderamiento colectivo. Respecto de la **ideología**, desde un punto de vista teórico se espera que los casos de izquierda produzcan empoderamiento, mientras que los de derecha no. El motivo es que los progresistas apelan —al menos teóricamente— a la transformación social, mientras que los de derecha, sólo a las mejoras administrativas. En esta muestra, sin embargo, puede verse que un caso de centro-derecha sí generó el efecto y dos de izquierda no lo hicieron. Por lo tanto, la ideología no parece tener tanta relevancia sobre la variabilidad del efecto. Por el contrario, el **concepto de la participación** sí es explicativo: la tendencia es que los instrumentales desarrollan procesos de baja transversalidad y de corte más representativo, con menos capacidad empoderadora; por el contrario, los sustantivos tienden a implementar procesos más transversales y participativos que conllevan un mayor empoderamiento. Las excepciones corresponden a Pitrufquén, que desplegó un instrumento más representativo, y Villa Alemana, que defendiendo la interpretación instrumental, implementó reglas procedimentales más abiertas y flexibles.

7.4. Síntesis del capítulo

Para los actores sociales, políticos e institucionales, el proceso genera empoderamiento. Tres son los motivos principales que esgrimen para justificar esto: i) el incremento de la participación, tanto en las votaciones generales como en las asambleas barriales, ii) el grado de autonomía que desarrollan los colectivos para ejecutar el proceso, especialmente en lo que respecta a la coordinación de las organizaciones, desarrollo de la campaña y formación de acuerdos electorales; y iii) la hipotética defensa del mecanismo, por parte de los colectivos, ante un eventual cambio de gobierno que suprima el instrumento. Éstos son **indicadores referenciales** que entregan una idea de cómo interpretan el empoderamiento los propios actores. En menor medida, es posible identificar, también, repertorios como que a través del proceso se dinamiza el tejido social, se renuevan los liderazgos, y se crean y reactivan las organizaciones sociales.

No obstante, en el detalle de la **aplicación del marco analítico**, pude constatar que de los ocho casos, tres obtuvieron un mayor rendimiento en términos de empoderamiento colectivo como resultado: San Antonio, Pitrufquén y Lautaro. Los casos que menos puntuaron fueron los de Padre Hurtado, Calbuco y Puerto Montt. La experiencia de Villa Alemana, en tanto, alcanzó la media en el recuento de indicadores. En este sentido, pude reconocer lo siguiente:

- i) La ideología de los liderazgos (sea de izquierda o de derecha) no es decidora respecto de la generación del efecto. Es decir, el argumento teórico que sostenía que los procesos de izquierda debían ser más proclives a generarlo, no se comprueba en la muestra. De hecho, Calbuco y Puerto Montt, impulsados por liderazgos de izquierda, están entre los más bajos en términos de empoderamiento colectivo. Por el contrario, Lautaro sí presenta el efecto, siendo de centro derecha. Villa Alemana, igualmente, puntúa por sobre Calbuco y Puerto Montt.
- ii) El concepto o enfoque de la participación y el nivel de transversalidad sí son variables necesarias para que se produzca el empoderamiento. Tanto San Antonio como Pitrufquén y Lautaro, presentan un enfoque sustantivo de la participación y un nivel alto de transversalidad.
- iii) El modelo del mecanismo puede interpretarse como una condición que favorece el empoderamiento, pero que no es un factor necesario para generarlo. De las comunas que presentan el efecto, Pitrufquén no desarrolló un modelo participativo. Villa Alemana, en cambio, sí lo presentó, pero no puntuó por sobre la media en el recuento de indicadores.

Capítulo 8

Conclusiones

Las innovaciones democráticas surgieron en respuesta a los déficits de la democracia liberal representativa, que acarrearán, entre otros problemas, la desafección política. Para revertir las deficiencias en responsividad e inclusión, el proyecto participativo ha procurado la ampliación de la esfera pública, con el objeto de incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones. ¿Qué se logra con ello? Por un lado, que las políticas sean construidas a partir de mejores diagnósticos, aportando soluciones más integrales y creativas; y, por otro, que la aplicación de éstas tenga una mejor aceptación, al corresponsabilizar a los ciudadanos en ellas. Un examen de la literatura arroja que este proyecto ha tenido grandes fortalezas, pero también importantes limitaciones. A pesar que la primera generación de estudios participacionistas destacó el abanico de efectos positivos de los llamados casos paradigmáticos, la segunda generación ha planteado ciertas dudas sobre la replicación de estos beneficios en contextos divergentes, al menos con la intensidad con la que se manifestaron en casos emblemáticos como Porto Alegre o Belo Horizonte. De este modo, la idea de la participación como una panacea ha ido perdiendo fuerza. Asimismo, en la propia literatura participacionista este tema no ha sido resuelto; lo paradójico es que sabemos bastante sobre los fundamentos normativos que justifican la apertura democrática, pero sabemos relativamente poco sobre los impactos concretos de las innovaciones; y éstos, a la postre, son los que nos permiten distinguir si los efectos generados por los mecanismos participativos, son preferibles a los que se obtienen por las formas tradicionales de gobierno. En consecuencia, tanto desde una perspectiva teórica como empírica, uno de los principales problemas a resolver es: *¿en qué medida las promesas esperadas de la apertura se concretan en la práctica?*

Considerando este debate, en este trabajo me aboqué a verificar el rendimiento político de un instrumento de innovación desarrollado en un contexto opaco; es decir, en un caso menos exitoso en comparación a los ejemplos metáfora. En concreto, me pregunté por la capacidad de empoderamiento de la experiencia chilena de presupuesto

participativo. Si bien en la teoría se ha afirmado que estos mecanismos son procesos empoderantes y que han generado, especialmente en los casos brasileños, la denominada “*nivelación hacia arriba de los más débiles*” (Souza, 2001) —contribuyendo con ello a la igualación de oportunidades— inicié este trabajo con una premisa diferente: siguiendo a Durose, *et al* (2010), consideré que el empoderamiento comunitario (o colectivo) no estaba asegurado por la sola implementación del proceso innovador. En otras palabras —a contracorriente de algunas líneas teóricas— sostuve que el mecanismo en sí mismo **no es empoderante**. Puede tener el potencial para que se genere este efecto, pero en la medida en que no se cumplan ciertas condiciones, los resultados pueden ser decepcionantes. En este sentido, la **experiencia chilena** de este mecanismo fue particularmente ilustrativa: por una parte, los resultados carecieron de la potencia observada en los casos brasileños analizados por la literatura; y, por otra, se demuestra que determinadas configuraciones generan el efecto empoderador con mayor o menor intensidad. Es decir, que en la medida en que no se conjuguen ciertos factores, el presupuesto participativo no produce este valor agregado.

8.1. Principales hallazgos

¿De qué depende que el proceso participativo genere empoderamiento colectivo como resultado? De la revisión de la literatura extraje algunos vectores que tenían el potencial de favorecer el empoderamiento. Concretamente, consideré el examen de **tres factores** que han sido escasamente relacionados entre sí por la literatura: i) el **liderazgo promotor**, entendido no sólo como el color político del alcalde, sino como la ideología y el concepto de participación que defienden los equipos políticos y administrativos que desarrollan los procesos; ii) el **nivel de transversalidad**, que se refiere a la interconexión del mecanismo con el aparato administrativo; y iii) el **modelo del instrumento**, para el que consideré la tipología sugerida por Ganuza y Francés (2012), que distingue entre diseños burocráticos, representativos, participativos y mixtos.

De la observación de estos vectores en el caso chileno de presupuesto participativo, concluí las siguientes afirmaciones: i) que la ideología de los liderazgos no es tan decisiva respecto del tipo de mecanismo que se desarrolla y, consecuentemente, de sus impactos sobre el empoderamiento; ii) que los conceptos de participación que abogan los liderazgos

explican mejor la variabilidad de los resultados; iii) que tanto el enfoque de la participación como el nivel de transversalidad del proceso son factores que inciden sobre el empoderamiento; iv) que el modelo participativo, aunque no es una condición necesaria para que se produzca el efecto, igualmente potencia su generación; v) que el nivel de transversalidad es altamente significativo para la percepción ciudadana de apertura gubernamental; y vi) que la configuración dominante en la experiencia chilena es la instrumental (y despolitizada); en consecuencia, sus impactos son bajos en términos de empoderamiento. Comprobé, entonces, la mayoría de los supuestos que preví en el marco analítico; las diferencias respecto de las hipótesis originales radican en la alta valoración de la transversalidad como factor que incide sobre el empoderamiento, y en que el modelo del mecanismo no es determinante en la generación del efecto, aunque sí es un vector que lo favorece. En consecuencia, la configuración necesaria para que se produzca el empoderamiento con mayor intensidad, es la de un liderazgo promotor sustantivo unido a una alta transversalidad.

La **ideología de los liderazgos**, como indiqué en el marco teórico, ha ido perdiendo peso como factor explicativo de la implementación de los procesos y del tipo de mecanismo a desarrollar (Barnes et al, 2007; Font y Galais, 2009; Sintomer y Ganuza, 2011). Esta tesis estaba muy extendida en la primera ola de investigaciones, ya que fueron liderazgos de izquierdas los que originalmente impulsaron la mayor parte de los procesos de innovación democrática. Sin embargo, estudios recientes sugieren que el color político no es tan decisivo en lo que respecta a la puesta en marcha de los mecanismos participativos, sino que más bien incide en las características que éstos adoptan (Nez y Talpin, 2010; Colino y del Pino, 2006). Aunque Ganuza y Francés (2012) reconocen una tendencia en los casos españoles que relaciona la ideología con el tipo de mecanismo, otros ejemplos demuestran que los liderazgos de izquierda o de derecha están homogeneizando sus discursos y prácticas respecto de la participación (Font y Galais, 2011). La experiencia chilena ratifica esta última tendencia: primero, queda patente que los procesos no son un “*patrimonio*” de la izquierda progresista; y, segundo, que la relación entre ideología y modelo del mecanismo no es inequívoca; es decir, liderazgos de izquierda desarrollaron procesos claramente instrumentales y representativos, como fueron Puerto Montt y Calbuco; y, asimismo, un liderazgo de centro derecha como el de Lautaro, justificó la implementación del proceso con argumentos sustantivos, lo que se tradujo en

la práctica en un proceso empoderante. En consecuencia, no hay una correlación directa entre ser de derecha e implementar procesos instrumentales; y ser de izquierda y defender argumentos sustantivos. Una explicación de esto y que surge del análisis de los casos es la siguiente: la participación ciudadana, en general, y el presupuesto participativo, en particular, no forman parte de la discusión de los partidos políticos en Chile. Por lo tanto, el impulsar y dar forma al mecanismo tiene que ver más con la experiencia o las motivaciones personales, que con un correlato de las propuestas partidarias.

De lo anterior se desprende que los **conceptos de participación** que abogan los liderazgos explican mejor la variabilidad de los resultados. ¿Por qué? Porque de los conceptos e ideas que propugnan los liderazgos (sean sustantivos o instrumentales) depende el tipo de proceso que se despliegue y el nivel de transversalidad del mecanismo en la administración. Estas dos variables, a su vez, favorecen la capacidad de empoderamiento colectivo. Los liderazgos sustantivos, es decir, los que apelan a una comprensión más transformadora del mecanismo (San Antonio, Pitrufoquén y Lautaro), tendieron a desarrollar procesos con una mayor transversalidad y, con la excepción de Pitrufoquén, adoptaron modelos organizativos más participativos. En el resto de los casos (Villa Alemana, Calbuco, Río Negro, Padre Hurtado y Puerto Montt), el enfoque predominante fue el instrumental, es decir, estos liderazgos vieron el proceso como una estrategia para la mejora administrativa; en estos casos se desplegaron procesos marginales, con un bajo nivel de transversalidad. Del mismo modo, en cuanto a diseños del mecanismo, primó en ellos el representativo, con la sola excepción de Villa Alemana. En resumen, las variaciones respecto a la posición del mecanismo en la administración, y el mayor o menor grado de autonomía de los ciudadanos respecto del proceso, dependen más del concepto de participación que propugnan los liderazgos, que de su adscripción política.

Del trabajo se concluye que tanto el **enfoque de la participación**, como el nivel de **transversalidad** del proceso, son condiciones necesarias para la generación del empoderamiento. ¿Cómo se explica esto? Como señalé anteriormente, uno de los temas clave del empoderamiento es el cambio en las relaciones de poder, ya sea en el plano institucional o en el comunitario. Y una de las expresiones de este cambio es la ruptura con la lógica vertical de gobierno, que tiene al clientelismo como su base tradicional de

asignación de recursos a las asociaciones. Éste es un tema valorado por los actores. Donde mejor se percibe esta ruptura es en los casos de mayor **transversalidad**. La razón ésta: a la base social no le basta con que en un proceso exista transparencia y horizontalidad. Le interesa que el conjunto de la administración se rija por estos criterios. Aunque la dependencia respecto a los actores institucionales sigue existiendo en otras áreas, a juicio de algunos dirigentes, los presupuestos participativos generan aprendizajes que les permiten zafarse en parte de ella. Asimismo, los procesos instalan dinámicas de poder relacional que los colectivos comienzan a exigir en otras áreas institucionales. La observación de los casos demuestra, también, que el nivel de transversalidad, es decir, la posición o interconexión del mecanismo en la entidad, tiene efectos sobre las dinámicas administrativas y sobre la propia **percepción ciudadana de apertura gubernamental**. En el fondo se produce un efecto de espejo: cuando los actores sociales perciben cambios en la dinámica administrativa, en este caso de apertura e inclusión, incorporan esos cambios en la política comunitaria, en la cotidianeidad de las organizaciones. Del mismo modo, el enfoque de la participación que sustentan los liderazgos va de la mano de políticas de apertura más profundas y sostenidas. En San Antonio, Pitrufquén y Lautaro se desarrolla la idea de “*ciudad participativa*”. Ésta se expresa en que el presupuesto participativo no está solo en la administración, sino que se articula con un conjunto de otros dispositivos de apertura que lo complementan. En otras palabras, se propicia la “*colonización participativa*”, de la que hablaron algunos actores de estas comunas. Se trata, en consecuencia, de dos factores que incentivan el comportamiento de los actores, y que inciden sobre el empoderamiento colectivo, en tanto motivan la replicación de prácticas relacionales y participativas a nivel comunitario.

Respecto al **modelo participativo**, a diferencia del nivel de transversalidad, la experiencia chilena es altamente **estandarizada**. Se trata de diseños mixtos, de tipo representativo-participativo, que presentan pocas variaciones; éstas se expresan en que algunos casos (San Antonio, Lautaro y Villa Alemana) son más flexibles y abiertos que los otros, en la medida en que permiten a la ciudadanía evaluar los procesos y sugerir cambios; por el contrario, los casos más representativos —que con la excepción de Pitrufquén corresponden a experiencias de corte instrumental— son más regulados y entregan un mayor control a los actores institucionales y a las organizaciones tradicionales, especialmente en las instancias técnicas de los procesos. En ninguna de las

experiencias se aplican criterios de redistribución de recursos, por lo que cabe preguntarse, en trabajos posteriores, en qué medida este elemento incide sobre la variabilidad del empoderamiento como resultado. Una conclusión que se extrae respecto del modelo del mecanismo es que si bien éste favorece la generación de empoderamiento, no es una condición necesaria para ello. El caso de Pitrufquén lo demuestra, ya que siendo representativo igualmente presentó el efecto. Contemplando este antecedente es posible identificar configuraciones que generan el empoderamiento en mayor o menor medida. Se reconoce, así, la tendencia que un enfoque sustantivo de la participación, unido a una transversalidad alta, genera más empoderamiento. Por el contrario, un enfoque instrumental, que despliega una baja transversalidad, generará menos empoderamiento

Finalmente, la configuración dominante en el caso chileno es la **instrumental**; eso queda patente también en los resultados, ya que en cinco de los ocho casos el empoderamiento colectivo es marginal. En este contexto quiero detenerme en cómo esta tendencia refleja lo que Chávez (2008) y Baierle (2009) califican como la **despolitización** de los procesos participativos. Según estos autores, la apertura ha ido perdiendo su componente transformador para limitarse a ser un *mecanismo accesorio* a la administración, que permite mejoras administrativas (Ganuza y Baiocchi, 2014). En el caso chileno, esta despolitización se manifiesta en que, a pesar de las distancias ideológicas, son menos las diferencias en materia de concreción del mecanismo. En general, exceptuando San Antonio, en las administraciones se discute poco sobre el proceso, su evolución y su impacto. A su vez, los temas reivindicativos o de justicia social quedan mermados por la dinámica electoral que define el comportamiento de las organizaciones. Lo que prima en los procesos, más que una lectura política, es la solución a intereses y demandas particulares y localizadas. Por ello, el componente transformador del mecanismo queda minimizado en la práctica.

Además de identificar los factores que favorecen el empoderamiento colectivo, y de analizar las dinámicas de empoderamiento en un país como Chile, donde el presupuesto participativo ha sido poco estudiado, en este trabajo también he pretendido contribuir a la literatura a través de dos propuestas: por un lado, la operacionalización del empoderamiento; y, por otro, un modelo analítico para la observación de procesos de apertura participativa. Esto se examina en el siguiente apartado.

8.2. Evaluación del marco analítico

Entre las aportaciones teóricas que me propuse con esta investigación hay dos que se refieren a la definición de un marco analítico. Por un lado, mi intención fue **operacionalizar** el empoderamiento; y, por otro, **ofrecer un modelo de análisis** para la observación de procesos institucionalizados de apertura participativa. En el primer caso, por la complejidad del concepto y porque ha sido abordado desde diversas disciplinas, su empleo en la literatura participacionista ha sido confuso. La principal tendencia, al menos en los primeros estudios de presupuesto participativo, era interpretarlo en su dimensión agonística, es decir, como una vía para la transformación social. En efecto, autores como Nylen (2003) se referían al empoderamiento como el cambio de mentalidad del sujeto, que pasaba de la dependencia y el fatalismo, a un sentido de responsabilidad y lucha frente a las formas sistémicas de exclusión y dominación. Se trata, en consecuencia, de una lectura que encaja bien para el caso brasileño, porque remite a conceptos como la inversión de prioridades o la nivelación hacia arriba de los pobres; sin embargo, esta lectura no necesariamente funciona en otros contextos donde el grado de activismo social es considerablemente menor, o donde las propias desigualdades no son tan fuertes. Por lo tanto, la opción que tomé de sistematizar el concepto desde la psicología social, conservando, eso sí, su componente político, resultó apropiada para el examen de casos opacos en que no se produce ni la redistribución de recursos ni una exacerbada politización de los procesos.

Entendí el concepto como “*el incremento del poder colectivo para el dominio de la circunstancia*” y, para su evaluación, contemplé tres dimensiones, a saber, liderazgo, influencia política y cooperación entre los colectivos, basándome en los trabajos de Allegretti *et al* (2012) y García Leiva y Paño (2011), entre otros. Respecto al liderazgo, consideré si éstos se renovaron y si adoptaron prácticas relaciones a nivel comunitario; en cuanto a la incidencia política, evalué el grado en que los colectivos influían sobre el proceso y sobre otras dimensiones de la política local; en materia de cooperación, consideré la formación de coaliciones, el reforzamiento de las coaliciones existentes, la creación de nuevas organizaciones, y el fortalecimiento de grupos minoritarios o excluidos. Estos indicadores fueron eficientes en captar la variabilidad de las experiencias,

con la sola excepción de dos, en que afectó la excesiva homogeneización de las reglas procedimentales (formación de coaliciones y la creación de nuevas organizaciones). Asimismo, el haberme orientado a la dimensión colectiva del efecto también significó un avance para la investigación de estas experiencias. El motivo es que, hasta ahora, el principal acento que ha puesto la literatura está en el abordaje de la dimensión individual, bajo la premisa que la sumatoria de sujetos empoderados generarían el cambio social. El problema de esta idea es que el comportamiento colectivo es más complejo y no necesariamente funciona como agregación de voluntades.

Respecto al **modelo de análisis** que propuse, en el que enfatizo el papel de los liderazgos promotores en la puesta en marcha de los procesos participativos, concluyo lo siguiente: primero, es coherente desde un punto de vista teórico; aunque la relación entre las variables no ha sido abordada más que de forma residual, es posible sostener que el liderazgo define el nivel de transversalidad del proceso y el tipo de mecanismo que se implementa; en la práctica, esto se confirmó en la observación de los casos, especialmente en cuanto a la transversalidad. Segundo, se adecua a los procesos institucionalizados de apertura, en la medida en que la conjunción de liderazgos, políticos y administrativos, es la que despliega los mecanismos y les da sustentabilidad. Tercero, que la incidencia de estos vectores sobre el empoderamiento también es significativa y demostrable a través de las opiniones de los propios actores sociales. Y, cuarto, que la opción de observar los liderazgos más allá de su color político, incluyendo los conceptos de participación y considerando no sólo la visión de un actor (el alcalde) sino que de un equipo de actores políticos e institucionales, fue del todo productiva para explicar las experiencias participativas; lo fue porque permitió tanto dimensionar la relevancia de los conceptos de participación, como identificar actores clave para la puesta en marcha de los procesos, ya que no en todos los casos la figura del alcalde era central en ello. En definitiva, constituye un modelo aplicable que permite articular relaciones causales.

8.3. Recomendaciones y desarrollos posteriores

De la observación de estos casos expongo un conjunto de **sugerencias** respecto a los procedimientos y al encaje de las innovaciones en la administración. Considero que los siguientes temas debieran ser tratados al momento de desarrollar estos procesos de

apertura: i) garantizar la inclusión de actores, reduciendo las prerrogativas que las instituciones otorgan a los colectivos tradicionales; ii) potenciar las instancias deliberativas para resolver la distribución de recursos; y iii) permitir la capacidad de intervención de los procesos por parte de los actores sociales.

En la experiencia chilena, especialmente en los casos de tendencia representativa e instrumental, las asociaciones tradicionales cuentan con **ventajas significativas** en relación al resto de los colectivos y a los ciudadanos no organizados. No sólo tienen una representación garantizada en las comisiones sino que, también, logran más fácilmente acuerdos electorales beneficiosos, en la medida en que cuentan, por lo general, con un mayor número de socios si se comparan con los colectivos nuevos o emergentes; asimismo, estos socios acostumbran participar en la política comunitaria, de modo que están más adiestrados para asistir a las asambleas, e instalar sus intereses y necesidades. A todas luces estas asimetrías debieran ser corregidas por quienes desarrollan los procesos, con el fin de garantizar la **inclusión de los actores sociales**. En algunos casos, la falta de correctivos en este tema se debía —según comentaban los entrevistados— a que los alcaldes y sus equipos de presupuesto participativo querían mantener las redes clientelares tradicionales. Así, las organizaciones históricas o más fuertes aseguraban su beneficio y el político no perdía su respaldo popular. Sin embargo, las prerrogativas conllevan limitaciones notorias que fueron patentes en el examen de los casos; por ejemplo, que los beneficios no necesariamente se distribuyen en función de las necesidades más urgentes o de mayor impacto social, sino que se hace en función de los intereses de los colectivos mayoritarios o tradicionales; asimismo, esta preponderancia desincentiva la participación de los grupos menos articulados o con menos socios, en tanto reafirman la expresión “*son ellos los que siempre ganan*”. Desde un punto de vista normativo, las prerrogativas se oponen a la idea de ampliación de la esfera pública, que implica que la ciudadanía en su conjunto, sin exclusiones, vaya posicionándose en la toma de decisiones públicas. Por lo tanto, las experiencias chilenas, y las representativo-instrumentales en general, debieran reducir estas ventajas no sólo para dinamizar el tejido social, sino también para dar sustentabilidad a los procesos. La razón de esto último es simple: como señalaron a varias comunas, la falta de incentivos para los grupos menos aventajados terminaría, a la postre, restando apoyo ciudadano al proceso.

Conectado con lo anterior, el que los presupuestos participativos fomenten el **acuerdo electoral** para la obtención de los beneficios no resulta del todo adecuado, si se piensa en el fortalecimiento colectivo, y en el bienestar material y social de la comunidad. La razón es que si no se generan correctivos, los acuerdos tienden a mantenerse en el tiempo, reduciendo las opciones de obtener beneficios a aquellos colectivos pequeños o menos relacionados. Si bien el acuerdo electoral no es en sí algo negativo, ya que como bien pudo apreciarse en el desarrollo de los resultados, éste constituye un incentivo a la formación redes sociales y a la reactivación de los grupos, acarrea algunos problemas que debieran ser controlados. Por ejemplo, como bien señalaba un concejal, esto reduce el horizonte de discusión haciendo que las organizaciones resuelvan sus propios temas y dejando de lado asuntos de mayor envergadura (temas sociales, de educación o salud, por ejemplo). Es decir, el diseño está hecho para que las organizaciones obtengan beneficios acotados o micro, pero no incentiva a que se reúnan para resolver temas de mayor impacto social o material. En el fondo los recursos disponibles a debate se desagregan para garantizar un mayor número de beneficiarios. Y, de hecho, en la práctica, son pocos los casos en que colectivos con problemas comunes se reunieron para sumar los beneficios y resolver sus temas. En consecuencia, los acuerdos electorales y la votación universal no debieran ser las únicas formas para dirimir quiénes obtienen los recursos. En este sentido, poner el énfasis en las **instancias deliberativas** podría ser el paso siguiente en las experiencias chilenas. Es decir, que un conjunto de representantes de la ciudadanía debata, idealmente considerando criterios de redistribución de recursos, qué sector o qué grupo obtendrá determinados beneficios. La idea es cuidar, eso sí, que el proceso deliberativo no se convierta una réplica de los acuerdos electorales, tal como ocurrió en Lautaro en el primer año de ejecución del mecanismo. Esto representaría un cambio radical en la lógica de la toma decisiones que prevalece en el país, y en la propia administración, en la medida en que se minimizarían las opciones de clientelismo. Este desplazamiento hacia un modelo más participativo, en la tipología de Ganuza y Francés (2012), podría permitir la articulación de organizaciones por temas de mayor envergadura urbana o social, en la medida en que los recursos tampoco se desagreguen en microproyectos.

Respecto al tercer tema, considero que en todas las experiencias deberían llevarse a cabo **instancias formales para debatir** y, si fuese necesario, **modificar el proceso**. Si se observa el caso de San Antonio, uno de los componentes que valora la ciudadanía es

precisamente ese: la posibilidad de ir construyendo el mecanismo. Esto se relaciona, también, con la percepción de **apertura gubernamental**, en la medida en que la institución comparte poder con gente. De hecho, en la mayoría de los casos, la percepción que tienen los participantes es de **ilusión de control**, es decir, de un proceso en el que son invitados a pronunciarse a través de la opinión o el voto, pero que no depende de ellos; se trata, a la postre, de una instancia creada y reglada desde la institucionalidad, que así como la despliega, también la puede quitar. Por lo tanto, ceder poder en esta materia significa no sólo una demostración de apertura gubernamental (que favorece el apoyo ciudadano), sino también un incentivo a la aprehensión de los procesos por parte de la gente.

Ahora bien, de entre las diferentes **líneas de investigación** que surgieron en el contexto de este trabajo, destaco cinco que me parecen interesantes para un desarrollo más exhaustivo de la literatura participacionista: i) el isomorfismo en la implementación de las experiencias chilenas de presupuesto participativo; ii) la manualización de estos procesos (siendo el mainstream el modelo instrumental); iii) sus impactos en dimensiones tales como la mejora en el bienestar social y material de las comunas, considerando que las intervenciones se limitan a microproyectos; iv) el anclaje del instrumento, y de la apertura en general, con la administración; y v) la fragilidad de los mecanismos en cuanto a su continuidad en el tiempo.

En primer lugar, de la observación de los casos pude identificar una **tendencia a la replicación** de modelos legitimados, o que son asumidos como exitosos a nivel regional. Por ejemplo, Puerto Montt fue referente de Calbuco y Lautaro lo fue de Pitrufquén. En algunos casos, incluso, se copiaron los reglamentos presentando pocas variaciones respecto de los casos originales. Esta mimesis se hizo sin considerar que los mecanismos estuvieran adaptados al contexto local, o a los intereses de los actores políticos e institucionales. En efecto, pude observar que no se producía una reflexión acabada acerca de este tema: exceptuando San Antonio y, en menor medida, Pitrufquén, no se cuestionaban ni la estructura del proceso ni los resultados o la calidad de los referentes que tomaban. En otras palabras, los Municipios tendieron a reproducir los modelos que interpretaron como apropiados, bajo el supuesto que arrojaban beneficios a nivel social, material o de apoyo a la institución. Ahora bien, explorar con detalle los motivos involucrados en esta mimesis, representa un tema interesante a desarrollar, especialmente

si esto se hace desde una perspectiva institucional, conectando el comportamiento estratégico de los Municipios con su capacidad de adaptación y de respuesta al entorno.

En segundo lugar, vinculado a lo anterior, la **manualización de los procesos** es otro tema a indagar con detalle, especialmente cómo este fenómeno va de la mano con la despolitización de los instrumentos y la colonización del enfoque instrumental. Interesa profundizar cómo este fenómeno de estandarización metodológica se observa no sólo en Chile sino, también, en otros contextos; y si más allá del presupuesto participativo, este hecho se produce en la puesta en práctica de la participación ciudadana. A partir de esto, cabe preguntarse en qué medida las innovaciones democráticas —que originalmente nacieron como mecanismos de contrapoder— están sirviendo como instrumentos de reproducción del status quo.

En tercer lugar, una de las características del caso chileno de presupuestos participativos es que los recursos puestos en juego por las administraciones son reducidos y, en el afán de ampliar la cantidad de ganadores, **terminan disgregándolos en microproyectos**. Por lo mismo, abundan los casos de equipamiento comunitario, de mejoramiento del alumbrado público y de habilitación de espacios recreativos, entre otros. Por el contrario, no hay iniciativas de desarrollo urbano o social de envergadura, ni menos inversiones importantes en materia medioambiental, educativa o de salud, por ejemplo. En consecuencia, sería razonable sostener que el impacto de estos proyectos es reducido en términos de mejoramiento de la calidad de vida. Sin embargo, los entrevistados sí sostuvieron que estos microproyectos representaban beneficios en términos de bienestar social y material. De hecho, de entre los ejemplos más empleados para demostrar esto, refieren los siguientes:

- Que han mejorado la seguridad de su entorno; en efecto, han sido especialmente emblemáticos en algunas comunas los proyectos de alumbrado público, alarmas comunitarias, instalación de cámaras de seguridad públicas y botones de pánico en los hogares⁶¹.

⁶¹ La seguridad es uno de los temas más sensibles de la ciudadanía en Chile. Según las encuestas es uno de los primeros temas a resolver por los gobiernos, de tanta importancia como la educación o la salud.

- Que han mejorado los espacios comunitarios, con lo que la vida social de los vecindarios se ha visto potenciada. A juicio de dirigentes y funcionarios esto representa un incentivo a la participación (al reducir sus costes).
- Que han resuelto demandas que la autoridad difícilmente hubiese detectado. Algunos ejemplos: la esterilización de perros vagos, la instalación de paneles solares en espacios comunitarios, la habilitación de consultorios médicos móviles o la creación de invernaderos de uso colectivo.

En consecuencia, cabría evaluar en el tiempo la profundidad de estos impactos, considerando si los microproyectos resuelven problemas sociales o sólo son paliativos que descomprimen las demandas reales de la ciudadanía. En contextos en donde se han superado las necesidades básicas (agua, luz, conectividad, entre otras), es probable que la utilización de microproyectos de desarrollo comunitario tenga efectos importantes en la calidad de vida. Sin embargo, esto hay que verificarlo idealmente a través de la comparación de casos.

En cuarto lugar, el **anclaje del mecanismo en la administración** es un tema que requiere un abordaje exhaustivo. En el germen del instrumento estaba la idea que éste resolviera el presupuesto global de las entidades. Asimismo, se esperaba que la participación ciudadana fuera el ethos de la administración. Evidentemente, este tipo de aspiraciones choca con las relaciones de poder existentes y con las inercias burocráticas. Por lo tanto, interesa saber si la apertura en general, y si el proceso en particular, ganan terreno en el tiempo: si se consolidan incrementando, por ejemplo, los recursos a debatir o la cantidad de mecanismos de participación; o si se estancan en un estadio determinado, o si terminan desapareciendo por la presión ejercida por sus opositores.

Finalmente, en quinto lugar, es posible identificar en la experiencia chilena que los **procesos son frágiles** y tienden a desaparecer en el tiempo, incluso cuando se cambian gobiernos de igual de partido o coalición. ¿Cuáles son los factores que inciden en esta volatilidad? ¿Por qué los procesos pierden continuidad o, lisa y llanamente, son

abandonados?⁶² Como puede observarse en el desarrollo de este trabajo, en Chile hay experiencias que han sido discontinuadas durante años, y que luego se han retomado con intensidad, como en Rancagua. También hay muchos casos que han durado entre uno y tres años. Son excepcionales las experiencias que permanecen en el tiempo y a través de los gobiernos (por más de ocho años). Sólo Lautaro y San Antonio entran esta categoría. En otras palabras, conocer el por qué de esta fragilidad significaría avanzar en la mejora de las experiencias de presupuestos participativos.

⁶² Uno de los pocos estudios referidos a este tema es el de Alves y Allegretti (2012). Basándose en la experiencia portuguesa de presupuestos participativos, distinguen dos conceptos, a saber, el de fragilidad y volatilidad; asimismo, comentan algunos riesgos inherentes a los procesos que los hacen más propensos a desaparecer.

Bibliografía

- Abers, Rebecca (2003): Reflections on What Makes Empowered Participatory Governance Happen. En: Fung, Archon y Wright, Erik Olin (eds.) (2003), *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance* (pp. 200-207). London: Verso.
- Abers, Rebecca (2000): *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil*. London: Lynne Rienner.
- Aguilera, Carolina (2009): *Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet*. Documento de Trabajo. Flacso-Chile.
- Aguilera, Carolina (2007): Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales. *América Latina Hoy*, 46, 2007, 119-143.
- Allegretti, Giovanni (2014): Paying attention to the participants' perceptions in order to trigger a virtuous circle. En Dias, Nelson, 2014, *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Sao Brás de Alportel: In Loco Association.
- Allegretti, Giovanni (comp.) (2012): *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: CEDMA.
- Allegretti, Giovanni; García, Patricia y Pablo Peña (2011): *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: CEDMA.
- Alsop, Ruth; Bertelsen, Mette; y Holland, Jeremy (2006): *Empowerment in Practice. From Analysis to Implementation*. Washington DC: The World Bank
- Alves, Mariana y Giovanni Allegretti (2012): (In) stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases. *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8: Iss. 2, Article 3.
- Anduiza, Eva y de Maya, Sergi (2005): *La Qualitat en la Participació: una proposta d'indicadors*. Fundació Jaume Bofill: Barcelona.
- Arnstein, Sheyla (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216-24.
- Arntz, María Eliana y Sebastián Soto (2008): Participación ciudadana para la modernización del Estado: diagnóstico y propuestas. En: VV. AA., *Un mejor Estado para Chile*, 2008, pp. 731-765.
- Avritzer, Leonardo (2008): Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opin. Publica*, Vol.14 N°1, Campinas, junio de 2008.
- Avritzer, Leonardo (2004): Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil. En Santos, B. (coord.), 2004, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa* (pp. 487-518). México: Fondo de Cultura Económica.
- Avritzer, Leonardo (2002): *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. En: <<http://www.democraciaparticipativa.org>>. Consultado el 29 de junio de 2010.
- Bachrach, Peter (1973): *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Baierle, Sérgio (2010) Porto Alegre: Popular Sovereignty or Dependent Citizens? En: Pearce, J. (ed.), 2010, *Participation and Democracy in the Twenty-First Century City*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Baierle, Sérgio (2009): *Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do Novo Gerencialismo Público inclusivo*. Coleção Cadernos da CIDADE Nº 15, volume 12, novembro 2009.
- Baierle, Sérgio (2007): *Lutas Urbanas em Porto Alegre: Entre a Revolução e o Transformismo*. Porto Alegre: CIDADE.
- Baiocchi, Gianpaolo (2005): *Militants and citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Baiocchi, Gianpaolo (2003): Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. En Fung, A. y E. Wright (eds.), *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. The Real Utopias Project IV*. London: Verso.
- Barceló, Sara y Zainer Pimentel (2002): *Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo*. Barcelona: Catarata.
- Barber, Benjamin (2000): *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*. Barcelona: Paidós.
- Barber, Benjamin (1984): *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Barnes, M., J. Newman y H. Sullivan (2007): *Power, participation and political renewal. Case studies in public participation*, Universidad de Bristol.
- Bassoli, Matteo (2012): Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 36, Issue 6, pages 1183–1203, November 2012.
- Bernard, Russell y Gery Ryan (2010): *Analyzing Qualitative Data. Systematic Approaches*. Florida: Sage.
- Blanco, Isamel y Vivien Lowndes (2011): *Does community participation improve the quality of policymaking? Exploring and explaining the effects of democratic innovations in neighbourhood regeneration*. Paper, Joint Sessions of Workshops of the ECPR, St. Gallen, 13-17, April 2011.
- Blanco, Ismael y Marta Ballester (2011) ¿Participar para transformar? La experiencia de los presupuestos participativos en la provincia de Barcelona. *GAPP, Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, Nº5, enero-junio 2011, pp. 117-144.
- Blondiaux, Loïc (2007): La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique. En: *Mouvements* nº50, juin 2007, 118-129. Disponible en <http://www.cairn.info/revue-mouvements-2007-2-page-118.htm>.
- Borón, Atilio (2006): Crisis de las democracias y movimientos sociales en América Latina: notas para una discusión. En: *Observatorio Social de América Latina, año VII, no. 20*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Argentina, 2006, 1515-3282.
- Boulding, Carew y Brian Wampler (2010): Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being. *World Development*, Vol. 38, Issue 1, January 2010, pp. 125-135
- Brugué, Quim (dir.) (2010): *Transversalidad en los proyectos locales: de la teoría a la práctica*. Informe Kaleidos. Bellaterra: IGOP-Kaleidos.

- Brugué, Quim (2009a): Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa. En Marc Parés (coord.), 2009, *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Brugué, Quim (2009b): Una administración que habla es una administración que piensa. De la gestión pública a la administración deliberativa. En: Gobierno de Aragón, Dirección General de Participación Ciudadana (ed.), 2009, *Participación ciudadana para una Administración deliberativa*. Disponible en: <<http://aragonparticipa.aragon.es>> Revisado el 21 de abril de 2011.
- Buchanan, James, et al (1980) *Teoría de la democracia, una aproximación económica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Cabannes, Yves (2004): *Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio*. Documento conceptual, Quito, UN-HABITAT, Programa de Gestión Urbana-ALC (Cuaderno de Trabajo; N° 139).
- Canto, Manuel (2005): *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*. Disponible en: <<http://www.innovacionciudadana.cl>>. Consultado el 29 de junio de 2010.
- Castillo, Adolfo (2009): Cuando los ciudadanos importan. Democracia y Presupuesto Participativo en Chile. En: SUBDERE, *Presupuesto Participativo en Chile: un aporte a la construcción de la democracia deliberativa*, División de Municipalidades, Departamento de Desarrollo Territorial.
- Castillo, A. y H. Villavicencio (2005) *Hacia una democracia deliberativa. La experiencia del presupuesto participativo de San Joaquín, 2004*. Santiago de Chile: El Tercer Actor.
- Colino, C. y Del Pino, E. 2006. “Un Fantasma Recorre Europa: Renovación democrática mediante política de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)”, en Sosa, J. (editor) *Política pública y participación social*. México: UNAM, p. 1 a 34.
- Cortina, Adela (1993) *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- Conyers, Diana (2008): *Deepening Democracy in the UK: Rhetoric and Reality*. Working paper. UK: IDS.
- Cortés, Soraya (2006): Foros Participativos y gobernabilidad. Una sistematización de las contribuciones de la literatura. En Lumbambo, Coêlho y Melo [coord.], 2006, *Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo*, pp. 15-37. Buenos Aires, CLACSO.
- Cortina, A. (1993) *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- Crouch, Colin (2004): *Posdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Chávez, Daniel (2008): Hacia la participación pasteurizada: transición del presupuesto participativo a la gobernanza solidaria local en Porto Alegre, Brasil’. En J. Recio y A. Falck (coords.) *Presupuestos Participativos: Nuevos Territorios*. Málaga: Atrapasueños.
- Chávez, Daniel y Benjamin Goldfrank (2004): *La izquierda en la ciudad: participación en los gobiernos locales de América Latina*. Barcelona: Icaria.
- Cornwall, Andrea y Vera Coelho (2007): *Spaces for Change?: The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*. New York: Zed Books.
- Dagnino, Evelina (2004): *Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva*. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/>. Revisado 12/05/2014.
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (2008): Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático participativo. En:

- Raventós, Ciska (comp.) (2008): *Innovación democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (eds.) (2006): *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert (1999): *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Dalton, R. (2006) *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington: CQ.
- De Francisco, A. (2007) *Ciudadanía y democracia. Un enfoque republicano*. Madrid: Catarata.
- Delamaza, Gonzalo: (2011a): Agendas de política social y construcción democrática de la transición chilena. *Revista de Gestión Pública*, Vol 1, N°2, julio-diciembre de 2012, pp. 311-386.
- Delamaza, Gonzalo: (2011b): Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis* [En línea], 30, 2011. Puesto en línea el 04 abril 2012, consultado el 24 junio 2013. Disponible en: <http://polis.revues.org/2132>; DOI : 10.4000/polis.2132.
- Delamaza, Gonzalo (2010a): *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*. Tesis doctoral, Universidad de Leiden, Holanda. Disponible en: <<https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/15360>>. Consultado el 15 de mayo de 2012.
- Delamaza, Gonzalo (2010b): La disputa por la participación en la democracia elitista chilena. *Latin American Research Review*, Volume 45, Special Issue, pp. 274-297
- Delamaza, Gonzalo (2009): Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana. En: Delamaza, G. y D. Flores (eds.), *Programa Ciudadanía y Gestión Pública*, Santiago de Chile, 2009.
- Delamaza, Gonzalo, Robles, Claudia, Montecinos, Egon y Carlos Ochsenius (2012): Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional. ¿Desafiando la política o recreando sus límites? *Gestión y Política Pública*, volumen XXI, número 1, I semestre de 2012, pp. 45-86.
- 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*, N°46 (Feb. 2010), Caracas.
- Delamaza, Gonzalo (2004): Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004). *Política*, N° 43, Primavera 2004, 105-148.
- Diamond, L. y L. Morlino (eds.) (2005) *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: the John Hopkins University Press.
- Dias, Nelson (2014): 25 years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement? En Dias, Nelson, 2014, *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Sao Brás de Alportel: In Loco Association.
- Donoso, Nora (2009): Presupuesto Participativo en salud. La experiencia chilena. En: SUBDERE, *Presupuesto Participativo en Chile: un aporte a la construcción de la democracia deliberativa*, División de Municipalidades, Departamento de Desarrollo Territorial.
- Downs, Anthony (1973): *Teoría económica de la Democracia*. Madrid: Aguilar.
- Durose, C. V. Lowndes, L. Pratchett, G. Smith, G. Stoker y C. Wales (2009) *Empowering local communities to influence decision making: A systematic review of the evidence*. London, CLG.

- ESCE (2012): *Capital Social en Chile: Resultados Encuesta Solidaridad, Capital Social y Equidad*. Documento de trabajo, Magíster en Psicología Social Universidad Alberto Hurtado, octubre de 2012.
- Fedozzi, Luciano (2009): Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços a limites de uma idéia que se globaliza. *Cidades- Comunidades e Territórios*, Jun. 2009, n.0 18, pp. 41-57.
- Fernández, M y M. Ordóñez (2007) *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007*. Corporación Innovación y Ciudadanía, Universidad Católica de Chile.
- Fiorina, Morris P. (1999) A dark side of civic engagement. En: Skocpol, Theda and Fiorina, Morris P. (orgs.) *Civic engagement in American democracy*. Washington: Brookings/Sage.
- Fischer, Frank (2007): *Citizens, experts, and the environment: the politics of local knowledge*. Durham/ London: Duke University Press.
- Fishman, Robert (2008): *Voces de la democracia*. Madrid: CIS.
- Flyvbjerg, Bent (2006): Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–45.
- Font, Joan (coord.) (2001): *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. Barcelona: Ariel.
- Font, Joan (coord.) (2011): Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los gobiernos andaluces. Consejería de la Presidencia: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- Font, Joan; Della Porta, Donatella e Yves Sintomer (2012): Presentation: Methodological challenges in participation research. *Revista Internacional de Sociología*, Special Issue on methodological challenges in participation research, Vol 70, extra 2, 9-18, diciembre 2012.
- Font, Joan y Carolina Galais (2011): The Qualities of Local Participation: The Explanatory Role of Ideology, External Support and Civil Society as Organizer. *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 35, Issue 5, September 2011, pp. 932–948.
- Font, Joan y Blanco, Ismael (2006): *Polis, la ciudad participativa*. Serie Papers de participación Ciudadana. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Friedman, John (1992): *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Blackwell Publishers.
- Fung, Archon (2006): Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, December 2006, Special Issue, 66-75.
- Fung, Archon (2004): *Empowered Participation*. New Jersey: Princeton University Press.
- Fung, Archon y Wright, Erik Olin (eds.) (2003): *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. The Real Utopias Project IV*. London: Verso.
- Fung, Archon y Wright, Erik Olin (2001): Deepening Democracy: Innovations in Empowered Governance. *Politics & Society*, Vol. 29, N°1, March 2001, 5-41.
- Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011): ¿Por qué se ponen en marcha los procesos participativos? En Font, Joan (coord.) (2011): *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los gobiernos andaluces*. Consejería de la Presidencia: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- Ganuzá, Ernesto y Francisco Francés (2012): *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: CIS.

- Ganuza, Ernesto y Baiocchi, Gianpaolo (2012): The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, Volume 8, Issue 2.
- Ganuza, Ernesto y Braulio Gómez (2008): *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*. Estudios de Progreso: Fundación Alternativas.
- Ganuza, Ernesto y Carlos Álvarez (2003): *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria.
- García Leiva, Patricia (2014): Psychological empowerment in participatory budgeting. En Dias, Nelson, 2014, *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Sao Brás de Alportel: In Loco Association.
- García-Leiva, Patricia; Domínguez, Juan y María Isabel Hombrados (2011): Impactos de los Presupuestos Participativos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el fortalecimiento comunitario y el bienestar psicológico. En: Falck, A. y P. Paño (eds.), 2011, *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual. Manual de Escuela de Políticas de Participación Local* (pp. 371-386). Málaga: CEDMA.
- García-Leiva, P. y Paño, P. (2012). Construcción de ciudadanía desde la percepción de los actores de los presupuestos participativos En G. Allegretti (comp.) *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: Cedma. Diputación de Málaga. Proyecto Parlocal.
- Garretón, Manuel y Roberto Garretón (2010): La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales: *Revista de Ciencia Política*, volumen N°30, N°1, 2010, pp- 115-148.
- Gaventa, John (2006): Triumph, deficit or contestation? Deepening the "Deepening Democracy". *IDS Working Paper* No. 264. Institute of Development Studies: Brighton.
- Geissel, Brigitte (2009a): How to Improve the Quality of Democracy? Experiences with Participative Innovations at the Local Level in German. *German Politics and Society*, 27(93), 51-71.
- Geissel, Brigitte (2009b): Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21. *Local Government Studies*, Volume 35, Number 4, August 2009, pp. 401-414(14).
- Genro, Tarso y Urbiratan de Souza (1999): *Pressupost Participatiu: l'experiència de Porto Alegre*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Gentes, Ingo (2006): Modernización del Estado y gestión pública participativa en Chile: alcances, obstáculos y perspectivas. *América Latina Hoy*, Ediciones Universidad de Salamanca, 42, 2006, pp. 61-91.
- Goldfrank, Benjamin (2012): Democracia participativa y sostenibilidad ambiental. Una revisita a las lecciones de América Latina. *Nueva Sociedad* N° 240, julio-agosto de 2012, pp. 87-107.
- Goldfrank, Benjamin (2011): *Deepening local democracy in Latin America: participation, decentralization, and the left*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University.
- Goldfrank, Benjamin (2007): ¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana. *Nueva Sociedad* N°212, noviembre-diciembre de 2007. Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3479_1.pdf>. Consultado el 23/05/2012.
- Goldfrank, Benjamin (2006): Los procesos de "Presupuesto Participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26, N°2, 2006, pp. 03-28.

- Gómez, J. (2010): *Política, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal (Chile: 1990-2010)*. Santiago: ARCIS.
- Grau-Solés, Marc; Íñiguez-Rueda, Lupicinio y Subirats, Joan (2011): ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. *Athenea Digital*, 11(1), 63-84. En: <<http://psicologiasocial.uab.es>>. Revisado el 4 de julio de 2011.
- Grau-Solés, Marc.; Íñiguez-Rueda, Lupicinio y Subirats, Joan (2010): La perspectiva sociotécnica en el análisis de políticas públicas. *Psicología Política*, Nº 41, 2010, 61-80.
- Gret, Marion y Sintomer, Yves (2003): *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*. Barcelona: Debate.
- Gutmann, A. y D. Thompson (2004): *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen (1999): *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós.
- Hajer, Maarten A. y Waagenar, Hendrik (eds.) (2003): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hajer, Maarten (2005) Setting the Stage. A Dramaturgy of Policy Deliberation. *Administration & Society*, Vol. 36, Nº6, January 2005, pp. 624-647.
- Hay, Colin (2007): *Why we hate politics*. Cambridge: Polity Press.
- He, Baogan (2011): Civic engagement through participatory budgeting in China: three different logics at work. *Public Administration and Development*, 31 (2011): 122-131.
- Held, David (2006): *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Hermet, Guy (2008): *El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo*. Barcelona: Los libros del lince.
- Herzberg, Carsten (2011): *Democratic innovation or symbolic participation? A case study of participatory budgeting in Germany*. Paper written for 6th ECPR General Conference, Panel 25 – Democratic Innovations in Europe – A comparative perspective. 25th – 27th Aug. 2011, Reykjavik, Iceland.
- Huntington, Samuel; Crozier, Michel y Jpoji Watanuki (1975): *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: university Press
- Hur, Mann Hyung (2006): Empowerment in terms of Theoretical Perspectives: Exploring a Typology of the Process and Components Across Disciplines. *Journal of Community Psychology*, 34(5).
- Íñiguez, Lupicinio (ed.) (2003): *Análisis de discurso. Manual para las ciencias sociales*. Barcelona: UOC.
- Inglehart, Ronald y Christian Welzel (2006): *Modernización, cambio cultural y democracia : la secuencia del desarrollo humano*. Madrid: CIS.
- Irvin, Renée y Stansbury, John (2004): Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, Volume 64, Issue 1, 55–65, February 2004.
- Jorba, Laia; Martí, Joel y Marc Parés (2007): *La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada*. Fundació Jaume Bofill: Barcelona.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1987): *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Landman, Todd (2011): *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza.

- Lavalle, Adrián (2011): Participação: Valor, utilidade, efeitos e causa. En: Pires, Roberto (org.), 2011, *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*, Diálogos para o Desenvolvimento, Volumen 7 (pp. 33-42). Brasília: IPEA
- Lerner, J. y D. Schugurensky (2007): La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo. *Revista Temas y Debates*, Año 11, N°13, septiembre 2007, pp. 157-179.
- Levine, Daniel y José Molina (2007): La calidad de la democracia en América Latina: una perspectiva comparada. *América Latina Hoy*, abril, número 45, Salamanca, España, pp. 17-46.
- Lowndes, Vivien; Pratchett, Lawrence y Stoker, Gerry (2006): *Locality Matters. Making Participation Count in Local Politics*. Institute for Public Policy Research Disponible en: <www.ippr.org>.
- Macpherson, C.B. (1982) *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza, 2009.
- Mansbridge, Jane (1999): On the Idea That Participation Makes Better Citizens. En: Elkin, Stephen y Karol Soltan (eds.), 1999, *Citizen Competence and Democratic Institutions*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Mardones, Rodrigo (2006): Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política / Volumen 26, N° 1, 2006, 03 -24*.
- Marques, Luciana (2008): Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. *Educação & Sociedade*, v.29 n.102 Campinas ene./abr. 2008.
- Marquetti, Adalmir; de Campos, Geraldo y Pires, Roberto (eds.) (2008): *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã.
- Marquetti, Adalmir (2008): Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiencia de Porto Alegre entre 1989 e 2004. En: Marquetti, A., et al (eds.) (2008), *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã.
- Martí, José Luis (2006): *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Barcelona: Marcial Pons.
- Martínez, Mercedes; Lerma, Ignacio y Ernest García (2008): Políticas de medio ambiente y participación ciudadana. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 61, agosto, 2008, pp. 179-201.
- Montecinos, Egon (2011): Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? *Revista de Ciencia Política*, volumen 13, N°1, 2011, 63-89.
- Montecinos, Egon (2009): El Presupuesto Participativo en Chile: Diseño Institucional y Condiciones Previas para su Desarrollo. En: *Presupuesto Participativo en Chile: un aporte a la construcción de la democracia deliberativa*, División de Municipalidades, Departamento de Desarrollo Territorial, Subdere.
- Montecinos, Egon (2006): Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Comunal. *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26, N°2, 2006, pp.191-208.
- Montero, Maritza (2003): *Teoría y práctica de la psicología comunitaria*. Buenos Aires: Paidós.
- Morlino, Leonardo (2010): *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza.
- Morlino, Leonardo (2009): *Democracia y democratizaciones*. Madrid: CIS.
- Moulian, Tomás (1995): *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago: LOM.

- Musitu, Gonzalo; Olaizola, Juan; Cantera, Leonor; y Montenegro, Marisela (2004): *Introducción a la psicología comunitaria*. Barcelona: UOC.
- Narayan, Deepa (ed.) (2006): *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Disciplines*. Washington DC: The World Bank.
- Navarro, Clemente (2008): Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N°40, febrero de 2008.
- Navarro, Clemente (1999): *El sesgo participativo*. Madrid: CSIC.
- Navarro, Clemente; Galais, Carolina; Font, Joan; Fontcuberta, Paloma y Ernesto Ganuza (2010): *Medir y explicar la calidad de la participación a nivel municipal*. Ponencia presentada en el X Congreso Español de Sociología (GT08), Grupo de Trabajo de Sociología Política, sesión N° 3, "Ciudadanía y participación política", julio de 2010. Pamplona, España.
- Navarro, Clemente; Cuesta, María y Joan Font (2009): *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas*. Madrid: CIS.
- Newton, Kenneth y Brigitte Geissel (2012): *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* London: Routledge.
- Newton, Kenneth (2012): Curing the Democratic Malaise with Democratic Innovations. En: Newton y Geissel, 2012, *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?*, pp. 3-20, London, Routledge.
- Nez, Héloïse y Julien Talpin (2010): Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge: un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'oeil? *Genèses* 79, juin 2010, pp. 97-115.
- Norris, Pippa (ed.) (1999): *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.
- Nylen, William (2011): Participatory Institutions in Latin America: the Next Generation of Scholarship. *Comparative Politics*, July, 2011: 479-97.
- Nylen, William (2003): *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. New York: Palgrave Macmillan.
- Nylen, William (2002): Testing the empowerment thesis: the participatory budget in Belo Horizonte & Betim, Brazil. *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 2 (Jan., 2002), pp. 127-145.
- Oxhorn, Philip (2006): Democracias desiguales: efectos de la pobreza sobre la viabilidad y la calidad democráticas. En: Insunza, Ernesto y Alberto Olvera (eds.), 2006, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (pp. 193-221). México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Oxhorn, Philip (2003): Cuando la democracia no es tan democrática. La exclusión social y los límites de la esfera pública en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, enero-abril, año/vol XLVI, N°187, Universidad Autónoma de México, pp. 131-176.
- Ovejero, Félix (2008): *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo*. Madrid: Katz.
- Papadopoulos, Yannis y Warin, Philippe (2007a): Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, 46, 2007, 445-472.
- Pateman, Carole (2012): Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, Volume 10, Issue 01, marzo 2012, pp 7-19.
- Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: University Press.

- Pagliai, César y Egon Montecinos (2009). *Presupuestos Participativos en Chile: experiencias y aprendizajes*. Santiago: Foro Chileno de Presupuesto Participativo.
- Paño, Pablo (2014): Analysis of PB in Chile. A reflection of the national public policy evolution?. En Dias, Nelson, 2014, *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Sao Brás de Alportel: In Loco Association.
- Parés, Marc (coord.) (2009): *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. 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: M. Parés (coord.), 2009, *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Parés, Marc y Carola Castellá (2009): Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos. En: M. Parés (coord.), 2009, *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel
- Patton, M.Q. (2002) *Qualitative evaluation and research methods*. London: Sage.
- Pérez Liñán, Aníbal (2007): *El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes*. Documento de trabajo. <http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/2007.Fundamentos.pdf>. Universidad de Pittsburgh.
- Pérez, P. (2008): Democracia deliberativa: una apuesta por el valor epistémico de la deliberación pública. *Revista de Filosofía*, Vol. 34, N° 1, 2009, pp. 155-173.
- Pharr, S. y R. Putnam (eds.) (2000) *Disaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Phillips, Anne (1995): *The politics of presence*. Oxford, U.K: Clarendon Press.
- Pinnington, Elizabeth y Daniel Schugurensky (eds.) (2010): *Learning citizenship by practicing democracy: international initiatives and perspectives*. Cambridge Scholarly Press.
- Pires, Valdemir y Pineda, Carmen (2008): Presupuesto participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, N°308, 207-242.
- PNUD (2004) *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Pontual, Pedro (2014): Building a democratic pedagogy: Participatory Budgeting as a “school of citizenship”. En Dias, Nelson, 2014, *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*.Sao Brás de Alportel: In Loco Association.
- Powell, T. J. (1990): *Working with self-help*. Silver Spring MD: National Association of Social Workers.
- Przeworski, Adam (2010): *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press.
- Ragin, Ch. (2007) *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Biblioteca Universitaria.
- Ramírez, Franklin y Yanina Welp (2011): Presentación del dossier: Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina. *Íconos*, No. 40, Mayo 2011, 11-20 pp.
- Rappaport, Julian (1984): Studies in empowerment: Introduction to the issue. *Prevention in Human Services*, N°3, 1-7.
- Rebollo, Óscar (2012): La transformación social urbana. La acción comunitaria en la ciudad globalizada. *Gestión y Política Pública*. Volumen Temático 2012, pp. 159-186.

- Rennó, Lúcio y Souza, Aílton (2012): A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. *Rev. Sociol. Polit.*, Fev, vol.20, no.41.
- Rosanvallon, Pierre (2010): *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Barcelona: Paidós.
- Rovira, Cristóbal (2007): Chile: transición pactada y débil autodeterminación colectiva de la sociedad. *Revista Mexicana de Sociología*, 69(2): 343-71.
- Ruiz Olabuénaga, José Ignacio (2003): *Técnicas de triangulación y control de calidad en la investigación socioeducativa*. Bilbao: Fundación Horreum Fundazioa
- Ryan, Gery y H. Russel Bernard (2010): *Analyzing qualitative data: systematic approaches*. Thousand Oaks: Corwin.
- Sadam, Eliseva (2004): *Empowerment and Community Planning*. E-book. En : www.mpow.org. Revisado 10/05/2014.
- Sánchez Vidal, Alipio (2007): *Manual de Psicología Comunitaria. Un enfoque integrado*. Madrid: Pirámide.
- Santos, Boaventura de Sousa (coord.) (2004): *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Santos, Boaventura de Souza (2004): Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia distributiva. En Santos, B. (coord.), 2004, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 391-486.
- Santos, Boaventura de Souza (1998): Participatory budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice. *Politics and Society*, vol. 26, N°4.
- Sartori, Giovanni (2003): *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- Sartori, Giovanni (1988): *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza.
- Schumpeter, Joseph (1968): *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid: Aguilar.
- Seele, Andrew y Enrique Peruzzotti (eds.) (2009): *Participatory Innovations and Representative Democracy in Latin America*. Woodrow Wilson Press/John Hopkins: University Press Series.
- Shah, A. (ed.) (2007): *Participatory Budgeting*, Washington, DC: World Bank.
- Shepsle, Kenneth y Mark Bonchek (1997): *Analyzing politics: rationality, behavior and institutions*. New York: W.W. Norton.
- Siavelis, Peter (2009): Enclaves de la transición y democracia chilena. *Revista de Ciencia Política*, 29:1 (2009): 3-21.
- Silva, Patricio y Herwig Cleuren (2009): *Widening Democracy: Citizens and Participatory Schemes in Brazil and Chile*. Leiden: Brill.
- Silva, Marcelo (2003): A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. En Avritzer y Navarro (Orgs.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 157-185.
- Sintomer, Yves (2008): ¿Presupuestos participativos como instrumento de transformación? En: Ahedo, Igor e Ibarra, Pedro (eds.), 2008, *Democracia participativa y desarrollo humano*. Madrid: Dickinson.
- Sintomer, Yves y Ernesto Ganuza (2011): *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. París: Transnational Institute.
- Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten y Anja Rocke (2012): Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias*, vol.14, no.30, Porto Alegre, mayo/ago 2012.

- Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten y Anja Rocke (2008): Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 32.1, March 2008, 164–78.
- Skocpol, Theda (1999). Advocates without members: The recent transformation of American civic life” in Skocpol, Theda and Fiorina, Morris P. (orgs.) *Civic engagement in American democracy*. Washington: Brookings/Sage.
- Skocpol, Theda y Morris Fiorina (eds.) (1999): *Civic engagement in American democracy*. Washington: Brookings/Sage
- Smith, Graham (2009): *Democratic Innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Graham (2005): *Power beyond the Ballot. 57 Democratic Innovations around the World*. London: The Power Inquiry.
- Smith, Ryan (2012): Towards a Comparative Analysis of Democratic Innovations. Lessons from a small-N fsqca of Participatory Budgeting. *Revista Internacional de Sociología (RIS)* Special issue on methodological challenges in participation research, Vol. 70, extra 2, 89-120, diciembre 2012.
- Souza, Celina (2001): Construção e consolidação de instituições democrática, papel do orçamento participativo. *São Paulo Perspec.*, Vol.15, no.4, São Paulo, Oct.-Dec. 2001.
- Spada, P. (2009): *The Economic and Political Effects of Participatory Budgeting*. En: <www.yale.edu/leitner/resources/papers/effectsofPB_sept09.pdf>. Revisado el 13 de julio de 2010.
- Strauss, Anselm y Juliet Corbin (1998): *Basics of qualitative research : techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks: Sage.
- Subirats, Joan (2011): Otra sociedad ¿Otra Política? Del “no nos representan” a la democracia de lo común. Barcelona: Icaria.
- Subirats, Joan (ed.) (2003): *Elementos de Nueva Política*. Barcelona: CCCB.
- Subirats, Joan (2001): Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En Font, J. (coord.), 2001, *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, pp. 33-42.
- Talpin, Julien (2011): *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. Colchester: ECPR.
- Teixeira, Ana y Albuquerque, Maria (2006): Presupuestos participativos: proyectos políticos, cogestión del poder y alcance democrático. En Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (eds.) (2006), *La disputa por la construcción democrática, en América Latina* (pp. 192-242). México: Fondo de Cultura Económica.
- Tilly, Charles (2010): *Democracia*. Madrid: AKAL.
- Tranjan, José Ricardo (2012): *Participatory Democracy in Brazil: Foundations, Developments, and Limits*. PhD Thesis, University of Ontario, Waterloo, Ontario, Canada, 2012.
- Valdivieso, Patricio (2012): Políticas públicas de participación ciudadana y capital social en Chile. *Revista Debates*, 6 (1), 149-172.
- Viejo, Raimundo; Martí-Costa, Marc; Parés, Marc; Resende, Paulo y Vilaregut, Ricard (2009): La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia. En Parés, Marc (coord.), 2009, *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Wagenaar, Hendrik (2007): Governance, complexity and democratic participation: how citizens and public officials harness the complexities of neighbourhood decline. *The American Review of Public Administration*, March 2007, Vol. 37, N°1, 17-50.

- Wainwright, Hilary (2005): *Cómo ocupar el Estado. Experiencias de democracia participativa*. Barcelona: Icaria.
- Wampler, Brian (2012): Participatory Budgeting: Core principles and Key Impacts. *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, Iss. 2, Article 12. Available at: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art12>
- Wampler, Brian (2008): A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? *Opinião Pública*, 14 (Junho), año/vol. 14, N°001, 65-95.
- Wampler, Brian (2007a): *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park PA: Pennsylvania State University Press.
- Wampler, Brian (2007b): A guide to Participatory Budgeting. En: Shah, Anwar (ed.), 2007, *Participatory Budgeting*, Washington, DC: World Bank.
- Wampler, Brian (2002): Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. En: Avritzer, Leonardo y Navarro, Zander (eds.), *A inovação democrática no Brasil, 2003* (pp. 53-82). São Paulo: Editora Cortez. En: <http://www.democraciaparticipativa.org>. Consultado el 10 de julio de 2011.
- Warren, Mark (1992): Democratic Theory and Self-Transformation. En: *American Political Science Review*, 86 (01), 8-23.
- World Bank Report (2008): Brazil: Toward a more inclusive and effective participatory budget in Porto Alegre. Report No. 40144-BR.
- Zimmerman, M. (2000). Empowerment theory. En J. Rappaport & E. Seidman (Eds), 2000, *Handbook of community psychology* (pp. 43-63). New York, NY: Kluwer.

Anexo Metodológico

i) Dificultades en la toma de datos

Originalmente tenía previsto tomar datos en las comunas de La Serena y Negrete, ambas lideradas por alcaldes socialistas. Sin embargo, me vi forzado a reemplazarlas por Puerto Montt y Calbuco, que también presentaban liderazgos de corte progresista. Este cambio se produjo por dos razones: respecto a La Serena, por un problema de agenda (disponibilidad de los actores clave); y respecto a Negrete, porque el funcionario municipal a cargo de presupuesto participativo se mostró renuente, en reiteradas ocasiones, a que se tomaran datos en esa comuna.

Había contemplado, además, la aplicación de un cuestionario a ciudadanos participantes del proceso. El instrumento constaba de 10 ítems, la mayoría de los cuales estaba conformado por un conjunto de sentencias tipo Likert, relacionadas con la exploración de mis variables y con antecedentes complementarios de naturaleza sociodemográfica. Tenía considerado entre 90 y 120 cuestionarios por comuna, de modo que la muestra fuera lo suficientemente representativa de los casos. Como no pude aplicarlos personalmente en las ocho comunas, sino que sólo en dos (San Antonio y Pitrufoquén), decidí entregar los instrumentos a los encargados comunales de presupuesto participativo, para que luego los funcionarios los aplicaran según unas pautas que les expuse. El problema fue que de los seis Municipios restantes, sólo dos me hicieron llegar los cuestionarios resueltos, pero en menor cantidad a la prevista (Río Negro y Padre Hurtado). Por este motivo, me vi obligado a desistir de este instrumento, a sabiendas que la toma de datos —en especial a través de las entrevistas— había sido fructífera.

ii) Entrevistas por comuna

Todas las entrevistas fueron realizadas en la comuna correspondiente. En términos de duración fluctuaron entre 15 minutos —la más breve—, y 1 hora y 50 minutos —la más extensa—. El promedio fue de media hora. Todas las entrevistas a alcaldes y a funcionarios las realicé en dependencias de cada Municipio. En el caso de los concejales, las hice en sus oficinas. Respecto a las entrevistas a dirigentes y a participantes del proceso, éstas las realicé ya sea en sedes de Juntas de Vecinos, en sus respectivos hogares, o en dependencias del Municipio (considerando siempre que ni funcionarios ni otros actores institucionales estuvieran presentes). Las Tablas siguientes presentan la lista de entrevistados, consignando nombre, perfil y la fecha en que hice la visita de campo. Agrego, además, que en los casos de San Antonio y Pitrufquén, asistí a las votaciones generales realizadas el domingo 6 de noviembre de 2011, y el domingo 4 de diciembre del mismo año, respectivamente.

Tabla N°31: Entrevistas Comuna de San Antonio

Toma de datos: 6-10/11/2011	
Nombre	Perfil
Omar Vera	Alcalde/ Político
Claudia Roblero	Funcionaria/ Directora de Gestión Social
Dania Contreras	Funcionaria/ Encargada del PP San Antonio
Rodrigo Fernández	Funcionario PP
Paula Ormazábal	Funcionaria PP
Patricia González	Funcionaria PP
Miriam Rubio	Funcionaria PP
Miguel Alfaro	Funcionario PP
Ana María Campusano	Dirigenta social
Camilo Namuncura	Dirigente social
Julia Catriful	Dirigenta social
Katherine Tapia	Dirigenta social
Margarita Gómez	Dirigenta social
Jessica Velázquez	Dirigenta social
Mauricio Hernández	Dirigente social
Rosa Monsalves	Dirigenta social
Soledad Castillo	Dirigenta social
Secretaria JJVV Las Camelias	Dirigenta social

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N°32: Entrevistas Comuna de Pitrufrquén

Toma de datos: 4/12/2011; 13-14/12/2011; 10-11/01/2012	
Nombre	Perfil
Humberto Catalán	Alcalde/ Político
Rodrigo Reus	Concejal/ Político
Jorge Jaramillo	Funcionaria/Administrador Municipal y Encargado comunal del PP
Nadine Neira	Funcionaria
Mónica Rivera	Funcionaria/ Directora de Administración y Finanzas del Municipio
Rodrigo Sandoval	Funcionario/ Director de SECPLAN de la comuna
Trabajador Social	Funcionario/ Unidad de Desarrollo Comunitario
Elena Llancamán	Dirigenta social
Lorena Jara	Dirigenta social
Mireya Fierro	Dirigenta social
Brígida Garrido	Dirigenta social
Sandra Molina	Dirigenta social
Selma Pineda	Dirigenta social
Érika Orellana	Dirigenta social
Angélica Ortiz	Dirigenta social
Jonathan Troncoso	Dirigente social
Roxana Carrasco	Dirigenta social
Juana Jiménez	Dirigenta social
Jorge Figueroa	Dirigente social
Nora Sandoval	Dirigenta social
Sonia Zenteno	Dirigenta social
Pedro Curihual	Dirigente comunero mapuche
Comunero mapuche	Dirigente comunero mapuche
Julia Reyes	Dirigenta/ presidenta de la Unión Comunal de JJVV de Pitrufrquén
María Inés Astudillo	Dirigenta
Mary Rayén Colicheo	Dirigenta
Elvira Saavedra	Dirigenta campesina

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N°33: Entrevistas Comuna de Puerto Montt

Toma de datos: 9-11/04/2012	
Nombre	Perfil
Rabindranath Quinteros	Alcalde/ Político
Leopoldo Pineda	Concejal/ Político
Roberto Parra	Funcionario/ Encargado comunal del PP
Solange Pino	Funcionaria PP

Tabla N°33 (Continuación): Entrevistas Comuna de Puerto Montt

Toma de datos: 9-11/04/2012	
Jenny Álvarez	Funcionaria PP
Jaime Sáez	Funcionario/ Encargado de Organizaciones Comunitarias
Cristina Godoy	Dirigenta social
Gladys Barría	Dirigenta social
Patricia González	Dirigenta social
Janet Almonacid	Dirigenta social
Sara Marchant	Dirigenta social
Rosa Amaro	Dirigenta social
T. Olavarría, presidenta “Comité Reencuentro”	Dirigenta social

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N°34: Entrevistas Comuna de Calbuco

Toma de datos: 12-14/04/2012	
Nombre	Perfil
Rubén Cárdenas	Alcalde/ Político
Luis Garay	Concejel/ Político
Ramón Andrade	Concejel/ Político
Miguel Ángel Calderón	Funcionaria PP
Óscar González	Funcionario
Orlando Bello	Funcionario
Oriditia Caipillán	Dirigenta social
Jaime Soto	Dirigente social
Carlos Miranda	Dirigente social
Jovita Alvarado	Dirigenta social

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N°35: Entrevistas Comuna de Lautaro

Toma de datos: 29-30/11/2011; 18-20/01/2012	
Nombre	Perfil
Renato Hauri	Alcalde/ Político
Miguel Jaramillo	Concejel/ Político
Raúl Schifferli	Concejel/ Político
Ricardo Candia	Concejel/ Político
Ximena Jara	Funcionaria/ Directora de Desarrollo Comunitario/ Encargada comunal del PP
Khaterine Hidalgo	Funcionaria PP
Lalian Silva	Funcionaria PP
Sergio Cifuentes	Funcionaria PP
Silvana Sandoval	Funcionario PP
Fresia Curilén	Dirigenta social
Presidenta Comité Social Nueva Alborada	Dirigenta social
Marta Gómez	Dirigenta social
Odilba Figueroa	Dirigenta social

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N°36: Entrevistas Comuna de Villa Alemana

Toma de datos: 2-5/04/2012	
Nombre	Perfil
José Sabat	Alcalde/ Político
Carolina Pfaff	Concejala/ Político
Divka Rojic	Concejala/ Político
María Teresa Ovalle	Funcionaria/ Encargada de Organizaciones Comunitarias
Janet Gómez	Funcionaria/ Encargada del PP
Carolina Moscoso	Funcionaria/ Arquitecto, Asesoría Técnica PP
Jorge Jorquera	Funcionario/ Administrador Municipal
Jorge Gallagher	Dirigente social
Jorge Morales	Dirigente social
María Cortés	Dirigenta social
María Molina	Dirigenta social
María Sánchez	Dirigenta social
Jorge Tapia	Dirigente social
Lidia Gómez	Dirigenta social
Rosa Barahona	Dirigenta social
Nelsa Umaña	Dirigenta social
David Barrera	Dirigente social
Helena Alarcón	Dirigenta social

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N°37: Entrevistas Comuna de Padre Hurtado

Toma de datos: 13-16/03/2012	
Nombre	Perfil
José Miguel Arellano	Alcalde/ Político
Florentino Valenzuela	Concejal/ Político
José Orellana	Concejal/ Político
Oswaldo Osorio	Funcionaria PP/ Encargado comunal del PP
Verónica Martínez	Funcionaria PP/ Encargada de Desarrollo Rural
Beatriz Zamora	Dirigenta social
Belinda Álvarez	Dirigente social
Rubén Cartagena	Dirigente social
Teresa Lagner	Dirigenta social
Adriana	Dirigenta social
Angélica Rodríguez	Dirigenta social
Rosa Jiménez	Dirigenta social
Hernán Silva	Dirigente social
Jocelin Campos	Dirigenta social

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N°38: Entrevistas Comuna de Río Negro

Toma de datos: 28-29/02/2012; 1-2/03/2012	
Nombre	Perfil
Carlos Schwalm	Alcalde/ Político
Patricio Alvarado	Concejal/ Político
Pedro Carreño	Concejal/ Político
Mauricio Barría	Funcionario/ Administrador Municipal y Encargado de PP
Andrea Fernández	Funcionaria PP
Sebastián Cruzat	Funcionario PP
Daniela Torres	Funcionaria PP
Ricardo Beltrán	Dirigente social
Mauricio Norambuena	Dirigente social
Juan Carlos Navarro	Dirigente social
Blanca Ríos	Dirigenta social
Amalia Pericán	Dirigenta social
Marianela Cárdenas	Dirigenta social
Silvia González	Dirigenta social
Nancy Duhalde	Dirigenta social
Presidenta de la Agrupación “Apoyo al Cáncer”	Dirigenta social

Fuente: Elaboración propia.

iii) Guiones de entrevistas

En relación con las pautas de entrevista, elaboré un guión para cada perfil. Las entrevistas siempre las comencé solicitando una visión general del mecanismo en la comuna, haciendo hincapié en las razones por las que fue implementado, y en la recepción inicial que tuvo por parte de los actores políticos y sociales. Respecto a la relación entre variables y preguntas, el liderazgo promotor está contemplado en los ítems 2 y 4 de cada guión. La transversalidad está considerada en el ítem 2. El empoderamiento, principalmente, en el 3. Si bien el diseño institucional lo trabajé a partir de las fuentes documentales (Reglamentos y Bases), de igual forma pregunté a los funcionarios a cargo del mecanismo, más detalles del proceso y de los criterios para la toma de decisiones. Procuré aplicar la totalidad de preguntas. No obstante, dadas las condiciones de cada entrevista y de la disposición de los entrevistados, fui precisando detalles o simplificando el esquema.

Guión Entrevista Alcalde

1. Respecto a la implementación del proceso:

- 1.1. ¿Qué lo motivó a impulsar el presupuesto participativo en su comuna?
- 1.2. ¿Siguió algún ejemplo de presupuesto participativo como referencia?
- 1.3. ¿Qué esperaba del proceso respecto al desarrollo social y material de la comuna?
- 1.4. ¿Tuvo apoyo de su partido respecto a la implementación del proceso?
- 1.5. ¿Cómo fue la disposición de los concejales, tanto de gobierno como de oposición, para implementar el presupuesto participativo?
- 1.6. ¿En qué medida se siente respaldado por el equipo técnico del Municipio para llevar adelante este proceso?

2. Respecto a su concepto de participación ciudadana:

- 2.1. ¿Cómo entiende la participación ciudadana? ¿Qué valor le asigna, qué espera de ella?
- 2.2. ¿Cómo vincula su idea de participación ciudadana con su ideología política?
- 2.3. ¿Tiene algún modelo de ciudad participativa que le resulte interesante? ¿Qué elementos destaca de ella?
- 2.4. En su gestión como alcalde: ¿Qué medidas ha implementado para fortalecer la participación ciudadana en su comuna?
- 2.5. A su juicio: ¿Puede interactuar la participación ciudadana con las instituciones e instrumentos de la democracia representativa? ¿Hay tensión o pueden complementarse?
- 2.6. ¿Qué tan central, desde el punto de vista administrativo, es el mecanismo en su gestión?

3. Respecto del proceso y resultados del presupuesto participativo

- 3.1. Según lo que ha observado: ¿Qué impactos ha tenido el presupuesto participativo en la comuna?
- 3.2. Desde el punto de vista social: ¿Ha percibido cambios en la comunidad que ha participado del proceso? ¿Podría decirse que la comunidad se ha empoderado? ¿Qué indicador de empoderamiento podría comentar al respecto?
- 3.3. ¿Considera que las obras y proyectos implementados con el presupuesto participativo han generado bienestar social? ¿Se produce una redistribución de recursos?
- 3.4. Según su experiencia: ¿Qué condiciones o factores potencian o inhiben la capacidad transformadora de los presupuestos participativos? Entendiendo la transformación social a partir de dos variables que la literatura destaca, a saber, el empoderamiento de la ciudadanía y la redistribución de recursos.
- 3.5. En el plano social: ¿se han creado nuevos lazos comunitarios con el proceso, o se mantienen los mismos de siempre?
- 3.6. ¿Cuál ha sido el papel de las organizaciones sociales en el desarrollo del proceso en la comuna? ¿Ha cambiado la relación de éstas con el Municipio?
- 3.7. ¿Qué tipo de críticas ha recibido el proceso de parte de los distintos actores sociales de la comuna?
- 3.8. Comparando sus expectativas con los resultados concretos del proceso: ¿Cómo evalúa este balance?

3.9. En cuanto a la pertinencia y calidad de los proyectos implementados, ¿observa diferencias con respecto a los que se generan al alero del Municipio?

3.10. El proceso incentiva a que las organizaciones formen alianzas para asegurar votos: ¿esto es positivo o negativo para el desarrollo de la comunidad? ¿Cómo evalúa esto en los años que lleva el proceso?

4. Respecto del liderazgo político

4.1. ¿De qué depende que el presupuesto participativo tenga continuidad en el tiempo?

4.2. ¿De quién depende que este proceso se institucionalice y mejore en las próximas ediciones?

Guión Entrevista Funcionario/Técnico

1. Respecto a la implementación del proceso:

1.1. ¿Cuáles fueron los motivos para implementar el presupuesto participativo en la comuna?

1.2. ¿Se siguió algún ejemplo de presupuesto participativo como referencia?

1.3. ¿Qué se esperaba del proceso respecto al desarrollo social y material de la comuna?

1.4. ¿Qué conflictos políticos se presentaron al momento de implementar el proceso?

1.5. ¿Qué dificultades administrativas han tenido en la implementación de los presupuestos participativos?

1.6. Por el contrario, ¿Cuáles han sido los apoyos políticos y administrativos para implementar el proceso?

2. Respecto a la participación ciudadana:

2.1. ¿Cómo ha sido la participación ciudadana en el proceso?

2.2. En los años que se ha implementado: ¿Ha habido cambios en la participación?

2.3. ¿Cómo se vincula el presupuesto participativo con otros instrumentos implementados en la comuna?

2.4. ¿Cómo interpreta la idea de participación ciudadana que el alcalde ha querido impulsar en el Municipio?

2.5. ¿Qué tan central es el mecanismo en la gestión del Municipio?

3. Respecto del proceso y resultados del presupuesto participativo

3.1. A su juicio: ¿Qué impactos ha tenido el presupuesto participativo en la comuna?

3.2. ¿Considera que las obras y proyectos implementados con el presupuesto participativo han generado bienestar social? ¿Se ha producido una redistribución de recursos?

3.3. Respecto al diseño del mecanismo:

i) ¿Cómo se han distribuido los recursos en los territorios?

ii) ¿Cuál ha sido el criterio para definir este tema?

iii) ¿Cómo evalúa la aplicación de ese criterio?

iv) ¿Cómo se toman las decisiones en el proceso? ¿Quiénes intervienen en ellas?

v) ¿Puede la comunidad decidir sobre el diseño?

vi) ¿Por qué se asignó ese monto de recursos?

3.4. Desde el punto de vista social: ¿Ha percibido cambios en la comunidad que ha participado del proceso? ¿La comunidad se ha empoderado?

- i) ¿Ha cambiado la relación entre el Municipio y la ciudadanía que ha participado del proceso?
- ii) ¿Se han generado nuevas organizaciones o colectivos producto del proceso?
- iii) ¿Se ha incrementado la relación entre los colectivos existentes?
- iv) ¿Se han generado nuevos liderazgos?
- v) ¿Ha cambiado el ejercicio del poder a nivel comunitario, especialmente en cómo se ejercen los liderazgos?

3.5. ¿Cuál ha sido el papel de las organizaciones sociales en el desarrollo del proceso en la comuna?

3.6. ¿Qué tipo de críticas ha recibido el proceso por parte de los distintos actores sociales de la comuna?

3.7. Según su experiencia: ¿Qué condiciones o factores potencian o inhiben la capacidad transformadora de los presupuestos participativos? Entendiendo la transformación social a partir de dos variables que la literatura destaca, a saber, el empoderamiento de la ciudadanía y la redistribución de recursos.

3.8. En cuanto a la pertinencia y calidad de los proyectos implementados, ¿observa diferencias con respecto a los que se generan al alero del Municipio?

2.9. ¿Participan los mismos de siempre en los procesos?

2.10. ¿Cómo se unen las organizaciones para efectos de obtener los votos? ¿Qué tipo de estrategias desarrollan?

2.15. ¿Considera que la competencia por los votos es positiva o negativa para el desarrollo de la comunidad?

4. Respecto del liderazgo político

4.1. ¿De qué depende que el presupuesto participativo tenga continuidad en el tiempo?

4.2. ¿De quién depende que este proceso se institucionalice y mejore en las próximas ediciones?

4.3. ¿Cómo valora el liderazgo del alcalde en el desarrollo del proceso?

Guión Entrevista Participante (Ciudadanía/ Dirigente)

1. Respecto a la implementación del proceso:

1.1. ¿Qué motivos cree usted que impulsaron la implementación del presupuesto participativo en la comuna?

1.2. ¿Quién o quiénes fueron sus principales impulsores?

1.3. ¿Sabe de alguna resistencia o crítica de gente que no quería que se implementara el proceso?

2. Respeto del proceso y resultados del presupuesto participativo

- 2.1. ¿Qué lo motivó a participar en el proceso de presupuesto participativo?
- 2.2. ¿Cómo evalúa esta experiencia? ¿Qué destaca de ella?
- 2.3. ¿Qué críticas podría hacerle al proceso?
- 2.4. ¿Considera que gracias a este proceso las organizaciones sociales se han fortalecido?
¿Han mejorado las relaciones entre ellas?
- 2.5. En lo personal: ¿Qué ha aprendido con esta experiencia?
- 2.6. ¿Qué tipo de habilidades cree usted que ha desarrollado el proceso en los participantes?
- 2.7. ¿Cree que este proceso ha generado más interés en las personas por unirse y resolver problemas locales?
- 2.8. A través de este proceso: ¿Ha usted creado nuevas redes sociales?
- 2.9. ¿Considera que esta experiencia le ha motivado a mejorar las relaciones con sus vecinos?
- 2.10. ¿Cree que este proceso ha contribuido a fortalecer el sentido de comunidad?
- 2.11. ¿Se han generado nuevos liderazgos en el marco de este proceso?
- 2.12. ¿Cómo toman las decisiones respecto de qué proyectos levantar?
- 2.13. ¿Participan los mismos de siempre?
- 2.14. ¿Cómo se unen para efectos de obtener los votos? ¿Qué estrategias consideran?
- 2.15. ¿Cree que la competencia por los votos es positiva o negativa para el desarrollo de la comunidad?

Complementarios:

- 2.16. ¿Cómo evalúa las obras y proyectos implementados a través de los presupuestos participativos en su comuna?
- 2.17. ¿Considera que las obras o proyectos que se han desarrollado han sido positivas para la comunidad?
- 2.18. ¿En qué medida han contribuido al bienestar social de su barrio o de la comuna?
- 2.19. ¿Cree que los proyectos implementados han contribuido a reducir la desigualdad social?

3. Respeto del liderazgo político

- 3.1. ¿De qué depende que el presupuesto participativo tenga continuidad en el tiempo?
- 3.2. ¿De quién depende que este proceso se institucionalice y mejore en las próximas ediciones?
- 3.3. ¿Cómo valora el liderazgo del alcalde en el desarrollo del proceso?

iv) **Relación de documentos y recursos consultados por comuna**

En general por comuna consideré: Reglamentos del Presupuesto Participativo; Ordenanzas Municipales de Participación; informes y recuentos de votación y de proyectos ganadores; Cuentas Públicas; registros de organizaciones; y recursos promocionales e informativos

editados por los municipios. En este sentido, además de videos, consideré páginas web, direcciones de facebook y blogs. A continuación detallo los documentos consultados:

San Antonio:

- Reglamento General del Programa Presupuesto Participativo, año 2012. Comuna de San Antonio.
- Reglamento General del Programa Presupuesto Participativo, año 2011. Comuna de San Antonio.
- Actividades del Programa de Presupuesto Participativo con la Ciudadanía para el Portal de Transparencia, julio de 2009.
- Actividades del Programa de Presupuesto Participativo con la Ciudadanía para el Portal de Transparencia, agosto de 2009.
- Relación de iniciativas ganadoras año 2012, sector urbano.
- Relación de iniciativas ganadoras año 2012, sector rural.
- Informe de Resultados del Proceso del Programa de Presupuesto Participativo, año 2009.
- Informe de Resultados del Proceso del Programa de Presupuesto Participativo, año 2008.
- Informe de Resultados del Proceso del Programa de Presupuesto Participativo, año 2008, infantil.
- Metodología del Presupuesto Participativo año 2008.
- Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana, 17 de agosto de 2011.
- Cuadro de Antecedentes: votación general de Presupuestos Participativos, año 2007.
- Registro Único de Organizaciones Comunitarias año 2011.
- Presentación: Presupuesto Participativo San Antonio, expuesto en el Seminario “*Nuevos Ciudadanos para una Nueva Democracia. Los problemas de la representación política y el presupuesto participativo en Chile y América Latina: ¿Complemento a la democracia representativa?*” (Puerto Montt, 6 y 7 de octubre de 2011).
- Cuenta Pública 2011.
- Cuenta Pública 2012.
- Facebook del presupuesto participativo.
- Web del presupuesto participativo.

Pitrufquén:

- Bases Generales para la Postulación a Microproyectos Financiados por el Programa de Presupuestos Participativos Pitrufquén, 2011.
- Cuenta Pública 2009.
- Video Promocional de los Presupuestos Participativos elaborado por la Municipalidad de Pitrufquén, año 2009. En: <<http://www.youtube.com/watch?v=Be-pbWBobuo>>.
- Manual Rendición de Cuentas Presupuestos Participativos 2012.
- Informe Ejecución de Proyectos de Presupuestos Participativos 2011-2012.
- Formulario de Microproyectos de Presupuestos Participativos Pitrufquén, 2011.
- Cuenta Pública 2010.
- Cuenta Pública 2011.

- Cuenta Pública 2012.

Puerto Montt:

- Reglamento Presupuesto Participativo 2012. Comuna de Puerto Montt.
- Ficha de Proyecto Presupuesto Participativo año 2012.
- Sitio Presupuesto Participativo: <http://presupuestoparticipativo.puertomonttchile.cl/>. Consultado el 20/01/2013.
- Cuenta Pública 2010.
- Cuenta Pública 2011.
- Presentación: Programa de Presupuesto Participativo Puerto Montt, expuesto en el Seminario “*Nuevos Ciudadanos para una Nueva Democracia. Los problemas de la representación política y el presupuesto participativo en Chile y América Latina: ¿Complemento a la democracia representativa?*” (Puerto Montt, 6 y 7 de octubre de 2011).

Calbuco:

- Reglamento Presupuesto Participativo 2013 de la Ilustre Municipalidad de Calbuco.
- Cuenta Pública 2010. Ilustre Municipalidad de Calbuco.
- Cuenta Pública 2011. *Calbuco, comuna de crece*. Municipalidad de Calbuco.
- Cuenta Pública 2012. *Calbuco, comuna en desarrollo*. Municipalidad de Calbuco.
- Plan de Desarrollo Comunal, Calbuco 2009-2013. Ilustre Municipalidad de Calbuco.
- Mecanismos de Participación Ciudadana de la comuna de Calbuco. En: http://transparencia.municipalidadcalbuco.cl/mecanismo_participacion_ciudadana.htm. Consultado el 14/10/2013.
- Organizaciones Comunitarias Vigentes, comuna de Calbuco. En: http://transparencia.municipalidadcalbuco.cl/organizaciones_calbuco.pdf. Consultado el 14/10/2013.
- Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana de la Ilustre Municipalidad de Calbuco, 2 de octubre de 2011.

Lautaro:

- Bases Generales para la Postulación a Microproyectos Financiados por el Programa de Presupuestos Participativos, año 2011.
- Nómina de Proyectos Postulados al Presupuesto Participativo, año 2009. Informe Comunal.
- Nómina de Proyectos Ganadores del Presupuesto Participativo, año 2009. Informe Comunal.
- Nómina de Proyectos Postulados al Presupuesto Participativo, año 2010. Informe Comunal.
- Nómina de Proyectos Ganadores del Presupuesto Participativo, año 2009. Informe Comunal.
- Informe sobre Presupuestos Participativos en la Comuna de Lautaro, presentado en la Asociación de Municipalidades de la Región de La Araucanía, AMRA, en diciembre de 2009. Documento elaborado por Ximena Jara, directora de Desarrollo Comunitario de Lautaro.

- Video Promocional de los Presupuestos Participativos de la Comuna de Lautaro, año 2010. Elaborado por Canal 39 de la Ilustre Municipalidad de Lautaro.
- Cuenta Pública año 2011.

Villa Alemana:

- Reglamento Presupuesto Participativo 2011 de la Comuna de Villa Alemana.
- Bases Generales Postulación a Proyectos con Presupuesto Participativo, 2011, Villa Alemana.
- Minuta de Resultados Presupuesto Participativo año 2010.
- Minuta de Resultados Presupuesto Participativo año 2011.
- Cuenta Pública 2010.
- Cuenta Pública 2011.

Río Negro:

- Reglamento Presupuesto Participativo. Comuna de Río Negro, año 2010.
- Presentación: Presupuesto Participativo Río Negro, expuesto en el Seminario “*Nuevos Ciudadanos para una Nueva Democracia. Los problemas de la representación política y el presupuesto participativo en Chile y América Latina: ¿Complemento a la democracia representativa?*” (Puerto Montt, 6 y 7 de octubre de 2011).
- Informe de Resultados año 2011, sectores urbano y rural.
- Video Promocional del Presupuesto Participativo de Río Negro, año 2012, elaborado por el equipo de Presupuesto Participativo de la Ilustre Municipalidad de Río Negro.
- Cuenta Pública 2011.
- Cuenta Pública 2012.
- Listado de Organizaciones Comunitarias a marzo de 2011.

Padre Hurtado:

- Reglamento Presupuestos Participativos en la Comuna de Padre Hurtado, año 2011.
- Informe sobre criterios de distribución de fondos del Presupuesto Participativo, años 2009, 2010 y 2011.
- Bases para definir los criterios de distribución de fondos presupuestos participativos 2011.
- Informe Resultados Presupuestos Participativos 2009.
- Informe Resultados Presupuestos Participativos 2010.
- Informe Resultados Presupuestos Participativos 2011.
- Cuenta Pública 2011.

v) **Codificación**

Luego de transcribir las entrevistas, procedí a la codificación de los textos, sobre una base de categorías extraídas de la operacionalización de las variables. De forma inductiva y trabajando a nivel semántico, desarrollé un conjunto inicial de 92 categorías que emergieron del texto, y que estaban relacionadas con mi esquema explicativo. Posteriormente, estas categorías las reduje a un conjunto de 70. La simplificación consistió en aunar aquellas que se topaban temáticamente, y en agruparlas en tópicos más generales, como por ejemplo, conceptos, empowerment, tejido social, entre otros. De este modo, el libro de categorías con las que trabajé es el siguiente:

- Aprendizajes_Administración
- Aprendizajes_Ciudadanía
- Concepto_Participación Ciudadana
- Concepto_Presupuesto Participativo
- Criterios_Distribución de los Recursos
- Criterios_División Territorial
- Críticas_Alcalde
- Críticas_Comportamiento de los Colectivos
- Críticas_Innovación Democrática
- Críticas_Presupuesto Participativo
- Diseño PP
- Diseño PP_Decisiones sobre el Proceso
- Diseño PP_Toma de Decisiones en el Proceso
- Efectos PP_Bienestar Social
- Efectos PP_Legitimidad del Municipio
- Efectos PP_Sociales
- Empowerment
- Empowerment_Percepción Ciudadana del Poder
- Gobierno_Relacional_Administración
- Gobierno_Relacional_Organizaciones
- Gobierno_Vertical_Administración
- Gobierno_Vertical_Organizaciones
- Ideas_Conservadoras
- Ideas_Ideología del Alcalde
- Ideas_Innovación_Instrumental
- Ideas_Innovación_Sustantivo
- Ideas_Progresistas
- Implementación PP_Historia
- Implementación PP_Motivos
- PP_Asesoría

- PP_Balance
- PP_Comparación con las Subvenciones
- PP_Competencia
- PP_Costo/ Beneficio_Organizaciones
- PP_Cómo Debiera Ser
- PP_Decisiones sobre Resultados
- PP_Efecto Demostrativo
- PP_Estrategia Electoral
- PP_Futuro
- PP_Individualismo
- PP_Instrumentalización del Proceso
- PP_Justificación Proyectos
- PP_Microproyectos
- PP_Origen de los Fondos
- PP_Partido del Alcalde
- PP_Partidos Políticos
- PP_Promotores
- PP_Proyectos
- PP_Proyectos Emblemáticos
- PP_Referentes
- PP_Rendición de Cuentas Organizaciones
- PP_Sentido
- Relevancia_Alcalde
- Relevancia_Dirigentes Sociales
- Relevancia_Votación
- Tejido Social_Características
- Tejido Social_Creación de Nuevas Organizaciones
- Tejido Social_Desarrollo de Redes Sociales
- Tejido Social_Dinamización
- Tejido Social_Fortalecimiento de Grupos Minoritarios
- Tejido Social_Participación de los Vecinos
- Tejido Social_Relaciones Políticas Nivel Comunitario
- Tejido Social_Renovación de Liderazgos
- Transversalidad
- Transversalidad_Centralidad del PP
- Transversalidad_Espacios Participación Unidades
- Transversalidad_Funcionarios
- Transversalidad_Implicación de las Unidades
- Transversalidad_Marginalidad del PP
- Transversalidad_Otros Mecanismos

A su vez, este conjunto lo organicé en las siguientes familias, con el objeto de facilitar la selección de las citas (filtrando siempre por comuna y por tipo de actor): aprendizajes, conceptos, criterios, críticas, diseño, efectos, empowerment, gobierno, ideas, implementación, presupuesto participativo, relevancia, tejido social y transversalidad.