

# 1

## ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CHILE

### ORIGIN AND EVOLUTION OF PARTICIPATORY BUDGETING IN CHILE

**Egon Montecinos<sup>1\*</sup>** 

**Manuel Carrasco<sup>2</sup>** 

Recibido: 09/09/2021

Aceptado: 10/01/2022

DOI: 10.32457/RIEM25.1681

## RESUMEN

El presupuesto participativo es el principal mecanismo de democracia participativa. En Chile el año 2001 apareció el primer caso en el municipio de Cerro Navia, que luego se extendió a diferentes municipios del país. A 20 años del surgimiento de este mecanismo en la gestión municipal, el balance ofrece resultados poco auspiciosos en términos cuantitativos y cualitativos. El objetivo de este artículo es analizar la evolución del presupuesto participativo y examinar los factores que han permitido que algunos casos perduren en el tiempo. Los municipios que lo han implementado corresponden mayoritariamente a comunas urbanas, con un desarrollo alto-medio, con capacidad financiera para destinar recursos y financiar proyectos, pero sin impacto significativo en la comunidad. La principal conclusión es que su desarrollo se ha estancado y bajo las condiciones políticas e institucionales predominantes que se desarrolló durante estos 20 años, no se transformó en un complemento para la democracia representativa local. Solo se ha logrado sostener en algunos casos excepcionales donde se ha vinculado con los principales instrumentos de gestión municipal. La metodología utilizada fue el método comparado del diseño del presupuesto participativo y se

1 Académico titular de la Universidad Austral de Chile. Director del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas (Facea); Director del Centro de Estudios Regionales (CER-UACH) de la Universidad Austral de Chile

\* Autor para correspondencia: Egon Montecinos, Correo: egon.montecinos@uach.cl

2 Profesional del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile (CER-UACH)

tomaron como referencia las dimensiones de análisis propuestas por Goldfrank (2006) y Cabannes (2004).

**PALABRAS CLAVE:** Presupuesto Participativo, democracia participativa, participación ciudadana, gestión municipal, Chile.

## ABSTRACT

The participatory budgeting is the principal mechanism of participatory democracy used in Chile at the municipal level. The first case appeared in 2001 in the municipality of Cerro Navia and then was extended to different municipalities in the country. Twenty years after the appearance of this mechanism in municipal management, the balance offers not very auspicious results in quantitative and qualitative terms. The objective of this article is to analyze the evolution of participatory budgeting and to examine the factors that have allowed some cases to endure over time. The municipalities that have implemented it correspond mostly to urban communes, with high to medium development, with the financial capacity to allocate resources and finance projects, but without significant impact on the community. The main conclusion is that its development has stagnated and under the prevailing political and institutional conditions that it developed during these 20 years, it did not become a complement to local representative democracy. It has only been sustained in some exceptional cases where it has been linked to the main instruments of municipal management. The methodology used was the comparative method of participatory budget design and the dimensions of analysis proposed by Goldfrank (2006) and Cabannes (2004) were taken as a reference.

**KEYWORDS:** Participatory Budgeting, Participatory Democracy, Citizenship Participation, Municipal management, Chile.

## INTRODUCCIÓN

El año 2001 apareció en la municipalidad de Cerro Navia el primer presupuesto participativo en Chile, siendo hasta esa fecha la principal innovación democrática iniciada a escala municipal en el país. Posteriormente —específicamente a contar del año 2006—, el gobierno nacional, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE),<sup>3</sup> comenzó a promoverlo como una buena práctica en la gestión municipal, llegando a registrar para el año 2020 un total de 53 municipios que lo habían implementado a lo largo de todo Chile.

No cabe duda de que ha sido el mecanismo de democracia participativa más utilizado en municipios. Entre otras razones porque traía consigo la esperanza que se transformaría en un complemento para la democracia representativa local, especialmente para contrarrestar prácticas de clientelismo y caudillismo local, para promover la incidencia de ciudadanos en la gestión pública y distribuir recursos con mayor sentido de justicia social.

3 La SUBDERE es el órgano del Gobierno Nacional, encargado de relacionarse con las municipalidades desde donde se impulsan las medidas políticas de gestión municipal.

En este artículo se sostiene que la evolución del presupuesto participativo (en adelante PP) en Chile ha entrado a una etapa de declive, y producto de las condiciones políticas e institucionales en que se desarrolló durante estos 20 años, no logró transformarse en un mecanismo de participación ciudadana incidente en los tradicionales espacios de representatividad local, los cuales se caracterizan por ser eminentemente consultivos, y sobre quienes existe un creciente cuestionamiento por parte de la ciudadanía.

Los principales cuestionamientos sobre los tradicionales espacios de participación ciudadana son que reproducen prácticas clientelares, lo cual se traduce en un baja valoración y utilidad para la ciudadanía (Ríos, 2019; Montecinos y Contreras, 2021; Consejo Nacional para la Participación Ciudadana, 2017; Hernández y Paillama, 2019; Arriagada, 2013). La activación de los espacios de participación, incluidos los que promueve la ley 20.500<sup>4</sup>, quedan supeditados a la voluntad política de las instituciones de la democracia representativa local, principalmente alcaldes (Hernández, 2018, Carrasco, 2019; Montecinos y Contreras, 2021).

El estudio de los PP en Chile no ha sido sistemático, y tampoco se ha hecho un esfuerzo por revisar la totalidad de casos que lo han implementado. Como consecuencia existe una visión parcial sobre la caracterización y evolución de los municipios que lo han implementado, y no se sabe con certeza si ha provocado un fortalecimiento de la democracia participativa capaz de complementar a los tradicionales espacios de decisión municipal que contempla la democracia representativa local<sup>5</sup>.

Los pocos casos de PP que se han evidenciado hasta la fecha indican que es inestable en los municipios, tiene un foco en la decisión de proyectos barriales menores, sin deliberación ciudadana y en muy pocos casos se ha mantenido cuando hay cambio de alcalde (Delamaza y Ochsenius, 2010; Navarrete, 2019, Pagliai y Montecinos, 2006, 2011; Montecinos 2014; Noriega, et al, 2016; Garrido, 2018, Subdere, 2008 y 2016). Todos estos casos se han estudiado de manera aislada, y no se ha puesto en perspectiva nacional la totalidad de municipios que lo han implementado desde su primera aparición.

De esta forma, este artículo tiene un doble propósito. El primero es caracterizar y analizar la evolución de este mecanismo a nivel municipal de todos los casos para los que se cuente con información disponible. El segundo es determinar los factores que han incidido en que algunos casos hayan perdurado en el tiempo. Para caracterizar y analizar la evolución del PP, se utilizaron las dimensiones desarrolladas en estudios previos por Goldfrank (2006: 7-8) y Cabannes (2004: 14). Estas dimensiones ya han sido utilizadas para analizar el caso chileno y latinoamericano en algunos trabajos previos (Pagliai, 2006; Montecinos, 2011, 2014), lo cual contribuye a facilitar la comparación y evolución de los casos.

4 La Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, promulgada en el año 2011, reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones. Para más información visitar sitio web [www.subdere.gov.cl](http://www.subdere.gov.cl).

5 Se entiende por instituciones representativas a nivel local a alcaldes y concejales. El principal espacio de representación es el concejo municipal, el cual preside el alcalde. Por su parte, el principal espacio de participación de los ciudadanos garantizado por la ley 20.500 es el Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) el cual preside también el alcalde. Este espacio tiene una muy baja valoración por parte de la ciudadanía porque no posee atribuciones vinculantes y el alcalde tiene poder de agenda (Ríos, 2019; Montecinos, 2021). Por otro lado, en el Concejo Municipal, se toman las decisiones concernientes al presupuesto municipal y a los principales instrumentos de gestión (plan de desarrollo comunal, plan regulador, y presupuesto municipal).

El artículo se estructura de la siguiente manera: en una primera parte se expone la perspectiva teórica de los presupuestos participativos, poniendo énfasis en aquellos estudios que se han desarrollado en la etapa de expansión y evaluación del mecanismo en los distintos países de América Latina. En la segunda parte se exponen los resultados y análisis presentados en base a las 4 dimensiones usadas para la caracterización (política, financiera, normativa/legal y participación). En esta sección se finaliza con un análisis de los factores que han incidido para que el PP se mantenga en algunos casos de municipios en Chile. Por último, se cierra el artículo con las conclusiones.

### **Los estudios del presupuesto participativo en Chile y América Latina**

La literatura sobre el PP es diversa, y se puede ordenar de acuerdo a distintos criterios (Cabannes 2004, 2005; Montecinos 2009; 2014; Schneider 2016; Goldfrank; 2006; 2007). En este artículo se usará un criterio temporal o histórico, de acuerdo con el cual se pueden distinguir 4 fases en el desarrollo de este mecanismo en América Latina.

La primera fase es entre 1989 a 1997, y es conocida como de “experimentaciones”. En ella se inventan las nuevas formas de gestionar los recursos públicos (Cabannes, 2004 y 2005) y aparecen los casos emblemáticos como Porto Alegre y Santo André en Brasil y Montevideo en Uruguay. La segunda fase, que Yves Cabannes (2005: 8) denomina “masificación brasileña”, corresponde al período que va desde 1997 a 2000. En este periodo se puede apreciar que un centenar de municipios brasileños adoptaron el modelo con variaciones notables (Cabannes, 2005).

La tercera fase va desde el año 2000 en adelante, y es identificada como de “expansión”, fundamentalmente fuera de Brasil. En ella se intensiva la diversificación de metodologías. Numerosas ciudades latinoamericanas, europeas y del resto del mundo adoptan el modelo con profundas adaptaciones (Cabannes 2004: 42-43). Para el año 2018 se llegó a cifrar en poco más de 7.650 ciudades que habían implementado el PP (Días, 2018: 20).

Durante esta etapa se han realizado importantes innovaciones institucionales en América Latina. Algunos países como Perú y República Dominicana lo incorporaron en su constitución (Montecinos, 2014). Otros países lo hicieron a través de reglamentos o leyes de alcance regional; en otros casos como Chile, se promovieron legislaciones de carácter indicativas no vinculantes, provocando escasos efectos en la aparición de nuevos casos de PP<sup>6</sup>.

Una cuarta fase es la “evaluación y evolución del presupuesto participativo”. Se relaciona con los resultados de este mecanismo al cabo de 20 o 30 años de su implementación, especialmente en aquellos casos fuera de Brasil. En este grupo de estudios se enmarca este trabajo de investigación desarrollado en Chile.

---

<sup>6</sup> En esta etapa se realizan estudios concentrados en demostrar las bondades de determinados diseños institucionales y algunas condiciones de éxito. Otras investigaciones se concentran en explicar los vínculos entre instituciones participativas y representativas, para determinar bajo qué contextos y condiciones se desarrollan y se producen dichas dinámicas de relación (Gugliano y Rodrigues, 44; Montecinos, 2011: 8; Gutiérrez et al, 2016: 211).

### *Los estudios sobre la evolución y evaluación del Presupuesto Participativo*

Los trabajos se enfocan en realizar exámenes detalladas sobre su avance y evolución, la relación con las clásicas instituciones de la democracia representativa local y sobre los factores que han sido determinantes para precisar su impacto, y explicar por qué los resultados varían tanto entre un país y otro, incluso al interior de un mismo país. Destacan los estudios sobre la relación con otras instituciones de la democracia representativa, si se ha dado en contextos de complementariedad o subordinación, la contribución a la solución de problemáticas sociales, urbanas entre otros (Wampler, 2004, Tatagiba y Texeira 2007; Montecinos, 2011; Wampler y Touchton, 2014; Touchton y Wampler, 2019, McNulty, 2019).

En un reciente trabajo, Goldfrank (2019) compara las experiencias de PP en Brasil y en los Estados Unidos, y concluye que la expansión fue más rápida en Brasil que en los EE.UU. por el tipo de promotor central. Un partido político, en el caso de Brasil, y una organización no gubernamental, en EE.UU. Una de sus principales conclusiones es que el número de ciudades brasileñas que utilizan este mecanismo se redujo drásticamente en los últimos años, mientras se produce una expansión y fortalecimiento en EE.UU.

Por su parte, McNulty (2019) en un balance sobre la Ley Nacional del Presupuesto Participativo en Perú, concluye que la sensación inicial de optimismo cuando entró en vigencia esta nueva legislación, especialmente por ser portadora de un potencial fortalecimiento de la democracia participativa, ha disminuido a un sentido generalizado de pesimismo. Con algunas excepciones, sostiene que el PP del Perú se ha transformado en una formalidad y tiene resultados muy limitados sobre la democracia representativa

Algunos estudios sobre Colombia, como los de León et al (2016) y Rivera (2019) evidencian que el PP ha logrado vincularse con los instrumentos de gestión de las instituciones representativas subnacionales que lo implementan. Rivera (2019) analiza la experiencia de Pasto, el más antiguo de Colombia, y profundiza sobre los principales factores que contribuyen al alcance de ejercicios continuos y consistentes de los PP. Sostiene que el secreto de la continuidad de la práctica participativa en Pasto, tiene que ver con buenos stocks de capital social y con la existencia en las últimas décadas de ambiciosos procesos de movilización social.

León et al (2016) señalan que el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo de Medellín, se destaca como una experiencia novedosa para Colombia y Latinoamérica, porque lo articula con la planeación del desarrollo por senderos normativos, político-institucionales y sociales. Esta particularidad lo distingue de otros PP latinoamericanos, que tienden a interpretarse habitualmente como estrategia de globalización contra hegemónica o como estrategia liberal de gobernabilidad.

Para el caso de México se sostiene que la aparición y estabilidad de este mecanismo están fuertemente ligadas a contextos urbanos y localizados en las zonas centro y occidente, que son las regiones de mayor avance económico. Sobre las condiciones en la que se desarrolla, se identifica un bajo apoyo en los tres órdenes de gobierno; en tanto que el marco fiscal muestra una fuerte centralización que obstaculiza la autonomía de los gobiernos para ampliar la oferta del PP (García y Téllez, 2018). Un

diseño electoral sin reelección en los gobiernos locales deja al PP sujeto a los vaivenes electorales, un panorama poco alentador que se acrecienta por el escaso interés que muestran otros actores sociales para involucrarse y defender a dicho mecanismo.

Para el caso chileno se ha sostenido que el PP es de las instituciones participativas que más rápido se ha replicado en municipios y que ha captado el interés de instituciones públicas y la academia por el potencial democratizador y deliberante que subyace a sus fundamentos (Pressacco y Rivera, 2015; Delamaza, Ochsenius, 2010). Sus resultados han sido variados y algunos estudios de caso han dado cuenta de su desarrollo, debilidades y fortalezas (Pagliai, 2006; Montecinos, 2006, 2011; Garrido, 2018; Noriega, et al 2016; Delamaza, 2010; Pressacco y Rivera, 2015). No obstante, estos aportes y avances, los casos se han estudiado de manera aislada y no se ha puesto en perspectiva nacional la evolución de la totalidad de municipios que lo han implementado desde su primera aparición. Existe una visión parcial en lo que se refiere a su caracterización, y los principales factores que están determinando su dinámica de funcionamiento.

### *Metodología utilizada*

Para analizar el estado actual, y la evolución de todos los PP registrados en Chile desde el 2001 a la fecha, se tomó como referencia las dimensiones desarrolladas en estudios previos por Goldfrank (2006: 7-8), Cabannes (2004: 14), y utilizada para el caso chileno y latinoamericano en algunos trabajos posteriores (Montecinos, 2014). Esta matriz de observación se refiere a condiciones políticas, territoriales, financieras y formas de participación ciudadana en el presupuesto participativo.

En base a estas cuatro dimensiones se describen y analizan los casos identificados con información disponible.

### **Cuadro 1:**

Matriz de observación del PP en Chile

<b>Dimensión</b>	<b>Variable</b>
1. Caracterización territorial	Tipología de municipios que lo implementan; grado de ruralización; inversión de prioridades territoriales.
2. Voluntad política del ejecutivo local	Rol del alcalde en origen de la iniciativa, relación con partidos políticos, rol de gobierno (central o nacional), rol de ONGs.
3. Financiera	Valor de los recursos deliberados; tipo de proyectos que se financian, disponibilidad presupuestaria por habitante; discusión de políticas tributarias.
4. Participación ciudadana.	Forma de participación en el PP; órgano de decisión de la priorización del presupuesto (en asamblea, en votación); grado de participación de los excluidos (criterios de pobreza o marginalidad en la distribución de recursos); fiscalización y control de la ejecución.

*Fuente: Elaboración propia.*

### *Recolección de datos*

La información fue recogida a través de un cuestionario que se aplicó a informantes claves de la SUBDERE (profesionales de la unidad de participación), al coordinador del Foro Chileno de Presupuesto Participativo y a funcionarios municipales de los que han implementado este mecanismo desde el 2001 a la fecha. Asimismo, se aplicó una entrevista semiestructurada a dos profesionales de cada uno de los municipios que han sostenido el mecanismo por más de 10 años (San Pedro, La Serena, Quillota y San Antonio).

Para la recolección de datos se utilizó la entrevista semiestructurada —aplicada a informantes claves y expertos— que contaba de dos partes. La primera fue para recoger los datos cuantitativos y la segunda para conocer los objetivos que se persigue con el PP, su relación con los instrumentos de planificación municipal y las razones de la continuidad/discontinuidad del mecanismo en el municipio. Este instrumento se aplicó a todos los municipios que hasta el año 2020 se tenía registro institucional y oficial que lo habían implementado.<sup>7</sup>

El proceso de recolección de información y de datos se realizó entre los meses de julio y agosto del año 2020; para ello, dado el contexto, se utilizó el recurso telefónico. En caso de no existir respuesta de parte de quienes debían responder en las distintas municipalidades, el instrumento se envió vía correo electrónico luego de un plazo no mayor a 72 horas.

## **Desarrollo y análisis de resultados**

### *Caracterización general de los PP en Chile*

Entre el año 2001 y el 2018 han sido 53 municipios los que han implementado en alguna ocasión el PP. En relación con el total de municipalidades del país (345), equivale al 15,3%; de estos 53 municipios, y de acuerdo con el cuadro N°1, solo 15 se encuentran vigentes desde su año de origen. Cinco municipios se encuentran vigentes, pero han tenido alguna discontinuidad y en la categoría «no vigentes» existen 33 municipios. Las razones principales de la discontinuidad y los no vigentes se deben a cambio de alcalde, falta de recursos humanos para darle apoyo a la iniciativa y falta de recursos financieros para ejecutar los proyectos priorizados por la comunidad.

Solo 15 municipios se encuentran vigentes sin interrupción; de estos 10 llevan más de 10 años funcionando y han podido sostener por más de dos periodos el PP, los otros 5 tienen vigencia desde el año 2012. En algunos casos, donde hubo cambio de alcalde, y se intentó no seguir con este mecanismo, fue la comunidad organizada la que exigió a la nueva autoridad continuar con esta iniciativa, así sucedió, por ejemplo, en La Serena el año 2012.

<sup>7</sup> Las instituciones utilizadas para identificar a los municipios que han implementado PP fueron la SUBDERE, La Asociación Chilena de Municipalidades y el Foro Chileno de Presupuesto Participativo. Todas estas instancias llevan registro de los municipios que han impulsado el presupuesto participativo en Chile.

**Cuadro 2**

Estado de vigencia de municipios con Presupuestos Participativos

Estado de vigencia	Número y porcentaje de municipios
Vigente	15 (28%)
Vigente con discontinuidad	5 (10%)
No vigente	33 (62%)
Total de municipios	53

*Fuente: Elaboración propia.**¿Cuáles son las principales características territoriales de estos 53 municipios?*

Para una mejor comprensión del tipo de municipalidades que ha implementado el mecanismo, se tomó como referencia la tipología de municipios elaborada por SUBDERE el año 2017 (se usa el concepto tipología y no categoría porque ese es el término utilizado por el decreto de la SUBDERE). En el cuadro 2 aparece el nombre de las municipalidades que han implementado el PP, las que poseen una serie de particularidades y heterogeneidad territorial.

**Cuadro 3**

Municipios con Presupuesto Participativo desde 2001 a la fecha

Municipios vigentes	Municipios vigentes con discontinuidad	Municipios no vigentes
Arica, Coronel, La Serena, Osorno, Padre Hurtado, Peñalolén, Pichilemu, Pitrufoquén, Pudahuel, Purranque, Quillota, Renca, San Antonio, San Pedro de La Paz, Villa Alemana.	Cerro Navia, Lautaro, Nacimiento, Puerto Montt, Quilicura.	Illapel, Angol, Buin, Calbuco, Caldera, Valera, Dalcahue, El Bosque Freirina, Frutillar, La Florida, La Pintana, Lanco, Lumaco, Molina, Negrete, Panquehue, Paredones, Pelluhue, Pichidegua, Quinta de Tilcoco, Quinta Normal, Quirihue, Rancagua, Ránquil, Río Negro, San Joaquín, Santiago, Talca, Tortel, Vichuquén, Victoria, Villa Alegre.
15 municipios	5 municipios	33 municipios

*Fuente: Elaboración propia.*

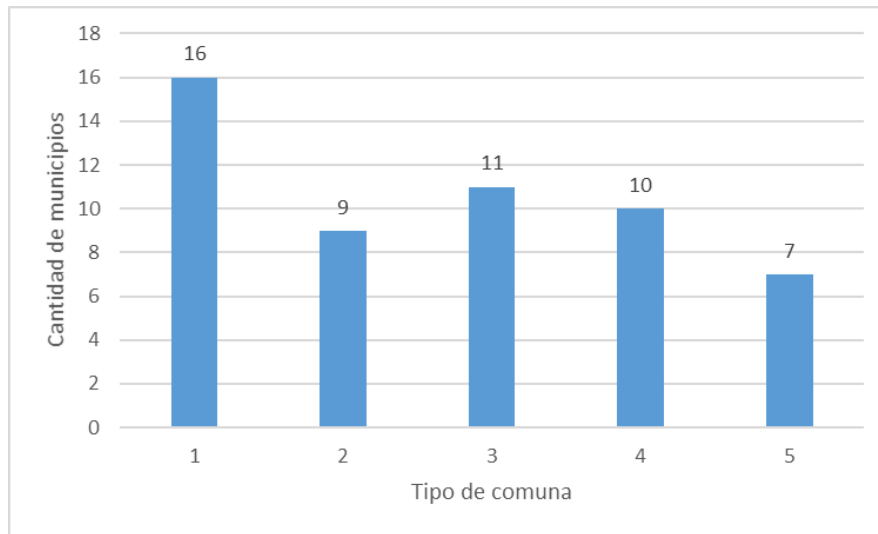
Todas las municipalidades del país, de acuerdo con la resolución número 125 del 29 de junio de 2017 de la SUBDERE, han sido clasificadas en 5 tipologías de municipios. La tipología número 1 corresponde a grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio grado de desarrollo; en esta tipología hay 47 municipios. La tipología número 2 corresponde a comunas mayores con desarrollo medio; en esta tipología hay 37 municipios. La tipología número 3 corresponde a comunas urbanas medianas con desarrollo medio; en esta tipología hay 56 municipios. La tipología número 4 corresponde a comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio, en ella hay 96 municipios. Finalmente, la tipología número 5 corresponde a comunas semiurbanas y rurales con bajo desarrollo, en ella hay 107 municipios.



En el gráfico número 1 se muestra la cantidad de municipios por tipología que han implementado el PP. En este gráfico se puede apreciar que la tipología número 1 es donde hay más experiencias y en la tipología número 5 donde hay menos.

### Gráfico 1

Presupuestos participativos por tipo de comuna



De acuerdo con el cuadro número 3, es en la tipología número 1 donde se encuentra el mayor número de iniciativas de PP y el mayor porcentaje en relación a su subuniverso o tipología. Estos municipios, son en su mayoría urbanos, capitales regionales o provinciales, que cuentan con suficientes recursos humanos y financieros para solventar los proyectos que decide la comunidad.

### Cuadro 4

Municipios con PP de acuerdo a tipología de municipios de SUBDERE

Municipios con presupuesto participativo de acuerdo a tipología	Total de municipalidades en Chile correspondiente a la tipología	Porcentaje de municipalidades de la tipología con PP en relación al total de la tipología
Tipología 1 : 16 municipios	47 municipios (13,6% del total de municipalidades)	34%
Tipología 2 : 9 municipios	37 municipios (10,76% del total de municipalidades)	24%
Tipología 3 : 11 municipios	56 municipios (16,2% del total de municipalidades)	19,6%
Tipología 4 : 10 municipios	96 municipios (27,8% del total de municipalidades)	10,4%
Tipología 5 : 7 municipios	107 municipios (31,3% del total de municipalidades)	6,5%

Fuente: Elaboración propia.

El porcentaje de municipios que han implementado el PP va disminuyendo en la medida que se van haciendo menos urbanos y tienen menos desarrollo (bajo o medio de acuerdo a la tipología). El caso extremo es el de las municipalidades tipo 5. Estas municipalidades son rurales o semiurbanas y con bajo nivel de desarrollo, las que en relación al total de municipalidades del país representan el porcentaje mayor de todas las tipologías (31,3%). Es en este grupo donde menor cantidad y porcentaje de municipios con PP se han evidenciado desde el año 2001 a la fecha (solo 7 casos, lo cual representan un 6,5% del total de su tipología). Su característica principal es que poseen una baja capacidad financiera, alta dispersión geográfica y ruralidad, y una carencia de recursos humanos para sacar adelante estas innovadoras estrategias de participación.

Una tendencia similar se observa en los municipios que han sostenido el PP sin interrupciones. De los 15 municipios que se encuentran en esta condición, cinco corresponden a la tipología 1 (Pudahuel, Peñalolén, Renca, San Pedro de La Paz, Villa Alemana); siete a la tipología 2 (Osorno, La Serena, Quillota, San Antonio, Arica, Coronel, Padre Hurtado); dos a la tipología 3 (Pichilemu, Pitrufuén) y solo un caso a la tipología 4 (Purranque).

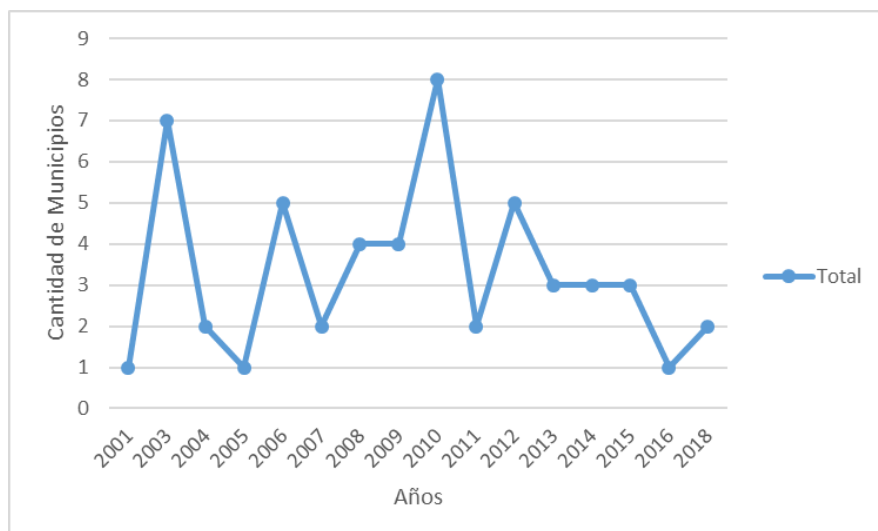
En síntesis y basados en la tipología de la SUBDERE, la característica principal de los municipios que implementan —y han implementado— el PP en Chile, es que corresponden mayoritariamente a comunas metropolitanas (o insertos en un área metropolitana) urbanas, con un desarrollo alto y medio, y con capacidad financiera para destinar recursos a este mecanismo. Se repite esta tendencia en los que se mantienen vigentes.

### Origen del PP en los municipios

En el gráfico N°2 se aprecia que desde el año 2001 al 2018 se han registrado sin interrupciones casos nuevos, al menos uno por año como fue el 2001, 2005 y 2016. Los años que hubo más casos nuevos fue el 2003 y 2010, registrándose 7 y 8 casos respectivamente.

### Gráfico 2

Presupuesto Participativo por año de inicio



En el gráfico número 3 se puede observar que entre el año 2009 y 2012 es donde más iniciativas nuevas se registraron. Desde esa fecha el descenso ha sido sostenido, llegando incluso el año 2019 y 2020 a no registrar ningún caso nuevo.

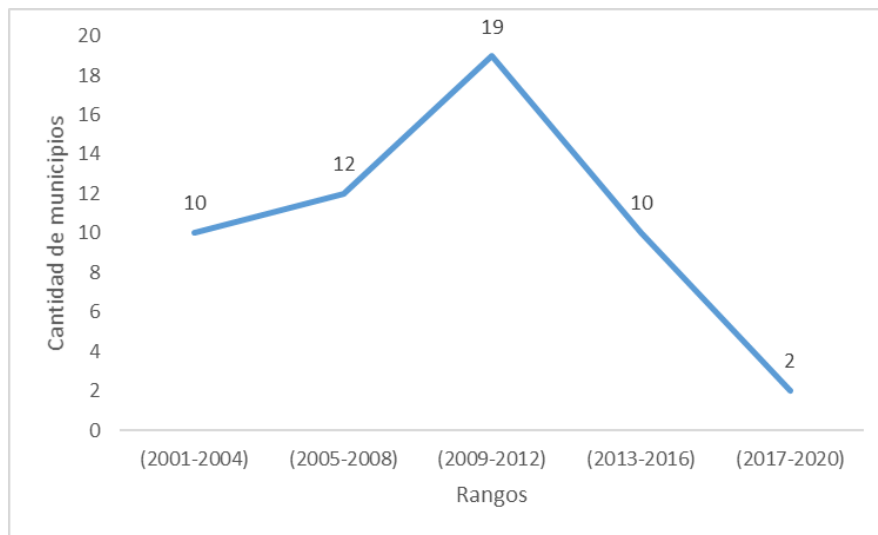
De esta manera, se pueden distinguir claramente 3 etapas de desarrollo del PP en Chile. La primera va desde el año 2001 al 2008. A esta etapa la podemos denominar “inicio y despegue” de los casos de PP. Aquí surgieron iniciativas icónicas que para el desarrollo de las etapas posteriores fueron muy relevantes: Cerro Navia, por ser la primera en Chile; Buín, por ser una de las primeras en realizar votación popular universal para definir proyectos con recursos municipales; Illapel, fue la única comuna (incluso hasta hoy) donde este instrumento fue solicitado y gestionado por la propia comunidad organizada.

La segunda etapa, que podríamos denominar “expansión”, va desde el año 2009 al 2012. En este periodo es donde se observa la mayor cantidad de casos que iniciaron un PP. Es una etapa que se caracteriza por tener la mayor cantidad de municipios que hasta la fecha se mantienen vigentes, como Purránque, Quillota, San Antonio; incluso cuando han sufrido cambios de alcaldes, como en el caso de La Serena.

Tal como se aprecia en el gráfico 3, a partir del año 2012 existe un descenso sostenido de las iniciativas de PP. Esta es la tercera etapa, que podríamos denominar «declive». En ella se distingue una baja significativa hasta el año 2018, no habiendo registro de iniciativas nuevas para los años 2019 y 2020. Adicionalmente, es el periodo donde se ha observado la mayor cantidad de discontinuidades. Es evidente el descenso y estancamiento que se ha provocado, fundamentalmente por 4 razones: falta de apoyo gubernamental, falta de recursos económicos en las municipalidades, falta de incentivos de la ley 20.500 y nula difusión de los partidos políticos entre los militantes y candidatos a alcalde.

### Gráfico 3

Inicio presupuestos participativos por rangos de años



La voluntad política del alcalde o alcaldesa es el motivo principal del origen del PP. Esto se relaciona directamente con lo ya evidenciado en trabajos anteriores sobre el caso chileno y latinoamericano (Goldfrank, 2006; Montecinos 2006 y 2014; Delamaza, 2010 y 2011; Garrido, 2018).

En todos los casos ha sido impulsado como una decisión unipersonal de alcaldes o alcaldesas que adoptan este mecanismo para mejorar la gestión y distribución de los recursos municipales. En general, los alcaldes chilenos decidieron impulsarlo después de haber visto alguna experiencia internacional o a raíz de capacitaciones que han recibido funcionarios municipales que luego propusieron en sus respectivas municipalidades. La única excepción a esta regla lo constituye Illapel, dado que en esa comuna el PP comenzó por una petición de la comunidad organizada, caso que ya se encuentra debidamente documentado en otros trabajos (Montecinos, 2006).

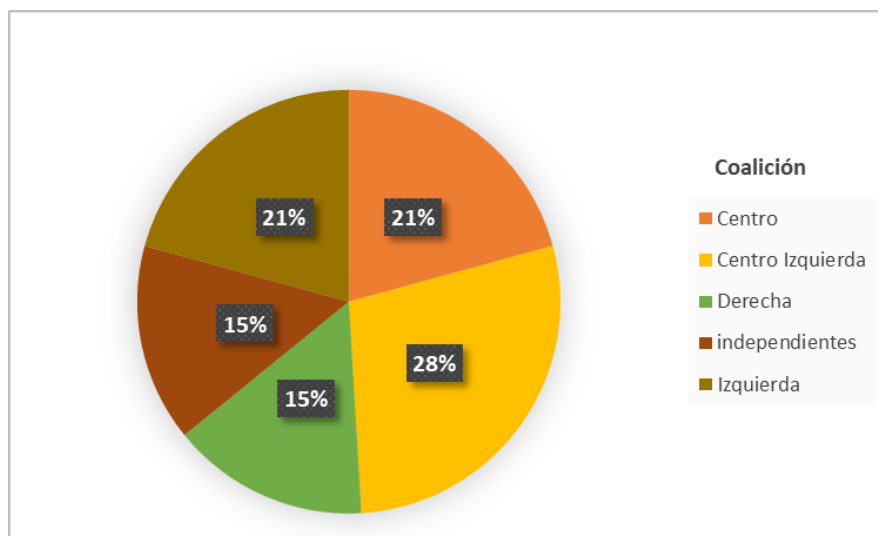
### *¿Es determinante la adscripción ideológica de un alcalde o alcaldesa para iniciar el PP?*

Tradicionalmente en la literatura comparada internacional se hace alusión a que en Porto Alegre esta variable fue determinante, dado que el origen del PP fue producto de la decisión del Partido de los Trabajadores de impulsar una forma distinta e innovadora de hacer política local (Goldfrank, 2006, 2019; Montecinos, 2014). Fuera de ese caso, el factor gatillante para el origen del PP se diluye. Por ejemplo, Goldfrank (2019) en un reciente trabajo, ha establecido que en Estados Unidos la proliferación en los últimos años ha sido gracias a un Organismo No Gubernamental que lo ha promovido y apoyado en los distritos que han cobijado dicha propuesta, dado que no está en la agenda de partidos políticos, del gobierno nacional y de los alcaldes.

Para el caso chileno, los PP han sido impulsados por alcaldes pertenecientes a distintos partidos políticos o coaliciones.

#### **Gráfico 4**

PP según coalición política del alcalde al iniciarse el periodo



*Fuente: Elaboración propia.*

Aun cuando existe un porcentaje importante de alcaldes adscritos a partidos políticos de centro-izquierda (28%) e izquierda (21%), no se explica el origen del PP por una vocación de estos partidos (o coalición) a promoverlo entre sus militantes y candidatos a alcalde. También existe un porcentaje importante de alcaldes de derecha (15%) y centro (21%) que han impulsado este mecanismo en sus comunas. Es más, de los 8 alcaldes independientes que lo impulsan, 6 son alcaldes independientes proderecha.

En síntesis, los alcaldes impulsan el PP no por pertenecer o adscribir a un partido político o por formar parte de una determinada coalición política. Lo hacen porque encuentran en este mecanismo una herramienta para mejorar la gestión y la transparencia en la asignación de recursos municipales, motivados básicamente por replicar experiencias de buenas prácticas observadas a nivel internacional o nacional.

A nivel nacional la promoción del PP ha sido —sin financiamiento de por medio— por iniciativa del Foro Chileno de Presupuesto Participativo (iniciativa privada) y por el gobierno, a través de la SUBDERE. Este organismo gubernamental cuenta con un programa de presupuesto participativo que en los últimos cuatro años no ha realizado actividades relevantes para promover esta materia, básicamente porque no es una política pública sostenida e incentivada por el Estado.

En cuanto a los diseños institucionales proparticipación que favorezcan la aparición de este mecanismo, se puede indicar que la Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana (vigente desde el año 2011), no genera incentivos ni apoyos financieros para que las municipalidades lo impulsen. Ningún municipio la reconoce como un apoyo sustantivo. Lo más relevante de esta ley es que sugiere que el PP se implemente como herramienta de participación ciudadana en el espacio local, pero no se hace hincapié para recursos humanos, recursos financieros o capacitación para su implementación.

### **Dimensión financiera del PP**

El proceso y los proyectos que surgen del PP se financian con recursos exclusivamente municipales, no existe apoyo del nivel regional de gobierno, ni del nacional para financiar obras o proyectos que se discutan en él. Los únicos apoyos ocasionales que reciben son capacitaciones por parte de la SUBDERE.

Para comprender el alcance de las obras que se financian, se debe precisar que Chile es un país altamente centralizado en materia fiscal; es decir, la mayoría de los proyectos de envergadura no se financian con recursos municipales. En comparación con otros países unitarios, Chile cuenta con un gasto público altamente centralizado, pues el 14,5 % del gasto es ejecutado por gobiernos subnacionales versus el 27,4 % promedio de la OCDE (Aninat, et al 2020).

El porcentaje promedio de recursos financieros que se destinan al PP las 53 municipalidades es de un 1,41% en relación con su presupuesto total municipal. En cuanto a montos (expresado en peso chileno), la inversión promedio que destinan los municipios para la realización de los PP es de \$152.028.883, expresado en dólares el promedio es cercano a los 200 mil. Llevado a inversión per

cápita<sup>8</sup> —se puede comprobar en la tabla número 1— se puede afirmar que es baja y sin impactos significativos por el volumen de inversión y proyectos financiados. El promedio de inversión per cápita es de \$2.367 pesos, lo cual equivale a 3 dólares, aproximadamente.

**Tabla 1**

Comunas con PP vigentes, inversión per cápita en moneda nacional y en dólares

Municipio	Presupuesto per cápita destinado a PP expresado en moneda chilena	Presupuesto per cápita destinado a PP expresado en dólares <sup>9</sup>
Arica	\$2.033	2,6
Coronel	\$688	0,9
La Serena	\$1.583	2,0
Osorno	\$372	0,5
Padre Hurtado	\$3.162	4,0
Peñalolén	\$2.070	2,6
Pichilemu	\$3.947	5,0
Pitrufquén	\$2.174	2,8
Pudahuel	\$3.908	5,0
Purranque	\$2.455	3,1
Quillota	\$492	0,6
Renca	\$2.039	2,6
San Antonio	\$5.473	7,0
San Pedro de La Paz	\$2.276	2,9
Villa Alemana	\$2.845	3,6
Promedio	\$2.367	3,01

*Fuente:* Elaboración propia.

El tipo de proyectos que se financian son menores, y van desde implementación de cocinas en sedes vecinales (con un valor de mil dólares, aproximadamente), hasta el mejoramiento de espacios de infraestructura pública comunitaria, con un valor aproximado de 20 millones de pesos (25 mil dólares, aproximadamente). La mayoría de las iniciativas son similares a las primeras, dado que eso le permite a los municipios y alcaldes asegurar que la mayor cantidad de organizaciones y proyectos que postulan sus iniciativas sean financiados. Los proyectos son relevantes para las organizaciones que las presentan, pero con nulo impacto en las políticas públicas territoriales. Solo en los casos de San Antonio, San Pedro de la Paz y La Serena se han impulsado algunas iniciativas de mayor envergadura.

8 Cabe indicar que el promedio per cápita se obtuvo de los municipios con PP vigente, dado que de ellos se disponía de información actualizada y fidedigna; a diferencia de los municipios no vigentes y discontinuados, donde fue muy difícil acceder a la información, existiendo algunos casos donde no tenían certeza de lo que se había invertido en años y gestiones anteriores.

9 Valor dólar \$ 786,17 24 de agosto 2020, Banco Central.

En ninguno de los municipios se usan criterios de inversión de prioridades, tal como fue utilizado en el caso de Porto Alegre en Brasil. Mayoritariamente se opta por el mecanismo de asignación igualitaria de montos para territorios, y habitualmente se trabaja por separado los sectores urbano y rural, usando criterios de concentración de población. Estos a su vez se subdividen en sectores (o micro territorios) para alcanzar un mejor efecto de distribución y participación ciudadana en los procesos de selección de proyectos.

No se observa incidencia del PP en los principales instrumentos de gestión y planificación municipal (tales como el Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador Comunal o Presupuesto Municipal), salvo en los casos de San Antonio, La Serena, San Pedro de La Paz y Quillota, donde se ha ido provocando una integración del PP en la gestión integral de esas municipalidades y se ha ido vinculando a los instrumentos de gestión municipal (Abarca et al, 2018; Quezada, 2014). En el resto de las municipalidades este instrumento funciona como programa al alero de la dirección de desarrollo comunitario o de la unidad de organizaciones comunitarias (o de otra unidad municipal), y su implementación se da de manera aislada, sin articulación con los principales instrumentos de gestión municipal.

### **Participación ciudadana en el PP**

Todos los municipios usan una metodología común: lo primero que realizan es definir una cantidad de recursos para financiar los proyectos que resulten aprobados en el PP. Estos recursos salen del ítem inversión a la comunidad o subvenciones de la respectiva municipalidad. Posteriormente se realiza una definición de criterios de distribución de esos recursos, la que es realizada por el municipio, en muy pocos casos esa tarea es compartida con la comunidad (destacan los casos en donde la comunidad participa de este proceso, como Villa Alemana, San Antonio, San Pedro de La Paz, La Serena, Quillota). Luego de ello se realiza una preasignación de recursos a territorio urbano y/o rural (según sea el caso), se asignan montos a las subdivisiones territoriales y se proponen en general dos etapas de participación.

La primera etapa de participación ciudadana es la presentación de las iniciativas por parte de la comunidad, ya sea en una o dos reuniones por territorio. En ocasiones se realizan por sector, y en otros casos solo se usan reuniones comunales. Posterior a ello, los municipios les otorgan viabilidad técnica a las iniciativas presentadas por la comunidad y se transforman en proyectos a financiar.

La segunda etapa de participación ciudadana es la elección de los proyectos a financiar. En general, se usan tres métodos: votación universal, votación por sectores, y votación no universal a través de dirigentes sociales. Esta última es la etapa que más espera la ciudadanía, los equipos técnicos y las autoridades locales, porque allí se moviliza la comunidad para decidir sus iniciativas; se activan las redes sociales, se provocan estrategias solidarias, competencias, negociaciones y apoyos cruzados para garantizar respaldo a las distintas iniciativas.

El porcentaje de participación es oscilante. En los casos donde se utiliza el voto universal para mayores de 15 años en toda la comuna, la participación varía entre un 5% y un 30% de la población total. En este rango destacan positivamente los altos porcentajes de participación alcanzados por

municipios como San Antonio, San Pedro de la Paz y Villa Alemana (en los tres casos por sobre el 20% de la población habilitada para votar). En Villa Alemana se ha dio el caso que en los años 2018 y 2019, para elegir proyectos en el PP, participó más gente que en las elecciones de alcaldes y concejales del año 2016, con la salvedad que en el PP pueden hacerlo los mayores de 14 años.

En ningún caso los procesos de participación ciudadana consideran la discusión sobre políticas públicas comunales, sectoriales, regionales; menos aún se contempla la discusión sobre partidas presupuestarias o resolver conflictos sociales o territoriales. En esto igualmente influyen las restricciones competenciales que tienen los municipios. Tampoco se utilizan criterios de inversión de prioridades; es decir, asignar más recursos a los sectores de mayor vulnerabilidad social.

En general el tipo de participación ciudadana observado es de baja intensidad, esto significa que la ciudadanía y la comunidad se movilizan para decidir proyectos menores, sin impacto en los proyectos estratégicos de la comuna ni en los instrumentos de gestión comunal de los municipios. Salvo las comunas donde se ha provocado una mayor incidencia, como las ya mencionadas Quillota, San Pedro de la Paz, La Serena y San Antonio.

*¿Por qué el PP ha tenido mayor estabilidad en los casos de La Serena, Quillota, San Antonio y San Pedro de La Paz?*

Los municipios de Quillota, San Antonio, La Serena y San Pedro de La Paz forman parte del grupo de los 10 municipios que llevan más de 10 años de funcionamiento y pertenecen a las tipologías 1 y 2 de la SUBDERE. Ellos, a diferencia de los restantes que conforman su grupo, han logrado que el PP incida en otros instrumentos de gestión municipal<sup>10</sup>. En el cuadro 5 se expresan los instrumentos a los cuales se ha integrado el PP o en otros casos los ha fortalecido, y los factores que en los municipios se repiten como determinantes para que esto suceda.

---

10 En estos casos, además de la encuesta, se aplicó una entrevista semiestructurada a profesionales de los municipios (Directora de Desarrollo Comunitario Municipalidad de San Pedro de la Paz; Asesora Comunitaria y Alcalde de la Municipalidad de Quillota; Encargada Departamento de Calidad de Municipalidad de La Serena; Directora de Gestión Social de Municipalidad de San Antonio). Asimismo, ellos han sido permanentemente reconocidos por la SUBDERE como experiencias exitosas en materia de participación ciudadana.



**Cuadro 5**

Resumen sobre relación de los PP con otros instrumentos de planificación y factores determinantes

<b>Municipio</b>	<b>Relación con otros instrumentos de planificación</b>	<b>Factores determinantes (adicional a la voluntad política del alcalde)</b>
Quillota	Pladeco y Plan Quillota Feliz	Liderazgo de equipos técnicos; Empoderamiento de la sociedad civil. Integración con otros instrumentos de participación. Participación ciudadana eficaz
La Serena	Pladeco y Sistema de Buen Gobierno	Liderazgo de equipos técnicos; empoderamiento de la sociedad civil. Integración con otros instrumentos de participación. Participación ciudadana eficaz
San Pedro de la Paz	Pladeco y Gestión Municipal Participativa	Liderazgo de equipos técnicos; Empoderamiento de la sociedad civil Integración con otros instrumentos de participación. Participación ciudadana eficaz
San Antonio	Pladeco y Gestión Social	Liderazgo de equipos técnicos; Empoderamiento de la sociedad civil Integración con otros instrumentos de participación. Participación ciudadana eficaz

*Fuente: Elaboración propia.*

En estos 4 municipios se ha provocado una integración del PP a la gestión integral del municipio. Quillota ha incidido en el PLADECOS (principal instrumento de planificación local) y en la configuración de un “Modelo de Gestión Municipal” basado en la búsqueda de “la felicidad”<sup>11</sup>. Este modelo de gestión pone en el centro de su acción la idea de la participación activa de la sociedad civil organizada (adultos mayores, jóvenes y líderes).

Similar situación sucede en San Antonio donde los ciudadanos el año 2013, en el marco del PP, solicitaron fortalecer la participación ciudadana, lo cual quedó consignado en el PLADECOS. Como consecuencia, desde el año 2015 la Dirección de Gestión Social se encarga de la política de participación a nivel comunal, y como una forma de fortalecer su liderazgo al interior del municipio se creó la estructura de planta, la cual pasó a llamarse “dirección de participación ciudadana”.

En el caso de San Pedro de la Paz, este instrumento ha servido como detonante de un estilo de apertura con la comunidad que ha permeado los instrumentos de gestión municipal. Por ejemplo, además del plan de desarrollo comunal, se ha incorporado como política de acción en el plan de

11 El modelo de gestión de la felicidad es una idea fundada en 6 programas de gestión municipal entre los cuales se puede mencionar: Casa de Acogida, BANAMOR, Oportunidades para la Vida, Centro Promos, Plaza Mayor y Unidad de Desintoxicación y Drogas. Todos ellos tienen como idea central la persona y su entorno, condiciones que son consideradas fundamentales para intervenir y acompañar procesos que tengan como objetivo central, la felicidad. Para profundizar sobre este modelo ver: <https://quillota.cl/municipalidad/la-felicidad-como-gestion/>

desarrollo deportivo, plan de turismo, política local de infancia y plan regulador comunal. Estas acciones lo han llevado a ser reconocido como un municipio que desarrolla una Gestión Municipal Participativa (Quezada, 2014).

En el caso de La Serena, el PP ha ido configurando una gestión participativa que se ha consolidado con la idea de “Buen Gobierno Municipal”. Este modelo de gestión se diferencia de otros porque las municipalidades incluyen en su acción y medición la gestión del territorio y la calidad democrática como elementos indispensables en el diagnóstico y la mejora de las prácticas municipales<sup>12</sup>.

Los factores que han contribuido para que se den estas dinámicas han sido la calidad técnica de los equipos de profesionales. En todos los casos se aprecia capacitación permanente, sistematización de la experiencia, mejora en las metodologías y relación estrecha con la comunidad organizada y los respectivos alcaldes. La sociedad civil, a través de sus organizaciones, también ha tenido un rol activo en el diseño del mecanismo; por ejemplo, junto a los equipos técnicos coordinan acciones con los líderes territoriales para ejecutar el proceso participativo, asumen un rol desde la preparación de las reglas del juego hasta el proceso de fiscalización de la ejecución de los proyectos seleccionados.

Cabe señalar que La Serena ha sido el único de los 4 municipios donde existió cambio de alcalde y el PP siguió funcionando por presión de la sociedad civil. En las otras tres municipalidades aún permanece el mismo alcalde que lo inició (esto antes de la elección de alcaldes y concejales del año 2021).

### Síntesis y conclusiones

El espíritu del PP busca ser un modelo de democracia participativa, una política que permita una mayor incidencia y presencia de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas. En Chile se ha producido una relación asimétrica con las clásicas instituciones locales de la democracia representativa (municipio, alcalde y concejales) y la incidencia en políticas públicas municipales se ha visto truncada por el predominio de estas instituciones, ya sea por factores estructurales o instrumentales.

Las razones estructurales se relacionan con la falta de recursos fiscales y humanos en las municipalidades. Producto del excesivo centralismo político y fiscal los municipios solo implementan políticas públicas para la comunidad definidas en otros niveles de gobierno. Incluso los municipios no tienen reconocimiento constitucional como “gobierno local” y la actual constitución política solo los reconoce como “administradores”, eso limita notoriamente su campo de acción política y en políticas públicas.

Entre las razones instrumentales está que la mayoría de los alcaldes usan este mecanismo para captar simpatía o adherentes entre la comunidad, poniendo a disposición recursos fiscales para que decidan en qué invertirlos. Con esto, en muchos casos se renuevan relaciones que implican un alto

---

12 El año 2016 en la ciudad de Manizales Colombia, el municipio de La Serena recibió el premio que distingue su gestión de calidad, posicionándola como la primera municipalidad de América Latina que obtiene un reconocimiento a la gestión basada en el Buen Gobierno y la Calidad Democrática por parte de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

asistencialismo y clientelismo político, dado que los participantes suelen ser los mismos adherentes o beneficiarios de políticas públicas o fondos concursables tradicionales de los municipios. Con esta dinámica, claramente no se provocan cambios profundos en la democracia local.

Así, se puede observar más bien una tendencia a la instrumentalización de los espacios participativos, transformándolos más bien en instancias de legitimación de los liderazgos municipales. Se expresan como programas especiales que ofrecen la oportunidad a la comunidad de “opinar” sobre acciones y proyectos menores, y no como mecanismos efectivos de apertura democrática, equidad social e incidencia sobre las políticas públicas y los instrumentos de gestión municipal.

Por ello, respecto a la evolución del presupuesto participativo es correcto decir que ha desembocado en una relación asimétrica de poder entre los representantes tradicionales locales y los nuevos espacios de participación ciudadana que este provoca. Los espacios de participación ciudadana que estimula el PP no son reconocidos como elementos sustantivos de una renovada arquitectura de poder de decisión y de gestión pública, capaz de ofrecer caminos alternativos a los que habitualmente ofrece la democracia representativa local.

### *¿Por qué se ha dado esta dinámica?*

Desde el año 2001, el PP ha sido el principal mecanismo de democracia participativa que se ha implementado a escala local, pero su promoción no ha sido del gobierno, de una ONG o de un partido político, tampoco por presión de organizaciones de la sociedad civil; ha estado supeditada a la iniciativa de alcaldes y alcaldesas y su desarrollo ha estado condicionado por cuatro factores.

Primero, al estar sujeto a los impulsos que le dan los propios alcaldes y alcaldesas se transforma en una experiencia absolutamente voluntarista y reducida a espacios locales. Su desarrollo y máxima expresión, durante el periodo de 2009-2012, entró en una etapa de descenso sostenido hasta el año 2018, llegando a un estancamiento de iniciativas nuevas durante el año 2019 y 2020.

Segundo, el poco o nulo apoyo que han brindado los distintos gobiernos nacionales —a través del programa de presupuesto participativo— es un desincentivo para las municipalidades y para los alcaldes que lo implementan. Dado el centralismo político y fiscal predominante en Chile, los municipios no diseñan ni elaboran políticas públicas, solo las implementan y quedan sujetos a transferencia de recursos fiscales altamente condicionados por el nivel central de gobierno; es decir, no pueden modificarlas ni adaptarlas al territorio.

Asimismo, en los espacios de participación que produce el PP no existe la posibilidad de discutir las políticas públicas que se implementan en el territorio. Por el contrario, el diseño institucional actual incentiva que alcaldes mantengan permanente relación con autoridades de otros niveles de gobierno y poderes del Estado para obtener recursos y financiamiento a sus principales proyectos comunales, proyectos que no se discuten en el PP. Tampoco existen incentivos para que las municipalidades que implementan este mecanismo puedan encontrar financiamiento para sus iniciativas en el nivel central del Estado.

Tercero, la Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana no ha sido significativa para la sociedad civil y las municipalidades que implementan el PP. Dicha ley ha pasado desapercibida como instrumento promotor de la democracia participativa; no contempla apoyos concretos para las municipalidades que requieran fortalecer sus mecanismos de participación, por ejemplo, vinculando procesos participativos con fuentes fiscales de financiamiento sectorial, regional o de nivel central de gobierno.

Cuarto, el nulo apoyo que le brindan los partidos políticos “progresistas” o de “centro izquierda” al PP. Durante casi 20 años no han incorporado en sus definiciones políticas la democracia participativa como un elemento central de distinción de sus militantes frente a otros partidos. Su alusión es instrumental y no se traduce en apoyo a reformas o leyes que ayuden a sostener o profundizar este mecanismo de democracia participativa. Además, los alcaldes que lo implementan con relativo éxito no ocupan un lugar relevante en la promoción de este estilo de democracia entre sus partidos y militantes.

Este conjunto de factores, configuran un diseño institucional hostil y poco propicio para la democracia participativa. Como consecuencia, la tónica ha sido que el PP termine siendo un instrumento poco significativo en la gestión municipal y en el desarrollo social y democrático de la comunidad.

Un contexto institucional diferente, que propicie un vínculo entre los procesos participativos y la discusión de políticas públicas —incluido su financiamiento— podría tener una repercusión distinta. Especialmente en el abordaje de las problemáticas de desigualdad, pobreza y otras demandas ciudadanas de mayor complejidad. Las cuales, siendo estructurales y de preocupación ciudadana, hoy quedan fuera del PP, no porque se niegue su discusión, sino porque están fuera del ámbito de acción de la gestión municipal. En su defecto, también se podría propender a que dichos procesos de participación ciudadana permitan incidir en políticas públicas sectoriales o regionales para solucionar las demandas de la comunidad.

A 20 años del inicio del PP en Chile es posible afirmar que se cierra un ciclo o “era” de experimentación de este mecanismo en la democracia local. Los municipios que lo implementan y han implementado corresponden mayoritariamente a comunas urbanas, con un desarrollo alto-medio, con capacidad financiera suficiente para destinar recursos al PP y financiar proyectos, pero sin impacto significativo en la comunidad.

Su desarrollo ha estado motivado por alcaldes, los distintos gobiernos nacionales y los partidos políticos no han jugado un rol relevante en el desarrollo de este mecanismo de participación ciudadana. Muy por el contrario, las prácticas centralistas del gobierno han sido obstaculizadores para potenciar su desarrollo a nivel local. Los escasos recursos fiscales destinados al PP inciden directamente en el tipo de problemáticas que se pueden resolver en la comunidad. El promedio de recursos destinados es ínfimo en relación con el presupuesto total de las municipalidades, y es aún menor con relación a la inversión que ejecuta el gobierno central en los territorios.

El tipo de participación ciudadana observado es de baja intensidad, en el sentido de que la ciudadanía y la comunidad se movilizan para decidir proyectos menores, sin impacto en las definiciones estratégicas que se toman sobre la comuna ni en los instrumentos de gestión de los municipios. En definitiva, el contexto político e institucional predominante en Chile en los últimos 20 años ha sido fundamental para que los PP no hayan sido relevantes para el fortalecimiento de la democracia participativa a escala municipal.

De no haber existido en Chile en el corto plazo la posibilidad de redactar una nueva constitución, el futuro para la democracia participativa habría seguido siendo poco esperanzador. No obstante, en la discusión constitucional iniciada el año 2019 ha quedado de manifiesto el agobiante centralismo que afecta a las municipalidades y la necesidad de fortalecer la democracia representativa con instituciones participativas a nivel local. Este contexto abre una posibilidad real e histórica para que se pueda inaugurar una segunda “era” de PP en Chile, que contemple los aprendizajes acumulados y permita consensuar reglas del juego más incidentes en resolver las problemáticas estructurales de la comunidad. Durante el proceso constituyente —iniciado en noviembre del año 2019 y que se espera culmine en agosto de 2022— se ha mencionado la necesidad de incorporar instituciones democráticas y participativas en la nueva constitución, que puedan garantizar a los ciudadanos el derecho político a participar en los asuntos públicos.

## REFERENCIAS

- Abarca, H., Bustamante, F., Riquelme, C. y Sonia, S. (2018) Presupuestos participativos en la comuna de San Pedro de la Paz: Un análisis reflexivo de la metodología participativa impulsada por el gobierno local. VI Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, 7 al 9 de noviembre de 2018, Cuenca, Ecuador.
- Aninat, I., Irrazaval, I., Larraín, C., Razmilic, S., Rodríguez, J. (2020). “Finanzas públicas regionales. Propuestas presupuestarias e institucionales”. En Isabel Aninat, Ignacio Irrazaval, Clemente Larraín, Slaven Razmilic y Jorge Rodríguez. *Más allá de Santiago Descentralización fiscal en Chile*, Editorial CEP y Centro Políticas Públicas UC.
- Arriagada, E. (2013) Clientelismo político y participación local. *Polis* N° 36.
- Cabannes, Y. (2004) Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization* 16(1), 27-46. <https://doi.org/10.1177/095624780401600104>
- Cabannes, Y. (2005) *Documento base presupuesto participativo y finanzas locales*. Segunda versión ampliada. <https://bit.ly/3A4p7IQ>
- Carrasco, S. (2019) Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: El caso del municipio de Santiago. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, N°19, año X, 59-88. <https://doi.org/10.32457/riem.vi19.317>

- Delamaza, G. y Carlos O. (2010) Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los Presupuestos Participativos en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°46.
- Delamaza, G. (2011) Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis*, 10(30), 45-75.
- Dias, N. (2018) *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Editorial Epopeia Records.
- García Bátiz, María L. y Luis Téllez Arana (2018) El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 26(52).
- Garrido, F. y Montecinos, E. (2018) The participatory budget in Chile and the Dominican Republic: is the Law for the strengthening of participative crucial?. *En Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 99-120.
- Goldfrank, B. (2006) Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3-28.
- Goldfrank, B. (2007) ¿De la ciudad a la nación?: la democracia participativa y la izquierda latinoamericana, *Revista Nueva Sociedad*, N° 212, 53-66.
- Goldfrank, B. (2019) La difusión y el diseño de los presupuestos participativos en Brasil y los Estados Unidos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 6(11), 59-80.
- Hernández, J. (2018) La forma y la esencia: efectos de las leyes de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en la gobernanza democrática local en Chile. *Revista de Gestión Pública*, 7(2), 143-169.
- Hernández, J. y Paillama, D. (2019) Más allá de la racionalidad: Relaciones clientelares en gobiernos locales. *Revista Central Sociología*, 8, 31-52.
- León Gutiérrez, A., Hincapie, Luis A., y María Villa, G. (2016). Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. *Revista EURE*, 42(125), 205-224.
- McNulty, S. (2019). Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 6(11), 7-30.
- Montecinos, E. (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*, 26(2), 191-208. <https://bit.ly/3fx7PdH>
- Montecinos, E. (2009) El Presupuesto Participativo en América Latina ¿Complemento o Subordinación de la Democracia Representativa?, *Revista del CLAD*, 44. <https://bit.ly/3nAAC5I>
- Montecinos, E. (2011) Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? *Revista de Ciencia Política*, 31(1), 63-89. <https://bit.ly/3IbTGyL>

- Montecinos, E. (2014) Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. *Revista Política y Gobierno*, XXI (2), 351-378. <https://bit.ly/33klKRX>
- Montecinos, E., Contreras, P. (2021) Municipios y Democracia en Chile: ¿Se está cumpliendo la ley 20.500 de participación ciudadana?. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 23(1), 63-80. <https://doi.org/10.32457/riem.v23i1.519>
- Navarrete, B. (2019) Los presupuestos Participativos en José Hernández, Margarita Fuentes, Mila Ríos (eds) ¿En Que Va la Gestión Participativa Local?, Santiago, RIL Editores y Universidad Autónoma de Chile, 75-89.
- Noriega, A.; Aburto, F. y Montecinos, E. (2016) Presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social. *ÍCONOS, Revista de Ciencias Sociales*, 203-218.
- Pagliai, C. y Montecinos, E. (2006) *Presupuestos Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizajes*. Fundación Friedrich Ebert.
- Pressacco, C. y Rivera, S. (2015) Democracia, participación y espacio local en Chile. *Revista Papel Político*, 20(1).
- Quezada, M. (2014) *Estilo y gestión participativa de San Pedro de la Paz La voz de tod@s los sampedrinos y sampedrinas*, RIL Editores.
- Ríos, M. (2019) Consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil COSOC... ¿Real promotor de la participación ciudadana en el espacio local?” en José Hernández, Margarita Fuentes, Mila Ríos (eds) ¿En Que Va la Gestión Participativa Local?, RIL Editores y Universidad Autónoma de Chile, 91-111. <https://bit.ly/3fDB9z7>
- Rivera, F. (2019) El presupuesto participativo de Pasto: la dinámica participativa y las principales razones de la continuidad. *Revista Papel Político*, 24(2).
- Schneider, C. y Díaz Rosaenz, M. (2016) Democracia y participación local: debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 13(VII), 139-169. <https://doi.org/10.32457/riem.vi13.358>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE (2008). *Los presupuestos participativos en el espacio local*. Documento de Trabajo. Santiago de Chile. División de Municipalidades.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE (2016) *Estudios de Casos: Participación y Construcción de Comunidad Política*, División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile.
- Tatagiba, L. y Teixeira, A. (2007) “Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)”, en AA. VV, *Contraloría y participación social en la gestión pública*, CLAD.

- Touchton, M. and Wampler, B. (2014) Improving Social Well-being through new Democratic Institutions. *Comparative Political Studies*, 47(10), 1442-1469.
- Wampler, B. (2004) “Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo”, en L. Avritzer (org.), *A participação em São Paulo*, Universidade Estadual Paulista.
- Wampler, B. and Touchton, M. (2019) Designing Institutions to Improve Social Well-being: Evidence from across Brazil’s Participatory Budgeting Programs. *European Journal of Political Research*, 58(3), 915-937.