



Presupuestos participativos en la comuna de San Pedro de la Paz.

La mirada de los dirigentes vecinales respecto de la metodología impulsada por el gobierno local.

Autores:

Bustamante D., Fernando. Departamento de Ciencias Sociales UCSC- Chile (fbustamante@ucsc.cl)

Riquelme N., Claudio. Carrera de Trabajo Social USS- Chile (claudio.riquelme@uss.cl)

En de un escenario político y social complejo, que ha quedado en evidencia tras el estallido social de octubre de 2019, donde las autoridades se vieron en la necesidad de confrontar su llamado a una mayor participación ciudadana, como estrategia para mejorar los niveles de confianza y adherencia, que le permitieran retomar el control social y superar el temor de la población ante la extensión de nuevos focos de violencia, parece conveniente profundizar en las experiencias locales que se han venido desarrollado para estimular la participación ciudadana, centrando la atención de este trabajo en los Presupuestos Participativos, mecanismo desarrollado hasta el año 2018 por 53 municipios de Chile, con resultados dispares conforme a su inversión, impacto territorial y vigencia.

Destacándose el desarrollo y continuidad de esta estrategia en la municipalidad de San Pedro de la Paz, se pretenden describir los alcances que ha tenido en la ciudadanía, tomando como referente, el discurso de dirigentes vecinales, en tanto se constituyen en actores reconocidos por las autoridades para impulsar acciones promotoras de participación.

Para dar continuidad a esta evaluación, iniciada con el levantamiento de las apreciaciones de autoridades y equipos profesionales, a principios de 2020 se decidió convocar a dirigentes vecinales de los distintos barrios y sectores de la comuna, dando pie a la realización de una serie de 3 grupos focales, en los que se conversó sobre la participación social en la comuna, luego de más de una década de experiencias en esta materia. Así entonces, tras una amplia convocatoria dirigida por el municipio hacia todos los dirigentes comunales, en los grupos de discusión participó un total de 20 personas, mayormente representantes de juntas de vecinos, guiándose la conversación por una pauta semiestructurada sobre temáticas asociadas en 4 grandes focos: estrategias participativas reconocidas, valoración de las estrategias participativas implementadas, comprensión de la participación ciudadana y la incidencia de los Presupuestos Participativos en el desarrollo de la participación ciudadana.



Es preciso recordar que, con el retorno a la democracia, en Chile, desde la década del 90, se comenzó a potenciar el desarrollo local como una estrategia de fortalecimiento de la ciudadanía y de fomento de la autonomía de las regiones y sus comunas. En este nuevo escenario socio político nace San Pedro de la Paz, ciudad que hoy cuenta con más de 130 mil habitantes, siendo una comuna muy heterogénea en cuanto a la segmentación espacial y socioeconómica de su población, así como también de sus diferencias identitarias e históricas.

Ya consolidada la estructura político administrativa local y con un sostenido crecimiento poblacional, a partir del año 2008, el municipio comenzó a sentar las bases de una política de gestión centrada en la participación de dirigentes y vecinos/as, a través del establecimiento de vínculos colaborativos y de confianza con las organizaciones sociales, haciéndose parte de los procesos de actualización del Plan Regulador Comunal (2009) y del Plan de Desarrollo Comunal (2010), entre otros hitos relevantes. Con tal adhesión e interés de la ciudadanía, la administración edilicia encomendó a la Dirección de Desarrollo Comunitario liderar un proceso de instalación de Presupuestos Participativos (PP), trabajando en su implementación con dirigentes vecinales y la expectativa de que estos fueran capaces de levantar proyectos desde las necesidades sentidas de sus barrios.

En este andar, los Presupuestos Participativos se validan frente a la autoridad, impulsándose capacitaciones sobre metodologías participativas y actividades reflexivas en las cuales se incorpora, en primera instancia a la Dirección de Desarrollo Comunitario y, posteriormente, a todas las direcciones del municipio. La estrategia de promoción de la participación ciudadana desplegada por el municipio, puso el foco en el rol de los dirigentes comunitarios y su apuesta se centró en la presunción de que el trabajo con los dirigentes permitiría que estos hicieran la bajada del modelo participativo, instalándolo y desarrollándolo, opción asumida de manera general con todos los territorios de la comuna, en un esfuerzo por tratar de sumar a toda la comunidad en esta propuesta.

Al revisar los relatos de los dirigentes, se obtiene una alta valoración de la participación, pero con poca dimensión de lo que ella implica, lo que se observa en una serie de discursos que reivindican la necesidad de que exista una alta participación de la ciudadanía mientras, por otra parte, se deja en claro el desconocimiento de sus alcances, en cuanto a estrategias para promover la participación y como se debiera vivir en su sentido amplio. La mayor parte de las prácticas participativas que se reconocen o promueven, son prácticas que parecieran replicar las formas de participación que se observan desde la autoridad política o de gestión municipal. Entre estas prácticas priman la participación consultiva (preguntar por opiniones, intereses,



votar por una alternativa), la solicitud de colaboración en actividades definidas por las directivas y la asistencia a reuniones de las agrupaciones (juntas de vecinos, clubes deportivos, entre otros), actividades en las que se reporta baja participación de los vecinos, acompañada de una demanda permanente a los dirigentes para que gestionen los intereses declarados, de acuerdo a las necesidades de cada cual.

Al comparar este tipo de actividades con aquellas a las que el municipio convocaba a participar a sus dirigentes, es evidente el paralelismo. Mientras se citaba desde la municipalidad a reuniones o capacitaciones donde se les entregaban indicaciones respecto de cómo actuar o trabajar con sus comunidades, los dirigentes, a su vez, aprovechan estos espacios para transmitir sus necesidades y las demandas de sus territorios. Tomando en cuenta este aspecto, la consideración del rol modelador de la autoridad y la promoción de aprendizajes en contextos de experiencia que repliquen aquello que se desea alcanzar, figuran como elementos relevantes de analizar cuando se buscan condiciones que favorezcan el desarrollo de la participación ciudadana.

La implementación de modelos lineales de atención de público, centrados en entregar un servicio que atienda las necesidades “de la gente”, considerando a “esa gente” como personas “ajenas a mi realidad”, pasivas en la satisfacción de sus necesidades y dependientes de acciones institucionalizadas para alcanzar sus fines, en tanto público cautivo encerrado en la territorialidad políticamente definida por los límites de una comuna, municipio, barrio o población, se presenta como un modelo poco apropiado, descontextualizado y hasta contraproducente con las demandas del desarrollo de un modelo amplio de participación ciudadana.

Desde esta perspectiva, parece que se ponen límites a priori a la participación, restringiendo la relación a un modelo clientelar donde, por un lado, la autoridad atiende a las demandas de la ciudadanía y espera que, en agradecimiento, la ciudadanía la respalde en encuestas de opinión sobre su gestión, especialmente, en vista a las votaciones de la próxima elección.

“El enfoque participativo de las políticas públicas se contrapone con el abordaje tradicional, entendido este último como un modo jerárquico de toma de decisiones en que los funcionarios de gobierno privilegian una supuesta racionalidad de las políticas sobre las preferencias “subóptimas” de los actores sociales afectados por el problema público que se pretende resolver” (Paganelli, J., 2014). A la luz de lo expresado por los dirigentes comunitarios de este estudio, el municipio de San Pedro de la Paz, desarrolló una estrategia para avanzar hacia un



enfoque participativo no tradicional, con foco en la implementación de PP. Sin embargo, esta aplicación no logró superar el abordaje tradicional porque, entre otras cosas, se mantuvo sustentado en un modelo jerárquico de toma de decisiones. Se generó la ilusión de que, bajando algunas tomas de decisiones a nivel de dirigentes comunitarios, se lograba generar un contexto para promover una mayor participación ciudadana, aunque lo único que se logró fue replicar el modelo jerárquico tradicional a nivel de los dirigentes con el resto de los ciudadanos. No se cedió poder de manera efectiva, por lo que no se impactó la participación de una forma transformadora, más bien se reforzó la participación consultiva y con fines utilitarista que ya existía en la cultura local. Esto puede conllevar el riesgo de aumentar la brecha entre quienes participan y quienes no lo hacen o lo hacen mínimamente, ya que la cuota de poder jerárquico asignada a los dirigentes comunitarios puede ser vista como una condición de privilegio que los aleje de su visión como representantes de su comunidad, asociándolos al desprestigio que por este medio ya posee la clase política en general en nuestra sociedad.

En el caso particular de San Pedro de la Paz, esta relación clientelar funcionó por algunos años. La autoridad escuchó demandas ciudadanas en el contexto de los PP y entregó recursos y realizó gestiones para concretar esas demandas. Los proyectos ganadores en las votaciones de estos proyectos eran de aquellos barrios populares con alta concentración poblacional, donde además se concentraba parte importante de las iniciativas municipales. La alcaldía declaraba eje central de su gestión la participación ciudadana y el éxito en las votaciones de una primera reelección reafirmaban la postura, lo que se tradujo en un mayor empoderamiento de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) que lideraba la instalación de los PP y otras instancias de participación como mesas territoriales, reuniones del Consejo Municipal en los barrios, entre las principales.

Para el segundo periodo de gestión alcaldicia, ocurrieron algunos cambios que alteraron el escenario, las demandas de la población iban en aumento, no así su participación efectiva en las distintas instancias que se proponían. Los barrios con menor densidad poblacional comenzaron a tener éxito en los PP, pues desarrollaron estrategias para aumentar las votaciones a sus proyectos mediante alianzas con otros barrios y la generación de iniciativas más amplias. Las necesidades planteadas en los proyectos no adjudicados en estos procesos comenzaron a ser una carga para el municipio, por lo que se decidió aumentar el presupuesto destinado a financiarlos, con el fin de cubrir más proyectos y destinar estos recursos



municipales para atender “los mejores proyectos” que quedaban fuera de la adjudicación por votación, sin que se conociera el procedimiento para su selección. Manifestándose el desgaste, el llamado a promover la participación desde la DIDECO no tiene eco en las otras direcciones municipales, comienzan a surgir crecientes reclamos por el “trato desigual” que los ciudadanos señalaban recibir las distintas reparticiones, siendo este un escenario no previsto por la autoridad y en su gestión.

La comunidad asume una postura más crítica, centrada en la atención de las demandas de su barrio, donde cada nuevo proyecto o inversión que beneficiara al barrio colindante, generaba reproches por percibir que sus aspiraciones no estaban siendo priorizada por el municipio. En este contexto, se llega a una nueva votación de alcalde, consiguiéndose la re - elección, pero con un margen mínimo respecto de su principal competidor. Ante esto, la autoridad local decide cambiar la prioridad de la política municipal centrada hasta entonces en la participación ciudadana, dirigiéndola hacia la atención de la infancia.

En lo que va del año 2021, la nueva elección de alcalde determinó un cambio en la administración municipal, por ende, las evaluaciones realizadas a fin de reconocer el impacto de la política de participación comunal, se transforman en fuentes de información crítica a la hora de ponderar las opciones de continuidad a este trabajo.

A modo de síntesis, se presentan algunos de los hallazgos obtenidos, los que se alinean con la idea expresada en las investigaciones internacionales, respecto a que el gran obstáculo en los procesos de instalación y desarrollo de Presupuestos Participativos es la complementariedad recíprocamente utilitarista y clientelar entre dirigentes, autoridades y la ciudadanía (Sintomer y Ganuza; Montecinos, 2011).

Desde los dirigentes, se aprecia una alta valoración de la participación y en particular de los PP, mientras en paralelo, se reclama por la escasa participación de la ciudadanía en general. Los argumentos que sustentan dicha valoración se centran en los beneficios utilitarios, es decir, lo que se obtiene materialmente por participar en estas instancias, lo cual estaría dando cuenta de la instrumentalización de la población y la pasividad institucional con las distintas iniciativas para propiciar o mejorar mecanismos participativos (Delamaza, Robles, Montecinos, & Ochsensus, 2012), que se han impulsado desde la década de los noventa.



Ello lleva a determinar, por una parte, una baja consciencia sobre el impacto de la participación en la dinámica y convivencia grupal o comunitaria y, por otra, el desconocimiento sobre el funcionamiento institucional, que puede afectar la adhesión al ejercicio participativo que exigen los PP, en tanto mecanismo establecido por el municipio para propiciar la participación (Delamaza, G. y Thayer, E, 2016)

Si consideramos las dimensiones para medir la participación establecidas, en el año 2005, por la Red Interamericana para la Democracia, la dimensión asociativa presenta un rol clave en el desarrollo de organizaciones no estatales que no sólo se centren en necesidades colectivas, sino que también den sustentabilidad a las instancias de participación estatal (Vergara-Lope, S. y Hevia, J., 2012). La experiencia de San Pedro de la Paz, si bien no ha medido formalmente esta dimensión, deja en evidencia ciertas fragilidades para el desarrollo de la política pública ante la baja participación que se ha alcanzado en el desarrollo de los distintos barrios y sus comunidades.

Se pone especial énfasis en la relevancia de tener una comunidad participativa como herramienta para hacer presión sobre las autoridades, con objeto de que cedan ante las demandas y atiendan sus necesidades, reconociéndose la orientación competitiva entre las distintas organizaciones y barrios en su afán de obtener los fondos necesarios para realizar sus proyectos, pero sin necesariamente, aspirar a la implementación y consolidación de una gobernanza real como la que se proyecta desde la Ley N°20.500

Respecto al concepto de participación, se la reduce básicamente como manejo de información desde y hacia la autoridad, cuyo propósito fundamental es que “se atienda a las necesidades que tenemos los vecinos”. Es decir, cobra sentido como un medio para alcanzar un fin. La forma de participación más activa que se reconoce es la utilización de redes sociales (principalmente grupos de facebook y washapp), a través de los cuales se comparten ideas, reclamos, sugerencias, pero que los dirigentes desvaloran porque no se traduce en participación efectiva cuando hay que realizar actividades concretas, donde consideran recibir un apoyo muy bajo a las expectativas o las necesidades propias de la actividad organizada.

Frente a esta baja participación, se declara el intento de diferentes iniciativas para mejorar la capacidad de convocatoria, dentro de las que destacan: el trabajo puerta a puerta; el trabajo en iniciativas propuestas por la propia ciudadanía; y el trabajo con agrupaciones ya existentes en el barrio (clubes deportivos, agrupaciones religiosas principalmente). No obstante, es evidente que los dirigentes se sienten sin capacidad de respuesta frente a la baja participación lograda



hasta ahora en sus comunidades, aun cuando no declaran la necesidad de renovación o incorporación de otros rostros y voluntades que sean capaces de proponer nuevas iniciativas para tratar de cambiar la baja participación actual. En varios casos, se trabaja con un grupo reducido de colaboradores, que “son los que siempre están presentes y con los que siempre se puede contar”. Nos encontramos entonces con un problema respecto de la representación ciudadanía, en tanto actor ausente o que delega su participación, además, de que se pone en cuestionamiento la implementación, cobertura y alcance de los PP, en tanto cubren aquellas propuestas de los sectores tradicionalmente más participativos o que se han ido organizando asociativamente (Noriega, Aburto y Montecinos, 2016) consiguiendo distintos niveles de representatividad en el territorio, dejando en evidencia la dificultad del gobierno local en la continuidad de su implementación, expresándose en la baja inclusión de la ciudadanía en el desarrollo de los PP. No obstante, de manera contradictoria, tanto la autoridad municipal como su equipo técnico, dan cuenta de un empoderamiento de la población acerca de la participación ciudadana, lo que implicó su asociación al Pladeco y al desarrollo de una gestión municipal participativa (Bustamante, F., Riquelme, C. Stevens, S. 2019)

El tipo de participación que se promueve en el contexto del trabajo desarrollado por este municipio, parece enmarcarse dentro de lo que se entiende como perspectiva racional, que pone énfasis en la necesidad de contar con incentivos selectivos, asociados a beneficios, sin los cuales se ve difícil que la ciudadanía perciba alguna utilidad de su participación en la toma de decisiones a nivel colectivo o político (Paganelli, J., 2014). Visto así, los aportes de otras perspectivas como la psicológica, de características sociales o culturalista (por nombrar algunas) no parecen haber sido consideradas en la planificación o ejecución de la estrategia de promoción de la participación, al implementar un modelo de manera única y transversal a una comunidad caracterizada por la diversidad de sus habitantes y de sus sectores territoriales.

Respecto al concepto de ciudadanía, se lo asocia, principalmente, con la persona que está en condición de participar en las distintas instancias que ofrece la organización comunitaria, local, regional o nacional y que ejerce dicha participación. Al preguntar por las instancias de participación disponibles, el centro está en la participación consultiva expresada, básicamente, en asistir a reuniones y votar.

Desde las comprensiones conceptuales que los dirigentes expresan sobre la participación ciudadana, llama la atención la alta valoración que se hace de la democracia como forma de organizar o aspiración para el funcionamiento de una comunidad, aunque en ningún momento



se le vincula con la posibilidad de llegar a acuerdos o de alcanzar consensos. Se entiende que la democracia se expresa en la posibilidad de escuchar a todos, pero para que se acaten las mayorías.

En la reflexión que surge de la discusión, algunos dirigentes al manifestarse respecto al ejercicio de su rol, coinciden en describir su labor como de sobreexposición y que les absorbe mucho tiempo, porque se sitúan en el centro de todas demandas y necesidades de los vecinos, quienes esperan, se hagan cargo de generar soluciones o respuestas. En este sentido, se reconoce una relación jerárquica con los habitantes de sus comunidades, lo que se replica en la relación que ellos mantienen con la autoridad municipal, a quien presionan de igual forma por el listado de demandas que emanan de su barrio.

Los resultados de esta investigación coinciden con la tendencia ya reportada por Pereda, C. et al (2012) para la realidad de España en términos de una participación ciudadana mínima en asuntos públicos "...que refleja su debilidad como sujetos políticos, capaces de intervenir activamente en los asuntos colectivos que les afectan" pp 318. Lo anterior, probablemente implica la consideración de una situación más amplia amparada en modelos políticos, económicos y socioculturales que se encuentran en la raíz de nuestros problemas de participación.

Bibliografía.-

- Bustamante, F., Riquelme, C. Stevens, 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*. Ponencia presentada en el Encuentro Latinoamericano de Metodologías en Ciencias Sociales, realizado en Cuenca, Ecuador.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. "*Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*" En <http://bcn.cl/2f7nb>
- Delamaza, G., Robles, C., Montecinos, E., & Ochsenius, C. (2012). *Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile posttransicional*,



¿Desafiando la política o recreando sus límites? *Gestión y Políticas Públicas*, 21 (30), 45-86

- Delamaza, Gonzalo, & Thayer, Luis Eduardo. (2016). *Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios*. *EURE* (Santiago), 42(127), 137-158. En: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000300006>
- Noriega, A., Aburto, F., Montencinos E. (2016). *Presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social*. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 56, Quito, septiembre 2016, pp. 203-218 En: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17141/iconos.56.2016.1865>
- Paganelli, J. (2014). Perfiles ciudadanos y su propensión a la participación no electoral en América Latina. *Revista Mexicana de Opinión Pública*. Julio-diciembre, pp. 13-48
- Pereda, C., Actis, W., Ángel, M. y Prada, D. (2012). *La participación ciudadana. Algunos apuntes a partir del Barómetro Social de España*. *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 25-2, pp. 309-319
- Vega-Lope, S. y Hevia, J. (2012). *Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP)*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 35-67, 57(215)