

Democratización de la inversión pública en Chile. El caso del presupuesto participativo en la región de Los Ríos

Egon Montecinos

Egon Montecinos

Trabajador Social, Magíster en Ciencias Sociales, Doctor en Ciencia Política. Desde el año 2018 es Director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile. Anteriormente desde el año 2001 fue profesor investigador del Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Los Lagos, vicerrector de planificación y desarrollo y de investigación y postgrado en la misma casa de estudios. Ha realizado estancias posdoctorales en la Universidad Internacional de Florida, Miami, en el Instituto de Administración Pública y Servicios Comunitarios y en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha realizado proyectos de investigación y publicaciones científicas en materias de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mails: egon.montecinos@gmail.com

egon.montecinos@uach.cl

Democratización de la inversión pública en Chile. El caso del presupuesto participativo en la región de Los Ríos

El presupuesto participativo surge en América Latina, específicamente en Brasil en el año 1989, expandiéndose paulatinamente a lo largo del continente. Su implementación ha sido variopinta tanto en los diferentes países como también al interior de cada uno de ellos. El caso chileno se ha caracterizado por que las experiencias de presupuesto participativo han sido mayoritariamente en municipios. El presupuesto participativo se ha dado en más de 40 municipios chilenos de distinta afiliación política y se ha mantenido desde el año 2001 hasta la fecha. Este artículo describe y analiza el único caso de presupuesto participativo a nivel regional en Chile, desarrollado desde el año 2014 en la región de Los Ríos. El objetivo es explorar el diseño institucional y las condicionantes en su desarrollo, a fin de identificar los factores que influyen en la generación de procesos democráticos de la inversión pública a escala regional. El principal resultado que se desprende del análisis de este caso es que, al igual que en las experiencias municipales de presupuesto participativo, el factor predominante para el origen y desarrollo es la voluntad política del gobernante. No obstante se observa que el empoderamiento inicial de los dirigentes sociales fue determinante para que este mecanismo participativo no haya sido utilizado como una estrategia de cooptación o de renovación del clientelismo político a escala territorial, como se ha evidenciado en la mayoría de los casos de esta naturaleza tanto en Chile como en América Latina. La metodología utilizada fue el estudio de caso. Se tomó como referencia la propuesta metodológica sobre categorización de "origen y condicionantes" del presupuesto participativo que elaboraron Goldfrank (2006) y Cabannes (2004) y que posteriormente es fusionada en el trabajo de Montecinos (2012 y 2014).

Palabras clave: Participación Ciudadana; Presupuesto Participativo; Democracia; Descentralización; Inversión Pública; Regiones; Estudio de Casos; Chile

Democratization of Public Investment in Chile. The Case of Participatory Budgeting in Los Ríos Region

Participatory budgeting emerged in Latin America, specifically in Brazil in the year 1989, expanding gradually along the continent. Its implementation has been varied in the different countries as well as in each one of them. Chilean experiences of participatory budgeting have been mostly in municipalities. More than 40 municipalities of different political affiliations

Recibido: 05-01-2018 y 19-07-2018 (segunda versión). Aceptado: 20-07-2018.

En Chile no se han registrado experiencias de presupuesto participativo a escala regional hasta el año 2014, fecha en que la región de Los Ríos impulsó la primera iniciativa de esta naturaleza.

developed since 2001 participatory budgets and maintained it to date. This article describes and analyzes the only case of participatory budgeting at the regional level in Chile, developed since 2014 in Los Ríos region. The paper aims to explore the institutional design and conditioning factors in its development in order to identify the factors that influence democratic processes in public investment at the regional level. As main result, as well as in the municipal experiences, the predominant factor in the origin and development of participatory budgeting is the government's political will. However, the initial empowerment of social leaders was decisive for this participatory mechanism no to been used as a cooptation strategy or as a renewal of political clientelism at territorial level, as it has been shown in most cases of this nature both in Chile and in Latin America. The methodology applied was the study of case. The methodological proposal on categorization of "origin and conditioning factors" of the participatory budgeting elaborated by Goldfrank (2006) and Cabannes (2004) and later merged into the work of Montecinos (2012 and 2014) was take as reference.

Key word: Citizen Participation; Participatory Budgeting; Democracy; Decentralization; Public Investment; Regions; Case Analysis; Chile

Introducción

Chile es de los países más centralizados del planeta. Comparte con Turquía, al menos hasta el año 2017, el hecho que sus autoridades regionales son designadas y no electas por la ciudadanía. Aún en este contexto centralista desde el año 2001 han surgido diversas iniciativas de participación ciudadana, particularmente de presupuesto participativo, mayoritariamente en los municipios (Montecinos, 2012; Delamaza y Ochsenuis, 2010). En estos casos la voluntad política de los alcaldes ha sido determinante para el origen, desarrollo y sostenibilidad del mecanismo (Goldfrank, 2006; Montecinos, 2014; Delamaza y Ochsenuis, 2010), observándose en algunas situaciones una preeminencia de la cooptación de alcaldes sobre los procesos participativos o una estrategia de renovación de clientelismo entre autoridades y ciudadanos. Particularmente el gobernante que la impulsa incide en los grupos a los cuales se dirige la iniciativa, los proyectos que se pueden elegir o la forma como se seleccionan esos proyectos.

En Chile no se han registrado experiencias de presupuesto participativo a escala regional hasta el año 2014, fecha en que la región de Los Ríos impulsó la primera iniciativa de esta naturaleza. A partir de la descripción y análisis de esta experiencia se espera identificar los factores más influyentes para generar procesos democráticos de la

inversión pública a escala regional y explorar si existen algunas particularidades que adquiere el proceso en este nivel de gobierno. Para estudiar el caso se tomó como referencia la propuesta metodológica sobre categorización de “origen y condicionantes” del presupuesto participativo que elaboraron Goldfrank (2006: 6) y Cabannes (2004: 30) y que posteriormente es fusionada en el trabajo de Montecinos (2012: 72 y 2014: 358). Esta propuesta metodológica identifica las principales variables que se consideran en los estudios del presupuesto participativo.

Cabe señalar que el presupuesto participativo implementado en la región de Los Ríos es una iniciativa que no surge a raíz de una política pública nacional de participación ciudadana, sino que surge como una iniciativa impulsada desde el nivel regional y que considera la decisión sobre recursos de ese nivel de gobierno. De ahí entonces que permite evaluar las condicionantes fundamentales para su desarrollo, en un contexto de elevado centralismo administrativo, político y fiscal como el chileno.

El artículo se estructura de esta manera. En una primera parte se entregan algunos antecedentes teóricos sobre el mecanismo del presupuesto participativo en Chile y América Latina. Posteriormente se caracteriza el diseño institucional subnacional de Chile, para luego describir el caso de presupuesto participativo desarrollado en la región de Los Ríos, destacando sus principales características, reglamento y funcionamiento. En el apartado siguiente se hace un análisis de las condicionantes más relevantes que determinaron el origen y el desarrollo del caso en Chile, enfatizando en la voluntad política y en el rol de la sociedad civil organizada. Finalmente se cierra el documento con algunas conclusiones.

1. Presupuestos participativos en Chile y América Latina

El presupuesto participativo surge en América Latina, específicamente en Brasil en el año 1989, expandiéndose paulatinamente a lo largo del continente. Pasó de ser una experiencia liderada de manera exclusiva por partidos políticos de izquierda a ser una herramienta empleada de manera más amplia por gobiernos de prácticamente todo el espectro político. Su implementación ha sido variopinta tanto en los diferentes países como también al interior de ellos. Se ha implementado mayoritariamente en municipios, siendo menores los casos a escala regional que se observan en Perú y Brasil principalmente. En cuanto al esquema normativo en algunos casos está

Existe evidencia de que en algunos casos el presupuesto participativo es usado como estrategia de renovación del clientelismo político, especialmente cuando no hay una sociedad civil empoderada.

consagrado constitucionalmente -como en República Dominicana- y en otros se han creado leyes marco de carácter nacional -como en Perú-, como también reglamentos locales destinados a regular un proceso de manera puntual -como en Chile, Colombia o México, entre otros- (Montecinos, 2014: 362).

En lo referente a su implementación va desde esquemas de carácter consultivo a otros deliberativos. El caso chileno tiene un carácter predominantemente consultivo, marcado hasta el año 2014, por ser aplicados sólo en la escala comunal (Montecinos, 2011) sin explorarse otra alternativa más allá de dicho nivel de gobierno. Los casos más destacados en Chile son los de San Pedro de La Paz, Quillota, San Antonio y Villa Alemana. Los tres primeros por el avance sostenido en materia deliberativa y de gestión municipal participativa y el cuarto por la cantidad de votantes que convoca el proceso, llegando en el año 2016 a convocar más votantes que la elección de alcaldes.

Las investigaciones en América Latina en torno a los factores o condiciones que han favorecido su desarrollo están enfocadas en el ámbito comunal y dejan a la voluntad política como el principal factor determinante para su origen, desarrollo y sostenibilidad en el tiempo. Asimismo, existe evidencia de que en algunos casos el presupuesto participativo es usado como estrategia de renovación del clientelismo político, especialmente cuando no hay una sociedad civil empoderada, más que como estrategia de profundización de la democracia a escala local (Montecinos, 2014). Una de las principales características de cómo se expresa este fenómeno en el espacio local es que los alcaldes inciden sobremanera en el diseño del mecanismo, sin dejar espacio a otros actores políticos ni menos a la sociedad civil para construir mecanismos orientados a profundizar la democracia. Los alcaldes orientan el proceso participativo principalmente hacia poblaciones o sectores donde tienen mayor respaldo político e inciden en los proyectos sobre los que puede decidir la comunidad.

Por su parte, con la excepción de Brasil, los estudios que abordan el nivel regional son escasos, dado que las experiencias regionales han estado focalizadas particularmente en ese país y en Perú. En Chile las experiencias de presupuesto participativo han sido mayoritariamente en municipios, no existiendo hasta la fecha experiencias en otros niveles de gobierno más allá de la de Los Ríos. De ahí entonces que resulta relevante conocer la dinámica de esta experiencia inédita de presupuesto participativo a escala regional.

2. Contexto institucional en gobiernos subnacionales en Chile

Chile se ha caracterizado históricamente por ser un país altamente centralizado. Las municipalidades son el único nivel subnacional dirigido por autoridades electas por la ciudadanía. Tras la dictadura militar, a partir de 1992, se procedió a elegir nuevamente a los alcaldes y concejales como representantes locales de manera directa. A pesar de ser efectivamente un caso de descentralización política, la falta de autonomía fiscal que padecen las municipalidades se transforma en una importante barrera para hablar de un modelo descentralizado efectivo (Montecinos, 2007). Esto se traduce en un importante constreñimiento para la inclusión de innovaciones participativas en la gestión al no poder satisfacer las expectativas que los procesos generan, pudiéndose transformar inclusive en un elemento que juegue en contra de la posibilidad de reelección del incumbente.

Aun en este contexto institucional adverso, la primera experiencia municipal chilena de presupuesto participativo se desarrolló en la comuna de Cerro Navia en el año 2001. De ahí en adelante el proceso ha avanzado lentamente, alcanzando en 2016 un total de 40 comunas, lo que equivale a que menos del 10% de las municipalidades del país han desarrollado este mecanismo. De ellas, solo 13 han sido capaces de avanzar en cierto grado de institucionalización al implementar los presupuestos participativos por más de 3 años de manera sostenida (Montecinos, 2014).

El otro nivel subnacional en Chile es el de los gobiernos regionales creados en 1992 mediante la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuya principal fuente de financiamiento de proyectos es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (en adelante FNDR). Los gobiernos regionales fueron planteados en principio como una institución descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Están integrados por un ejecutivo regional, representado por el intendente regional, quien es representante directo del presidente de la república en la región. Además, lo compone un Consejo Regional conformado por consejeros regionales, cuya principal función es aprobar proyectos que solicitan financiamiento al FNDR. A partir del año 2014 los consejeros son elegidos mediante sufragio universal.

Desde 1992 y hasta el año 2013 los consejeros regionales no fueron electos por la ciudadanía, transformándose los gobiernos regionales en un órgano de baja figuración política ante el electorado

A partir del año 2014 se provoca un cambio sustantivo en el nivel regional de Chile. Los consejeros regionales se eligieron de manera directa por la ciudadanía, lo que significó un gran avance en la democratización de este nivel de gobierno.

y actuando en la práctica como financiador de proyectos a través del FNDR. En la práctica, con la creación de los gobiernos regionales en el año 1992, se intentó realizar un ejercicio de descentralización administrativa y de cierta manera fiscal, ya que se le otorgó a los gobiernos regionales la capacidad de decidir cerca del 10% de la inversión pública total en la región. El 90% restante sigue siendo invertido en una región a través de ministerios o servicios públicos descentralizados. Por ejemplo, sólo el Ministerio de Obras Públicas en la región de Los Ríos invierte el doble de recursos que el gobierno regional. Mientras el FNDR en el año 2016 invirtió poco más de 52 mil millones de pesos, el Ministerio de Obras Públicas superó los 107 mil millones.

Cambio en el diseño institucional subnacional

A partir del año 2014 se provoca un cambio sustantivo en el nivel regional de Chile. Los consejeros regionales se eligieron de manera directa por la ciudadanía, lo que significó un gran avance en la democratización de este nivel de gobierno. A partir de esta fecha los ciudadanos podían elegir a la autoridad colegiada, pero no al intendente regional, autoridad ejecutiva designada por la Presidencia de la República. Este contexto hace que las innovaciones democráticas o participativas, como los presupuestos participativos, sean prácticamente nulas en esta unidad administrativa.

3. El presupuesto participativo a escala regional: el caso de la región de Los Ríos en Chile

Chile cuenta con 345 municipios y 15 regiones. La región de Los Ríos se ubica a 800 kilómetros al sur de Santiago, limitando al norte con la región de la Araucanía, al este con Argentina, al sur con la región de Los Lagos y al oeste con el Océano Pacífico. Cuenta con una superficie de 18.429,5 km² y una población de 384.575 personas. La región está compuesta por las provincias de Valdivia y del Ranco, siendo la capital regional la ciudad de Valdivia.

La región de Los Ríos surgió a partir de la segregación de la provincia de Valdivia de la región de Los Lagos el 2 de octubre de 2007, precedida por un movimiento social de más de 30 años que demandaba ser región. Cuenta con 12 comunas: Valdivia, Corral, Máfil, Mariquina, Paillaco, Lanco, Panguipulli, Los Lagos, Río Bueno, Lago Ranco, Futrono y La Unión.

Para el año 2008 la Ley de Presupuestos del Sector Público contempló la creación del Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL) para que financie proyectos presentados por las municipalidades de cada región.

En el año 2014 se inicia en esta región un mecanismo de presupuesto participativo de escala regional. La iniciativa pretendía vincular directamente participación ciudadana con la asignación recursos regionales. Fue así como se incorporó la participación ciudadana en la distribución de los recursos asociados a una parte del FNDR, el principal presupuesto que tienen las regiones para realizar inversión pública decidido por los consejeros regionales. Específicamente, dentro de este fondo existe una partida presupuestaria denominada *Fondo Regional de Iniciativa Local* (en adelante FRIL) que se democratizó y abrió a la comunidad organizada. A esta modalidad se le llamó “FRIL participativo”.

3.1 El Fondo Regional de Iniciativa Local: FRIL

Para el año 2008 la Ley de Presupuestos del Sector Público contempló la creación de los FRIL para que financien proyectos presentados por las municipalidades de cada región con una inversión máxima de hasta 2.000 unidades tributarias mensuales (92 millones de pesos aproximadamente, casi 140 mil dólares). Estos fondos se crearon para responder a la crisis económica del país y mantener fuentes rápidas de empleo. Con el paso del tiempo la partida presupuestaria se mantuvo, encontrándose vigente hasta la fecha.

Las características principales de este fondo son dos. La primera es que financia proyectos que no entran al Sistema Nacional de Inversiones y por lo tanto no requieren de evaluación técnica sectorial por parte del Ministerio de Desarrollo Social. Segundo, son proyectos que aprueba el Consejo Regional, son de rápida ejecución y se financia infraestructura comunitaria, como sedes, plazoletas, canchas, veredas, estaciones médico rural, etc.

El FRIL es regulado a través de un reglamento regional, el cual debe ser autorizado por la Contraloría Regional de la República. El ejecutivo regional, o sea el Intendente, le presenta al Consejo Regional la propuesta de reglamento del FRIL a través del cual se detallan los mecanismos de distribución de recursos, tipologías de proyectos a financiar, procedimientos administrativos para regular las inversiones, entre otros. El ejecutivo también plantea el monto a destinar, cuyo piso mínimo está determinado en la ley de presupuestos, pudiéndose aumentar la partida correspondiente en virtud del acuerdo al que pueden llegar el intendente con los consejeros regionales. Por ejemplo, en el año 2014 en Los Ríos se destinaron 5 mil millones de pesos al FRIL, mientras que en el año 2016 se aumentó a 6 mil millones. Luego de decidir el monto

Gran parte de los proyectos que se financian por esta vía están focalizados en infraestructura, rubro que favorece a grupos considerados sensibles a "prácticas clientelares" como juntas de vecinos, grupos de adultos mayores, agrupaciones rurales, entre otros.

Al ser un fondo en el que los proyectos presentados por las municipalidades son aprobados por el Consejo Regional, los representantes de este cuerpo colegiado (hoy electos por la ciudadanía) se transforman en importantes jugadores de veto ante alcaldes, concejales, dirigentes sociales y ciudadanos.

destinado al FRIL, las municipalidades presentan sus proyectos al gobierno regional, organismo que realiza un análisis técnico de cada una de las iniciativas. Posterior a este análisis, las iniciativas declaradas factibles son presentadas al Consejo Regional para su aprobación o rechazo. Después de esa decisión se transfieren los recursos a las municipalidades para su ejecución.

Algunas de las críticas que se le hacen a este fondo es que otorga una ventana de oportunidades para el desarrollo de vínculos clientelares, dado que los actores principales en torno a estos proyectos son el intendente, consejeros regionales y alcaldes (en menor medida concejales). Gran parte de los proyectos que se financian por esta vía están focalizados en infraestructura, rubro que favorece a grupos considerados sensibles a "prácticas clientelares" como juntas de vecinos, grupos de adultos mayores, agrupaciones rurales, entre otros.

Estos fondos y proyectos regularmente funcionan bajo una lógica clientelar. Las decisiones sobre las obras que se financian son altamente arbitrarias y quedan sujetas a la voluntad de un intendente o consejero regional, o al tipo de relación que estas autoridades tengan con alcaldes, concejales o dirigentes sociales que realizan peticiones de financiamiento de manera directa a estas autoridades. Los proyectos que se financian tienen un alto impacto ante la ciudadanía porque afectan su entorno inmediato. Es por ello que el valor de estos instrumentos está en que se transforman en un mecanismo rápido, barato y eficaz de relación entre gobernante y gobernado.

Al ser un fondo en el que los proyectos presentados por las municipalidades son aprobados por el Consejo Regional, los representantes de este cuerpo colegiado (hoy electos por la ciudadanía) se transforman en importantes jugadores de veto ante alcaldes, concejales, dirigentes sociales y ciudadanos. La diferencia sustantiva es que antes del año 2013 al ingresar las iniciativas al Consejo Regional, cada consejero se transformaba en jugador de veto, pero para cumplir con los compromisos contraídos con los concejales y alcaldes de cada comuna, ya que ellos los elegían. En la actualidad la relación de los consejeros regionales no está mediada y es directa con la ciudadanía.

3.2 Democratización de la inversión pública: la propuesta del FRIL participativo¹

En marzo de 2014 la estructura decisional del FRIL se vio alterada por esta innovación democrática que modificó el sistema de incentivos en favor de la ciudadanía y desmedro de la estructura clientelar

tradicional. El representante de la Presidenta de la República, en su calidad de intendente regional, manifestó su interés en implementar un mecanismo de presupuestos participativos a escala regional. Fue en la región de Los Ríos y en este marco institucional que se implementó una serie de etapas destinadas a la materialización de un mecanismo de estas características, cuyo objetivo principal fue transparentar y democratizar la inversión pública incorporando a un nuevo actor decisonal: la sociedad civil organizada.

Las etapas para incorporar un nuevo diseño institucional, que no tenía amparo legal y cuyo único sustento era la voluntad política, comenzaron con el *análisis del contexto institucional vigente* donde se revisaron las ventanas de oportunidades existentes en la institucionalidad de los actuales gobiernos regionales. Así, se llegó a la conclusión de que la alternativa más viable para implementar la metodología del presupuesto participativo era en el FRIL, dado que los montos por cada proyecto eran de rango medio y se hacía más fácil lograr el pilotaje regional en un ítem de menor cuantía. De esta manera surge el concepto del FRIL participativo.

Posteriormente a esta decisión, y antes de ser expuesta a los consejeros regionales, se *explicó la propuesta a la sociedad civil organizada*. Se realizó una presentación de la iniciativa a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil de la región, a representantes de las uniones comunales de las juntas de vecinos, a representantes de los consejos de la sociedad civil de cada comuna, y a otros representantes sociales, gremiales, sectoriales y territoriales. En paralelo a este proceso, se creó la *Unidad de Participación Ciudadana y Presupuestos Participativos* al interior del gobierno regional. Esta creación se hizo mediante acto administrativo del intendente² con el objetivo de darle un diseño institucional a la iniciativa.

La nueva unidad tuvo como principal tarea elaborar el *reglamento del FRIL participativo*, el cual en su versión original contemplaba que el 50% del total de recursos FRIL serían decididos y priorizados por la comunidad organizada. Esta propuesta fue ampliamente rechazada por parte de los consejeros regionales, en la sesión correspondiente al mes de mayo del año 2014, quienes consideraron que destinar un 50% de los recursos del FRIL tradicional al FRIL participativo era demasiado para un mecanismo participativo. Luego de una negociación política y a raíz de la presencia de los dirigentes sociales (quienes respaldaban ampliamente dicha propuesta) en la sesión del Consejo Regional donde fue tratado este tema, se logró la

aprobación del reglamento quedando finalmente en un 30% del total de recursos destinados a financiar proyectos bajo la modalidad del FRIL participativo.

Una vez aprobada esta propuesta se envió el reglamento a la *Contraloría Regional de la República* para su aprobación. Este trámite no era menor, ya que se trataba de una innovación institucional sin precedentes a escala nacional. Por ello, se planteó que la decisión por parte de la ciudadanía tendría reglamentariamente el carácter de “consultiva” y que la “sanción vinculante” sería realizada por el Concejo Municipal, garantizando así la concordancia con el ordenamiento jurídico vigente. Tras la toma de razón de contraloría se siguió el trámite regular para un reglamento regional, siendo publicado en el Diario Oficial y entrando así en vigencia en agosto de 2014. Un aspecto importante de esta etapa fue la *difusión del nuevo reglamento* a los actores sociales relevantes, agrupados a través de las uniones comunales de juntas de vecinos y de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC)³. Esto con el objetivo de que lo conozcan en profundidad y, de este modo, que puedan hacer uso del mismo de manera empoderada, evitando distorsiones en la implementación de este nuevo mecanismo. Es importante destacar que se focalizó la socialización en estos actores sociales, ya que ellos se constituirían en el principal cuerpo elector de los proyectos del FRIL participativo. Se optó por ello dada la relevancia que les da la Ley N° 20.500 sobre asociaciones y fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública.

3.3 Diseño y puesta en marcha del FRIL participativo

El nuevo reglamento aprobado consideró los elementos centrales del antiguo reglamento del FRIL: tipología de proyectos, requisitos para admisibilidad, procedimientos administrativos para la transferencia de recursos, entre otros. La innovación incorporada fue que el 30% de los recursos estaría normado por un acápite especial denominado como “anexo metodológico de participación ciudadana”, manteniéndose el resto del articulado sin modificaciones. El proceso del FRIL participativo dura aproximadamente 8 meses. Su inicio es relativo en las municipalidades, pero depende básicamente de cuando el Gobierno Regional determina el monto de dinero que le corresponde a cada municipalidad (ese hito ocurre entre los meses de abril y junio de cada año).

Con el objetivo de garantizar equidad territorial en la asignación de los recursos, se aplicó una fórmula mediante la cual se asignaban los recursos a cada municipio considerando variables dispuestas como mecanismos compensatorios en torno a las condiciones de vulnerabilidad de las respectivas unidades territoriales.

La puesta en marcha del nuevo mecanismo comenzó con la *definición de los recursos por comuna*, es decir, la distribución del 30% del FRIL participativo entre las 12 comunas de la región para que al interior de cada una de ellas se realice el proceso participativo. Con el objetivo de garantizar equidad territorial en la asignación de los recursos, se aplicó una fórmula mediante la cual se asignaban los recursos a cada municipio considerando variables dispuestas como mecanismos compensatorios en torno a las condiciones de vulnerabilidad de las respectivas unidades territoriales. Las variables fueron: base común, participación en el fondo común municipal, índice de ruralidad, población de pueblos originarios, aislamiento comunal, número de habitantes, distancia de la capital comunal a la regional, eficacia del gasto FRIL en el año anterior. La consideración de este punto fue fundamental, dado que es una región donde existen brechas importantes entre comunas en materias como ruralidad y población.

Posteriormente se pasó a la *definición del cuerpo elector y territorio a considerar*. El reglamento aprobado facultó a los alcaldes para que junto con el concejo municipal puedan definir el territorio en el que se desarrollará el proceso participativo y quienes serán los que tomarán la decisión de los recursos del FRIL participativo asignados a la comuna. En este marco, se podía considerar a la comuna como un distrito único o focalizarlo en una o varias localidades, al igual que definir un cuerpo elector representativo de la sociedad civil (pudiendo ser el Consejo de la Sociedad Civil, la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, o ambas instancias, las que decidían los recursos) o a la ciudadanía a través de voto popular. Es decir, se dejaba abierta la posibilidad para que en el caso que un municipio decidiera focalizar el proceso participativo en la ciudadanía lo hiciera.

Una vez definido el cuerpo elector se definen las iniciativas que serán financiadas y decididas por la comunidad. Las iniciativas pueden provenir de requerimientos previos formuladas por la ciudadanía a las autoridades comunales o de solicitudes que surjan durante el proceso participativo mismo. Las iniciativas decididas por la comunidad son ratificadas por el Concejo Municipal, el cual las envía al gobierno regional.

3.4 Ejecución y principales resultados del FRIL participativo

El FRIL participativo debutó en el proceso de presentación de iniciativas del año 2014 para ser ejecutadas en 2015. Tal como se aprecia en detalle en el Cuadro 1, en los dos años de ejecución se

aprobaron más de 3.319 millones de pesos chilenos (casi 5 millones de dólares). Con ello se financiaron 79 proyectos distribuidos en las 12 municipalidades. La mayoría de los proyectos financiados no fueron producto de levantamiento de requerimientos nuevos por parte de la comunidad, sino que fueron proyectos preexistentes en las municipalidades y que fueron priorizados y decididos por la comunidad organizada. El costo promedio de cada proyecto aprobado en el FRIL participativo fue de 42 millones de pesos (equivalente a 63 mil dólares).

Cuadro 1
Número de proyectos e inversión en FRIL participativo

	Año presupuestario 2015	Año presupuestario 2016	Totales
Número de proyectos aprobados	42	37	79
Recursos destinados	1.564.298.126 (US 2,3 millones de dólares)	1.754.827.247 (US 2,6 millones de dólares)	3.319.125.373 (US 4,9 millones de dólares)

Fuente: elaboración propia con base en información del Gobierno Regional de Los Ríos.

En cuanto al tipo de participación ciudadana y modalidad de decisión se puede apreciar que ninguno de los municipios optó por votación universal en todo el territorio. La mayoría lo hizo bajo la modalidad de decisión por medios de representantes de la sociedad civil.

Los proyectos decididos por la comunidad organizada de cada comuna, y aprobados por el Consejo Regional, se pueden agrupar en sedes sociales para juntas de vecinos, adultos mayores, clubes deportivos, mejoramiento de alumbrado público, mejoramiento de red de agua potable, estación médico rural, mejoramiento de plazas y plazoletas, construcción de áreas verdes, entre otros.

En cuanto al tipo de participación ciudadana y modalidad de decisión se puede apreciar que ninguno de los municipios optó por votación universal en todo el territorio. La mayoría lo hizo bajo la modalidad de decisión por medios de representantes de la sociedad civil (ya sea a través de COSOC o de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos). En el Cuadro 2, se presenta una síntesis en torno a la forma en que cada una de las municipalidades implementó la iniciativa.

Cuadro 2
Implementación del proceso participativo

Comuna	Coalición política Alcalde	Año	Origen iniciativas	Órgano decisorio	Tomadores de decisión no tradicionales	Territorio
Corral	Chile Vamos	2014	Lista SECPLAN	COSOC	6	Comunal
		2015	Asamblea territorial	Sufragio universal	187	Dos localidades rurales
Futrono	Nueva Mayoría	2014	Lista SECPLAN	COSOC	8	Comunal
		2015	Lista SECPLAN		9	
La Unión	Nueva Mayoría	2014	Lista SECPLAN	COSOC	12	Comunal
		2015	Lista SECPLAN		8	
Lanco	Chile Vamos	2014	Lista SECPLAN	COSOC	10	Comunal
		2015	Lista SECPLAN		11	
Lago Ranco	Nueva Mayoría	2014	Asamblea territorial	UNCO	28	Comunal
		2015	Asamblea territorial		35	
Los Lagos	Nueva Mayoría	2014	Lista SECPLAN	COSOC	11	Comunal
		2015	Lista SECPLAN		9	
Máfil	Nueva Mayoría	2014	Lista SECPLAN	COSOC	7	Comunal
		2015	Lista SECPLAN		10	
Mariquina	Nueva Mayoría	2014	Lista SECPLAN	COSOC	11	Comunal
		2015		Sufragio universal	851	Dos territorios
Paillaco	Nueva Mayoría	2014	Lista SECPLAN	COSOC	11	Comunal
		2015	Lista SECPLAN		9	
Panguipulli	Chile Vamos	2014	Lista SECPLAN	COSOC	10	Comunal
		2015	Lista SECPLAN		7	
Río Bueno	Chile Vamos	2014	Lista SECPLAN	UNCO + COSOC	14	Comunal
		2015	Lista SECPLAN		12	
Valdivia	Chile Vamos	2014	Lista SECPLAN	COSOC	17	Comunal
		2015		Sufragio universal	220	Dos unidades vecinales

COSOC: Consejo de la Sociedad Civil regido por la Ley N° 20.500 de 2011; UNCO: Unión Comunal de Juntas de Vecinos, regida por la Ley N° 19.418 de 1992; SECPLAN: Secretaría de Planificación Comunal. Fuente: elaboración propia.

Al revisar el cuadro anterior, se puede deducir que la coalición política a la cual pertenece el Alcalde no ejerce influencia o no establece relación con la modalidad para decidir los recursos del FRIL participativo. Por lo tanto, se puede afirmar que la variable ideológica no es la que explica las modalidades del FRIL participativo que seleccionaron los alcaldes en la región de Los Ríos.

En cuanto al *origen de los proyectos*, la gran mayoría de las municipalidades (10 de las 12) utilizaron como propuesta una lista previa de proyectos, elaborada por la Secretaría de Planificación Comunal, con base en requerimientos formulados al Alcalde por distintas organizaciones sociales previo a la aparición del FRIL participativo.

En sólo dos comunas se realizaron asambleas territoriales, explorando así una modalidad de carácter deliberativa. Dentro de ellas es necesario hacer la distinción en la comuna de Lago Ranco, cuya municipalidad facilitó los elementos logísticos necesarios para que la directiva de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos pudiera recorrer cada una de las juntas de vecinos de la comuna (alrededor de 20) levantando junto a sus directivas el requerimiento más urgente que pudiese ser cubierto mediante una iniciativa del FRIL participativo (modalidad similar a la conocida en Brasil como caravana de prioridades). En el caso de la comuna de Corral, el segundo año el Alcalde definió utilizar la asamblea territorial como mecanismo de levantamiento de requerimientos. Se trabajó en dos sectores de la comuna en los cuales las organizaciones mayoritarias son clubes deportivos y juntas de vecinos. La modalidad usada en estas reuniones o asambleas territoriales fue una primera reunión en la que se discutían las prioridades para luego trabajar con las posibilidades de proyectos existentes en la municipalidad. Luego se realizaba una reunión especial para decidir entre los representantes de las juntas de vecinos (o miembros de consejeros de la sociedad civil cuando fuera el caso) los proyectos a financiar por el FRIL participativo. El rol de la municipalidad era orientador y facilitador de información para que la decisión sea tomada por la propia comunidad organizada.

A pesar de las experiencias mencionadas anteriormente, la mayoría de los municipios optó por presentar a la comunidad una lista cerrada de iniciativas previamente existentes para que ellos decidieran. Por un lado, para no perder el control de la agenda política del proceso participativo y, por otro lado, para ahorrar recursos de tiempo, humanos, logísticos y monetarios para el levantamiento de iniciativas. Muchos municipios de la región no cuentan con personal

Muchos municipios de la región no cuentan con personal suficiente para levantar y formular iniciativas en un mismo año calendario, con excepción de los más grandes.

suficiente para levantar y formular iniciativas en un mismo año calendario, con excepción de los más grandes (Valdivia, Panguipulli, Río Bueno y La Unión).

En cuanto al órgano decisorio, en el año 2014 las municipalidades solicitaron colaboración al gobierno regional para implementar la modalidad que permitiera una rápida toma de decisiones. En ese sentido, la recomendación fue recurrir al COSOC, instancia existente y garantizada por la ley de municipalidades que estaba presente en prácticamente todas las comunas⁴ y es representativa de la sociedad civil, pero cuya agenda es determinada por su presidente, el Alcalde. De hecho esta autoridad dirigía el proceso de votación, pero con previo acuerdo de la comunidad organizada que participó del proceso. Así, representaba el menor costo económico de implementación del proceso para la municipalidad, por lo que su uso fue predominante.

En el caso de Lago Ranco, al no existir un COSOC constituido, en ambas ocasiones se recurrió a la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, teniendo en la definición de las opciones un rol relevante el presidente de dicha organización quien coordinaba la votación. De hecho en 2015 el Alcalde planteó la posibilidad de seleccionar los proyectos mediante voto universal, pero el dirigente manifestó un rechazo categórico junto a su organización fundamentalmente para no perder el control del proceso, por lo cual se mantuvo la modalidad inicial.

En el caso de Corral, en el año 2015 el Alcalde planteó su preferencia por el mecanismo universal pero no en todo el territorio sino en algunos sectores definidos por la municipalidad, haciéndose presente durante las dos jornadas de votación mediante las cuales se desarrolló el proceso. Misma situación sucedió en la comuna de Valdivia donde el Alcalde optó por realizar votación directa en sólo un sector de la ciudad. En el caso de la municipalidad de Río Bueno, el Alcalde decidió fusionar al COSOC con la Unión Comunal de Juntas de Vecinos urbana y rural, y así conformar una especie de cuerpo electoral donde los integrantes de dichas organizaciones votarían para definir los proyectos.

En cuanto al territorio donde implementar la decisión sobre el FRIL participativo, en la mayoría de los casos se optó por considerar a la comuna como una sola unidad. Dentro de las excepciones constatadas se encuentran las comunas de Corral, Mariquina y Valdivia. En estos casos fue el Alcalde quien realizó la selección de las unidades territoriales. En el caso de Valdivia se decidieron los sectores donde existía mayor necesidad; en Corral se seleccionaron los sectores de acuerdo a la decisión compartida entre el Alcalde y la Unión Comunal

de Juntas de Vecinos; en Mariquina se planteó como parte de una división geográfica consuetudinaria de la comuna -Valle y Costa-, velando por un mecanismo de compensación rural-urbano mediante el cual existían tres alternativas de iniciativas, contando el elector con dos preferencias a marcar. Así, se aseguraba la ejecución de la propuesta rural (con menor población en el área de influencia).

4. Condicionantes clave para el desarrollo del FRIL participativo en Los Ríos: la voluntad política y el capital cívico regional

Para realizar el análisis de las condiciones clave que influyeron en el desarrollo de este mecanismo a escala regional se tomaron como referencia los trabajos de Goldfrank (2006), Cabannes (2004) y Montecinos (2014). En estos trabajos se hace una categorización y tipología de condiciones que ayudan a comprender el origen, el diseño institucional y las condicionantes más relevantes que han tenido los presupuestos participativos en América Latina. El Cuadro 3 resume la propuesta metodológica de estos tres autores y que se usó para analizar el caso de presupuesto participativo en la región de Los Ríos.

Cuadro 3
Condiciones previas

Variable	Escala Regional	Escala Comunal
Voluntad política	Alta intensidad de preferencias por parte del Ejecutivo Regional, al impulsarlo desde el inicio de su gestión.	Reticencia por parte de alcaldes y concejales en cuanto a reducir la capacidad de sancionar directamente los proyectos.
Capital social	Alto capital social, con organizaciones abarcales de carácter regional que impulsan iniciativas de este tipo. Región con alta valoración de la democracia.	Variable entre los territorios: algunas con un tejido social desarrollado con instancias de coordinación conjunta, otras con acción restringida sin vinculación horizontal.
Personal competente	Presente en la Unidad creada para implementar este proceso.	Variable entre los territorios: algunos con mayor experiencia en gestión participativa en toma de decisiones, otras con relaciones clientelares frente a organizaciones sociales.

Variable	Escala Regional	Escala Comunal
Tamaño reducido	No aplica.	Distritos comunales que incentivan el accionar de representantes de todo el territorio. En el caso de unidades focalizadas, al ser reducidas a localidades pequeñas, alienta a mayor participación.
Recursos suficientes	Permite implementación de mecanismo en todo el territorio.	Permite implementación del mecanismo en todo el territorio, aunque concentrándola en promedio 3 iniciativas por comuna.
Plataforma legal	Fundada en reglamento regional que incentiva la participación. En caso de no respetarlo, no se transfieren recursos.	
Descentralización política	Intendente no electo democráticamente. Consejeros Regionales sí.	Alcalde y concejales electos democráticamente.

Fuente: elaboración propia con base en información de Cabannes (2004), Goldfrank (2006) y Montecinos (2014).

Cabannes y Goldfrank, señalan que siete variables son determinantes para el desarrollo del presupuesto participativo. Dos fueron fundamentales para explicar la implementación del presupuesto participativo a escala regional en Los Ríos. Por un lado, la voluntad política de la autoridad regional (intendente regional) quien fue el impulsor de esta iniciativa. Pero por otro lado, y la más relevante de todas las condiciones, es el elevado capital social y capital cívico regional existente en Los Ríos⁵.

Con respecto a la voluntad política para impulsar dicha iniciativa, fue el ejecutivo regional quien planteó desde el inicio del período de gobierno la necesidad de contar con un mecanismo de presupuesto participativo a escala regional. A pesar de que no hubo una oposición explícita y pública de parte de los consejeros regionales y alcaldes a la iniciativa, tampoco existió un entusiasmo desbordante en apoyar el desarrollo de esta innovación. La oposición principal y explícita al proceso estuvo dada por el malestar expresado por los consejeros regionales, debido al elevado monto que se destinaría al FRIL participativo. Originalmente la iniciativa contemplaba el 50% y, a raíz de la negociación política entre

En el caso del rol jugado por la sociedad civil organizada, es posible indicar que en la región de Los Ríos existió desde el origen de esta iniciativa un apoyo explícito de parte de los dirigentes sociales.

intendente y consejeros, quedó en un 30%. Esto debido a que los consejeros regionales perdían el control sobre esos recursos y quedaban a expensas de las decisiones que tomarían alcaldes junto a los dirigentes sociales de sus respectivas comunas.

En el caso de los alcaldes, y por tratarse de recursos que no correspondían a su presupuesto municipal, fue evidente la existencia de apoyo el primer año, sobre todo para hacerlo andar en sus comunas y demostrar disposición ante sus dirigentes sociales a impulsar iniciativas de participación ciudadana. Ya en el segundo año funcionó como parte de los dispositivos tradicionales de la administración pública regional, que forma parte de las reglas del juego que el municipio y alcaldes deben acatar para optar a financiamiento de sus proyectos locales.

Asimismo, el excesivo centralismo de los partidos políticos tradicionales chilenos, cuestión que les resta presencia a nivel regional en temas de política pública, hizo que esta iniciativa les resultara indiferente. Por esa razón se vio facilitada la implementación y desarrollo del FRIL participativo en el gobierno regional. De acuerdo con la literatura y los planteamientos de Goldfrank (2006), la fuerte institucionalización de los partidos políticos que dificulta el presupuesto participativo no aplica para el caso chileno, dado que a nivel regional pierden fuerza (en tiempos no electorales) porque su estructura de funcionamiento es excesivamente centralista.

En el caso del rol jugado por la sociedad civil organizada, es posible indicar que en la región de Los Ríos existió desde el origen de esta iniciativa un apoyo explícito de parte de los dirigentes sociales. Movilizados y organizados a nivel regional, especialmente los integrantes de los consejos de la sociedad civil de cada comuna, hicieron presión a los consejeros regionales para que esta iniciativa fuera aprobada como reglamento regional, planteando que el 50% de los recursos del FRIL sean destinados a la modalidad participativa. A esta agrupación se sumaron activamente las uniones comunales de juntas de vecinos de comunas como Mariquina, Futrono, Los Lagos, Valdivia, Paillaco. Posteriormente, en cada municipio se provocaron negociaciones entre alcaldes y entre los principales dirigentes sociales para definir las reglas del juego que regirían el proceso de decisión de los recursos asignados a cada territorio.

¿Por qué sucedió este hecho en Los Ríos? Una de las explicaciones es que la región de Los Ríos presenta un alto nivel de valoración de la democracia como forma de gobierno, lo cual supera con creces

la valoración existente en otras regiones del país. Esto se puede ver reflejado en el siguiente cuadro construido con base en el Barómetro Regional de la Universidad de Los Lagos.

Cuadro 4
Comparado sobre valoración de la democracia como forma de gobierno

	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	En algunas circunstancias gobierno autoritario puede ser preferible que uno democrático	En algunas circunstancias gobierno autoritario puede ser preferible que uno democrático	A la gente como uno le da lo mismo un gobierno democrático que uno autoritario	A la gente como uno le da lo mismo un gobierno democrático que uno autoritario
	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Región Los Ríos	88,7%	82,1%	5,6%	7,1%	5,7%	10,8%
Región Bío Bío	72,4%	68,4%	10,6%	15,0%	17,0%	16,5%
Región Los Lagos	66,2%	63,2%	15,0%	14,5%	18,8%	22,3%

Fuente: Barómetro Regional del Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Los Lagos 2011-2013.

En el Cuadro 4 se constata que en cuanto a valoración de la democracia claramente la región de Los Ríos presenta porcentajes muy superiores a los de las regiones de Los Lagos y Bío Bío. En Los Ríos la democracia es preferible a otra forma de gobierno por casi un 89% de los encuestados, mientras que en el Bío Bío alcanza sólo un 72% y en Los Lagos (región de la cual se desprendió la región de Los Ríos) la valoración cae a un 66%. Asimismo, y tal como se aprecia en el cuadro, la preferencia ocasional sobre gobiernos autoritarios o la indiferencia ante la democracia o autoritarismo como formas de gobierno es muy inferior en Los Ríos en comparación a las otras regiones que consideró el estudio.

Esto de alguna manera encuentra su explicación con la historia de la región de Los Ríos. Su creación como unidad política administrativa en el año 2007 fue fruto de un movimiento social que abogó por ello por más de tres décadas, luego de la pérdida de la capital

El hecho de haber logrado ser región a raíz de un amplio proceso de participación ciudadana, implica un aprendizaje sobre la actuación colectiva tras un objetivo común. Esto se transforma en un precedente importante que facilita la implementación de mecanismos participativos desde la administración pública.

regional con la reforma regional impulsada por Pinochet a través de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) en el año 1974. A partir de ese entonces la comunidad valdiviana comenzó un proceso de movilización y participación ciudadana permanente para recuperar la calidad de capital regional. El hecho de haber logrado ser región a raíz de un amplio proceso de participación ciudadana, implica un aprendizaje sobre la actuación colectiva tras un objetivo común. Esto se transforma en un precedente importante que facilita la implementación de mecanismos participativos desde la administración pública, ya que esta iniciativa ha encontrado correlato y capacidad de contrapeso en la sociedad civil.

De igual modo se debe tener presente la existencia de un alto grado de identidad y vínculo de los ciudadanos con sus organizaciones. Esto se ve reflejado en una activa coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil al existir canales que las vinculan más allá del plano comunal. Un ejemplo de ello es la creación en el año 2015 -a propósito del inicio del FRIL participativo- de la *Asociación Regional de Consejeros Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil*. Fue la primera en constituirse y se transformó en modelo para el resto del país, siendo imitada posteriormente en otros territorios como Bío Bío. De hecho, esta instancia regional de la sociedad civil ha ejercido la vocería de la ciudadanía organizada frente a los medios de comunicación en temáticas de interés regional durante los años 2014 y 2015, como por ejemplo la construcción de una autopista con peaje en los accesos de la capital regional Valdivia o el alza de los precios de la electricidad, entre otros. Asimismo, esta agrupación regional es la que hace las vocerías y realiza el seguimiento a las iniciativas aprobadas bajo la modalidad del FRIL participativo.

Conclusiones

A partir de la descripción y análisis del caso de Los Ríos, se puede confirmar que la voluntad política del tomador de decisión inicial fue determinante para que esta iniciativa se implemente a escala regional. También existió un alto compromiso inicial de los dirigentes sociales para que esta iniciativa se haya desarrollado con contrapeso social en la región. Sin embargo, ese "entusiasmo" de los dirigentes por tomar parte activa en el proceso participativo también sirvió para "cooptar" o impedir que este espacio considere una votación directa de los proyectos por parte de los ciudadanos.

El FRIL participativo logró democratizar la inversión y distribuir poder e incidencia de decisión desde el representante político hacia los representantes de la sociedad civil o hacia los niveles intermedios entre el representante político y los ciudadanos.

A diferencia de otras experiencias de presupuesto participativo, el rol activo que ha tenido desde el comienzo del FRIL participativo la sociedad civil organizada se puede explicar por la historia previa y la alta valoración de la participación ciudadana que existe en este territorio. Hay que precisar, eso sí, que se trata de una valoración de un tipo de democracia representativa focalizada en el dirigente social, más que de una democracia participativa que se concentre en asignarle un rol protagónico al ciudadano en las decisiones públicas. El concepto que mejor explicaría esta situación es el de "democracia representativa comunitaria" que plantea Ives Cabannes (2004: 6). El FRIL participativo logró democratizar la inversión y distribuir poder e incidencia de decisión desde el representante político hacia los representantes de la sociedad civil o hacia los niveles intermedios entre el representante político y los ciudadanos. Tal como lo plantean Delamaza y Ochsenius (2010: 216), este caso se trataría de una iniciativa en la cual la mayoría de los involucrados en el proceso participativo constituyen cúpulas integradas por representantes de organizaciones de la sociedad civil -a los que en este caso se suman los alcaldes- con cierto poder de veto y manejo de la agenda. Como consecuencia se habilita la participación decisoria de sólo un segmento de la población de la comuna.

De la mano con la confirmación de la clásica hipótesis sobre la voluntad política como detonante de los presupuestos participativos, se puede evidenciar que la cooptación o utilización de este mecanismo como estrategia de renovación clientelar del gobernante con el gobernado se hizo más compleja, especialmente porque desde la génesis de la iniciativa existió una participación activa de la sociedad civil. La capacidad de articulación de las organizaciones sociales, sumado a un alto protagonismo de sus dirigentes, facilitaron que este mecanismo no tenga un uso clientelar de parte de las autoridades políticas regionales, pero sí se observaron atisbos de cooptación del proceso por parte de algunos dirigentes sociales especialmente a la hora de ampliar el proceso participativo a toda la ciudadanía. Lo que es innegable es el contrapeso y correlato que la experiencia tuvo a escala regional en los representantes de la sociedad civil.

El FRIL participativo es una iniciativa reciente, que va en su tercer año de ejecución. Por lo tanto, es aún prematuro levantar hipótesis sobre su futuro y sostenibilidad en el tiempo. De todos modos, se pueden plantear con certeza que es un avance más allá de los clásicos modelos informativos de participación ciudadana que han

Cuando existe un territorio compuesto por ciudadanos y líderes sociales que ejercen una ciudadanía activa involucrándose en los asuntos públicos, se contribuye a que la democracia se fortalezca de manera endógena.

predominado en Chile a escala regional, sectorial y local. No obstante lo anterior, la experiencia no ha podido transformarse en un diseño institucional que promueva la participación ciudadana en la asignación presupuestaria de los demás recursos regionales (más allá de la partida presupuestaria del FRIL).

La sociedad civil organizada desde el inicio del FRIL participativo ha jugado un rol protagónico, aunque sea en un nivel de democracia representativa comunitaria y con los ripios descritos en el caso. Aún con la presencia de estos elementos distorsionadores del proceso, queda la certeza que el mecanismo ha ido instalándose en el territorio más allá de la elite política tradicional y ha permitido profundizar la participación ciudadana en un nivel vinculante, provocando el ingreso de una nueva elite social dirigencial al proceso decisonal de los recursos públicos a escala regional en Chile.

Múltiples experiencias municipales, y ahora esta experiencia regional de presupuesto participativo, confirman que en un país centralizado como Chile las dinámicas políticas y sociales en el territorio también importan y muchas veces resultan más determinantes que aquellas variables legales de corte nacional o procesos globales de democratización que se plantean a escala país, con una lógica "top down" (de arriba hacia abajo). Cuando existe un territorio compuesto por ciudadanos y líderes sociales que ejercen una ciudadanía activa involucrándose en los asuntos públicos, se contribuye a que la democracia se fortalezca de manera endógena, sin necesidad de esperar estímulos externos para que eso suceda. En consecuencia, la democracia se puede fortalecer con estas iniciativas, pero su ejercicio pleno depende de los ciudadanos y sus territorios.

Notas

(1) Este apartado se basó en información sistematizada en documento de trabajo preparado por los profesionales de la Unidad de Participación Ciudadana y Presupuestos Participativos del gobierno regional de Los Ríos, unidad creada en el primer semestre del año 2014 y que fue publicado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) en el año 2015, bajo el título "FRIL participativo 2014. Región de Los Ríos".

(2) Resolución exenta, acto administrativo del Ejecutivo Regional que puede ser derogado o sustituido por otro mediante la mera decisión del mismo actor. La aprobación del organigrama del Gobierno Regional por parte del Consejo Regional en 2016 permitió

otorgar a la Unidad el carácter de permanente, asegurando así su institucionalización, siendo modificable sólo mediante acuerdo del Consejo y el Ejecutivo Regional.

(3) Los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) fueron creados mediante la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (de 2011), destinados a representar a la sociedad civil organizada dentro de la estructura de la municipalidad. Cuenta con funciones principalmente de carácter consultivo y propositivo en cuanto a materias como por ejemplo la formulación de observaciones al presupuesto comunal, a la cuenta pública del alcalde, la proposición de una consulta comunal, entre otros.

(4) Lago Ranco fue la única comuna que durante ambos años no contó con COSOC, implementándolo a inicios de 2016. Así, Los Ríos pasó a ser la única región del país que cuenta con el 100% de sus comunas con COSOC en funciones.

(5) En este caso, y solo para efectos de este artículo, se entiende por capital cívico y social a la alta valoración de la democracia y a la capacidad de asociación y organización de los representantes de organizaciones sociales que existen en la región en comparación con otras regiones del país, lo que se fundamenta en este apartado.

Bibliografía

Bland, Gary (2004), "Enclaves and Elections. The Decision to Decentralize in Chile", en *Decentralization and Democracy in Latin America*, Alfred P. Montero y David J. Samuels (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 94-121.

Cabannes, Yves (2004), *Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y los objetivos de desarrollo del milenio*, Quito, PGU-ALC, UN-HABITAT, PNUD.

Delamaza, Gonzalo y Ochsenius, Carlos (2010), "Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los presupuestos participativos en Chile", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 46, febrero, pp. 213-246.

Gobierno Regional de Los Ríos. Unidad de Participación Ciudadana (2015), *FRIL participativo 2014. Región de Los Ríos*, Valdivia, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

- Goldfrank, Benjamín (2006), "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, pp. 3-28.
- Mardones, Rodrigo (2006), "Descentralización y transición en Chile", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 1, pp. 3-24.
- Montecinos, Egon (2005), "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática", en *Revista EURE*, Vol. 31 N° 93, pp. 77-88.
- _____ (2007), "Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. El caso chileno", en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 6 N° 23, pp. 725-743.
- _____ (2011), "Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 31 N° 1, pp. 73-99.
- _____ (2012), "Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 53, junio, pp. 5-20.
- _____ (2014), "Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay", en *Política y Gobierno*, Vol. 21 N° 2, pp. 351-378.

Normas jurídicas

- Ley N° 19.175 del 25-11-1992: Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ley N° 19.418 del 25-09-1995: establece normas sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ley N° 20.232 del 29-11-2007: Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ley N° 20.500 del 16-02-2011: Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.