

Los Presupuestos Participativos y las Desigualdades Sociales: Un estado del arte para Argentina, Chile, Perú y Uruguay¹

Mariano Suárez Elías

Universidad de la República, CenUR del Noroeste, Regional Norte, Departamento de
Ciencias Sociales.

marianodoc01@unorte.edu.uy

Resúmen: La presente ponencia analiza la problemática de las desigualdades sociales en los Presupuestos Participativos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay a la luz de los aportes de la literatura especializada sobre estos países. A través del metaanálisis cualitativo se integran los conocimientos existentes referidos a la distribución de los recursos en los PP y la capacidad de inclusión social de los procesos analizada a través de las siguientes categorías: edad, sexo y nivel socioeconómico. Se concluye que la problemática de las desigualdades sociales en los PP plantea desafíos tanto en lo que tiene que ver con los aspectos cuantitativos y cualitativos de la participación de los grupos de menor poder social como en las posibilidades de corregir algunas asimetrías a través de una redistribución del gasto público.

¹Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 8 al 11 de septiembre de 2014”

1. Introducción

Esta ponencia presenta un estado del arte de los Presupuestos Participativos (PP) en Argentina, Chile, Perú y Uruguay. El análisis del corpus está centrado en los aspectos vinculados a las desigualdades sociales y el abordaje se realiza desde dos dimensiones diferentes: la inclusión social en los procesos participativos y el aspecto redistributivo de la política.

El trabajo presenta algunos de los hallazgos recabados en una investigación de mayor alcance desarrollada como tesis de maestría, en la misma se realiza un estado del arte de los PP para estos cuatro países, analizando la capacidad de agencia de los sujetos involucrados, los aspectos distributivos, las condiciones para el éxito y el tipo de trabajo según su objeto de estudio.

El objetivo de esta ponencia es reflexionar, a la luz de las contribuciones de la literatura académica, sobre los aportes de los PP a la consecución de sociedades más igualitarias.

2. Aspectos Metodológicos

Esta investigación tiene como sustento metodológico el modelo de investigación documental. Siguiendo a Baena (2011) podemos decir que una investigación documental consta de los siguientes pasos: 1) plan de trabajo, 2) recopilación del material, 3) organización del material, 4) análisis de la información y reseña crítica, 5) redacción de un borrador, y 6) presentación final.

Dados los objetivos del estudio, en los cuales no solamente se busca categorizar los trabajos existentes, sino dar respuestas a determinadas preguntas de investigación sobre las características que han asumido los PP en los países estudiados, en cada interrogante se buscó realizar una nueva elaboración como síntesis de los hallazgos disponibles. Dicha elaboración teórica como sugiere Sabino (1997) no afirma la verdad sobre el tema en cuestión sino que sirve como punto de partida para realizar nuevas investigaciones que ampliaran el espectro de problemas y soluciones sobre las preguntas en cuestión. Esta metodología cualitativa de análisis documental que también es posible denominarla como metaanálisis cualitativo, permite realizar una síntesis de la literatura científica existente sobre determinado tema agregando información acerca del mismo y mejorando la calidad de la información existente.

La literatura académica en la que se basó la investigación fueron las producciones basadas en investigaciones empíricas referidas a la participación en los PP en los siguientes países latinoamericanos: Argentina, Chile, Perú y Uruguay. Temporalmente está limitada a los trabajos que aborden la temática a partir fines de la década del 80 hasta la actualidad.

El inicio de la indagación en 1989 tiene que ver con que es en ese año que aparece la primera experiencia de política pública que somete el presupuesto al debate público y que utiliza este nombre, en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. A su vez casi al simultáneo comienzan a surgir otras experiencias en Uruguay y Venezuela y posteriormente la política se multiplica por todo el mundo generando diferentes matices en el diseño según el contexto en el que se aplica y las metas de quienes lo están aplicando (Goldfrank 2006).

Por su parte, la selección de los países, tiene que ver con una primera indagación en la literatura y la consulta a expertos que mostraron la escases de esfuerzos sistemáticos que dieran cuenta del estado de conocimiento en la temática. En el mismo sentido, la no inclusión de Brasil, a pesar de su centralidad tanto en la cantidad y calidad de las experiencias como en la vasta literatura que las acompaña, tiene que ver con que la indagación preliminar dio cuenta de la existencia de investigaciones actuales² y de calidad académica sobre el estado del arte del PP en dicho país, por lo cual su inclusión no hubiese generado un aporte significativo. A su vez, la inclusión de Perú se fundamenta en la posibilidad de captar las diferencias y similitudes en las respuestas que ha dado la comunidad académica a las interrogantes planteadas en nuestra investigación en un país que, a diferencia de los otros tres, regula las experiencias de PP a través de leyes de alcance nacional.

Como el objetivo del trabajo es generar un estado del conocimiento sobre la temática en los cuatro países se optó por incluir en el corpus todos los trabajos de investigación que se encontraran independientemente del nivel al que refirieran y luego someterlos al análisis de calidad y contenido, sin embargo, salvo el caso de Perú donde existen tres niveles de PP (regional, provincial y distrital) en el resto de los países el PP se desarrolla a nivel del gobierno de la ciudad (Municipio o Intendencia). La definición metodológica considera a su vez el hecho de que no es tan vasta la literatura de los países estudiados como para ameritar la selección de algunas experiencias puntuales.

Los materiales con los que se construyó el corpus fueron libros académicos, tesis de posgrados, investigaciones de grupos académicos, producciones teóricas (incluidos estados de la cuestión) publicadas en revistas académicas especializadas o sitios de encuentros académicos. La búsqueda de los materiales se realizó a través de la revisión de la bibliografía existente en las bibliotecas de Regional Norte de la UdelaR y del Departamento de Ciencias Sociales de la UdelaR. A su vez utilizando los soportes informáticos se revisaron actas de Congresos y Simposios, revistas científicas indagando en redes de carreras, buscadores académicos como el Google Scholar y Windows Live Academic. Se rastrearon los materiales por autor, tema y palabras claves. El criterio para una primera selección fue tomar los textos que incluyeran las palabras presupuesto participativo y el nombre de alguno de los 4 países que comprende el trabajo.

En una primera instancia se registraron 38 trabajos para Argentina, 19 para Chile, 35 para Perú y 24 para Uruguay. En una siguiente etapa, de análisis primario que permitió darle forma definitiva al corpus, se valoraron el origen y la autoridad académica de los autores (valor de autoridad) así como la cercanía y el valor del contenido con relación a nuestro problema de investigación (valor de contenido). Se consideraron trabajos sobre realidades específicas de la región, trabajos de sistematización de experiencias a escala nacional y esfuerzos anteriores por organizar el conocimiento existente sobre el tema. Luego de esta etapa el corpus quedó constituido por: 22 trabajos sobre Argentina, 13 trabajos sobre Chile, 16 trabajos sobre Perú y 16 trabajos sobre Uruguay. En total se conformó un corpus de 67 trabajos.

² Véase por ejemplo **Duarte Costa, D.** (2010). *Vinte anos de Orçamento participativo: Análise das experiências em municípios brasileiros*. En *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* / v. 15, n. 56 • São Paulo: ISSN 1806-2261.

3. Aspectos distributivos del PP

Si bien el PP original de Porto Alegre, que tuvo una gran influencia como modelo de exportación, se planteaba como objetivo explícito la justicia distributiva, no todos los PP se plantean este objetivo y en consecuencia no todos los diseños contemplan mecanismos de discriminación positiva tendientes a una mayor equidad distributiva.

A pesar de que la distribución de recursos debe ser un aspecto central en la evaluación de cualquier política presupuestaria este no ha sido un aspecto demasiado presente en las agendas de investigación de los países estudiados. El país en el que se encuentran más investigaciones que presentan evidencias sobre la temática es Argentina, aun así todos los países presentan carencias en cuanto a datos concretos de los gastos reales por periodo y la evidencia sobre en qué medida éstos contribuyen a la justicia distributiva.

Para el caso de la Argentina se plantea que uno de los aspectos que limita su capacidad redistributiva tiene que ver con los escasos montos asignados a la política que en promedio alcanzan al 1,8% del total de recursos de los municipios (López, Carmona y Martínez, 2012).

Un estudio realizado por Carmona (2013) analiza los diseños institucionales en función de cómo prevén distribuir el presupuesto asignado al PP. En ese sentido se plantea que la modalidad predominante en el país es la igualitaria en la que todos los foros reciben la misma porción del presupuesto independientemente de las características diferenciales de la población. Sin embargo, Argentina cuenta con un número importante y diverso de experiencias no igualitarias que tienden a implementar mecanismos de discriminación positiva en la distribución del presupuesto. Algunas de ellas son: General Pueyrredón, en donde se asignan más fondos a la periferia y Mediterraneidad; Morón, donde se atiende a los indicadores de población en cada foro y a los niveles de NBI; Partido de la Costa, en donde debido a su condición de lugar turístico se ponderan varios indicadores, población estable, propietarios no residentes, NBI y cobrabilidad de tasas municipales; San Fernando, en el cual se considera la población total de la zona y la población menor de 18 años priorizando de esta forma a niños y adolescentes; San Miguel, donde se otorgan más recursos a las zonas con menor infraestructura. En general la literatura especializada coincide en que Rosario es uno de los casos de Argentina en el que más se ha avanzado en este aspecto utilizando indicadores nacionales y también indicadores contruidos a nivel municipal (Montecinos, 2012). Algunos de los indicadores utilizados son: cantidad de población, privación convergente, mortalidad infantil, nivel educativo, analfabetismo y proporción de hogares con jefatura femenina (Carmona, 2013). A pesar de esta complejidad de indicadores que lo colocan como uno de los esfuerzos más interesantes, la experiencia de Rosario también tiene sus limitaciones, por ejemplo, la baja proporción de presupuesto puesta a consideración y la imposibilidad de concentrar todo el presupuesto de una edición en una zona identificada como prioritaria, limita su potencial distributivo (Annunziata, 2013). En ese sentido Ford (2006) sostiene la idea de que el PP funciona como un mecanismo de distribución simbólico y en menor medida material. Por su parte Signorelli (2009) señala que existe una tendencia a que los proyectos que adeudan su ejecución (28%) perjudiquen mayormente a los distritos con mayores niveles de carencia. Aclara sin embargo, que en el último año estudiado (2009) se ve un esfuerzo por revertir esta situación.

El análisis de la literatura chilena y uruguaya muestra tres aspectos en común: primero, muy pocos estudios interesados en el tema, segundo, muy bajos montos puestos a consideración de la ciudadanía, y tercero, no hay evidencias que muestren un interés de los diseñadores por transformar el PP en un mecanismo de redistribución equitativa de recursos. En este sentido, Montecinos (2012; 2008) concluye que no existen en Chile casos de focalización de recursos hacia sectores o territorios con mayores niveles de pobreza, es decir, a todos los territorios se le asigna el mismo monto. Por su parte Delamaza y Ochsenius (2010) sostienen que los bajos recursos sometidos al PP lo hacen una herramienta muy limitada a los efectos de lograr mayor equidad.

En Uruguay tampoco existen los mecanismos de distribución no igualitaria de manera que si acaso el PP muestra en algún caso un efecto distributivo tiene que ver con la propia dinámica ciudadana de asignación de recursos dentro de los distritos o con el hecho de haber destinado un monto igualitario mayor al que determinadas áreas postergadas recibían. Sánchez (2012) muestra que el PP de Paysandú priorizó los proyectos con contenido social dando un lugar marginal a los proyectos relacionados con equipamiento e infraestructura urbana. Por su parte, Masdeu (2004) en un estudio realizado como miembros de la Unidad de Participación y Coordinación de la Intendencia de Montevideo, abordan el análisis sobre el origen y el destino de los gastos en el PP de Montevideo en 2002. El estudio aporta que el 42% de los habitantes que viven en zonas donde la pobreza no sobrepasa el 20% de la población, aportaron el 73,5% de lo recaudado y recibieron un 35% del gasto municipal. Por su parte, el 33% de las personas que viven en zonas donde la pobreza supera el 40% aportaron el 10,6% de los recursos y recibieron el 46% del gasto. Dicho de otra forma el PP de Montevideo muestra efectos distributivos cuando se contrastan los aportes con los recursos recibidos por determinadas zonas.

En Perú tampoco es muy abundante la producción académica sobre la forma de distribuir los recursos. Algunos de los trabajos que se interesan en el PP como herramienta para la equidad dan cuanta de propensión a favorecer mayormente con la financiación de proyectos a los sectores más pobres (McNutly, 2012; Bloj, 2009). Se debe tener en cuenta además que la proporción del presupuesto sometida a discusión es bastante mayor a la de los otros tres países estudiados por lo cual las tendencias hacia la redistribución tienen una significación mayor.

Es necesario precisar que el marco legal del PP en Perú no define como se debe distribuir el presupuesto asignado al programa al interior de la ciudad o región, esas definiciones se desarrollan a través de decisiones internas en cada localidad o región que en algunos casos, como Villa el Salvador, se formaliza a través de una ordenanza o reglamento municipal (Llona y Soria, 2004).

Las sistematizaciones y análisis de diseño de varias experiencias peruanas muestran variadas estrategias de distribución no igualitaria de los recursos. Por ejemplo, en Villa el Salvador se combinan la tributación, medida a través del nivel de morosidad (peso 20), la población (peso 30) y los niveles de NBI (peso 50) [Castro, 2005]. También hay una larga lista de experiencias presentadas por Grey Figueroa, algunas de ellas son: Ilo (Moquegua) en donde se cruzan el cumplimiento de las obligaciones tributarias, el nivel de inversión ya ejecutado en el territorio (mayor ejecución implica menos puntaje) y en nivel organizativo; Sánchez Carrión (Libertad) donde se dan prioridad a las obras con

mayor impacto y/o más acordes al Plan Estratégico de Desarrollo, además se considera la población que se beneficiará, la cobertura en servicios básicos, la tributación y el aporte comunal; Morropón, Santo Domingo (Piura) donde se transversaliza el ámbito geográfico y se priorizan los proyectos que impactan en la cantidad de población, que complementan obras iniciadas anteriormente, que son compatible con el marco legal aprobado anteriormente y que priorizan los caseríos no favorecidos en anteriores ediciones.

En un estudio sobre la vinculación del PP con el servicio de agua Jaramillo y Alcázar (2013) proponen que para lograr un presupuesto más eficiente y equitativo es necesario generar un vínculo entre la base de datos del PP y la del SIAF para que el sistema de información monitoree de forma efectiva las decisiones del PP. Entienden a su vez que es importante generar una serie de indicadores para medir la adecuación de las inversiones ejecutadas a las necesidades locales y el nivel en que estas inversiones se orientan hacia los pobres.

4. El PP y la inclusión social

Dentro del análisis de la capacidad de agencia el tema de la inclusión social aparece como un elemento central para pensar si estos procesos de participación han logrado ampliar el derecho a la ciudadanía tendiendo puentes hacia la integración social o simplemente han reproducido las estructuras existentes. Lo primero que hay que tener en cuenta es que no existe en un extremo un grupos de incluidos y en el otro uno que no lo está, sino más bien diferentes grados de integración que establecen los sujetos en un determinado trasfondo estructural (Ávila, 2004). Es decir que aún en los contextos de mayor exclusión las personas tienen espacios de interacción con los incluidos a través de redes sociales e instituciones y poseen capacidad de agencia para desarrollar estrategias de integración. También existen casos de personas que a grandes rasgos están incluidas pero, sin embargo, por pertenecer a determinadas categorías sociales se las excluye o se les asigna roles secundarios en determinados ámbitos. De esta forma al analizar la participación en el PP en términos de inclusión o exclusión se pondrá el acento en determinadas categorías socialmente menos valoradas pero no se está pensando en personas con ausencia de vínculos de integración sino con vínculos parciales o deficitarios (Ávila, 2004).

Dentro de las clasificaciones sobre exclusión Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996) identifican tres ámbitos de análisis: la exclusión socioeconómica (dificultad para insertarse en el proceso económico), la exclusión política (capacidad limitada de las personas para ejercer derechos y deberes ciudadanos) y la sociocultural (discriminación a ciertos grupos que no comparten los códigos culturales básicos de la cultura dominante). Estos ámbitos interactúan mutuamente pudiendo reforzar sus efectos negativos pero a su vez una estrategia de inclusión en uno de ellos podría tender puentes hacia la inclusión en los otros (Ávila, 2004). Por ejemplo, la inclusión ciudadana a través de la participación en las instancias del PP podría amortiguar la discriminación étnica y racial y contribuir a la mejora de desigualdades económicas.

La propuesta de análisis para el tema de la inclusión social en los PP analizará el estado del conocimiento sobre la participación según los siguientes criterios: edad, género y nivel socioeconómico.

4.1. La edad

Tomado la edad como criterio para analizar la inclusión social podemos ver que los segmentos juveniles aparecen en la literatura como el grupo más vulnerable a ser excluidos de estos procesos. Los jóvenes constituyen en general una franja etaria considerada poco participativa en los asuntos públicos. Algunos estudios que analizan la participación juvenil (de 15 a 29 años) en España indican que la participación en el PP se orienta por una lógica de “cultura vecinal” la que se aleja de los intereses e inquietudes de las personas jóvenes lo cual hipotéticamente puede explicar la inhibición de los mismos a participar de estos procesos (Arnau, 2010).

A pesar de que se puede afirmar que desde el punto de vista político los jóvenes no constituyen la población de mayor interés estratégico, sin embargo, desde el punto de vista discursivo aparecen como una población prioritaria para captar en los programas de democracia participativa como el PP. Las discusiones principales sobre como captarlas muestran tres estrategias posibles: una versión del PP especialmente dirigida a jóvenes, la inclusión de los jóvenes en el PP general en donde no se hace distinción etaria, y una tercera estrategia que constituye un híbrido en donde si bien no existe una versión específica de jóvenes al interior del PP general se realizan distinciones etarias (Martínez y Arena, 2013).

Una mirada a los estudios que analizan la participación en los PP en los países estudiados deja como saldo dos cosas: 1) la magnitud y la calidad de la participación juvenil no ha sido un tema prioritario en las agendas de investigación. Prácticamente no existen estudios que aborden a fondo la temática, solo es posible encontrar estudios que hacen alguna referencia puntual al tema. 2) Los escasos datos existentes sugieren con claridad que en los países estudiados se acompaña la tendencia general de escaso involucramiento de los jóvenes en el proceso participativo.

El país para el cual se conocen más datos de la participación juvenil es Argentina. En general se observan registros de baja participación juvenil. López, Carmona y Martínez (2012) vinculan este escaso involucramiento de los jóvenes a la estrategia comunicativa que no logra atraer este segmento de la población. En el caso de Buenos Aires, Romero (s/f) nos muestra que en el año 2003 el promedio de edad de los participantes era de 44 años. En 2004 la franja más participativa de esta experiencia se ubicó entre 30 y 50 años (50,5%). Mientras que los menores de 20 años solo representaban en 2004 el 4,5% y en 2005 apenas el 1%. Un aspecto a destacar es un número importante de municipios que implementan la estrategia del PP joven. En su estudio Martínez y Arena (2013) muestran que el 32% de los 35 municipios relevados en la muestra utilizan esta herramienta. Sin embargo, no se conocen demasiados estudios que se hayan interesado por analizar en profundidad estas experiencias. Signorelli (2009) sostiene, para el caso de Rosario, que en general la participación es muy escasa aún en la instancia juvenil.

En los casos de Perú, Chile y Uruguay no se han encontrado datos sobre la participación juvenil. Salvo en situaciones puntuales como Talcahuano y Cerro Navia (Chile) donde se destaca una baja participación juvenil que va de la mano con una convocatoria a participar a sectores muy exclusivos de la ciudadanía, los más activos políticamente y cercanos a las instituciones o autoridades que lo implementan (Delamaza y Ochsenius, 2010). En los cuatro países se encuentran localidades que desarrollan experiencias de PP joven y algunas otras estrategias de convocatoria juvenil.

Recapitulando, se puede decir que la temática no ha despertado mucho interés en los investigadores de los países en estudio y que el aspecto más relevante de los hallazgos es el carácter secundario de la participación de este grupo etario en los PP. Por lo cual podemos afirmar que en este punto la herramienta no ha transformado las estructuras de poder reproduciendo una forma de exclusión existente.

4.2. El Género

Tal como lo muestran muchos trabajos que abordan la participación política desde una perspectiva de género existen muchas limitantes objetivas a la participación de las mujeres que varían en la intensidad según la sociedad.

Dentro de las limitaciones mencionadas por la literatura especializada en la temática se pueden destacar: la problemática del tiempo libre derivada de una inequitativa distribución de las tareas domésticas; la socialización tradicionalmente recibida que lleva a que exista una menor tendencia a asumir actitudes que son consideradas básicas en el mundo de la política; la reproducción de roles tradicionales en los ámbitos políticos que lleva a que a muchas mujeres se les asigne dentro de estos ámbitos roles similares a los de madre o ama de casa; en los ámbitos políticos en los que existen políticos profesionales existe, sobre todo en los mayores, una resistencia a la competencia femenina que consideran menos preparadas para el liderazgo (Amurrio, Larrinaga y Mateos, 2007).

Tomaremos estas limitaciones largamente diagnosticadas para analizar los procesos de participación en el PP.

Una primera mirada a literatura de los países estudiados nos muestra que en Uruguay y Argentina las mujeres han tenido un protagonismo en términos de cantidad de participación. En un estudio que abarca el periodo entre el 2002 y el 2006 Ricardo Romero testimonia el protagonismo de las mujeres en el PP de Buenos Aires en donde además la mayoría de las participantes manifiestan que no sintieron discriminación de género). Sin embargo, el 46% piensa que existen necesidades específicas de género y solo el 14% piensa que son consideradas en el proceso (Romero, 2006). En el caso de Córdoba la participación en 2005 era de 67,3% mujeres y 32,7% hombres porcentajes que en diversa medida se venían manteniendo en cada una de las experiencias (Echavarría, 2005). A su vez en Rosario en donde el enfoque de género estuvo presente desde el principio del PP, también hubo un protagonismo femenino existiendo en las diferentes etapas de los PP de 2007, 2008 y 2009 mayorías femeninas (Signorelli, 2009). Las únicas excepciones a esta regularidad en Argentina las proporcionan los casos de las votaciones del PP joven de Unquillo y las asambleas de Berisso en donde hubo mayorías masculinas (Martínez y Arena, 2011). Es de destacar que el protagonismo femenino sucede aún cuando la enorme mayoría de las experiencias de PP argentinas no prevén entre otras cosas espacios de cuidado de niños durante las reuniones lo que posibilitaría una mayor participación de quienes tienen aún hoy una mayor responsabilidad en la tarea de cuidados. Este aspecto aparece mencionado por López, Carmona y Martínez (2012) como un problema que se agrava como limitante en aquellos foros donde asisten personas de menores recursos.

En el caso de Uruguay como lo indican Bou Geli et. al. (2012) salvo en Montevideo en las demás experiencias no existen datos de participantes desagregados por sexo. En la experiencia de la capital tomando como punto de partida el año 2012 las mujeres participaron en los últimos 5 años siempre en un porcentaje superior al 55%. Los datos cualitativos de las experiencias de Salto y Paysandú muestran un consenso de los participantes en cuanto al rol protagónico de las mujeres y destacan el involucramiento de las mismas durante todo el proceso (Noboa, et. al. 2013).

Esta mayor participación femenina en el PP no representa un aspecto sorprendente ya que, como lo mencionan Noboa, et. al. (2013) los espacios de participación comunitaria suelen estar cooptados por las mujeres, destacándose su involucramiento en diversas etapas. De manera que en estos espacios de menor profesionalización de la actividad parece haber una menor resistencia a aceptar la participación femenina.

En este punto la excepción es Perú donde los rasgos patriarcales ayudados por un diseño selectivo llevaron a que los hombres constituyeran una abrumadora mayoría de los agentes participantes. Un estudio del Banco Mundial (2010) evidencia que la discriminación cultural hacia la mujer limita su participación. Las mujeres reciben menos atención de las autoridades y a nivel de organizaciones locales no logran ocupar roles de líderes. Se debe tener en cuenta que de acuerdo con el diseño del PP peruano son los líderes organizacionales los que participan como agentes participantes. A esto debemos sumar el análisis de McNutly (2013) acerca de que cuando se convoca a participar a organizaciones y no a individuos los representantes de organizaciones con menos recursos o que tradicionalmente están ausentes en la toma de decisiones (mujeres, indígenas, afro-latinos, etc.) pueden tener más obstáculos que superar. Dicho de otra manera, el diseño corporativo se puede prestar a un grupo menos diverso de tomadores de decisiones y esto puede afectar la participación femenina. Las organizaciones con bases más fuertes y con solides financiera como las ONG tenderán a enviar sus representantes al PP y las menos formales como las organizaciones de mujeres no lo harán.

Las cifras muestran que en el año 2007 las mujeres representaban el 32% de los agentes participantes, el 26% de los comités de vigilancia y un 20% de Comités técnicos (Banco Mundial, 2010).Hacia el 2011 puede advertirse un leve aumento de mujeres que asisten a las reuniones de PP regional, llegando al 30% en 2011 pero en 2012 se revierte la situación disminuyendo a 22% (McNutly, 2013). Existen hallazgos similares para los Consejos de Coordinación Regional (CCR) en donde un estudio del 2007 muestra que para siete regiones recabadas, el promedio de mujeres era 23% de los representantes de la sociedad civil (McNutly, 2013).

La constatación de esta desigualdad en la participación ha llevado a que algunos gobiernos regionales interesados en la igualdad de género optaran por establecer cuotas de mujeres pero estos constituyen menos de la mitad del total de los gobiernos regionales peruanos (Llona y Soria, 2004).

Se destaca que para el caso de Chile no se han encontrado estudios que aporten datos sobre una participación diferencial por género.

La mayor asistencia a los espacios de PP no garantiza por sí mismo un mayor protagonismo. En ese sentido otro aspecto analíticamente importante tiene que ver con

las dificultades que atraviesan las mujeres para ocupar lugares en aquellos formatos que implican la delegación a ciudadanos en determinadas etapas. Esto constituye un problema en la Argentina por el cual varios municipios han establecido criterios de género en la selección de delegados como estrategia para aminorarlo.

Por otro lado, retomando la división tradicional de roles que tiene bases en los procesos de socialización se destaca que en Perú las mujeres están más presentes en espacios de sensibilización y capacitación que en espacios de deliberación donde la presencia masculina es mucho mayor (70%) (Llona y Soria, 2004) a su vez se pueden identificar algunas temáticas típicas de reclamos femeninos como la seguridad alimentaria y la calidad educativa (Banco Mundial, 2010). En el caso de las experiencias uruguayas de Salto y Paysandú se menciona que las mujeres, por su escasa experiencia en política, son más proclives a traducir su participación en soluciones prácticas que en grandes deliberaciones generales sobre problemas y soluciones. A su vez se marca un vínculo claro entre la participación femenina y la importancia de las exigencias concretas del grupo familiar que son proyectadas hacia necesidades más generales de la comunidad (Noboa, et. al. 2013). En el caso de Rosario (Argentina) cuando los consejeros/as eligen un área para trabajar, urbana o social, tienden a haber una amplia predominancia de mujeres en el área social (Signorelli, 2009).

A modo de colofón podemos decir que existe una tendencia internacional a una mayor participación femenina en los espacios de participación comunitaria y que esta tendencia puede verse en los casos de Uruguay y Argentina pese a que en el primero existen muchas carencias en cuanto a la desagregación de los datos según sexo. Por otro lado llama la atención que en caso chileno no haya estado presente el tema de la inclusión de género en los estudios revisados. En las experiencias Peruanas es donde se presentan mayores desafíos en términos de inclusión de género ya que las mujeres han tenido un rol secundario en los procesos debido a la combinación de dos factores: la fuerte discriminación cultural y el diseño corporativo del PP. Por otro lado, la literatura advierte de las dificultades que atraviesan las mujeres para ocupar lugares en los espacios de representación comunitaria lo cual ha llevado a que varios municipios argentinos hayan establecido criterios de género en la selección de delegados buscando amortiguar el problema. Finalmente, es posible identificar aun el peso de los mandatos culturales en una cierta inclinación de las mujeres hacia determinados roles y determinadas áreas temáticas dentro del PP.

4.3. Nivel socioeconómico

Uno de los aspectos centrales desde la perspectiva de los posibles aportes de los PP al desarrollo humano es identificar en qué medida las personas con mayor privación socioeconómica se ven incluidas en estos procesos participativos.

A pesar de la relevancia del tema son pocos los estudios que se ocupan del mismo en los países en cuestión. Seguramente la carencia de registros sobre las condiciones socioeconómicas de los participantes por parte de los municipios resulta una limitante importante.

En el caso de Argentina se sabe que tomando como indicador en nivel de desarrollo de las regiones, los PP tienen una presencia mucho más notable en las ciudades pertenecientes a regiones más desarrolladas, las que a su vez son en general las más

pobladas (López, Martínez y Adaro, 2010). También se sabe para el caso de Rosario que existe una relación positiva clara entre cantidad de NBI del distrito y nivel de participación. La relación señala que existe una mayor participación en los distritos más pobres. Entre el año 2003 y el 2009 los tres distritos que más participaron son los que tienen peores indicadores socioeconómicos (Signorelli, 2009). Esto a pesar de que el acceso a la información es asimétrico en perjuicio de los distritos más pobres y que en muchos casos el PP ha contribuido a ensanchar las diferencias de posibilidades, por ejemplo, colocando computadoras únicamente en el distrito Centro para que los ciudadanos pudieran registrarse para participar en la primera ronda (Signorelli, 2009).

En el mismo sentido en el año 2013 Alicia Veneziano señala para el caso de la capital uruguaya que los sectores de más altas NBI son los que más participan en las elecciones de los PP y de los Consejos Vecinales (Veneziano, 2013).

En un estudio comparativo entre República Dominicana, España y Uruguay, Bou Geli et. al. (2012) señalan que para las experiencias uruguayas no existen datos cuantitativos al respecto pero sí cualitativos. Se afirma que en los tres países se percibe que la participación es inclusiva y que participan todos los sectores de la población, pero resaltan que no todos los sectores lo hacen en la misma intensidad y que la presencia de los sectores más desfavorecidos, aunque existe, es escasa. En el mismo sentido, Iván Sánchez (2012) muestra para el caso de Paysandú la difundida percepción en la clase política, tanto en los impulsores como detractores del PP, de que una de las debilidades visibles del proceso ha sido el no lograr involucrar de forma sustancial a los sectores sociales más excluidos y menos favorecidos económicamente. Es decir que existe una percepción de que el núcleo más pobre no se ha visto fortalecido lo suficiente. Sánchez concluye que existe un predominio y profesionalización de instituciones altamente formales en desmedro de redes populares informales, y de sectores incluidos socialmente respecto a los excluidos (Sánchez, 2012).

En Perú existen estudios que muestran que los costos de la participación constituyen barreras importantes para la inclusión de los grupos territorialmente excluidos y pobres (Banco Mundial, 2010; Jaramillo y Alcázar, 2013). Sin embargo, el Banco Mundial en el año 2010 llega a la conclusión de que los PP son socialmente inclusivos ya que la mayoría de los participantes representan a organizaciones sociales que están más cerca de los pobres y representan sus intereses. Se indica que estas organizaciones presentan el 56% de las propuestas que se debatirán (McNutly, 2013). Esta conclusión es relativizada por McNutly (2013) señalando que las organizaciones más cercanas a los pobres no participan de igual forma en algunos órganos decisores. Se muestra que la composición de los equipos técnicos, que condensan una cuota importante de poder en el proceso, está en manos de profesionales de ONGs y funcionarios del gobierno. De manera que el componente de sociedad civil que integra los equipos técnicos es el menos cercano a los sectores más desfavorecidos, las ONGs no se basan en afiliación y en general son gestionadas por profesionales y personas con algunos conocimientos técnicos sobre desarrollo local. La autora concluye que el PP en el Perú ha llevado a una inclusión limitada con un impacto moderado, en donde existen nuevos actores que lograron su participación en la política subnacional, pero siguen existiendo sectores menos involucrados. Se señala que los problemas estructurales más profundos que tienen un largo arraigo en el Perú, como la discriminación racial, étnica, sexual y la exclusión económica, son probablemente imposibles de superar a partir de procesos participativos como el PP.

De manera que mirando los PP según la capacidad de inclusión a sectores menos favorecidos económicamente podemos decir que hay una carencia grande de registros al respecto lo que lleva a que la mayoría de las investigaciones no hayan profundizado en este tema. De hecho en para el caso chileno no se conocen investigaciones que aborden el tema.

A nivel general daría la impresión de que los PP despiertan el interés de los sectores más pobres que ven en la herramienta una posibilidad de satisfacer necesidades comunitarias y por esta razón logra involucrar a sectores que antes no tenían voz. De esta manera se logra darle más peso a las prioridades de sectores desfavorecidos. Sin embargo, como señala McNutly refiriendo al caso peruano esta inclusión es limitada ya que existen algunas barreras estructurales que el PP no tiene suficiente potencial para resolver. Se entiende aquí que esta afirmación no está exenta de validez más allá del Perú, de hecho en Porto Alegre que es la experiencia de referencia a nivel mundial se logra incluir a los pobres pero no a los pobres extremos (McNulty, 2013). Es decir, aquellos que han sido excluidos de la economía formal también permanecen al margen de estos procesos. En algunos casos también se constata que algunos PP han tendido a reforzar algunas diferencias estructurales como en el caso de Rosario en relación a la disposición de mayores recursos en el Centro y en el caso del Perú con los costos derivados de la participación en el proceso.

5. Conclusiones

En lo que refiere a distribución de los recursos se advierte que la mayor parte de los trabajos sobre el tema en los países estudiados se orientan hacia un análisis de los diseños institucionales y las formas como estos prevén la distribución al interior del territorio. Existen muy pocos esfuerzos y muy pocos datos disponibles sobre el impacto redistributivo de la aplicación de los PP. Se puede ver que algunas experiencias se plantean este objetivo y otras no pero en todos los casos resulta fundamental monitorear los impactos de los PP sobre la forma como se distribuyen los recursos públicos.

Los datos existentes muestran una mayor vocación distributiva en Perú y Argentina (pese a que en este último predominan los criterios igualitarios) y un interés residual en la temática por parte de los diseñadores de la política en Chile y Uruguay. Por otro lado, se advierte que a excepción de Perú los demás países presentan porcentajes muy bajos de su presupuesto destinados al PP por lo cual los posibles efectos distributivos se ven muy limitados.

Por su parte, en que los que respecta a la inclusión social es posible decir que a pesar de que los PP constituyen espacios públicos de deliberación formalmente abiertos, los problemas de las desigualdades sociales no quedan resueltos. En los países estudiados la participación de los jóvenes es marginal pese a que lo común sea habilitar la participación casi al inicio de la adolescencia; los sectores pobres, en cambio, han visto en la herramienta una posibilidad de conseguir recursos para atender sus necesidades y en ese sentido han participado, sin embargo, hay algunos trabajos que remarcan la dificultad para incorporar a los procesos a los sectores en situación de exclusión social. El caso de la participación de las mujeres existen pocas investigaciones que aborden el estudio de los PP desde esta perspectiva, sin embargo, se puede ver una tendencia a una mayor participación de las mujeres en Argentina y Uruguay, en el caso de Argentina hay

algunas evidencias que muestran que cuando se practica la democracia representativa comunitaria las mujeres quedan en una situación desventajosa predominando los delegados hombres. El desafío mayor evidenciado por los estudios se presenta en el caso de Perú donde las mujeres han tenido en la política un rol muy secundario atribuido a la fuerte discriminación cultural y al diseño corporativo del PP.

El problema de las desigualdades sociales a la hora de participar es un problema diagnosticado entre otros por Nancy Fraser (1991) cuando reconceptualiza la noción habermasiana de espacio público e indica que el carácter abierto no puede reducirse a la presencia o ausencias de exclusiones formales. Sostiene a su vez que la deliberación puede servir como máscara para la dominación. Es necesario seguir pensando en una complejización de los diseños del programa que permita corregir algunas de estas tendencias. Cada sociedad tiene sus particularidades por lo que no es posible pensar en recetas únicas, sin embargo se dejaron planteadas algunas alternativas que en algunas experiencias podrían tender a una mayor inclusión: los diseños mixtos de participación (individual y organizativa) pueden captar mejor las fortalezas de ambas formas de participación, se puede ver esto por ejemplo en algunas experiencias peruanas que han corregido el carácter cupular de su diseño organizativo a través de la combinación con asambleas populares de carácter abierto; fortalecer o impulsar en muchos casos los PP juveniles; reglamentar las cuotas a la participación de las mujeres (y otros grupos) en espacios de representación comunitaria; destinar más recursos materiales y humanos orientados a organizar la participación de los sectores excluidos y compensar las inequidades derivadas de los costos de la participación; incorporar mecanismos de participación a distancia que faciliten la posibilidad de opinar y decidir, a su vez, al margen de cuál sea su nivel de participación los territorios más pobres deberían contar con más recursos para la ejecución de los proyectos de manera de ir corrigiendo las desigualdades iniciales.

La revisión de la literatura en el tema de la inclusión social en el PP ha mostrado la necesidad de profundizar la investigación en este punto ya que quedan muchas interrogantes sin responder y en la mayoría de los países (Chile, Perú y Uruguay) el abordaje de la problemática es muy escaso.

Para finalizar se puede decir que la problemática de las desigualdades sociales en los PP plantea desafíos en los países estudiados tanto en lo que tiene que ver con los aspectos cuantitativos y cualitativos de la participación de los grupos de menor poder social como en las posibilidades de corregir algunas asimetrías a través de una distribución más equitativa de los recursos públicos. Resulta fundamental afinar el diagnóstico para poder ir puliendo la herramienta con miras a transformarla en una verdadera herramienta de transformación social.

Referencias bibliográficas

Amurrio, Mila, Larrinaga, Ane y Mateos, Txoli (2007). *Participación sociopolítica de las mujeres en el ámbito institucional municipal de Bilbao*. Informe Cuantitativo (sin publicar). Investigación financiada por el Área de Igualdad y Cooperación del Ayuntamiento de Bilbao. [En línea] <https://www.bilbao.net/.../Satellite?...filename%3Dinforme.pdf>[Consultado: 10/09/2013]

Annunziata, Rocío (2013). “Democratizar la ciudad. Los Presupuestos Participativos en Rosario y Morón”. En *Revista Nueva Sociedad* N°243.

Ávila, J. (2004). *Gobiernos Locales, Participación y Exclusión en Cuatro Distritos Rurales de Apurímac y el Cusco*. En *Revista Debate Agrario*- N° 37.

Banco Mundial (2010). Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Perú: Autor. [En línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/04/12996952/peru-evaluaci%C3%B3n-del-presupuesto-participativo-y-su-relaci%C3%B3n-con-el-presupuesto-por-resultados> [Consultado: 12/10/2013]

Bloj, Cristina (2009). El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias. En *Serie Políticas Sociales* N°151. Santiago: CEPAL.[En línea]http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/37484/P37484.xml&xsl=/tpl-i/p9f&base=/publicaciones/top_publicaciones.xslt[Consultado: 11/03/2014]

Bou Geli. Joan; García Leiva. Patricia; Paño Yáñez. Pablo. (2012). *La pobreza, la igualdad de género y el medioambiente. Análisis de tres Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de procesos de presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. España: CEDMA. [En línea] http://www.infoop.org/observ/parameters/infoop/files/File/upload/Resultados_definitivos/Version_digital_ODMs_PPs.pdf[Consultado: 21/11/2013]

Carmona, Rodrigo (2013). *Mecanismos de participación en políticas públicas e implicancias en el nivel local de gobierno. Algunas consideraciones en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. [En línea] http://www.laserena.cl/promociones/seminario_pp2012/texto_complementario/texto_complementario_u_sarmiento.pdf [Consultado: 21/10/2013]

Castro, Jaime (2005). *Experiencias significativas del Presupuesto Participativo que contribuyen a un mejoramiento del manejo de los recursos públicos*. Tesis de grado. [En línea] http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/monografias/empresa/castro_ph/castro_ph.pdf [Consultado: 21/10/2013]

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. [En línea] <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/delamaza> [Consultado: 09/09/2013]

Duarte Costa, Danielle. (2010). *Vinte anos de Orçamento participativo: Análise das experiências em municípios brasileiros*. En *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* / v. 15, n. 56 • São Paulo: ISSN 1806-2261.

Figuerola, Adolfo, Altamirano, Teófilo y Sulmont, Denis (1996). "Social exclusion and inequality in Peru". Ginebra, Ilo. *Research Series*. Núm.104, 96 pp.

Ford, Alberto (2006) *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002/2005*. Tesis de doctorado. [En línea] <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4339&tipo=objetoMultimedia> [Consultado: 10/01/2014]

Fraser, Nancy (1991). "Repensar el Ámbito Público: Una Contribución a la Crítica de la Democracia Realmente Existente." En C. Calhoun (Editor) *Habermas and the Public Sphere*. Editado por: Cambridge, MA: M.IT Press.

Goldfrank, Benjamin. (2006). *Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio*. En Revista de Ciencia Política (Santiago)- Volumen 26- N°2.[En línea] http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_arttextv [Consultado: 09/09/2013]

López, Alejandro, Carmona, Rodrigo y Martínez, Carlos (2012). *El presupuesto participativo en el escenario argentino reciente: alcances y desafíos en términos políticos, sociales e institucionales*. Comunicación presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012. [En línea] www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/lopezale.pdf[Consultado: 12/12/2013]

López, Alejandro, Martínez, Carlos y Adaro, Cristian (2010). *Política pública y participación ciudadana: La experiencia de articulación de una Universidad con distintos niveles gubernamentales en el fortalecimiento de la política pública de democracia participativa*. Comunicación presentada en el IV Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos. Buenos Aires del 9 al 11 de Setiembre de 2010. [En línea] <http://www.madres.org/documentos/doc20100924144100.pdf>[Consultado: 29/10/2013]

McNulty, Stephanie.(2013). *Participatory Democracy?Eploring Peru`s Efforts to Engage Civil Society in Local Governace*. En *Latin American Politics and Society*.Miami: Universidad de Miami.

McNulty, Stephanie (2012). "An Unlikely Success: Peru's Top-DownParticipatory Budgeting Experience". En *Journal of Public Deliberation*. Volume 8/Issue 2.[En Línea] <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art4>

Martínez, Carlos y Arena, Emiliano (2013). *Experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo*. Argentina: Edición Laura Efrón. [En línea] http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf [Consultado: 10/12/2013]

Masdeu, Willan (2004). “Descentralización con participación política en Montevideo-Uruguay”. En *Revista La Era Urbana*. En línea <http://es.scribd.com/doc/124933915/La-Era-Urbana-La-Revista-de-La-Ciudad-Global>[Consultado: 10/01/2014]

Montecinos, Egon (2012). *Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay*. Comunicación presentada en XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012. [En línea] www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/montecin.pdf [Consultado: 10/01/2014]

Montecinos (2008). *El Presupuesto Participativo en Chile y las condiciones previas para su desarrollo: Entre nueva izquierda y liberales*. Comunicación presentada en el IV Congreso ALACIP. San José de Costa Rica 5 al 7 de agosto de 2008 [En línea] http://alacip2008.programacientifico.info/programa/programaExtendido.php?casillero=15174500&sala_=Sala%20EG%20205&dia_=5%20de%20agosto [Consultado: 10/01/2014]

Noboa, Alejandro, Bisio, Natalia, Suárez, Mariano y Robaina, Natalie (2013). *Participación Ciudadana: La Gestión Pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas*. Salto: UdelaR.

Romero, Ricardo (s/f). *Presupuesto Participativo Porteño. Perfil y opinión de los participantes, a tres años de su implementación*. En línea <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/c/c2/romero.pdf>[Consultado: 12/12/2013]

Romero, Ricardo (2006) *Presupuesto Participativo Porteño 2002 -2006.Evolución estructural, perfil de los participantes y análisis de prioridades*. Argentina. Ediciones: Cooperativas.

Sánchez, Iván (2012). *Control Político y Presupuesto Participativo. Sobre la eficacia de los dos modelos en Paysandú*. Comunicación presentada en Congreso AUCIP 2012. Montevideo.

Signorelli, Gisela. (2009). *Re-Presentando la Participación: Análisis del Presupuesto Participativo de Rosario*. Rosario: Tesis de grado. [En línea] <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4345&tipo=objetoMultimedia> [Consulta: 10/01/2014]

Veneziano, Alicia (2013). *Los Presupuestos Participativos en Uruguay: El caso de Montevideo como pionero en América Latina*. Comunicación presentada en el VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Bogotá del 23 al 27 de setiembre de 2013. [En línea] http://www.ccdt.udelar.edu.uy/wp-content/themes/corpo/adjuntos/751_academicas_academicaarchivo.pdf[Consultado: 10/01/2014]

