

El mecanismo del Presupuesto Participativo como innovación democrática. La experiencia en las comunas de Chile

Entre los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana que se han implementado en distintos países, los presupuestos participativos presentan un carácter de innovación democrática y co-gestión pública local. Este Informe entrega un panorama general que destaca los rasgos comunes que presentan las experiencias de PP en el mundo, enfatizando sus principios orientados y los beneficios esperados, y haciendo especial referencia al modelo inicial de Porto Alegre. Por otra parte, se explora el impacto del fenómeno en las comunas de Chile en cuanto a sus tendencias generales, y en particular a las prácticas deliberativas utilizadas en el caso de San Joaquín.

Mariano J. Ferrero
Sección Estudios
Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, BCN
Email: mferrero, Anexo: 1862. 08-08-2014.
Serie Informes N° 38-14.

Tabla de Contenido

I. Antecedentes generales.....	1
II. Caracterización de los Presupuestos Participativos: principios, beneficios y experiencia pionera a nivel mundial.....	2
I.1 Rasgos generales del mecanismo de Presupuesto Participativo.....	2
I.2 La experiencia original: el Presupuesto Participativo en Porto Alegre.....	6
III. Presupuesto Participativo en las comunas de Chile: consideraciones generales.....	10
3.1 Tendencias generales de los presupuestos participativos en las comunas chilenas.....	10
3.2 Funcionamiento de las prácticas deliberativas: el caso del municipio de San Joaquín.....	15
IV. Reflexiones finales.....	20

I. Antecedentes generales

En las últimas décadas, los niveles locales de gobierno han sido escenario, en nuestra región y el mundo, de diversas iniciativas orientadas a lograr un contacto más cercano y frecuente de las autoridades y funcionarios municipales con los ciudadanos. Tradicionalmente, se concibe al municipio como encargado de la gestión pública local en exclusividad, imponiendo sus políticas y programas en la comuna con escasa interacción y diálogo con la ciudadanía y actores sociales. Además, en los países de América Latina, y Chile no es excepción, la administración municipal suele tener un alto grado de “alcaldización”, por lo que el liderazgo del Alcalde juega un rol preponderante en detrimento de otra institución representativa comunal como el Concejo Municipal.

Frente a ello, se han ido implementando una diversidad de instrumentos y mecanismos que implican innovar en las formas de funcionamiento de la democracia local, aportando a una gobernanza democrática de proximidad. Esta noción, recogida por distintos autores, es denominada “democracia de proximidad” por el politólogo francés Yves Sintomer, quien la entiende como aquella en que hay “una toma de decisión más cercana geográficamente a la gente, y un sistema en el cuál hay más comunicación entre los políticos y la sociedad”¹ en tanto se da valor al diálogo y la consulta ciudadana. Entre estas iniciativas, la propuesta de los presupuestos participativos (PP) cobró notoriedad como un “mecanismo transparente de participación ciudadana efectiva y de distribución de recursos”² que entrega un importante grado de intensidad participativa en las decisiones comunales.

Desde sus orígenes en los municipios del estado brasileño de Río Grande do Sul, y en especial en su capital, Porto Alegre, en la segunda mitad de la década de 1980, los PP se fueron desarrollando como una herramienta de participación ciudadana que concitó una atención creciente. De acuerdo con el economista francés Yves Cabannes, es posible identificar tres grandes fases en su evolución³: las *experimentaciones*, fase de aprendizaje que se da en su locación original (1989-1997); la *masificación*, en que se extiende por diferentes municipios y estados de Brasil (1997-2000); y la *expansión* mundial (desde 2000) que lleva a que se replique la experiencia en ciudades -y, de manera incipiente, en otros niveles (regionales, sectoriales)- de diversos tamaños y características en América Latina y otras regiones, sobre todo Europa.

A esta expansión contribuyó, sin duda, su identificación como una “buena práctica” de gestión local y su difusión -por cierto, con propósitos y a partir de interpretaciones diversas- por parte de

¹ Sintomer, Yves, “¿Presupuestos participativos como instrumento de transformación?”, en: Ibarra Güell, Pedro y Ahedo Gurrutxaga, Igor (Eds.), *Democracia participativa y desarrollo humano*, Dykinson / Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Madrid, 2007, pp. 203-234, en p. 216.

² Salinas F., Julio, *90 Respuestas sobre el Presupuesto Participativo en Chile*, Foro Chileno de Presupuesto Participativo / Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 2010, p. 7. disponible en: http://www.op-portugal.org/downloads/90Respostas_sobre_OP_no_Chile.pdf [acc. 18/07/14].

³ Cabannes, Yves, *Presupuesto Participativo y finanzas locales*, Documento base red URBAL No 9, Alcaldía Porto Alegre, Porto Alegre, 2005, citado por: Arena, Emiliano y Zárate, Soledad, *Herramientas de la democracia participativa. Comparación de prácticas y funcionamiento del presupuesto participativo en dos municipios del Conurbano Bonaerense -Morón y La Matanza*, ponencia presentada en la Novena Conferencia Regional de ISTR: “Participación y Representación: nuevos paradigmas para la sociedad civil”, Santiago de Chile, 28 al 30 de agosto de 2013, pp. 11-12, disponible en: http://www.academia.edu/5574443/Herramientas_de_la_democracia_participativa_Comparacion_de_practicas_y_funcionamiento_del_presupuesto_participativo_en_dos_municipios_del_Conurbano_Bonaerense_-_Moron_y_La_Matanza [acc. 18/07/14].

entidades tan dispares como el Banco Mundial, el Foro Social Mundial (iniciado en Porto Alegre), las Naciones Unidas (a través de su programa UN-Hábitat) y la red URB-AL (programa de cooperación euro-latinoamericana). En el marco de esa tendencia difusora, este mecanismo es receptado en las comunas de Chile a comienzos de la década de los 2000, siendo pionera en el país la experiencia en Cerro Navia y destacando, por sus alcances, casos como los de San Joaquín o San Antonio, entre otros.

II. Caracterización de los Presupuestos Participativos: principios, beneficios y experiencia pionera a nivel mundial

Los PP son un mecanismo de participación ciudadana, así como un instrumento de gestión pública, que presentan un conjunto de rasgos metodológicos comunes que les dan una suerte de 'aire de familia'. Sin embargo, la literatura reconoce, a la vez, que existe un gran número de variantes de una experiencia a otra que torna complejo realizar una caracterización general. Ello obedece a que en cada realidad nacional, pero también en cada situación local o ámbito organizacional donde se implementa una metodología de PP, ésta se desarrolla de manera acorde a las características particulares del entorno (cultura política, recursos disponibles, tradiciones o prácticas de participación previas, organización político-administrativa, regulación legal, entre otras).

Por ello, se hace un esfuerzo inicial de identificación de ciertos rasgos comunes a las experiencias comparadas a nivel mundial, en especial latinoamericanas y, en menor medida, europeas, con énfasis en los principios y los beneficios esperados. De manera complementaria, se presenta de manera esquemática la realidad de la experiencia original del PP, desarrollada en Porto Alegre, como forma de conocer los trazos distintivos de un fenómeno que concitó atención y ha tenido influencia en la expansión de estas metodologías.

I.1 Rasgos generales del mecanismo de Presupuesto Participativo

En un trabajo de síntesis valorable, el Foro Chileno de Presupuesto Participativo⁴ responde de manera práctica y concreta a los principales interrogantes relativos al modo de caracterizar un mecanismo de PP. En su Guía práctica, lo entiende como un programa de trabajo que permite que los ciudadanos analicen, discutan y decidan, entre ellos, la inversión de una parte de los recursos públicos -y eventuales aportes privados- en la concreción de proyectos de desarrollo. Por otra parte, señala que el carácter comunal de este instrumento obedece a que, efectivamente, surgió en los municipios y se ha difundido básicamente en ese nivel de gobierno, aunque también ha habido experiencias de implementación de estas metodologías en otros niveles de administración territorial y en ámbitos sectoriales de la organización administrativa del Estado. En este sentido,

“el PP es perfectamente aplicable en otros niveles de administración. Es más, donde exista necesidad de priorizar inversiones (cualquiera sea el nivel) es factible hacerlo bajo la metodología de un PP”.⁵

De hecho, en Chile se ha implementado, o explorado la aplicación de estos programas, en los niveles provinciales y regionales de inversión, mientras a nivel sectorial el Ministerio de Salud

⁴ Este Foro se creó en 2000 -con el apoyo primordial de la Fundación de cooperación alemana “Friedrich Ebert”- y reúne a municipios, así como a diversos actores públicos y privados, constituyendo un espacio de encuentro e intercambio de conocimientos, como también de difusión y asesoría técnica, sobre el presupuesto participativo. Existe un cúmulo importante de materiales disponible en su sitio web: <http://www.presupuestoparticipativo.cl/> [acc. 18/07/14].

⁵ Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, op. cit., p. 13.

ha impulsado iniciativas de participación de usuarios mediante “PP en salud” a través de los servicios regionales de este sector.

Existe una amplia variedad en las experiencias concretas en torno a los recursos involucrados, el tipo de proyectos a ejecutar, la introducción de medidas de discriminación positiva para incentivar la participación de los grupos sociales más marginados, los instrumentos y la forma de reglamentar el funcionamiento del mecanismo, la duración del período de planificación presupuestaria, o las fases en que se concreta la participación ciudadana. En términos generales, se puede definir al PP como

“un mecanismo de participación que permite a la comunidad decidir el destino de parte importante de los recursos municipales a través de la presentación de propuestas y la priorización de éstas por la misma ciudadanía”.⁶

Se trata, por ende, de un espacio de co-gestión entre el municipio y la comunidad, los que diagnostican, priorizan y deciden -y en ocasiones ejecutan- conjuntamente una parte del presupuesto municipal, especialmente en lo destinado a bienes y servicios para la comunidad. En cuanto a su naturaleza, Mirosevic sostiene que es un “mecanismo de participación de carácter complejo en varios sentidos”.⁷

Por un lado, afirma, se trata de un mecanismo a la vez *procedimental* y *orgánico*, es decir, que implica no sólo un cierto *procedimiento*,⁸ consistente en varias etapas que conforman el denominado “ciclo del PP”, sino que también comporta la creación de ciertos *órganos* (asambleas o mesas territoriales y temáticas, consejo del presupuesto participativo, etc.) específicos. Por el otro, abarca distintas modalidades de participación que van desde la información y la consulta, hasta la (co-)decisión y el control o fiscalización. En otros términos, el mecanismo del PP implica grados de intensidad participativa relativamente elevados, superando el plano meramente consultivo⁹ para llegar a la colaboración socio-estatal e incluso formas de empoderamiento ciudadano efectivo tal como plantean los modelos de Arnstein, Davidson, y la *International Association for Public Participation*.¹⁰

Si bien las experiencias concretas tienen particularidades, existen ciertos rasgos comunes que caracterizan a las iniciativas de PP -y las diferencian de otras prácticas de participación ciudadana. Se trata del respeto de ciertos principios básicos que, en lo esencial, derivan de la experiencia original -y en otros municipios brasileños- tal como los sintetizara el sociólogo

⁶ Mirosevic Verdugo, Camilo, *El Presupuesto Participativo y las posibilidades de su instauración en Chile*, s.f. (est. 2005), p. 9, publicado en el sitio del Foro Chileno de Presupuesto Participativo, 30 agosto 2012, disponible en: http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/?page_id=53&did=20 [acc. 18/07/14].

⁷ *Ibid.*, pp. 9-10.

⁸ Un referéndum o plebiscito sobre el presupuesto comunal que se realice de manera puntual, en un momento específico sin mayor continuidad, no es un mecanismo de PP.

⁹ Ocurre con mayor frecuencia en las experiencias latinoamericanas, mientras que en Europa tiende a prevalecer una lógica de procesos consultivos que no adquieren carácter deliberativo y co-decisorio; ver: Sintomer, Yves, “¿Presupuestos participativos como instrumento de transformación?”, *op. cit.*, pp. 204 y 208-209.

¹⁰ Arnstein, Sherry, “A ladder of citizen participation”, *Journal of American Planning*, Vol. 35, N° 4, 1969, pp. 216-224; Davidson, Scott, “Spinning the Wheel of Empowerment”, *Planning*, Vol. 1262, April 1998, pp. 14-15; IAP2, *Spectrum of Public Participation*, International Association for Public Participation, 2007, citado en: Karsten, Andreas, *Participation Models. Citizens, Youth, Online: A chase through the maze*, 2nd edition, November 2012, p. 25.

portugués Boaventura de Souza Santos.¹¹ Para él, estas experiencias se basan en tres principios:

- *participación abierta*: todos los ciudadanos tienen derecho a participar, sin que se reconozca ningún status especial a cualquier asociación u organización de ningún tipo -incluida las comunitarias o de base. Por ende, en las asamblea o mesas deliberativas toman parte todas las personas que lo deseen, bien provengan de organizaciones o a título personal, con igualdad de derechos y deberes;
- *mecanismo reglado*: en que se combinan reglas de democracia directa y de democracia representativa, y el procedimiento se desarrolla a través de instituciones de funcionamiento regular, y con reglas transparentes y claras que se establecen de antemano, correspondiendo a los propios participantes la definición de estas reglas internas que los regirán;
- *distribución de recursos según criterios de carácter impersonal*: para decidir la forma de repartir los recursos de inversión se tienen en cuenta criterios objetivos y universales, que combinan “criterios generales” -establecidos por las instituciones participativas para definir prioridades- y “criterios técnicos” -definidos por el gobierno municipal en base a exigencias técnicas y legales en esta materia.

A ello se podría sumar como un cuarto principio¹²,

- *deliberación vinculante*: este mecanismo crea espacios para una relación dialógica entre los ciudadanos, con la coordinación de los representantes del municipio, en que analizan y discuten de manera libre y razonada sobre las iniciativas de inversión del presupuesto municipal; además, el mecanismo otorga garantías de que las decisiones de priorización resultantes serán vinculantes para la gestión municipal.

Por todo ello, la iniciativa de los PP fue objeto de interés transversal para entidades muy dispares a nivel mundial, siendo identificada como una “buena práctica” de gestión pública local y logrando una gran difusión en pocos años. Sin embargo, la forma en que es interpretada y las razones por las que es impulsada varía de manera significativa.¹³ Para ciertas instituciones, como el Banco Mundial, se trata de un instrumento de gestión pública que contribuye a la “buena gobernanza” (*good governance*) siendo parte de una estrategia de modernización del Estado que le brinda más transparencia, eficacia y eficiencia. En la interpretación de otras entidades, como el Foro Social Mundial, destaca el carácter de innovación democrática de este mecanismo de participación ciudadana, que fomenta el surgimiento de una ciudadanía activa, el fortalecimiento del asociativismo y la inclusión social de los sectores marginados.

Esta interpretación, por lo demás, es coincidente con las expectativas asociadas a la experiencia original que fue impulsada con el acceso del Partido de los Trabajadores (PT) al gobierno municipal en Porto Alegre. Si bien las experiencias de PP en América Latina han estado asociadas a gobiernos municipales de centro-izquierda, la amplitud de interpretaciones y

¹¹ Souza Santos, Boaventura, “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”, *Politics and Society*, vol. 26, n° 4, 1998, pp. 461-510, en p. 468, citado por: Ruiz Sánchez, Félix, “Presupuesto Participativo: dilemas y posibilidades de la gestión democrática”, en: Meléndez Q., Javier (Coord.), *Guía para la Gerencia Política*, Instituto Nacional Demócrata (NDI), Washington D.C., 2002, pp. 241-254, en p. 244, disponible en: <http://www.redpartidos.org/files/presupuestoparticipativo.pdf> [acc. 25/07/14].

¹² En base a las consideraciones de toda la literatura consultada y, en especial, lo señalado en Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, *op. cit.*, p. 15.

¹³ Al respecto, ver: Arena, Emiliano y Zárate, Soledad, *Herramientas de la democracia participativa...*, *op. cit.*, pp. 6-9; Sintomer, Yves, “¿Presupuestos participativos como instrumento de transformación?”, *op. cit.*, pp. 225-228.

beneficios esperados con la implementación de este tipo de programas de gestión local lleva al Foro Chileno de Presupuesto Participativo a afirmar que “no existe ninguna limitante para que otras corrientes sociopolíticas lo desarrollen si creen en los valores que éste promueve: participación, democracia, transparencia, etc.”.¹⁴ De hecho, la instauración de un mecanismo de PP tiene el potencial de aportar beneficios tanto para la institucionalidad pública como para la ciudadanía y, por cierto, para las relaciones mutuas entre Estado y sociedad civil a nivel comunal. Entre los beneficios esperados que destaca la literatura¹⁵ se pueden destacar:

- Mejora en la *eficiencia y eficacia* de la inversión y gasto públicos: la participación de los destinatarios en la identificación de necesidades y prioridades, así como en el diseño e implementación, permite una mayor pertinencia en los proyectos, programas y políticas públicas; además, la asignación de los recursos a través del mecanismo participativo reduce significativamente los riesgos de corrupción y clientelismo;
- Incrementa la *transparencia y rendición de cuentas* en la actuación de la administración estatal: la gestión de los dineros públicos se abren a la discusión con los ciudadanos, quienes reciben -y pueden solicitar- toda la información que requieran para un análisis y deliberación adecuados; adicionalmente, la participación en todo el ciclo, incluida la fiscalización, crea un eficaz medio de control social público de la forma en que la administración -y, en su caso, las propias organizaciones comunitarias- gastan los fondos y ejecutan los proyectos deliberados en el marco del PP;
- Mejora la *calidad de la democracia*: se crean las condiciones institucionales para que emerja una ciudadanía activa, se incrementa la legitimidad de decisiones en las que toman parte un gran número de vecinos y vecinas, se fortalecen las confianzas entre el gobierno local y las ciudadanas y ciudadanos, lo que contribuye a “democratizar la democracia” según una frase utilizada en la experiencia portoalegrense;
- Promueve una *mejora igualitaria de la calidad de vida* de los ciudadanos: la participación ciudadana constituye una condición necesaria para lograr mejoras en las condiciones y calidad de vida de las propias personas, pero, además, se busca que ello ocurra de manera igualitaria entre los distintos grupos y sectores de la sociedad; en varias experiencias, para tal fin, se incorporan criterios de carencia relativa para asignar los recursos con una cierta lógica de justicia distributiva, de tal forma que grupos marginados o más desfavorecidos se vean más beneficiados incentivando así su participación activa en el mecanismo;
- Potencia el *tejido asociativo local*: si bien, en principio, el mecanismo se abre a la participación de todos los ciudadanos¹⁶, con independencia de que no formen parte de ninguna asociación u organización comunitaria, el procedimiento deliberativo y decisorio fomenta la articulación y asociación entre las personas para poder lograr mejores resultados en la aprobación de sus iniciativas; de este modo, a la vez, se está nutriendo el “capital social” de la comuna, como también la emergencia de nuevos liderazgos sociales/ciudadanos;

¹⁴ Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, op. cit., p. 14. En las experiencias europeas, el liderazgo ha estado más repartido en gobiernos municipales de diferente orientación sociopolítica e ideológica, ver: Sintomer, Yves, “¿Presupuestos participativos como instrumento de transformación?”, op. cit., pp. 205-208 y 218.

¹⁵ Se toma en cuenta lo señalado por Mirosevic Verdugo, Camilo, *El Presupuesto Participativo...*, op. cit., pp. 10-13; Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, op. cit., p. 13; Sintomer, Yves, “¿Presupuestos participativos como instrumento de transformación?”, op. cit., pp. 212-216 y 220-225; Freitas, Andrea, *La experiencia de Democracia Participativa en Porto Alegre*, Biblioteca On-Line de Ciências da Comunicação [www.bocc.ubi.pt], 2006, pp. 6-8, disponible en: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/freitas-andrea-experiencia-democracia.pdf> [acc. 25/07/14].

¹⁶ En ocasiones, se han establecido mecanismos de PP con participación mixta, es decir, de ciudadanos en general y de representantes de grupos sociales organizados -asociaciones, organizaciones comunitarias, etc.-; en algunas experiencias, por último, se ha limitado la participación sólo a representantes de grupos sociales organizados.

- Genera un *aprendizaje democrático*: los espacios deliberativos que se crean funcionan como un ámbito de formación de ciudadanía y convivencia democrática, tanto en las personas en general como en las autoridades y funcionarios municipales; se alimenta una cultura cívica más fuertemente democrática, tolerante, dialogante, se genera un sentido de solidaridad y búsqueda del bienestar general de la comunidad a través de las decisiones que se deliberan, así como un sentido de co-responsabilidad de los actores políticos y sociales-ciudadanos con el proceso, sus resultados y la gestión pública comunal en general.

Por cierto, según las interpretaciones prevalecientes y el desarrollo de cada experiencia, es probable que se ciertos beneficios sean más logrados que otros en los procesos concretos de implementación del PP.

I.2 La experiencia original: el Presupuesto Participativo en Porto Alegre

Mucho se ha escrito en torno al presupuesto participativo de Porto Alegre desde las perspectivas más variadas. De manera más acotada, este apartado pretende hacer una referencia general a dicha experiencia por su carácter pionero, y su influencia inspiradora para toda la corriente de difusión del PP, a fin de que sus características particulares puedan ilustrar y complementar las consideraciones generales precedentes.

El fenómeno del presupuesto participativo se originó hacia fines de los años ochenta en Porto Alegre, ciudad media-grande con alrededor de 1,3 millones de habitantes, que es capital del estado brasileño de Río Grande do Sul. Se trata de una urbe marcada por importantes niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social, con cerca de una cuarta parte de su población viviendo en asentamientos precarios o *favelas* y con una dispar cobertura de los servicios públicos urbanos básicos (suministro de agua, alcantarillado y saneamiento, áreas sociales, espacios verdes, infraestructura deportiva, etc.). En 1988, una coalición encabezada por el PT ganó la alcaldía y se enfrentó con una serie de dificultades políticas y presupuestarias para su inminente gestión municipal.

En esas circunstancias, el desarrollo del mecanismo del PP se sustenta en ciertas condiciones iniciales favorables. Por una parte, la voluntad política de la alcaldía que es una combinación de la convicción de la necesidad de incluir e involucrar en la ciudad a los sectores excluidos -lo que implica fomentar instancias para la participación ciudadana en el gobierno local- y la necesidad política de gestionar el municipio en situación minoritaria dentro de la *cámara de vereadores* (concejo municipal o legislativo local).¹⁷ Por otra parte, se cuenta con un impulso desde abajo, basado en la práctica “asociativista” y de movimientos sociales organizados a nivel comunitario que articulan sus reivindicaciones barriales y de mayor participación, cuyas tradiciones de acción colectiva también nutren la instalación del PP.¹⁸

Por último, una condición ‘favorable’ al inicio del fenómeno fue la fuerte restricción financiera heredada por el municipio, que dejaba muy escasos recursos disponibles para inversiones para la comunidad (un exiguo 2% del presupuesto) y una distribución de los mismos que se orientaba en detrimento de los sectores más desfavorecidos, todo lo cual se convertía en una oportunidad para explorar alternativas en la gestión presupuestaria. En este contexto, la

¹⁷ Rendón Corona, Armando, “Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* (Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa - México), vol. 1, n° 4, 2004, pp. 9-36, en pp. 11-13, disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20041/.../art2.pdf [acc. 25/07/14].

¹⁸ Freitas, Andrea, *La experiencia de Democracia Participativa en Porto Alegre...*, op. cit., pp. 3-4.

instauración del PP fue de la mano con una profunda reforma fiscal de la administración municipal, que incluyó: transparencia en las cuentas y una reducción del gasto corriente para incrementar el margen de recursos destinados a inversiones; una reforma tributaria progresiva en el sistema de recaudación local lo que permitió ampliar la capacidad recaudatoria municipal; y una mejora en la gestión tributaria. De este modo se consiguió la credibilidad necesaria para la instalación y funcionamiento regular del mecanismo de PP, a la vez que se generaron las condiciones financieras para comenzar a realizar gradualmente las inversiones que se habían planteado en el proceso participativo en sus primeros dos años de operación.¹⁹

El mecanismo del PP en Porto Alegre es un sistema participativo complejo que no está basado en un modelo teórico previo, sino que ha ido teniendo ajustes (en el procedimiento, la orgánica, las reglas, etc.) en base a la experiencia, las necesidades y el aprendizaje de los actores en el propio proceso. En esa consolidación, y a la luz de sus logros, también ha conseguido legitimarse socialmente e incrementar los niveles de participación en las reuniones y asambleas ciudadanas. Se ha estructurado en torno a distintas instancias y fases que, en su conjunto, dan forma al 'ciclo del presupuesto participativo', esto es,

“el conjunto de actividades distribuidas anualmente entre esos meses [marzo a enero] donde ayuntamiento [municipio], comunidades locales y foros de representantes, articulan y planean la composición del presupuesto público que va a ser ejecutado el año siguiente”.²⁰

El procedimiento de deliberación y decisión del PP se lleva adelante en el marco de una estructura de órganos de participación creados específicamente como parte del mecanismo. De este modo, se combinan métodos asamblearios (asambleas de base, territoriales y funcionales o temáticas) y representativos (foros de delegados y consejo del presupuesto participativo) en una estructura orgánica escalonada en su alcance territorial y/o en los roles y responsabilidades que asumen dentro del proceso. El proceso del PP abarca un ciclo de presupuestación de 24 meses, ya que las instituciones de participación ciudadana tienen a su cargo, a la vez, evaluar y fiscalizar el ejercicio presupuestario del año anterior, supervisar la ejecución del presupuesto del año en curso, así como diagnosticar, priorizar las inversiones y decidir sobre la composición de la matriz presupuestaria municipal para el año siguiente.

En el entramado institucional permanente de participación ciudadana se pueden identificar, en lo esencial, tres niveles según la composición y los mandatos de cada tipo de instancia:

- *Asambleas de base*: son reuniones deliberativas de carácter plenario, a las que puede asistir cualquier ciudadano interesado; se organizan según dos grandes criterios: un criterio territorial, dividiendo la ciudad en cerca de 16 regiones²¹, y, paralelamente, un criterio funcional o temático en base a alrededor de 6 temas transversales a la ciudad como un todo.²² En ellas se hace un diagnóstico de las necesidades, se discuten los

¹⁹ A este respecto, Freitas, Andrea, *La experiencia de Democracia Participativa en Porto Alegre...*, op. cit., p. 5; Rendón Corona, Armando, “Porto Alegre, un modelo...”, op. cit., pp. 13-14.

²⁰ Freitas, Andrea, *La experiencia de Democracia Participativa en Porto Alegre...*, op. cit., p. 3.

²¹ Esta división -que se ha ajustado levemente en años sucesivos- fue acordada entre el gobierno municipal y los actores sociales en base a las afinidades culturales, sociales y políticas que identifican a las propias comunidades; con una lógica semejante se estructuraron casi treinta micro-regiones, en cuyo ámbito se celebran también asambleas de base que son organizadas de manera autónoma por las comunidades, de carácter intermedio y con una función preparatoria para las asambleas regionales. Ver: Rendón Corona, Armando, “Porto Alegre, un modelo...”, op. cit., pp. 17-19.

²² A mediados de los noventa, se crean las asambleas temáticas en torno a temas-ciudad (circulación y transporte, cultura, educación, desarrollo económico y tributación, planeación urbana, salud y promoción social), cuyo propósito fue abordar asuntos con un horizonte integral de ciudad, equilibrar los localismos en las reivindicaciones y prioridades de las regiones intra-urbanas, y generar un espacio en que participen más activamente distintos grupos de interés,

proyectos de obras e inversiones para el sector, y se decide un orden de prioridades de las inversiones agrupadas por ciertas áreas o materias predefinidas; además, se elige a los delegados y consejeros.

- *Foros de delegados*: las asambleas eligen delegados de cada región que integrarán el foro regional -un proceso análogo acontece en las temáticas-, siendo usual el criterio de elección de un delegado por cada diez participantes en la asamblea; a su vez, la asamblea elige a sus consejeros en el CPP quienes presiden el respectivo foro, el cual sesiona semanalmente. En este nivel la participación no es personal sino de representación, “pero los representantes guardan una relación próxima con su base, son honorarios, mandatados y revocables”; además, “existe la preocupación de que el delegado esté muy próximo a sus vecinos, por lo que su número tiende a ser tan grande como lo sea la participación de las personas”²³, como se señaló anteriormente. A estos Foros les compete recoger las demandas de las asambleas y recibir nuevas demandas, visitar los proyectos propuestos antes de priorizar, priorizar las demandas, y presentarlas al CPP; asimismo, ejercen labores de fiscalización de las obras que se ejecutan en sus regiones e informar al respecto a las comunidades.
- *Consejo del Presupuesto Participativo (CPP)*: es el espacio deliberativo de nivel superior en toda la estructura, en el cual participan los representantes de cada asamblea regional y temática; sesiona al menos una vez a la semana, y allí se discute el proyecto de ley presupuestaria de la ciudad de manera directa con el gobierno municipal. Está integrado por dos consejeros titulares y dos suplentes de cada asamblea de base (con un mandato de un año, y es revocable), a lo que se suman un representante titular y un suplente del sindicato de empleados del municipio, como también -al menos en alguno de los años- un representante titular y un suplente de la organización que reúne a las asociaciones barriales. En este Consejo, compuesto por algo más de 40 consejeros, el gobierno municipal designa dos representantes titulares y dos suplentes, sin derecho a voto. En base al reglamento interno de 2006, Cuenca lo define como “un órgano de participación directa de la comunidad que tiene como misión la planificación, la decisión y la deliberación sobre los ingresos y los gastos del presupuesto de la municipalidad”²⁴; adicionalmente, el CPP fiscaliza la ejecución mediante la formación de comisiones de obras con participación de los vecinos del barrio en que se realiza la obra o inversión.

El funcionamiento de esta estructura de participación comunitaria se desarrolla durante casi todo el año, a través de sucesivas reuniones de los tres tipos de órganos que tienen lugar en distintas etapas dispuestas, básicamente, en dos rondas de plenarios. La primera ronda se inicia en marzo con asambleas en que el gobierno rinde cuentas del plan de inversiones del año anterior, presenta su plan para el año en curso y su propuesta de plan y recursos para el siguiente. Se prolonga hasta mitad de año, con múltiples reuniones intermedias a nivel de asambleas micro-regionales, como también a nivel regional y temático, en que las comunidades discuten sobre las necesidades, reciben información, presentan propuestas de inversiones prioritarias, y eligen los delegados.

organizaciones profesionales, instituciones, y asociaciones civiles de interés específico. Al respecto, Rendón Corona, Armando, “Porto Alegre, un modelo...”, *op. cit.*, pp. 16 y 22; Cuenca Botey, Luis Emilio, “Acción, decisión y competencias deliberativas en el Presupuesto Participativo de Porto Alegre”, *Revista de Ciencias Sociales (Cr.)*, vol. III, n° 121, 2008, pp. 133-148, en nota al pie 2, p. 134, disponible en: <http://163.178.170.74/wp-content/revistas/121/07-CUENCA.pdf> [acc. 31/07/14].

²³ Rendón Corona, Armando, “Porto Alegre, un modelo...”, *op. cit.*, p. 20; también, Cuenca Botey, Luis Emilio, “Acción, decisión...”, *op. cit.*, p. 135 (en nota al pie 8).

²⁴ Cuenca Botey, Luis Emilio, “Acción, decisión...”, *op. cit.*, p. 136.

A partir de julio, cuando se la segunda ronda, las asambleas plenarias son espacio para la elaboración participativa del presupuesto municipal. En esa fase, los ciudadanos se informan y aprenden de qué modo funcionan los ingresos y gastos municipales, así como la forma de jerarquizar y priorizar propuestas; en esa labor, cuentan con la asistencia de funcionarios municipales (incluido alcalde) que informan y, si se les requiere, asesoran técnicamente a la instancia. Por otra parte, se eligen los consejeros y comienza a operar el CPP para tomar parte activa en la elaboración conjunta de la propuesta de Ley de Directrices Presupuestarias con las unidades administrativas del gobierno, completando la “matriz presupuestaria”; para ello, el CPP recibe las prioridades definidas en las asambleas a través de los respectivos foros de delegados. La propuesta presupuestaria final es redactada por el gobierno en base a lo aprobado en el CPP, la que finalmente debe ser analizada y aprobada por legislativo local (*cámara de vereadores*). En los últimos meses, en las asambleas se revisa el reglamento interno del mecanismo, así como los criterios para la distribución de recursos, y se definen eventuales modificaciones que regirán desde el siguiente año.

En el proceso de Porto Alegre, la estructura participativa tiene incidencia efectiva en la elaboración del conjunto del presupuesto municipal, ya que delibera sobre la política de ingresos y gastos en general, además de priorizar las inversiones en obras y servicios. Se trata de una innovación democrática significativa ya que “la incidencia ocurre justamente en la discusión del presupuesto que es, en el Estado moderno, la pieza esencial de la política y de la administración”.²⁵ Por otra parte, el mecanismo de PP ha implicado ‘desmitificar’ la idea del presupuesto como un tema de difícil comprensión para los no expertos, impulsando en su lugar la simplificación de las formas de comunicar y elaborar el presupuesto público, así como el ‘diálogo’ entre saberes técnicos y cotidianos en dicho proceso.²⁶ Por último, los objetivos de inclusión social se refleja en las reglas acordadas para la distribución de los recursos que incorporan un criterio de justicia distributiva. De esa forma, se distribuyen los recursos favoreciendo a los territorios más pobres, o más desatendidos previamente, como también a las comunidades que más participaron, alentando por ambas vías la participación de los grupos sociales más desfavorecidos.²⁷

El sistema institucional del PP mantiene una relación compleja con la estructura gubernamental, en tanto establece relaciones de colaboración y co-responsabilidad, pero busca preservar su autonomía frente a ella -como también frente a las organizaciones sociales. Por ello, los consejeros no pueden ser funcionarios gubernamentales, los representantes del gobierno no tienen derecho a voto en los órganos de participación, y se excluye la política partidaria dentro del mecanismo del PP. Éste es un espacio de deliberación, donde la argumentación es esencial para legitimar cada reivindicación o propuesta, pero también es decisiva la capacidad de “articulación”²⁸ -estableciendo alianzas con consejeros, o líderes sociales, y también con el gobierno- para lograr hacerlas avanzar a través de negociaciones; en la segunda ronda plenaria, se recurre a la votación en aquellos asuntos en que no se han logrado acuerdos. Finalmente, se pretende evitar las rigideces de institucionalizar el mecanismo, como ocurriría si se estableciera por ley, pero sí se considera necesario consolidarlo con una regulación precisa

²⁵ Ruiz Sánchez, Félix, “Presupuesto Participativo: dilemas y posibilidades...”, *op. cit.*, p. 246.

²⁶ Freitas, Andrea, *La experiencia de Democracia Participativa en Porto Alegre...*, *op. cit.*, p. 7; Ruiz Sánchez, Félix, “Presupuesto Participativo: dilemas y posibilidades...”, *op. cit.*, p. 247.

²⁷ En ese sentido, Rendón Corona, Armando, “Justicia distributiva: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* (Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa - México), vol. 2, n° 1, 2006, pp. 217-244, disponible en: www.redalyc.org/pdf/726/72620108.pdf [acc. 25/07/14].

²⁸ A este asunto dedica su contribución Cuenca Botey, Luis Emilio, “Acción, decisión...”, *op. cit.*, en especial, pp. 141-147.

que es fijada -y revisada/modificada cada año- por los participantes; es decir, se ha establecido “una institucionalización pero con un significado diferente”.²⁹

III. Presupuesto Participativo en las comunas de Chile: consideraciones generales

La incorporación de la propuesta de Presupuestos Participativos a la realidad chilena ha sido un proceso lento y desigual, que ha tenido avances y retrocesos ligados, en buena parte, a la voluntad política coyuntural de ciertas autoridades o funcionarios gubernamentales. A comienzos del presente siglo, en el contexto de la fase de expansión mundial de este fenómeno, se dan los primeros esfuerzos para instalar los PP en ciertas comunas de la Región Metropolitana.

En efecto, las primeras experiencias corresponden a municipios medianos y pequeños del Gran Santiago y zonas aledañas, que reúnen entre 70 mil y 145 mil habitantes en cada caso (Cerro Navia, Buin, San Joaquín). Desde entonces, esta modalidad participativa se difundió en todo el territorio nacional llegando a contarse, según distintas estimaciones, al menos con entre 30 a 40 comunas que han implementado este mecanismo en algún período presupuestario anual. En la actualidad, se cuenta con 24 municipios de diverso tamaño que tienen PP en funciones.³⁰

Por otra parte, la modalidad de PP se expandió más allá del nivel comunal, destacando al respecto su implementación a escala sectorial en el ámbito de la salud pública, en los servicios regionales del Ministerio de Salud en Talcahuano y Ñuble (región del Bío-Bío), así como en Llanquihue, Chiloé y Palena (región de Los Lagos). Asimismo, existe un proyecto de ley que fue ingresado en abril de 2011 en la Cámara de Diputados cuyo objetivo es establecer la obligación de contar con PP comunales en todos los municipios del país y fijar ciertos requisitos que deben cumplir los mecanismos que se creen.³¹

3.1 Tendencias generales de los presupuestos participativos en las comunas chilenas

La implementación de los presupuestos participativos no se ha visto especialmente favorecida por las condiciones institucionales de los municipios chilenos. Por una parte, la normativa en materia de presupuestos municipales no contempla mecanismos de participación ciudadana³², estableciendo que el alcalde -con el equipo municipal- elabora el proyecto de presupuesto que se somete a la aprobación del Concejo Municipal (alcalde y concejales). Por otra parte, la

²⁹ Rendón Corona, Armando, “Porto Alegre, un modelo...”, *op. cit.*, p. 29.

³⁰ De acuerdo a la información entregada por el Foro Chileno de Presupuesto Participativo, se trata de las siguientes comunas: Calbuco, Canela, Coquimbo, El Quisco, El Tabo, Huasco, La Serena, Lautaro, Lumaco, Maipú, Negrete, Osorno, Padre Hurtado, Peñalolén, Perquenco, Pitrufquén, Puerto Montt, Purranque, Quillota, Rancagua, Río Negro, San Antonio, San Pedro de la Paz, Villa Alemana. Ver la información disponible en: http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/?page_id=281 [acc. 04/08/14].

³¹ Moción que “*Establece presupuestos participativos comunales*”, presentada por los diputados Enrique Accorsi, René Alinco, Guillermo Ceroni, Marcos Espinosa, Fidel Espinoza, Rodrigo González, Carlos Abel Jarpa, Tucapel Jimenez y Luis Lemus, *Boletín n° 7608-06*, ingresado en la Cámara de Diputados, en fecha 21 de abril de 2011, disponible en: http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=8004&tipodoc=mensaje_mocion [acc. 04/08/14]. Se encuentra en primer trámite constitucional, habiendo sido remitido para primer informe por parte de la Comisión de Gobierno Interior Nacionalidad Ciudadanía y Regionalización; no registra movimiento desde la fecha de ingreso.

³² Salvo la presentación de la propuesta al órgano consultivo integrado por representantes de las organizaciones comunitarias, que carece de capacidad decisoria, denominado actualmente “consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil” según la Ley N° 20.500. En esta misma normativa se ha recogido la posibilidad de que se considere la elaboración de presupuestos participativos. Ver: *Ley 20500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”*, publicada en el Diario Oficial en fecha 16-02-2011, disponible en: http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/?page_id=53&did=33 [acc. 25/07/14].

centralización política imperante se traduce en que gran parte de la inversión pública territorial no es resorte de los municipios y, además, éstos tienen una realidad fiscal que indica que los gastos corrientes o de operación abarcan en torno al 90% del presupuesto municipal, dejando una fracción muy menor cuyo destino son las inversiones en la comunidad -ítem del cual surgen los fondos destinados a PP.

El proceso de instauración de la metodología de PP en las comunas de nuestro país ha sido relativamente frágil, apoyada en gran medida sobre la voluntad política del alcalde de turno. En consonancia con cierta característica recurrente de la administración municipal en Chile, se constata una fuerte “alcaldización” de los presupuestos participativos en tanto la figura edilicia se convierte en “un actor fundamental sin contrapeso para el éxito o el fracaso del presupuesto participativo”.³³ Esta tendencia dificulta el empoderamiento efectivo de la comunidad, lo que torna muy volátil al proceso, el cual queda, en los hechos, sometido a la suerte electoral del alcalde o a la continuidad de su apoyo al mecanismo.

Esta realidad se ha visto reforzada, a su vez, por la escasa prioridad que el tema de este mecanismo participativo -como, en general, los asuntos municipales- suele recoger en el debate de los partidos políticos nacionales. En ese sentido, señala Montecinos³⁴, la presencia marginal del mecanismo de PP en el contexto político partidario ha dejado la preocupación limitada a ciertos militantes que asumieron cargos de alcalde y recibieron la influencia de las actividades de difusión llevadas adelante por ciertas fundaciones, en particular la Fundación Friedrich Ebert. A ello obedece, también, que los alcaldes que impulsaron PP en Chile hayan pertenecido casi sin excepción a la centro-izquierda agrupada en la Concertación; sin embargo, el reemplazo de un alcalde de la coalición por otro ha significado en varias ocasiones el abandono de la iniciativa participativa.³⁵

La experiencia de contar con un mecanismo de PP ha alcanzado, de forma intermitente o con mayor permanencia según los casos, a algo menos del 10% de los 345 municipios chilenos. Por su parte, sólo un 4% de las comunas, lo que equivale a cerca de una quincena, han logrado sostener el funcionamiento del mecanismo durante, al menos, tres o cuatro años consecutivos. A título ilustrativo, hacia fines de la pasada década algo menos de un 5% de los municipios argentinos había implementado esta metodología, pero la experiencia alcanzaba a un 29% de la población total del país debido a que grandes centros urbanos lo habían adoptado.³⁶ En Chile, el fenómeno se ha dado sobre todo en comunas medianas y pequeñas, sin alcanzar a ciudades como Concepción o Valparaíso, y en Santiago no han participado las comunas más populosas con la excepción de Maipú que se ha incorporado en los últimos años.

Si bien la diversidad entre las experiencias comunales de PP es la tónica en Chile, tal como sucede en otros países y entre ellos, se pueden identificar ciertos rasgos comunes que permiten tener un panorama de las tendencias y particularidades del fenómeno en nuestro país. Para ello resultan de utilidad algunos análisis que, más allá de los múltiples estudios de caso monográfico, presentan una mirada de carácter general al desarrollo de este tipo de mecanismo.³⁷

³³ Montecinos, Egon, “Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 31, N° 1, 2011, pp. 63-89, en p. 85.

³⁴ *Ibíd.*, pp. 70-71.

³⁵ Así lo reconoce Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, *op. cit.*, p. 27.

³⁶ Arena, Emiliano y Zárate, Soledad, *Herramientas de la democracia participativa...*, *op. cit.*, p. 12.

³⁷ En particular, se toma en cuenta en lo que sigue las consideraciones de Montecinos, Egon, *La gobernanza de proximidad y los presupuestos participativos en Chile: factores que explican la participación ciudadana incluyente en la gestión municipal*, s.f. (est. 2006), publicado en el sitio del Foro Chileno de Presupuesto Participativo, 30 agosto 2012,

a- *Origen de la iniciativa*: en las comunas chilenas, acorde a lo antes señalado, el impulso para la instauración de PP vino de la máxima autoridad local, esto es, el alcalde (y no de los concejales). Excepcionalmente, en la comuna de Illapel el proceso se originó 'desde abajo', por una iniciativa de una organización comunitaria -Unión Comunal de Juntas de Vecinos Rurales- que contó con el apoyo de una ONG. Esta vinculación con la figura del alcalde ha tenido un impacto negativo en cuanto a la escasa sustentabilidad en el tiempo de varias de las experiencias, lo que responde también a que "la ciudadanía no se ha empoderado del programa a tal punto que haga exigible su continuidad"³⁸ en todas las comunas que cuentan o han contado con PP.

En cualquier caso, el origen fue siempre endógeno, surgido al interior de la comuna y en función de sus realidades políticas y sociales previas. Por el contrario, podría existir un origen exógeno como ocurriría si, por ejemplo, una ley nacional obligara a todos los municipios a instaurar este mecanismo participativo³⁹, lo que en la práctica puede dar lugar a distorsionar los propósitos perseguidos. Es por ello que, antes que un incentivo u obligación legal homogénea a escala nacional, se sugiere que podría ser más interesante establecer incentivos diferenciados y graduales que premien a aquellos municipios que 'acrediten' iniciativas de participación ciudadana efectiva implementadas a partir de sus propias condiciones y tiempos.⁴⁰

b- *Recursos involucrados*: en ninguna de las comunas de Chile se definió que todo o una gran parte del presupuesto municipal pudiera ser debatido a través de la metodología del PP. Siempre se ha tratado de una pequeña parte del presupuesto total, generalmente un porcentaje del ítem destinado a inversiones en la comunidad. Lo que se requiere es disponer de un conjunto de recursos financieros que se deben utilizar para dos conceptos: administración del mecanismo (funcionamiento de las reuniones, equipo municipal, campañas de difusión y comunicación, capacitación -no ha sido tan habitual); recursos para la priorización ciudadana (que serán asignados para obras y servicios a la comunidad). Esas definiciones las adopta el municipio, jugando un rol destacado al respecto el alcalde.

Si bien los recursos efectivamente involucrados difieren en cada experiencia, se estima que en las comunas de Chile ha representado entre el 1% y 4% del presupuesto municipal total. Ahora bien, si se toma en cuenta sólo aquella porción del presupuesto que está disponible para inversiones en la comunidad, el porcentaje decidido a través de PP se ubica en torno al 30%⁴¹ (en ciertos casos, como San Antonio, alcanza a más de tres cuartas partes de ese ítem). En cuanto al tipo de inversiones que se han financiado, se han priorizado obras y servicios de alcance barrial, es decir sin un impacto 'de ciudad', centrado en infraestructura y equipamiento comunitario básico (multicanchas, pavimentación, veredas, mejora de sedes deportivas o culturales), por ende de corto impacto. Sin embargo, una parte significativa de las inversiones se sigue asignando, en casi todos los municipios con experiencias de PP, a través de la práctica tradicional de los "fondos concursables" -en especial, vía el Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE)- que son definidos desde el municipio.⁴²

disponible en:

<http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=24> [acc. 18/07/14]; Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, op. cit.; Montecinos, Egon, "Democracia participativa...", op. cit.

³⁸ Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, op. cit., p. 15.

³⁹ Esto ocurre con la participación en los planes de desarrollo comunal (PLADECO), como señala Montecinos, en: *La gobernanza de proximidad...*, op. cit., pp. 9-10.

⁴⁰ Tal como propone Montecinos, Egon, "Democracia participativa...", op. cit., pp. 85-86.

⁴¹ Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, op. cit., p. 17.

⁴² Tanto los concejales como los dirigentes tradicionales de organizaciones sociales suelen estar, con frecuencia, dispuestos a defender la preservación de este tipo de fondos -y su no paso a la modalidad de PP-, según sostiene

En todo caso, el PP podría deliberar y decidir no sólo sobre recursos propios del municipio, sino también sobre recursos externos que se gestionan o deban gestionarse por el municipio, e incluso recursos que alleguen las organizaciones comunitarias. En el caso de Illapel, el proceso se centró en orientar las inversiones que debería gestionar el municipio de otras fuentes, en especial fondos regionales y del gobierno central, ya que no había disponibilidad alguna de recursos municipales propios para asignar. En otros casos, los municipios establecieron acuerdos con el respectivo gobierno regional para recibir aportes destinados al PP, tal como sucedió en Quillota y San Antonio. En ninguna experiencia chilena se ha deliberado sobre la política tributaria del municipio.

c- *Participantes*: en términos generales, están en condiciones de participar en el PP todos los ciudadanos mayores de 14 o 15 años, sin necesidad de pertenecer a ninguna organización social o comunitaria. El número de participantes, y su porcentaje sobre la población total, es variable de una a otra experiencia, y en cada comuna de un año a otro; se suele tomar como referencia la asistencia registrada en las asambleas de base que deciden sobre prioridades. De acuerdo a estimaciones del Foro Chileno de Presupuesto Participativo, se puede establecer, en promedio, “un rango de 15% a 30% de la población comunal que, directa e indirectamente, se ven involucrados”.⁴³

En las experiencias comunales de Chile se identifican dos modalidades participativas que se podrían denominar ‘participación ciudadana universal’ y ‘participación representativa comunitaria’. En el primer supuesto, que es el más habitual, todo ciudadano puede tomar parte en las deliberaciones y decisiones sobre el presupuesto, así como priorizar proyectos, en las asambleas a través de votación. En el supuesto de ‘representatividad comunitaria’, la participación de la discusión y decisión sobre el PP tiene lugar sólo a través de las organizaciones sociales -de carácter funcional y territorial- como se ha dado en las experiencias de Cerro Navia, Illapel y Purranque.⁴⁴

En el proceso, el municipio desempeña roles de mediación y coordinación, dando orientación y apoyo técnico a las instancias de debate y decisión ciudadana, y garantizando el adecuado funcionamiento de todo el mecanismo. En ciertas experiencias, como las de San Joaquín y Talca, el municipio destinó recursos para la capacitación de los dirigentes sociales en materia de participación y control social; a su vez, el gobierno central también implementó actividades de capacitación en PP pero dirigidas a personal municipal de comunas interesadas, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) dependiente del Ministerio del Interior.⁴⁵

d- *Formalización*: en la práctica totalidad de las experiencias comunales en Chile, el mecanismo ha sido institucionalizado formalmente a través de dos modalidades normativas. En algunos municipios se recurre a reglamentos, que implican un menor grado de obligatoriedad para las autoridades, como sucedió en Buin o en Negrete; en este último caso, incluso, se trata sólo de ciertos principios orientadores generales -revisables anualmente- y, pese al bajo grado de formalidad, es una de las experiencias más consolidadas. En otras comunas, como Illapel o San Joaquín, se optó por establecerlo en la ordenanza municipal, lo que convierte al PP en parte de la gestión municipal regular. Excepcionalmente, en Cerro Navia no se avanzó en la formalización del proceso.⁴⁶ En ciertas experiencias, como las de Negrete y Rancagua, la

Montecinos en: “Democracia participativa...”, *op. cit.*, pp. 68-69.

⁴³ Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁴ A este respecto, Montecinos, Egon, “Democracia participativa...”, *op. cit.*, p. 73.

⁴⁵ *Ibíd.*, pp. 80 y 70 respectivamente.

institucionalización llegó al plano burocrático del municipio, con la creación de oficinas encargadas del presupuesto participativo.⁴⁷

El origen de la reglamentación en las experiencias chilenas ha sido el municipio que, inicialmente, estableció en los distintos casos las 'reglas del juego' del mecanismo; no obstante, por principio esas normas están sujetas a revisión y ajuste cada año entre los participantes del PP. En el plano legal, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695), reformada en 2011 por la Ley N° 20.500, establece que la ordenanza municipal de participación de la ciudadanía local -en que define sus modalidades- debe describir los instrumentos y medios a través de los cuales aquélla se materializará, pudiendo considerarse la elaboración de presupuestos participativos, entre otros.⁴⁸ Por otra parte, si bien no está previsto legalmente, en ciertas experiencias como las de La Serena o San Antonio, entre otras, se ha explorado la articulación del proceso de PP con instrumentos o instancias de planificación territorial local como el Plan de Desarrollo Comunal o el Plan Regulador.

Existe coincidencia en que la formalización del mecanismo es relevante, para contar con reglas claras que definan y organicen el funcionamiento y los criterios orientadores del PP, como también que establezcan formas de resolución de problemas durante el proceso. Además, se sostiene que un grado de formalización a través de una ordenanza genera credibilidad y permite asegurar su continuidad en el tiempo⁴⁹; sin embargo, las experiencias concretas muestran que se abandonó el PP incluso cuando se hallaba formalizado de ese modo. En ese sentido, se admite que la mejor manera de garantizar esa continuidad está en lograr asentar una cultura participativa en los funcionarios y autoridades del municipio y, sobre todo, en una ciudadanía que se apropie del proceso y reivindique su permanencia.

e- *Diseño del mecanismo*: las modalidades de diseño institucional del mecanismo de PP en Chile coinciden en una menor complejidad que el modelo portoalegrense. Presentan sólo dos niveles orgánicos, las asambleas de base y una instancia representativa (foro de delegados o consejo del presupuesto participativo), y su ciclo anual se concentra en algunos meses (entre cuatro y seis, por lo general). En todas las comunas, el PP se organiza en torno a asambleas de base de carácter territorial, que toman como referencia las divisiones administrativas preexistentes pero, también, consideran las identidades desarrolladas en los territorios; además, en muchas experiencias se estructuran mesas o asambleas de carácter temático, sobre ejes temáticos consensuados con la comunidad. En un segundo nivel está la instancia representativa, integrada por delegados o consejeros elegidos en las asambleas, que debe interactuar con el gobierno municipal y, según esté diseñado el mecanismo concreto, tiene competencias de decisión y/o de fiscalización.

A través del mecanismo de PP, el municipio define en conjunto con la estructura participativa las prioridades y proyectos de inversión. El rol asignado a las asambleas de base admite, según sostiene Montecinos⁵⁰, dos diseños diferentes: en la mayor parte de las experiencias, tienen un carácter informativo y de diagnóstico, donde se define cuáles serán sometidos a 'consulta

⁴⁶ Como constata, tras un análisis de las primeras experiencias, Montecinos, Egon, *La gobernanza de proximidad...*, op. cit., pp. 13-14.

⁴⁷ De acuerdo a Montecinos, Egon, "Democracia participativa...", op. cit., p. 80.

⁴⁸ Ley N° 18.695, *Orgánica Constitucional de Municipalidades*, Art. 93, disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693> [acc. 05/08/14].

⁴⁹ Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, op. cit., pp. 23-24; también, Montecinos, Egon, *La gobernanza de proximidad...*, op. cit., pp. 14-15.

⁵⁰ Por ende, afirma que en las experiencias chilenas prevalece un nivel más consultivo de participación, en detrimento de una forma deliberativa, ver: Montecinos, Egon, "Democracia participativa...", op. cit., pp. 72-74.

popular'; el componente deliberativo, que fomenta las discusiones sobre las prioridades de obras y servicios en el marco de los recursos para el PP, es más significativo en las asambleas de comunas como Negrete, San Joaquín, San Antonio y Lautaro.

A su vez, también hay dos métodos para decidir qué proyectos se priorizan para ser ejecutados. El más usado es el método de la 'consulta popular', consistente en una votación universal y abierta a todos los ciudadanos mayores de 14 o 15 años, y, por lo general, acompaña a las asambleas no deliberativas -pero también se ocupa en San Antonio y Lautaro. En otros casos, se recurre a la 'votación selectiva' -según la denomina Montecinos- en que las decisiones de priorización son tomadas por los participantes en las asambleas y/o por los delegados o consejeros, lo que ocurre en comunas como Negrete y San Joaquín, pero también en Cerro Navia, Illapel y Purranque. En el diseño de 'consulta popular', los delegados elegidos por las asambleas tienen un rol de garantizar que las ideas de proyectos surgidos de las asambleas sean consistentes con los que evalúa técnicamente el equipo municipal antes de ser sometidos a votación. Además, cumplen funciones en materia de fiscalización de la ejecución.

En el proceso de gestión implicado por el PP, las fases de ejecución y fiscalización presentan un fuerte predominio del gobierno municipal en las experiencias chilenas. En ciertas comunas, como Buin y Lautaro, la ejecución de los proyectos priorizados y aprobados por la ciudadanía queda en manos de las organizaciones sociales que se adjudicaron dichos proyectos. A ellos corresponde la responsabilidad de contratar la realización de los proyectos, con cargo a los recursos municipales comprometidos, y deben dar cuenta de su desempeño y, eventualmente, son sancionados por el municipio si incumplen. Por su parte, en la gran mayoría de comunas la ejecución de las inversiones es responsabilidad del municipio pero el control social de esta labor es compartido entre la ciudadanía y el gobierno municipal a través de las comisiones de seguimiento y fiscalización integradas por representantes de la estructura participativa y funcionarios municipales, siendo la experiencia de Illapel la pionera al respecto. En otras experiencias, como en San Joaquín o Negrete, las asambleas han sido un espacio de control ciudadano en diálogo directo con los funcionarios, y existen también distintos medios informativos como boletines y diarios comunales del PP.

Por último, en las experiencias chilenas no se establecen criterios de discriminación positiva en la distribución de los recursos en favor de grupos sociales más desfavorecidos y/o territorios más pobres o más aislados (zonas rurales). En otros países, estas fórmulas se utilizan como incentivo para impulsar la participación de los tradicionalmente excluidos.⁵¹ En las comunas de Chile, las reglas para distribución de los recursos establecen criterios objetivos y transparentes de carácter universal, asignando montos semejantes a los distintos territorios del PP pero atendiendo, también, a la ratio territorio/habitantes y, en ocasiones, al mayor grado de participación en cada territorio.

3.2 Funcionamiento de las prácticas deliberativas: el caso del municipio de San Joaquín

Entre las experiencias de PP en Chile, el municipio de San Joaquín es uno de los pocos que incorpora con fuerza un componente de deliberación en las asambleas de base de su mecanismo de participación. En vista de dicha particularidad, puede resultar ilustrativa del modo

⁵¹ En algunas comunas chilenas se exploró la posibilidad de destinar parte de los recursos a un grupo etario, el de niños y jóvenes. Respecto a las reglas de distribución, ver: Montecinos, Egon, "Democracia participativa...", *op. cit.*, pp. 76 y 81.

en que las prácticas deliberativas han sido institucionalmente insertas en el diseño del mecanismo, y su funcionamiento durante el primer año de operación.⁵²

El municipio de San Joaquín está ubicado en la zona central de la ciudad de Santiago, capital del país, y su territorio es completamente urbano. Abarca una superficie de cerca de 10 km² en la que habitaban, con cifras de 2003, algo más de 97.000 personas (hoy la población es levemente inferior), teniendo por entonces casi un 13% de su población en situación de pobreza. La iniciativa de implementar la metodología de PP correspondió al alcalde Ramón Farías, quien llevaba más de una década en el gobierno municipal y cumplía su último año como edil. La experiencia se prolongó durante cuatro ejercicios presupuestarios, entre 2004 y 2008, y contó con el acompañamiento de una ONG, la Corporación Libertades Ciudadanas que trabajó con el municipio y las organizaciones sociales e instituciones del PP de la comuna.

El origen de la iniciativa estuvo radicado en el municipio, a partir de una decisión política del Alcalde en conjunto con el Concejo Municipal. Se determinó el monto de recursos destinado al PP que, en su primer año, fue de algo más de 100 millones de pesos, lo que representaba un 73% del total destinado a gastos de inversión de la comuna en ese ejercicio.⁵³ Además, se creó una Secretaría Ejecutiva del PP, integrada por el alcalde, el jefe de gabinete, y los directores de planificación (SECPLAN), desarrollo comunitario (DIDECO) y administración y finanzas (DAF) de la comuna, encargada de diseñar, planificar y coordinar el proceso. Para ello, contó con equipos territoriales para apoyar el trabajo en terreno en cada territorio intra-comunal, una comisión técnica -integrada transversalmente por las distintas unidades de la burocracia municipal- para evaluar la viabilidad técnica y financiera de las propuestas de las asambleas, y un equipo encargado de los aspectos logísticos y comunicacionales del proceso.

En la ordenanza municipal de participación se incorporó un capítulo dedicado al PP, definido como

“un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las necesidades de la comunidad, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones de la comuna. Es un espacio de participación, donde la comunidad y el municipio deciden conjuntamente el destino de los recursos de inversión social destinados para este efecto”.⁵⁴

En esta normativa se establece la división territorial de la comuna a efectos del proceso de PP, se definen las instituciones de participación y se crea formalmente la Secretaría Ejecutiva antes mencionada. Ésta diseñó la versión inicial del Reglamento del PP de la comuna, tomando inspiración en la experiencia comparada, en donde se precisaron las características de las instituciones de participación, la periodicidad de sus reuniones, y las reglas para su integración, funcionamiento, y toma de decisiones, entre otras. Se previó que, anualmente, este reglamento fuera revisado en el marco del mecanismo participatorio, donde el Consejo del Presupuesto Participativo presentaría propuestas de ajustes a fines del ciclo y las asambleas territoriales deliberarían sobre ello al iniciar el ciclo siguiente.

⁵² Ese primer año de la experiencia fue objeto de estudio por parte de investigadores de la Corporación Libertades Ciudadanas, que entregó su apoyo a la iniciativa. En lo esencial, este apartado sintetiza las consideraciones sobre el funcionamiento del mecanismo presentado en: Castillo, Adolfo y Villavicencio, Hugo, *Hacia una democracia deliberativa. La experiencia del Presupuesto Participativo / San Joaquín 2004*, 1ª ed., Ediciones El Tercer Actor / Corporación Libertades Ciudadanas, Santiago de Chile, 2005, en especial pp. 14-31, disponible en: <http://www.libertadesciudadanas.cl/documentos/docs/Hacia%20una%20Democracia%20Deliberativa.pdf> [acc. 06/08/14].

⁵³ En todo caso, el monto total para gastos de inversión del presupuesto municipal de San Joaquín representa en torno a un 3% del presupuesto total. Ver: Castillo, Adolfo y Villavicencio, Hugo, *Hacia una democracia deliberativa...*, op. cit., p. 16.

⁵⁴ MSJ, *Ordenanza de Participación Ciudadana*, Municipalidad de San Joaquín, Art. 62, citada por: Castillo, Adolfo y Villavicencio, Hugo, *Hacia una democracia deliberativa...*, op. cit., p. 19.

El trabajo del PP se organizó sobre una base esencialmente territorial, para lo cual el municipio recurrió a la división existente en siete Unidades de Acción Territorial (UAT) en que se agrupa a las 32 unidades vecinales. A la vista del relativo equilibrio en el peso demográfico de las UAT (con un mínimo cercano a 8 mil y un máximo cercano a 17 mil personas), es evidente que esa división inicial atiende a los criterios burocráticos⁵⁵, pero no obstante a lo largo del proceso se constata la presencia de historias asociativas y tradición organizativa significativa en algunos de los territorios.⁵⁶ A fines de mayo de 2004 el municipio realizó un acto público de lanzamiento del PP con el fin de difundir la iniciativa y sus alcances, e informar y motivar a la población a participar.

De ese modo se dio inicio al ciclo del PP en la comuna, el cual se extendió, en esta primera edición, durante tres meses. En la primera fase el protagonismo correspondería a las asambleas territoriales, en las que participaban ciudadanos asociados a organizaciones o no afiliados a ninguna, que sesionarían -de acuerdo al reglamento- en tres reuniones ordinarias cada una de ellas. Mientras la primera sesión tendría carácter informativo, las otras dos eran deliberativas y tenían por objeto la preselección de proyectos por los vecinos participantes. En la segunda fase se constituye el Consejo del Presupuesto Participativo Comunal (CPP), integrado por los consejeros representantes de los siete territorios y, por el municipio, el alcalde que lo preside sólo con derecho a voz.⁵⁷ Compete al CPP deliberar sobre el uso de los recursos de inversión social de la comuna, y elegir entre los proyectos preseleccionados en las asambleas para asignar los fondos, como también fiscalizar la ejecución del presupuesto. Sin embargo, el reglamento inicial no preveía una periodicidad de reuniones del CPP, que sólo se reunía para eventos específicos y por convocatoria de su presidente, es decir, el alcalde, lo que debilitaba las capacidades de lograr una co-gestión, y sobre todo un control social, más efectivos.⁵⁸

En cada uno de los territorios intra-comunales funciona una asamblea territorial, que es un espacio para el diálogo entre los ciudadanos cuyas prácticas se adaptan a las características y materias a tratar en cada reunión ordinaria. En un primera ronda, tienen lugar las Asambleas Informativas de cada territorio con el objetivo de dar a conocer a los ciudadanos participantes los siguientes asuntos: calendario de actividades de todo el proceso; el estado de ejecución del plan de inversiones del año anterior y los planes de inversión del año en curso; el reglamento interno que norma el PP; los criterios generales para asignar los recursos entre los territorios. En esa ocasión, los participantes no sólo se informan, sino que tienen la posibilidad de debatir sobre todos los asuntos antes señalados.

En las dos siguientes rondas, tienen lugar las Asambleas Deliberativas por territorio. El propósito de estas reuniones es definir las temáticas de interés territorial a través de la priorización de los proyectos que presenten los vecinos participantes. Se establecieron tres parámetros para acotar las propuestas a presentar: su valor no debía exceder el monto total disponible para el proceso de PP; su ejecución debe ser de competencia municipal; y, la duración de su ejecución debe estar dentro del ejercicio presupuestario anual (hasta 31 de

⁵⁵ Un aspecto que, en Porto Alegre, se va modificando a lo largo de los años, dando primacía a la opinión de las comunidades, en base a sus afinidades e identidades asociativas locales; ver: Rendón Corona, Armando, "Porto Alegre, un modelo...", *op. cit.*, p. 17.

⁵⁶ Cfr. Castillo, Adolfo y Villavicencio, Hugo, *Hacia una democracia deliberativa...*, *op. cit.*, pp. 21 y 25.

⁵⁷ Excepcionalmente, cuenta con voto dirimente si luego de tres votaciones, celebradas en dos ocasiones sucesivas, el Consejo no puede romper el empate para la selección entre dos proyectos.

⁵⁸ En ese sentido argumentaban, desde el rol de acompañamiento del proceso que tuvieron, los investigadores de Libertades Ciudadanas; ver: Castillo, Adolfo y Villavicencio, Hugo, *Hacia una democracia deliberativa...*, *op. cit.*, p. 41.

diciembre). Con ese marco de referencia, la Asamblea Deliberativa I se desarrolla, fundamentalmente, en comisiones de trabajo organizadas por áreas temáticas (equipamiento comunitario, pavimentación de veredas, áreas verdes, iluminación, etc.) en que se distribuyen los participantes según sus intereses. En ellas, cada participante -a título personal o asociativamente- presenta su proyecto, entregando sus argumentos para defenderlo, ante los otros vecinos participantes.

Todos esos pre-proyectos, además, son formulados por escrito en la Ficha de Postulación que les fue repartida en la asamblea informativa; los formularios en que se presentan los pre-proyectos son recogidos por el equipo municipal durante la asamblea deliberativa I para su evaluación técnica y financiera. Concluida esta última, el municipio presenta la totalidad de las iniciativas en la Asamblea Deliberativa II del territorio respectivo, para que los vecinos participantes conozcan y tengan una visión de conjunto de las propuestas evaluadas, de tal forma que pueda considerar las ventajas de otros proyectos más allá de los propios.

Posteriormente, es en la Asamblea Deliberativa II donde se preseleccionan los proyectos prioritarios de cada territorio. Para ello se realiza una votación secreta en que cada participante puede votar por tres iniciativas de todas las presentadas. Están habilitados para votar todos los vecinos y vecinas que hayan participado en al menos dos asambleas territoriales (contando la Asamblea Deliberativa II), habiendo sido registrada su asistencia por el equipo territorial municipal que elabora los listados en cada reunión. Esta disposición es muy relevante para potenciar el sentido deliberativo de las asambleas, privilegiando “la relación cara a cara, o escuela cívica,”⁵⁹ más semejante a la experiencia portoalegreña, donde los argumentos, el intercambio de opiniones, y la capacidad de convencer en las reuniones adquieren un mayor peso para formarse un juicio, y al momento de votar y decidir.

En cada territorio se seleccionaron los proyectos que reúnen las cinco primeras mayorías, los que serían presentados ante el CPP por los consejeros del territorio. Por tanto, a lo largo de este proceso se da una priorización de los proyectos que implica su sustancial reducción, pasando de 460 presentados en las asambleas deliberativas I a los 35 proyectos seleccionados en la ronda de las asambleas deliberativas II.⁶⁰ Por otra parte, en esta última ronda de asambleas se elige a los consejeros que representarán al territorio ante el CPP, mediante votación secreta. Son electores todos los vecinos participantes que hayan estado presentes en al menos dos asambleas territoriales, incluida aquella en que se elegirá consejeros, y tienen derecho a votar por un candidato o candidata a consejero o consejera; para postularse deben cumplir con el mismo requisito de asistencia, ser mayores de 18 años con domicilio en la UAT respectiva, no haber sido condenado o procesado por delito que merezca pena aflictiva, y no ser funcionario municipal en la comuna.

El CPP es presidido por el alcalde -con derecho a voz- y está integrado por los consejeros que representan a los siete territorios de la comuna, aunque su número es variable. Los concejales municipales pueden participar en el CPP pero sólo con derecho a voz. Cada territorio puede elegir hasta 10 consejeros con sus respectivos suplentes, de acuerdo al número de participantes en las asambleas territoriales, con un mínimo de 1 consejero si los asistentes son hasta 50 vecinos y un consejero adicional por cada 50 participantes adicionales hasta llegar a la

⁵⁹ Expresión utilizada por Montecinos, cuando plantea que este tipo de prácticas, precisamente, no es tan habitual en las experiencias chilenas; ver: Montecinos, Egon, “Democracia participativa...”, *op. cit.*, p. 72.

⁶⁰ De igual modo se ajusta, evidentemente, el monto total eventualmente requerido para ejecutar dichos proyectos, según las estimaciones del municipio: pasa de algo más de 3.800 millones de pesos a casi 500 millones; sin embargo, casi quintuplica el total de recursos disponibles para el PP de ese año. Ver: Castillo, Adolfo y Villavicencio, Hugo, *Hacia una democracia deliberativa...*, *op. cit.*, pp. 22 y 24.

cifra tope de consejeros. De esta manera, se premia la participación ya que el número de representantes varía en función de ella, lo que incrementa, además, el margen de negociación en la votación del Consejo para priorizar proyectos.

Los consejeros tienen un mandato de un año, con la posibilidad de una sola reelección consecutiva. Está prevista la revocación del mandato de consejero, por las causales que establece el reglamento, pudiendo ser revocados en cualquier momento de su mandato por la asamblea territorial. Para ello, ésta debe deliberar con al menos dos tercios del quórum existente cuando fue electo el consejero. Si pierde su cargo por revocación, el consejero o consejera no puede volver a ser elegido sino hasta un tercer período.⁶¹ Entre los deberes de los consejeros se encuentra informar a las asambleas territoriales sobre la marcha de las deliberaciones en el CPP, y representar las opiniones y prioridades formuladas por los vecinos participantes en dichas asambleas.

Compete al CPP llevar adelante la elección de los proyectos, en base a los preseleccionados de cada territorio, fijando así las prioridades de inversión comunal en el marco del PP. Constituido el Consejo, una actividad clave fue la “Caravana de Prioridades” que consiste en un recorrido del CPP en pleno por todos los proyectos en cada uno de los territorios de la comuna. En esa ocasión, las autoridades municipales iban presentando cada proyecto, los vecinos de la zona “recibían” a los visitantes y algún consejero del territorio defendía las bondades y beneficios del proyecto. Sin duda, esta práctica muestra un potencial importante en términos deliberativos ya que, como sostienen Castillo y Villavicencio, “permite clarificar la importancia que cada proyecto tienen para su sector, a la vez que contribuye a formar juicios colectivos sobre el impacto de cada proyecto, tanto a nivel territorial como comunal”.⁶²

Desde ese momento, los consejeros comienzan a intercambiar opiniones sobre los proyectos visitados, a articularse y establecer compromisos de apoyo recíproco con vistas a la aprobación de las prioridades. En ese proceso, cada territorio tiene capacidades de negociación diferentes en función de los consejeros que logró elegir ya que cada territorio cuenta con base de “votos de reciprocidad” a aportar a otros territorios. En efecto, en la reunión del CPP en que se eligen los proyectos, cada consejero dispone de tres votos pero sólo dos pueden ser utilizados para apoyar proyectos en su propio territorio; por tanto, un tercio de los votos de cada territorio (que depende del número de representantes) se debe dirigir a respaldar otros proyectos. Cada consejero vota de manera secreta; si existe empate, se efectúa una segunda votación en que cada representante cuenta con un solo voto, si persistiera habría una tercera votación en una reunión especial en la siguiente semana.

Presentados los proyectos por los representantes del territorio respectivo, y concluida la votación, se realizó el recuento público de las preferencias. Los proyectos a ejecutarse fueron los más votados hasta agotar los recursos comprometidos para el PP de ese año. Por tanto, las opciones de lograr la aprobación de un proyecto en este proceso deliberativo se sustenta en la relevancia e impacto del proyecto, y los buenos argumentos entregados en su favor, como también en la acumulación de altas votaciones en sus asambleas territoriales de origen, pero además en la capacidad de construir confianzas y articular acuerdos con representantes de otros territorios. Por último, el presidente del CPP -el alcalde- debe presentar los proyectos priorizados al Concejo Municipal para su aprobación como parte del presupuesto comunal. Asimismo, le corresponde dar cuenta al Concejo y al CPP de la ejecución de los proyectos adjudicados, para que puedan ejercer sus respectivas facultades de fiscalización.

⁶¹ Cfr. MSJ, *Reglamento del Presupuesto Participativo*, Art. 19, citado por: Castillo, Adolfo y Villavicencio, Hugo, *Hacia una democracia deliberativa...*, op. cit., p. 27.

⁶² Castillo, Adolfo y Villavicencio, Hugo, *Hacia una democracia deliberativa...*, op. cit., p. 29.

IV. Reflexiones finales

Entre la diversidad de instrumentos y mecanismos de participación ciudadana que se han implementado en distintos países y a varios niveles, los presupuestos participativos presentan un carácter de innovación democrática. Constituyen un mecanismo transparente de intervención de los ciudadanos en la gestión pública local, decidiendo de manera conjunta con el municipio sobre el destino de recursos del presupuesto comunal.

Se ha entregado un panorama general en que se destacan los rasgos comunes que presentan las experiencias de PP en distintos países y regiones, enfatizando en sus principios orientados y en los beneficios esperados. Con la experiencia pionera de Porto Alegre, se han identificado ciertas singularidades que, sin embargo, son parte de la inspiración de las experiencias comparadas, poniendo atención a los rasgos deliberativos y de co-gestión presupuestaria entre la ciudadanía y las autoridades locales. El impacto del fenómeno en las comunas de Chile fue explorado a partir de ciertas tendencias generales que, en su conjunto, muestran experiencias más acotadas en sus alcances; el caso de San Joaquín ilustra, no obstante, la experimentación local con las prácticas deliberativas en nuestro país.

En términos sintéticos, se puede identificar ciertos tópicos relevantes en relación a este mecanismo participatorio:

1. Se trata de una herramienta que brinda un importante grado de intensidad participativa en las decisiones comunales, con la posibilidad de incidir sobre un instrumento central de la gestión pública como es el presupuesto. Según las clasificaciones de tipos y grados de participación, el PP implica la colaboración socio-estatal en que los actores políticos y los ciudadanos formulan propuestas y toman decisiones en conjunto, en base a reglas definidas previamente por ambos, si bien la aprobación formal definitiva sigue en manos del municipio. En ciertas experiencias, incluso, conduce a formas de empoderamiento ciudadano efectivo en que se delega -con apoyo político- un cierto poder de decisión, de ejecución y de control social de la utilización de los recursos presupuestarios comprometidos en las inversiones priorizadas por medio de un proceso de deliberación ciudadana vinculante.
2. La tendencia predominante apunta a establecer un mecanismo de participación abierta a todos los ciudadanos, sin ninguna distinción por el hecho de pertenecer a organizaciones sociales. En ocasiones, se genera tensión con los dirigentes sociales antiguos que pierden el control exclusivo de la interlocución social, pero a lo largo del proceso se suele reforzar el tejido asociativo local y las propias organizaciones, que canalizan sus propuestas y la presencia de sus asociados en este proceso. Asimismo, se genera una renovación de los liderazgos sociales, con vecinos no organizados que se incorporan al PP y son designados para sus instancias representativas, a la vez que se fomenta la articulación y asociación entre las personas para poder lograr mejores resultados en la aprobación de sus iniciativas. En el éxito de esta experiencia, según la evidencia comparada, es importante el apoyo que pueda entregar el municipio financiando la capacitación de dirigentes sociales como la contratación de asesoría técnica para apoyar el trabajo de las instancias participativas.
3. Es un mecanismo establecido en base a un conjunto de reglas e instituciones definidas, y periódicamente revisadas, por el municipio y los ciudadanos participantes. Esta institucionalización del proceso es relevante ya que da transparencia a las 'reglas del juego', crea mecanismos comunes para resolver los problemas que surjan entre participantes y con las autoridades, y determina los criterios generales acordados para distribuir los recursos. En cuanto a la opción de establecer por ley una obligación general de contar con PP en las

comunas -y fijar distintos requisitos y criterios que todos deben cumplir-, la experiencia comparada parece indicar que pudiera ser contraproducente ya que resta flexibilidad a la regulación acordada con los participantes, además de ignorar las condiciones y tiempos de cada espacio local. Más significativo para dar sustentabilidad en el tiempo al PP es lograr que la ciudadanía se apropie de dicho mecanismo y exija su continuidad, dejando de depender de la voluntad política contingente de un alcalde; ciertos incentivos selectivos a nivel regional y/o nacional que 'premier' los esfuerzos locales podrían coadyuvar.