



## Participación Ciudadana

El presente Estudio fue elaborado a solicitud del Honorable Diputado Giorgio Jackson y entrega en una primera parte un marco teórico y conceptual acerca de la participación ciudadana en los procesos políticos, ofreciendo diversas tipologías y mapas conceptuales. En una segunda parte, el presente Estudio busca dilucidar la estrecha relación existente entre la participación ciudadana y la calidad o intensidad de las democracias actuales. A continuación se presentan algunas propuestas de carácter empírico-analítico que revisan tres ámbitos de participación política y ciudadana en concreto. El Estudio concluye con la reproducción textual de un acápite del Informe Parlamentario Mundial elaborado por la UIP en conjunto con el PNUD.

Mariano Ferrero, Marek Hoehn, Felipe Rivera – Asesoría Parlamentaria BCN  
Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones,  
Biblioteca del Congreso Nacional  
Email: [mferrero@bcn.cl](mailto:mferrero@bcn.cl), [mhoehn@bcn.cl](mailto:mhoehn@bcn.cl), [frivera@bcn.cl](mailto:frivera@bcn.cl), Anexo: 1868, 30-11-2014  
Serie Estudios N° 08-14

## Tabla de Contenido

<b>I. EL ESPECTRO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: GRADOS, TIPOS Y PROPÓSITOS. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL INICIAL.....</b>	<b>1</b>
1.1 Antecedentes generales.....	1
1.2 La ciudadanía y la participación en los asuntos públicos.....	2
1.3 Formas de implicación ciudadana: grados, tipos y propósitos.....	4
<b>II. PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIÓN.....</b>	<b>13</b>
2.1 Introducción.....	13
2.2 De los Tipos de Participación.....	15
2.3 Las dificultades de la participación desde la oferta estatal.....	18
<b>III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA.....</b>	<b>18</b>
3.1 De la democracia electoral a la democracia ciudadana.....	19
3.2 Diagnóstico América Latina.....	20
3.3 Desafíos.....	21
<b>IV. ESTUDIO DE CASOS EMPÍRICOS.....</b>	<b>22</b>
4.1 Política de Promoción Popular.....	22
4.2 La Experiencia de los Presupuestos Participativos.....	35
4.3 La Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).....	56
<b>V. ANEXO: EL INFORME PARLAMENTARIO MUNDIAL. LA NATURALEZA CAMBIANTE DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA.....</b>	<b>58</b>
5.1 La Promesa de Participación e Influencia: La Consulta con el Pueblo.....	58
5.2 Las comisiones y la consulta.....	59
5.3 El uso de temas como puntos de entrada: Técnicas participativas.....	62

## Índice de Tablas, Gráficos, etc.

## **I. El espectro de la participación ciudadana: grados, tipos y propósitos. Una aproximación conceptual inicial**

### **I.1 Antecedentes generales**

Un espectro recorre el mundo...la participación ciudadana. Desde hace varias décadas, la intervención más o menos directa de los ciudadanos y ciudadanas de a pie en la toma de decisiones públicas se ha convertido en un objetivo deseable en los discursos oficiales de gobiernos de todo nivel e instituciones internacionales de todo tipo. Esta noción "políticamente correcta" de participación ciudadana, sin embargo, ampara una importante polisemia que se refleja en formas y actuaciones muy diversas que pretenden atender a la preocupación por el involucramiento de las personas en las decisiones que los afectan. En el presente documento se pretende entregar una aproximación conceptual inicial a todo el espectro de la participación ciudadana, esto es, sus diferentes grados y tipos, así como los distintos propósitos que los orientan, lo que puede resultar de utilidad como un marco para el análisis.

El actual interés por la participación se remonta, en buena medida, a los debates y propuestas de los movimientos sociales y la contestación política de los años sesenta, que somete a crítica la lógica institucional formal y burocrática de los Estados.<sup>1</sup> En ese contexto, emerge la idea de complementar o suplementar, antes que reemplazar, la política institucional representativa y la gestión pública de la burocracia estatal con el aporte de distintos mecanismos participativos. Ciertas instancias de participación vienen a complementar al sistema de representación política, en sus diversas escalas geográficas (local, regional, nacional y, más incipientemente, internacional), aportando a los procesos de decisión sobre las políticas públicas sectoriales y/o las reglas básicas -de carácter constitucional o sub-constitucional- para la convivencia de la comunidad política. En otros casos, las fórmulas de participación establecidas apuntan a permitir la intervención ciudadana, de manera consultiva, resolutive y/o fiscalizadora, en procesos de gestión pública, esto es, en el diseño e implementación de programas y proyectos, como también de grandes planes de desarrollo (planificación estratégica, desarrollo urbano, etc.) que, por lo demás, se sitúan a medio camino con el tipo de decisiones de política pública.

Este Estudio pretende abordar todo el espectro, es decir, la gama o rango de actividades que son abarcadas por la polisémica noción de "participación ciudadana". En este sentido, realiza una caracterización general de la noción de participación y sus relaciones con la ciudadanía, sobre todo con el ejercicio de los derechos políticos. En un segundo momento, presenta diversas tipologías y modelos que permiten identificar las múltiples formas que puede tomar la participación, poniendo énfasis en sus grados y tipos, como también en los propósitos por los cuales se busca la implicación ciudadana.

---

<sup>1</sup> Al respecto, las consideraciones del politólogo canadiense C.B. MacPherson, citado por Eberhardt, María Laura, *Participación Política Directa en las Democracias Representativas Contemporáneas: los Mecanismos de Participación Ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires*, Tesis de Maestría en Ciencia Política y Sociología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Argentina, Buenos Aires, 2007, pp. 35-36.

## I.2 La ciudadanía y la participación en los asuntos públicos

La participación ciudadana en los asuntos públicos es, conceptualmente, consustancial a la idea democrática. La intervención de los gobernados en el gobierno de su sociedad está presente en el lema "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". Por otra parte, para que exista un régimen estatal democrático requiere de la existencia de una comunidad de ciudadanos como su contracara societal, en tanto son los ciudadanos la fuente de la autoridad que el Estado y el gobierno pueden invocar.

La condición de ciudadanía<sup>2</sup> conduce a pensar en el grado en que las personas están participando en una determinada sociedad. En efecto, en un sentido amplio, la participación remite tanto a la idea de 'ser parte' -de un todo más amplio, ser reconocido como parte de una colectividad o grupo social- como a la noción de 'tomar parte' -actuar, individual o grupalmente, promoviendo los propios intereses y expectativas. Por tanto, un ciudadano o ciudadana "es" quien posee ciertos derechos reconocidos y tiene un sentido de pertenencia a una comunidad, como también quien "toma parte" en el devenir de esa comunidad política. Es decir, el componente activo de la participación (ciudadana) es integral a la condición de ciudadanía, e incluso puede decirse que es esencial.

En este sentido, puede sostenerse que el ciudadano, antes que un mero titular de derechos conferidos y provistos por el Estado, es un sujeto que tiene la potestad de participar en los asuntos públicos, de la comunidad, y contribuir a satisfacer determinados objetivos comunes. Desde esta perspectiva, los derechos civiles, por una parte, y los derechos sociales, económicos y culturales, por otra, pueden ser vistos como las condiciones que favorecen el ejercicio efectivo pleno de los derechos inherentes a la condición política de ciudadano. En tal orden de ideas, el filósofo alemán Jürgen Habermas afirma que son prerrequisitos necesarios pero no suficientes, ya que *"sólo los derechos políticos de participación dotan al ciudadano de esa capacidad [de hacer reflexivamente uso de esos derechos para cambiar su situación, posición o condición jurídica material]. Los derechos liberales o negativos y los derechos sociales o positivos también pueden ser otorgados por una autoridad paternalista. En principio, entonces, el 'imperio de la ley' y el 'Estado de bienestar' pueden existir sin la existencia concomitante de una democracia"*<sup>3</sup>.

Se trata de una participación social, en sentido amplio, que implica la disposición a organizarse con otras personas, tanto al nivel comunitario más inmediato como en niveles sociales más amplios, para definir metas compartidas, proponer iniciativas, realizar tareas y lograr incidir en las decisiones políticas, con el fin de obtener ciertos beneficios colectivos. De modo más específico, se asocia con las formas de movilización social y acción colectiva que permiten al ciudadano tomar parte e incidir en lo que se decide sobre los asuntos públicos, en la vida política. En consecuencia, la participación ciudadana se encuentra estrechamente vinculada con los derechos políticos, que constituyen el núcleo vital de la ciudadanía en tanto condición activa, y el componente dinámico de todo sistema de gobernabilidad democrática.

Las consideraciones precedentes entregan algunas pistas respecto a la complejidad de definir la noción de "participación ciudadana", así como a la amplitud, polisemia, y

<sup>2</sup> A este respecto, se retoman las reflexiones realizadas en Ferrero, Mariano, Representación, Ciudadanía y Gobernabilidad democrática en las sociedades contemporáneas. Un marco general de análisis e interpretación, Serie Estudios N° 01-08, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago de Chile, 28-02-2008, pp. 32-49.

<sup>3</sup> Habermas, Jürgen, "Citizenship and national identity", en: van Steenberg, B. (Ed.); *The Condition of Citizenship*, Sage, London, 1994, pp. 20-35, en p. 31.

diversidad de sentidos parcialmente traslapados en la idea de "participar". Existe una amplísima literatura que aborda la problemática desde los puntos de vista más distantes, y que privilegia diferentes aristas de la misma. En términos concretos, se entiende la participación ciudadana, tal como propone María Laura Eberhardt tras una extensa revisión bibliográfica, como *"toda acción individual o colectiva que pretende provocar/producir -de forma directa o indirecta- algún tipo de resultado político en los distintos niveles del sistema político"*.<sup>4</sup>

Se trata, por ende, del campo de la "participación política" la que, durante buena parte del pasado siglo, se circunscribió al ejercicio de la ciudadanía política pasiva -en tanto elector o votante- y la militancia en partidos políticos que permitían en ocasiones tener un rol activo como candidato/a o ser elegido como representante popular y/o ejercer un cargo de autoridad pública. Sin embargo, el auge del fenómeno de la "participación ciudadana" de las últimas décadas implica ir más allá de la "participación electoral" en los períodos regulares de elecciones, e incluso de la adscripción a organizaciones partidarias.

Esta participación ciudadana dice relación con la acción de ciudadanos comunes y ordinarios, que no pertenecen a las elites políticas, actuando individualmente o como parte de organizaciones de la sociedad civil, dirigida a tener acceso e incidir en las decisiones sobre los asuntos públicos de manera independiente y autónoma, es decir, sin formar parte de partidos políticos ni ser funcionarios de la administración pública. En este sentido, "la participación surge como un instrumento que permite a la ciudadanía intentar hacer que el sistema político -más allá de los periodos electorales- tenga en cuenta su voluntad"<sup>5</sup>, sea receptivo a sus opiniones, perspectivas y prioridades.

Es una intervención ciudadana que está guiada, por lo demás, por la defensa o promoción de ciertos intereses colectivos, de un grupo o colectividad, o bien de alcances más difusos o genéricos, que se pretende instalar en la definición de los intereses generales de la comunidad, antes que por la búsqueda de intereses de carácter personal o beneficios de orden estrictamente particular. Por otra parte, la intervención en los asuntos públicos que las personas realizan en calidad de expertos o en el rol de académicos, atendiendo esencialmente a sus conocimientos especializados de ciertas materias, no deberían entenderse, en principio, como actividades de participación ciudadana.<sup>6</sup>

Finalmente, la literatura sobre participación ciudadana suele diferenciar ese concepto de otros que, en principio, podrían parecer afines como la "participación social o asociativa" y la "participación comunitaria".<sup>7</sup> Ambas categorías hacen referencia a la intervención de las personas en distinto tipo de actividades organizativas voluntarias en el campo de la sociedad civil, sea a nivel de base o de pequeñas comunidades de carácter inmediato (identificadas en inglés como "*grassroots*") tales como centros de padres o juntas de vecinos, o bien en organizaciones sin fines de lucro de la más variada especie, desde sindicatos o cooperativas, hasta agrupaciones culturales o clubes deportivos, pasando por federaciones estudiantiles o colegios profesionales.

Pero, sin duda, la existencia de este tejido asociativo y comunitario es un activo social

<sup>4</sup> Eberhardt, María Laura, *Participación Política Directa...*, op. cit., p. 45, in extenso, la revisión bibliográfica en pp. 40-57.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>6</sup> Al respecto, se siguen las consideraciones de Hoehn, Marek, La Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales chilenos, Serie Informes N° 49-10, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago de Chile, 30-06-2010, pp. 4-5.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 4; Eberhardt, María Laura, *Participación Política Directa...*, op. cit., p. 44.

relevante, que condensa un potencial de lazos de cooperación, confianza interpersonal y social, experiencia de diálogo y reciprocidad en el trato que dan cuenta de las capacidades sociales de las personas, que suele referirse como "capital social". La experiencia cotidiana de participación en estas organizaciones sociales, cuyo propósito es defender y promover los intereses de sus miembros, constituye un potencial para la acción política ciudadana porque *"la participación social desarrolla la conciencia cívica de las personas, refuerza los lazos de solidaridad, hace más comprensible la noción de interés general, y permite que los individuos y grupos más activos intervengan en la gestión pública [...] Permite establecer una identificación entre necesidades y soluciones a los problemas que se enfrentan, aprovechar mejor los recursos con que cuenta la comunidad, comprometer a los ciudadanos, y evitar el paternalismo"*.<sup>8</sup>

Además, estos espacios de interacción ofrecen oportunidades para la articulación de iniciativas de acción ciudadana, y permite las relaciones de los potenciales participantes con los "movilizadores" político-ciudadanos que juegan frecuentemente un rol decisivo para inducir, alentar y coordinar la movilización y participación de las personas.<sup>9</sup> Por otra parte, dependiendo de las características y el tipo de organización, así como de las circunstancias contextuales, la participación asociativa puede ser, o convertirse en cierto momento, también en participación política ciudadana si se dirige a influir más o menos directamente en la arena política, esto es, aquella marcada por las relaciones de poder y autoridad, y en que se decide sobre los asuntos públicos.

### **I.3 Formas de implicación ciudadana: grados, tipos y propósitos**

La participación en los procesos decisorios sobre los distintos asuntos que los afectan pueden tener estar originados en reivindicaciones "desde abajo", de la propia ciudadanía, o ser producto de iniciativas desde arriba, de parte de las autoridades gubernamentales. En el primer caso, cuando el impulso proviene de los propios actores sociales, se puede hablar de "acción ciudadana" que empuja el proceso participatorio; por el contrario, si el proceso participatorio es iniciado y controlado por el Estado (sus autoridades y representantes) para obtener apoyo a sus propuestas y decisiones, o para mejorar sus programas y proyectos, se debe hablar de "implicación ciudadana".<sup>10</sup>

#### **1.3.1 Tipos y grados de la participación**

La proliferación de procesos, iniciativas y mecanismos de participación ciudadana en las últimas décadas ha respondido, primordialmente, a la lógica de la implicación de los ciudadanos por parte de las autoridades. En vista del carácter "políticamente correcto" de la retórica de la participación suele pasar inadvertido que, bajo su manto, se cobijan muy diversas formas que permiten hablar de distintos grados o niveles de intensidad participativa, diferentes tipos de acciones participativas, y diversos propósitos u objetivos perseguidos con estas iniciativas. Como ha sostenido Sarah White, *"su aparente transparencia -apelando a 'la gente'- oculta el hecho que la participación puede tomar múltiples formas y servir a muy distintos intereses. De hecho, es precisamente esa capacidad para acomodar tan amplia gama de intereses lo que*

<sup>8</sup> CEPAL, *Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL- Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, Enero 2007, p. 91.

<sup>9</sup> Como se plantea en parte de la literatura reseñada por Eberhardt, María Laura, *Participación Política Directa...*, op. cit., pp. 51-56.

<sup>10</sup> Tal como lo define Hoehn, Marek, *La Participación Ciudadana...*, op. cit., p. 7.

*explica por qué la participación puede ser aplaudida de manera tan generalizada*".<sup>11</sup>

En consecuencia, propone una tipología que permita distinguir analíticamente, dentro de este concepto "cajón de sastre" (*catch-all*), cuatro grandes "tipos" teniendo en cuenta los siguientes cuatro criterios:

- la forma de participación
- los intereses en la participación desde la perspectiva de arriba-abajo (*top-down*), es decir, que esperan o pretenden las autoridades -quienes diseñan e implementan las políticas, programas o proyectos- de la participación de otros
- los intereses en la participación desde la perspectiva de abajo-arriba (*bottom-up*), esto es, cómo ven los participantes su participación y que esperan de ella
- la función que cumple cada tipo de participación

### **Cuadro 1. Tipos de Participación**

<b>FORMA</b>	<b>ARRIBA-ABAJO</b>	<b>ABAJO-ARRIBA</b>	<b>FUNCIÓN</b>
Nominal	Legitimación	Inclusión	Publicidad ( <i>Display</i> )
Instrumental	Eficiencia	Costo	Medios
Representativa	Sustentabilidad	Influencia	Voz
Transformativa	Empoderamiento	Empoderamiento	Medios / Fines

Fuente: Elaboración y traducción propia, en base a Sarah White, 1996

Por su parte, hace década y media la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desarrolló un marco analítico que aborda el involucramiento de los ciudadanos con el gobierno, en que distingue tres grandes tipos de acciones "participativas". En base a la naturaleza y dirección de las relaciones entre ambos, define tres acciones que implican un creciente nivel de involucramiento e influencia ciudadana en el proceso de formulación de políticas<sup>12</sup>, a saber:

- *Información*: se da una relación unidireccional desde el gobierno a los ciudadanos, en que aquél produce y distribuye información para el uso de éstos; incluye el acceso "pasivo" a la información cuando es demandada por los ciudadanos, como medidas "activas" del gobierno para difundir información. Técnicas típicas: acceso a los registros y documentación oficiales, diarios oficiales, sitios del gobierno, etc.
- *Consulta*: existe una relación bidireccional en que los ciudadanos retroalimentan al gobierno que, previamente, definió el asunto sobre el cual se solicita el punto de vista de los ciudadanos, y requiere, además, que éste les haya provisto la información pertinente. Es el gobierno quien define los asuntos a consultar, establece las preguntas y maneja el proceso, en que los ciudadanos son invitados a aportar sus opiniones. Técnicas típicas: encuestas de opinión pública, comentarios a proyectos de ley, etc.
- *Participación activa*: se establece una relación basada en una colaboración (*partnership*) con el gobierno, en que los ciudadanos se involucran activamente en la definición del proceso y contenido de la formulación de políticas, siendo reconocidos en pie de igualdad para fijar la agenda, proponer opciones de política y dar forma la diálogo sobre políticas. Sin embargo, la responsabilidad

<sup>11</sup> White, Sarah, "Depoliticising development: the uses and abuses of participation", *Development in Practice*, Vol. 6, 1996, citado en: Karsten, Andreas, *Participation Models. Citizens, Youth, Online: A chase through the maze*, 2nd edition, November 2012, p. 6, disponible en: <http://www.youthpolicy.org/library/documents/a-potpourri-of-participation-models/> [acc. 25/06/14].

<sup>12</sup> OECD, *Citizens as Partners - Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, 2001, citado en: Karsten, Andreas, *Participation Models...*, op. cit., p. 9.

respecto a la decisión final o a la formulación de la política continúa siendo del gobierno. Técnicas típicas: “*consensus conferences*” (instancias en que participan ciudadanos de a pie escogidos para ser demográficamente representativos, y cuyo objetivo es deliberar y alcanzar un consenso sobre un asunto en particular), jurados ciudadanos, etc.

Sin embargo, el propio título del estudio OCDE habla de “ciudadanos como socios” del gobierno, dejando fuera cualquier consideración respecto a transferir o compartir el poder de decisión con los ciudadanos. Este es, precisamente, un factor clave en la perspectiva de varios estudiosos de la participación ciudadana, antes y después de la publicación de la OCDE. De hecho, en un artículo pionero y muy influyente, la trabajadora social estadounidense Sherry Arnstein sostenía que “hay una diferencia fundamental entre pasar por el ritual vacío de la participación y tener el poder real necesario para afectar el resultado del proceso”. Para Arnstein, la participación es la redistribución del poder hacia los ciudadanos olvidados o sin derechos; en fin, “la participación ciudadana es un término categórico para el poder ciudadano”.<sup>13</sup>

De un modo u otro, con mayor o menor énfasis, la posibilidad de compartir el poder de decisión entre autoridades gubernamentales y órganos representativos, por un lado, con instancias participatorias, por otro, está presente en diversas propuestas para identificar los grados de intensidad participativa de los instrumentos y mecanismos de implicación ciudadana. A tal efecto, Sherry Arnstein propuso la ya clásica “escalera de la participación”, que distingue ocho peldaños o niveles de acuerdo al alcance del poder ciudadano para determinar el producto o decisión final, en este orden:

1- *Manipulación*: es una forma ilusoria de participación, que significa su distorsión para convertirla en un instrumento de relaciones públicas de los poderosos/autoridades. Se manifiesta en la creación de consejos asesores en que se incorpora de manera “decorativa” a algunos ciudadanos de a pie, y que son convocados cuando es conveniente para que den su apoyo a iniciativas de las autoridades. Se manifiesta también en reuniones con los ciudadanos, e incluso en esos mismos consejos asesores, donde los funcionarios y autoridades son quienes educan, persuaden o aconsejan a los ciudadanos, y no a la inversa. En este proceso los ciudadanos no son correctamente y cabalmente informados, ni tampoco consultados de manera adecuada.

2- *Terapia*: es una forma engañosa -tal vez más “deshonesta y arrogante”<sup>14</sup> que la anterior, sostiene la autora- en que quienes administran este proceso pretendidamente participatorio conducen a formas de ‘terapia grupal’ a las personas participantes, por lo general pertenecientes a los sectores más desfavorecidos y marginados de la sociedad. En ese entorno se permite que las personas se desahoguen, como una suerte de ‘catarsis’ de sus frustraciones y molestias, y sobre todo intentan “educarlos” o “curarlos” (con apoyo experto de médicos psiquiatras, psicólogos o asistentes sociales) a fin de mejorar problemas que obedecerían a su ‘desadaptación’.<sup>15</sup>

3- *Información*: si bien informar a los ciudadanos de sus derechos, responsabilidades y opciones podría ser un primer paso importante para una legítima participación ciudadana, es frecuente que el proceso se reduzca a eso. En tal caso se establece un canal unidireccional por el cual fluye la información de las autoridades a los

<sup>13</sup> Arnstein, Sherry, “A ladder of citizen participation”, *Journal of American Planning*, Vol. 35, N° 4, 1969, pp. 216-224, en p. 216, disponible en: [http://www.historyofsocialwork.org/1969\\_ENG\\_Ladderofparticipation/1969,%20Arnstein,%20ladder%20of%20participation,%20original%20text%20OCR%20C.pdf](http://www.historyofsocialwork.org/1969_ENG_Ladderofparticipation/1969,%20Arnstein,%20ladder%20of%20participation,%20original%20text%20OCR%20C.pdf) [acc. 25/06/14].

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 218.

<sup>15</sup> En el ejemplo de la propia Arnstein, se los reúne para ayudarlos “a ajustar sus valores y actitudes a aquellos del conjunto de la sociedad”. Ver: *Ibíd.*, p. 219.

ciudadanos, sin un canal para la réplica y los comentarios, ni poder alguno para negociar. Los instrumentos más habituales son las noticias o anuncios en los medios, los panfletos, posters, y las respuestas a preguntas; incluso las reuniones ('en terreno', se diría en Chile) pueden desvirtuarse cuando se limitan a la entrega de información superficial, se desalientan las preguntas, o se entregan respuestas evasivas, irrelevantes o, por el contrario, en un lenguaje técnico o legal extremadamente inaccesible al público.

4- *Consulta*: se crea un espacio para invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones pero, si no se combina con otros modos de participación, no se ofrece ninguna seguridad de que sus preocupaciones e ideas serán tenidas en cuenta por lo que sigue siendo, según la autora, un ritual superficial, de pura apariencia. Los métodos más habituales para consultar a la gente son las encuestas sobre actitudes o preferencias, las reuniones barriales (o 'en terreno') y las audiencias públicas. Estas reuniones son conducidas exclusivamente por las autoridades y/o funcionarios, y el éxito de las mismas es valorado cuantitativamente (cuanta gente asiste, cuantos cuestionarios se responden, cuantos folletos se reparten, etc.).

5- *Apaciguamiento*: en este nivel se comienza a entregar algún nivel de influencia, pero en buena medida pervive la lógica de una "participación simbólica" de los ciudadanos. Ocurre cuando se crean comités, comisiones o consejos asesores en que las autoridades ubican a algunos escogidos de grupos sociales minoritarios o contestatarios, aunque estos no son 'representantes' ni están legitimados ante el grupo del que proceden. Otra variante es admitir la integración de representantes de esos grupos de ciudadanos, pero los poderosos/autoridades, y/o los técnicos, expertos y funcionarios, mantienen la mayoría dentro del consejo o comité de tal modo que pueden neutralizar los argumentos de los participantes ciudadanos. Existen, además, instrumentos adicionales como mantener en la ambigüedad la definición de competencias y responsabilidades del consejo o comité, o permitir/alentar una discusión *ad infinitum* en esa instancia, como formas de asegurar que el control sobre la admisión de las recomendaciones que le hagan y sobre la decisión a adoptar permanezca en manos de las autoridades/poderosos.

6- *Colaboración*: se trata de un momento en que el poder es redistribuido a partir de una negociación entre los ciudadanos y las autoridades/poderosos; las reglas que se acuerdan no pueden ser modificadas de manera unilateral. En la experiencia de la autora, suele ser habitual que esta forma de implicación ciudadana se logre articular como producto de la acción ciudadana, es decir, por impulso 'desde abajo'.<sup>16</sup> Acuerdan compartir las responsabilidades de formulación de propuestas y toma de decisiones, habitualmente con la forma de comités conjuntos o mixtos, comisiones de planeamiento, y mecanismos para resolver impasses entre ciudadanos y autoridades. Sin embargo, el poder de decisión final, al menos formalmente, sigue permaneciendo en las autoridades y órganos representativos. En todo caso, si existen organizaciones sociales bien organizadas, que cuentan con recursos, y que pueden contratar expertos para que los apoyen, esta participación puede ser más efectiva.

7- *Poder delegado*: en este nivel, las negociaciones con las autoridades han llevado a que los ciudadanos logren un predominio en el proceso de toma de decisiones sobre un programa o plan. De este modo, obtienen la suficiente capacidad para garantizar que dicho plan o programa salga adelante, es decir, sea adoptado e implementado. Si existen diferencias entre los ciudadanos y las autoridades/poderosos, la resolución

<sup>16</sup> "Las negociaciones fueron gatilladas por ciudadanos que estaban enfurecidos por formas precedentes de supuesta participación. Eran personas enfurecidas y lo suficientemente cultivadas/preparadas como para rechazar 'ser tomadas por tontas' otra vez". Ver: *Ibíd.*, p. 222.

negociada del problema debe ser iniciada por estos últimos; en fin, no son los ciudadanos quienes deben pedir una respuesta a las autoridades, que permita solucionar la diferencia, sino a la inversa. Otra forma de poder delegado consiste en el trabajo separado y paralelo de grupos de ciudadanos y organismos estatales, pero asegurando un poder de veto a los ciudadanos si existen diferencias de opinión que no pueden ser resueltas en una negociación. En este peldaño, es usual que se establezca de manera específica cuáles son los poderes esenciales que se han delegado.

8- *Control ciudadano*: a este nivel, los ciudadanos cuentan con el poder o control, así como los recursos e instrumentos de gestión, necesario para garantizar que ellos, como participantes, puedan gobernar un programa o una institución concreta (corporación barrial, cooperativa de pequeños productores, escuela bajo control comunitario, corporación de desarrollo local, etc.). Están a cargo, por completo, de la política y la gestión del programa o institución, y tienen el poder de negociar las condiciones en las que los "ajenos" (*outsiders*) pueden hacerle cambios.

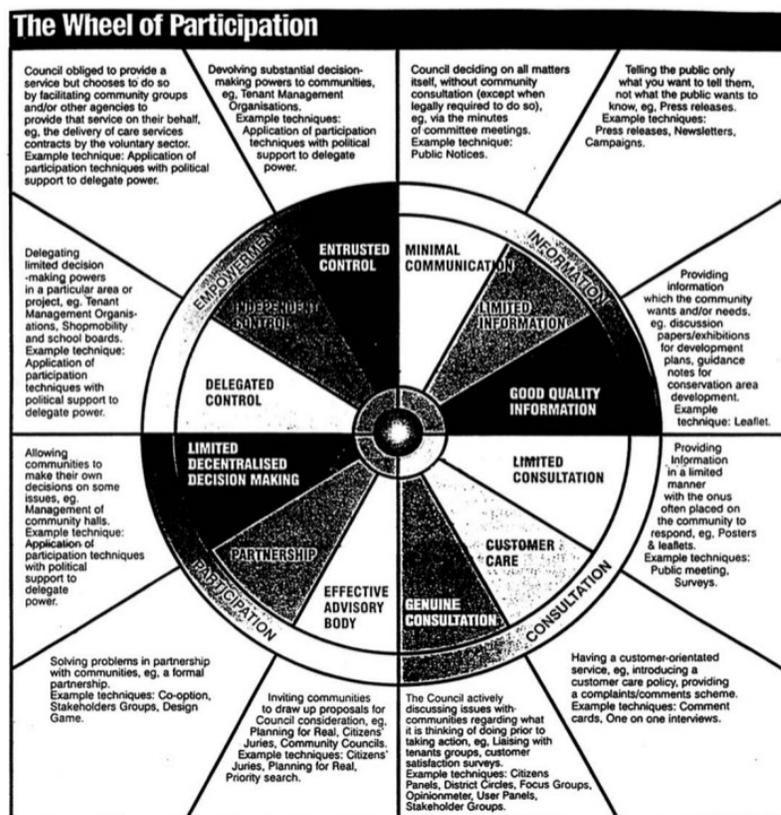
Mientras los peldaños 1 y 2 constituyen tipos de "no-participación" disfrazadas como formas participativas, los peldaños 3, 4 y 5 constituyen, a juicio de Arnstein, formas de "participación simbólica" (*tokenism*, en inglés); sólo habría efectiva y genuina participación en los tres peldaños superiores.

### **1.3.2 Modelos de participación: intensidad participativa y propósitos que orientan la participación**

Como parte de su trabajo con el *South Lancashire Council* de Escocia, Scott Davidson desarrolló un modelo diferente para definir y presentar los distintos grados de intensidad participativa: la "rueda de la participación".<sup>17</sup> Basado en la experiencia de generar mecanismos participativos en la planificación del desarrollo local, y tomando los aportes hechos por otros autores, propone este modelo para contrarrestar las limitaciones de la metáfora de la escalera. A su entender, estas consisten no sólo en que parece indicar que existe una secuencia progresiva específica que debe seguirse, sino en "sugerir que el objetivo es siempre subir hasta lo más alto de la escalera". Por el contrario, la metáfora de la rueda "promueve el nivel adecuado de involucramiento comunitario para lograr objetivos claros", según el propósito de la autoridad sea informar, consultar, lograr la participación *stricto sensu* -que, para evitar confusiones, podría denominarse 'intervención'- o el empoderamiento de los ciudadanos.

<sup>17</sup> Davidson, Scott, "Spinning the Wheel of Empowerment", *Planning*, Vol. 1262, April 1998, pp. 14-15, disponible en: <http://www.sarkissian.com.au/wp-content/uploads/2009/06/Davidson-Spinning-wheel-article1998.pdf> [acc. 25/06/14].

Gráfico 1. Rueda de la Participación



Fuente: Davidson, 1998, p. 15.

Una ventaja adicional de este modelo es que permite visualizar los matices en cada uno de los tipos de participación, concepto que, en sentido amplio, abarca la información, la consulta, la 'intervención' y el empoderamiento. En el área de la información se puede transitar de la "mínima comunicación" a la "información de alta calidad", con la "información limitada" en el medio. Por su parte, en materia de consulta se transita de una "consulta limitada" a una "consulta genuina", dejando a medio camino una forma que denomina "preocupación por el cliente" que sigue el formato de quejas y comentarios de clientes/usuarios/beneficiarios. En el cuadrante de la 'intervención' se ubica la existencia de un "consejo asesor efectivo" y, en el otro extremo, la transferencia de "una capacidad decisoria descentralizada limitada", quedando entremedio el formato de la "colaboración". En relación con el empoderamiento, se piensa en la existencia de un "poder delegado", un "control independiente" y un "control garantizado" en manos de los mecanismos participatorios ciudadanos, como tres variantes. En todo caso, este esquema radial permite visibilizar de mejor modo los indudables solapamientos, en el margen, entre uno y otro tipo de participación, tal como sucede en las experiencias concretas.

Tomando en consideración buena parte de los criterios antes señalados, la *International Association for Public Participation (IAP2)* diseñó una matriz en que se identifican distintos grados y tipos de participación en relación con los propósitos

específicos para los que se establece el mecanismo participatorio.<sup>18</sup> Cada tipo de participación pública se define sobre la base de la meta o propósito específico con que se busca la implicación ciudadana, y la promesa que las autoridades hacen a los potenciales participantes. Cada categoría corresponde, de abajo hacia arriba en la tabla, a un nivel o grado mayor de intensidad participativa en relación a su impacto público.

**Tabla 2. Matriz de la Participación Pública: tipos, propósitos y niveles de impacto**

	<b>Meta o propósito de la participación pública</b>	<b>Promesa hecha al público</b>	<b>Técnicas o mecanismos típicos</b>
<b>Informar</b>	Proporcionar información equilibrada y objetiva al público, para ayudarlo a entender el problema, las alternativas, oportunidades y/o soluciones	Estarán informados	-Cartillas informativas -Sitios web -Jornadas de puertas abiertas
<b>Consultar</b>	Recibir opiniones y comentarios del público sobre análisis, alternativas y/o decisiones	Estarán informados, serán escuchados y se tomarán en cuenta sus preocupaciones y aspiraciones, recibiendo después información sobre el modo en que los aportes del público influyeron en la decisión	-Reuniones de órganos de gobierno abiertas al público, en que se reciben opiniones y comentarios sobre algún proyecto o asunto (" <i>Public comment</i> ") -Grupos focales (" <i>Focus groups</i> ") o grupos de discusión dirigido -Encuestas -Reuniones públicas, en general
<b>Involucrar</b>	Trabajar directamente con el público durante todo el proceso para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones sean entendidas y consideradas de un modo cabal	Trabajaremos con ustedes para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén reflejadas directamente en las alternativas que se elaboren, recibiendo	-Talleres, seminarios o reuniones de trabajo -Encuestas o sondeos deliberativos (" <i>Deliberative polling</i> ")

<sup>18</sup> IAP2, *Spectrum of Public Participation*, International Association for Public Participation, 2007, citado en: Karsten, Andreas, *Participation Models...*, op. cit., p. 25.

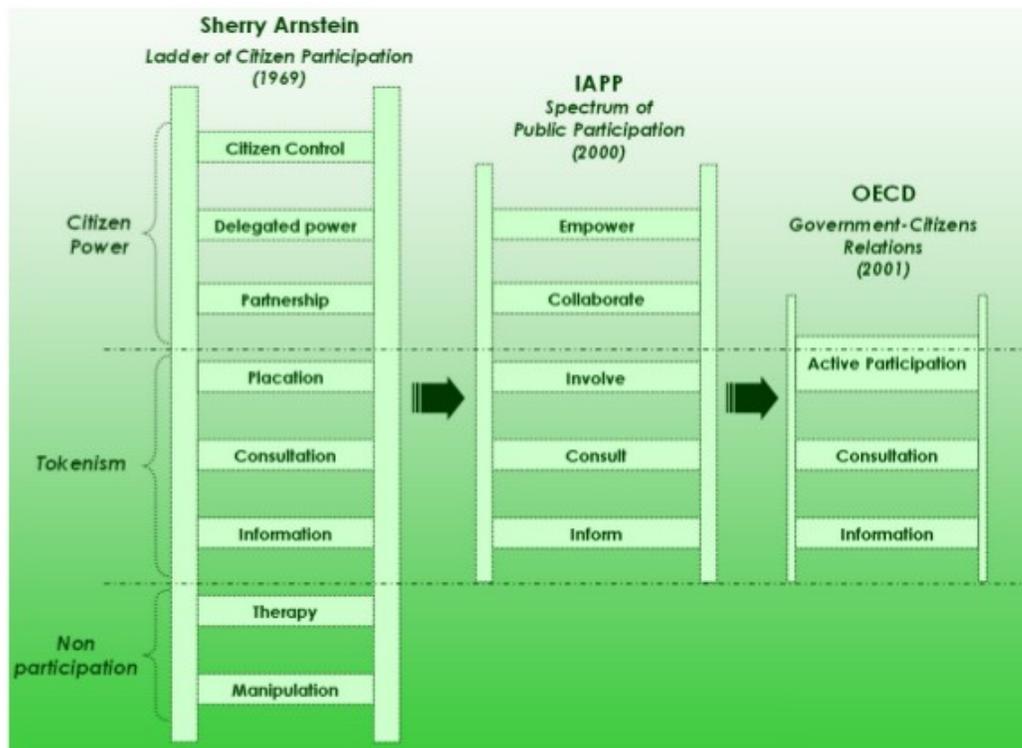
		después información sobre el modo en que los aportes del público influyeron en la decisión	
<b>Colaborar</b>	Asociarse con el público en cada aspecto de la decisión, incluyendo la elaboración de alternativas y la identificación de la solución preferida	Recurriremos a su consejo e innovación para formular las soluciones e incorporaremos su consejo y recomendaciones en las decisiones en la mayor medida posible	-Comités ciudadanos asesores -Solución colaborativa de problemas (" <i>Collaborative problem solving</i> "), método de mediación que se conoce también como " <i>Consensus-building</i> " -Proceso de toma de decisiones participatorio
<b>Empoderar</b>	Poner en manos del público la toma de la decisión definitiva	Implementaremos lo que ustedes decidan	-Jurados ciudadanos -Votaciones -Decisión delegada

Fuente: Elaboración y traducción propia, en base a IAP2, 2007

Algunos años después, Pedro Prieto-Martín comparó y contrastó las diversas perspectivas sobre la participación<sup>19</sup>, sus formas y alcances, en los modelos de Arnstein, la IAP2 y la OCDE. Una conclusión interesante consiste en mostrar que ciertas propuestas recientes, como la de la OCDE, apenas superan los grados de "participación simbólica" que identificaba Arnstein a fines de la década de los sesenta.

<sup>19</sup> Prieto-Martín, Pedro, *E-Participation at the local level: the path to collaborative democracy*, 2010, citado en: Karsten, Andreas, *Participation Models...*, op. cit., p. 31.

**Gráfico 2. Comparación de perspectivas sobre la participación**



Fuente: Prieto-Martín, 2010

Estos distintos modelos permiten reflexionar sobre los tipos y grados de participación en que está proponiendo implicar a la ciudadanía, calibrando así sus posibilidades y límites. Por otra parte, esquemas analíticos como los de Davidson y la IAP2 ponen de manifiesto, también, que los diferentes niveles o grados de participación son legítimos -no se trata de subir en todo caso hasta lo más alto, como dice Davidson-, dependiendo de los propósitos, plazos temporales, recursos y otras circunstancias que enmarquen la apertura de un proceso participatorio para tomar una determinada decisión.

En este sentido, también se debe considerar la distinta naturaleza de la participación en el diseño e implementación de programas y proyectos (experiencia que ha inspirado los modelos de Arnstein o Davidson, entre otros), respecto de aquella que tiene lugar en la decisión sobre legislación, políticas públicas, e incluso planificación local o sectorial, que tienen un alcance general, lo que incidirá en los mecanismos de participación más adecuados y en los grados de redistribución del poder que pueden ser alcanzables y deseables en términos de legitimidad democrática.

## II. Participación en los procesos de toma de decisión

### II.1 Introducción

Cada cierto tiempo la participación vuelve al centro del debate, ya sea por los bajos niveles de participación, especialmente política, o por el repentino aumento de los esfuerzos de la ciudadanía por influir en los procesos de toma de decisión.<sup>20</sup> En un primer acercamiento al concepto de participación, este podría ser definido como: "*un conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental. La participación es tomar parte activa*".<sup>21</sup>

Estas actividades voluntarias han tenido las más diversas características y valoraciones a lo largo de nuestra historial social y existen dificultades inherentes al concepto de participación, no sólo porque no hay una concepción unívoca de su relación con el poder político, sino por que el vocablo se refiere por igual tanto a los efectos globales del poder como a ciertos ámbitos del poder sectorial, espacial o funcional. Es indudable que no siempre son claras las diferencias entre la participación ciudadana, la participación política la participación social o la comunitaria. Menos aún cuando esos términos se recubren de nociones más amplias como participación popular o cuando, como es usual, son utilizados como sinónimos.

Durante la dictadura militar chilena (1973-1990), la participación se relacionaba con la externalización de la responsabilidad social del Estado por lo que el concepto de participación estuvo relacionado al de "*despublificación*"<sup>22</sup>, es decir, al traspaso de funciones desde el Estado a manos privadas bajo criterios de eficacia económica, situación que se dio en nuestro país en el contexto de rápido proceso de reducción del aparato estatal. Esta última situación es una muestra de la inexistencia de consenso teórico en relación al concepto de participación, cuya ambigüedad se torna peligrosa debido a que esta posee "[...] *una carga valorativa de carácter positivo que la convierte en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades*".<sup>23</sup> Esta situación es producto de la presencia de varias corrientes de pensamiento que tratan el tema de la participación y que le conciben de forma particular la relación existente entre el Estado y la sociedad civil.

La explosión discursiva sobre la participación se ha acrecentado durante los últimos años y su uso lo han hecho propio los más diversos actores sociales: El Banco Mundial, los organismos multilaterales, los Estados nacionales y diversas organizaciones de base, entre otras. Chile no estuvo al margen de este proceso y el gobierno chileno desde hace décadas presenta un discurso valorativo de la participación al indicar que "[...] *la existencia de una sociedad civil fuerte y provista de legitimidad, es un objetivo política y socialmente deseable*"<sup>24</sup> y que "*el incremento de la participación en los*

<sup>20</sup> Consultar por ejemplo el "*Índice de Participación Ciudadana 2005*" elaborado por la Red Interamericana de la Democracia (RID), que muestra a Chile como uno de los países con más baja participación política.

<sup>21</sup> Ministerio Secretaria General de la Presidencia. *Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Marco Conceptual*. [en línea]. Gobierno de Chile, 2001. [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2007]. Disponible en: [http://www.modernizacion.cl/1350/articles-48014\\_pdf.pdf](http://www.modernizacion.cl/1350/articles-48014_pdf.pdf).

<sup>22</sup> Cunill Grau, Nuria. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas, CLAD, 1991.

<sup>23</sup> Ídem Pág. 9.

<sup>24</sup> Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Gobierno de Chile. *Proyecto Ley de Bases sobre Participación Ciudadana*. [en línea]. Santiago de Chile, 2004. [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2007]. Disponible en: <http://www.modernizacion.cl/1350/article-58426.html>.

*asuntos públicos constituye un elemento clave de un ejercicio eficiente y prudente del poder político*".<sup>25</sup>

A continuación proponemos aportar a la desambiguación conceptual en torno a la participación y seguiremos para ello la argumentación de la autora chilena Nuria Cunill<sup>26</sup>.

## **II.2 De los Tipos de Participación**

### **2.2.1 La Participación Política**

El politólogo italiano, Norberto Bobbio, sostiene que tanto el exceso de participación política (sobrecarga al sistema político) como su ausencia (despolitización) generan crisis, ya que ambas son sensores de la deslegitimación del régimen.<sup>27</sup>

Su coterráneo, Gianfranco Pasquino, define que "*la participación política es aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidas a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vista a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de interés dominante*"<sup>28</sup>. Con ello hace referencia, por un lado, a la legalidad o ilegalidad del acto de participar, poniendo de manifiesto que participar políticamente no sólo implica hacerlo de acuerdo a la normativa vigente. Además explicita que esos actos y actitudes pueden ser directos (como por ejemplo votar) o indirectos (mantenerse informado acerca de la coyuntura política entre otros).

Lo anterior nos permite introducir una primera sistematización al definir como **participación política convencional** las acciones llevadas a cabo durante un proceso electoral. Claramente esta participación es requerida por parte del sistema político para legitimar los poderes del Estado y sus mecanismos están previstos en la Constitución política de cada país. La participación política convencional indica el derecho de ciudadanía; es decir, un derecho al sufragio universal.

Entenderemos por **participación política no convencional** toda actividad dirigida a influir en decisiones políticas por mecanismos informales, es decir, acciones tales como las manifestaciones, huelgas, campañas de boicot y presiones sociales de todo tipo. Este tipo de participación no requiere de mecanismos institucionales de participación y, en algunas ocasiones, hace oposición a la legalidad constitucional establecida.

<sup>25</sup> Ídem.

<sup>26</sup> Cunill Grau, Nuria. Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos, op. cit.

<sup>27</sup> Sabucedo, Manuel, Psicología política: Articulación y desarrollo de una nueva disciplina. En: *Revista de investigación psicológica*. 4 (1): 55-81. 1986.

<sup>28</sup> Fernández de Mantilla, Lya . Algunas aproximaciones a la participación política. En: *Reflexión Política*. [en línea]. Marzo 1999, nº 1. [Fecha de consulta: 15 de julio de 2007] Disponible en: <<http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/rev11.htm>>.

## 2.2.2 La Participación Ciudadana

Nuria Cunill define que “*la participación ciudadana se refiere a la intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales*”<sup>29</sup>. Con ello establece dos parámetros para delimitar la participación ciudadana de otros tipos de participación. Para Cunill el término participación implica asumir que se está tomando parte. En el caso de la participación ciudadana se supone que los individuos en tanto ciudadanos **intervienen en el curso de una actividad pública**.

Pero para Cunill no cualquier tipo de intervención en la esfera pública corresponde a la expresión de un interés social. Para ella, la participación ciudadana es la intervención de los individuos en actividad pública en tanto **portadores de intereses sociales**. Así claramente hay casos de intervención de particulares en actividades públicas que no constituyen participación ciudadana. Este es el caso de ciudadanos que intervienen en la administración pública como expertos en algún tema o por sus conocimientos en ciertas áreas, estos sí bien participan en la esfera pública, no lo hacen representando intereses sociales. Otro ejemplo recurrente son los mecanismos de defensa de los ciudadanos individuales frente a la administración y las oficinas de informaciones y reclamos, en este caso no estamos hablando de la expresión de intereses sociales, al igual que en el ejemplo anterior, debido a que estos mecanismos se reducen a intereses particulares y por lo tanto estos aluden a sujetos singulares.

Las **modalidades de la participación ciudadana** ser múltiples y éstas dependerán de dos factores: (1) los niveles y ámbitos en los que recaiga la participación y (2) el carácter de la intervención en las actividades públicas. De acuerdo al primer factor distinguimos dos planos: (a) el plano estrictamente político y (b) el plano de la gestión pública. En cualquiera de ellos existen tres niveles de participación.

La participación ciudadana en el ámbito o **plano político** se relaciona con la elaboración de las decisiones de interés público, es decir, con las actividades del gobierno. En este contexto, Cunill distingue tres niveles de participación: La macro-participación, que dice relación con los procesos que determinan el orden público (político, social y económico) que convoca el interés general y otros valores de dimensión nacional, siendo determinante la estructura de poder. Es el ámbito de lo propiamente político, de las decisiones que comprometen el destino de la colectividad en su conjunto (*politics*). La participación de nivel intermedio tiene por objeto las políticas públicas (*policy*) de alcance sectorial o regional las cuales, aún afectando a un amplio grupo, no comprometen la sustancia del régimen político. La participación de base refiere a grupos reducidos y a materias cercanas a la vida cotidiana de estos. Por lo reducido de ámbito de acción, no ejercen mayor influencia en el devenir político de la comunidad política.

La participación ciudadana en el ámbito o **plano de la gestión** está vinculada directamente a la producción de bienes y servicios por parte de la administración pública y a las actividades que derivan de este proceso. Los niveles de participación están constituidos por la participación consultiva y/o asesora que generalmente se presenta en la fase de planificación, ya sea, en el diagnóstico o en la formulación de alternativas; en la fase de definición de las políticas públicas o bien respecto a la implementación de las existentes. En este contexto, la participación se expresa como opinión respecto a un tema en particular, sin embargo, no obliga a quien toma la decisión finalmente a incluir dicha opinión. La participación resolutive y la participación fiscalizadora implican una intervención en el curso de la actividad pública, es una

<sup>29</sup> Cunill. Op. Cit. Pág 56.

participación decisoria y, a diferencia de la anterior, tiene un carácter obligante para la administración pública. La diferencia entre ambas radica en que la primera supone compartir el poder de decisión sobre alternativas relativas a la formulación de políticas, en cambio en la segunda, sólo implica un control sobre aquellas. La participación en la ejecución consiste en la intervención directa en la realización de alguna actividad y/o en la prestación de algún servicio.

Otro elemento a considerar es lo que Nuria Cunill denomina el **origen del impulso a la participación**. Al respecto, la autora distingue entre (1) la acción ciudadana y (2) la implicación ciudadana. La acción ciudadana está definida como el proceso participativo es iniciado y controlado por los propios sujetos sociales, en relación a objetivos determinados por ellos mismos. En el caso de la implicación ciudadana la participación es iniciada y controlada por el Estado, con el fin de obtener apoyo para sus decisiones o para mejorar la entrega de bienes y servicios.

Nuria Cunill también distingue tres **tipos de participación en la gestión pública chilena**. Si por gestión pública entendemos *“la manera de organizar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y tareas de Estado, la participación ciudadana en la gestión pública se refiere al rol del ciudadano en cuanto partícipe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas”*<sup>30</sup>. De este modo, una efectiva participación ciudadana se traducirá en la capacidad de la sociedad civil de influir en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, en la priorización de necesidades o problemas, en la formulación y diseño de políticas y programas, en la ejecución de los mismos y en la evaluación, fiscalización y control de los programas y sus resultados.<sup>31</sup>

Para tales efectos, la participación decisoria busca garantizar que las decisiones tomadas en la administración pública, no se realicen en función de los intereses propios sino de los intereses definidos políticamente. Corresponde a un tipo de participación más cercana a la participación política que a objetivos meramente administrativo. La participación de las personas y grupos es convocada en la perspectiva de influir respecto de un tema específico a través de un proceso de negociación entre las partes involucradas se establecen acuerdos. Estos acuerdos tienen carácter vinculante. La participación a este nivel combina la participación en la toma de decisiones con la expresión de los derechos y demandas. Es un tipo de participación en la cual la sociedad civil actúa con un sentido de identidad e intereses propios. A la vez logra proponer temas al Estado, influir directamente en la toma de decisiones e incrementar su capacidad de negociación e interlocución con el sector público. El sujeto que participa se siente así mismo como coproductor y también velador en relación a la toma de decisiones de la administración pública.

La participación consultiva se plantea como expresión de opinión y ejercicio de control por parte de los interesados en el cumplimiento de los objetivos políticamente definidos por parte de la administración pública. Aquí se interceptan la participación que permite ejercitar los propios derechos y simultáneamente utilizar la oferta existente, velando por el adecuado cumplimiento de los objetivos, y las reglas del juego preexistentes. Un prerrequisito a esta modalidad de participación es el acceso a la información por parte del usuario. En el nivel local se visualizan las experiencias tipo cabildos o consultas locales, las que abren espacios de conversación y consulta sobre temas a los que convoca la autoridad.

La participación ejecutora y administradora es la participación de los interesados en la

<sup>30</sup> Ministerio Secretaria Gral. de la Presidencia. Op. Cit. Pág. 15.

<sup>31</sup> Serrano Op. Cit. Pág. 12.

gestión pública que busca romper el formalismo burocrático por un tipo de solución, más directa. Este tipo de intervención ciudadana incluye desde la participación en el diagnóstico hasta la ejecución y evaluación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva se proponen acciones de perfeccionamiento de la descentralización en la toma de decisiones sea esta regional o local, simplificación de trámites, mediciones de productividad, mejoramiento comunicacional, mejoramiento de los servicios públicos, mejoramiento de los recursos humanos, cumplimiento de parámetros de eficiencia, cobertura y calidad. La participación ejecutora y administradora combina la participación asociada a la toma de decisiones en la gestión pública y la satisfacción de necesidades básicas. Esta modalidad considera a los beneficiarios como gestores de programas públicos para dar respuesta a problemas que los afecta. Debe existir también liderazgo social e información para actuar como interlocutor de las agencias estatales. Es, además, un incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz, ya que surge en el contexto de los problemas derivados del formalismo. Esto es, al predominio estricto de una racionalidad formal que dificulta que la gestión de la administración obtenga los objetivos perseguidos entre las deficiencias detectadas, se señalan en el personal, en los recursos, en los procedimientos independientemente de la significación política que pueda tener el no logro de los objetivos propuestos, lo cierto que la falta de eficiencia y eficacia de la administración pública impacta negativamente en los intereses de los involucrados.

La modalidad de la participación instrumental reúne la participación que tiene por propósito la satisfacción de necesidades básicas, y por ende, la relación con la administración pública, interesa sólo en cuanto permita acceder a estos recursos. Este tipo de participación instrumental utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales correspondientes. En este tipo de participación el sujeto actúa fundamentalmente como un usuario-cliente, no busca incidir en la gestión pública en tanto obtenga los resultados deseados.

### **2.2.3 Participación Social y Participación Comunitaria**

Además de la participación política y ciudadana, Cunill conoce tipos de participación que no influyen en los procesos de toma de decisión. Si la participación ciudadana se refiere a "*la intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales*"<sup>32</sup>, se la entiende como una interacción entre el Estado y actores de la sociedad civil. De esta forma, hay dos tipos de participación que quedarían al margen de la participación ciudadana y de la participación en los procesos de toma de decisiones en su dimensión convencional:

La **participación social** se produce en agrupaciones de personas para la defensa de sus intereses sociales, es decir, en organizaciones a nivel de la sociedad civil. Estos intereses están asociados, por lo general, a la satisfacción de necesidades concretas mediante formas de organización social. La relación que se establece no es con el Estado, como en el caso de la participación ciudadana, sino que con otras instituciones sociales. De esta forma el cooperativismo, el asociativismo, la autogestión, etc., no forman parte de la participación ciudadana en relación a los criterios establecidos por la autora; exceptuando aquellos casos en que exista una relación con la actividad pública, más allá de la mera obtención de recursos.

En el caso de la **participación comunitaria** la relación con el Estado, de existir ésta, es meramente asistencial con el fin de impulsar acciones que son ejecutadas por los

<sup>32</sup> Ibidem Pág. 56.

propios ciudadanos, las cuales están vinculadas a necesidades que afectan su vida más inmediata. La diferencia fundamental entre este tipo de participación y la participación ciudadana radica en que, en los primeros, la participación de estos grupos no se plantea respecto a una actividad pública sino de una actividad social, la cual eventualmente requerirá la asistencia técnica y/o económica por parte del Estado. Más precisamente, esta ayuda se enmarca en la función protectora de los individuos la que se expresa en términos asistenciales, por lo tanto la participación de estos es mínima.

### **II.3 Las dificultades de la participación desde la oferta estatal.**

Mayoritariamente, la acción estatal visualiza al nivel local como mero receptor de políticas, planes, programas o proyectos y son muy escasas las acciones que logran generar un mayor activismo social. Si bien se ha abierto canales de participación ciudadana, estos se acotan a mecanismos excesivamente instrumentalizadores y predefinidos desde los programas a nivel central. Las evaluaciones existentes muestran que los mecanismos creados no generan espacios de autonomía y empoderamiento, no distribuyen poderes, no inciden en el acceso a la toma de decisiones y no generan capacidades propias en la comunidad. Pero que si aportan a una noción de derechos ciudadanos que aún esta lejos de constituirse en capacidades para el ejercicio del control de la función pública.<sup>33</sup>

## **III. Participación Ciudadana y Calidad de la Democracia**

El siglo XX es el siglo en el que la democracia se impuso como principio organizador legítimo de los Estados y lo hizo en tres olas democratizadoras. Según el politólogo estadounidense Samuel Huntington<sup>34</sup>, la primera de ellas concluyó en 1926, la segunda duró entre 1943 y 1962 mientras la tercera se inició en 1974 con la "Revolución de los Claveles", la transición desde un régimen autoritario en Portugal. Para el cientista político alemán Klaus von Beyme<sup>35</sup>, la caída del Muro de Berlín y el colapso del bloque socialista constituyen una cuarta ola democratizadora. Actualmente está en debate si la llamada "Primavera Árabe" es parte de una transición desde regímenes autoritarios en el Medio Oriente y el norte de África y por ende de una quinta ola democratizadora.

Independiente del resultado de este debate y de las posiciones que podemos tener respecto de la propuesta analítica de las olas democratizadoras, la imposición de la democracia como "*only game in town*"<sup>36</sup> y el repudio masivo por parte de la opinión pública internacional frente a eventuales recaídas autoritarias, constituye un hecho político muy relevante, tal vez el más relevante de la historia de la humanidad.

En 1921, James Bryce había publicado la obra<sup>37</sup> más completa y más reconocida acerca de las democracias contemporáneas que fueron seis, a parte de su propio país, Inglaterra: Francia, Suiza, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. En

<sup>33</sup> Garcés Op. Cit. Pág. 21-22.

<sup>34</sup> Huntington, Samuel: "The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century" Norman and London: University of Oklahoma Press 1991.

<sup>35</sup> Von Beyme, Klaus: "Systemwechsel in Osteuropa", Frankfurt am Main 1994.

<sup>36</sup> Expresión anglosajona que se usa para indicar que la democracia se ha establecido como único mecanismo de selección de autoridades, de toma de decisiones y de resolución de conflictos aceptado por los pueblos. Su traducción al español dice: "Única regla del juego aceptada en el pueblo".

<sup>37</sup> Bryce, James: "Modern Democracies", Kessinger Publishing 2005 (primera edición 1921).

1996 ya eran 118 países que disponían de democracias electorales, es decir, un 61,8% de los países del mundo. Probablemente las democracias de la primera ola no cumplían con nuestros criterios actuales de una democracia. En Suiza, por ejemplo, el sufragio universal se hizo realidad recién después de 1971. Así que podemos afirmar, que durante el siglo XX no solo aumentó la cantidad de países democráticos sino también la cualidad democrática.

El optimismo acerca de la estabilidad institucional de las democracias electorales junto a un aumento cualitativo de la democracia como mecanismo de selección de autoridades, de toma de decisiones y de resolución de conflictos no es unánime, tal como lo refleja una serie de publicaciones<sup>38</sup>, entre las que se encuentra el informe de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos"<sup>39</sup> publicado en 2004, así como el Anuario de Derechos Humanos<sup>40</sup> publicado en 2010 por el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Estas publicaciones coinciden en que, a pesar de notar un avance sostenido y aparentemente irreversible de las democracias electorales, hay que constatar una baja calidad o baja intensidad de las democracias, lo que genera no un malestar con la democracia sino un malestar en la democracia.

### **III.1 De la democracia electoral a la democracia ciudadana**

La democracia es más que un régimen político; es una búsqueda histórica de igualdad y libertad, de justicia y progreso. Como tal, el perfeccionamiento democrático es una tarea permanente e inconclusa. Sin embargo, si no se logra su perfeccionamiento, su propia sustentabilidad y perduración está en riesgo. El PNUD advierte en su informe<sup>41</sup> que el impulso intrínseco por la dominación y por el poder pueden destruir la democracia pero que, al mismo tiempo, la democracia alberga una tremenda esperanza de emancipación: "*donde no haya libertad, justicia y progreso, nacerá la lucha para alcanzarlos*"<sup>42</sup>.

El concepto democracia tiene hoy al menos dos acepciones: Por un lado la entendemos como un procedimiento para alcanzar estos valores así como de acceso legítimo al poder. Por el otro lado, la democracia es percibida como el resultado de dicho procedimiento. Claro está que, en el siglo XXI la democracia es mucho más que un método para elegir gobiernos. También la entendemos como una manera de construir confianzas, garantizar libertades y de organizar y resolver los conflictos de intereses.

<sup>38</sup> Arce, M./ Bellinger, P. jr: "Low-Intensity Democracy Revisited. The Effects of Economic Liberalization on Political Activity in Latin America", en: World Politics, No 60 (Octubre 2007), pp. 97-121; Weylandt, Kurt: "Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record", en: Latin American Politics and Society, Vol. 46, No. 1 (Spring 2004), pp. 135-157.

<sup>39</sup> PNUD: "La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York 2004.

<sup>40</sup> Couso S., Javier: "Los desafíos de la democracia constitucional en América Latina: entre la tentación populista y la utopía neoconstitucional", en: Centro de Derechos Humanos: "Anuario de Derechos Humanos 2010", No. 6 (2010), pp. 33-47. DOI: 10.5354/0718-2058.2010.11480

<sup>41</sup> PNUD, op. cit.

<sup>42</sup> Idem, p. 35.

### III.2 Diagnóstico América Latina

América Latina, probablemente sea la región que más ha reivindicado la democracia en el siglo XX, aún para interrumpirla por medio de golpes de Estado e invocando su futura restauración. En nuestra región, la democracia nació y murió decenas de veces, se consagraba en las constituciones políticas, pero se destruía en la práctica. Tras dos décadas de diversas formas de transiciones desde regímenes autoritarios, hoy la democracia como régimen político se ha extendido ampliamente. Hace 35 años, solo Colombia, Costa Rica y Venezuela podían ser considerados democráticos. Hoy en día todos los países latinoamericanos son democracias electorales.

Un diagnóstico de la democracia en América Latina arroja que la región ha alcanzado altos niveles de democracia electoral pero se enfrenta al desafío de avanzar hacia una democracia ciudadana. La primera nos dio libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos; pero la segunda, muy carente en tiempos actuales, es necesaria para que estos derechos y libertades puedan hacerse efectivos. De no lograr este salto cualitativo, lo conquistado en materia democrática podría perderse.

América Latina tiene algunas particularidades muy importantes que afectan el desarrollo democrático. Nuestros países presentan un andamiaje institucional democrático similar al de los países europeos, que podrían ser considerados más maduros en materia de desarrollo democrático. Contrasta con lo anterior, una realidad social muy distinta por lo que se da una realidad sin antecedentes en el mundo: una democracia muy extendida en un contexto de la mayor y más duradera desigualdad del planeta. Esta singularidad de la cohabitación de las libertades políticas con severas privaciones materiales de la mayoría de sus ciudadanos conduce al PNUD a afirmar que las nuestras *"son democracias pobres y desiguales, cuyos hombres y mujeres, a la vez que consolidan sus derechos políticos, deben también completar sus ciudadanías civil y social."*<sup>43</sup>

No tener en cuenta lo anterior conducirá a consecuencias graves en dos dimensiones: (a) el riesgo para la viabilidad económica de la democracia, ya que superar la pobreza y la desigualdad es fundamental para la sustentabilidad democrática, y (b) ignorar la viabilidad política de los programas económicos, lo que implica considerar los efectos de la liberalización económica sobre las garantías democráticas. Pensar la economía separadamente de la democracia constituiría un grave error, según el PNUD, pero que lamentablemente es muy recurrente. Es falso afirmar, continúa el informe del PNUD, que la democracia es inviable mientras no se resuelvan los problemas de la pobreza y de la desigualdad, y que los déficit democráticos pueden ser superados una vez alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico. Al contrario, más y mejor democracia conducirán a una mayor igualdad y desarrollo.

La cohesión y estabilidad social son considerados requisitos para el crecimiento económico. Ambas, sin embargo, se han visto perjudicadas por las reformas estructurales (neoliberales). La supuesta relación virtuosa "democracia-mercado" ha mostrado ser una relación viciosa: *"La combinación entre libertad política y libertad económica en contextos de pobreza y desigualdad puede no generar como resultado el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo económico."*<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Idem, p. 39.

<sup>44</sup> Idem, p. 41.

### **III.3 Desafíos**

Probablemente, los riesgos de sufrir golpes de Estado y otros reflujos autoritarios están disminuyendo. No obstante, hay otros peligros. La democracia puede perder su vitalidad. Crece la desconfianza en la democracia respecto de su capacidad de mejorar las condiciones de vida de las personas. Los partidos políticos se encuentran en su nivel más bajo de confianza entre los ciudadanos. Definitivamente, el ímpetu democrático se ha debilitado. Podemos observar una sociedad civil “indignada” y movilizadora, pero de manera dispersa y fragmentaria, una multitud sin un objetivo que unifique sus demandas.

La preservación y expansión de la democracia requiere de voluntades y proyectos, de liderazgos y poder proveniente del apoyo popular. Los partidos políticos deberán construir opciones sustantivas y el Estado debe tener el poder y la capacidad de ejecutarlas. La sociedad civil debe ser capaz de participar en una construcción más allá de los reclamos sectoriales.

Para que nuestras democracias puedan tener sustentabilidad, inevitablemente deben aumentar su calidad y resolver las tensiones entre igualdad y libertad, entre las demandas sociales y los sacrificios que exige el desarrollo económico, entre la pobreza y el crecimiento; en definitiva, entre la democracia y el mercado. Nuestras democracias deben resolver sus principales dilemas, tales como: la crisis de la representación, la desconfianza hacia la política, además de las carencias de parte del Estado para consolidar la democracia.

La libertad es fundamental para perfeccionar la democracia, pero la libertad requiere de opciones reales para elegir. Por esta razón es imprescindible que la democracia electoral avance para convertirse en una democracia ciudadana. Ya no podemos comprender a la democracia como un mero régimen político. La democracia debe ser sinónimo de justicia social, de derechos sociales y civiles. En este sentido, la literatura y teoría democrática del siglo XX ha generado dos problemas. Por un lado un vacío semántico del concepto, ya que consideramos a países como democráticos aunque presenten una enorme brecha entre los ideales democráticos y la realidad.

Por el otro lado, nuestro concepto de democracia es deficitario, ya que se refiere casi siempre a democracias electorales. Lo que el siglo XXI requiere, sin embargo, es una democracia ciudadana, en la que la ciudadanía constituye el fundamento de la democracia. Ésta es entendida como un “estatus de miembro de pleno derecho de una comunidad e implica diversas esferas de derechos y obligaciones”<sup>45</sup>. El desarrollo de la democracia se mide por su capacidad para garantizar y expandir la ciudadanía en sus esferas civil, social y política. En otras palabras, la democracia se mide por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos, que sean sujetos de las decisiones que los afecten. En este sentido, vale subrayarlo, la democracia va mucho más allá de una dimensión electoral y de representación política.

La democracia implica una forma de concebir al ser humano y garantizar sus derechos individuales. Ella contiene principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio. En este sentido, la distinción entre “democracia electoral” y “democracia ciudadana” se basa en cuatro argumentos: (1) la concepción del ser humano como portador de derechos, (2) la democracia como forma de organizar la sociedad, como ejercicio de la ciudadanía y como reglas para las relaciones políticas,

<sup>45</sup> Idem, p. 43.

(3) las elecciones libres, competitivas e institucionalizadas (democracia electoral) como condición necesaria, mas no suficiente, y (4) el reconocimiento de que las particularidades de la región latinoamericana (pobreza y desigualdad), además de la diversidades culturales, requiere de esfuerzos particulares. El déficit social será siempre un déficit democrático.

#### **IV. Estudio de Casos Empíricos**

A continuación presentaremos tres casos empíricos con el objetivo de ilustrar distintas materializaciones institucionales, en contextos históricos diversos, de las dimensiones teóricas anteriormente expuestas. Los tres casos plantean variados desafíos para una implementación de los principios de la participación ciudadana.

##### **IV.1 Participación Ciudadana y el proyecto de Promoción Popular en el Gobierno de Eduardo Frei Montalva**

*"... a través de promoción popular se han dado los primeros y grandes pasos para abrir el camino a la constitución de una comunidad nacional consciente de sí misma, cuyas iniciativas organizadas surjan de las raíces profundas y naturales de nuestra vida social y aseguren una auténtica participación popular. Sin esta etapa previa, su enunciado habría carecido de sentido"<sup>46</sup>.*

###### **4.1.1 Introducción**

El proceso que llevo adelante el gobierno de Eduardo Frei Montalva relativo a la Promoción Popular, debe entenderse como el esfuerzo más integral y complejo de apoyo a la participación y organización de la ciudadanía, que tuvo un gran impacto en la organización de los sectores populares. Lo interesante de este antecedente, es que el proyecto impulsado no encontraba su sentido en cálculos políticos circunstanciales y/o a corto plazo en búsqueda de clientelismos de los sectores populares que comenzaban a poblar las grandes urbes, sino que respondía a principios doctrinarios, que se sustentaban en una visión amplia y multidimensional del desarrollo nacional, encontrando inspiración en la reflexión socioeconómica y sociológica de punta que estaba en boga en dicho momento.

Este "*carácter doctrinario*", permitió entender la participación y la organización de los actores sociales, como una necesidad imperiosa para desarrollar a la sociedad chilena. Lo interesante de este proceso, es que la estrategia tomada más que apuntar a la creación de una vía institucional de canalización de la demanda, que tiende al clientelismo político, la estrategia de Promoción Popular apuntó al apoyo a la densificación de los vínculos sociales y la acción colectiva. Como bien lo deja entrever Eduardo Frei en su discurso del 11 de diciembre de 1964, cuando da a conocer el plan de Promoción Popular al país:

*"Las voces aisladas no se escuchan. Un poblador solo; un pequeño propietario aislado en el sur; un artesano o un pequeño industrial; un trabajador, están*

<sup>46</sup> Frei Montalva, Eduardo, "Último mensaje presidencial ante el Congreso Pleno. 21 de mayo de 1970. Palabras finales", en: Frei Montalva, Eduardo y Oscar Pinochet de la Barra (comp.). Eduardo Frei M, 1911-1982: obras escogidas (1931-1982), Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar, Fundación Eduardo Frei Montalva, Santiago de Chile, pp. 383-402, p. 385.

*perdidos en el complejo mundo de hoy. En una sociedad orgánica no puede haber voces aisladas. Pero si habla por ellos su Junta de Vecinos con personalidad jurídica; si habla la Cooperativa de pequeños propietarios o industriales o el Sindicato, entonces tendrán voz. Las preocupaciones, inquietudes, aspiraciones y la vocación misma del pueblo deben tener un cauce apropiado para expresarse, un cauce forjado por el pueblo, mediante organizaciones dirigidas por el pueblo y capaces de representar con conciencia y con poder estas inquietudes”<sup>47</sup>.*

El impacto de las políticas de Promoción Popular se deja sentir hasta nuestros días, como son las juntas de vecinos, las organizaciones deportivas y el impulso a la sindicalización, las que encontraron un apoyo y reconocimiento como interlocutores por parte de las autoridades políticas. Este reconocimiento y fortalecimiento de la participación popular, fue la base de acción política de muchos sectores populares, inclusive durante la dictadura (como fueron las ollas comunes), y habla de la importancia de dichas instancias como espacios de acción y resistencia.

Luego del proceso desarticular y represivo de las organizaciones asóciales que ejerció la Dictadura con la creación de la División de Organizaciones Sociales (DOS) y, posteriormente, la institucionalización del movimiento social surgido en la lucha democrática en los años 80 por parte de la Concertación; el tema de la participación ciudadana vuelve a presentarse como crucial no sólo en términos de acción política de demandas locales, sino también, como espacio de lucha más abarcador por una sociedad más igualitaria. La participación, al mismo tiempo, se presenta como una necesidad de legitimidad del proceso político, pues ante el déficit de participación que se observa en la sociedad chilena, no sólo en materia de elecciones, sino de aquellas instancias más cotidianas y que afectan directamente a las personas en su realidad local, se observa un debilitamiento de los principios democráticos en la sociedad chilena, y una baja valoración de las autoridades (en especial parlamentarios y jueces), como da testimonio las diversas encuestas de Latinobarómetro<sup>48</sup>.

Por eso, el análisis del debate en la sociedad chilena respecto a la política de Promoción Popular, reviste capital importancia para conocer la reacción de diversos actores políticos y las trabas que debió enfrentar una iniciativa de estas características.

#### **4.1.2 Los aportes intelectuales detrás de la Promoción Popular**

El proceso de acelerada urbanización que experimentó América Latina —y Chile en específico— desde comienzos del siglo XX, que se vio acrecentada luego de la crisis del 29, se expresó en enormes contingentes de población campesina que migró desde el campo a la ciudad, asentándose en las extrarradios de las urbes latinoamericanas en tugurios, conocidos popularmente como *poblaciones callampas* (Chile); *villas miserias* (Argentina); *favela* (Brasil); *Cantegril* (Uruguay), entre otras denominaciones, que hablan de una particularidad regional.

Debido a este extendido fenómeno, se comenzó a usar el concepto de marginalidad dentro de la intelectualidad de la época, que aludía a asentamientos urbanos en zonas periféricas de las grandes ciudades, los cuales no contaban con las condiciones

<sup>47</sup> El Mercurio, S. E dio a conocer plan de Promoción Popular, 11 de diciembre 1964, p.1 y p 28.

<sup>48</sup> Corporación Latinobarómetro, Informe 2013, Santiago de Chile, 2013. Disponible en línea: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2013.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf)

mínimas de habitabilidad<sup>49</sup>, que decantó en un crecimiento acelerado y desmesurado de las ciudades de la región<sup>50</sup>. Debido a esto, *“la emergencia de la marginalidad estuvo estrechamente vinculada a los procesos de transformación que evidenciaron las urbes latinoamericanas en su fisonomía tradicional”*<sup>51</sup>. Esta situación puso en el centro del debate, a todos aquellos agrupamientos humanos que carecían de las condiciones mínimas de existencia<sup>52</sup>.

Abordar este fenómeno, comenzó a ser una prioridad para los diversos países de la región, pues las políticas *“intuitivas”* no permitían dar respuesta a problemas cada vez más complejos, como eran la vivienda, obras públicas, los servicios sanitarios, los servicios públicos (salud, educación, policía, etc.), entre muchas otras necesidades. La idea de la Promoción Popular constituye la respuesta chilena a dicho fenómeno, que ve en la participación y organización popular, la palanca para superar las condiciones de vida paupérrimas en que vive buena parte de la población.

Como la caridad ya no representa una alternativa por la magnitud de la miseria, comienzan a surgir diversas investigaciones y centros de reflexión que buscan dar una respuesta a las causas profundas de este fenómeno. Así, la Promoción Popular encuentra sus principales influencias en el pensamiento de la CEPAL y en los aportes del Centro para el Desarrollo Social de América Latina (DESAL), liderado por el Jesuita Roger Vekemans. *Grosso modo*, la propuesta de Promoción Popular se plantea como una estrategia de desarrollo, donde uno de los pilares fundamentales es la participación y empoderamiento popular. De esta forma, la participación no es simplemente una estrategia de legitimidad política, sino que se plantea como algo más amplio, como una propuesta de desarrollo.

La CEPAL constituye un hito en la conformación del pensamiento latinoamericano, desde su fundación en 1948. Al alero de esta entidad, se construyó un pensamiento original respecto a las determinantes del desarrollo latinoamericano, que a diferencia del pensamiento ensayístico de la primera mitad del siglo XX, éste se sustentaba en datos empíricos y cuerpos teóricos robustos. En este contexto, surgió lo que dio a llamarse el pensamiento desarrollista, que se basaba en el análisis de la situación de dependencia de las naciones latinoamericanas respecto de las economías centrales, siendo sus dos principales exponentes Raúl Prebich en la década de los cincuenta, y Celso Furtado, en la de los sesenta.

En la concepción de Raúl Prebisch<sup>53</sup>, el estructuralismo es un sistema analítico que tiene por base la caracterización de las economías periféricas en contraste a las economías industrializadas de los países centrales: *“la estructura del comercio internacional evolucionaba en el sentido de desequilibrar negativamente los términos de intercambio comercial para América Latina, lo que tenía una incidencia negativa en el [...] desarrollo económico”*<sup>54</sup>. Dicha diferencia da cuenta de la baja diversidad

<sup>49</sup> Nun, José, *Marginalidad y exclusión social*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001.

<sup>50</sup> Romero, José Luis, *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*, Siglo XXI editores, Argentina, 2001, pp. 327-328.

<sup>51</sup> Montalva, Pía y Yalile Uarac, *“Promoción Popular, ‘el pueblo organizado’”*, en Eduardo Frei: fe, política y cambio social, Biblioteca del Congreso Nacional, Valparaíso, 2013, pp. 242-267, p. 242.

<sup>52</sup> Campos, Jaime, *“El concepto de marginalidad social en América Latina”*, Revista de la Integración Centroamericana Nº 8, 1971, pp. 75-95, p. 75.

<sup>53</sup> Prebisch, Raúl, *“El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”*, 1948, en *“Cincuenta Años de pensamiento en la CEPAL”*. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile Chile, 1998.

<sup>54</sup> Salazar, Gabriel, *“El movimiento teórico sobre desarrollo y dependencia en Chile: 1950-75”*, en Nueva Historia, Año 1, Nº 4, Asociación de Historiadores Chilenos en el Reino Unido, University of London, Londres, 1982, pp. 03-109, p. 17.

productiva —especialización en la producción de bienes primarios—; la heterogeneidad tecnológica; una estructura institucional poco favorable al progreso técnico y a la acumulación de capital, y en lo relativo a componentes demográficos, una abundancia ilimitada de mano de obra con rentas de subsistencia.

Por su parte Celso Furtado<sup>55</sup> planteó en relación con la estructura ocupacional de la periferia, que esta es caracterizada por una oferta de mano de obra ilimitada, en la que tiende a preservar el subempleo y la heterogeneidad tecnológica. En este contexto de oferta laboral, el crecimiento económico no implicaría un cambio sustantivo en las condiciones de vida de la población pobre, puesto se tienden a mantenerse la concentración de la renta y la reproducción de la inequidad social, ya que las economías dependientes se caracterizarían por la explotación intensiva de la mano de obra y los recursos naturales. Como se aprecia, la pobreza, el subempleo, la marginalidad en que vive una gran porción de la población latinoamericana, respondería a una situación estructural de la economía regional en el concierto mundial.

De este cuerpo de pensamiento cepaliano, en la década de los sesenta surge como principal preocupación de los “desarrollistas”, cómo lograr que amplios sectores sociales que están fuera de la modernidad (sociedad tradicional) se integren a ella (lo que se dio a llamar el *dualismo estructural*), y que lo hicieran superando prontamente la exclusión del nuevo orden que imponía el desarrollo. A raíz de estas consideraciones, diversos intelectuales iniciaron una reflexión sobre el concepto de marginalidad. Desde la teoría de la modernización, Gino Germani la definió como la falta de participación de individuos y grupos en aquellas esferas en las que de acuerdo con determinados criterios, les corresponde intervenir. “*En términos generales la marginalidad se producía al desaparecer la correspondencia entre el nivel de participación [...], los recursos materiales y las condiciones personales necesarias para hacer efectiva la participación misma*”<sup>56</sup>. De esta forma, las ideas de Germani permitieron ampliar la mirada, y superar aquellos enfoques que asociaban a la marginalidad solamente con carencias materiales y territoriales.

La otra gran fuente de influencia de de la Promoción Popular —y en la democracia cristiana en general—, fue el sociólogo y sacerdote jesuita Roger Vekemans, y los estudios desarrollados por el Centro para el Desarrollo Social de América Latina (DESAL). El DESAL planteaba una vinculación entre la marginalidad y la falta de participación, la cual limitaba las posibilidades de desarrollo y mejorías en la calidad de vida de la población con mayores carencias. Planteaban que la marginalidad refería a una separación entre la sociedad y un grupo específico<sup>57</sup>, lo que en cierta medida replica al interior de las sociedades el problema del “*centro/periferia*” de la CEPAL. Dicha línea divisoria “*estaría constituida por la falta de participación, que se derivaba de la falta de pertenencia, producto a su vez, de la falta de receptividad, es decir, del rechazo por parte de la sociedad instalada*”<sup>58</sup>. La marginalidad, sería así, la falta de participación y de pertenencia misma a la sociedad.

El fenómeno de la marginación social, siguiendo las propuestas de la DESAL, debe entenderse como un proceso mediante el cual la fuerza de trabajo no ejerce control

<sup>55</sup> Furtado, Celso, “Desarrollo y estancamiento en América Latina”. En Revista Desarrollo Económico, Vol 6. Argentina, 1966.

<sup>56</sup> Germani, Gino, El concepto de marginalidad: significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana, Nueva Visión, Buenos Aires, 1980, p. 86.

<sup>57</sup> Vekemans, Roger, Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana, Ediciones Troquel, Buenos Aires, 1970, p. 69.

<sup>58</sup> *Ibíd.* p. 70.

sobre los factores productivos ni sobre la riqueza social resultante, quedando al margen de las decisiones políticas y económicas, imposibilitando gozar de los beneficios que se generan, como por ejemplo, educación de calidad, vivienda digna, acceso a la salud, entre otros. De esta “*marginalidad estructural*”, se desprenden otras marginalidades, de tipo cultural, psicológica, social y demográfica<sup>59</sup>. En base a esto, DESAL reconocía cinco dimensiones de la marginalidad: la Ecológica (círculos de miseria); la Sociopolítica (carencias de integración interna); la Sociocultural (bajos niveles de vida y culturales); la Económica (subproletarios); y Política (déficit de acción colectiva y organizaciones representativas)<sup>60</sup>.

A partir de este diagnóstico, el DESAL proponía la intervención de agentes externos — el Estado—, en la organización de los sectores marginados, que entregara las herramientas y asesorías necesarias, a objeto de lograr su inserción explícita en la estructura social. Recomendaba incorporar a las masas marginales al proceso de toma de decisiones políticas, trazando dos caminos para lograr dicha integración. “*El primero, vinculado a la reestructuración del núcleo de los incorporados, suponía la ruptura de las barreras que impedían el ingreso de los marginados, así como también, la redistribución del poder acumulado por dicho sector. El segundo, relacionado con la organización del núcleo de los marginados, pretendía que ellos ejercieran su poder sobre los incorporados, alcanzando los beneficios que les otorgaba la pertenencia al sistema social*”<sup>61</sup>.

Los postulados de la teoría de la modernización, las consideraciones sociológicas del desarrollo de la CEPAL, las propuestas sobre integración-marginación elaboradas por DESAL y Roger Vekemans, más las orientaciones del pensamiento socialcristiano, se refundieron de tal manera que configuraron el estilo político de masas que distinguió a la Democracia Cristiana chilena y su relación con los campesinos y pobladores<sup>62</sup>. Estas ideas se plasmaron más adelante en el Programa de Gobierno de Eduardo Frei Montalva elaborado para la campaña de 1964, donde el tema de la participación popular constituía un objetivo transversal a todo su propuesta.

#### **4.1.3 El programa de 1964 y la Promoción Popular**

Profundamente influido por el pensamiento de Jorge Ahumada<sup>63</sup> y su libro *En vez de la miseria*, Eduardo Frei Montalva llega al convencimiento de que Chile se encuentra en una crisis global e integral, por lo que es necesario implementar cambios estructurales, como bien resumía en su Primer Mensaje Presidencial de 1965<sup>64</sup>. En éste exponía el estancamiento en que se encontraba el país en materia de crecimiento, que se veía agudizado por el crecimiento demográfico acelerado, las inequidades sociales en la distribución del ingreso y la situación de marginalidad de importantes segmentos de la población. En el plano social, “*la crisis se expresaba en el modo como se*

<sup>59</sup> Vekemans, Roger e Ismael Silva, “Marginalidad, Promoción Popular y Neo-Marxismo”, Cedral, Bogotá, 1976, p. 36.

<sup>60</sup> Giusti, Jorge, “Organización y participación popular en Chile: el mito del “hombre marginal””, citado en: Cortés, Fernando, “Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social”, Papeles de Población, enero-marzo, N° 047, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 2006, pp. 71-84, p. 76.

<sup>61</sup> Montalva y Uarac, “Promoción popular, ‘el...’”, Op. Cit. p. 246.

<sup>62</sup> Salazar, Gabriel, “El movimiento teórico...”, op. cit. p. 21.

<sup>63</sup> Ahumada, Jorge, “En vez de la miseria”, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1958.

<sup>64</sup> Frei Montalva, Eduardo, Primer mensaje del presidente de la República de Chile don Eduardo Frei Montalva al inaugurar el periodo de sesiones ordinarias del Congreso Nacional, 21 de mayo de 1965. Departamento de publicaciones, Presidencia de la República de Chile, Santiago de Chile, 1965, pp. 5-11.

*repartían las distintas formas de poder, en manos de una minoría que excluía a una gran mayoría de la posibilidad de ejercerlo. La crisis se relacionaba también con la desorganización del pueblo que en esas condiciones se presentaba como incapaz de revertir la situación anterior, y con la falta de representatividad de las organizaciones existentes. Éstas últimas, la mayoría de las veces no interpretaban las aspiraciones de sus afiliados, careciendo de capacidad de convocatoria y de liderazgo”<sup>65</sup>.*

Bajo este diagnóstico, el Programa de Gobierno de 1964 de Eduardo Frei Montalva, se organizó en cinco grandes ejes, que abordaban diferentes ámbitos estratégicos, que debían generar los cambios estructurales que llevaran a Chile al desarrollo.

El primero de estos ejes se vinculaba con las políticas económicas, que en líneas gruesas, se enfocaba en el desarrollo económico y el crecimiento, siendo áreas claves la intervención de los sectores agrícola (cambios en la estructura de propiedad de la tierra y sindicalización campesina) y minero (chilenización de la gran minería del cobre). Dentro de este eje, la Promoción Popular se manifestaba en el fomento de las obras públicas, la planificación, la reforma urbana, y la construcción de viviendas, que en estos dos últimos casos, se expresó en creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El segundo eje del programa, apuntaba al fortalecimiento y ampliación del sistema educativo, *“en tanto extensión de los derechos democráticos, de la igualdad de oportunidades, y de la integración del hombre con la comunidad. Y también como un factor decisivo para aumentar la capacidad de producción económica”<sup>66</sup>*. De esta manera, la capacitación pasaba a ser un pilar fundamental de la Promoción Popular, pues a través de ella, el Estado otorgaría herramientas a los pobladores para que se desempeñaran oficios y actividades que por un lado les permitiesen mejorar sus condiciones económicas, y por otro, promover a los actores sociales como agentes de su propia superación individual y colectiva<sup>67</sup>.

Como tercer eje, estaban la solidaridad nacional y la justicia social. Este eje buscaba *“la plena participación del pueblo en la vida cultural, social, y económica del país y la redistribución de la renta nacional para terminar con la miseria, la desigualdad y la inseguridad”<sup>68</sup>*. Medidas como la reforma agraria (y las cooperativas agrícolas), la reforma tributaria, la reforma a la legislación laboral y sindical, la reforma a la previsión, la reforma a la comercialización mediante cooperativas, y las políticas de salud y de estabilidad económica, se vinculaban con los propósitos de la Promoción Popular.

El cuarto eje estaba relacionado con la participación política. Pretendía romper con las estructuras de poder y de toma de decisiones que tradicionalmente habían excluido a la gran mayoría de los chilenos. El Programa advertía sobre la insuficiencia de *“la modernización de toda la maquinaria del Estado y su descentralización y la reforma del sistema administrativo”<sup>69</sup>*, si estos cambios no incluían el reconocimiento y promoción de las organizaciones de base *“expresión auténtica e inmediata del*

<sup>65</sup> Montalva y Uarac, “Promoción popular, ‘el...’”, Op. Cit. p. 248.

<sup>66</sup> Partido Demócrata Cristiano, “Un programa y un gobierno”, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1967, p. 40.

<sup>67</sup> Riquelme, Alfredo, “Promoción Popular y la educación para la participación (1964-1970)”, en José Bengoa (Editor), Integración y participación, educación popular y movimientos sociales, Ediciones SUR, Vol. 15, enero 1988, pp. 132-147.

<sup>68</sup> Partido Demócrata Cristiano, “Un Programa y...”, Op. Cit., p. 45.

<sup>69</sup> *Ibíd.* p. 63.

*pueblo*<sup>70</sup>. El foco principal de la Promoción Popular se concentraba en la creación y fortalecimiento de dichos organismos representativos, a objeto de construir una comunidad cohesionada y activa, capaz de generar por si mismos los cambios y agenciar directamente sus demandas, sin necesidad de intermediarios externos a la propia comunidad.

El quinto eje estaba enmarcado en las políticas internas y externas. Puntualizaba la necesidad de reformar la Constitución Política, pues ésta era considerada como ajena a la realidad social y política del país, planteando una racionalización de la administración del Estado, que posibilitara la prestación de servicios y la atención del interés general de la comunidad<sup>71</sup>. Para ello se promovía la creación de la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, con el propósito esencial de descentralizar y coordinar el alcance y ejecución de planes de desarrollo a lo largo de todo el país. En el caso de la política exterior, planteaba, muy en la usanza de la CEPAL, la integración regional, pues entendía que un país de manera aislada no podía superar el carácter dependiente de nuestras economías.

A modo de resumen, se aprecia que el Programa de Gobierno la Promoción Popular propendía a la integración de los sectores históricamente al margen del desarrollo. Ello consistía, como expuso al momento de presentar el programa, en *"darle a cada uno en el medio en que viva la posibilidad de expresarse, de influir, de opinar, de exigir, cuando sea justo, y de contribuir de una manera organizada a las transformaciones que el país espera y requiere"*<sup>72</sup>.

Otra dimensión de la Promoción Popular que buscaba el Programa de Gobierno, era la *participación* activa, remarcando que esta iniciativa se realizaría con el aporte de las personas y organizaciones, a las cuales se les respetaría su autonomía: *"La Promoción Popular es darles a ustedes los medios para que organicen su propio esfuerzo. Yo no quiero un tutelaje del Estado. Quiero, como les decía en la campaña, que a quien quiera educarse, le ayudaremos con una escuela. Al que quiera tener una casa, con un crédito, o con un sitio, o con asistencia técnica o bien vendiéndole la casa que construya el Estado, barata y al alcance de su remuneración, pero no queremos reemplazarla"*<sup>73</sup>.

En segundo lugar, el programa remarcaba la dimensión *representativa*, al insistir en la importancia de la autogestión de las organizaciones de base: *"Las preocupaciones, inquietudes, aspiraciones y la vocación misma del pueblo deben tener un cauce apropiado para expresarse, un cauce forjado por el pueblo, mediante organizaciones dirigidas por el pueblo, y capaces de representar con conciencia y con poder estas inquietudes"*<sup>74</sup>.

La Promoción Popular no formó parte del Programa de Gobierno como un eje aislado, sino que se formuló de manera transversal, como queda en evidencia en el análisis del programa antes realizado. De esta forma. Para la integración a la vida política de amplios sectores excluidos mediante la Promoción Popular, significaba un giro copernicano a como se había entendido la acción pública, lo que no estuvo exento de conflictos y suspicacias, inclusive al interior del propio gobierno. Para tal efecto, se creo la Consejería Nacional de la Promoción Popular<sup>75</sup>.

<sup>70</sup> *Ibíd.*

<sup>71</sup> *Ibíd.* p. 128.

<sup>72</sup> El Mercurio, S. E dio a conocer plan..., Op. Cit., p.1.

<sup>73</sup> Cáceres, Leonardo, El pueblo conquistó su acceso al poder, Revista Vea, 17 de diciembre 1964, p.15.

<sup>74</sup> El Mercurio, S. E dio a conocer plan..., op. cit.

#### 4.1.4 Creación de la Consejería Nacional de la Promoción Popular

La Consejería Nacional de la Promoción Popular, fue la entelequia legal que ideó el gobierno de Eduardo Frei Montalva para hacer operativo los principios y objetivos de participación de la Promoción Popular. Fue encabezada en un comienzo por Sergio Ossa Pretot. La Consejería buscaba *"incorporar los aportes y las miradas de cada comunidad organizada, independientemente de su tamaño, enriqueciendo el diagnóstico inicial y facilitando la implementación de soluciones significativas para cada grupo en particular"*<sup>76</sup>.

Desde un comienzo, plasmado en su primera publicación oficial de la Consejería<sup>77</sup>, el tema de la marginalidad estaba en el centro de la reflexión. Para abordarlo, lo organizaba en función de cuatro elementos básicos, que en definitiva, eran los ámbitos donde se debía intervenir:

- I.** *Desintegración interna:* déficits en las capacidades organizativas al interior de los grupos en condición de marginalidad; situación que impedía la existencia de una verdadera comunidad nacional<sup>78</sup>.
- II.** *Falta de participación:* la exclusión de un 50% de la población (según estimaciones de aquella época), los dejaba fuera de cualquier beneficio público. Esta condición afectaba no sólo a los habitantes de tugurios, sino que a campesinos, artesanos, mujeres, y otros. Es decir, la marginalidad no era solamente una realidad de carácter geográfico sino una realidad básicamente social<sup>79</sup>.
- III.** *Radicalidad:* hace referencia a la incapacidad de los sujetos marginados de superar por si mismo su situación, lo que justificaría la intervención del Estado para impulsar *"la agrupación de la comunidad en organismos vivos, territoriales, económicos y gremiales"*<sup>80</sup>.
- IV.** *Carácter global:* la marginalidad se expresa en todas las dimensiones de la vida en sociedad, por lo que su tratamiento debe abordarse desde una perspectiva multidisciplinaria y supersectorial: *"Como no existe un solo tipo de marginalidad sino diversos, como el económico, habitacional, educacional, sanitario, crediticio, la Consejería de Promoción Popular se convierte en relacionadora y coordinadora entre las necesidades y los organismos estatales específicos llamados a suplirlas"*<sup>81</sup>.

Dentro de las funciones específicas que debía realizar la Consejería, estaba *"estudiar y pronunciarse sobre los planes y programas de los diversos ministerios y servicios centralizados y descentralizados [...], señalando metas y prioridades programáticas"*<sup>82</sup>. De acuerdo con esto, podía sugerir la creación o la transformación de diversas instituciones acorde a los objetivos de la Promoción Popular, lo que despertaba ciertos resquemores en algunos ministerios.

<sup>75</sup> Consejería Nacional de Promoción Popular, Promoción popular: instrumento del desarrollo social, Consejería Nacional de Promoción Popular, Amenábar, Santiago de Chile, 1964, p.13.

<sup>76</sup> Montalva y Uarac, "Promoción popular, 'el...'", Op. Cit. p. 242.

<sup>77</sup> Promoción Popular, Documento de la Consejería Nacional de Promoción Popular, pauta resumen mimeografiado proporcionado por el ex diputado demócratacristiano don Sergio Fernández Aguayo, p.1.

<sup>78</sup> Vexler, Erica, La promoción del Maestro "Osses", en Revista Ercilla, 29 de septiembre de 1965, p. 6.

<sup>79</sup> *Ibíd.*

<sup>80</sup> *Ibíd.* p. 7.

<sup>81</sup> *Ibíd.*

<sup>82</sup> Consejería Nacional de Promoción Popular, Promoción popular: instrumento..., Op. Cit., p. 12.

Para estos efectos, la Consejería contaba con una estructura propia, constituida por un comité asesor, un equipo ejecutivo, un equipo de asesoría jurídica y seis divisiones de trabajo, cuatro de las cuales concentraban el quehacer medular de la institución.

1. La división de estudios: *"debía proponer prioridades programáticas, y metas y políticas tendientes a obtener la incorporación de los sectores marginales a la sociedad"*<sup>83</sup>.
2. La división de promoción: debía *"determinar normas técnicas para la realización de las labores promocionales, en especial en relación con las personas y las organizaciones de la comunidad, así como prestar asesoría a organismos públicos y privados en técnicas y métodos de promoción y desarrollo de la comunidad"*<sup>84</sup>.
3. La división de operaciones: era la encargada de regular la gestión de las delegaciones provinciales, las cuales recibían las preocupaciones y solicitudes de las organizaciones comunitarias, y asesoraban y orientaban a sus dirigentes. Bajo este modelo coordinaba la participación de las organizaciones de base y los diferentes organismos del Estado o del sector privado que buscaban incidir en el desarrollo social.
4. La división de difusión: tenía como tarea principal dar a conocer, a través de los medios de comunicación, sus realizaciones y proyectos. Le correspondía además *"la producción de material pedagógico complementario de los cursos de capacitación popular, ya sea en forma de folletos o de ayudas audiovisuales [...] y la preparación, producción y distribución de material adecuado a estos fines"*<sup>85</sup>.

#### **4.1.5 El rechazo político a la Consejería Nacional de la Promoción Popular**

Este carácter coordinador *supersectorial* de la Consejería, despertó diversos resquemores y trabazones, que se expresó en que comenzó su funcionamiento sin contar con la estructura legal que necesitaba para oficiar como ente coordinador. Por ello careció de autonomía y vio entrabado su rol articulador y transversal.

Para subsanar esta situación, el Presidente Frei Montalva envió al Congreso el proyecto de leyes normativas, *"en virtud de las cuales el gobierno pide facultades extraordinarias por un año para reorganizar la Administración Pública, crear nuevos Ministerios, y fijar nuevas atribuciones a organismos de administración autónoma..."*<sup>86</sup>. Dentro de este proyecto, se especificaba la facultad para crear organismos autónomos, como era el caso de la Consejería Nacional de la Promoción Popular, que permitieran la integración de diversos sectores de la población en proceso de desarrollo nacional<sup>87</sup>.

Casi cinco meses antes de la elección de Frei Montalva, el 24 de junio de 1964, ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de la Ley Nº 16.880 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias<sup>88</sup>. Posteriormente, en el gobierno de la administración Frei, se incorporó a dicho proyecto de ley el título VI, referido a la Consejería Nacional de Promoción Popular como institución autónoma del Estado, "con

<sup>83</sup> *Ibíd.* p. 20.

<sup>84</sup> *Ibíd.*

<sup>85</sup> *Ibíd.* p. 22.

<sup>86</sup> Santana, Carlos, 1964, Año de Frei, Revista Ercilla, 30 de diciembre de 1964, p. 15.

<sup>87</sup> La Nación, Texto completo del Proyecto de Leyes Normativas, 17 de diciembre de 1964, p. 9.

<sup>88</sup> Cámara de Diputados: Boletín de sesiones, 9º Sesión del 24 de junio de 1964, pp. 736-742.

*presupuesto distinto del Fisco, funcionalmente descentralizada y que se relacionará con el Gobierno directamente a través del Presidente de la República en la forma que determine esta ley y su reglamento*<sup>89</sup>. Se buscaba formalizar el trabajo que venía desarrollando la Consejería, lo que se hacía cada vez más apremiante ante el aumento sostenido de organizaciones sociales y sus demandas: *"se hacía imprescindible la creación de un organismo coordinador y promotor de estas actividades y capacitado para relacionarlas con las instituciones del Estado"*<sup>90</sup>.

No obstante, esta idea generaba un enorme rechazo de parte de la oposición tanto de derecha como de izquierda, pues se argumentaba que *"la existencia de esta entidad proporcionaría al partido gobernante una plataforma de intervención electoral y de adoctrinamiento de la población, todas declaraciones que formaron parte del debate político y legislativo de la época"*<sup>91</sup>. La negativa ha aprobar el proyecto en el parlamento, decantó en una extensa discusión que se expresó en una serie de resquemores y cuestionamientos a la relación que se establecía entre las juntas de vecinos y el rol de los municipios, la dependencia del Ministerio del Interior y la autonomía de la propia Consejería Nacional de la Promoción Popular, como entidad exclusivamente dependiente del gobierno.

No importaron los esfuerzos realizados por el gobierno para dar garantías y subsanar los resquemores planteados por los parlamentarios, pues la oposición a la Consejería logró obstruir la posibilidad de aprobar el proyecto en general. La discusión sobre el título VI estaba impidiendo la aprobación general de la Ley N° 16.880. Por ello, la administración Frei decidió en mayo de 1967 enviar un oficio al Senado, donde retiraba el *"polémico"* título dedicado a la Consejería Nacional de la Promoción Popular. Ello posibilitó la aprobación de la ley sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, la cual fue promulgada el 19 de julio de 1968.

#### **4.1.6 Resultados de la Promoción Popular**

Si bien no prosperaron las intenciones de dar soporte legal a la Consejería Nacional de Promoción Popular, la entidad siguió operando de hecho, tal como lo había llevado a cabo desde que fue establecida por el gobierno. Esta situación legal, no fue impedimento para llevar a cabo enormes avances en materia de participación y fortalecimiento popular, muchos de cuyos efectos vivenciamos hasta nuestros días.

La Consejería concentró esfuerzos en una primera etapa, en el apoyo a las organizaciones comunitarias y gremiales, mediante la asistencia técnica, capacitación, equipamiento e infraestructura que permitiera la constitución de éstas y su operación. De manera paralela, avanzaba en el entendimiento del fenómeno mediante *"estudios e investigaciones que facilitarían la formulación de una política de integración nacional"*<sup>92</sup>.

La estrategia programática de la Consejería, según declaraciones de Sergio Ossa Pretot, debía implementarse por etapas: *"la tarea primordial y más urgente de la Consejería de Promoción Popular es sacar del estado de marginalidad entendiéndolo en el sentido más amplio y que comprende todos los aspectos de la vida humana, al sector de los marginados involuntarios [...]. Primero estamos abocados a delimitar e individualizar los diversos sectores de marginados. Luego iremos formando líderes*

<sup>89</sup> Cámara de Diputados: Boletín de sesiones, 12º Sesión del 28 de junio de 1966. p. 1271.

<sup>90</sup> *Ibíd.* p. 1244.

<sup>91</sup> Montalva y Uarac, "Promoción popular, 'el...'", Op. Cit. p. 253.

<sup>92</sup> La Nación, Texto completo del..., op. cit. p. 10.

*dentro de su propia comunidad (no afuerinos), porque la libertad del hombre consiste en protagonizar su propia superación sin patrones estatales ni particulares”<sup>93</sup>.*

A partir de estas decisiones estratégicas, la Promoción Popular inicialmente apuntó a subsanar lo que el Presidente Frei denominaba la *calamidad pública*, que se traducía en medidas a corto plazo que dieran respuesta pronta a las necesidades más apremiantes de la población con mayores carencias: *“Las medidas que hoy ponemos en marcha en forma de realizaciones materiales, quieren significar la determinación irrevocable de mi Gobierno de establecer prioridades de urgencia en la solución de aquellos problemas, que en forma denigrante, están impidiendo que los sectores mayoritarios [...] tengan las condiciones mínimas para una vida con dignidad. Me refiero a las poblaciones marginales [...]. La situación de algunas de esas poblaciones es de tal naturaleza que no vacilo en proclamar la calamidad pública, no provocada por las fuerzas de la naturaleza, sino por el desorden social. A ellas debemos acudir en primer término, con medidas que permitan —por lo menos— hacer más humanas sus condiciones de vida”<sup>94</sup>.*

Las medidas a más largo plazo, apuntaban a impulsar la constitución de organizaciones comunitarias. Para ello, brindaron apoyo mediante capacitaciones a dirigentes y miembros de base de sus comunidades, desarrollando al mismo tiempo, los servicios necesarios para apoyar su funcionamiento<sup>95</sup>. Estas organizaciones serían las representantes de las demandas de base ante el gobierno, siendo las comunidades actores y beneficiarios directos de su desarrollo y mejoría en sus condiciones de vida. Ello debía tener como resultado último, no sólo el desarrollo, sino el fortalecimiento de la democracia, como deja testimonio el Presidente en su Segundo Mensaje a la Nación el 21 de mayo de 1966<sup>96</sup>. En este mensaje insistía en que las organizaciones debían promover la asociatividad y la solidaridad en sus comunidades de base, ejerciendo el rol de agentes y representantes de las demandas y reivindicaciones del sector ante la autoridad<sup>97</sup>.

Los resultados de esta iniciativa saltan a la vista: entre 1964 y 1969 a través de la coordinación y asesoría de la Consejería, se constituyeron más de 19.000 organizaciones comunitarias en el país<sup>98</sup>. Considerando todas las organizaciones de base de aquel periodo, los Centros de Madre y las Juntas de Vecinos concentraban el 48% del total (9.559 organizaciones); los Centros Deportivos equivalían a un 30% y los Centros de Padres y Apoderados, Centros Juveniles y otros, sumaban un 22%<sup>99</sup>.

En el mismo periodo aumento significativamente la tasa de sindicalización. En 1964, alcanzaba el 10,3% de la fuerza de trabajo, hacia 1969 aumentó a más de un 18%. *“En el caso de los sindicatos campesinos y producto de la Ley N° 16.625 sobre Sindicalización Campesina, el número de afiliados subió de 1.658, en 1964, a 104.666, en 1969; cifra que da cuenta también del impacto del programa de Promoción Popular en el ámbito rural. Los sindicatos industriales crecieron de 142.958*

<sup>93</sup> Vexler, Erica, op. cit. pp. 6-7.

<sup>94</sup> Consejería Nacional de Promoción Popular, Promoción popular: instrumento..., Op. Cit., p. 12.

<sup>95</sup> Partido Demócrata Cristiano, op. cit. p. 99.

<sup>96</sup> Frei Montalva, Eduardo, Segundo mensaje del Presidente de la República de Chile don Eduardo Frei Montalva al inaugurar el período ordinario de sesiones del Congreso Nacional: 21 de mayo de 1966, Talleres Gráficos La Nación, Santiago de Chile, 1966, p 24.

<sup>97</sup> *Ibíd.*

<sup>98</sup> Riquelme, Alfredo, op. cit. p. 135.

<sup>99</sup> *Ibíd.*

a 196.101. Y los sindicatos profesionales lo hicieron de 125.926 a 232.946<sup>100</sup>. En resumen, la organización sindical amplió su base de afiliados de 270.542 a 533.713<sup>101</sup>.

La integración de las mujeres también recibió un impulso enorme, mediante la creación de los Centros de Madres. Estas organizaciones fueron las que más aumentaron en este período, la que además de multiplicarse —sumaron un total de 9.000 y aglutinaron a 450.000 mujeres—, enfatizaron el aspecto comunitario. En la práctica, los centros de madres se afiliaban a la Central —CEMA—, presidida por la Sra. María Ruiz Tagle de Frei. Allí sus dirigentas adquirían “*conocimientos básicos sobre nutrición, vestuario, peluquería, industria plástica, a través de diferentes cursos*”<sup>102</sup>. Luego, volvían a sus organizaciones de base y capacitaban a las socias, abriendo de este modo nuevas oportunidades de trabajo y promoviendo un rol más activo de las mujeres al interior de sus comunidades.

Por su parte, las Juntas de Vecinos también experimentaron un crecimiento significativo. Al asumir Eduardo Frei Montalva la Presidencia “*no eran más de 1.000 juntas las que existían en todo el país, de las cuales sólo unas 100 tenían reconocimiento jurídico*”<sup>103</sup>. La Consejería estimuló su formación entregando orientación a los grupos que se proponían crear las suyas. En el contexto de la Promoción Popular, las Juntas de Vecinos vieron su rol ampliado, gestionando ante las autoridades soluciones a sus demandas más apremiantes, pero además, fueron comprendidas como “*una expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa permanente de los asociados y como colaboradoras de la autoridad del Estado y de las Municipalidades*”<sup>104</sup>.

Más allá del impulso a la asociatividad, la Promoción Popular potenció la capacitación de pobladores y campesinos para dar un salto cualitativo en sus condiciones de existencia y acceso a la plena ciudadanía. Testigo de esto son las cifras de personas capacitadas por la Consejería: Entre 1965 y 1969, más de un millón de personas participaron en las capacitaciones, posicionando a esta propuesta como “*la de mayor alcance en la historia de la educación popular en Chile*”<sup>105</sup>. Ello representó el compromiso del Estado en el proceso de instrucción de los sectores populares, que los potenciara como agentes de los cambios estructurales que pretendía la *Revolución en Libertad*. Para tal efecto las materias cursadas no eran sólo contenidos de carácter técnico (ligados a oficios), sino que comprendía, además, capacitación cívica. En esta línea se priorizaron “*materias como organización de la comunidad, liderazgo, programación de actividades, sindicalización campesina, oratoria, dinámicas de grupo, desarrollo y capacitación de dirigentes, desarrollo de la comunidad y promoción popular*”<sup>106</sup>.

<sup>100</sup> Montalva y Uarac, “Promoción popular, ‘el...’”, Op. Cit. p. 257.

<sup>101</sup> Molina, Sergio, El proceso de cambio en Chile: la experiencia 1965-1970, Editorial Universitaria, Santiago, 1972, p. 95.

<sup>102</sup> La Nación, 250.000 mujeres integran 7.500 centros de madres, 2 de enero de 1968, p. 2.

<sup>103</sup> Garcés, Mario, Tomando su sitio: el movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970, LOM Ediciones, Santiago, 2002, p. 347.

<sup>104</sup> Ley N° 16.880, sobre Junta de vecinos y organizaciones comunitarias.

<sup>105</sup> Riquelme, Alfredo, op. cit. p. 146.

<sup>106</sup> Acosta, Mercedes y Carlos Vilas, Integración y movilización políticas a través de promoción popular, Seminario de desarrollo político, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, ELACP, Santiago de Chile, 1968, p. 7.

#### **4.1.7 Conclusiones: lecciones para el presente**

Diversos elementos resaltan de esta experiencia de la Promoción Popular a la luz de la situación actual. Lo primero, es la analogía que se puede hacer entre este período y el actual, respecto al déficit en la participación ciudadana. Resulta evidente que las organizaciones de base territoriales, sindicales y otras organizaciones sociales son insuficientes ante la envergadura de las transformaciones sociales que requiere la sociedad chilena para revertir el carácter desigual de ésta. Este déficit es expresión, arriesgando una hipótesis, del debilitamiento de los lazos comunitarios producto de la destrucción de lo común (capitalización individual, políticas de *voucher*, sistemas de salud no solidarios, etc.), donde los riesgos y las posibilidades han sido transferidos a las personas y no a los colectivos.

Es por ello que resulta interesante el análisis del proyecto de Promoción Popular, en tanto la reconstrucción de dichos lazos comunes, es el objetivo principal que debió enfrentar dicha iniciativa, resultando sus estrategias congruentes a la situación actual —con las salvedades del caso, pues ya el problema no es la migración campo-ciudad, sino la segregación urbana—.

Al mismo tiempo, dichas estrategias no se inscriben en un análisis de las coyunturas circunstanciales vinculadas a la legitimidad de la política, sino que al inscribirse en una concepción doctrinaria más amplia, da densidad a la reflexión y permite proyectar la participación como un elemento estratégico de desarrollo e integración del país. Ello tiene pleno sentido de actualidad, al momento en que se discute un modelo de desarrollo alternativo al diseñado por la dictadura, y busca un nuevo contrato social donde todos y todas tengan cabida, como es una nueva constitución. Enmarcar la participación en dicho marco más amplio “teórico” o doctrinario, posibilitó en el período del gobierno de Frei Montalva, expandir la organización popular a pesar de las cortapisas políticas que sufrió dicha iniciativa.

Sobre este último punto, hay que tener en cuenta que una iniciativa de esta naturaleza pasará por la suspicacia política, en especial, si se consideran los temores de utilización electoral y clientelismo político que puede generar. A este respecto, resulta clarificador el intento de establecimiento de una Consejería autónoma y *supersectorial*, pero cualquier vínculo con el ejecutivo resultó rechazado por los parlamentarios, pues no les daba garantía de independencia.

Finalmente, resulta evidente a la luz de los resultados, la importancia de la capacitación como estrategia de promoción y empoderamiento de las organizaciones populares, y que éstas son la principal plataforma para la acción colectiva y la participación política de la ciudadanía. Los intentos de participación individual de los actores, va a tender a favorecer a aquellos que cuentan con mayores recursos (sean estos monetarios, culturales o sociales), acentuando el carácter atomizado, que va en *contra-sensu*, del fortalecimiento de los sectores más postergados de los beneficios del crecimiento y desarrollo (pues manifiestan mayores déficits de capitales).

## IV.2 El mecanismo del Presupuesto Participativo como innovación democrática. La experiencia en las comunas de Chile

### 4.2.1 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"<sup>107</sup> 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"<sup>108</sup> 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 evolución<sup>109</sup>: 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

<sup>107</sup> 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.

<sup>108</sup> 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](http://www.op-portugal.org/downloads/90Respostas_sobre_OP_no_Chile.pdf) [acc. 18/07/14].

<sup>109</sup> 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](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].

diversas- por parte de 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.

#### **4.2.2 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.

##### 1. Rasgos generales del mecanismo de Presupuesto Participativo

En un trabajo de síntesis valorable, el Foro Chileno de Presupuesto Participativo<sup>110</sup> 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”.<sup>111</sup>

<sup>110</sup> 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].

<sup>111</sup> Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, op. cit., p. 13.

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 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".<sup>112</sup>

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".<sup>113</sup>

Por un lado, afirma, se trata de un mecanismo a la vez *procedimental* y *orgánico*, es decir, que implica no sólo un cierto *procedimiento*,<sup>114</sup> 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 consultivo<sup>115</sup> 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*.<sup>116</sup>

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

<sup>112</sup> 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](http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/?page_id=53&did=20) [acc. 18/07/14].

<sup>113</sup> *Ibid.*, pp. 9-10.

<sup>114</sup> 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.

<sup>115</sup> 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.

<sup>116</sup> 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.

los sintetizara el sociólogo portugués Boaventura de Souza Santos.<sup>117</sup> 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 principio<sup>118</sup>,

- *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.<sup>119</sup> 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.

<sup>117</sup> 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].

<sup>118</sup> 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.

<sup>119</sup> Al respecto, ver: Arena, Emiliano y Zárata, Soledad, *Herramientas de la democracia participativa...*, op. cit., pp. 6-9; Sintomer, Yves, "¿Presupuestos participativos como instrumento de transformación?", op. cit., pp. 225-228.

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 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.”.<sup>120</sup> 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 literatura<sup>121</sup> 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;

<sup>120</sup> 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.

<sup>121</sup> 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].

- Potencia el *tejido asociativo local*: si bien, en principio, el mecanismo se abre a la participación de todos los ciudadanos<sup>122</sup>, 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;
- 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.

## 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).<sup>123</sup> Por otra parte, se cuenta con un impulso desde abajo, basado en la práctica “asociativista” y de movimientos sociales organizados a nivel

<sup>122</sup> 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.

comunitario que articulan sus reivindicaciones barriales y de mayor participación, cuyas tradiciones de acción colectiva también nutren la instalación del PP.<sup>124</sup>

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 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.<sup>125</sup>

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 forums de representantes, articulan y planean la composición del presupuesto público que va a ser ejecutado el año siguiente".<sup>126</sup>

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.

<sup>123</sup> 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](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20041/.../art2.pdf) [acc. 25/07/14].

<sup>124</sup> Freitas, Andrea, *La experiencia de Democracia Participativa en Porto Alegre...*, *op. cit.*, pp. 3-4.

<sup>125</sup> 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.

<sup>126</sup> Freitas, Andrea, *La experiencia de Democracia Participativa en Porto Alegre...*, *op. cit.*, p. 3.

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 regiones<sup>127</sup>, y, paralelamente, un criterio funcional o temático en base a alrededor de 6 temas transversales a la ciudad como un todo.<sup>128</sup> En ellas se hace un diagnóstico de las necesidades, se discuten los 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"<sup>129</sup>, 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

<sup>127</sup> 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.

<sup>128</sup> 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, 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].

<sup>129</sup> 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).

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”<sup>130</sup>; 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.

A partir de julio, cuando se la segunda ronda, las asambleas plenarios 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”.<sup>131</sup> 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.<sup>132</sup> 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

<sup>130</sup> Cuenca Botey, Luis Emilio, “Acción, decisión...”, *op. cit.*, p. 136.

<sup>131</sup> Ruiz Sánchez, Félix, “Presupuesto Participativo: dilemas y posibilidades...”, *op. cit.*, p. 246.

<sup>132</sup> 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.

también a las comunidades que más participaron, alentando por ambas vías la participación de los grupos sociales más desfavorecidos.<sup>133</sup>

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"<sup>134</sup> -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 que es fijada -y revisada/modificada cada año- por los participantes; es decir, se ha establecido "una institucionalización pero con un significado diferente".<sup>135</sup>

#### **4.2.3 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.<sup>136</sup>

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

<sup>133</sup> 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](http://www.redalyc.org/pdf/726/72620108.pdf) [acc. 25/07/14].

<sup>134</sup> A este asunto dedica su contribución Cuenca Botey, Luis Emilio, "Acción, decisión...", *op. cit.*, en especial, pp. 141-147.

<sup>135</sup> Rendón Corona, Armando, "Porto Alegre, un modelo...", *op. cit.*, p. 29.

<sup>136</sup> 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, Pitrufulquén, Puerto Montt, Purránque, 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](http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/?page_id=281) [acc. 04/08/14].

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.<sup>137</sup>

### 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 ciudadana<sup>138</sup>, 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 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".<sup>139</sup> 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 Montecinos<sup>140</sup>, 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

<sup>137</sup> 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](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.

<sup>138</sup> 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](http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/?page_id=53&did=33) [acc. 25/07/14].

<sup>139</sup> 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.

<sup>140</sup> *Ibíd.*, pp. 70-71.

reemplazo de un alcalde de la coalición por otro ha significado en varias ocasiones el abandono de la iniciativa participativa.<sup>141</sup>

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.<sup>142</sup> 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.<sup>143</sup>

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"<sup>144</sup> 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 participativo<sup>145</sup>, 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.<sup>146</sup>

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

<sup>141</sup> Así lo reconoce Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, op. cit., p. 27.

<sup>142</sup> Arena, Emiliano y Zárate, Soledad, *Herramientas de la democracia participativa...*, op. cit., p. 12.

<sup>143</sup> 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, 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.

<sup>144</sup> Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, op. cit., p. 15.

<sup>145</sup> 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.

<sup>146</sup> Tal como propone Montecinos, Egon, "Democracia participativa...", op. cit., pp. 85-86.

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%<sup>147</sup> (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.<sup>148</sup>

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".<sup>149</sup>

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

<sup>147</sup> Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, op. cit., p. 17.

<sup>148</sup> 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 Montecinos en: "Democracia participativa...", op. cit., pp. 68-69.

<sup>149</sup> Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, op. cit., p. 20.

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.<sup>150</sup>

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.<sup>151</sup>

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.<sup>152</sup> En ciertas experiencias, como las de Negrete y Rancagua, la institucionalización llegó al plano burocrático del municipio, con la creación de oficinas encargadas del presupuesto participativo.<sup>153</sup>

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.<sup>154</sup> 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 tiempo<sup>155</sup>; 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

<sup>150</sup> A este respecto, Montecinos, Egon, "Democracia participativa...", *op. cit.*, p. 73.

<sup>151</sup> *Ibid.*, pp. 80 y 70 respectivamente.

<sup>152</sup> Como constata, tras un análisis de las primeras experiencias, Montecinos, Egon, *La gobernanza de proximidad...*, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>153</sup> De acuerdo a Montecinos, Egon, "Democracia participativa...", *op. cit.*, p. 80.

<sup>154</sup> Ley N° 18.695, *Orgánica Constitucional de Municipalidades*, Art. 93, disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693> [acc. 05/08/14].

<sup>155</sup> Salinas F., Julio, *90 Respuestas...*, *op. cit.*, pp. 23-24; también, Montecinos, Egon, *La gobernanza de proximidad...*, *op. cit.*, pp. 14-15.

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 portoalegreño. 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 Montecinos<sup>156</sup>, 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 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 cogestión 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

<sup>156</sup> 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.

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.<sup>157</sup> 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.

## 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 en que las prácticas deliberativas han sido institucionalmente insertas en el diseño del mecanismo, y su funcionamiento durante el primer año de operación.<sup>158</sup>

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 km<sup>2</sup> 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.<sup>159</sup> Además, se creó una Secretaría Ejecutiva del PP, integrada

<sup>157</sup> 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.

<sup>158</sup> 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].

<sup>159</sup> 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.

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”.<sup>160</sup>

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.

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 burocráticos<sup>161</sup>, pero no obstante a lo largo del proceso se constata la presencia de historias asociativas y tradición organizativa significativa en algunos de los territorios.<sup>162</sup> 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

<sup>160</sup> 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.

<sup>161</sup> 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.

<sup>162</sup> Cfr. Castillo, Adolfo y Villavicencio, Hugo, *Hacia una democracia deliberativa...*, op. cit., pp. 21 y 25.

consejeros representantes de los siete territorios y, por el municipio, el alcalde que lo preside sólo con derecho a voz.<sup>163</sup> 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.<sup>164</sup>

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 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

<sup>163</sup> 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.

<sup>164</sup> 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.

cada reunión. Esta disposición es muy relevante para potenciar el sentido deliberativo de las asambleas, privilegiando “la relación cara a cara, o escuela cívica,”<sup>165</sup> 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.<sup>166</sup> 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 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.<sup>167</sup> 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

<sup>165</sup> 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.

<sup>166</sup> 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.

<sup>167</sup> Cfr. MSJ, *Reglamento del Presupuesto Participativo*, Art. 19, citado por: Castillo, Adolfo y Villavicencio, Hugo, *Hacia una democracia deliberativa...*, *op. cit.*, p. 27.

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”.<sup>168</sup>

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.

#### **4.2.4 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.

<sup>168</sup> Castillo, Adolfo y Villavicencio, Hugo, *Hacia una democracia deliberativa...*, op. cit., p. 29.

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 'premién' los esfuerzos locales podrían coadyuvar.

### **IV.3 La Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)**

#### **4.3.1 Antecedentes generales**

El 11 de enero de 2010 Chile se convirtió en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Uno de los procesos que contribuyó a este logro fue el mejoramiento de la institucionalidad ambiental del país. La Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) debía proponer políticas de regulación ambiental para administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) así como las multas correspondientes al incumplimiento con los requerimientos establecidos para la aprobación de proyectos de inversión. De esta institución derivaron tres organismos públicos: el Ministerio del Medio Ambiente que propone las políticas de regulación ambiental, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) responsable de la administración del SEIA y la Superintendencia de Medio Ambiente, entidad empoderada para multar a los infractores.

Más de doce años después de la implementación del SEIA, la participación ciudadana ha aumentado significativamente y se ha convertido en una de las áreas con la mayor demanda por participación de parte de la comunidad. De esta manera, entre 2006 y 2010 fueron recibidas más de 50 mil observaciones realizadas por ciudadanos con un promedio de 380 observaciones por proyecto. Revisaremos aquí brevemente el proceso histórico de la participación ciudadana en el SEIA y esbozaremos algunos desafíos para mejorar los procedimientos participativos del SEA.<sup>169</sup>

#### **4.3.2 Andamiaje institucional para la participación ciudadana en el SEIA**

El 9 de marzo de 1994 fue publicada la Ley No. 19.300 (Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente) que establece el principio participativo, al indicar que una adecuada protección del medio ambiente requiere de una activa y responsable participación de todos los miembros de la sociedad. En este marco, el rol del estado debe ser el de un garante que abre canales e instancias de participación, de información para que los ciudadanos conozcan en profundidad el proyecto que se encuentra en evaluación y para que estén en condiciones de entregar sus observaciones.

En este contexto la participación ciudadana tiene implicancias administrativas, técnicas y legales. Las administrativas se explican por el plazo de solo 60 días para informar y consultar a la comunidad del proyecto evaluado. Las implicancias técnicas se refieren a que en cada proceso de evaluación los actores deben conocer los procedimientos de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), la legislación, la institucionalidad correspondiente y sus competencias, junto a otros temas. Las implicancias legales derivan del derecho de recibir y apelar al otorgamiento de la Resolución de Cualificación Ambiental (RCA).

El objetivo de la participación ciudadana es el de generar un proceso de información y consulta que permite manifestar observaciones, preocupaciones y peticiones, tanto respecto de consideraciones generales, como en cuanto a condiciones y exigencias específicas en trono al proyecto en el SEIA. En este sentido, la participación ciudadana canaliza múltiples intereses y elementos técnicos, sociales, económicos y ambientales provenientes de diferentes actores sociales.

<sup>169</sup> Armisén, Juan Pablo: "Public Participation in the Environmental Impact Assessment System: New Challenges", Ponencia en el 31st Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment (IAIA), entre el 28 de Mayo y el 4 de Junio de 2011, Centro de Convenciones, Puebla (Mexico).

### **4.3.3 Un período de avances significativos**

Durante los 5 años comprendidos entre 2006 y 2010, la integración de la ciudadanía a los procesos de participación ciudadana ha aumentado significativamente gracias a la CONAMA que realizó procesos participativos en la totalidad de los 179 Estudios de Impacto Ambiental efectuados durante este período. En este contexto fueron realizados 588 talleres con un total de 20.335 participantes, y fueron recibidos cerca de 50 mil observaciones ciudadanas a las evaluaciones en proceso. Claramente la Ley N° 19.300 ha creado las condiciones para dar grandes pasos, tanto para estimar el impacto ambiental de proyectos de inversión extranjera en el país, como para el empoderamiento de la ciudadanía en esta materia.

El uso formal de la participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ha permitido a la ciudadanía ser informada acerca de las actividades en su contorno y no ser sorprendida por el desarrollo de proyectos que impactarán en su calidad de vida. No obstante, este proceso no ha sido del todo facilitador para un manejo ambiental en Chile, debido a que las instancias de participación ciudadana, si bien existen y cumplen con la ley, hecho que ya hemos valorado, no consideran la enorme contribución que haría una mayor inclusión de la ciudadanía en la evaluación ambiental. Considerando la madurez de la ciudadanía en Chile, este punto es el más débil del balance del período.

### **4.3.4 Nuevos desafíos y posibilidades para una participación ciudadana en el SEIA**

La publicación de la Ley N° 20.417 en enero de 2010 modifica la normativa anterior (Bases Generales del Medio Ambiente) y crea nuevos espacios de participación para la ciudadanía en el contexto del SEIA y establece consideraciones especiales para ciudadanos pertenecientes a los pueblos originarios.

Las modificaciones legales permiten al SEA la paulatina incorporación de mejoras, de acuerdo a su propia experiencia y con el objetivo de mejorar la eficacia de los procedimientos de participación ciudadana para incorporar la opinión de los afectados en el diseño de los proyectos de inversión y así promover la sustentabilidad del desarrollo en el país.

Nuevos principios y prácticas definidos por los legisladores para el SEIA y los mecanismos de participación ciudadana plantean desafíos importantes pero otorgan también nuevas oportunidades para la inclusión de los ciudadanos en el sistema con los más altos estándares. Estos estándares son definidos tanto a nivel nacional como internacional, es decir, en de acuerdo a criterios de organismos internacionales especializados, según establecen los tratados firmados y ratificados por Chile, pero también de acuerdo a consensos amplios respecto de la necesidad de incrementar la participación ciudadana para mejorar la calidad de nuestras democracias. Los estándares establecen requerimientos mínimos que deben ser cumplidos por los procesos participativos, tales como información efectiva, comunicación y consulta ciudadana y procesos de propuestas.

## V. Anexo: El Informe Parlamentario Mundial. La Naturaleza cambiante de la Representación Parlamentaria

A modo de anexo, reproduciremos aquí textualmente un acápite del "Informe Parlamentario Mundial. La Naturaleza cambiante de la Representación Parlamentaria", elaborado por la Unión Interparlamentaria (UIP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2012. El acápite lleva por título "La promesa de participación e influencia: La consulta con el pueblo"<sup>170</sup>.

### V.1 La Promesa de Participación e Influencia: La Consulta con el Pueblo

A pesar de que la gran mayoría de los programas de extensión tienden a enfatizar un mejor suministro de la información, hay un amplio reconocimiento entre los parlamentos de que esto no es suficiente para satisfacer las necesidades del público. Como señaló una comisión de reforma parlamentaria del Reino Unido en 2009: "*El enfoque principal de la agenda general de la Cámara para la interacción con el público debe ir más allá del mero suministro de información y encaminarse hacia una asistencia activa, para alcanzar un mayor grado de participación del público.*"<sup>171</sup> Este cambio en el énfasis se está llevando a cabo en muchos parlamentos, en parte debido al reconocimiento del deseo del público de una mayor participación e influencia sobre los asuntos políticos clave. Pero también como un reflejo del sentimiento que existe entre los políticos y el personal parlamentario del valor de incorporar la opinión pública a los procesos legislativos y de supervisión. El plan estratégico del Parlamento de Uganda captó el espíritu y el contenido de muchas de estas iniciativas al proporcionar más fondos para llevar a cabo las audiencias de las comisiones fuera del parlamento, a medida que los diputados "expresaron su deseo incontenible de llevar el parlamento al pueblo, a través de sus comisiones, en forma de visitas y audiencias públicas fuera del parlamento para la creación de leyes controvertidas."<sup>172</sup>

Los parlamentos han puesto en práctica muchas innovaciones diseñadas para acercarse más a las personas, tales como la realización de las sesiones en diferentes lugares del país, la creación de oficinas de extensión, o incluso de unidades móviles de información parlamentaria. Por ejemplo, en Namibia, la campaña anual del parlamento llamada "*Llevemos el parlamento a la gente*", incorpora varios componentes, incluyendo el lanzamiento de sitios Web interactivos, la instalación de puestos de información en ferias regionales y la realización de audiencias públicas. Cuando la cámara está en receso, el presidente y su suplente se reúnen con un selecto grupo multipartidista de diputados y personal parlamentario para visitar zonas rurales, reunirse con las comisiones para el desarrollo de las circunscripciones (CDC), los líderes comunitarios y los ciudadanos. Sin embargo, la parte más atractiva de la iniciativa son sus unidades móviles de capacitación (MTU, por sus siglas en inglés), las cuales consisten en autobuses especialmente equipados que recorren el país y les permiten a los ciudadanos utilizar las computadoras que están a bordo para navegar por el sitio Web del parlamento y enviar sus puntos de vista. Los comentarios sobre

<sup>170</sup> Power, Greg/ Shoot, Rebecca A.: "Informe Parlamentario Mundial. La Naturaleza cambiante de la Representación Parlamentaria", UIP/ PNUD 2012, pp. 37-42.

<sup>171</sup> Comité selecto sobre la modernización de la Cámara de los Comunes (2009): "Rebuilding the House. HC 1117, Londres: The Stationery Office Limited", citado en: Unión Interparlamentaria y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: "Informe Parlamentario Mundial. La Naturaleza cambiante de la Representación Parlamentaria", UIP y PNUD, Ginebra 2012.

<sup>172</sup> Parlamento de Uganda (2007): "Plan estratégico de desarrollo e inversión parlamentarias 2007-2012". [En línea] Disponible (en inglés) en: <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Parliamentary%20Strategic%20Plan,%20Uganda%202007-2012.pdf>, p. 19, citado en: Unión Interparlamentaria y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, op. cit.

las iniciativas de ley "se canalizan a las comisiones parlamentarias y a los diputados correspondientes y las respuestas se reciben prácticamente en tiempo real".<sup>173</sup> Normalmente, estos eventos se abarrotan de ciudadanos ansiosos, y el uso de los autobuses, los puestos y las caravanas itinerantes ha tenido éxito en países tan diversos como Alemania, Suecia y Trinidad y Tobago. Si bien dichas innovaciones son útiles y populares, esta sección del capítulo se enfoca en los intentos de los parlamentos por hacer que los ejercicios de consulta sean una actividad más frecuente y rutinaria, mediante la incorporación de técnicas de participación en el proceso parlamentario.

## V.2 Las comisiones y la consulta

La consulta ha sido, desde hace tiempo, parte rutinaria de la mayoría de las investigaciones y deliberaciones de las comisiones parlamentarias. Sin embargo, en decenios recientes, las propias comisiones han asumido una mayor carga de trabajo e influencia en muchos parlamentos. Esto se debe en parte a que, mientras que la sesión plenaria es el lugar donde se debaten los temas políticos más prominentes del día, las comisiones están "mejor equipadas para crear leyes y darles forma, supervisar el actuar del Ejecutivo, facilitar la productividad legislativa en general, incrementar su experiencia en temas de políticas, y optimizar la cooperación interpartidaria".<sup>174</sup>

En tanto mecanismo principal para llevar a cabo análisis detallados, las comisiones parecen estar haciendo un mayor uso de la consulta popular, que las que usualmente se hacen en las sesiones plenarias. Por ejemplo, en Estados Unidos son "la vía más generalizada para la participación del público, y se emplea en todos los niveles para diversos fines".<sup>175</sup> En Francia, el uso de audiencias públicas ha crecido exponencialmente durante el último decenio, mientras que anteriormente las audiencias de las comisiones rara vez estaban abiertas al público. En efecto, en la Asamblea Nacional de Francia, el número de personas (ministros, representantes de la sociedad civil o expertos) que participaron en tales audiencias abiertas a petición de las comisiones aumentó en un mil por ciento entre las sesiones de 2002–2003 y de 2009–2010, y casi se duplicó entre las sesiones de 2008–2009 y 2009–2010. El Parlamento Portugués recaba aportaciones en línea durante el proceso legislativo, lo cual ayuda a los diputados a determinar qué artículos de una iniciativa de ley atraen más preguntas o son más polémicos.

Las consultas realizadas por las comisiones tienden a dirigirse tanto a la opinión de los expertos como al público en general, pero ambas variantes parecen ir en aumento. Por ejemplo, el Parlamento Finlandés señala que: "Quizá los cambios más importantes sean los que se relacionan con las audiencias de expertos", lo cual normalmente se hace al inicio de las deliberaciones de una comisión; en ciertas instancias, se puede convocar a un solo testigo, pero en proyectos legislativos importantes, es común que una comisión escuche a docenas de expertos. La frecuencia con la que ocurren dichas consultas ha aumentado de una tasa anual de aproximadamente 2,000 expertos durante la década de 1980, a 5,000 en la actualidad. El Eduskunta también reporta que varias comisiones convocan a reuniones abiertas para reunir información por

<sup>173</sup> Manda, L.Z. (2010): "Communication and Development: Taking Parliament Back to the People". Knol: A Unit of Knowledge. [En línea] Disponible (en inglés) en: <http://knol.google.com/k/communication-and-development-1-taking-parliament-back-to-the-people#>, citado en: Idem.

<sup>174</sup> Khmelko, I.S., C.R. Wise y T.L. Brown (2010): "Committees and Legislative Strengthening: The Growing Influence of Committees in Ukraine's Legislative Process". *The Journal of Legislative Studies*, 1(16), p. 76, citado en: idem.

<sup>175</sup> Williamson, A. y A. Fung (2005): "Mapping public deliberation". Reporte para la Fundación William y Flora Hewlett: Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard. p. 31, citado en: idem.

medio de seminarios y visitas a distintos lugares. En este sentido, el tan elogiado Comité para el Futuro del Parlamento de Finlandia ha marcado la pauta y ahora le siguen los pasos varios parlamentos nacionales y regionales, incluyendo los de Chile y Escocia. Conformada en 1993 en medio de una severa crisis socioeconómica como un instrumento para abordar los problemas previsibles a largo plazo y aquellos *"fundamentales y relacionados con el futuro"*<sup>176</sup>, era en ese momento *"la única comisión parlamentaria de su tipo en todo el mundo"* y *"comenzó a llamar la atención de otros países"*, lo cual inspiró la creación de órganos similares en otros lugares. A pesar de contar con un presupuesto relativamente pequeño, la comisión creó un órgano consultivo de 60 miembros conformado por académicos y científicos, llamado el *"Foro de los expertos y conocedores"* para apoyar su trabajo.<sup>177</sup> Un diputado que forma parte de la comisión, Kyosti Karjula, comentó que: *"Incluso según los estándares internacionales, el Comité para el Futuro ha adoptado un papel extraordinario en la democracia representativa"*.<sup>178</sup>

En otros países, ha habido iniciativas notables lideradas por comisiones específicas para atraer activamente al público de una manera más amplia. Por ejemplo, en Ghana, el Primer Presidente de la Comisión de Cuentas Públicas (CCP), preocupado por las escasas respuestas recibidas a las solicitudes de evidencias, cambió la estrategia de la comisión y abrió las sesiones al público solicitando activamente sus aportaciones. En 2007, la comisión llevó a cabo su primera audiencia pública, diseñada, según comentó el funcionario antes mencionado:

*"Para aumentar la transparencia, fortalecer el proceso de rendición de cuentas e impulsar la confianza y el apoyo del pueblo en el parlamento. También fue una oportunidad para que los ciudadanos opinaran la CCP sobre la manera en que se manejaban algunos proyectos o gastos del gobierno. A través de anuncios en periódicos, televisión y plataformas de debate, se invitó al público en general y a la sociedad civil a que asistieran a la audiencia. A través de medios tanto electrónicos como impresos, solicitamos las aportaciones de todos aquellos que tuvieran información sobre los asuntos incluidos en la agenda, con la posibilidad de que las personas testificaran en público, si así lo deseaban."*<sup>179</sup>

La audiencia atrajo la atención del público hacia temas clave de corrupción y gasto gubernamental y el siguiente presidente de la comisión, quien continuó con esta práctica, declaró que *"la actividad insignia es la Audiencia Pública, la cual ahora se transmite por televisión y es uno de los principales programas de televisión en nuestro país"*.<sup>180</sup> Los diputados coinciden de manera casi unánime en su aprobación del trabajo realizado por la comisión liderada por la oposición, ya que el 94% de los diputados consideran que *"está haciendo un buen trabajo"*<sup>181</sup>. Asimismo, esto ha llevado a la transformación de la opinión pública sobre la institución, como observan dos académicos: *"Las actividades de la CCP señalaron la restauración de la confianza del*

<sup>176</sup> Eduskunta (2011): "Parlamento de Finlandia: Comité para el Futuro". [En línea] Disponible (en inglés) en: <http://www.eduskunta.fi/efakta/vk/tuv/tuvesite.htm>, citado en: idem.

<sup>177</sup> Hansard Society (2010<sup>a</sup>): "Lessons From Abroad: How Parliaments Around The World Engage With Their Public". [En línea] Disponible (en inglés) en: <http://www.ipu.org/splz-e/asgp10/UK.pdf>, citado en: idem.

<sup>178</sup> Groombridge, B. (2006): "Parliament and the Future: Learning from Finland". *The Political Quarterly*, 77(2), pp. 273-280, citado en: idem.

<sup>179</sup> Sallas-Mensah, S. (2010): "Transparency in Public Financial Management in Developing Countries". Documento de trabajo presentado durante la Conferencia del Consorcio Internacional sobre la Gestión Financiera Gubernamental en Miami, mayo 2008. [En línea] Disponible (en inglés) en: <http://www.scribd.com/doc/3167441/Day-1-1100-Theme-1b-Hon-SallasMensah-Presentation>, citado en: idem.

<sup>180</sup> Centro Parlamentario 2009, citado en: idem.

<sup>181</sup> Brierly, S. (2010): "Ghana Country Report". Center for Social Science Research., citado en: idem.

*pueblo en el parlamento como institución [... y] progresaron paulatinamente hasta llegar a su estado actual, donde es posible hablar de un renovado interés del público en temas de corrupción y abuso de autoridad*".<sup>182</sup>

Si bien la creciente tendencia hacia la consulta es positiva, la prueba a superar para dichas medidas es el punto hasta el cual se convierten en parte rutinaria del proceso parlamentario, se integran al trabajo de las comisiones y se les da seguimiento a través de acciones concretas. Como comentó un profesional del desarrollo parlamentario sobre la experiencia en Kosovo: *"El problema no es la cantidad de audiencias públicas — que ha crecido enormemente— sino con qué tanta anticipación se promueven, a quién se invita y cuál es el seguimiento que se les da"*. En otras palabras, la promesa de una mayor consulta eleva las expectativas del público.

Los parlamentos necesitan ser capaces de demostrar que dichas iniciativas están logrando resultados; de lo contrario, la impresión que le dan al público es la de ser simplemente una fachada. Por ejemplo, algunos autores han comentado que en un país del Sureste Asiático: *"Las audiencias públicas son solo un ritual. Dan la apariencia de que las personas tienen el derecho a participar, pero en realidad en el proceso de toma de decisiones no se consideran los puntos de vista que expresan las personas durante su limitada participación"*.<sup>183</sup>

Sin embargo, hay ejemplos de parlamentos que tienen un compromiso constante y rutinario con dichas consultas. En Canadá, hoy en día la consulta popular es parte rutinaria del ciclo presupuestario. Cada año, *"la Comisión de Finanzas de la Cámara de Representantes recibe las propuestas de los canadienses sobre el presupuesto federal, realiza audiencias en todo el país y presenta un informe donde se resumen las recomendaciones para el próximo presupuesto federal"*.<sup>184</sup> En América Latina, se ha dicho que Chile es un *"ejemplo de un parlamento que tiene vínculos institucionalizados con la ciudadanía"*. En dos ocasiones durante cada sesión legislativa, en las llamadas Jornadas Temáticas, cada comisión permanente se reúne en sesiones abiertas a las cuales se invita a los ciudadanos para debatir sus ideas con los legisladores.<sup>185</sup> Los autores señalan que ninguna otra legislatura de la región ha hecho a sus comisiones tan accesibles a la ciudadanía. De todas formas, en otras partes de la región los parlamentos están buscando integrar la consulta popular a su actividad principal. En varias legislaturas de América Latina, incluyendo las de Brasil, Bolivia y Ecuador, las comisiones permanentes están dedicadas exclusivamente a recibir propuestas de los electores a nivel individual y de grupos de ciudadanos. En Bolivia, las Normas de Procedimiento parlamentarias estipulan que cada comisión debe dedicar una de sus sesiones semanales a las audiencias públicas. Cuando una iniciativa de ley no se considera "urgente", o de "extrema importancia", la comisión está obligada a llevar a cabo al menos una audiencia con una duración mínima de una hora para recibir aportaciones. Los secretarios de las comisiones también están obligados a anunciar las agendas de las audiencias públicas en el sitio web del parlamento y en el canal de televisión.

Aunque las comisiones parecen estar haciendo grandes esfuerzos por consultar con el público durante sus deliberaciones, las respuestas a la encuesta realizada a los parlamentos y las entrevistas con los diputados sugieren que se enfrentan a

<sup>182</sup> Centro Parlamentario 2009:39, citado en: idem.

<sup>183</sup> Siroros, P. y K.J. Haller (2000): "Thai Public Hearings: Smokescreen or Ceremony?". *Thammasat Review*, 5(1), pp. 147-164, citado en: idem.

<sup>184</sup> Citizens for Public Justice (2010). [En línea], citado en: idem.

<sup>185</sup> Arnold, 2012 (en prensa). "Parliaments and Citizens in Latin America". *Journal of Legislative Studies*, citado en: idem.

constantes problemas de concientización del público y sentido del impacto. Por ejemplo, una legislatura reportó que “el principal cambio legislativo” al abrir el parlamento a la ciudadanía fue la adopción de una ley que, entre otras reformas, implementó la práctica de las audiencias públicas. Sin embargo, ese mismo parlamento reportó que, en los cinco años que han transcurrido desde la promulgación de dicha ley, “*la evaluación del impacto del establecimiento de las audiencias públicas es ambigua. De acuerdo con los partidarios de las audiencias, la institución se emplea muy rara vez y no se aprovecha al máximo para mejorar la calidad de las leyes. Las transcripciones se publican en el sitio web [del parlamento] pero no hay un análisis ni un resumen del debate. En la práctica [...la implementación de las audiencias públicas] se califica como un acto ostentoso*”. Estos temas se retoman en la conclusión. Y en la siguiente sección se examina la manera en que algunos parlamentos están empleando más técnicas participativas como una alternativa para involucrar a los ciudadanos.

### **V.3 El uso de temas como puntos de entrada: Técnicas participativas**

Las personas —así como también la mayoría de los políticos— tienden a motivarse por asuntos en particular y no por los procesos. Así que, no es de sorprenderse encontrar mayores niveles de participación en torno a temas que despiertan la conciencia del público. Asimismo, los parlamentos de muchos países están tratando de encontrar maneras de involucrar a los ciudadanos en el proceso de creación de políticas en respuesta a temas políticos controvertidos.

Cada vez más se les brinda a los ciudadanos la oportunidad de determinar por sí mismos cuáles son esos asuntos prioritarios. Las iniciativas, las peticiones y los referéndums ciudadanos permiten que actores no parlamentarios determinen parcialmente la agenda legislativa. Estos mecanismos tienen la intención de ofrecer un canal y una perspectiva para los parlamentarios sobre los temas vitales de interés nacional y su frecuencia parecen estar aumentando. En 2003, se registraron casi 10,000 referéndums tan solo en comunidades de Estados Unidos.<sup>186</sup> En 53 países incluidos en la Encuesta Mundial de Valores de 2008, el 41% de los encuestados —claramente, una proporción importante— sostuvo que la capacidad que tienen los ciudadanos para cambiar las leyes a través de referéndums era “una característica esencial de la democracia”.<sup>187</sup> En ocho países, esta cifra sobrepasó el 60%<sup>188</sup> y únicamente en Malasia, los Países Bajos, Tailandia y el Reino Unido estuvo por debajo del 20%.<sup>189</sup> Sin embargo, su popularidad no debe opacar el hecho de que los instrumentos de democracia directa funcionan mejor cuando complementan el proceso representativo, en lugar de reemplazarlo. Como sugiere el manual del IDEA sobre este tema: “*Los mecanismos de la democracia directa y los de la democracia representativa pueden complementarse y enriquecerse mutuamente, en lugar de verse como opuestos*”.<sup>190</sup>

En primera instancia, la participación del público en dichas técnicas es, a lo sumo, inconsistente. En Europa Oriental y Central, la experiencia demuestra que la mayoría de los referéndums inician desde dentro del parlamento, y solo unos cuantos se llevan

<sup>186</sup> Ibid.

<sup>187</sup> Encuesta Mundial de Valores (2011): “Online Data Analysis”. [En línea] Disponible (en inglés) en: <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSanalyzeStudy.jsp>, citado en: idem.

<sup>188</sup> Andorra, Argentina, Burkina Faso, Egipto, Georgia, Alemania, Suiza, Vietnam.

<sup>189</sup> Encuesta Mundial de Valores (2011), op. cit., citado en: idem.

<sup>190</sup> Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2008): “*Direct Democracy: The International IDEA Handbook*”, Estocolmo: IDEA, citado en: idem.

a cabo por iniciativa de los ciudadanos. Los referéndums que son iniciativa de los ciudadanos en muchos casos apenas alcanzan el límite requerido, y notablemente, con frecuencia su objetivo es anular las decisiones tomadas por la legislatura. Ilonszki reporta que, de las siete iniciativas que se enviaron a un parlamento báltico desde el año 2000, solamente una se convirtió en proyecto de ley. En otra legislatura de Europa Oriental, 49 de los 55 proyectos presentados entre 1999 y 2005 no cumplieron con los requisitos técnicos. Dichas iniciativas con frecuencia solo sirven a “intereses de la élite de los partidos —y son mal empleadas o incluso se abusa de ellas—”, como ocurrió en un parlamento donde un repentino aumento en las peticiones correspondió al nadir de un conflicto y un bloqueo partidista, situación que la oposición empleó eficazmente como un cerco.<sup>191</sup>

En las respuestas de los parlamentos y los diputados se distingue particularmente una tendencia: concretamente, el entusiasmo de las peticiones parlamentarias como una válvula de escape para las preocupaciones del público. Varios parlamentos de todos los rincones del mundo, incluyendo los de Alemania, Australia, Bangladesh, Bulgaria, Eslovenia, la India, la República Checa, y Sudáfrica, actualmente tienen comisiones parlamentarias dedicadas a recibir, revisar y darle seguimiento a las peticiones del público. Sin embargo, el nivel del uso y el impacto de dichas peticiones varían entre un parlamento y otro. El Bundestag reporta que la introducción de una herramienta de peticiones electrónicas llevó a un incremento sustancial en el número de peticiones recibidas. No obstante, en Europa Central y Oriental, Ilonszki nuevamente reporta que: “*De acuerdo con las fuentes parlamentarias, solo se han resuelto unas cuantas peticiones en este periodo [desde 2001], lo cual refleja claramente la naturaleza problemática de las peticiones; concretamente, que no hay control sobre los resultados*”.<sup>192</sup>

Otros parlamentos han buscado emplear técnicas participativas como parte de un ejercicio de consulta más amplio. Por ejemplo, tras la debacle económica de Islandia en 2008, una serie de protestas culminó con la renuncia del gobierno. En noviembre de 2009, un grupo de expertos de organizaciones de la base social, colectivamente apodado “el Hormiguero”, reunió al 0.5% de la población total del país en una conferencia nacional sobre el curso futuro de la nación. En medio de la invectiva, “*mucha de la atención del público estaba dirigida al hecho de que Islandia nunca había tenido un discurso democrático real con respecto a su Constitución*”.<sup>193</sup> En respuesta, el Alþingi tomó la decisión sin precedentes de aprobar una iniciativa de ley que nombraba a una Comisión Constitucional de siete miembros, que a su vez era responsable de organizar una Reunión Nacional sobre la Constitución y reportarle sus conclusiones al parlamento.

En total, 950 ciudadanos seleccionados al azar (de una población de 320,000 habitantes) participaron en el foro. Esta fue entonces la base para una consulta más amplia: el Consejo Constitucional actualizaba su sitio web semanalmente y publicaba nuevos borradores de las cláusulas sobre las cuales los ciudadanos podían comentar. Para maximizar su interacción con el Consejo, el público también podía unirse a la discusión a través de la página de Facebook del Consejo (la cual recibió más de 1,300 “me gusta”), o acceder a entrevistas y fotografías de los miembros del Consejo en Twitter, YouTube y Flickr. En una de las sociedades del mundo más conocedoras de la

<sup>191</sup> Ilonszki, G. (2011): “Parliaments and Citizens: Report on East Central Europe”. Ginebra: Unión Interparlamentaria, citado en: idem.

<sup>192</sup> Ibid.

<sup>193</sup> Sigmundsdottir, A. (2011): “Tech-savvy Iceland online for new constitution”. [En línea] Disponible (en inglés) en: [http://www.usatoday.com/money/world/2011-06-12-Iceland-constitution-online\\_n.htm](http://www.usatoday.com/money/world/2011-06-12-Iceland-constitution-online_n.htm), citado en: idem.

informática, donde dos terceras partes de la población están afiliadas a Facebook, la iniciativa le habló a la ciudadanía en su propio idioma. O, en palabras de un periodista local: “¿Cómo se redacta una nueva Constitución en el siglo XXI? Hay que ir a donde está la gente: en línea”.<sup>194</sup>

El punto clave del ejemplo islandés fue la medida en que dicho ejercicio reforzó el papel central del parlamento. En otros países también se han empleado herramientas de democracia participativa dentro del proceso parlamentario con efectos positivos. El Congreso de Argentina, por ejemplo, ha colaborado con la Fundación Directorio Legislativo, una organización de monitoreo parlamentario (PMO, por sus siglas en inglés) fundada en 1999, para emplear el diálogo a fin de “promover el fortalecimiento del poder legislativo y la consolidación del sistema democrático”. El crecimiento de las PMO se examinará más detalladamente en el siguiente capítulo, pero cabe mencionar que el enfoque de Directorio Legislativo era acortar la brecha entre el parlamento y la sociedad civil para crear un “espacio seguro” para el diálogo en torno a algunos de los temas de actualidad más controvertidos. Específicamente, se estableció una “unidad de creación de consenso”, “para hacer del Congreso Nacional una caja de resonancia de los debates sociales importantes de la Argentina”. Además de dirigir programas sobre energías renovables y cambio climático, la iniciativa más antigua de todas tiene el objetivo de crear consensos sobre el tenso sector agroindustrial argentino, que desde hace años es fuente de hostilidad en el país.

Las tensiones comenzaron en 2008 por el aumento de los derechos de exportación dispuestos por el gobierno. En ese momento, una serie de huelgas de agricultores de proporciones inéditas se apoderó del país, lo que llevó a escenas de productores vaciando tanques de leche en las calles, choques violentos esporádicos entre los manifestantes y las autoridades, cientos de bloqueos en las rutas y estantes vacíos en los supermercados. El problema puso en pugna a los productores agropecuarios y al gobierno y, a lo largo de los años, se ha extendido en periodos prolongados de turbulencia. Cuando la crisis llegó a su punto álgido en 2009, la organización lanzó un programa de consulta de varias etapas, el cual incluía trabajo de campo, debates públicos y una serie de conferencias multisectoriales que se llevaron a cabo a intervalos regulares. Lo primero que hizo la Fundación Directorio Legislativo fue circular un “documento de consenso” que contenía diez recomendaciones y lineamientos que se habían alcanzado a través del trabajo con varios grupos de actores sociales, sobre diversos aspectos de la política agroindustrial.<sup>195</sup> El documento estaba firmado por 500 organizaciones de la sociedad civil y ofrecía a los políticos una mirada concreta a las perspectivas del sector, a la vez que servía como base para una discusión con conocimiento de causa. Desde entonces, la organización ha utilizado su poder de convocatoria y su estrecha relación con el Congreso para llevar a cabo una serie de debates en todo el país, cada uno de los cuales ha dado como resultado un acuerdo escrito que luego se comparte con las comisiones de Agricultura y Ganadería del Congreso para facilitar las discusiones legislativas.

En todos estos ejercicios, la clave del éxito parece depender menos del mecanismo preciso que se emplea, y más en la creencia del público de que vale la pena involucrarse, que el tema es importante y que se tiene una oportunidad real de influir en cualquiera de las decisiones que resulten. Por ello, la apertura de los poderes

<sup>194</sup> Siddique, H. (2011): “Mob rule: Iceland crowdsources its next constitution”; *The Guardian*. [En línea] Disponible (en inglés) en: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/09/iceland-crowdsourcing-constitution-facebook>, citado en: idem.

<sup>195</sup> Fundación Directorio Legislativo (2010): *Consenso Agroindustrial*. [En línea] Disponible en: [http://www.unprimerpaso.org/Consenso\\_agroindustrial.pdf](http://www.unprimerpaso.org/Consenso_agroindustrial.pdf), citado en: idem.

legislativos a la participación de organizaciones sociales, especialistas en los temas, y los afectados por la legislación resulta fundamental a la hora de evitar conflictos sociales. Es innegable que los parlamentos podrían hacer mejor uso de las técnicas participativas de manera que refuercen las funciones centrales del parlamento. Asimismo, el ejemplo de Argentina resalta los papeles importantes que pueden desempeñar las organizaciones externas al colaborar y fortalecer la representatividad del parlamento. Sin embargo, la medida en que los parlamentos están cumpliendo con las expectativas y aspiraciones de los votantes no es clara, incluso en este caso. La siguiente sección estudia la manera en que se emplean —o podrían emplearse— las nuevas tecnologías para crear un diálogo más permanente entre los ciudadanos y los parlamentos.