

M A N U A L

**PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS
EN CHILE:
Experiencias y Aprendizajes**

CÉSAR PAGLIAI • EGON MONTECINOS

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG



**FORO CHILENO
DE PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO**

MANUAL

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN CHILE:
Experiencias y Aprendizajes

César Pagliai,
es investigador de la Fundación para la Superación de la Pobreza

Egon Montecinos,
es académico del Centro Estudios Regionales (CEDER) de la Universidad de Los Lagos

ÍNDICE

3	PRESENTACIÓN
3	Los presupuestos participativos: más necesarios que nunca
4	INTRODUCCIÓN
5	I. PRINCIPIOS Y APORTES DE LOS PP
5	Dónde nacen
6	Aportes
7	Definición y principios
10	II. LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN CHILE
12	Apreciación de los PP
13	Desafíos actuales
15	III. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS EXPERIENCIAS CHILENAS
16	Casos destacados
17	Antecedentes demográficos y financieros
19	Cómo surgen estas experiencias de PP
20	Actores claves
22	Metodología de trabajo, estructura y reglamento
26	Participación ciudadana
28	Rol del municipio
28	Aspectos importantes en la implementación
30	Experiencias emergentes
31	IV. FASES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN
32	Inicio del proceso en la comuna
34	Motivación para el PP
36	Costos involucrados
37	El funcionamiento del PP
47	V. REDES DE APOYO
47	Referencias directas
48	Referencias en Internet
48	Instituciones de apoyo en Chile

MANUAL
PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS
EN CHILE: EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES

Preparado por:

César pagliai F. y Egon Montecinos M.

Primera edición: Septiembre de 2006

Segunda edición: Enero de 2007

Tercera edición: Enero 2009

Registro de Propiedad Intelectual N° 158.683

ISBN: 956-7630-16-X

Diseño e Impresión:

versión | producciones gráficas Ltda.

Fono: 269 84 89

PRESENTACIÓN

Los presupuestos participativos: más necesarios que nunca

Hasta hace algunos años, los presupuestos participativos como mecanismo de participación ciudadana efectiva y de asignación transparente de recursos, eran prácticamente desconocidos en Chile. Sin embargo, se han instalado con firmeza precisamente allí donde importa: entre los ciudadanos y ciudadanas que han conocido la modalidad y han participado en ella.

Cada día se observa una ciudadanía más atenta y exigente ante la forma y resultados de la gestión y administración de los asuntos públicos. Los presupuestos participativos son un buen mecanismo para encauzar esa actitud ciudadana, ya que fomenta el ejercicio activo de la contraloría social. La ciudadanía valora, además, la audacia democrática y el esfuerzo por transparentar la administración de los recursos públicos.

En general se puede afirmar que una política municipal efectivamente participativa representa una expresión de profundización democrática, en la medida en que acerca a los ciudadanos y a las instituciones públicas, convirtiendo la gestión y la actuación estatal en una experiencia ciudadana cotidiana e inmediata.

Los encargados de tomar decisiones en la gestión pública, han de tener presente esta herramienta que ha demostrado con creces sus virtudes para la legitimación de la política a nivel municipal.

La Fundación Friedrich Ebert ha aportado a la introducción del presupuesto participativo en Chile a través de acciones sostenidas a lo largo del tiempo. Resulta muy satisfactorio constatar los avances en la instalación de esta herramienta, iniciativa que esperamos se multiplique rápida y masivamente en todo el país.

Dada la acogida y el interés que los presupuestos participativos han despertado en las dirigencias sociales, entre profesionales y autoridades, y sobre todo en la ciudadanía, hemos reeditado dos manuales prácticos sobre su implementación. De esta forma, esperamos dar continuidad al esfuerzo iniciado hace más de cinco años y reforzar la replicabilidad de este instrumento de gestión pública municipal que aporta a construir una democracia más cercana a la gente.

YESKO QUIROGA
Representante
Fundación Friedrich Ebert, Chile

INTRODUCCIÓN

En Chile, los presupuestos participativos (PP) son una experiencia de corta data pero de significativos impactos; a tal punto, que el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, incluye entre sus propuestas en materia de descentralización y fortalecimiento de municipal, impulsar experiencias de Presupuestos Participativos en el país.

Desde el año 2003 son varios los municipios que implementan PP, entre las que cabe destacar a Buin, La Pintana, San Joaquín, Negrete, Cerro Navia, Rancagua, Talca, Illapel entre otras comunas, a lo que se sumarán en el corto plazo otras varias. Incluso experiencias como las de Illapel y Cerro Navia han obtenido premios y reconocimientos a nivel nacional en materia de Innovación en la Gestión Local¹.

Un actor clave en este proceso ha sido la Fundación Friedrich Ebert, que dio a conocer el tema en Chile a través de diversas actividades de difusión e información, incluyendo la invitación a especialistas extranjeros y la organización de visitas de delegaciones municipales a conocer experiencias concretas, especialmente en Brasil.

Otro actor importante en el posicionamiento de los PP, ha sido el Foro Chileno de PP, red de municipios y organizaciones académicas y de la sociedad civil que apoyan y difunden esta iniciativa a nivel nacional. El Foro constituye un espacio de aprendizaje y apoyo técnico a los municipios que se interesan en incursionar en este tipo de metodologías de planificación y gestión participativa. Dentro de las actividades desarrolladas por el Foro se cuenta la realización de seminarios y talleres en varias regiones del país, motivando a los actores locales (tanto políticos como de la sociedad civil) para que implementen procesos de presupuestos participativos en sus comunas.

En esta estrategia de promoción, fue fundamental la difusión de un manual o guía de Implementación de Presupuesto Participativo, elaborado el año 2003 por la Fundación Ebert. Este texto incorporó un análisis de las experiencias brasileñas de PP y una propuesta de aplicación a nuestra realidad, y ha servido de material consulta y orientación para el desarrollo de varias experiencias.

Con la implementación de experiencias nacionales de PP, se han acumulado importantes aprendizajes y metodologías que procuran responder a las características de nuestra institucionalidad y a las realidades políticas y sociales locales. Por lo mismo, gran parte de los aspectos innovativos que se incorporan, pueden ser replicados a nivel nacional.

El Manual se propone alcanzar los siguientes objetivos:

- dar a conocer en qué consisten, para qué sirven y cuáles son los aportes e impacto a nivel local de los PP;
- con el fin mostrar la diversidad de formas de adopción de esta metodología participativa, exponer experiencias nacionales rescatando las lecciones de su aplicación;
- facilitar el proceso de instalación, ejecución y consolidación de los PP, incorporando aspectos técnicos, metodológicos y los aprendizajes y avances de algunas experiencias chilenas.

¹ Concurso Nacional de Innovación en Ciudadanía, Corporación de Innovación en Ciudadanía, Universidad Los Lagos, www.innovacionciudadana.cl.

Este material está dirigido a autoridades, directivos y funcionarios municipales², técnicos de organizaciones no gubernamentales (ONGs), dirigentes y miembros de organizaciones sociales y a quienes estén interesados en promover la participación en la gestión pública local.

I. PRINCIPIOS Y APORTES DE LOS PP

Las prácticas de PP, aunque pueden asumir diversas formas y ser de distinta envergadura, coinciden sin embargo en un aspecto central, representado por el principio de la participación: es una herramienta metodológica que *a través de procesos de información - deliberación - decisión - control sobre una parte significativa de la inversión comunal, permite a vecinos y vecinas ser partícipes activos/as en la toma de decisiones relacionadas con el uso y destino de los recursos municipales en general.*

Debido a los buenos resultados alcanzados a nivel internacional, los PP son considerados como ejemplo de “buenas prácticas” de gestión local por entidades tales como el Banco Mundial, las Naciones Unidas y el Foro Social Mundial.

Actualmente en Chile existen varios procesos de PP en curso, los cuales, según su contexto y particularidades, representan experiencias que han trascendido los límites comunales y se proyectan como prácticas innovadoras y replicables en el ámbito de la gestión pública local.

Dónde nacen

Surgidos en Brasil, los PP constituyen una propuesta que apunta a reformar la eficiencia, transparencia, justicia social y control ciudadano de la inversión y gestión pública local. Como tal, fue reconocida en la Declaración Final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (Estambul, Hábitat II, 1996) que calificó a los Presupuestos Participativos (PP) como una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana del mundo.

El origen de los PP se remonta a 1989, cuando algunas ciudades como Porto Alegre o Santo André, en Brasil, inician un proceso innovador de gestión del presupuesto municipal. Después de una etapa experimental, la experiencia se difunde (1997 al 2000) hacia otros municipios brasileños, para luego expandirse y diversificarse como metodología de gestión municipal en otros países y continentes.

Luego de transcurridos 15 años desde la primera experiencia en Porto Alegre, Brasil, se estima que alrededor de 300 ciudades y localidades de los más diversos tamaños y características, fundamentalmente de Latinoamérica y Europa, están aplicando PP³.

En los países donde se han implementado PP, éstos se han adaptado a las características propias de la cultura política, a la organización política-administrativa y lógicas de financiamiento lo-

² Con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supone utilizar o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

³ Red URBAL N° 9, “Finanzas locales y Presupuesto Participativo”, Documento Base, 2006. (http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9_esp/default.php).

cal, razón por la cual de los PP pueden efectuarse diferentes lecturas. En algunos casos, se trata de propuestas que forman parte de reformas a la administración pública (Alemania); en otros, expresan procesos de renovación de los municipios en materia de servicios y acciones públicas como medidas de aproximación a las necesidades actuales de las comunidades (España), o también como una forma de profundizar la democracia desde la base, en una respuesta al clientelismo, asistencialismo y la corrupción política (Brasil)⁴.

Ideados para contribuir a mejorar la calidad de la democracia en general, a partir del fortalecimiento de la democracia local, los PP buscan situar como eje de la gestión de los gobiernos locales a los ciudadanos, entendidos como sujetos políticos activos y con intereses particulares y diversos. Desde esta perspectiva, se proponen superar la idea de meros clientes o usuarios de los servicios municipales, en favor del *principio de co-responsabilidad*. Es decir, se les reconoce la capacidad de elaborar diagnósticos, definir las prioridades de inversión, proponer iniciativas, proyectos y programas, y de fiscalizar la gestión pública.

Más que un instrumento técnico sacado de la “caja de herramientas” de la planificación local actual, los PP representan una experiencia integral de innovación en el campo de la participación ciudadana en la gestión pública local. Dado que los municipios son la instancia de contacto más directo entre gobernados y gobernantes, entre intereses y demandas de la ciudadanía, con las políticas y programas públicos, los PP surgen como el intento por renovar la administración pública, y anidar en una misma experiencia-instrumento los valores de la eficiencia, la eficacia, legitimidad, participación, control y la transparencia con los requerimientos propios del buen gobierno local.

Aportes

Considerado como un espacio privilegiado para el ejercicio de una participación ciudadana genuina, cotidiana y permanente, los PP surgen como una alternativa eficaz encaminada hacia un efectivo gobierno local.

La trayectoria de los municipios en Chile, se distingue por su fuerte tradición centralista, característica que ha dificultado su consolidación como auténticos gobiernos locales. De hecho, en la ciudadanía predomina la percepción de la escasa validez y utilidad de los espacios de participación comunales⁵.

Un reciente estudio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) realizado en el año 2004 en las cien comunas en situación de mayor pobreza, señaló que más del 80% de las personas entrevistadas percibe lejano al municipio. Lo anterior plantea un doble reto a la gestión municipal chilena: constituirse en una administración que lleve progreso a las comunidades, y hacerlo de una manera participativa y democrática.

Es importante señalar que los PP no son la panacea para mejorar la gestión ni la participación a nivel local. Es un instrumento que desarrolla una serie de propuestas conducentes al logro de una participación ciudadana activa en la gestión municipal, señalando un particular énfasis en:

⁴ LEIBECK, Michael. Presupuestos Participativos en América del Sur y Europa: una comparación entre las experiencias brasileñas, chilenas, españolas y alemanas. Documento de Trabajo, Fundación Friedrich Ebert, 2006.

⁵ SUBDERE, Documento de Trabajo “Instrumentos legales de participación en el nivel comunal ¿Establecen o provocan un diálogo con la comunidad para el mejoramiento de la gestión municipal?”. Departamento de Estudios Municipales, 2006.

- la transparencia de la gestión pública y el derecho de la ciudadanía de incidir de alguna manera en ella;
- la generación de confianzas y el trabajo de colaboración entre autoridades y ciudadanos;
- y la co-responsabilidad de todos los actores locales en el desarrollo comunal.

De acuerdo a lo señalado por autoridades, funcionarios, dirigentes sociales y ciudadanía entrevistada en función de este manual, es posible establecer una serie de contribuciones y aportes de los PP desde una perspectiva municipal:

- genera una mayor adhesión política de la ciudadanía respecto a las autoridades locales;
- se traduce en beneficios tangibles a través del desarrollo de proyectos de impacto social concreto,
- mejora significativamente los canales de información y comunicación entre el gobierno local y los ciudadanos;
- permite compartir responsabilidades con respecto a decisiones de aplicación de recursos, lográndose con ello una distribución entre la comunidad y el municipio de los posibles riesgos políticos que conllevan las decisiones;
- promueve un acercamiento de los ciudadanos con las autoridades y funcionarios,
- mejora la eficiencia en la inversión de los recursos.

Y desde el punto de vista ciudadano, es posible señalar que los PP contribuyen a:

- una gestión municipal transparente para la ciudadanía;
- que los ciudadanos ejerzan sus derechos participando en las decisiones sobre el destino de los recursos de su comuna;
- viabilizar el control ciudadano en la utilización de recursos públicos;
- establecer nuevas relaciones de confianza entre los ciudadanos, autoridades locales y funcionarios municipales;
- permitir a la ciudadanía tomar conciencia sobre su realidad comunal;
- promover en la ciudadanía el desarrollo de la solidaridad y la cooperación en la búsqueda de soluciones a los problemas;
- la instalación de conocimientos y habilidades de participación en la ciudadanía;
- facilitar el surgimiento de nuevos liderazgos comunitarios.

Definición y principios

El PP es un proceso dinámico de múltiples dimensiones, no existiendo un diseño acabado y definitivo. De hecho, el diseño actual en Porto Alegre, ciudad cuna de los PP, es bastante diferente de lo que era a fines de los 80s, época de su surgimiento. Se han incorporado variaciones en los criterios de participación, los temas de inversión, las fases del ciclo anual, el funcionamiento del Consejo del PP, entre otros aspectos. La experiencia internacional indica que los gobiernos locales, tanto brasileños como de otros países que se han embarcado en procesos de participación presupuestaria, lo han encarado de maneras diversas, creando y desarrollando sus propias instancias y metodologías de participación, lo cual se refleja en las diversas definiciones que se le ha dado al PP.

El Foro Chileno de PP, en su primer manual de implementación (2003), lo definió como “*un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la comuna, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones locales. Es un espacio de co-gestión, donde la comunidad y el municipio deciden juntos una parte de las inversiones*”.

Una definición, más bien genérica, apunta perfilar el PP como “*una escuela de ciudadanía*”.

Tal como señalan los impulsores y sistematizadores de esta experiencia, al democratizar las decisiones y la información sobre las cuestiones públicas, el PP es capaz de generar una nueva *conciencia ciudadana*, a través de la cual las personas conocen y comprenden mejor las funciones de los municipios, del mismo Estado y sus límites, para luego opinar y decidir con pleno conocimiento de causa. Representan, en este sentido, un espacio abierto de aprendizaje a través del cual surgen condiciones para la formación de un nuevo ciudadano, más consciente, participativo y responsable (ciudadanía activa).

Más que un incentivo a la “*participación por la participación*” (visión voluntarista), los PP han permitido la constitución de un nuevo centro de decisión, desplazando los espacios de poder desde los Concejos Municipales y Secretarías de Planificación a los territorios, barrios y localidades, democratizando la acción política y situando la intervención técnica en los espacios cotidianos (barrios, centros comunitarios y periferias urbanas), convocando a la ciudadanía de manera universal⁶, tanto en forma individual como colectiva (organizaciones comunitarias), a lo que los mismos impulsores de los PP denominan un *nuevo espacio público* de carácter no tradicional, que potencia a sus habitantes en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades, alentándolos a una actitud más exigente, crítica y a la vez propositiva.

La implementación de los PP replantea la tradicional relación que existe entre los gobiernos (locales y centrales) y la ciudadanía. Por un lado, las políticas redistributivas (muchas veces focalizadas y subsidiarias) que no consideran la democratización de la toma de decisiones, que reproducen el carácter paternalista y asistencialista de esta relación. Por otro, la mera socialización de los instrumentos de participación sin lograr influir efectivamente en la asignación de los recursos. Ambos caen en un doble discurso que desmotiva la participación de la ciudadanía, puesto que no tiene efectos tangibles sobre las decisiones que afectan su vida y entorno, provocando una natural desafección de los ciudadanos a las instancias colectivas y participativas, por ser éstas incapaces de responder a sus inquietudes. De allí se deriva la subutilización y escaso impacto de instancias como el Consejo Económico Social Comunal (CESCO) y las consultas no vinculantes.

Nota 1

Por tanto, según la perspectiva y énfasis con que se mire, el PP es un proceso o ejercicio de democracia directa, un instrumento de planificación participativa de la inversión, y un espacio de (re) socialización democrática a nivel local. En consecuencia, son los impulsores locales de esta propuesta, sean estos municipios, actores ciudadanos o ambos, los que le imprimen el sello, particularidad y profundidad específica al proceso.

En lo que se refiere a algunos rasgos comunes a las diversas experiencias tanto nacionales como internacionales de PP, cabe señalar que:

⁶ En general las experiencias señalan que en el PP pueden participar todos los ciudadanos incluidos en algunas experiencias los niños, ej. Ciudad de Recife, Brasil (<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/>).

- el PP se basa en la participación democrática, por cuanto se sustenta en la participación, las capacidades e intereses de la gente común;
- es deliberativo, pues instala la toma de decisiones a partir de argumentaciones razonadas;
- es empoderante, ya que pretende ligar la acción a la reflexión colectiva en un “proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales. El criterio central es la transformación de sectores excluidos en actores y la nivelación hacia arriba de los actores débiles”⁷;
- siempre incorpora una instancia de participación directa y vinculante de la ciudadanía en la toma de decisión, principalmente de una parte significativa de la inversión comunal, la cual se operativiza de diversas formas: desde votación de proyectos y obras identificadas y priorizadas por la misma ciudadanía, hasta la definición de políticas públicas y programas sociales de impacto comunal e incluso de efecto directo en la gestión y estructura municipal;

Nota 2

Considerando sus atribuciones y funciones legales, es posible realizar la siguiente comparación entre los principales instrumentos de participación local presente en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y el PP.

Mecanismo de participación	Nivel de participación			
	Información	Opinión	Decisión	Control
Cuenta pública	X			
Plebiscitos	X	X	X*	
Concejos Económico y Comunal Social, CESCO	X	X		
Oficina de reclamos y partes	X	X		
Audiencia pública	X	X		
Presupuestos Participativos	X	X	X	X

* Los plebiscitos pueden llegar a constituir un espacio de decisión. Sin embargo, en términos legales no son necesariamente vinculantes para las resoluciones que toma el Municipio.

- las experiencias de PP Introdúcen *criterios de división territorial y descentralización en la toma de decisiones y de los recursos de inversión*. Aunque difieran los montos asignados a cada uno de estos sectores o territorios, siempre está presente algún criterio o principio de redistribución de los recursos comunales, favoreciendo especialmente a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad, exclusión social o donde se ha detectado baja inversión pública y/o privada en ellos;
- junto con la *lógica territorial y descentralizadora del PP* surge en las experiencias chilenas una *especialización temática*. Tal fue el caso de Cerro Navia –donde fue intencionada en el diseño inicial– e Illapel, producto del mismo desarrollo de las instancias de participación

⁷ Gaventa, John. “Hacia una gestión participativa de los asuntos públicos locales: seis propuestas para la discusión”. Paper, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, Gran Bretaña, 2001.

de asambleas y consejos locales. Si bien es frecuente que en los procesos de PP, especialmente en sus años iniciales, exista una fuerte tendencia hacia la identificación y realización de proyectos y obras de infraestructura comunitaria priorizadas por la comunidad, surge y también se intenciona la identificación de ámbitos de problemas asociados al desarrollo urbano en general, la salud, la educación, el empleo, la seguridad ciudadana, el medio ambiente y un sinnúmero de otros temas. Ellos están muchas veces motivados sea por la inclusión de nuevos actores y organizaciones en el proceso que manifiestan sus prioridades particulares o por coyunturas locales, o como parte de un proceso de reflexión que se produce en el diálogo entre la ciudadanía y el municipio sobre la realidad local, que sin duda puede ser promovido, potenciado y encauzado por los promotores del PP;

- la gran mayoría de estas experiencias establecen al inicio o durante los primeros años de ejercicio, algún tipo de *reglamento de funcionamiento flexible* donde se definen sus aspectos formales, ¿quién, cuándo, cómo y para qué se participa?, y donde las misma ciudadanía tiene un rol activo en su ajuste y rediseño otorgándole mayor legitimidad y pertinencia a cada realidad local. En ocasiones, estos reglamentos pueden alcanzar el rango de Ordenanza o Ley Local de Participación, lo que le contribuye a la sustentabilidad del PP como instancia de participación permanente y exigible incluso más allá de los cambios de la política local.

Nota 3

Cabe destacar que, en el caso de las experiencias chilenas, el PP ha operado como un dinamizador de las instancias e instrumentos considerados en la ley municipal. Así, Illapel, Talca y Negrete lo han incorporado en sus respectivas Ordenanzas de Participación Ciudadana, instrumentos normativos que previamente no eran utilizados, aunque existían por exigencia legal. En cuanto a los CESCO, en algunos casos que de aplicación de PP (San Joaquín, Illapel y Talca) han surgidos otras formas de consejos comunales que tienen un relevante rol en el perfeccionamiento de los reglamentos de funcionamiento del PP, representando los intereses ciudadanos en las propuestas, priorización de necesidades, selección de proyectos e iniciativas, y en el control social de las inversiones comprometidas.

II. LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN CHILE

Comparativamente con el resto de Latinoamérica, e incluso respecto a otros lugares del mundo, como es el caso de varios países europeos, el conocimiento y aplicación de los PP en nuestro país fue relativamente tardía.

Las experiencias chilenas emergen entre los años 2003 y 2004, contándose entre las pioneras a las comunas de Buin, Negrete, Illapel, Cerro Navía y San Joaquín, cuyos procesos de implementación no estuvieron exentos de dificultades, entre las cuales cabe señalar las siguientes⁸:

⁸ PAGLIAI, César. "Presupuestos Participativos en Chile: realidad, alcances y desafíos". En: Presupuestos Participativos. Construyendo Gobierno Local, Seminario Taller Internacional, Concepción, 2004, organizado por la Secretaría Regional de Gobierno de Bío Bío, la Corporación Innovación en Ciudadanía, la Universidad del Bío Bío y la Cooperación Técnica Alemana, GTZ.

- Rechazo por parte de algunos miembros del Concejo, que vieron en esta iniciativa un excesivo protagonismo alcaldicio o una pérdida de influencia en las decisiones relativas a temas como las subvenciones, fondos de inversión y otros mecanismos de entrega de beneficios a la comunidad.
- Resistencia de algunos funcionarios a cambiar sus hábitos de trabajo (horarios, aumento de horas de terreno, diálogo directo con los ciudadanos y los riesgos de conflictos y tensiones).
- Recursos de inversión limitados o insuficientes para responder a las necesidades de la comunidad, lo cual podría generar conflictos de expectativas y frustración de parte de la ciudadanía que podría hacer fracasar el proceso.
- Ausencia de experiencias similares que pudieran servir de modelo o guía para la implementación.

En contraste con estas dificultades, también podemos mencionar algunas fortalezas que surgen de estas iniciativas pioneras, las que permitieron avanzar en la implementación:

- Alcaldes y concejales motivados, sin temor a la pérdida de poder con esta experiencia.
- Grupos de funcionarios con capacidad de innovar e incentivar a otros y a autoridades para el desarrollo del PP.

Nota 4

Resulta importante considerar que las resistencias también pueden venir desde la misma comunidad. En algunas de las experiencias chilenas la disposición de los dirigentes sociales, especialmente de las organizaciones más tradicionales como las Juntas de Vecinos, no son necesariamente receptivas o proclives a estas formas de participación abierto a la comunidad.

La propuesta de un espacio abierto de diálogo y participación entre el municipio y la comunidad, con mínimas barreras de entrada, es interpretado por algunos los dirigentes sociales como una amenaza a la legitimidad de la organización formal. Este tema debe ser considerado en el diseño del proceso de implementación. Para ello, es imprescindible proporcionar el máximo de información a estas organizaciones y dirigentes con el fin de hacer visible las contribuciones de este tipo de mecanismos en relación a las organizaciones y para la comunidad en general.

Aprovechando que ya existen experiencias de PP en Chile, se recomienda realizar actividades de intercambio de aprendizajes (visitas, pasantías, seminarios) que pongan en contacto a dirigentes/as sociales de las comunas donde ya se realiza PP, con los que recién se inician con el fin de facilitar un proceso de sensibilización y motivación horizontal. Esta práctica de intercambio ha demostrado ser un potente factor de sustentabilidad y respaldo al proceso.

Para mayor información, puede acudir a info@presupuestoparticipativo.cl, solicitando las direcciones de contacto de organizaciones comunales.

- Incorporación temprana de la comunidad y dirigentes/as en el proceso, lo cual permitió la validación del accionar municipal.
- En algunos casos, ya existían experiencias previas de inversión y planificación participativa de larga data.
- La participación de algunas comunas (Cerro Navia, Buin, San Joaquín) en el Foro Chileno de PP, ha sido de gran ayuda para el éxito de estas experiencias.

Apreciación de los PP

A la hora de evaluar los resultados de las experiencias nacionales con PP, es preciso recordar que se trata de una experiencia que circunscribe a alrededor de 20 municipios (5% a nivel nacional) y a algunos organismos públicos⁹, que han avanzado o están por iniciar procesos participativos de este tipo.

No obstante, se trata de una iniciativa que genera interés en el ámbito municipal, académico y ciudadano en general. Así, en el año 2004, en el marco del IV Concurso Nacional de Innovación en Ciudadanía organizado por el Programa Ciudadanía y Gestión Local de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, fueron premiadas las experiencias con PP de Cerro Navia y de Illapel, por su innovación a nivel municipal¹⁰. A lo anterior se añade el reconocimiento como experiencia innovadora y replicable a través de los grupos de aprendizajes asociados al Fondo SABER¹¹ de la Asociación Chilena de Municipalidades y la Cooperación Técnica Alemana, GTZ.

Desde el ámbito público, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), ha planteado con énfasis el valor de los PP como instrumento que contribuye a la construcción de una ciudadanía activa a nivel local, para lo cual es necesario “contribuir a generar capacidades en los sujetos y en las organizaciones para que debatan y participen en la toma de decisiones, lo que redundará en el fortalecimiento de la ciudadanía y la extensión del ejercicio de los derechos ciudadanos”¹².

A su vez, la División de Organizaciones Sociales (DOS) están promoviendo los PP en tanto mecanismo para fomentar una participación activa de la población en la gestión comunal, destacando sus aportes en el marco de la discusión de una próxima Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública¹³.

Desde la sociedad civil, distintas instituciones promueven la realización de PP en Chile, entre las que se cuentan:

- La Fundación Friedrich Ebert (www.fes.cl), que desde sus inicios apoyó esta iniciativa en Brasil y luego en Chile, incluyendo un importante respaldo al Foro Chilenos de PP (www.presupuestoparticipativo.cl).
- La Fundación para la Superación de la Pobreza (www.fundacionpobreza.cl), en su Propuesta “Umbrales Sociales” (2005) entregada en su momento a los candidatos presidenciales, plantea entre otras medidas y propuestas promover la realización PP para avanzar hacia una efectiva inclusión de las comunidades en situación de pobreza en la toma de decisiones. También la Fundación promueve una Agenda Municipal para la Superación de la Pobreza, que en la misma línea incentiva la instalación de PP en aquellas comunas de mayor vulnerabilidad y exclusión social.
- La Asociación de Organizaciones No Gubernamentales, ACCIÓN, en el contexto de la discusión de la Ley de Participación Ciudadana plantea como uno de los mecanismos que

⁹ Actualmente el Servicio de Salud de Talcahuano realiza un ejercicio de PP que define como una instancia de decisión ciudadana que le permite a la población conocer, discutir y decidir sobre una parte de los recursos financieros que asignan para la salud de la población (ver más en: www.sthno.cl).

¹⁰ <http://www.premioinnovacion.cl/cuarto.asp>

¹¹ Sitio WEB, fondosaber.munitel.cl

¹² FERNÁNDEZ, Ignacia. Participación ciudadana en el nivel local: desafíos para la construcción de una ciudadanía activa. Revista En Foco, N° 84. Fundación Expansiva, 2006.

¹³ Para mayor información visitar el sitio de la División de Organizaciones Sociales (DOS) www.portalcidudano.cl

permitan operativizarla, la inclusión en la normativa no sólo de instrumentos consultivos, sino de mecanismos que aseguren incidencia ciudadana en las decisiones.

- Centros de estudios y universidades están analizando el fenómeno de los PP en Chile, como es el caso del Centro de Desarrollo Regional y el Programa Innovación en Ciudadanía, ambos de la Universidad de los Lagos (www.ulagos.cl).
- La Corporación Confluencia, entidad que trabaja con organizaciones sociales de Illapel junto con el municipio han llevado a cabo la experiencia de PP en la comuna y además editan el periódico “Confluyendo”, de difusión del PP de Illapel.
- La Corporación Libertades Ciudadanas (www.libertadesciudadanas.cl) que apoyó desde su inicio la experiencia de PP de San Joaquín y actualmente desarrolla un acompañamiento a la emergente Red Ciudadana de Presupuesto Participativo (RECIPP).
- “Vía Profesionales”, corporación maulina que está apoyando el proceso de PP en la comuna de Talca, y que ha organizado en conjunto con esta municipalidad importantes seminarios y encuentros de formación en PP y las experiencias de Democracia Participativa Local en nuestro país. (www.viaprofesionales.portalciudadano.cl)

Desafíos actuales

Dentro de los desafíos que afrontan las experiencias de PP en Chile, cabe destacar los siguientes:

1. Institucionalización de los PP

A nivel local, algunas experiencias aun no han avanzado en la institucionalización del PP mediante un reglamento interno y la Ordenanza de Participación Ciudadana, de modo de incorporar este tipo de prácticas y asegurar su sustentabilidad como herramienta para la participación ciudadana en la gestión e inversión comunal y el control social de los recursos públicos.

2. Formación y capacitación permanente de los actores

Los funcionarios/as municipales encargados de implementar los PP, expresan la necesidad de contar con espacios de capacitación en metodologías participativas, de sistematización y evaluación del proceso de PP. Esta necesidad también surge de manera creciente desde la ciudadanía, motivada por aumentar sus conocimientos respecto de temas propios de la gestión presupuestaria y municipal en general. Procesos como el PP originan una importante demanda de información por parte de los actores participantes, cuestión que es clave a la hora de la deliberación, negociación y dimensionamiento de las demandas, versus los recursos existentes.

3. Integración del PP a la planificación comunal

El PP no es y no puede ser la única herramienta de participación en la gestión local. Dado que el presupuesto municipal es un proceso anual de planificación e inversión y a corto plazo, se requiere una conexión explícita con instancias de planificación de mediano y largo plazo, en particular con el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), que debiera reformularse o considerar también las prioridades y propuestas arrojadas en el PP.

4. Ampliación de recursos para inversión participativa

De igual modo, es importante recalcar que el PP no sólo es el escenario participativo de parte de la inversión municipal –aunque se trate de montos bastante limitados– sino que es necesario intencionar la discusión de asuntos que van desde el pavimento o el arreglo de la sede social, a los que involucran temáticas de política pública local, de educación, salud, seguridad ciudadana, empleo, medio ambiente, entre otras.

El tipo de vinculación que surge entre municipio y la comunidad a través del PP permite discutir temáticas como las mencionadas, lo cual implica tener en cuenta cómo se procesarán las expectativas al respecto. En este sentido, es importante considerar que los municipios no sólo cuentan con recursos propios: también pueden acceder a la oferta pública sectorial y regional en función de las demandas o prioridades que emerjan en el PP. A su vez, la interacción municipio/ciudadanía a través de asambleas, consejos, mesas y otras instancias que emergen con el PP, permite construir diagnósticos más pertinentes y legítimos desde el punto de vista ciudadano, que complementan la visión técnica municipal.

A este respecto es interesante la formulación del PP en Illapel inscrito en un proceso de Gestión Local Participativa, que se define en el artículo 26 de su Ordenanza de Participación Ciudadana, a saber: *“La Gestión Municipal Participativa es una metodología de cogestión pública comunal, que es implementada mediante un mecanismo de asignación de recursos propios municipales, sectoriales y de recursos transferidos de otros niveles del Estado, en la cual los ciudadanos y ciudadanas de la comuna debaten la gestión municipal y priorizan un conjunto de proyectos públicos locales destinados a satisfacer las necesidades de la población”*.

5. Inclusión de nuevos actores

De la experiencia nacional e internacional se desprende que existe una cierta inercia frente al proceso de participación por parte de sectores de población más dependientes de la acción pública, de aquellos ligados a organizaciones sociales formalizadas, a actores específicos como los niños y jóvenes, que tienden a no ser incluidos en estos espacios, ya sea por desinformación o por no considerar mecanismos formativos y de comunicación que favorezcan su inclusión. Lo anterior exige un esfuerzo particular para asegurar la incorporación de estos sectores al proceso, a través de asambleas y consejos específicos, acompañados por acciones informativas y de motivación de acuerdo a sus necesidades e intereses.

6. Superación de obstáculos

De los puntos anteriores se desprende un hecho que obstaculiza la masificación de los PP: los municipios pueden poner sólo una parte menor de sus recursos (3% a 4% de sus presupuestos totales) a disposición de procesos participativos de este tipo. Esta situación, común a todo el país, explica en parte las enormes dificultades que tienen las comunidades locales para incidir en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Queda en evidencia, asimismo, que el complemento ineludible de la descentralización político-administrativa es la descentralización fiscal, que dote de efectiva autonomía a los gobiernos locales. Ello, por cuanto los municipios no cuentan con herramientas ni atribuciones como la posibilidad de generar y administrar empresas o crear o fijar impuestos o tributos a nivel local de manera autónoma, como ocurre en Brasil donde también se realiza PP, lo que constituye un obstáculo estructural para avanzar en la constitución de procesos de PP de mayor impacto.

Nota 5

Respecto a la vinculación de los PP con el presupuesto y la inversión regional, actualmente existen ejercicios iniciales de discusión presupuestaria con participación ciudadana impulsados por la SUBDERE en coordinación con los gobiernos regionales. Entre ellas destacan la región de Bío Bío, que ha elaborado Anteproyectos Regionales de Inversión (ARI) en los tres macro-territorios de planificación de la región (AMDEL, Cordillera e Itata). Iniciativas similares también se realizan en las regiones del Maule y Coquimbo. A través de estas instancias sería factible impulsar una articulación entre los procesos de PP comunal y la discusión a nivel regional de tal modo de que proyectos de alto impacto social y territorial que por la envergadura de sus costos excedan los recursos locales disponible en el PP, sean priorizados en estas instancias de discusión presupuestaria regional. Lo anterior se relaciona también con la posibilidad de reorientar los criterios de asignación del Fondo Común Municipal y los Fondos de Desarrollo Regional (FNDR) y, desde estos instrumentos, poder incentivar a aquellos municipios que desarrollen iniciativas tipo PP en su gestión.

www.subdere.gov.cl/1510/articles-69620_archivo_fuente.doc

III. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS EXPERIENCIAS CHILENAS

A más de una década de iniciada la modernización municipal en Chile, la participación ciudadana sigue siendo un desafío. Si bien la gestión municipal ha logrado impactos en el plano operativo y de reducción de costos de transacción, éstos han sido menores en materia de profundización democrática y de participación ciudadana. La primera tendencia se expresa en optimización de gastos e ingresos, satisfacción del cliente, calidad y agilidad en el servicio, que si bien implican avances desde una perspectiva de democracia y de ciudadanía, no son suficientes para restablecer una relación entre Estado y comunidad quebrada por el período autoritario, ya que aún estas iniciativas no dan lugar a una apropiación y control social efectivo de la ciudadanía respecto a los asuntos y gestión pública.

El aspecto más débil, se refiere a la concepción participación de acuerdo a la etimología del término: a tomar parte activa e incidir en una situación, un proceso, una decisión pública. Es decir, ser parte de un acto donde los sujetos se involucran en las decisiones sobre qué y cómo hacer de un problema una solución pública.

En la actualidad, a nivel comunal la participación se expresa de manera instrumental por dos vías:

- Por un lado, en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) –principal instrumento de planificación municipal– donde a través de los llamados “diagnósticos participativos”, se promueve un tipo de participación donde el ciudadano es consultado, pero sólo para intervenir en un momento determinado de la política pública (generalmente en la etapa de diagnóstico y en la forma de consulta) y no de manera activa en todo el proceso, incluyendo el control y seguimiento de política pública local. Como consecuencia de esto, muchas de las necesidades y problemas detectados no se traducen en proyectos o iniciativas, ya sea porque no existen instancias municipales formales que así lo indiquen o porque no existe presión por parte de la comunidad para que así sea.
- Otra modalidad instrumental de participación se expresa en que el municipio frecuentemente promueve que la gente se organice por objetivos específicos y por problemas o

demandas puntuales, tales como el agua potable, la pavimentación participativa o la obtención de la vivienda. Si bien este tipo de situaciones constituyen en prácticas de participación ciudadana –lo que es importante– este tipo de experiencias no trascienden más allá de la resolución de problemas puntuales, puesto que una vez conseguido el objetivo la organización se diluye y desaparece.

Ambas modalidades de participación inevitablemente van soslayando la posibilidad de dejar capacidades instaladas en las personas y que éstas se constituyan en sujetos activos en la construcción de una sociedad más democrática, aspecto que representa en el objetivo fundamental que se plantearon los diversos gobiernos desde 1990, y que continúa aún plenamente vigente.

Es a partir de este negativo diagnóstico y del desafío que constituye para el Estado la participación ciudadana en la gestión pública, que surge la necesidad de indagar nuevas formas para profundizar la democracia. En este sentido, los presupuestos participativos se presentan como una oportunidad de ampliar las posibilidades de incidencia y de ejercicio de democracia de la ciudadanía y los actores políticos locales, para contribuir a la profundización de nuestro sistema de convivencia.

Casos destacados

Existen casos notables de comunas que han hecho de éste programa una práctica habitual con excelentes resultados, e incluso están desarrollando derivaciones de la idea matriz con positivos grados de innovación y creatividad, a pesar del problema habitual de los recursos. Ya entendieron que más que los recursos, lo importante es una gestión distinta, desde una nueva perspectiva ciudadana.

Es destacable el caso de Quillota¹⁴ que ha mantenido en el tiempo el programa de PP y ha logrado articular a otros actores en torno a esta iniciativa, con acierto y sorpresa para algunos. Recientemente, logró un acuerdo –inconcluso aún– con el Gobierno Regional de Valparaíso donde éste se comprometía a disponer la misma cantidad de recursos que aportaría al programa el gobierno local. De concretarse esta alianza, sin duda se lograrán sinergias importantes, lo que hace más atractiva la idea para los ciudadanos.

Comunas más pequeñas como Frutillar, Lautaro y Lanco en la zona Sur, han gestionado con éxito el programa de PP, involucrando a vecinos crecientemente empoderados y dando lugar a autoridades con mayor reconocimiento ciudadano.

Illapel es un ejemplo a mencionar permanentemente: desde sus orígenes el PP tuvo un sello distintivo al surgir desde las bases, logrando catalizar aportes diversos y permanecer con fuerza en el tiempo.

Destacables son también algunas comunas (Maipú y Peñalolén) donde sus jóvenes alcaldes han demostrado iniciativa y voluntad de gestión pública desde otra perspectiva, donde la innovación, participación y transparencia es parte de sus propuestas programáticas.

De los servicios públicos no municipales, el sector salud es el único que ha osado instalar este tipo de práctica participativa en parte de la gestión presupuestaria. Aquí destacan los servicios de salud regionales y provinciales como el de Talcahuano, y el de Llanquihue, Chiloé y Palena, entre otros.

¹⁴ Comuna intermedia de la región de Valparaíso, Chile. Alcalde: Luis Mella.

Es muy meritorio el esfuerzo del Ministerio de Salud de introducir la variable participativa como factor de transparencia en la gestión de los servicios, así como permitir el involucramiento de los usuarios desde una perspectiva incluso preventiva.

A su vez, la situación en comunas donde se desarrollaban exitosas gestiones de PP –como es el caso de Talca, Buin, Rancagua y Freirina– y cuyos ediles perdieron en las elecciones de octubre 2008, están generando muchas expectativas, ante la incertidumbre sobre qué ocurrirá con las nuevas autoridades y el Presupuesto Participativo. ¿Estará la ciudadanía lo suficientemente “empoderada” para defender la iniciativa? ¿Podrán las nuevas autoridades eliminar el programa con facilidad?, son preguntas que hoy rondan entre los observadores de éstos procesos.

A continuación se realizará un análisis comparativo de algunas de las experiencias de mayor trayectoria de PP en Chile, como son los casos de Buin, Negrete, San Joaquín, Illapel y Cerro Navia, opción que responde solamente a un criterio de disponibilidad de información para realizar el análisis comparativo.

Antecedentes demográficos y financieros

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 1, si bien en los casos analizados hay un predominio de población urbana, existen tres municipios (Buin, Illapel y Negrete) con un porcentaje relevante de ruralidad (15%, 28% y 38%, respectivamente).

Dos de los municipios son altamente poblados (Cerro Navia y San Joaquín), uno es intermedio (Buin) y dos son pequeños, éstos últimos son los que coinciden con los porcentajes más altos de ruralidad (Illapel y Negrete).

Cuadro N° 1: Antecedentes demográficos

	<i>Buin</i>	<i>Cerro Navia</i>	<i>Illapel</i>	<i>Negrete</i>	<i>San Joaquín</i>
<i>Población total</i>	63.419	148.312	30.355	8.579	97.625
<i>Población urbana (%)</i>	84,37	100	71,90	61,58	100
<i>Población rural(%)</i>	15,63	0	28,10	38,42	0
<i>Distancia a la capital nacional (Km)</i>	30	0	281	543	0

Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (Sistema Nacional de Indicadores Municipales) y Egon Montecinos, Tesis de Doctorado.

En cuanto a los antecedentes financieros (Cuadro N° 2), los municipios de Illapel y Negrete cuentan con presupuestos municipales bajo la media nacional, el municipio de Buin se encuentra levemente por sobre la media nacional y los municipios de Cerro Navia y San Joaquín presentan presupuestos municipales altos, ya que cada uno de ellos supera el promedio nacional. Cabe señalar que Cerro Navia, Illapel y Negrete tienen una escasa capacidad de generación de ingresos propios y dependen de fuentes externas; por su parte, los municipios de Buin y San Joaquín cuentan con un indicador que los sitúa por sobre la media nacional de ingresos propios nacionales. Esto nos indica que los municipios que han implementado PPs son relativamente dependientes de ingresos externos.

Cuadro N° 2: Antecedentes financieros

	<i>Buín</i>	<i>Cerro Navia</i>	<i>Illapel</i>	<i>Negrete</i>	<i>San Joaquín</i>
<i>Presupuesto municipal (M\$)</i>	3.595.458	9.710.245	1.953.147	1.162.911	5.770.976
<i>Promedio nacional de presupuesto municipal (M\$)</i>	3.522.133	3.522.133	3.522.133	3.522.133	3.522.133
<i>Porcentaje de ingresos propios</i>	55,02%	11,70%	14,87%	16,34%	65,24%
<i>Media nacional de generación de ingresos propios (M\$)</i>	27,06	27,06	27,06	27,06	27,06

En cuanto al monto y porcentaje de inversión que los municipios destinan a PP en relación al presupuesto municipal total, se puede señalar que la inversión no supera el 4% (Cuadro N° 3). Esto, debido a que los municipios tienen comprometido un porcentaje muy elevado de su presupuesto a gastos corrientes, lo que les deja un reducido monto para inversión, ítem de donde surgen los recursos para destinar a presupuestos participativos.

Cuadro N° 3: Monto y porcentaje destinado a PP

	<i>Buín</i>	<i>Cerro Navia</i>	<i>Illapel</i>	<i>Negrete</i>	<i>San Joaquín</i>
<i>Presupuesto municipal (\$)</i>	3.595.458.000	9.710.245.000	1.953.147.000	1.162.911.000	5.770.976.000
<i>Monto a inversión en PP (\$)</i>	118.000.000	300.000.000	No destina monto	50.000.000	120.000.000
<i>Porcentaje de inversión en relación al presupuesto total</i>	3,28%	3,08%	No destina monto	4,30%	2,07%
<i>Monto PP / habitante (\$)</i>	1.700	2.071	No destina monto	5.637	1.348

En lo que se refiere a la dependencia del fondo común municipal se aprecia que excepto Buín y San Joaquín, todos son municipios escasamente autónomos debido a que gran parte de sus recursos dependen del fondo nacional de ingresos municipales, porcentaje de dependencia que se ubica por sobre la media nacional (Cuadro N° 4).

Cuadro N° 4: Dependencia del Fondo Común Municipal

	<i>Buín</i>	<i>Cerro Navia</i>	<i>Illapel</i>	<i>Negrete</i>	<i>San Joaquín</i>
<i>Dependencia del FCM¹⁵</i>	29,15%	84,72%	74,02%	75,21%	25,85%
<i>Media nacional de dependencia del FCM</i>	64,39%	64,39%	64,39%	64,39%	64,39%

¹⁵ Fondo Común Municipal.

En cuanto a los recursos humanos, los municipios de Illapel y Negrete cuentan con una dotación de funcionarios municipales que se ubica por debajo de la media nacional y que se puede calificar como baja. Por su parte los de Cerro Navia, Buin y San Joaquín cuentan con un número superior a la media nacional (Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5: Número de funcionarios municipales

	<i>Buin</i>	<i>Cerro Navia</i>	<i>Illapel</i>	<i>Negrete</i>	<i>San Joaquín</i>
<i>Funcionarios municipales</i>	158	402	79	44	253
<i>Promedio nacional de funcionarios por municipio</i>			117		

En relación a los indicadores de pobreza, nuevamente los municipios de Negrete e Illapel presentan los más altos, con porcentajes que superan el 25%, lo que los sitúa muy por sobre la media nacional. Por su parte Buin y Cerro Navia presentan indicadores levemente bajo la media nacional; San Joaquín es el municipio que presenta el indicador más bajo de pobreza (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6: Índice de pobreza

	<i>Buin</i>	<i>Cerro Navia</i>	<i>Illapel</i>	<i>Negrete</i>	<i>San Joaquín</i>
<i>Porcentaje de pobreza</i>	16,24%	16,01%	26,66%	29,42%	12,03%
<i>Media nacional de pobreza</i>	17,30%	17,30%	17,30%	17,30%	17,30%

Cómo surgen estas experiencias de PP

En los casos de Cerro Navia, Negrete, San Joaquín y Buin, el PP es resultado de una iniciativa del Alcalde; en Illapel la idea fue de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Rurales.

- **Buin:** la modalidad de PP en la comuna se originó en marzo del año 2003 por iniciativa de la Municipalidad. Se inicia a raíz de la búsqueda de una participación ciudadana más activa en la gestión. Los intentos previos habían estado orientados a activar los fondos de desarrollo vecinal. La experiencia más próxima a los presupuestos participativos fue el programa social "*Buin Piensa y Crea*", fondo concursable comunal que agrupa diversos recursos municipales destinados a diferentes grupos etéreos de la población.
- **Cerro Navia:** el PP se origina el año 2001 por iniciativa de la municipalidad a raíz de una decisión política tomada por la alcaldesa. Se inicia como un fondo de decisión ciudadana (FONDEC), que ahora se llama FODEC y que funciona paralelo al PP.
- **Illapel:** el PP comenzó en marzo del año 2003 a solicitud de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Rurales de la comuna. La experiencia de Illapel tiene un antecedente previo en la ONG "Confluencia", que el año 2002 inició un proceso de capacitación de dirigentes sociales con la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI) de Illapel y posteriormente con las juntas de vecinos rurales de la misma comuna. En este marco los funcionarios explicaron el funcionamiento de la municipalidad y por su parte, los di-

rigentes sociales expusieron las críticas al funcionamiento de la misma. Este evento fue clave para generar mutuas confianzas entre la comunidad y el Alcalde.

Posteriormente, los dirigentes/as rurales continuaron el proceso de capacitación con la ONG, discutiendo diversos temas, entre ellos, la participación ciudadana en la gestión pública local y, en particular, la experiencia del PP de Porto Alegre, a raíz de lo cual los dirigentes rurales plantean la posibilidad de hacer algo similar en Illapel; coincidentemente, el Alcalde había participado en un seminario donde se había presentado dicha experiencia, lo cual facilitó el proceso y sinergias entre dos actores fundamentales del proceso: el político y el social.

- **Negrete:** el PP comienza el año 2003 por decisión política del Alcalde, el cual llevaba 3 periodos (12 años en total) como máxima autoridad local. La alternativa fue considerada para marcar diferencias en el estilo de gestión local en un período previo a las elecciones. Inspirado en la experiencia brasileña, el primer paso fue presentar a los funcionarios municipales esta posibilidad para conocer su opinión sobre la posibilidad de implementar PP en la comuna. El lema adoptado durante la campaña fue *“Un Alcalde que no tiene nada que ocultar, no tiene problemas en que la ciudadanía decida el presupuesto que le pertenece”*.
- **San Joaquín:** la experiencia de PP parte el 2004 a raíz de una decisión política tomada por el Alcalde. Esta iniciativa municipal reemplazó al fondo de desarrollo vecinal FONDEVE, respondiendo a la necesidad de cambiar los criterios político/electorales que primaban por otros más ciudadanos y democráticos.

Actores claves

Los actores que participan en el desarrollo del PP pueden ser clasificados en cuatro categorías: actores políticos, funcionarios, organizaciones sociales y ciudadanos.

- **Actores políticos: alcalde y concejales**

En todos los casos el apoyo y la voluntad política que brinda el Alcalde ha resultado fundamental para el éxito del proceso, lo que es reconocido por los demás actores involucrados, especialmente por las organizaciones sociales urbanas y rurales quienes señalan que “sin el apoyo del Alcalde este proceso no resultaría”. En el caso de Negrete y San Joaquín, la capacidad y liderazgo que ellos han mostrado para involucrar a los funcionarios en el proceso, le ha dado una creciente legitimidad al PP al interior de la municipalidad.

La presencia de los concejales en el PP ha sido notoriamente menor. Sólo en el caso de Negrete los concejales han mostrado un mayor interés en apoyar el proceso y participar de algunas asambleas territoriales.

- **Funcionarios municipales**

En los cinco casos hubo una activa participación de los funcionarios de las unidades o departamentos municipales que históricamente han estado vinculados a las organizaciones sociales, especialmente la Dirección de Desarrollo Comunitario. Sin embargo, se observan algunas diferencias de un caso a otro. Por ejemplo, la estructura del PP del municipio de Buin, en la instancia de la Mesa Técnica requiere de la presencia de los diferentes directores municipales, quienes deben participar apoyando la factibilidad técnica y jurídica de los proyectos participativos. Igualmente, existe una resistencia natural de parte de unidades o direcciones municipales que ven en esta modalidad un estilo nuevo e incierto de ges-

tión. No obstante, en la medida que se interactúa y comparte información entre actores políticos, sociales y funcionarios, y se clarifica el rol que cumple cada uno en el proceso, rápidamente se superan los obstáculos.

Una situación similar sucede en Illapel, donde en la medida que el proceso avanza, se han sumado unidades municipales como Dirección de Obras o Finanzas Municipales, quienes: “han apoyado el proceso, ya sea mediante información al ciudadano o el apoyo técnico a organizaciones en la formulación de proyectos participativos”. En este caso también ha existido una resistencia natural de parte de unidades o direcciones municipales para integrarse al proceso, pero en la medida que se comparte información, ha sido superada.

En el caso de Negrete no ha existido tal resistencia y desde el inicio del PP hubo participación activa de funcionarios pertenecientes a diferentes unidades y direcciones municipales: Dirección de Obras, Secretaría de Planificación, Dirección de Desarrollo Comunitario, Dirección de Finanzas, Dirección de Tránsito, Administradora Municipal. Este fenómeno se puede explicar “porque desde el comienzo el Alcalde involucró a los funcionarios municipales” y “nos hizo ver esta iniciativa como una imposición que se debía realizar si o sí”.

En el caso de San Joaquín “también existe una activa participación de los funcionarios municipales en la implementación del PP, ya sea apoyando a los dirigentes sociales en la formulación de los proyectos o en la transferencia de información técnica y presupuestaria a la comunidad”. La participación de los funcionarios municipales ha sido un elemento clave del éxito que hasta la fecha ha tenido el proceso en la municipalidad. Igualmente, ha contribuido a ampliar la participación en su implementación y que el proceso no sea visto como una actividad asociada a una unidad municipal específica.

- **Organizaciones sociales**

Las organizaciones sociales que participan en el PP son territoriales, como Juntas de Vecinos y funcionales como Comités de salud urbana y rural, de agua potable, de electrificación, de vivienda, grupos culturales, juveniles de hip-hop, religiosos, clubes deportivos, de huasos, entre otros. Aún cuando el PP se encuentra abierto a la participación de todas las organizaciones, independiente de su naturaleza, en ninguno de los casos hay presencia de organizaciones privadas de carácter económico y/o productivo, comerciantes o empresarios y otras organizaciones del sector público como hospitales, gobernación, intendencia, entre otras.

Se ha dado la incorporación de instituciones y organizaciones sociales que antes de los presupuestos participativos no se vinculaban con frecuencia con la municipalidad, como por ejemplo grupos religiosos, de salud y jóvenes, bomberos y establecimientos educacionales de enseñanza media y básica. “En el PP han visto una nueva forma de relacionarse con la municipalidad y poner en la agenda local sus necesidades”.

- **Ciudadanos**

En todos los casos de PP existió la participación de ciudadanos sin necesidad de ejercer cargos directivos o representar formalmente a alguna organización social. Este fenómeno ciudadano que tuvo la participación en los presupuestos participativos promovió el surgimiento de líderes sociales nuevos, lo cual igualmente provocó cierto grado de tensión con los tradicionales dirigentes sociales antiguos, planteando algunos el deseo de volver al sistema tradicional del FONDEVE.

Esta opinión es de minoría, lo cual implica que tales dirigentes deberán renovar su relación con sus representados. La intención de retornar a un sistema de relación directa de orden clientelística, no es un fenómeno en los municipios chilenos.

En el caso de Illapel, la presencia de ciudadanos también provocó cierto grado de amenaza a la legitimidad “histórica” de los dirigentes sociales tradicionales. Los actores sociales han iniciado cuestionamientos al dicho que “la gente no participa ni apoya las iniciativas de sus dirigentes y autoridades”. Por el contrario, señalan que “lo que se ha provocado con los presupuestos participativos es todo lo contrario, es decir, la gente participa y apoya, pero cuando se considera verdaderamente su opinión y necesidades y a su vez pueden controlar y ver que lo que se acordó se cumpla”.

Metodología de trabajo, estructura y reglamento¹⁶

- **Buin**

El PP del Municipio de Buin se encuentra reglamentado, lo cual le otorga cierta legitimidad y obligatoriedad especialmente ante los funcionarios municipales, el alcalde y concejales. Para efectos prácticos, la responsabilidad principal se ubica en la Dirección de Desarrollo Comunitario. La estructura que tiene el PP es la siguiente: Mesa Comunal, Mesa Técnica, Mesa Local y Asambleas Distritales.

La Mesa Comunal de los PP es convocada y presidida por el Alcalde o un representante que éste designe. También la integra el Concejo Municipal y autoridades y/o representantes de los sectores de salud, educación, dirigentes de Uniones Comunales, entre otros. La función de la Mesa Comunal consiste en conocer el desarrollo y evolución general del PP, proponer acciones que lo mejoren, gestionar otros apoyos complementarios para la ejecución de proyectos en la red pública y privada y velar por el respeto e independencia de la voluntad popular. La Mesa Comunal sesiona al menos dos veces durante el proceso, una al comienzo previa a la elección de los proyectos por la comunidad.

La Mesa Técnica está integrada por los coordinadores territoriales, los directores municipales y la administración municipal. Es presidida por la Administradora Municipal, que tiene como función convocarla cuando estime necesario, proponer una tabla de trabajo y registrar los acuerdos; también resuelve ante la eventualidad de conflictos. La función principal de esta instancia es prestar la asistencia técnica a las mesas locales en la formulación de los proyectos participativos y evaluar la factibilidad financiera, jurídica y técnica de los mismos que hayan sido priorizados por la comunidad.

Las Mesas Locales, representan a los 10 territorios en que se divide la comuna y se constituyen de acuerdo a la división de los distritos censales. Las 10 Mesas Locales están integradas por representantes de las distintas direcciones municipales (un coordinador(a) y su equipo de trabajo), y a lo menos dos delegados elegidos por la Asamblea Distrital hasta un máximo de cinco. Cada Mesa Local planifica y lleva a cabo al menos tres asambleas, en las que deberán desarrollar las etapas del proceso de PP. Las principales funciones de esta instancia es realizar una pre-evaluación técnica, legal y financiera de los proyectos

¹⁶ Los antecedentes que aquí se entregan fueron recogidos directamente de documentos internos y de consulta con los directivos responsables de los PP en cada una de las comunas analizadas (método de entrevista dirigida y revisión bibliográfica).

priorizados, coordinar las convocatorias a las asambleas y el desarrollo de las mismas y monitorear la ejecución de los proyectos.

Finalmente, las Asambleas Distritales son la principal instancia del PP y están compuestas por todas aquellas personas con edad igual o superior a los 15 años, que residan en el sector o distrito correspondiente e integren o no alguna organización territorial o funcional. Se considera como un requisito para la legitimidad de la Asamblea Constituyente o inicial, un 2% como mínimo del total de los habitantes del distrito. Las funciones de la Asamblea Local son elegir a los representantes vecinales, participar y construir el diagnóstico de su localidad, priorizar las problemáticas, presentar proyectos que permitan la solución de las mismas, elegir a través de votación los proyectos a ejecutarse, fiscalizar el desarrollo de éstos, proponer alternativas de financiamiento y complementariedad de los recursos fiscales.

- **Negrete**

La unidad coordinadora del PP está a cargo de la Administradora Municipal y de la Dirección de Obras. La ubicación del PP en el municipio es transversal ya que en su implementación se vinculan todas las direcciones municipales y la participación de los funcionarios municipales en promedio llega a las 35 personas de un total de 44.

Para implementar el PP, la Municipalidad de Negrete dividió la comuna en 2 territorios urbanos y 3 territorios rurales. El PP de Negrete funciona bajo la modalidad de mesas territoriales y en ellas se trabaja con todas las organizaciones territoriales y funcionales. Para la realización de las asambleas, cada mesa territorial cuenta con 2 funcionarios municipales para el apoyo del proceso. Las mesas territoriales cumplen dos funciones: 1) Consiste en asegurar que se discutan las necesidades y propuestas más sentidas por la ciudadanía, para después con el apoyo de la municipalidad transformarlas en proyectos de inversión. 2) Elegir, de entre los ciudadanos/as participantes de la mesa, a los delegados territoriales del PP, que tendrán la función de seleccionar y fiscalizar los proyectos de inversión surgidos en las asambleas territoriales. El número de delegados territoriales que cada mesa puede elegir es proporcional al número de participantes en las asambleas.

Estos delegados territoriales del PP también tienen la función de deliberar y elegir finalmente los proyectos que serán financiados, hacer seguimiento y controlar la ejecución de los mismos y rendir cuenta de ese proceso a sus respectivas asambleas territoriales. De esta forma, los organizadores del PP de Negrete lo ordenan en 8 etapas:

- i. elección de los delegados del PP por mesa territorial en la primera asamblea
- ii. se distribuyen encuestas para conocer prioridades entre los ciudadanos
- iii. debate de esas prioridades en las respectivas asambleas territoriales
- iv. deliberación de las necesidades entre los delegados de la mesa territorial
- v. rendición de cuenta por parte de los delegados de la selección de proyectos ante su respectiva Asamblea
- vi. exposición ante el Concejo Municipal de los proyectos elegidos por cada mesa territorial
- vii. seguimiento de los proyectos durante su ejecución por parte de los delegados territoriales
- viii. rendición de cuentas de los delegados ante sus mesas territoriales durante el año siguiente

- **Illapel**

En este municipio la estructura del PP está reglamentada e incorporada en la ordenanza municipal, lo cual implica que forma parte de gestión municipal y cruza todas las unidades de la entidad. Para efectos prácticos se ubica en la Dirección de Desarrollo Comunitario. La diferencia sustantiva está que en Illapel, el PP es liderado por las Juntas de Vecinos Rurales y Urbanas y apoyado por la Municipalidad. Para implementar el PP, se dividió la comuna en 11 territorios, 5 urbanos y 6 rurales.

Para el establecimiento de los territorios, se utilizaron criterios de tipo geográficos (cercanía física), históricos y culturales. Cada uno está conformado principalmente por juntas de vecinos y organizaciones funcionales, como por ejemplo, comité de agricultores, de mujeres, de vivienda, de salud, y abierto a todos los ciudadanos que quieran participar. El PP comienza en abril o mayo de cada año, fecha en que el Alcalde y los concejales dan cuenta oficialmente pública de la gestión presupuestaria del año anterior y de los compromisos adquiridos en la gestión municipal del año en curso en las once Asambleas Territoriales. Luego, en cada territorio se reúnen las organizaciones convocadas por las juntas de vecinos, para realizar diálogos participativos (aplicando especialmente lluvias de ideas y árbol de problemas), y definen sus principales intereses y necesidades para el año venidero.

En las asambleas territoriales también se elige un delegado titular del presupuesto participativo y uno suplente, por un año, pudiendo ser reelegidos hasta por dos veces consecutivamente. El número de reuniones que se realizan en cada territorio para definir problemas no está previamente definido, y depende de cuántas se requieren para ello, lo cual es relativo en cada uno. Los objetivos de estas asambleas son: a) recibir la información sobre la cuenta pública entregada por el Alcalde en las asambleas territoriales; b) priorizar la importancia de las áreas temáticas del trabajo municipal; c) jerarquizar las demandas de la unidad vecinal a proponer para la gestión municipal del próximo año; y d) ratificar o elegir a los delegados encargados de llevar esas demandas a las diferentes instancias que implique el PP.

Una vez efectuada la ronda de asambleas territoriales, se hace una asamblea de los delegados del PP (que en esta caso vienen a ser 22 delegados), los cuales se reúnen con los funcionarios municipales en una gran asamblea donde se plantean todas las necesidades previamente definidas y ordenadas en y por cada territorio. En esta asamblea, el primer tema es consensuar cuáles serán los criterios para priorizar las necesidades que traen cada uno de los 22 delegados, representantes de los 11 territorios. Finalmente, este grupo de delegados presenta las demandas al Concejo Municipal, las cuales generalmente tienden a ser 3 por territorio, instancia, que las sanciona y resuelve sobre su ejecución.

Luego de este proceso se elige la "Comisión de Seguimiento", la cual está integrada por el Alcalde que la preside, los concejales, el encargado de la Dirección de Desarrollo Comunitario quien actúa como Secretario Ejecutivo, los encargados de la Secretaría Comunal de Planificación, de Dirección de Obras, Departamento de Finanzas, de Educación y de Salud Municipal, por los seis Consejeros del PP integrantes de la instancia coordinadora, además de los presidentes de las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos rural y urbana y un representante de la asociación de funcionarios municipales¹⁷. Dicha Comisión, de

¹⁷ Dirección de Desarrollo Comunitario de Illapel, 2005b.

acuerdo a la Ordenanza Municipal que regula el proceso, se reúne durante los meses de agosto y noviembre a fin de revisar la situación de los compromisos adquiridos en relación a las demandas de la comunidad, y de adoptar medidas para asegurar su cumplimiento.

- **San Joaquín**

En San Joaquín, la estructura del PP está reglamentada e incorporada en la Ordenanza Municipal del 18 de mayo del 2004, se ubica en una unidad municipal coordinadora del proceso y su implementación es transversal ya que incorpora a funcionarios de diversas unidades municipales. Para implementar el PP, la municipalidad dividió la comuna en 7 territorios urbanos que responden a identidades territoriales urbanas históricamente delimitadas. Cada uno de ellos tiene un coordinador territorial, que es un funcionario municipal.

Cada coordinador territorial cuenta con un equipo de apoyo de 10 funcionarios, más el apoyo que brindan los delegados territoriales. La incorporación de los funcionarios se adoptó el año 2005 para optimizar gastos en dar a conocer el PP en la comunidad.

El proceso en San Joaquín comienza entre los meses de abril o mayo con la campaña de difusión, que se prolonga por un mes. Posteriormente se programan 2 grandes asambleas comunales: una informativa y otra deliberativa. En la primera se comunica a la ciudadanía sobre el calendario de actividades del PP, los criterios generales de asignación de recursos entre las unidades territoriales y se definen las temáticas de interés territorial.

En esta asamblea cualquier persona u organización puede presentar proyectos a desarrollar en su territorio, los cuales son recepcionados por el municipio a objeto de realizar un estudio de factibilidad. Una vez obtenida, pueden ser votados en la Asamblea Deliberativa.

En esta segunda asamblea se eligen los consejeros del PP y votan por 2 tipos de proyectos: los que postulan al Fondo de Asignación Territorial Garantizado y los que lo hacen al Fondo de Asignación por el Consejo del PP. En esta asamblea se realiza la votación de los proyectos, los que ya fueron evaluados por un equipo municipal interdisciplinario liderado por la Secretaría de Planificación Comunal, denominada Consejo Consultivo, la cual tiene como principal función resolver las dudas respecto a formulación de proyectos que surjan de la comunidad.

También se vota para elegir a los integrantes del Consejo del PP, cuyo objetivo es deliberar sobre el uso de los recursos atendiendo a las prioridades y demandas señaladas por la ciudadanía durante el desarrollo de las Asambleas Territoriales Informativas y Deliberativas. Otra de las funciones de esta instancia es fiscalizar la ejecución presupuestaria de inversión establecida por el Concejo Municipal en el marco del PP.

Después de estar constituido el Consejo de PP, éste debe realizar 2 sesiones ordinarias convocadas por el Alcalde. En la primera, un consejero por cada unidad territorial expone a los demás los dos proyectos más votados de su unidad. En la segunda sesión, los consejeros votan el total de proyectos de todas las unidades territoriales.

Entre la primera y la segunda reunión del consejo de PP se lleva a efecto una "Caravana de prioridades", que se realiza con la asistencia de los miembros titulares del Consejo de PP. En ella se recorre la comuna a fin que cada consejero conozca los distintos proyectos presentados al Consejo por sus pares, que representan a los demás territorios.

- **Cerro Navia**

En Cerro Navia, al año 2005 la estructura del PP no estaba reglamentada ni incorporada en una ordenanza municipal y se encuentra situada en la Unidad de Organizaciones Comunitarias. La no reglamentación implica que cada año cambien las reglas del juego de acuerdo a la percepción del municipio. El PP funciona bajo 2 modalidades: territorial y temática.

Territorialmente la comuna está dividida en 8 territorios, cada uno con un coordinador territorial que es funcionario municipal, contratado a honorarios y capacitado para actuar como catalizador de las demandas de la comunidad. Existe una mesa que trabaja con todas las organizaciones territoriales y funcionales que allí existen; allí se discuten las diversas necesidades y propuestas que son clasificadas en mesas temáticas. Una vez clasificadas las necesidades y propuestas por temas, se selecciona a los delegados temáticos territoriales que surgen del territorio y el número depende de la cantidad de asistentes que formen parte de la mesa territorial. Así, en total en el municipio de Cerro Navia se eligen alrededor de 600 delegados.

Posteriormente, en Asamblea Comunal durante septiembre de cada año, se eligen al menos 150 consejeros del PP, de entre los 600 delegados, quienes tienen la función de deliberar y elegir finalmente los proyectos que serán financiados por la municipalidad. Este sistema genera incentivos para que los territorios puedan convocar a la mayor cantidad de personas, ya que uno de los criterios utilizados es la participación territorial; a menor participación, menos delegados y, por tanto, disminuyen las posibilidades de elegir consejeros.

Participación ciudadana

En todos los casos analizados, hubo participación ciudadana desde el proceso de definición de prioridades y proyectos, hasta la fiscalización los proyectos definidos por la comunidad. No obstante, hay rasgos que diferencian las experiencias, ya sea en el momento del control y la fiscalización ciudadana, o en el de la deliberación para la definición de necesidades.

En Buin, debido a estructura del PP, el control y la fiscalización ciudadana se expresa en dos instancias: las mesas y las asambleas locales. Ello se traduce en un proceso de transferencia de los recursos desde el municipio a los beneficiarios, que se encargan de ejecutar las obras; por lo tanto, son los vecinos/as quienes necesariamente tienen que controlar y fiscalizar sus propias decisiones.

En Illapel, los ciudadanos y las organizaciones participantes exigen que se rinda cuenta de la ejecución de los proyectos y tienen incidencia en los recursos fiscales que se ponen a deliberación a través de la Comisión de Seguimiento, encargada del control, y está integrada por dirigentes sociales y ciudadanos, actores políticos y funcionarios municipales.

En Negrete, la consulta, información, control y fiscalización de los ciudadanos se lleva a cabo en las asambleas territoriales, y está a cargo de los delegados territoriales del PP, quienes siguen el proceso desde la primera asamblea y les compete controlar la ejecución de los proyectos participativos.

Con respecto a la forma de deliberación para definir y priorizar necesidades, en todos los casos esta función se expresa en las asambleas territoriales y comunales, aunque con distintas modalidades de implementación. En Buin se manifiesta en 2 niveles: en el territorial, cada mesa local realiza una preparación previa de sus principales necesidades mediante un sistema de votación directa a

mano alzada; no hay votación secreta. La decisión sobre los proyectos a ejecutar es responsabilidad de la Asamblea Comunal abierta a todos/as, se resuelve vía votación secreta, donde pueden participar todas las personas mayores de 15 años, con cédula de identidad. En dicho proceso, los vecinos/as pueden votar una sola vez por tres proyectos de los consignados en el voto. La fecha de votación es, como norma general, el 21 de mayo de cada año.

Cuadro N° 7: Características de la participación ciudadana en PP

	<i>Consulta para diagnóstico</i>	<i>Definición de prioridades y proyectos</i>	<i>Implementación de proyectos</i>	<i>Fiscalización ciudadana de proyectos</i>
<i>Cerro Navia</i>	<i>Sí, asamblea territorial consultiva y deliberativa</i>	<i>Municipio propone temas y se define en asamblea comunal (votaciones en asamblea)</i>	<i>Municipio</i>	<i>Municipio y consejeros del PP</i>
<i>San Joaquín</i>	<i>Sí, asamblea territorial consultiva y deliberativa</i>	<i>En asambleas deliberativas y consejo del PP (votaciones en asamblea)</i>	<i>Municipio</i>	<i>Municipio y Consejo del PP</i>
<i>Buín</i>	<i>Sí, a través de Asambleas Distritales y mesa local</i>	<i>En mesa local y asamblea local (votación comunal secreta)</i>	<i>Organizaciones sociales y municipio regula</i>	<i>Mesas locales y Asambleas locales</i>
<i>Illapel</i>	<i>Sí, asambleas territoriales consultivas y deliberativas</i>	<i>En asambleas territoriales deliberativas (votaciones)</i>	<i>Municipio</i>	<i>Comisión de seguimiento del PP</i>
<i>Negrete</i>	<i>Sí, asamblea territorial consultiva y deliberativa</i>	<i>En asamblea territorial deliberativa (votaciones)</i>	<i>Municipio</i>	<i>Comisión de seguimiento del PP</i>

En Cerro Navia también se expresa en 2 niveles: en el territorial cada mesa local (en total son 8) realiza una preparación previa de sus principales necesidades mediante un sistema de votación directa a mano alzada; no hay votación secreta. La decisión sobre cuales son los proyectos a ejecutar, es responsabilidad de los delegados territoriales en votación a mano alzada en 1 ó 2 asambleas de carácter comunal.

En Illapel, cada territorio (son 11: 6 rurales y 5 urbanos) convoca a sus asociados a una reunión, donde se dan a conocer las necesidades de la comunidad. Se priorizan las áreas (educación, salud, trabajo) y luego se delibera: allí cada vecino/a en forma directa, plantea la(s) necesidad(es) de su sector. El sistema es mediante votación directa a mano alzada. En una segunda instancia, que podríamos llamar inter-territorial, se reúnen los delegados de los 11 territorios para definir cuáles son las principales necesidades de su sector y demás sectores en general. En esta instancia, se establecen criterios que ayudan a definir la priorización de las necesidades.

En Negrete, a nivel territorial cada mesa local (son 5) define previamente sus principales necesidades mediante sistema de votación directa a mano alzada. La decisión sobre los proyectos

a ejecutar recae en los delegados territoriales, que después de deliberar, discutir y defender sus principales necesidades y proyectos, realizan una votación a mano alzada para decidir finalmente los proyectos a ejecutar.

En San Joaquín, existe un primer nivel ampliado, donde cada asamblea territorial delibera sus principales necesidades y problemas, las transforma en proyectos y vota de manera secreta los proyectos a financiar con el Fondo Territorial de Asignación Garantizada. En un segundo nivel de decisión, el Consejo del PP resuelve sobre los proyectos que las 7 Asambleas Territoriales decidieron presentar al fondo del Consejo de PP, instancia donde los 70 consejeros elegidos por sus pares en las asambleas territoriales, deciden mediante votación secreta.

Rol del municipio

En los casos de Illapel, Buin, Negrete y San Joaquín, el municipio cumple un rol de mediador y articulador de los actores participantes. Esto significa que los lineamientos y reglas que determinaron la participación ciudadana y de los actores políticos en el presupuesto, fueron acordados y definidos por los participantes del proceso, es decir, concertado entre funcionarios municipales, actores políticos y actores sociales. También en estos casos existió negociación entre el municipio y los demás actores, sobre las reglas del juego que regirían la participación en el plan.

En el caso de Illapel, la responsabilidad de las acciones es compartida con las Juntas de Vecinos y constantemente se están negociando contenidos y las formas que adopta el PP. Es así como en agosto del 2005, la comunidad logró que el PP sea incorporado en una ordenanza municipal bajo el nombre de "Gestión Municipal Participativa".

En el caso de Negrete, ha sucedido una situación similar ya que las modificaciones al PP han sido concertadas entre la comunidad y el municipio. En todos los casos se observa que los temas a financiar por el PP son influenciados por los funcionarios municipales como una forma de asegurar que la agenda municipal no se modifique sustancialmente. Aún cuando esta situación es cierta, muchos contenidos del PP terminan formando parte de la agenda que la propia comunidad le interesa financiar producto de la interacción y la negociación que se produce entre ellos.

Aspectos importantes en la implementación

Entre otros, cabe destacar los siguientes:

- **Origen endógeno del PP**

La dimensión endógena del PP ha logrado que los ciudadanos/as se apropien de este instrumento de gestión y lo sientan como una iniciativa totalmente local, llegando en algunos casos a plantear que "si algún organismo central o regional quisiera participar de la iniciativa, sería perjudicial para el PP, porque los intereses de estos organismos no serían locales y comunales, sino que responderían a otros intereses".

Es preciso destacar que la apropiación ciudadana que se logró por las características propias del PP, se intensificó notablemente cuando la iniciativa surgió de la comunidad. Este hecho ha significado que en Illapel el PP esté mucho más instalado y arraigado en la ciudadanía y sus organizaciones, haciendo que la comunidad genere constantes presiones al municipio para su configuración.

En los casos donde el PP se originó en el municipio, en específico por iniciativa del Alcalde (Cerro Navia, San Joaquín, Buin y Negrete), se observa que los actores sociales se apropiaron de la iniciativa pero todavía asumen un rol de “*invitados y/o convocados*” a participar en una actividad que la asocian como privativa del municipio y en particular del Alcalde. Esta situación le agrega un riesgo de perdurabilidad en el tiempo al PP ya que, al estar asociado a figura edilicia, queda la sensación de que si el alcalde cambia, esta modalidad puede terminar, si el próximo edil no continúa con la iniciativa. Situación opuesta ocurre con los dirigentes sociales de Illapel, que seguros de la continuidad, no obstante cambie el Alcalde: la comunidad lo va a exigir.

- ***La participación de los funcionarios municipales***

En los casos de PP, el éxito o fracaso del mismo fue visto como un producto de la articulación y del trabajo coordinado de los funcionarios municipales con la comunidad, y entre ellos. A la medida que se sumaron desde el comienzo más funcionarios y unidades municipales, se observó mayor dinamismo y sustentabilidad en las experiencias de PP.

- ***La articulación de actores locales en el PP***

En el proceso de elaboración del PP, el rol del municipio fue articular a los ciudadanos con actores políticos, sociales y funcionarios desde la definición de necesidades hasta la fiscalización de proyectos para resolverlas. Cuando los municipios asumen este rol de mediador y articulador, las reglas del juego que rigen al PP son siempre negociadas y pactadas entre actores políticos, actores municipales, actores sociales y los ciudadanos. La tradicional autosuficiencia del municipio y del Alcalde se ven contrarrestadas con la apropiación de esta modalidad de gestión por la comunidad. De esta forma, se observó que a mayores niveles y espacios de articulación y mediación que genera el municipio entre los actores participantes, mayores avances en términos de control y fiscalización ciudadana en la gestión municipal.

- ***La gestión de la confianza***

En Buin, Illapel y Negrete, funcionaron con mayor facilidad en el PP las instancias participativas de decisión y fiscalización ciudadana. Estos municipios tienen en común que presentan los indicadores más altos de ruralidad y una reducida cantidad de trabajadores municipales; allí también se observa una alta participación de funcionarios municipales en la elaboración del PP.

En estos casos las relaciones laborales son mucho más fluidas, existiendo mayor interacción entre los funcionarios municipales, y de ellos con la comunidad y los ciudadanos. Esto significó que se facilitara su incorporación al trabajo, ya que muchos funcionarios se conocen, viven hace años en la comuna, trabajan por mucho tiempo en la municipalidad y conocen a todos los dirigentes sociales y a las personas que van a las asambleas, incluso algunos son vecinos, “esto ayudó para que las cosas se hicieran mejor y se facilitara la participación de funcionarios municipales y la relación de ellos con la comunidad se hiciera más expedita y sea más de igual a igual”.

Este factor también puede jugar en contra de la participación ciudadana, cuando existen funcionarios, alcaldes y concejales que asumen una actitud mesiánica respecto a los problemas de la comuna, que declaran conocer en profundidad y mejor que nadie, señalando que “para qué hacer asambleas si yo sé lo que necesita la gente”, actitud contraria a la democracia participativa. La gestión de la confianza, entonces, supone aprovechar el co-

nocimiento de las personas para poder iniciar diálogos fluidos respecto a los intereses y necesidades de tales personas, que por lo general no coinciden con la visión que tienen los funcionarios municipales de los problemas y prioridades de las personas que habitan en la comuna.

- *Liderazgo horizontal versus el liderazgo vertical*

Un aspecto a destacar, es la horizontalidad que le otorgó el Alcalde al trabajo con los trabajadores municipales, asumiendo éste un liderazgo de mediador y no de directivo o gerente del PP.

En el caso de Negrete, el Alcalde ha transmitido a los funcionarios que el éxito de la gestión depende de la capacidad de trabajo en equipo y del compromiso municipal que se imprime a esta iniciativa. Este estilo de liderazgo ha hecho que la horizontalidad prevalezca por sobre las jerarquías internas. En este caso, la autoridad edilicia no asumió una actitud directivista al estilo “esto es lo que hay que hacer y se hace sí o sí”. Al contrario, se hizo de la confianza intra-organizativa un factor de gestión, el cual fue catalizado por el rol de mediador que asumió el Alcalde.

Facilitó esta situación el hecho que entre los funcionarios municipales ya existían niveles de confianza, y también entre aquellos funcionarios directivos que asumieron la responsabilidad del PP. Es así como al comienzo de esta iniciativa, se evaluaron los costos y beneficios, los objetivos y las formas de operarlo, lo cual confluyó en el objetivo común de sacar adelante una iniciativa participativa en beneficio de la comunidad.

Experiencias emergentes

- *Talca*

La Municipalidad de Talca (223.914 habitantes, Censo 2002) por segundo año consecutivo (2005-2006), desarrolló el Programa de Presupuestos Participativos, con la asesoría técnica de la Corporación VIA Profesionales, donde la comunidad decide el uso de una parte importante de los recursos municipales. Para este año, los vecinos de la comuna disponían de un presupuesto de \$160.000.000, monto que se distribuye en partes iguales en cada uno de los 16 territorios que conforman la comuna, tres de ellos rurales, lo que se traduce en un presupuesto de \$10.000.000 para cada uno. Estos recursos significan un aumento del 100% en relación a los entregados el año 2005.

En septiembre de 2006, la comuna de Talca resolvió por votación la Selección de Proyectos del Programa de Presupuestos Participativos. Desde muy temprano los locales de votación, dispuestos en establecimientos educacionales, centros de salud y sedes vecinales, recibieron a los votantes, quienes durante semanas fueron informados por el municipio y sus propios dirigentes sobre los proyectos a seleccionar, a través de actividades en plazas, asambleas ciudadanas, reuniones de vecinos y visitas casa a casa.

El mecanismo de votación es similar a una elección presidencial o parlamentaria, con registro de votantes, siendo los garantes de este proceso lo propios vecinos junto a funcionarios municipales. Este año el número de votantes registró un aumento del 33%, alcanzando así las 20.000 personas. Es importante destacar que la mitad de los territorios obtuvo una participación del 20% de las personas con derecho a voto. El proceso finalizó con éxito ya que todos los territorios alcanzaron el 5% de la votación requerida para validar el financiamiento de los proyectos presentados.

Una amplia gama de iniciativas fueron presentadas por los vecinos de la comuna al proceso de selección 2006 entre los que destacan: habilitaciones de centros vecinales y culturales, programas e infraestructura deportiva, mejoramiento de barrios, creación de áreas verdes y juegos infantiles e implementación de centros para el adulto mayor.

- **Rancagua**

La comuna de Rancagua (232.097 habitantes, Censo 2002) realizó durante el 2006 un primer ejercicio de PP. Según lo planificado por municipio, a esta modalidad se destinarán las sumas siguientes: \$ 80 millones el 2006; 150 millones el 2007; 200 millones el 2008, lo que da un total de \$430 millones en 3 años.

Para realizar la distribución de la inversión el año 2006 se consideró el número de habitantes por territorio, clasificación socioeconómica de la población e inversión del Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE) en los territorios, que se dividió en seis zonas en las cuales existe un Centro de Desarrollo Comunitario (CDC). Durante el año 2006, los recursos se distribuyen entre los seis CDC, variando desde un 15% el que recibe menos, al 20% el más favorecido.

Para la preselección de los proyectos se requería la asistencia de al menos el 3% de los habitantes del territorio mayores de 14 años y en la selección una participación de al menos el 2%.

Las mesas de votaciones para la selección de los proyectos estuvieron a cargo de dirigentes y líderes de la comunidad, quienes cumplían el rol de presidente, secretario y vocal de mesa. En este proceso se involucraron aproximadamente 153 vecinos. En total 207 funcionarios municipales participaron en diferentes etapas, cumpliendo tareas como registrar a los votantes a través de un programa computacional, transporte de urnas y cabinas de votación, entregar información a la comunidad entre otras. Todos los proyectos fueron ejecutados durante el año 2006.

Finalmente, existe un Consejo Comunal de PP integrado por 18 representantes de la comunidad elegidos por votación (3 por CDC). Además 18 delegados suplentes, para el caso que corresponda reemplazar a los titulares. La función de este Consejo es hacer seguimiento a los proyectos y evaluar su ejecución.

IV. FASES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

A continuación de manera dialógica¹⁸ se expondrán los principales aspectos a considerar por los promotores y promotoras del PP, teniendo en cuenta que se trata de una propuesta referencial y de ningún modo una receta a seguir al pie de la letra. Es importante señalar que un proceso participativo de este tipo es de responsabilidad de quienes lo impulsan, y en ello deben considerarse los siguientes factores:

Las expectativas: Ejercicios participativos de este tipo genera importantes expectativas en la comunidad. Por lo cual la responsabilidad y transparencia con la que actúen los promotores es un factor clave para su buen desarrollo. En este sentido, es relevante considerar que la información

¹⁸ La presentación de la guía de implementación se inspira en la propuesta de la ONG CARE Ecuador y su manual ¿Cómo hacer un PP?, 2005.

oportuna y las reglas de juego claras y conocidas (quién participa, cómo participa, sobre cuánto se participa) por todos los actores involucrados, son activos cruciales y permanentes durante todo el proceso.

Ampliar oportunidades e igualar capacidades: La participación en este tipo de experiencias debe representar lo más posible a un ejercicio de participación efectiva o sustantiva¹⁹, que es aquella que surge del encuentro de dos dinámicas. Participar es contar con oportunidades, es decir, espacios o mecanismos que permitan a las personas incidir en las decisiones, considerando que las habilidades y conocimientos entre los actores llamados a participar no son iguales.

Lo anterior nos señala un importante desafío para los promotores de los PP, ya que no toda participación aporta al ejercicio de ciudadanía. De hecho, la situación desigual de los actores o las restricciones de los espacios de participación pueden significar una deliberación marcada por la exclusión de algunos actores (por falta de información, habilidades, recursos, etc.).

Este aspecto es clave a la hora de estimar el diseño de los mecanismos involucrados en el PP.

Inicio del proceso en la comuna

De las experiencias llevadas a cabo en Chile, incluyendo aquellas que se han visto truncadas o frustradas, es posible identificar algunos elementos básicos:

- Voluntad política del Alcalde y autoridades.
- Recursos de inversión disponibles.
- Disposición de los equipos municipales para apoyar el proceso.
- Movilización y motivación de la ciudadanía organizada y no organizada.

Es importante señalar que si uno de estos cuatro aspectos no está presente, existen altas probabilidades de que la iniciativa enfrente muchas dificultades en su implementación.

Respecto a la voluntad política, las experiencias nos señalan que en la mayoría de los casos es el Alcalde o Alcaldesa quien ha conocido la experiencia y busca desarrollarla en la comuna. Sin embargo, es importante destacar que también es posible construir voluntad política desde la base, como lo demuestra el caso de Illapel. En todo caso, dado que se trata de un mecanismo de participación no exigible legalmente, la motivación, convicción, persuasión y compromiso de los actores locales es fundamental para su instalación.

Sobre el tema de los recursos disponibles, nuevamente Illapel y Negrete demuestran que los PP son viables aún bajo condiciones de escasos recursos.

La relación con la estructura municipal requiere gran atención, teniendo en cuenta la heterogeneidad de perfiles de funcionarios y profesionales, tanto en competencias como en motivaciones, por lo cual es posible que la participación y el grado de involucramiento varíe de forma importante entre las distintas oficinas, departamentos o direcciones del municipio. En estos casos, las políticas de incentivos que puedan promover una mayor y mejor incorporación de los funcionarios/as al proceso de PP, y no sólo el peso de la autoridad, son muy relevantes.

Es probable que en el proceso de instalación de los PP surjan distintas formas de tensión organizacional propias de cualquier situación de cambio e innovación. Esto se explica también porque

¹⁹ PALMA, Diego. "Experiencias innovativas en gestión local". Santiago, Universidad ARCIS, 2000. p. 15.

los PP modifican la perspectiva y práctica de la gestión pública. Los estilos de gestión se relacionan con el nivel de articulación que se da en tres planos: los instrumentos técnicos, los estilos políticos predominantes y los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil.

En relación a los estilos de gestión y planificación, se pueden mencionar dos modelos diferenciados considerando el cómo se da la relación Estado (municipio) y sociedad civil (comunidad)²⁰. Por una parte, el “estilo de gestión gerencial” que suele operar de modo descentralizado, donde la planificación se concibe desde la valoración de los expertos y se efectúa en las distintas áreas administrativas y territoriales del gobierno. En los procesos de planificación se convoca a las organizaciones de la sociedad civil con la intención de alcanzar la mayor eficacia y eficiencia de la gestión, centrados en la preocupación por los resultados (materiales y cuantitativos).

La lógica del control y de la evaluación deja de ser formal para pasar a medir los procesos y sus impactos. Este estilo tiende a fomentar el buen manejo de los fondos públicos, la planificación y cálculo presupuestario en tiempo y forma. La eficacia y rendimiento está vinculado con la calidad de los servicios que se presta a un **ciudadano que es invitado a participar en calidad de cliente consumidor o usuario**. Esto supone una lógica de gestión basada en la demanda más que en la oferta, en suministrar información y capacidad de control sobre la administración. La maximización de la política pública opera a través de la racionalización de los conflictos sociales al darle tratamiento como parte de los espacios de trabajo de la planificación, a cargo de los expertos.

El otro estilo es el de “gestión asociada”, alentado por iniciativas como el PP; los procesos de planificación se realizan en forma conjunta con fuerte presencia de los gobiernos y se cualifica la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Todos los actores tienen un rol importante y el Estado participa con otros. Lo público constituye un espacio de confluencia de los intereses estatales y societales. La prioridad pasa por la sociedad. **Este modelo le otorga mayor protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil y permite una mayor articulación entre el Estado y la sociedad en su conjunto. Posibilita la participación de la ciudadanía en todos los momentos de la planificación, definiendo prioridades, objetivos y proyectos de acción, así como en la evaluación directa de los bienes y servicios públicos.**

Los gobiernos deben rendir cuentas no sólo de su probidad o de sus promesas electorales, sino también, y permanentemente, de la efectividad de sus programas. Este estilo distribuye / multiplica información para todos los sectores de la comunidad, no solamente los beneficiarios de políticas específicas. Da prioridad a la constitución de un espacio público no estatal, lo fortalece, lo promueve, no compete con él. Todo ello no implica quitar al Estado la responsabilidad de controlar las políticas; al contrario, los gobiernos necesitan aumentar su capacidad de actuar.

Por último, la movilización de la sociedad civil como contraparte activa y protagónica dentro del PP, es sin duda un requisito esencial. Sin embargo, en cada realidad local encontramos distintas conformaciones y dinámicas sociales. Las experiencias chilenas resaltan diferencias entre aquellas del ámbito rural y urbano en una misma comuna, entre las dificultades que adquiere un PP en una comuna de algunos miles de habitantes, a lo que sucede en ciudades intermedias como Talca. Asimismo, factores geográficos como la baja densidad o conectividad intracomunal son aspectos clave para adecuar las acciones de promoción y fortalecimiento de la sociedad civil, que en muchas ocasiones no cuenta con los niveles de información y capacidad de incidencia para aprovechar de mejor manera los espacios de participación como lo es el PP.

²⁰ RODRÍGUEZ, Marcela. La participación ciudadana en los procesos planificación urbana: una disputa de sentidos. Ponencia Seminario “Construyendo ciudad con todas las voces”, ONG Cordillera, Valparaíso, julio, 2004.

Finalmente, si se establece que estos cuatro aspectos críticos (voluntad, recursos, motivación interna y fortaleza ciudadana) no se encuentran presentes o están disminuidos o debilitados, es importante que los promotores del PP en cada comuna puedan realizar algunas acciones que propicien las condiciones mínimas para la implementación de PP. Entre estas actividades preliminares podemos recomendar las siguientes:

En el caso de los promotores municipales:

- Recolectar, revisar y discutir en los equipos municipales, materiales de difusión de las experiencias de PP en Chile²¹.
- Organizar pasantías de intercambio de funcionarios/as en municipios que ya realizan PP.
- Activar un diálogo con la ciudadanía sobre la situación de los mecanismos de participación ciudadana y cómo poder mejorarlos.

En el caso de los promotores ciudadanos:

- Recolectar, revisar y discutir en las organizaciones comunitarias, materiales de difusión de las experiencias de PP en Chile.
- Organizar pasantías o encuentros de intercambio de dirigentes sociales que ya participan en PP²².
- Realizar ejercicios de acompañamiento de la discusión del presupuesto municipal (octubre a diciembre de cada año) con el fin de conocer sus prioridades y elaborar propuestas propias que puedan ser presentadas al Concejo Municipal.

Motivación para el PP

Una vez confirmadas las condiciones favorables antes mencionadas, se da paso al proceso de sensibilización y motivación de los diversos actores comunales. Los grupos objetivos de este proceso son las autoridades locales, alcaldes y concejales, funcionarios/as municipales en general y dirigentes sociales de organizaciones territoriales y funcionales.

Una de las herramientas de sensibilización más eficaz, son las charlas donde se dan a conocer videos de las experiencias de otras comunas, lo que genera un alto interés y se visualiza que se trata de experiencias factibles de ser recreadas en la comuna. Adicionalmente, se destacan los principales impactos y efectos positivos del PP, entre los que se señalan:

- Complementación de democracia directa y representativa.
- Mayor legitimidad de las autoridades locales.
- Mejora la relación ciudadanía-funcionarios municipales.
- Mayor transparencia en la gestión municipal (ingresos, gastos, criterios de inversión).
- Fomenta el surgimiento de nuevos líderes sociales, no clientelistas y más representativos.
- Mejora la focalización de los recursos y pertinencia de las políticas municipales.

²¹ El Foro Chileno de PP, cuenta con CD-ROM que compilan videos y materiales gráficos de las principales experiencias chilenas (info@presupuestoparticipativo.cl).

²² Con el apoyo de la Corporación Libertades Ciudadanas, se está conformando una Red Ciudadana de PP que reúne a dirigentes sociales de las comunas de San Joaquín, Cerro Navia, La Pintana, Illapel y Talca.

- Mejorar la calidad de la gestión y los servicios municipales.
- Ciudadanía más activa, crítica y responsable, entre otros.

Junto con la presentación de las experiencias, también son muy efectivos los testimonios directos de los protagonistas del PP, tanto municipales como ciudadanos, de otras comunas, intervenciones que son particularmente útiles para despejar dudas e inquietudes propias de la instalación de procesos innovativos en participación.

Nota 6

Con el fin de ilustrar la relevancia del proceso de sensibilización y difusión del PP entre los actores locales, se presenta el testimonio de Juan Araya, Eduardo López y Hermosita Mánquez, dirigentes sociales de Illapel.

En el año 2002, un taller que impartía la ONG “Confluencia” a dirigentes de base de la Unión Comunal Rural de Juntas de Vecinos “Río Illapel”, culminó con un encuentro en el que participaron, además de nosotros, el Alcalde y los directivos municipales. Ellos explicaron el funcionamiento de las distintas dependencias a su cargo y nosotros, después de un trabajo de grupos, entregamos nuestra apreciación crítica del trabajo de la municipalidad.

Ese fue un hito en nuestro desarrollo. Un poco porque entendimos mejor el funcionamiento de la municipalidad, pero, fundamentalmente, porque nos sentimos preparados para plantear nuestras críticas cara a cara ante quienes, después de 13 años de recuperación de la democracia, todavía “mirábamos hacia arriba”, los seguíamos viendo como “autoridades” y no como “servidores públicos”. Aunque hubo algunos funcionarios a los que no les gustó el ejercicio, la mayoría y especialmente el Alcalde, valoraron nuestras críticas porque apuntaban a fenómenos reales, porque eran hechas con mucha franqueza pero con respeto, y porque era un ejercicio democrático que ayudaba a mejorar la gestión de la municipalidad.

Poco después, en uno de los talleres mensuales que teníamos con la misma ONG, la Corporación Confluencia, nos informamos de la experiencia del PP de Porto Alegre, Brasil. Los participantes, básicamente de organizaciones de base de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Rurales Río Illapel y de la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas local, nos planteamos el desafío de adaptar esa experiencia a la realidad illapelina.

En varias sesiones se fueron elaborando las ideas que después presentamos a los dirigentes de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Urbanas y posteriormente al Alcalde. Cuando llegamos a conversar esta posibilidad con él, resultó que también hacía poco había participado en un seminario en el que se analizó la experiencia de Porto Alegre. Los lazos de confianza desarrollados y la misma sintonía en el tema posibilitaron emprender esta aventura.

El Alcalde estaba de acuerdo en impulsar el PP, pero había que lograr el acuerdo del Concejo Municipal. No fue fácil y requirió de dos sesiones del Concejo. Hubo concejales que no les parecía copiar experiencias ajenas; otro señaló que con esto se despojaba del escaso poder que tienen los Concejales; otro quería ver los intereses políticos partidistas que pudiera haber detrás de esto. Al final fueron respondidas todas las dudas y se logró el acuerdo unánime del Concejo.

La propuesta que se presentó era básicamente una adaptación territorial de la experiencia de Porto Alegre. Explicitaba las áreas rurales y urbanas que podrían adaptarse a los territorios, y las localidades o unidades vecinales que abarcaría cada territorio. Pero también mantenía el esquema de asambleas territoriales, temáticas y la participación de la organización de los funcionarios municipales. El Alcalde, por razones de pragmatismo o de “olfato político”, nos propuso partir sólo con las asambleas territoriales, como plan piloto, y después ir agregando los otros componentes de la propuesta. Así lo hicimos.

Otra intuición, esta vez de nosotros y acogida por el Alcalde, fue la de no definir un reglamento para el PP sino sólo algunos principios básicos (como la existencia de representación de todas las localidades y unidades vecinales; como el poder de las asambleas –de base, de delegados del PP o de consejeros del PP– para confirmar o revocar a quienes habían elegido; la obligatoriedad de los elegidos de rendir cuenta de lo hecho a sus asambleas; la conformación de una Comisión que se encargara de controlar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados con la Municipalidad).

El problema del reglamento del funcionamiento, en nuestra opinión, había que dejarlo para después, para que recogiera las enseñanzas que sacáramos de la experiencia de realizar en la práctica y en nuestra realidad el PP. En el desarrollo de las primeras asambleas territoriales, un elemento muy importante fue la cuenta pública del Alcalde y concejales sobre la ejecución del presupuesto municipal 2002 e información del desarrollo del presupuesto 2003 a la fecha. De esa cuenta pública surgió una toma de conciencia, tanto de las autoridades municipales como, principalmente, de los dirigentes de las organizaciones sociales, que el presupuesto municipal era muy limitado, que el margen de acción sobre él era muy reducido y que tenía muy poco que ver con la capacidad de dar respuesta a las principales aspiraciones de los vecinos.

Había aquí una gran diferencia con lo que habíamos visto de la experiencia de Porto Alegre. A partir de esto se tomó la decisión probablemente más importante de la experiencia: el "PP" dejó de limitarse al Presupuesto Municipal y se transformó en la sistematización de todas las demandas de los vecinos, tuvieran o no que ver con el presupuesto del municipio. Esta decisión fue adoptada casi espontáneamente y de común acuerdo entre autoridades municipales y dirigentes sociales.

Costos involucrados

Entre los principales ítems de costo en un proceso de implementación de PP, es preciso considerar²³:

- **Insumos para las asambleas y reuniones:** Principalmente papelería para trabajos prácticos del tipo taller, refrigerios, y el uso de equipos multimedia: data show, notebook, etc.
- **Comunicación/información:** Elaboración e implementación de estrategia comunicacional que conlleva, folletería, convocatoria, invitación, reglamento, votación, informativos sobre ejecución y resultado del proceso de PP, y eventualmente, diseño de páginas web, elaboración de programas y notas radiales y de prensa, etc.
- **Elementos operativos:** Incluye transporte del personal municipal y eventualmente de la población participante, dependiendo de las dificultades de accesibilidad y de los recursos municipales.
- **Recursos humanos:** En algunos es posible generar mecanismos de incentivo y compensación al trabajo de los funcionarios/as involucrados en el PP (horas extras, etc.).
- **Apoyo externo:** De acuerdo a la disponibilidad de recursos y los requerimientos de planificación, es posible que se invierta en profesionales externos que apoyen el proceso de capacitación de funcionarios y de la ciudadanía, que proporcionen herramientas metodológicas y técnicas y que brinden asesoría para la sistematización o generación de conocimiento que permita posteriormente evaluar y afinar algunos aspectos del ciclo.

En algunos casos, los municipios generaron un programa o fondo específico, asociado a los gastos de la Dirección de Desarrollo Comunitario, para contar con recursos frescos para la realización de estas actividades. Sin embargo, es claro que este es un punto sensible y complejo que debe ser enfrentado por las instituciones de acuerdo a sus posibilidades y capacidades.

²³ Existen instancias que podrían financiar iniciativas locales a favor de los PP, como el Fondo de Desarrollo de la Sociedad Civil, de la División de Organizaciones Sociales (DOS): www.portalciudadano.cl

Nota 7

Por lo general, se recurre a diversas estrategias para poder maximizar los limitados recursos. Entre ellas está el establecimiento de vínculos estratégicos con otros actores locales, especialmente ONGs, las cuales proveen de apoyo técnico y capacitación para los equipos municipales y también para la comunidad. Por otra parte, en materia de difusión e información, especialmente en contextos rurales, las radios locales son un socio privilegiado para difundir las actividades del PP.

El funcionamiento del PP

Una de las principales características de los PP es que no existe un modelo único. De hecho, los gobiernos locales, tanto chilenos como de otros países que se han embarcado en procesos de PP lo han encarado de maneras diversas, creando y desarrollando sus propias instancias y metodologías de participación, superando formas existentes de gestión municipal, de participación ciudadana y definición de la inversión pública.

A fin de orientar la formulación de criterios y funcionamiento del PP, se propone organizar la discusión bajo las siguientes preguntas orientadoras:

- *¿Qué actores son clave en la definición del funcionamiento?*

Desde el punto de vista técnico, la estructura de funcionamiento precisa considerar una figura de secretaría o comisión del PP, constituida por lo menos por integrantes de:

<i>Instancia Municipal</i>	<i>Función</i>
<i>Secretaría de Planificación Comunal (SECPLA)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación del proceso. • Coordinación del proceso desde el municipio. • Sistematización de información surgida de asambleas. • Elaboración "técnica" del Plan de Inversión. • Monitoreo ejecución del Plan de Inversión.
<i>Dirección de Administración y Finanzas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Elabora y presenta las partidas principales de gastos e ingresos estimados para el año siguiente, incluyendo la propuesta de montos de inversión en el PP. • Apoya con información a las asambleas.
<i>Dirección con Desarrollo Comunitarios (DIDECO)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación con los territorios. • Apoyo metodológico. • Producción de asambleas y reuniones. • Sistematización del proceso.
<i>Eventualmente... Administrador Municipal</i>	<ul style="list-style-type: none"> • En su rol de coordinación interna resulta clave para la implementación del proceso y su enlace con la gestión municipal en su conjunto.
<i>Otras Direcciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo técnico y validación interna.

Además de lo anterior, es imprescindible considerar desde su inicio la participación de la comunidad en el proceso de funcionamiento del PP, condición necesaria para que éste se legitime e incluso se facilite el proceso de instalación. Para ello, es preciso tener en cuenta al menos a las siguientes instancias:

<i>Instancia ciudadana</i>	<i>Función</i>
<i>Organizaciones comunitarias</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aportar en los diagnósticos iniciales sobre la factibilidad y estrategia adecuada para convocar y motivar a la participación vecinal.</i> • <i>Participar en el diseño de los posibles reglamentos asociados al proceso.</i> • <i>Promover en la comunidad la realización del PP.</i> • <i>Apoyar la fiscalización del proceso.</i>
<i>ONGs</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Acompañar técnicamente el proceso de PP (capacitación, sistematización, asesorías específicas, etc.).</i> • <i>Promover en la comunidad la realización del PP.</i>

Es clave que estas dos categorías de actores –municipales y de la sociedad civil– que van a resolver sobre el funcionamiento del PP, se capaciten respecto tanto desde el punto de vista del sentido y valor de los PP como herramienta para una participación efectiva e inclusiva, así como en los aspectos metodológicos y técnicos del proceso.

- *¿Qué y cuántos recursos se dispondrán para el PP?*

Sin duda se trata de una definición clave dentro del proceso ya que aquí se juega entre otros aspectos, el nivel de expectativa que los actores le darán al proceso de PP. En el caso de las experiencias chilenas se puede observar algunas acciones claves para orientar esta discusión:

- ***Concentrarse inicialmente en los recursos propios:*** Todas las experiencias chilenas, en su primer año de funcionamiento y también en los siguientes, han optado por disponer sólo de los recursos propios asegurados de su presupuesto municipal (ejemplo ítem de inversión real municipal), específicamente aquellos que aparecen dentro de los ítems de transferencias a la comunidad, subvenciones y aportes para fines específicos²⁴.
- ***Definir modalidad de inversión de los recursos que serán invertidos a través del PP:*** Algunos municipios (como Buin), han optado por realizar las inversiones con participación directa de la comunidad que no sólo ejecuta las obras sino que también contribuye con un porcentaje (10%) de la inversión; las ventajas de esta modalidad se traduce en una reducción de los costos ya que las obras no son realizadas por externos o privados. Se confía así la responsabilidad a la misma comunidad, lo cual obliga a ésta a generar prácticas de rendición de cuentas. En cambio, otras comunas (Talca) han exigido un aporte comunitario, pero ejecuta directamente las obras o proyectos. Esta situación debe ser definida inicialmente de modo de tener claridad en los requerimientos de rendición que compromete e incluso para el caso específico de la modalidad de subvenciones. Existe una restricción

²⁴ En el caso de algunas de las experiencias de PP brasileñas, progresivamente se ha aumentado el porcentaje del presupuesto municipal decidido con participación de la ciudadanía, alcanzando en algunos casos el 100%, incluyendo los gastos corrientes.

en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Art. 5 letra g) en cuanto a que estos aportes no pueden exceder el 7% del presupuesto municipal.

- **Recursos y su distribución territorial:** La mayoría de las experiencias chilenas han establecido un criterio de igualdad en la distribución de los recursos por territorio (recursos totales / N° de territorios). Sin embargo, algunas han agregado criterios de la discriminación positiva para territorios con mayores carencias de infraestructura o donde la incidencia de pobreza es mayor; también se consideran otras variables tales como número de habitantes y porcentaje de ruralidad. En casos de un PP ya iniciado, los niveles de participación en las asambleas o votaciones pueden ser un factor de distribución de los recursos a favor de los territorios más activos y participativos. En las experiencias de San Joaquín o Cerro Navia existen otras lógicas de distribución. En la primera no existe una distribución a priori de los recursos por territorios, sino que se hace de acuerdo a las características y proceso de negociación de los proyectos e iniciativas ciudadanas con la única condición que no exceda el monto fijado para el PP²⁵. En el caso de Cerro Navia, se trata de una distribución temática de acuerdo a cinco ejes definidos en el PLADECO: salud, educación, participación para el desarrollo, fomento productivo y desarrollo urbano e infraestructura. La ciudadanía define según estas áreas sus prioridades, que no sólo pueden tener un impacto localizado sino que también favorecer a toda la comuna.
- **Visualizar y prever los montos definidos para el PP de acuerdo a los criterios de transparencia y co-responsabilidad:** Los recursos de inversión son un tema sensible para cualquier administración local. Sin embargo la experiencia nacional e internacional indica además de asignarse la cantidad inicial involucrada en el proceso PP, es de suma importancia que ésta sea conocida y garantizada su disponibilidad de tal forma que la ciudadanía confíe y valide el proceso de discusión. Por esta razón es clave transparentar al inicio del proceso los recursos municipales disponibles del PP y su relación con el total del presupuesto municipal (especialmente gastos versus ingresos) en la lógica de co-responsabilizar a la comunidad respecto a los recursos públicos. En algunas comunas, frente a la solicitud de parte de la ciudadanía de un incremento de los recursos del PP, se ha buscado incentivar la captación de recursos municipales (por ejemplo, a través del pago del servicio de basura), y apoyar a las autoridades locales en la presentación de proyectos a nivel regional involucrando a las autoridades provinciales, regionales y sectoriales en el proceso.

Nota 9

Resulta importante prever también la realización efectiva de las obras y proyectos comprometidos en el PP. En algunas experiencias, uno de los factores que debilitaron o pusieron en cuestión el proceso, fue la tardanza en la ejecución de los proyectos definidos. Por tanto, en el primer año es clave realizar o implementar lo que la gente priorizó.

Esto requiere nuevamente un importante esfuerzo intramunicipal de coordinación y motivación especialmente de las direcciones o departamentos de obras cuando la ejecución

²⁵ Ver Castillo, Adolfo y Villavicencio, Hugo. Hacia una democracia deliberativa, La experiencia del PP de San Joaquín 2004. Ediciones el Tercer Actor, Santiago, 2005.

realizada por el municipio, considerando la necesidad de transparentar a la comunidad el funcionamiento de la gestión municipal, los procedimientos y sus tiempos. Más aún, cuando la inversión involucra la realización de licitaciones, es necesario informar sobre los requerimientos propios del Sistema de Compras y Contratación Pública y del Portal Chile Compras, por ejemplo.

- *La división territorial en PP*

Una de las características de los PP, es la lógica de diferenciación territorial en su funcionamiento, la cual también puede ir acompañada por una categorización de ámbitos temáticos para la priorización de iniciativas específicas.

La división territorial cumple con el propósito de acercar el máximo la participación ciudadana en el PP a la vida e intereses cotidianos de la gente. Por esta razón, es importante tener en cuenta tanto la escala de esta sectorización, como el sentido de pertinencia e identidad de los habitantes con su territorio.

Aunque en Chile ya existe una forma de sectorialización de la comuna, la Unidad Vecinal, es preciso sin embargo establecer si este tipo de división es la adecuada desde el punto de vista de la participación de la comunidad. De hecho, la división territorial se plantea como parte del esfuerzo consciente por descentralizar las decisiones respecto a la inversión y la gestión municipal en general. Al igual que en otros aspectos decisivos del PP, la definición de los territorios no es sólo diseñada por el municipio, sino que debiera involucrar los criterios surgidos desde la misma población.

El número de territorios varían enormemente entre las experiencias. En muchos casos, como se vio en el análisis comparativo, éstos tienen que ver con los criterios aplicados por los municipios. Sin embargo, la división previa en unidades vecinales ha tenido que ser aplicada en función del PP en la mayoría de los casos.

La división territorial también puede ser considerada como la base para un trabajo permanente de descentralización de la gestión municipal. Experiencias como los Centros de Desarrollo Comunitario de Rancagua demuestran que es posible descentralizar la gestión por medio de puntos de encuentro barriales y funcionarios que actúan como agentes promotores en el ámbito de lo cotidiano, los que operan como pequeñas delegaciones. A partir de estos dispositivos previamente validados por la comunidad, se viene desarrollando el nuevo proceso de PP, situación que también se está iniciando en Talca.

- *La base temática en PP*

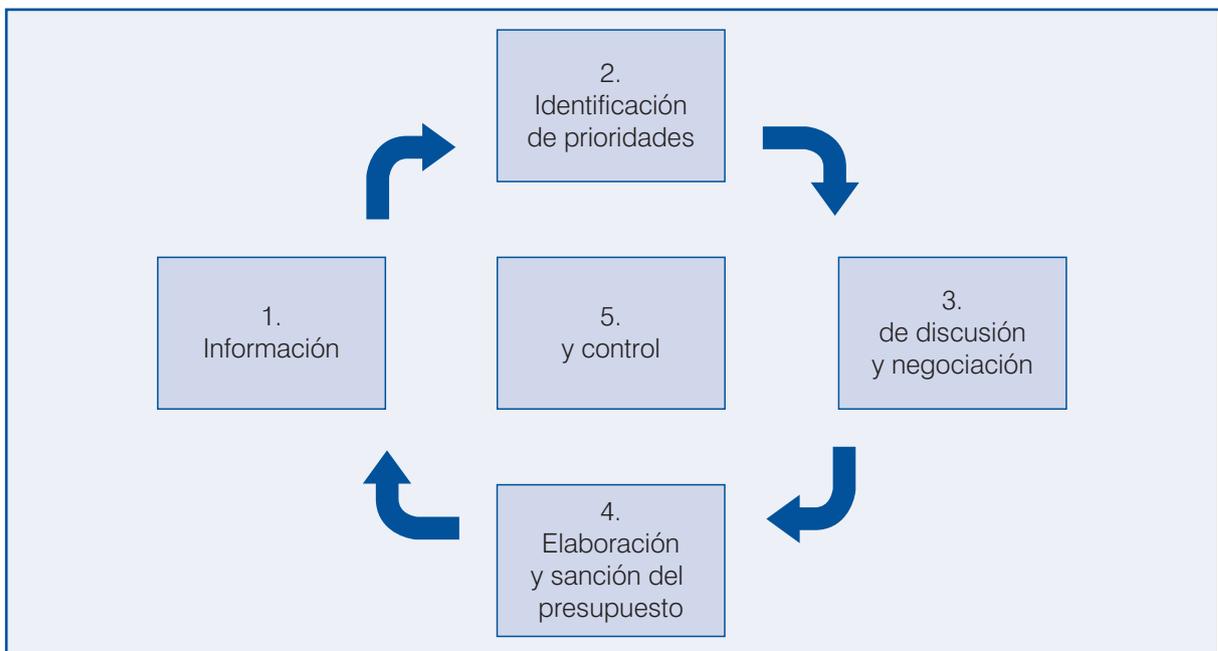
Al respecto, se trata de una división de mayor complejidad que la territorial, aunque en muchos casos se trata de un derivado de ésta. Las asambleas o reuniones temáticas (donde también se debería definir al inicio el monto del PP que se destinará a nivel temático), buscan responder a dos inquietudes en el desarrollo de los PP. En primer término, permite superar la lógica sectorizada de discusión que domina los primeros ejercicios de PP, centrados muchas veces sobre las necesidades de infraestructura y demandas en general de organizaciones puntuales o lugares muy específicos del territorio (por ejemplo, la sede social) promoviendo en cambio una discusión más general sobre las problemáticas del territorio, de la comuna o ciudad en su conjunto.

Otro fundamento de la base temática surge cuando están cubiertas las necesidades fundamentales de un sector en materia de infraestructura, y espontáneamente la población va priorizando temas específicos no tanto vinculados a proyectos u obras sino que también a demandas o inquietudes más generales (la cesantía, la contaminación, la inseguridad).

Los ámbitos temáticos de discusión presupuestaria también pueden ser definidos participativamente o estar asociados a los ejes de planificación del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). De hecho, se trata de intencionar la articulación del PP con los otros instrumentos de planificación comunal, propiciando sinergias entre éstos y validándolos a través de una participación permanente como la que provee el PP.

- *Los momentos o etapas en el desarrollo de un PP*

Considerando que el presupuesto municipal es un proceso cíclico y anual, el PP sigue tal dinámica y se plantea como un método participativo de definición de necesidades y recursos de inversión, que culmina un ciclo anual de actividades públicas presupuestarias del municipio. A pesar de las diferencias existentes entre las diversas experiencias chilenas, es posible describir las instancias o etapas del proceso:



1. *Etapla informativa*

En el PP existe un importante esfuerzo por entregar información²⁶ a todos los actores involucrados en el proceso, desde las etapas tempranas de revisión de los ejercicios presupuestarios anteriores, su estado de avance, logros y dificultades, criterios de inversión; respecto del reglamento y forma de operar del PP (las reglas del juego); en cada una de las reuniones y plenarias y en la discusión de las prioridades. Sin duda la información oportuna, transparente y adecuada es el insumo fundamental, pero además es un aspecto clave en la generación de confianzas y legitimidad del proceso.

Otro punto clave respecto a la información, es la capacidad de los actores para procesarla, lo cual requiere un permanente esfuerzo por preparar (capacitación, afiches, consultas,

²⁶ La información fundamental, en general se relaciona con gastos e ingresos municipales, montos y orígenes de los recursos de inversión, y en algunos casos, déficit o deudas.

etc.) a la ciudadanía respecto a qué es el Presupuesto Municipal, con cuántos recursos se cuentan, las obras, proyectos y servicios municipales, entre otras materias. Por otra parte, es importante el esfuerzo de por parte de los funcionarios/as municipales para sintonizar con el lenguaje y las demandas de la ciudadanía, surgidas en las asambleas.

2. Etapa de priorización

De las experiencias realizadas se observan variadas instancias donde se expresa la opinión ciudadana, especialmente a nivel de asambleas territoriales. Es sin duda, una opinión distinta a como la entendemos habitualmente. En los PP, la opinión es más informada y pertinente (alimentada por la información y de una socialización en el aprendizaje de escuchar y exponer el propio punto de vista). Además, no sólo es voz, sino que también es parte de un voto en cuanto está inscrita en un proceso de toma de decisiones, en la elección de delegados, en la elección de prioridades, en la evaluación de las obras y programas municipales.

En esta etapa, se ha avanzado con el perfil de los proyectos e iniciativas que serán discutidas en la instancia del consejo del PP o llevadas a votación comunal según sea la modalidad de decisión. Para esta elaboración de perfiles es imprescindible contar con el apoyo del municipio en varios aspectos: asesoría técnica y determinación de la factibilidad de cada uno de los proyectos; a establecer la diferencia con otras formas de participación tales como los Fondos de Desarrollo Vecinal (FONDEVE). La generación de proyectos no puede estar mediada por procesos de selección administrativa, técnica y /o económica, dado que se trata de iniciativas que surgen de un diálogo colaborativo donde se establecen las prioridades de inversión de acuerdo al consenso y el diálogo entre las partes y no por la competencia entre proyectos o iniciativas.

3. Etapa de discusión y negociación

Es quizás el nivel crítico, donde se incorpora la noción de democracia directa, el ejercicio directo del poder por parte de los ciudadanos/as, especialmente en la definición de prioridades para la asignación de los recursos de inversión.

Las experiencias identifican este momento del proceso de PP como una intensa etapa de discusión y negociación entre el municipio y la comunidad. Hay un efectivo desplazamiento del centro decisional desde el Concejo Municipal hacia los distintos territorios de la ciudad o comuna. El nivel decisional en la participación exige identificar en el diseño y puesta en marcha de PP aplicables en nuestro país, el carácter vinculante de las instancias de participación, es decir el grado de obligación que conllevan las prioridades de inversión acordadas con la ciudadanía. Como en el caso de la información, resulta clave la voluntad política en términos de asegurar la participación en la decisión sobre la inversión municipal (incluyendo otros recursos que eventualmente se pongan a discusión ciudadana: subvenciones, fondos, etc.).

En el seno de los Consejos de Presupuestos Participativos, se produce un intenso proceso de diálogo y negociación entre el municipio y los representantes de la comunidad, donde la discusión gira en torno al proyecto de presupuesto que incorpora las prioridades elegidas en las asambleas, y lo que el municipio está en condiciones de realizar. Con el fin de orientar el proceso de negociación los consejeros/as participan en un recorrido por los distintos territorios de la comuna, con el propósito de conocer en terreno y directamente de los mismos consejeros/as, la realidad del sector al cual representan, y que fundamentan sus prioridades.

Este proceso se asienta en un importante principio de construcción del presupuesto a partir de una visión más integrada, experiencial y solidaria de ciudad, donde los ciudadanos/as toman conciencia del conjunto de la ciudad o comuna, sus problemas y necesidades, generándose un reconocimiento de la situación de los demás, de aquéllos que pueden estar en una situación de mayor precariedad, elemento que orienta la negociación en el camino del bien común.

En el caso de las experiencias chilenas, en general el proceso cúlmine del PP se da en la votación de los proyectos comunales, donde se observa con más nitidez el trabajo realizado por la comunidad junto al municipio. Generalmente, la votación de los proyectos se realiza durante un fin de semana, en locales (escuelas, sedes sociales y/o dependencias municipales) habilitados en toda la comuna de acuerdo a los territorios del PP.

Siguiendo las formalidades del proceso electoral, se realiza la votación con cédula de identidad (sólo algunos casos se ha aplicado el padrón electoral vigente, como medida para evitar el doble voto), se sufraga sobre un voto donde se identifican los proyectos elaborado por la asamblea o consejo del PP. El voto es secreto y los resultados son contabilizados durante el mismo día; luego los resultados son expuestos en asambleas y difundidos a través de distintos canales de comunicación.

4. Etapa de planificación de la inversión

Coincide con la última fase del ciclo anual presupuestario, cercano al mes de diciembre de cada año, cuestión que está fijada en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, donde se sanciona el presupuesto municipal (incluyendo los recursos que se destinarán a las obras, proyectos y programas acordados en el PP) y el plan de obras e inversión que identifica, tiempos, plazos y responsables de los respectivos proyectos y programas.

Es importante la participación de la ciudadanía en esta fase, puesto que de aquí en adelante se debiera iniciar una fase de fiscalización y control social de las prioridades del PP. También es preciso considerar en la planificación un momento para la reflexión y evaluación del proceso, de modo de rescatar los aprendizajes y dificultades surgidas, y generar propuestas para su superación.

5. Etapa de control

Es importante observar que el PP es un proceso cíclico, anual y progresivo, donde es necesario considerar el monitoreo y evaluación permanente de las obras y proyectos, el desarrollo de las etapas o componentes del plan de inversión de modo de asegurar que lo que se “acordó se cumpla”, y también “ver cosas o resultados”, punto importante tanto para la autoridad política como para la ciudadanía. En las iniciativas revisadas el control es mixto: ciudadano mediante los delegados del PP y representantes del municipio. Tanto el municipio como la ciudadanía participan además en las inauguraciones o entregas de las obras, actos que parecen circunstanciales pero que sin duda tienen un importante efecto en la validación del PP, especialmente frente a la comunidad que aun no participa.

- **Operativización de cada fase o momentos del PP**

Es necesario operativizar los momentos o fases de acuerdo a cada realidad comunal, para lo cual es importante considerar, por una parte, la adecuación del PP al ciclo de discusión anual del presupuesto y al tipo de mecanismos de participación que permitirán hacerla efectiva.

<i>Fases del PP</i>	<i>Mecanismos</i>	<i>Período</i>	<i>Actores</i>
<i>Definición de metodología</i>	<i>Secretaría Ejecutiva del PP, Comité Consultivo Ciudadano, opcionalmente elaboración de un reglamento</i>	<i>Mes 1</i>	<i>Equipo municipal de coordinación (SECPLA, DIDECO, Administrador; DAF municipal, entre otros) y representantes ciudadanos</i>
<i>Sensibilización y motivación (municipal y hacia la comunidad)</i>	<i>Estrategia comunicacional, reuniones informativas, charlas, papelería, radio, etc.</i>	<i>Mes 2</i>	<i>Equipo municipal de coordinación (SECPLA, DIDECO, Administrador, DAF Municipal, entre otros) eventualmente organizaciones externas de apoyo (Foro Chileno PP, etc.)</i>
<i>Información, opinión</i>	<i>Asambleas informativas por territorio, eventualmente temáticas</i>	<i>Mes 3</i>	<i>Equipo municipal de coordinación (SECPLA, DIDECO, Administrador Municipal, entre otros)</i>
<i>Priorización y elaboración de proyectos</i>	<i>Asambleas deliberativas, mesas técnicas para la elaboración de proyectos</i>	<i>Mes 4</i>	<i>Equipo municipal de coordinación (SECPLA, DIDECO, Administrador Municipal, entre otros), delegados ciudadanos del PP</i>
<i>Validación o aprobación del PP</i>	<i>Votación comunal, Consejos del PP, plan de inversión</i>	<i>Mes 5</i>	<i>Equipo municipal de coordinación (SECPLA, DIDECO, Administrador Municipal, entre otros), delegados ciudadanos del PP, ciudadanía en general</i>
<i>Ejecución y control del PP</i>	<i>Consejo del PP, Mesa de fiscalización o control ciudadano, Cuenta Pública</i>	<i>Mes 6</i>	<i>Equipo municipal de coordinación (SECPLA, DIDECO, Administrador Municipal, entre otros), delegados ciudadanos del PP</i>

En el cuadro se identifica las fases, los mecanismos de participación, período de tiempo y actores que debieran estar presentes. El período necesario para desarrollar un proceso de PP varía entre las experiencias. Sin embargo es recomendable un primer ejercicio, estimando entre 6 y 8 meses de preparación, ejecución y evaluación, considerando como referente la discusión y sanción del presupuesto municipal (octubre a diciembre de cada año).

Respecto a los mecanismos de participación, cabe señalar algunas precisiones:

- **Secretaría Ejecutiva del PP:** Esta figura busca reunir a los principales actores municipales del PP, que debieran estar a cargo de la planificación del proceso, su coordinación desde el municipio, la sistematización de la información surgida desde las asambleas, asesorar a la ciudadanía en la elaboración de proyectos, elaborar técnicamente el Plan de Inversión.
- **Comité consultivo ciudadano:** Ya se indicó la relevancia de incorporar tempranamente a la ciudadanía al PP. Una forma de hacerlo es convocar a representantes de la comunidad a conocer de qué se trata el PP, sus fortalezas como espacio de participación y cómo funciona en otras comunas del país. Estas actividades informativas pueden ir acompañadas de jornadas de trabajo para definir los distintos aspectos de la metodología, mencionadas en las páginas anteriores.

- **Reglamento del PP**²⁷: No todas las experiencias chilenas han generado reglamentos del PP; sin embargo, desde el punto de vista de la validación y sustentabilidad del proceso, la realización y actualización de un reglamento de funcionamiento es altamente valorable. En la lógica participativa y autoregulada que caracteriza a esta experiencia, las reglas son diseñadas y rediseñadas de acuerdo a las nuevas exigencias e intereses de los actores que participan. Así, los reglamentos debieran definir qué se entiende por PP, referirse a la división territorial y eventualmente a la división temática; a quiénes, cómo y cuándo se participa; cuál es el rol del Consejo de PP (si se define), el papel y responsabilidad del Consejo Municipal y del Equipo Municipal, junto con las fuentes de financiamiento disponibles para la realización del PP.
- **Asambleas informativas**: La primera etapa de funcionamiento de las asambleas, tanto territoriales como temáticas, cumplen claramente con un objetivo de información y capacitación; corresponden a reuniones explicativas en donde el gobierno local muestra a la población la situación o diagnósticos de cada uno de los territorios y de la ciudad en su conjunto, de manera que la ciudadanía cuente con la información completa que le permita priorizar los servicios y obras para su territorio. En estas asambleas también debiera explicarse el reglamento del PP. Estas asambleas informativas pueden ser sólo de tipo territorial pero también temáticas, según se defina en cada comuna.
- **Asambleas deliberativas**: Una vez informada la ciudadanía respecto al estado actual del presupuesto, del plan de inversión y cómo opera el PP para el año, cada asamblea territorial y/o temática identifica sus propias demandas y necesidades, señalando sus principales prioridades de acuerdo a los montos fijados o disponibles por cada territorio. A las distintas unidades municipales les cabe un papel importante: entregar la información relativa a cada tema y realidad territorial, así como apoyar la sistematización de los resultados, definiendo formatos estandarizados donde las distintas asambleas registran sus prioridades y demandas. En esta instancia también se pueden elegir delegados o representantes de la comunidad que participarán en las mesas de elaboración de proyectos o el consejo del PP. Respecto a esto último, en algunas experiencias las asambleas deliberativas son reemplazadas por mesas de trabajo o de proyectos, donde se busca ir concretando las prioridades y dando forma a los proyectos y obras que serán votados por la comunidad. Aquí es donde se produce la asesoría municipal para evaluar la factibilidad de cada uno de los proyectos e iniciativas.
- **Votación comunal**: Fue descrita anteriormente en la “Etapa de discusión y negociación”.
- **Consejo de PP**: En la experiencia chilena no está tan presente esta instancia de participación ya que en general se da paso a la votación comunal de proyectos de inversión, y lo que se entiende como consejo de PP es más bien la representación ciudadana que hace el seguimiento y control de las inversiones decididas mediante el PP. Sin embargo, esta instancia es de alta relevancia como espacio o interfase de comunicación y mediación entre la comunidad y el municipio, y su rol en función de mejorar y ampliar el carácter participativo del PP es muy importante.

²⁷ San Joaquín e Illapel son dos comunas que han realizado reglamento del PP e incluso lo han incorporado a nivel de Ordenanza de Participación Ciudadana y el Foro Chileno de PP elaboró un reglamento tipo que debe ser adaptado a cada realidad local, pero en términos generales despejas las dudas respecto a cómo este el PP se “ajusta a derecho”.

En el caso de Brasil, los Consejos de PP tienen como objetivo principal deliberar sobre el Proyecto de Presupuesto que presenta el ejecutivo municipal para su aprobación en la cámara de representantes (parte del funcionamiento de los gobiernos locales en Brasil). A este Consejo compete, entre otras tareas, apreciar y emitir opinión sobre las estimaciones de ingresos y gastos del municipio; fiscalizar la ejecución presupuestaria, opinando sobre eventuales recortes o incrementos de las partidas o cualquier alteración del presupuesto inicial, deliberar sobre la metodología para el proceso de PP.

Este conjunto de competencias evidencia el papel fundamental que esta instancia juega en la toma de decisiones dentro del proceso de PP, así como también permite prever lo difícil que resultaría implementar un modelo idéntico al de Brasil considerando nuestra realidad Municipal, en la que no existe un espacio de características similares, autónomo y autorregulado, con efectivo poder resolutorio. De hecho, lo más cercano a un consejo mixto (ciudadano y municipal) es el Consejo Económico Social y Comunal (CESCO) (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Art. 94), de carácter consultivo y que en el caso de muchas comunas del país, no funciona regularmente.

Por otra parte, la misma Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades señala que “la integración, organización, competencias y funcionamiento de estos consejos, serán determinados por cada municipalidad, en un reglamento que el Alcalde someterá a la aprobación del concejo” (art.94, Ley 18.695). Por tanto, en principio, cada municipio puede adecuar esta instancia de concejo a los requerimientos del CMP, y donde el reglamento interno del CESCO y la Ordenanza de Participación Ciudadana podrían modificarse para los efectos de la autonomía y competencias que requiere el PP.

Finalmente, respecto a los consejos de PP, es importante señalar que se debe establecer una lógica de definición de sus integrantes de acuerdo a los territorios que existan, mecanismos de elecciones, e incluso eventualmente algún principio de representatividad que favorezca la igualdad de oportunidad entre hombres y mujeres, jóvenes, población rural, etc. Es importante señalar que la lógica de los PP enfatiza en la idea de delegados/as, es decir, personas que son electas en las asambleas y a quienes éstas encomiendan llevar las prioridades de su sector o territorio a las instancias de elaboración y sanción del proyecto.

En general, las experiencias nacionales replican el criterio de universalidad de la participación en el PP; por ello, muchos delegados/as son personas que no necesariamente provienen de la dirigencia social, lo cual estimula el surgimiento de nuevos liderazgos y la inclusión de nuevas organizaciones.

- **Comisiones o mesas de seguimiento y control del PP:** Esta es una instancia generalmente paritaria, donde el municipio y la comunidad pueden seguir el proceso de implementación de las obras y proyectos del PP. Es recomendable que esta comisión sesione regularmente y cuente con recursos para difundir los resultados del proceso de monitoreo mediante el uso de canales de comunicación como lo pueden ser periódicos locales, radios, reuniones informativas, etc. San Joaquín, Buin e Illapel son algunos de los municipios que utilizan diversos medios de comunicación para informar los avances del PP a la ciudadanía.
- **Cuenta pública:** Adicionalmente al proceso de control social, es posible vincular al PP a la realización de la Cuenta Pública Anual que debe realizar el/la alcalde/sa o incluso ampliar esta práctica a la realización de cuentas públicas territoriales de parte del municipio, pero también de los dirigentes sociales que en su calidad de delegados/as o consejeros/as del PP son representantes de la comunidad.

Tal como se señaló al analizar los niveles de participación presentes en los PP, la posibilidad de ejercer el control o fiscalización como parte del proceso de elaboración y sanción tanto del presupuesto como del plan de inversión, permite completar el ciclo participativo, necesario desde el punto de vista de la concreción de las obras y servicios comprometidos.

Nota 10

El involucramiento temprano de la ciudadanía es el factor que le da mayor validez y sustentabilidad futura al PP, lo que requiere de una estrategia basada en a lo menos cinco puntos:

1. *Información y alfabetización sobre el proceso: las políticas locales e instrumentos como el presupuesto, y fundamentalmente el monto de los recursos para la inversión.*
2. *Reglas claras y universales.*
3. *Participación lo más amplia posible.*
4. *Participación vinculante.*
5. *Recoger las experiencias participativas nacionales, de otros municipios y desde la ciudadanía.*

V. REDES DE APOYO

Referencias directas

Municipio	Alcalde	Contacto	Fono	E mail
La Pintana	Jaime Pavéz M.	Diego Iglesias	09 / 92248604	digleca@yahoo.es
Illapel	Luis Lemus	Amara Gálvez	(53) 52 2064	amara.galvez@municipalidadillapel.cl
Frutillar	Ramón Espinoza	Cesar Huenuqueo	09 / 4522358	huenukeitor@gmail.com
Quillota	Luis Mella	www.quillota.cl	(33) 29 1138	
Lanco	Luis Cuvertino		(63) 441 214	lancomuni@telsur.cl
Lautaro	Renato Hauri	Ximena Jara	(45) 201 400	jaraximena@gmail.com www.munilautaro.cl
San Antonio	Omar Vera Costa	Cecilia Álvarez	09 / 8245077	calvarez@sanantonio.cl
Negrete	Edwin Von Jentschik	Claudia Díaz	(43) 40 2317	alcaldianegrete@terra.cl
San Joaquín	Sergio Echeverría	Carolina Guerra	(02) 8108409	alcalde@sanjoaquin.cl
Maipú	Alberto Undurraga	Graciela Arochas	(02) 6776000	directora.dideco@maipu.cl

Referencias en Internet

Web	Comuna	País
www.presupuestoparticipativo.cl	Nacional	Chile
www.pgualc.org	Programa Gestión Urbana	América Latina
www.fes.cl	Fund. Friedrich Ebert	Chile
www.ssthno.cl	Servicio Salud Talcahuano	Chile
www.alvorada.rs.gov.br	Prefectura Alvorada	Brasil
www.campinas.sp.gov.br	Prefectura Belo Horizonte	Brasil
www.ville-saint-denis.fr	Municipio Saint Denis	Francia
www.rheinstetten.de	Municipio Rheinstetten	Alemania
www.cotacachi.gov.ec	Municipio Cotacachi	Ecuador
www.rosario.gov.ar	Municipio Rosario	Argentina
www.munives.gob.pe	Municipio Villa El Salvador	Perú
www.recife.pe.gov.br	Prefectura de Recife	Brasil
www.santoandre.sp.gov.br	Prefectura de Santo André	Brasil
www.cuenca.gov.ec	Municipio de Cuenca	Ecuador
www.ville-bobigny.fr	Municipio de Bobigny	Francia

Instituciones de apoyo en Chile

Institución	Contactos
Foro Chileno de Presupuesto Participativo	Juan Salinas Fernández, Diego Iglesias, César Pagliai, Patricio Uribe
División de Organizaciones Sociales DOS	Francisco Estévez
Corporación "Libertades Ciudadanas"	Adolfo Castillo
Fundación para la Superación de la Pobreza	César Pagliai
Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE	Marcelo Rojas
Asociación Chilena de Municipalidades	Paulina Aguilera
Universidad de Los Lagos	Egon Montecinos
ONG Confluencia, Illapel	Agustín Vial
Programa Innovación y Ciudadanía	Gonzalo de la Maza
Servicio de Salud de Talcahuano	Dr. Jorge Ramos Vargas, Ingrid Fontalba
Unión Iberoamericana de Municipalistas, UIM	Jaime Pavez, Alcalde de La Pintana

