

## **El presupuesto participativo en Chile: diseño institucional y condiciones para su desarrollo ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?**

**Egon Montecinos Montecinos**

### **1.- Introducción. Presupuesto Participativo en América Latina: de la deliberación brasileña al voto chileno**

Después de Porto Alegre, el presupuesto participativo<sup>1</sup> ha experimentado diversas modificaciones que hacen pensar que su modalidad deliberativa concentrada en la incidencia sobre el presupuesto municipal global, por medio del dialogo abierto en asambleas territoriales y con el objetivo de mejorar la distribución de recursos locales, se encuentra en franco declive o parece estar pasando de moda fuera de Brasil (Goldfrank, 2006, p.26). En contraposición, una idea más liberal del pp, asociado a un nivel más consultivo de participación estaría tomando mayor fuerza o ascendencia en el resto de la región (Shack, 2005). De acuerdo con la literatura, las variables explicativas de esta situación estarían relacionadas básicamente con la intención de los diseñadores y con las condiciones de contexto del lugar donde se realiza, especialmente con los procesos de descentralización y el rol jugado por los partidos políticos y la sociedad civil, los cuales determinaron en gran parte el éxito del modelo brasileño y han determinado en gran parte el que se da fuera de Brasil (Nylen, 2005; Goldfrank, 2006). Así, el diseño institucional del pp se torna más plural o elitista, de acuerdo con las características del lugar en que se lleva adelante esta iniciativa. Por consecuencia, la hipótesis de un éxito no generalizado del pp en países fuera de Brasil, resulta ser valedera de acuerdo con la evidencia mostrada (Goldfrank 2006, p 3; Shack, 2005; Matías, 2006).

En Chile, los procesos de presupuesto participativo a escala local se presentan algo heterogéneos. La mayoría de los casos se orienta por el estilo liberal y consultivo predominante en experiencias fuera de Brasil, donde la elección de proyectos por medio de votación popular representa el momento más importante del proceso. No obstante esta tendencia, también se pueden identificar algunos casos que parecen estar más orientados por el modelo Brasileño de la nueva izquierda (esta comparación se hace guardando las diferencias de contexto entre Brasil y Chile), donde se observa una mayor valoración del proceso de las discusiones sobre prioridades en las asambleas del PP. Así, el desarrollo del pp especialmente desde el 2004 al 2008, ha sido progresivo y creciente, registrando hasta la fecha más de 30 iniciativas, de las cuales no más allá de 13 se registran con un funcionamiento superior a los cuatro años<sup>2</sup> y en las cuales se puede observar ciertas regularidades que pueden ayudar a comprender de mejor forma el diseño de pp adoptado en Chile .

Esta creciente emergencia de pp, hace necesario observar con mayor profundidad las condicionantes claves para su desarrollo y los diferentes diseños institucionales adoptados por los municipios que lo han implementado, y así establecer los alcances de este nuevo mecanismo participativo especialmente en relación con las instituciones representativas clásicas del espacio local (alcaldes, concejales y representantes de las organizaciones sociales<sup>3</sup>). Este objetivo responde

---

<sup>1</sup> En adelante pp.

<sup>2</sup> Los casos restantes, se encuentran en una etapa inicial, observando de la experiencia aprendida las ventajas y desventajas de desarrollar un instrumento innovador para la democracia chilena.

<sup>3</sup> Especialmente los representantes reconocidos por la ley 19.418 de organizaciones comunitarias, específicamente dirigentes de juntas de vecinos.

particularmente al desafío planteado por algunos autores como Goldfrank (2006); Cabannes (2004a); Sintomer (2005) quienes señalan que existen algunos vacíos teóricos sin llenar en la discusión de la literatura latinoamericana sobre el pp, uno de los cuales se refiere a la falta de un conocimiento acabado de los modelos y diseños de pp experimentados al interior y entre los distintos países de América latina, especialmente en aquellos distintos de Brasil y evaluar así los alcances de complementariedad o subordinación entre instituciones participativas y representativas (Goldfrank, 2006, p 8; Tatagiba, 2006; Rosende DaRocha, 2009).

La hipótesis que se sostiene para el caso chileno es que “las condiciones institucionales, sociales y políticas bajo las cuales se desarrolla el presupuesto participativo impiden que tenga sustentabilidad, es decir, el contexto actual no favorece que este mecanismo de democracia participativa se integre adecuadamente y complemente la dinámica de las instituciones de la democracia representativa local, como consecuencia, se observa cierta tendencia a la subordinación más que al complemento”. Para observar las condiciones institucionales, sociales y políticas en las cuales se desarrolla el presupuesto participativo así como el diseño institucional que este mecanismo adopta, la recolección y análisis de datos fue construida en base al documento preparado por Goldfrank (2006) para observar las condiciones y al de Ives Cabannes (2005) para observar el diseño institucional del pp. Se usan estos 2 autores ya que en sus trabajos sintetizan los diferentes enfoques y estudios asociados a condiciones y diseño del pp y como consecuencia, representan cierta validación internacional y uniformidad producto de investigaciones previas con un carácter comparado internacional sobre el diseño institucional de los pp en América Latina.

De esta manera, este artículo se propone aportar evidencia empírica respecto de la experiencia Chilena de los municipios que han logrado sostener durante más de 3 años consecutivos el presupuesto participativo<sup>4</sup>, y responder a dos preguntas centrales, ¿cuál es el diseño institucional y las condiciones que han determinado el desarrollo del pp en Chile?, y ¿cuál es el alcance e integración alcanzado entre esta institución participativa con las instituciones representativas locales?

El artículo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se describen los municipios que han implementado pp y se establecen las principales condiciones que han determinado su desarrollo; acto seguido se aborda el diseño institucional utilizado en los pp, para finalmente cerrar el paper con algunas conclusiones generales asociadas a la relación entre las tradicionales instituciones representativas y las nuevas instituciones participativas a escala local.

## **2.- Condiciones para el desarrollo del presupuesto participativo en Chile**

Hacia el año 2001 el municipio de Cerro Navia, ubicado en la región Metropolitana, decide implementar pp con la idea de incorporar a ciudadanos y organizaciones en las decisiones de una pequeña porción del presupuesto municipal total, en específico de 200 millones de pesos (400 mil dólares aproximadamente), lo cual representaba para ese entonces cerca del 4% del presupuesto total de esa municipalidad.

---

<sup>4</sup> Se selecciona un grupo de municipios, que desde el 2004 al 2008 han estado funcionando de manera ininterrumpida con presupuesto participativo como mínimo durante 3 años, ya que con este tiempo se asegura un tiempo mínimo de funcionamiento y desarrollo lo cual permite examinar y observar los elementos relacionados con el diseño institucional del presupuesto participativo. Es así como en este grupo entran los casos de Cerro Navia, San Joaquín, Buín, Negrete, Illapel, San Antonio, La Pintana, Rancagua, Talca, Purranque, Puerto Montt, Freirina, Lautaro y Rancagua. De ellos se dará a conocer el diseño y metodología de PP, que permiten dilucidar con mayor precisión los factores clave que han permitido su perdurabilidad social y política en el tiempo.

Años más tarde, se sumaron municipios como el de Buín, San Joaquín, Illapel, Negrete, La Pintana; Talca, Rancagua, Lautaro, Freirina, Purranque, San Antonio, Puerto Montt. Estos municipios, hasta hoy representan en Chile el selecto grupo de municipios que han logrado sostener por más de tres años consecutivos este mecanismo de democracia participativa. Existe otro grupo de municipios que se encuentran dando los primeros pasos para consolidar dicho proceso<sup>5</sup>.

Esta aproximación a la realidad chilena nos indica que de un total de 345 municipios, sólo 13 han logrado sostener este mecanismo de democracia participativa de manera consecutiva por más de 3 años, los otros casos (alrededor de 17) han sido intermitentes o se encuentran en su primera versión. Este número no representa más allá del 4% del total de municipios del país. En el cuadro 1, se caracteriza a los municipios que hasta el año 2008 han implementado pp durante tres años consecutivos.

### **ENTRA CUADRO 1**

Para observar las condiciones de contexto que influyen en el desarrollo del presupuesto participativo se tomó como referencia la propuesta teórica planteada por Goldfrank (2006), el cual señala que existen una serie de condiciones necesarias y suficientes para el desarrollo del pp. Las variables observadas (cuadro número 2) son: origen del pp (alcalde, concejales, sociedad civil); rol del alcalde y los concejales en la distribución de los recursos destinados al pp; naturaleza de estos fondos; apoyo financiero de otros niveles de gobierno, condiciones legales que lo favorecen, rol de los partidos políticos, rol de la sociedad civil, rol del nivel regional y central en su desarrollo.

### **ENTRA CUADRO 2**

En todos los casos, con excepción de Illapel, el pp se inició por decisión política del alcalde y no del concejo municipal. El caso del municipio de Illapel se originó producto de la petición que hacen al alcalde de la municipalidad la unión comunal de juntas de vecinos rurales en conjunto con la ONG “Confluencia”. No obstante, esta aislada situación no provocó el empoderamiento necesario en la sociedad civil para modificar la gestión tradicional de la gestión municipal, ya que aun cuando en los dos primeros años (2004-2005) Illapel logró sacar adelante un modelo de gestión participativa, en los últimos años esa gestión ha decaído, cuestión que está en directa relación con la virtual retirada de la ONG “Confluencia” del proceso.

La participación de concejales en la distribución de los recursos destinados al pp es casi nula y sólo se remiten a aprobar los dineros que propone el alcalde junto con sus equipos técnicos. En la mayoría de los casos, los concejales hacen sentir este malestar pero finalmente terminan apoyando la moción presentada por el alcalde, salvo mínimos ajustes<sup>6</sup>. Por el contrario, el rol del alcalde en la distribución de los recursos resulta ser fundamental, es él quien decide finalmente cuánto es el dinero que se destina a pp. La principal dificultad que han encontrado algunos alcaldes frente al concejo municipal, sucede cuando quieren cambiar algunos fondos concursables a modalidad de pp. Es el caso particular de los FONDEVE (fondo de desarrollo vecinal) el cual es un fondo concursable usado para apoyar a organizaciones sociales. Sucede que muchos concejos municipales, utilizan este fondo con un criterio clientelar, ya que los concejales pueden influir en la decisión respecto a qué organización

---

<sup>5</sup> En este grupo se pueden considerar los casos de Frutillar, Lanco, Lumaco, Caldera, Padre Hurtado, Peñalolén, Molina, Ránquil, Calbuco, Tortel.

<sup>6</sup> Algunos alcaldes como el de Negrete, Purranque y Lautaro previamente persuaden al concejo municipal para no hacerlos sentir desplazados de la iniciativa, igualmente si se oponen no hay muchos resultados favorables al concejal.

apoyan con recursos municipales para financiar actividades y proyectos de equipamiento o infraestructura comunitaria.

Esta práctica clientelar, que ha sido común en el espacio local desde la recuperación de la democracia en 1990, ha generado que se hayan consolidado relaciones asistencialistas de corte vertical y clientelar entre las organizaciones y los actores políticos, y en algunos casos con los equipos técnicos municipales. Esta situación obstaculiza la implementación de mecanismos que tienden a romper este tipo de relaciones entre la sociedad civil y los actores políticos/técnicos en los espacios locales. No obstante, la mayoría de los municipios, salvo Negrete, mantienen un equilibrio en cuanto al monto que destinan a pp y a FONDEVE. En el caso del municipio de Negrete, se destina un porcentaje notoriamente menor a FONDEVE y mayor a pp. La razón fundamental se debe a que el alcalde de esa comuna está convencido que todo el dinero destinado a inversión a la comunidad, debe ser decidido por medio de pp.

En cuanto al rol de la sociedad civil, en los 13 casos que han implementado pp, se aprecia una ausencia de movimientos sociales locales con relativa autonomía e independencia de la institucionalidad pública, que impulsen procesos de participación ciudadana o de presupuesto participativo, o que surjan a raíz de la implementación de este mecanismo. El rol de la sociedad civil en el origen, desarrollo y sostenibilidad del pp se puede calificar como pasivo, porque es funcional a la oferta municipal, que para este caso invita a la comunidad a participar de una manera diferente a lo que tradicionalmente sucede. Lo más relevante en este aspecto es la renovación de liderazgos o de nuevos dirigentes sociales que aparecen producto del pp.

La naturaleza de los recursos fiscales destinados a pp es esencialmente municipal. En todos los casos no se discute la totalidad del presupuesto municipal y sólo se hace sobre una pequeña porción que no supera el 3% del presupuesto total. Sólo para el caso de San Antonio, se observa una incidencia multinivel, ya que en la versión 2008 recibió un aporte de 50 millones de pesos de parte del Gobierno Regional de Valparaíso que se sumaron a los dineros municipales destinados para el financiamiento de proyectos vía pp.

El ítem desde donde surgen los recursos destinados a pp, corresponde al ítem inversión a la comunidad, el cual, en relación al presupuesto municipal total no representa más allá del 10%. Con este fondo se financian principalmente proyectos menores como ampliación y equipamiento de sedes, pavimentación de veredas, mejoramiento menor del alumbrado público, habilitación de espacios recreativos, entre otros. El costo de los proyectos individuales que se observan en los 13 casos de pp no superan en promedio los 3.500 dólares.

En Chile no existen condiciones legales que promuevan el pp, como consecuencia el rol del nivel regional y central frente a la promoción de este mecanismo de democracia participativa es absolutamente pasivo, o nulo. Salvo la difusión y capacitación al personal municipal que realiza la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a los municipios interesados<sup>7</sup> en implementar presupuesto participativo, no existe otro tipo de apoyo formal ni incentivo financiero legal desde el centro político para que alcaldes o sociedad civil decidan iniciar procesos participativos.

En cuanto a la discusión sobre el pp que se da al interior de los partidos políticos, se puede observar que el tema de la democracia participativa es marginal o periférico. En general, tanto en la alianza como en la concertación encontramos partidos altamente centralizados, de representación

---

<sup>7</sup> La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo es una subsecretaría dependiente del ministerio del Interior de Chile. Hasta Marzo del año 2009 la SUBDERE ha capacitado a más de 120 municipios y 150 funcionarios municipales de todo el país. No obstante aquello, la cantidad de personal municipal y municipios capacitados no se relaciona directamente con la cantidad de municipios que logran implementar el pp en sus comunidades, los cuales hasta la fecha no son más de 30 municipios.

nacional, con vocación presidencialista y parlamentaria. Los temas locales, aparecen únicamente cuando es necesario discutir los cupos para candidatos a alcaldes y concejales, como consecuencia, la temática de la democracia participativa es periférica o nula.

En el sector denominado progresista de la concertación (Partido por la democracia y socialista), se observa una “discusión periférica” que llevan adelante apoyados por fundaciones privadas (Fundación F. Ebert), mediante jornadas aisladas de difusión y capacitación sobre temáticas de democracia participativa. El objetivo de estas jornadas es sensibilizar a líderes y autoridades políticas locales electas, mostrando experiencias sobre democracia participativa, para que en lo posible sean replicadas en sus municipios. Fue en estas instancias que se sensibilizaron alcaldes como el de Illapel, Buín, Talca y Negrete. No obstante aquello, dentro de las discusiones y propuestas programáticas que realizan los partidos políticos en sus convenciones anuales o congresos ideológicos, la democracia participativa sigue siendo un tema periférico, y al margen de la preocupación “en serio” que implica alcanzar los escaños que ofrece la “democracia representativa liberal”.

Todo este contexto institucional, político y social permite indicar con certeza que la condición de origen de un pp en Chile no tiene relación directa con aspectos institucionales (no existe en Chile una ley nacional que promueva el pp), ni con aspectos sociales (no se vislumbran movimientos sociales locales que impulsen mecanismos de participación o democracia participativa) o político partidistas (la discusión sobre la democracia participativa es casi nula o periférica en los partidos políticos chilenos). Donde sí se observa cierta relación es entre la filiación política del alcalde y el presupuesto participativo. Al respecto los 13 alcaldes que hasta el año 2008 implementaron pp, pertenecían a algún partido de la coalición de centro izquierda “concertación de partidos por la democracia”<sup>8</sup>. Cabe destacar que los alcaldes pertenecientes al bloque de partidos progresista de la concertación, es decir, PPD-PS, representan el mayor número de municipios que cuentan con iniciativas de pp sostenidas por más de tres años. En ellos se puede observar un discurso progresista sobre la participación ciudadana asociado a la “decisión y deliberación” más que a la “consulta e información” de los ciudadanos sobre los asuntos públicos. Este aspecto es coincidente con el perfil político que tuvieron originalmente las iniciativas de pp en Brasil donde fue denominada “nueva izquierda” progresista la que se alzó como protagonista en esta materia (Goldfrank, 2006; Blanco, 2003). La diferencia está que en Chile este tipo de iniciativas no surge a raíz de una discusión política al interior de los partidos políticos progresistas o de izquierda, por ejemplo, en relación a cómo se concibe la democracia en el espacio público local. Más bien, surge de concepciones aisladas de militantes de partidos políticos “progresistas” que han asumido cargos de representación popular.

### **3.- Diseño institucional del presupuesto participativo en Chile: Espacios y límites para la democracia participativa**

Para observar el diseño institucional del pp, se tomó la matriz propuesta por Cabannes (2005), la cual es levemente ajustada con algunas variables para responder a la realidad Chilena. La presentación y revisión del diseño institucional del pp, se realizó de acuerdo a las dimensiones y variables que se plantean en el cuadro número 3.

#### **ENTRA CUADRO 3**

<sup>8</sup> Esta coalición la integran 4 partidos políticos, la Democracia Cristiana (DC) el Partido Radical Social Demócrata (PRSD) el Partido Socialista (PS) y el Partido Por la Democracia (PPD). La coalición de centro derecha en Chile se denomina “Alianza por Chile” y la integran el Partido Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI).

### ***3.1. Dimensión Participativa***

La legislación municipal vigente establece que en Chile el único órgano encargado de aprobar el presupuesto municipal es el concejo municipal (alcalde y concejales). Dado que el presupuesto municipal debatido en el pp es un recurso que corresponde a una pequeña parte del presupuesto total, lo que se genera en Chile es lo que Cabannes (2005) denomina un arreglo mínimo. En algunos casos, como la municipalidad de Lautaro, se decide adicionalmente en un porcentaje menor los recursos correspondientes a salud (en específico los recursos destinados a promoción y prevención de la salud). En ningún caso se observa una situación intermedia o avanzada en el sentido que la ciudadanía pueda influir sobre todo o gran parte del presupuesto municipal.

En cuanto a la forma de participación ciudadana, en todos los casos el proceso consiste en que el municipio define en conjunto con los delegados del presupuesto participativo<sup>9</sup> las prioridades y proyectos que luego son seleccionadas mediante dos métodos: el primero se puede denominar “votación selectiva”, en ella los delegados del presupuesto participativo y no cualquier ciudadano seleccionan los proyectos. La segunda modalidad es mediante “votación universal” en ella los ciudadanos (generalmente mayores de 15 años) mediante votación popular son los que seleccionan los proyectos a ejecutar con los recursos del pp.

Esta segunda modalidad consultiva es la preferida por alcaldes y equipos técnicos, siendo el momento de la votación el más importante del proceso. Muchos municipios se concentran y realizan esfuerzos considerables por superar la cantidad de personas que asistió a votar el año anterior. Con esta modalidad se pierde notoriamente la capacidad de deliberación desarrollada en la experiencia Brasileña y la relación cara a cara o escuela cívica que se puede obtener en las asambleas territoriales o temáticas para definir prioridades de inversión. De hecho, en Chile las asambleas territoriales del pp tienen un carácter informativo y de diagnóstico, en el entendido que en ese espacio se define qué proyectos se someten o no a votación popular, pero no se delibera sobre el uso del presupuesto municipal, ni sobre las prioridades globales de la gestión municipal.

Los casos de Negrete, San Joaquín, San Antonio y Lautaro incorporan el elemento de la deliberación con mayor fuerza en las asambleas territoriales. Aún cuando la deliberación en estos casos es restringida porque se entiende como un espacio de discusión y debate para definir prioridades en el marco del limitado presupuesto destinado a pp, esto es coincidente con que estos municipios son los que han logrado un proceso sostenido y de madurez superior a los demás casos chilenos.

De acuerdo con estas dos modalidades de participación, en Chile se observan dos instancias de democracia participativa local: en la elección de delegados y en la elección de proyectos. Todo ciudadano tiene el derecho a participar de las asambleas territoriales y/o temáticas (según sea el caso) y puede a partir de un voto ser elegido o elegir los delegados del presupuesto participativo, asimismo puede seleccionar los proyectos mediante votación popular y abierta. Esta situación se da en la mayoría de los casos con la excepción de Cerro Navia, Illapel y Purranque. En estos tres municipios se expresa lo que Cabannes (2005) denomina “democracia representativa comunitaria”, ya que ahí la participación en las discusiones y las decisiones sobre el pp se da a través de las organizaciones sociales (funcionales y territoriales) y no cualquier ciudadano puede opinar sobre el presupuesto y seleccionar proyectos.

En los casos donde el ciudadano puede elegir delegados y proyectos, se provoca el fenómeno de que en algunos territorios o distritos se provocan mayores dinámicas de participación entre los asistentes a las asambleas, y como consecuencia asiste un mayor número de personas al momento de realizar las votaciones. Es así como en ciertos barrios, los cuales cuentan con experiencias previas de

---

<sup>9</sup> Los delegados del pp son previamente elegidos en las asambleas territoriales y en la modalidad chilena no son necesariamente ellos quienes elijen o votan los proyectos a financiar mediante el fondo destinado a pp.

participación y hay una gran presencia de organizaciones (como en el sector del casco urbano de la comuna de Negrete, o en el sector “Guacolda” o Pillanlelbún de Lautaro), los ciudadanos acuden en mayor cantidad a las asambleas territoriales y al momento de realizar las votaciones para seleccionar los proyectos.

Este fenómeno se puede ver reflejado en el cuadro número 4. Claramente se observa una mayor cantidad de personas participantes en los casos donde el proceso implica votación universal para seleccionar proyectos (Rancagua, Talca, Buín, Lautaro, San Antonio, Freirina). En ellos, los mayores de 14 años son los encargados de seleccionar los proyectos. En estos casos la función del delegado se remite a garantizar que la viabilidad que le otorga el equipo técnico municipal a las ideas que surgen en las asambleas informativas, está en consonancia con lo planteado por los asistentes a dichas asambleas. Además, posterior a la selección de los proyectos, los delegados se constituyen en parte integrante de las comisiones de seguimiento o fiscalización ciudadana del pp.

#### **ENTRA CUADRO 4**

Por su parte, en los casos donde se da democracia representativa comunitaria para seleccionar proyectos, la participación de ciudadanos durante el proceso es menor. En estos casos (San Joaquín, Cerro Navia, Negrete, Purranque, Illapel), la responsabilidad de los delegados es mucho mayor y tienen la misión de priorizar y seleccionar los proyectos a financiar mediante el pp. Salvo Negrete y parcialmente San Joaquín, el valor de la deliberación en las asambleas territoriales es menor.

En cuanto al órgano de ejecución y control del pp, en Chile se observa un fuerte predominio del control y la fiscalización desde el órgano municipal. La excepción a esta situación minimalista la constituyen los municipios de San Joaquín, Rancagua, Negrete y Buín. En estos casos se observa igualmente un diseño matizado, siendo el caso más avanzado y profundo el de Buín y Lautaro hasta el año 2008. En estos municipios la ejecución de los proyectos surgidos del pp es responsabilidad de la comunidad y no del municipio, en específico de las organizaciones que se adjudican los proyectos por medio de votación popular.

El control social de las obras es compartido entre la municipalidad y la comunidad por medio de una comisión de seguimiento y fiscalización. Esta comisión es integrada por delegados territoriales del pp y por funcionarios municipales integrantes del equipo técnico municipal. Bajo esta modalidad, el porcentaje de ejecución de los proyectos supera en algunos casos el 90% de las obras comprometidas en relación a las ejecutadas en el año calendario (porcentaje superior a lo que existía antes del pp, el cual variaba en promedio entre un 60 y 75%).

En los casos de Rancagua, San Joaquín y Negrete la ejecución de las obras está radicada en el municipio, y el porcentaje de ejecución de los proyectos supera en algunos casos el 80% de las obras comprometidas en relación a las ejecutadas en el año calendario. En estos casos el control social también es compartido entre comunidad y municipio a través de comisiones de fiscalización, destacando en ello la municipalidad de San Joaquín quien ha logrado promover un control social altamente organizado y con variados medios de control e información. Entre ellos se puede destacar la información trimestral del estado de avance de las obras del pp por medio de boletines y diarios comunales<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Cabe señalar que esta experiencia es acompañada por la ONG Libertades Ciudadanas, quienes han puesto su mayor esfuerzo en el fortalecimiento del control social del proceso.

En cuanto a la participación de la sociedad civil organizada<sup>11</sup>, en general, el primer año del presupuesto participativo, los dirigentes se muestran reacios y ven en este mecanismo una amenaza. En especial ven amenazado su rol y la relación que históricamente han establecido con las autoridades políticas y con los funcionarios de rango medio de las municipalidades. Esto sucede porque de alguna manera, pierden incidencia sobre los proyectos que pueden conseguir para su comunidad. Incluso en algunos casos como Buín, Lautaro, San Joaquín, Illapel y Purranque, el primer año de funcionamiento del pp los dirigentes manifestaron que preferían volver a la modalidad anterior de asignación de recursos a sus organizaciones (FONDEVE), es decir, preferían mantener la relación clientelar a establecer relaciones más democráticas mediante el pp. No obstante, con la segunda y tercera versión de los pp, se provoca en los dirigentes sociales dos procesos de relevancia que ayudan a contrarrestar su primera reacción. El primero es la valoración que hacen de la transparencia en la asignación de recursos para financiar proyectos. Lo segundo es la renovación de liderazgos en las organizaciones sociales especialmente en las juntas de vecinos.

En todo caso, para la mayoría de los dirigentes sociales y delegados del pp, el ejercicio de la deliberación se encuentra mucho más lejano de sus prácticas democráticas cotidianas que la práctica de la votación. Queda la sensación que cuando se trata de abordar problemas de ciudad que no tengan relación directa con el barrio, la fuerza y la tradición liberal de la democracia representativa se observa mucho más arraigada en la sociedad civil que en los propios líderes políticos que impulsan el presupuesto participativo.

En cuanto a la participación de los excluidos, se puede indicar que los pp son construidos en base a espacios territoriales (distritos censales y unidades vecinales) y ejes temáticos tradicionales, en la mayoría de los casos consensuado con la comunidad, eso sí, a raíz de propuestas que realiza el propio municipio. Se puede afirmar que en Chile existe un predominio de la universalización de la participación ciudadana, no existiendo enfoques o actores específicos que aborda el pp. De manera emergente, en los casos de Buín, San Antonio y Lautaro, se observa en sus diseñadores una clara intención por entregar una mayor atención hacia grupos más vulnerables, como jóvenes y niños, destinando parte de los recursos hacia este grupo etéreo. De todas formas es una experiencia incipiente usada en el año 2008 y sin posibilidad de evaluar aún el impacto alcanzado. En ningún caso existe focalización de recursos hacia sectores o territorios con mayores indicadores de pobreza, a todos los territorios del pp se les asigna el mismo monto de dinero.

## ENTRA CUADRO 5

### 3.2.- Dimensión Financiera del pp en Chile

Tal como se observa en el cuadro número 6, -y dada la realidad fiscal de los municipios en Chile- el monto que debaten en el pp es en su mayoría inferior al 2% del presupuesto municipal total. Sólo el municipio de Freirina el año 2008 superó el 5% del presupuesto total. Si para este análisis se considera sólo el ítem de inversión a la comunidad con ingresos propios que poseen los municipios chilenos, el mayor porcentaje a debatir en pp lo alcanza el municipio de San Antonio (84%). El resto de municipios alcanza en promedio sólo un 28,3%. El 71,7% promedio restante del ítem inversión a la comunidad, se invierte bajo otras modalidades de financiación o de la tradicional financiación concursable de proyectos conocida como FONDEVE (Frei, Gonzalo, 2005), la cual como ya se señaló tiene un fuerte componente político clientelar. Es decir, aun cuando los acaldes en promedio cuentan con un 71,7% de

<sup>11</sup> En especial de los dirigentes de las organizaciones sociales tradicionales reconocidas por la ley 19.418, ley de organizaciones comunitarias.



recursos disponibles para fortalecer o profundizar el pp, no lo hacen.

#### ENTRA CUADRO 6

La realidad fiscal municipal indica que el valor absoluto decidido mediante pp, es infinitamente menor en relación al monto del valor absoluto de la inversión fiscal que realizan otros niveles de gobierno y sectores, como por ejemplo, ministerios o gobiernos regionales, los cuales en su conjunto representan el 92% de la inversión pública efectiva territorial en Chile (Montecinos 2007). Este bajo monto y porcentaje de inversión que los municipios destinan a presupuesto participativo se debe fundamentalmente a que los municipios Chilenos son escasamente autónomos en materia fiscal y del presupuesto total destinan un porcentaje muy elevado a gastos corrientes<sup>12</sup>, y por el contrario, destinan un reducido monto a inversión a la comunidad<sup>13</sup>.

En cuanto a la disponibilidad presupuestaria por habitante del PP (cuadro 7), se puede señalar que los montos son precarios y van desde 1 dólar por habitante (municipio de Purranque) hasta 17 dólares por persona (municipio de Freirina). A su vez, el monto de inversión de los proyectos individuales ejecutados en promedio no supera los 3.500 dólares. En algunos casos, como Lautaro y Purranque el monto de proyectos no supera los 1.000 dólares, en otros como San Antonio y Negrete pueden llegar a los 12.000 dólares. La naturaleza de las obras y proyectos se relacionan básicamente con infraestructura y equipamiento comunitario.

Los proyectos observados en los 13 casos, tienen la debilidad de ser en su mayoría focalizados o que no cuentan con un impacto territorial o de ciudad, sino que reducen su alcance o beneficio a la organización que lo postula. Algunos municipios de corte clientelar que implementan pp, destinan fondos, incluso para financiar viajes a la playa, es el caso de los Adultos Mayores de Cerro Navia. El impacto social que se puede esperar con este tipo de inversión presupuestaria es extremadamente bajo, tal como se indico en las páginas anteriores.

#### ENTRA CUADRO 7

De acuerdo con Yves Cabannes (2005), el presupuesto municipal específico destinado al funcionamiento del pp es un tema poco abordado en los casos de América Latina. En Chile se da un predominio de dos categorías de municipios en relación a esta variable.

En primer término están los municipios que sólo financian el funcionamiento del pp y de los equipos municipales. En su mayoría esto está relacionado con el tipo de participación que se genera y lo que esperan los alcaldes con el pp. Por ejemplo, en el caso de Cerro Navia, La Pintana y Purranque, la relación más bien está puesta en las organizaciones sociales que en los ciudadanos propiamente tal. Por ello, los costos son menores a que si se estos municipios tuvieran que realizar votaciones populares comunales para seleccionar proyectos.

Un segundo grupo de municipios destina dinero para difusión y comunicación (para boletines informativos, avisos radiales, lienzos), y en algunos casos para capacitaciones de dirigentes sociales, además de facilitar el transporte de delegados para participar en actividades específicas del pp.

<sup>12</sup> Los gastos corrientes son los gastos en que debe incurrir una municipalidad para funcionar y se clasifican en gastos en personal y gastos en bienes y servicios de consumo. Los gastos en personal corresponden a aquellos recursos destinados a pagar las remuneraciones del personal municipal y los gastos derivados de la misma actividad. Los gastos en bienes y servicios de consumo, corresponden a aquellos recursos destinados a la adquisición de bienes de consumo y servicios no personales necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades municipales.

<sup>13</sup> De este ítem se destina a presupuesto participativo. El ítem inversión a la comunidad corresponde a los gastos destinados a invertir en proyectos que promuevan el adelanto y el desarrollo local.

Destacan en este grupo el municipio de Negrete, San Joaquín y Talca. En Negrete se realiza una externalización para recibir apoyo en el proceso metodológico, este municipio contrata los servicios profesionales de personal específico para apoyar el pp en su comuna. En el caso de San Joaquín y Talca, el municipio por medio de consultoras, capacita a sus dirigentes sociales en materia de participación y control social.

En cuanto a la discusión de políticas tributarias, en el caso chileno se da la situación minimalista, ya que no existe tal discusión, ni espacio para tal debate en el presupuesto participativo.

### *3.3.- Dimensión Normativa*

Todas las experiencias, con excepción de Negrete, están institucionalizadas con un conjunto de reglamentos y/o ordenanzas municipales. El municipio de Negrete sólo cuenta con algunos principios orientadores del proceso, de carácter general y que son previamente acordados y ajustados anualmente entre los delegados del presupuesto participativo y el equipo técnico municipal. Los demás casos, cuentan con reglamentos elaborados originalmente por la municipalidad y en el cual se establecen las principales reglas del juego, como por ejemplo, montos de inversión, criterios de selección, territorios de planificación, modalidad de selección. En ese sentido, la mayoría de los casos deja muy poco margen a la flexibilidad y se pierde un poco la autorregulación del proceso.

La experiencia del pp convive con otras prácticas de participación ciudadana previamente desarrolladas en los municipios, tales como mesas temáticas, consejos, pladecos participativos, intervenciones territoriales específicas. Los casos más avanzados y que esbozan una estructuración de una política comunal de participación ciudadana, son los de Rancagua, Negrete, San Antonio, Lautaro y San Joaquín. En estos municipios se aprecia un compromiso más global con los procesos de participación ciudadana y en específico con el pp. Por ejemplo, en Rancagua existe la oficina comunal del pp, y desde hace más de 15 años vienen desarrollando prácticas participativas, lo mismo sucede en Negrete (en los demás casos sólo existen encargados institucionales que se ubican principalmente bajo la tutela de la oficina de organizaciones comunitarias). El gran déficit que se observa es que aún la ciudadana y la comunidad organizada no se empoderan de estos procesos, ya que se observa una fuerte dependencia de ellos con la figura del alcalde, quien en todos los casos, asoma como el líder indiscutido de los pp.

En cuanto a la relación con los instrumentos de planificación de la ciudad, el pp se usa como instrumento anual con escasa vinculación con los tres principales instrumentos de planificación municipal existentes en Chile: plan de desarrollo comunal, plan regulador de la ciudad y el presupuesto municipal. La situación que se da es que los pp coexisten en paralelo al funcionamiento de esos planes.

Con el plan de desarrollo comunal (pladeco), se observa una relación un poco más estrecha, pero a su vez confusa, no existiendo claridad en ninguno de los casos estudiados si el pp es un mecanismo para operativizar los grandes lineamientos de ciudad que se plasman en el pladeco, o simplemente es un instrumento para resolver los temas menores y puntuales que existen en los barrios de la ciudad. Hasta hoy ha primado esta última situación y el pp se ha transformado en un mecanismo con un impacto menor en los planes de desarrollo comunal.

### ***3.4.- Dimensión Territorial***

En todos los casos, para la formación de las asambleas territoriales se suele seguir los distritos administrativos preexistentes, como por ejemplo, distritos censales y/o unidades vecinales. No obstante, todos los casos procuran que en la definición de los territorios (que luego se constituyen en

asambleas territoriales) se considere la variable de identidad desarrollada por ellos. Existen casos como en los de San Antonio y Rancagua en que las asambleas territoriales van más allá de las unidades preexistentes y realizan asambleas en barrios y unidades vecinales de difícil acceso. En general, en todos los casos se puede apreciar que existe un alto nivel de descentralización intramunicipal.

En relación al grado de ruralización, para el caso chileno se trabaja en todo el conjunto del territorio y no hay discriminación positiva para el sector rural. En los municipios en donde el pp se desarrolla sólo en el sector urbano, es porque se trata de municipios de esa categoría. Finalmente y en relación a la inversión de prioridades se puede indicar que en general la modalidad chilena trabaja sobre la ciudad formal y sobre la ciudad informal y sin ningún criterio de discriminación positiva sobre los sectores más pobres, únicamente uno de los criterios que se usa para distribuir los recursos es en relación a la cantidad de población que habita en ellos. De manera emergente y sólo en el discurso y aun no en la práctica se está comenzando a plantear en algunos casos como San Antonio y Lautaro incorporar en futuros pp una variable discriminatoria en relación a los índices de pobreza que existen en los territorios. Lo que existe en algunos casos es discriminación positiva para los territorios donde más personas participan.

#### **4.- Reflexiones finales: ¿cómo y hasta dónde se integra la democracia participativa con las instituciones representativas locales?**

En Chile, el diseño del presupuesto participativo depende básicamente de la voluntad política del alcalde, condición que se transforma en fundamental para el desarrollo de este mecanismo de democracia participativa. Su estilo, diseño, desarrollo y profundidad claramente tienen una orientación de corte liberal y consultiva, observándose escasas dinámicas de deliberación y discusión cara a cara sobre el presupuesto municipal global, o sobre las prioridades comunales y/o sectoriales durante el proceso. Salvo las excepciones de Negrete, San Antonio, San Joaquín y Lautaro, que son emergentes y que han puesto algo de atención sobre este aspecto, estas dinámicas no se han podido traducir en situaciones de incidencia mayor. De esto se deduce que el presupuesto participativo como mecanismo de democracia participativa, no se encuentra consolidado en las prácticas políticas de este conjunto de alcaldes, ya que aun siendo una práctica inédita y sustantiva para la experiencia chilena, resulta ser marginal en cuanto a la oportunidad de que el ciudadano y organizaciones incidan en la elaboración y formulación de políticas públicas municipales globales, aspecto que por lo menos en lo sustantivo no se aprecia del todo claro. Mas bien, el pp ocupa un lugar periférico a nivel municipal, aún en los municipios que lo implementan con relativo éxito, incluso se puede apreciar que en algunos casos es utilizado por alcaldes para legitimar o refrescar su relación con la ciudadanía, más que para incorporarlos en la discusión presupuestaria mayor, o en la definición de lineamientos de política pública local que puedan ser determinantes en la definición de políticas territoriales.

Es claramente efectivo que estos alcaldes están dispuestos a compartir algo de poder de decisión, pero se observan límites estructurales y contextuales que obstaculizan la posibilidad de profundizar el proceso. Incluso pudiendo agotar las oportunidades que ofrece el propio municipio, los alcaldes prefieren no hacerlo. Esta afirmación encuentra sustento en el hecho de que los alcaldes en promedio no alcanzan a destinar el 30% de los fondos municipales que la propia ley municipal les permitiría destinar a presupuesto participativo, teniendo un margen de un 70% no lo hacen, ya sea porque prefieren mantener el sentido clientelar de los fondos restantes y/o porque la sociedad civil no promueve una mayor profundidad del proceso.

Adicional a los límites contextuales antes mencionados (centralización, escaso protagonismo de la sociedad civil, relación clientelar entre organizaciones y actores políticos a nivel municipal), también

se encuentran los límites estructurales y conceptuales sobre la democracia participativa que tiene el propio actor de la democracia representativa que da origen al pp. Los alcaldes, e incluso dirigentes sociales y ciudadanos, valoran mucho más el proceso de votación que de deliberación, y la ciudadanía se moviliza con mayor facilidad a escala barrial que a escala de ciudad. Es decir, en los problemas de “ciudad” el ciudadano tiende a delegar la responsabilidad de la decisión en sus representantes, pero en los problemas del barrio prefiere tomar parte activa en la decisión. Se configura en este sentido una idea de democracia de proximidad, entendida como un proceso democrático de características muy intensas y participativas a escala barrial pero que pierde fuerza ciudadana y participativa en la medida que los temas a abordar se alejan del interés barrial de los ciudadanos. En este tránsito de lo barrial a lo local/comunal/ciudad se produce el proceso de subordinación del pp a las instituciones de la democracia representativa, ya que por un lado, en el modelo chileno de pp no están las condiciones para definir temas de ciudad, y por lo tanto muchas veces lo que se da es competencia democrática al interior de barrios, y por otro lado, cuando se discuten temas de ciudad, la participación ciudadana decae en intensidad y asumen un rol más protagónico los representantes electos, direccionando algunas temáticas y/o diseño del pp. Dicho de otro modo, la democracia de proximidad se debilita cuando los temas a tratar en el pp son de carácter global, o se vuelven más lejanos a la vida cotidiana del ciudadano, situación que da lugar a que tomen mayor fuerza y protagonismo las instituciones representativas clásicas locales.

De esta forma, bajo las condiciones en que se desarrolla el pp en Chile, se puede deducir que *cuando tiene su principal sustento en la voluntad política del alcalde, y encuentra posibilidades de aumentar su complejidad de diseño institucional<sup>14</sup> y como consecuencia transformarse en un mecanismo participativo que efectivamente complemente los déficits de la democracia representativa, el mismo actor que lo origina lo subordina. Este proceso se daría de manera natural en casos donde la sociedad civil asume un rol pasivo o funcional a la oferta democrática que emana de las municipalidades, dando lugar más bien a procesos democráticos de proximidad.* Es decir, bajo este contexto político, social e institucional, la relación e integración del presupuesto participativo con las instituciones de la democracia representativa, en la mayoría de los casos encuentra más posibilidades de ser subordinada que complementaria, tendiendo a desarrollarse con mayor intensidad en espacios barriales que en espacios locales asociados a la ciudad.

Como consecuencia, tenemos en Chile un pp altamente diverso pero frágil, dependiente en su cabalidad de la voluntad política de los alcaldes, sin incentivos del diseño institucional descentralizado, aún sin un sustento en la sociedad civil ni en los partidos políticos, y con fuertes posibilidades de decaer producto de su no penetración en la sociedad civil, en el funcionamiento de las instituciones representativas locales y en el entramado institucional del Estado. Situación similar, es el caso en casi todos los municipios brasileños, la mayoría de las veces, si sale el alcalde, termina acabando el PP (Goldfrank, 2006; Tatagiba, 2006).

Este escenario estratégico institucional deja completamente en manos de actores locales el desarrollo de iniciativas de democracia participativa, lo cual de ninguna manera garantiza un éxito generalizado y en la mayoría de los casos, los procesos se vuelven altamente funcionales y permeables a los cambios electorales. De hecho, posterior a la elección municipal de octubre del año 2008, de los 13 municipios en estudio, sólo Puerto Montt, Lautaro, Purránque, San Antonio y Negrete continúan con el pp, dado que en esas municipalidades resultaron reelectos los alcaldes. En los municipios de Buín,

---

<sup>14</sup> Involucrando mayores recursos municipales, profundizando la deliberación más que la votación, destinando recursos a sectores de mayor vulnerabilidad social y lograr incidencia en la elaboración y construcción de políticas públicas municipales globales.

Cerro Navia, Talca, Rancagua, Freirina perdieron los alcaldes y con ello se cayó también el pp. En los casos de San Joaquín, La Pintana e Illapel se acabó la voluntad política para continuar con el pp.

### *Los desafíos para América Latina*

El principal problema observado en Américas Latina, parece ser la excesiva dependencia del pp de la voluntad política de quienes lo impulsan (Goldfrank, 2006; Tatagiba, 2006) y una débil sociedad civil que no logra transformarse en protagonista en estos procesos. Esta situación de la mano con el creciente número de casos con pp a escala municipal, hace necesario una urgente revisión institucional de parte de los niveles de gobierno nacional y regional respecto de cómo darle cabida institucional a este tipo de iniciativas que, entrando ya a una etapa de consolidación, corren un alto riesgo de desaparecer producto de los cambios electorales que ya han padecido algunas municipalidades, que en materia de pp se encuentran aún con cierta incertidumbre respecto de su continuidad. El reforzamiento institucional futuro de estas iniciativas democráticas en América Latina y en Chile, se debe focalizar poniendo especial atención a tres problemáticas fundamentales que emergen en contextos donde el pp se desenvuelve con las características del modelo chileno.

- *Alcaldización de los pp.* Los actuales diseños políticos resaltan excesivamente la figura del alcalde, convirtiéndolo en un actor fundamental sin contrapeso para el éxito o el fracaso del pp. Esta condición, al ser fundamental y al no encontrar contrapesos locales, puede terminar deteriorando el empoderamiento de la comunidad, desarrollando más bien renovación de relaciones clientelares, y haciendo especialmente frágil la continuidad en el tiempo de este mecanismo de democracia participativa.
- *Rol del concejo municipal en los pp.* Otra de las consecuencias de la excesiva alcaldización del pp es que tal como se manifiesta en la actualidad, se provoca un debilitamiento del rol representativo de los concejales, que puede detonar en una creciente deslegitimación de esta institución representativa por parte de la ciudadanía. En la mayoría de los casos chilenos y latinoamericanos no se observa una participación ni un rol activo en el proceso, sólo existe una participación formal. Esto provoca el fenómeno de una sustitución parcial del rol representativo de los concejales por el rol que cumplen los delegados del presupuesto participativo en la definición de los proyectos vía los fondos del presupuesto participativo, debilitando aún más el rol minimalista que históricamente han tenido los concejales. Para el caso chileno, una institución representativa como el alcalde, termina subordinando a otra institución representativa, (concejales) y al mecanismo de democracia participativa (pp), es decir, no hay complemento ni al interior de instituciones representativas ni entre representativas y participativas. Lo que se produce en definitiva en el modelo Chileno, es una doble subordinación.
- *Diseño institucional descentralizado.* En Chile existe consenso en avanzar en la descentralización para profundizar la democracia con modelos que incentiven, entre otros mecanismos, la promoción del pp a nivel municipal, pero que a su vez contrapesen la voluntad política como condición de su desarrollo. Para seguir avanzando en materia de fortalecimiento democrático en general y en específico, con la promoción de los pp, se hace indispensable modificar el actual diseño institucional, por uno que vincule los esfuerzos democráticos locales con la asignación de recursos fiscales. Se debe avanzar desde un diseño que hoy pone a la voluntad política del alcalde como condición esencial para promover pp, a uno que premie las iniciativas democráticas de manera gradual y diferenciada desde el propio diseño institucional

descentralizado y que ponga especial atención en habilitar de capacidades democráticas a la ciudadanía. No todos los municipios cuentan con las capacidades políticas (básicamente voluntad política), financieras (recursos suficientes disponibles), y sociales (sociedad civil participativa) para desarrollar este tipo de iniciativas, por lo tanto, ante un eventual incentivo nacional de carácter homogéneo, lo más probable es que se puedan generar distorsiones locales en la promoción de pp, tal como ya se ha evidenciado a escala internacional latinoamericana (Goldfrank, 2006, Schak, 2005). La experiencia internacional nos indica que probablemente no existe evidencia empírica suficiente que demuestre el éxito de los esfuerzos institucionales nacionales homogéneos (al 2010 se encuentra en marcha la ley nacional de pp en República Dominicana), de hecho se han evidenciado casos donde más bien los alcaldes tienden a distorsionar el espíritu de la ley de pp, como ha sucedido por ejemplo en algunos países de América Latina (Shack, 2005, Goldfrank, 2006). Parece ser que, dada nuestra cultura política la heterogeneidad territorial y los diferentes ritmos de consolidación de nuestras democracias, el camino de las leyes igualitarias no es el más adecuado. Más bien, la idea sería establecer premios e incentivos heterogéneos, graduales y selectivos a la participación ciudadana efectiva en los presupuestos participativos. Incentivos que estén consagrados o explicitados en el diseño institucional descentralizado, que privilegien la diferenciación y colaboración por sobre la obligatoriedad homogénea del avance de la democracia a escala local. Por ello, el avance se debe generar por medio de diseños que incentiven aquellos municipios que “acrediten” iniciativas democráticas y no demuestren interés coyuntural cuando se solicita desde el centro que se incorpore la participación ciudadana en su gestión.

## 5.- Bibliografía

- ALEGRE, Pablo (2007). Matrices sociopolíticas y patrones de reforma en el cono sur: entre la ruta populista y autoritaria: el caso uruguayo en perspectiva comparada. *Rev. cienc. polít. (Santiago)* [online]. vol. 27, no. 2.
- ABASCAL, Gabriel (2004); “El Presupuesto Participativo: “¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calida democrática?; ponencia de las III jornada de pensamiento crítico de la Universidad de Alicante; España.
- BAIOCHI, G. (2001): 'Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory', *Politics and Society*, Vol. 29, No. 1.
- BARCELÓ, Sara y PIMENTEL, Zainer (2002); “Radicalizar la democracia, Porto Alegre: un modelo de municipio participativo”; *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, volumen VIII, N° 435.
- BLANCO, Ismael (2002); “Presupuestos Participativos y democracia local: una comparación entre las experiencia brasileñas y españolas”; VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Portugal, Octubre.
- BUENROSTRO SÁNCHEZ, Israel (2004); “Ciudadanía y Presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana”; *Revista Araucaria*, Universidad de Sevilla; volumen 5, N° 012; Sevilla, España.
- CABANNES, Yves (2005); Asesor Alcaldía Municipal de Porto Alegre; Documento Base “Presupuesto Participativo y finanzas locales” Segunda versión ampliada, Porto Alegre, Brasil.
- CABANNES, Yves (2004); “Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento Conceptual”; Quito, Ecuador.

- CABANNES, Yves (2004a); "Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy" *Environment and Urbanization* 2004; 16; 27.
- CHAVEZ, Daniel (2004); *democratizar la Democracia: hacia una propuesta del presupuesto Participativo Nacional*. Instituto Transnacional. Consultado en Marzo del 2008 en el siguiente sitio web [http://www.tni.org/detail\\_page.phtml?page=archives\\_chavez\\_democratizar](http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_chavez_democratizar)
- CENTRO PLURICULTURAL PARA LA DEMOCRACIA (C P D ) (2005); Documento De Estudio "Presupuesto Participativo" – Reflexiones y Propuestas en el ámbito municipal -; Quetzaltenango.
- DUTRA, Olivio; BENEVIDES, María (2001); "Presupuesto Participativo y Socialismo", Editados por el IEF/CTA e IMFC, Ediciones La Flor; octubre.
- GOLDFRANK, Benjamín (2006); "Los procesos de "Presupuesto Participativo" en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio"; *Revista de Ciencia Política*, volumen 26, N° 2; Universidad de Nuevo México, Estados Unidos.
- GOLDFRANK, Benjamín (2007); "¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana"; *Revista Nueva Sociedad*, N° 212, noviembre-diciembre.
- GÓMEZ HERNÁNDEZ, Esperanza (2007); "El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo"; *Revista Investigación y Desarrollo*, Universidad del Norte; volumen 15, N° 001; Barranquilla, Colombia.
- JACQUES PARRAGUEZ, Manuel (2003); "Modelo de participación por afección: Un modelo para el desarrollo de la ciudadanía local"; *POLIS revista de la Universidad Bolivariana*, volumen .1, N° 005, Santiago.
- MATIAS, Domingo (2004); *Presupuesto Participativo y Democratización. Programada de Apoyo a la reforma y Modernización del Estado*. Republica Dominicana.
- MONTECINOS, Egon (2006); *Descentralización y Participación Ciudadana en la Gestión Municipal Chilena*. *Revista Chilena de Ciencia Política* 26(2). Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MONTECINOS, Egon (2007). *Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. El caso chileno*. *Economía, Sociedad y Territorio*, enero-abril, 725-743.
- NAVARRO, Zander: (1998); "Democracia y control social de fondos públicos. El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre", en Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, eds., *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD-Paidós, Buenos Aires.
- NYLEN, William (2003); "participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil; citado por Goldfrank en "Los Procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio".
- NYLEN, William (2002); "Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil". *Comparative Politics*, 34: 127-145.
- PIRES, Valdemir (1999); "Límites y potencialidades del presupuesto participativo"; monografía presentado en Asociación Internacional de Presupuesto público.
- SCHNEIDER, Aaron y GOLDFRANK, Benjamín (2005); "Construcción Institucional Competitiva: EL PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande Do Soul".
- SINTOMER, Yves (2005); "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos"; *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 31, Venezuela.
- SHACK YALTA, Nelson (2005); "La Programación participativa del presupuesto en el Perú; primeras lecciones de un proceso de concertación", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 32, Venezuela.

- SOUSA, Santos Boaventura (1998); Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy". *Politics and Society* 26 (4). Pp 461-510
- SOUZA , Celina (2001): "Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions". *Environment & Urbanization* 13 (1): 159-184.
- SUBIRATS, Joan (2005) ; "Democracia, Participación y Transformación Social"; *Polis*, revista de la Universidad Bolivariana, volumen 4, N° 012, Santiago, Chile.
- TATAGIBA, Luciana y CHAVES, Ana (2006); Contraloría y participación social en la gestión pública, series del CLAD, Editorial Texto, Caracas, Venezuela.
- WAMPLER, B (2004); "Instituicoes, associacoes e interesses no orcamento participativo de Sao Paulo"; citado por TATAGIBA, Luciana y TEIXEIRA, Ana en "Contraloría y participación social en la gestión pública", Caracas, Venezuela.

## 6.- Reseña Biográfica

Egon Montecinos Montecinos, es profesor Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad de Los Lagos desde el año 2001 a la fecha. De profesión original es Trabajador Social y Licenciado en Trabajo Social (Universidad de La Frontera Chile, 1992-1998); Magíster en Ciencias Sociales mención Desarrollo Regional (Universidad de Los Lagos 2000-2002); Doctor en Ciencias Sociales mención Ciencia Política (FLACSO MEXICO, 2003-2006). Sus publicaciones, investigaciones y docencia de postgrado las desarrolla en el área de Descentralización, Desarrollo Local / Regional, Democracia y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. En el año 2005 realizó una estancia de Investigación en la Universidad Internacional de Florida (USA) en el Instituto de Administración Pública y Servicios Comunitarios. En Enero del 2010 y hasta marzo de este año realizó una estancia Posdoctoral en el IGOP de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha desempeñado diversos cargos académicos al interior de la Universidad de Los Lagos, entre los cuales cabe señalar, Director del Programa de Magíster en Gestión Pública y Desarrollo Regional (2006-2009) y actualmente desempeña el cargo de Vicerrector de Investigación y Postgrado de dicha casa de estudios.

## 7.- Cuadro Tablas y Gráficos

**Cuadro 1: Municipios Chilenos con PP por más de 3 años**

Municipio	Región	Habitantes	Pobl. Urbano	Presupuesto Municipal Total	Monto destinado a PP	Partido Político del Alcalde	Porc. Pobreza
Rancagua	Ohiggins	234.757	96%	12.701.566.000	(400.000US)	DC	6,41%
Talca	Maule	227.674	96%	12.725.673.000	(310.000US)	PS	16,72%
Puerto Montt	Los Lagos	219.164	87%	18.356.438.000	(310.000US)	PS	9,60%
La Pintana	Metropolitana	201.183	100%	13.031.507.000	(300.000US)	PPD	17,20%
Cerro Navia	Metropolitana	143.035	100%	9.723.675.000	(600.000US)	PPD	17,55%
San Antonio	Valparaíso	95.674	95%	7.716.594.000	(500.000US)	PRSD	24,26%
San Joaquín	Metropolitana	87.035	100%	7.754.353.000	(250.000US)	PPD	7,38%
Buín	Metropolitana	70.206	87%	4.502.271.000	(300.000US)	PPD	12,95%
Lautaro	Araucanía	34.662	65%	2.958.999.000	(85.000US)	DC	20,95%
Illapel	Coquimbo	31.304	71%	2.544.512.000	No destina	PS	10,79%
Purranque	Los Lagos	20.905	62%	1.530.990.000	(21.000US)	PS	20,31%
Negrete	Bio Bio	8.884	65%	1.240.125.000	(120.000US)	PS	29,17%
Freirían	Coquimbo	5.861	57%	1.181.882.000	(100.000US)	DC	3,69%

Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados en proyecto fondecyt, y a fuentes indirectas como sinim (sistema nacional de indicadores municipales).



**Cuadro 2: Dimensiones observadas para establecer las condiciones del desarrollo del PP en Chile<sup>15</sup>**

Municipio	Origen del PP	Rol del alcalde en la distribución de recursos pp	Rol de los concejales en la distribución de recursos pp	Origen de los fondos destinados a PP	Condición legal que favorece el pp	Rol del nivel regional y central	Apoyo financiero o del nivel regional o central	Rol de los partidos políticos	Rol de la sociedad civil
Rancagua	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Nulo	Pasivo
Talca	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Pasivo	Pasivo
Puerto Montt	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Nulo	Pasivo
La Pintana	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Pasivo	Pasivo
Cerro Navia	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Pasivo	Pasivo
San Antonio	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal y Regional	No hay	Mínimo	Mínimo	Nulo	Pasivo
San Joaquín	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Pasivo	Pasivo
Buín	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Pasivo	Pasivo
Lautaro	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Nulo	Pasivo
Illapel	Ong y comunidad	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Pasivo	Activo
Purranque	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Nulo	Pasivo
Negrete	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Nulo	Pasivo
Freirían	Alcalde	Activo	Pasivo	Municipal	No hay	Pasivo	Ninguno	Nulo	Pasivo

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 3: Matriz de Variable y Dimensión a observar del Diseño Institucional del PP en Chile<sup>16</sup>**

Dimensión	Variable
<b>Participativa Ciudadana</b>	1.- Instancia de aprobación final del presupuesto; Forma de participación (ciudadana o representativa); Cual es el órgano de decisión de la priorización del presupuesto; Participación comunitaria o participación ciudadana; Grado de participación de los excluidos; Fiscalización y control de la ejecución.; Rol de la municipalidad (alcalde y concejo)
<b>Financiera</b>	1.- Valor de los recursos deliberados; Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP; discusión de políticas tributarias
<b>Normativa</b>	1.- Grado de Institucionalización del PP; Lógica Instrumental o de participación; Relación con otros instrumentos de planificación
<b>Territorial</b>	1.- Grado de descentralización Intramunicipal; Grado de Ruralización; Grado de Inversión de prioridades territoriales.

Fuente: Elaboración propia

<sup>15</sup> Esta matriz que orientó la recolección de datos fue construida en base al documento preparado por Goldfrank (2006). Se usa este modelo ya que representa cierta uniformidad en investigaciones previas y de carácter internacional que han realizado sobre las condiciones previas que han permitido el éxito del desarrollo del pp.

<sup>16</sup> Matriz construida en base a documento preparado por la Ives Cabannes Red Urbal 9, (2005) y Goldfrank (2006). Se usa este modelo ya que representa cierta validación internacional y uniformidad producto de investigaciones previas de carácter comparado internacional que se han realizado sobre el diseño institucional que han adquirido los presupuestos participativos en América Latina. Asimismo facilitará la comparación subnacional y la comparación internacional al permitir sistematizar y ordenar la información recolectada en función de las dimensiones y variables señaladas con el objeto de facilitar el análisis y discriminar analíticamente las experiencias de PP.

**Cuadro 4: Numero de personas que participan en el proceso de definición de prioridades y proyectos en los pp<sup>17</sup>**

	Total de Habitantes	Número de personas participantes año 2008	Porcentaje en relación a la población total
Rancagua	237.448	18.573	7,8%
Talca	231.375	15.121	6,5%
Puerto Montt	219.164	5.000	2,3%
La Pintana	201.638	S/I	--
Cerro Navia	141.297	S/I	--
San Antonio	95.674	14.632	15,2%
San Joaquín	97.625	5.000	5,12%
Buín	63.419	15.257	24,1%
Lautaro	34.929	4.155	11,9%
Illapel	30.355	S/I	--
Purranque	20.855	500	1,7%
Negrete	8.579	1500	17,5%
Freirían	5.866	800	13,6%

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 5: Resumen Dimensión Participativa del PP en Chile**

Municipio	Órgano de Aprobación final del Presupuesto municipal total	Forma de Participación en el PP	Modalidad de Decisión sobre el presupuesto participativo	Órgano de ejecución y control del presupuesto destinado a PP	Grado de Participación de los excluidos	Papel del concejo municipal (Legislativo municipal)	Papel del alcalde
Rancagua	Concejo Municipal	Democracia Directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos)	Municipio y comunidad	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
Talca	Concejo Municipal	Democracia Directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos)	Municipio	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
Puerto Montt	Concejo Municipal	Democracia Directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos de los territorios involucrados)	Municipio	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
La Pintana	Concejo Municipal	Democracia Directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos)	Municipio	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
Cerro Navia	Concejo Municipal	Democracia Representativa a comunitaria	Voto selectivo (solo delegados del PP)	Municipio	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo
San Antonio	Concejo Municipal	Democracia Directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos)	Municipio	Plenarias barriales y temáticas	Pasivo, no participa	Activo

<sup>17</sup> En la mayoría de los casos la participación ciudadana esta abierta a personas mayores de 15 años, sin necesidad de pertenecer a alguna organización social. El número de participantes se consideró tomando como base las asambleas o votaciones que tenían como objetivo definir los proyectos a financiar por el fondo de presupuesto participativo. Por lo tanto, el número que se asigna a cada caso, corresponde al número de personas que asistió a la asamblea o a la votación para al efecto.

<b>San Joaquín</b>	Concejo Municipal	Democracia Representativa a comunitaria y Democracia Directa participación universal	Votan los delegados por proyectos de hasta 20 millones y votan los vecinos por proyectos de hasta 10 millones	Municipio y comunidad	Plenarias barriales temáticas y	Pasivo, no participa	Activo
<b>Buín</b>	Concejo Municipal	Democracia Directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos)	Municipio y Comunidad	Plenarias barriales temáticas y	Pasivo, no participa	Activo
<b>Lautaro</b>	Concejo Municipal	Democracia Directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos)	Municipio	Plenarias barriales temáticas y	Pasivo, no participa	Activo
<b>Illapel</b>	Concejo Municipal	Democracia Representativa a Comunitaria	Voto selectivo (solo delegados del PP)	Municipio	Plenarias barriales temáticas y	Pasivo, no participa	Pasivo
<b>Purranque</b>	Concejo Municipal	Democracia Representativa a Comunitaria	Voto selectivo (solo delegados del PP)	Municipio	Plenarias barriales temáticas y	Pasivo, no participa	Activo
<b>Negrete</b>	Concejo Municipal	Democracia Directa participación universal	Voto selectivo (solo delegados del PP)	Municipio y comunidad	Plenarias barriales temáticas y	Pasivo, no participa	Activo
<b>Freirina</b>	Concejo Municipal	Democracia Directa participación universal	Voto abierto (todos los ciudadanos)	Municipio	Plenarias barriales temáticas y	Pasivo, no participa	Activo

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 6: Dimensión Financiera del PP en Chile**

Municipio	Valor de los recursos deliberados	Porcentaje en relación al presupuesto municipal total	Porcentaje en relación a la inversión municipal con ingresos propios	Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	Discusión de políticas tributarias
<b>Rancagua</b>	200.000.000	1,15%	32,23%	Equipo, funcionamiento, divulgación.	No
<b>Talca</b>	150.000.000	1,17%	22,%	Equipo, funcionamiento, divulgación capacitación.	No
<b>Puerto Montt</b>	160.000.000	0,74%	13.7%	Equipo y funcionamiento.	No
<b>La Pintana</b>	60.000.000	1,15%	5.7%	Equipo y funcionamiento.	No
<b>Cerro Navia</b>	300.000.000	3,08%	17.8%	Equipo y funcionamiento.	No
<b>San Antonio</b>	250.000.000	3,23%	84%	Equipo, funcionamiento, divulgación.	No
<b>San Joaquín</b>	130.000.000	1,67%	35%	Equipo, funcionamiento, divulgación, capacitación.	No
<b>Buín</b>	150.000.000	3,33%	39.61%	Equipo, funcionamiento, divulgación capacitación.	No
<b>Lautaro</b>	40.000.000	1,35%	10%	Equipo, funcionamiento, divulgación capacitación.	No
<b>Illapel</b>	No destina	S/I	S/I	Cubre costos de equipo municipal.	No
<b>Purranque</b>	11.000.000	0,73%	37%	Equipo y funcionamiento.	No
<b>Negrete</b>	60.000.000	4,83%	46%	Equipo, funcionamiento, divulgación.	No
<b>Freirina</b>	50.000.000	5,07%	24,9%	Equipo, funcionamiento, divulgación.	No

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 7: Disponibilidad Presupuestaria Municipal por habitante y Disponibilidad presupuestaria destinada al presupuesto participativo en Chile**

Municipio	Región	Habitantes	Presupuesto Municipal Total	Monto destinado a PP	Disponibilidad presupuestaria por habitante	Disponibilidad presupuestaria destinada a pp
<b>Rancagua</b>	Ohiggins	234.757	12.701.566.000	200.000.000	57.440 (115US)	852 (1,5 US)
<b>Talca</b>	Maule	227.674	12.725.673.000	160.000.000	66.320 (132 US)	702 (1,4 US)
<b>Puerto Montt</b>	Los Lagos	219.164	18.356.438.000	160.000.000	84.810 (169 US)	730 (1,5 US)
<b>La Pintana</b>	Metropolitana	201.183	13.031.507.000	150.000.000	73.200 (147 US)	745 (1,5 US)
<b>Cerro Navia</b>	Metropolitana	143.035	9.723.675.000	300.000.000	70.880 (141 US)	2.097 (4,2 US)
<b>San Antonio</b>	Valparaíso	95.674	7.716.594.000	250.000.000	89.000 (178 US)	2.588 (5,2 US)
<b>San Joaquín</b>	Metropolitana	87.035	7.754.353.000	130.000.000	90.410 (180 US)	1.493 (2,9 US)
<b>Buín</b>	Metropolitana	70.206	4.502.271.000	150.000.000	71.320 (142 US)	2.136 (4,3 US)
<b>Lautaro</b>	Araucanía	34.662	2.958.999.000	40.000.000	108.160 (216 US)	1.154 (2,3 US)
<b>Illapel</b>	Coquimbo	31.304	2.544.512.000	No destina	98.260 (197 US)	---
<b>Purranque</b>	Los Lagos	20.905	1.530.990.000	11.000.000	102.220 (204 US)	526 (1,05 US)
<b>Negrete</b>	Bio Bio	8.884	1.240.125.000	60.000.000	158.240 (316 US)	6.753 (13,5 US)
<b>Freirina</b>	Coquimbo	5.861	1.181.882.000	50.000.000	250.990 (502 US)	8.530 (17 US)

Fuente: Elaboración propia