

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LAS POSIBILIDADES DE SU INSTAURACION EN CHILE*

Camilo Mirosevic Verdugo

[mirosevic@gmail.com]

RESUMEN

Este trabajo revisa el origen del Presupuesto Participativo y las posibilidades de su instauración en Chile. Para ello el análisis se centra en el contexto en el cual surgen los mecanismos de participación ciudadana en el Siglo XX, hace referencia al origen del Presupuesto Participativo, desarrolla la naturaleza y bondades de esta modalidad de participación y finaliza estudiando el marco normativo que regula el presupuesto municipal en Chile para determinar si su aplicación a la realidad nacional es viable en la actual regulación.

EL SURGIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ¹

Hace ya tres décadas se ha venido discutiendo la necesidad de reformar el sistema político en diversos aspectos para hacer frente a los cambios globales y a las nuevas exigencias de la sociedad. La crisis financiera de los países, la globalización, la pobreza mundial y la desigualdad han puesto en evidencia las deficiencias del modelo tradicional de Estado. Por ello, desde los años setenta, distintos modelos han intentado resolver estas cuestiones basados, en su gran mayoría, en la disminución del tamaño del Estado. En esta línea, casi la totalidad de los países de América Latina han emprendido reformas tendientes a reducir el Estado para dar paso a estructuras administrativas descentralizadas. Estos procesos han variado según las concepciones acerca de la descentralización, las que a su vez dependen de la visión sobre el rol que corresponde al Estado en la sociedad. Así, tanto

* El presente trabajo se complementa con una página Web creada al efecto en la que se contienen el archivo digital, documentos complementarios y material audiovisual. La dirección es <http://efimirosevic.blogspot.com/>.

¹ En este apartado solo se hace referencia al surgimiento de la participación en el último siglo, teniendo presente, como es natural, que no se trata de un fenómeno nuevo. Precisamente Grecia, modelo de democracia clásica, se sustentaba en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

posturas estatistas como liberales han coincidido en la necesidad de descentralizar el Estado. Sin embargo, el contenido de este proceso varía de manera sustancial². Es precisamente en el marco de la descentralización donde surge la participación ciudadana como un mecanismo que permite descargar funciones y responsabilidades del Estado en la sociedad civil³ y hacer frente a las complejas necesidades de la comunidad.

En la actualidad el término participación es usado por todos los sectores políticos, pero al igual que en materia de descentralización, el contenido y la finalidad asignados a ésta varían e incluso se contraponen.

En primer término, como apunta Nuria Cunill, los regímenes autoritarios han empleado la participación ciudadana como forma de legitimar las políticas públicas y de suplir la ausencia de canales tradicionales de representación y participación política⁴. En segundo lugar, para las concepciones liberales la participación ha servido como medio para la despublificación⁵, lo que permite en definitiva disminuir el tamaño del Estado. La situación de estos países liberales puede agruparse en dos. Para un primer grupo la participación surge como elemento de los procesos de descentralización que se desarrollan a raíz de la crisis financiera del Estado, lo que se traduce en un cuestionamiento a la eficacia del aparato público. Esta crisis del modelo de Estado centralizado exige reformas estructurales que permitan descargar competencias para alivianar la carga de funciones que pesaban sobre el mismo. En ese marco, la participación ciudadana se presentaba como un instrumento que, sumado a otros componentes de la descentralización, permitían arribar a este resultado. El segundo grupo esta conformado por Estados liberales que no se encontraban sumidos en crisis económicas, pero que igualmente introducen la participación ahora como una forma de aumentar la eficacia del Estado debido a que ella permite focalizar de manera más certera la inversión y obtener mejores resultados. Finalmente y fuera de estos

² Sobre las distintas concepciones y enfoques de la descentralización véase: AROCENA, José, *El Desarrollo Local un Desafío Contemporáneo*, en Revista Nueva Sociedad 1995 (Caracas, 1995); MONTECINOS, Egon, *Los Estudios de Descentralización en América Latina: Una Revisión sobre el Estado Actual de la Temática*, en Revista Eure, Vol. XXXI, número 93, agosto 2002 (Santiago, 2005) y CORAGGIO, José Luís, *La Descentralización. El Día Después...*, Universidad de Buenos Aires (Buenos Aires, 1997). Este último autor distingue entre dos grandes corrientes de descentralización: *Propuesta Neoliberal* y *Propuesta Democratizante*.

³ CUNILL, Nuria, *Los posibles fundamentos de la participación ciudadana*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 58, Diciembre 1997 (México D.F., 1998), p.17.

⁴ CUNILL, N., op. cit. nota 3. Pag. 18.

⁵ *Ibid.*

países de tendencia liberal, otros Estados entendieron que la participación no era solo una herramienta para reducir el tamaño del aparato público o un instrumento que mejore la eficacia de éste. Se trata de algo más. A pesar de las diferentes variantes en esta concepción, el elemento común está en la necesidad de hacer frente a la crisis de representatividad⁶.

Con esta finalidad surgen diversos mecanismos que buscan la “*democratización de la democracia*”⁷, permitiendo a los ciudadanos una cogestión e incluso una autogestión de lo público. Uno de estos mecanismos es el denominado Presupuesto Participativo [PP] desarrollado en el ámbito municipal en los últimos veinte años y replicado en distintas localidades de América Latina y Europa.

Teniendo presente el contexto descrito en que surge la participación, este trabajo revisa el origen del Presupuesto Participativo con especial referencia al caso de Porto Alegre, se detiene en las virtudes que transforman al PP en un mecanismo de participación deseable y finaliza analizando las posibilidades de instaurar el PP en Chile a la luz del marco normativo vigente.

EL ORIGEN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

A nivel mundial la mirada de los gobiernos y de la academia se ha centrado en los procesos de descentralización y reforma del Estado desarrollados desde los setenta en adelante. Si bien en un comienzo estos aparecieron como la respuesta a todos los problemas nacionales, con el tiempo y el fracaso de muchas experiencias se ha venido cuestionando las ventajas de la descentralización⁸ entendida como proceso de transferencia de funciones

⁶ Como señala Porras, esta crisis se produce “*por la creciente desafección de la ciudadanía hacia las instituciones y actores políticos desde los que operan las democracias*”. El mismo autor agrega, “*es una crisis, por tanto, con un carácter claramente endógeno y que requiere para su solución la búsqueda de nuevas fuentes de legitimidad, que no respondan a una aceptación de las democracias en razón de los defectos de los otros sistemas, sino por sus virtudes intrínsecas*”. PORRAS, José Ignacio, *Internet y las Nuevas Oportunidades para la Deliberación Pública en los Espacios Locales*, en Revista Nueva Sociedad, número 195, enero-febrero 2005 (Caracas, 2005). Pág. 103-104.

⁷ Expresión empleada en: VILLAREAL, Nelson, *La Larga Marcha Hacia la Igualdad Social*, Friedrich Ebert Stiftung, (Montevideo, 2004). Pág. 49.

⁸ Sobre este punto puede verse: BOISIER, Sergio, *Estado, Territorio y Sociedad*, CEAL-PEHUEN (Valparaíso, 1990); BORJA, Jordi y otros., *Descentralización Del Estado, Movimiento Social Y Gestión Local*, ICI/FLACSO/CLACSO (Santiago, 1997); HERNÁNDEZ, Fausto, *Los dilemas de la descentralización fiscal en México 1995-2000*, IGLOM (México D.F., 2000); DE MATTOS, Carlos, *Falsas Expectativas de la Descentralización*, en Revista Nueva Sociedad, número 104, noviembre-diciembre 1989 (Caracas, 1989).

desde los niveles superiores de gobierno a niveles regionales o locales dotados de personalidad jurídica pública y patrimonio propio⁹. Frente a los deficientes resultados de estos procesos descentralizadores de la década de los setenta, tanto el eje democrático como el neoliberal recurrieron a la participación ciudadana como medio que permite optimizar las reformas al aparato estatal. Para los primeros, estos mecanismos tienen la virtud de acercar el gobierno al pueblo, superando la crisis del modelo democrático representativo. Para los segundos, en cambio, se trata sólo de un instrumento que integra el complejo proceso de descentralización, concebida ésta únicamente como un mecanismo al servicio del ajuste estructural y no como un componente del sistema político que aporte a su democratización¹⁰.

En un comienzo la modalidad de participación utilizada fue la de *opinión*¹¹. Así, en la mayoría de los países latinoamericano aparecen órganos de carácter consultivo a nivel regional y local cuya influencia en la práctica fue casi nula. Este fracaso pone en evidencia las deficiencias de los medios consultivos y los esfuerzos comienzan a apuntar hacia la creación de mecanismos de participación, de innovación democrática¹². Así mismo, los cambios producidos por la globalización, las demandas democráticas de países que salen de dictaduras militares, la pobreza y las desigualdades sociales generadas por el sistema capitalista¹³ dan origen a nuevas formas de participación de carácter decisoria.

⁹ Sin embargo, para algunos descentralización no incluye exclusivamente la transferencia de funciones a una persona jurídica pública, sino que también se extendería este concepto a la transferencia hacia personas jurídicas privadas. Así por ejemplo, Sergio Boisier considera a la privatización como un acto formal de descentralización. BOISIER, S., op. cit. nota 8.

¹⁰ PRESSACCO, Carlos, *Democracia, Descentralización y Reforma del Estado*, Minuta 1, material del Diplomado en Descentralización y Desarrollo Regional-Local, Universidad Alberto Hurtado 2006 (Santiago, 2006). p. 4.

¹¹ La doctrina clasifica las modalidades de participación en *información, opinión, participación vinculada a un beneficio, participación decisoria-impugnatoria, decisión y control o fiscalización*. SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, *Participación Ciudadana en la Gestión de Gobiernos Regionales y Municipios: Diagnóstico Situación Actual*, documento de trabajo octubre 2004 (Santiago, 2004), pp. 12-14.

¹² GOMA, Ricardo y REBOLLEDO, Oscar, *Democracia Local y Ciudadanía Activa: Reflexiones en Torno a los Presupuestos Participativos*, en VVAA, *Ciudadanos y Decisiones Públicas* (Barcelona, 2000), p. 202.

¹³ En cuanto a la distribución de la riqueza, según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD entre 1960 y 1990 la brecha entre ricos y pobres se dobla. PNUD: *Desarrollo Humano*, Informe 1992, citado por FRIEDMANN, Reinhard, *Cambios Revolucionarios en el Entorno de la Gestión Pública*, material del Diplomado en Descentralización y Desarrollo Regional-Local, Universidad Alberto Hurtado 2006 (Santiago, 2006), p. 4.

En relación a la pobreza existente, según cifras del Banco Mundial, desde 1990 hasta 1998 aumentó en casi cien millones el número de pobres. BANCO MUNDIAL, *Global Economic Prospect and the Developing Countries 2000*, citado por STIGLITZ, Joseph., *El Malestar en la Globalización*, Santillana Ediciones Generales (Madrid, 2002), p. 38.

En este marco se desarrollan las primeras experiencias de PP en las ciudades brasileñas de Porto Alegre y Belo Horizonte¹⁴, procesos que responden justamente al reestablecimiento de la democracia en ese país y a las profundas desigualdades en la distribución de la riqueza en la sociedad brasileña¹⁵. En el apartado siguiente se analizan aspectos relevantes del PP desarrollado en Porto Alegre, primera ciudad que implementa este mecanismo y que se ha transformado en un referente mundial en la materia.

LA EXPERIENCIA DEL PP DE PORTO ALEGRE

Porto Alegre es la capital del Estado de Río Grande do Sul, con 1,5 millones de habitantes y con serios problemas de exclusión urbana y consecuente favelización. Se estima que existen 250 favelas que albergan a cerca de 400 mil habitantes¹⁶. Hacia 1991 el 16% de las casas no tenían acceso a la red básica de saneamiento¹⁷.

Los orígenes del PP se remontan hacia el año 1988 en que triunfa en las elecciones municipales el Partido Dos Trabalhadores [PT], partido de izquierda comprometido con la solución de los problemas de los sectores tradicionalmente excluidos y con la implementación de mecanismos de participación para mejorar el sistema democrático recién instaurado.

En 1988 el 98% del presupuesto municipal estaba destinado a pagar sueldos de los funcionarios y sólo el 2% restante correspondía a inversiones¹⁸. Ese año, el alcalde del PT Olívio Dutra, frente al déficit presupuestario, decide preguntar a la comunidad en que deseaban invertir los escasos fondos municipales. Así surge el PP como un mecanismo que

¹⁴ Se mencionan también las ciudades brasileñas de Diadema, Vila Velha, Ipatinga, Icapui y Janduís, que junto con Porto Alegre, comienzan a implementar el PP hacia 1988. BLANCO, Ismael, *Presupuestos participativos y democracia local : una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*, conferencia dictada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre 2002, pp. 1-2, disponible en la base de datos SIARE del CLAD en la World Wide Web en: <<http://www.clad.org.ve/>>.

¹⁵ El informe del PNUD sobre desarrollo humano de 1999 indica que en Brasil hasta esa fecha habían 29 millones de personas que sobrevivían con menos de un dólar al día. PNUD: *Desarrollo Humano*, Informe 1992, citado por GOMA, R. y REBOLLEDO, O., op. cit. nota 12, p. 203.

¹⁶ BLANCO, I., op. cit. nota 14, p. 19.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ La cifra aparece en el Documental realizado por Centro Memoria Popular Latinoamericana - Cuba y CLACSO acerca del PP en Porto Alegre. El documental ha sido incluido en la página de complemento a este trabajo, cuya dirección es: <http://efimirosevic.blogspot.com/>.

permite a la ciudadanía decidir el destino de los fondos municipales a través de un proceso complejo que comprende el desarrollo de asambleas plenarias de distrito y temáticas [*salud, educación, movilidad, desarrollo económico y desarrollo urbano*], foro de delegados electos por las asambleas y un Consejo del Presupuesto Participativo [COP]¹⁹.

Participación de la comunidad en el PP en Porto Alegre		
Primer Gobierno del PT	1990	976
	1991	3.694
	1992	7.610
Segundo Gobierno del PT	1993	10.735
	1994	9.638
	1995	11.821
	1996	10.148
Tercer Gobierno del PT	1997	11.908
	1998	13.687
	1999	15.400

Fuente: Avritzer, 1999 en GOMA, R. y REBOLLEDO, O., op. cit. nota 12, p. 212

Este cuadro muestra la evolución de la participación de la comunidad en el PP durante los tres gobiernos municipales del Partido de los Trabajadores. Como se aprecia, la tendencia es al aumento de participación, comenzando con 976 personas el primer año de implementación hasta alcanzar 15.400 el año 1999. Este aumento se explica por varias razones. Según Goldsmith y Vainer, el proceso se va autorreforzando en el camino debido a que los ciudadanos que no participaron del PP ven como los participantes habían sido beneficiados por los proyectos, cuestión que los mueve a sumarse, incrementando la asistencia a reuniones²⁰. Junto a ello, la comunidad comienza a percibir el saneamiento de las finanzas municipales producido por el aumento en los recursos, la reestructuración administrativa del municipio y la reducción del conflicto salarial de los funcionarios de esa repartición²¹, lo que se traduce en un mejor funcionamiento de los servicios e inversiones municipales.

¹⁹ Esta modalidad ha sido ampliamente estudiada por la literatura, razón por la cual no será desarrollada en este trabajo.

²⁰ GOLDSMITH, William y VAINER, Carlos, *Presupuesto Participativo y Políticas de Poderes en Porto Alegre*, en Revista EURE, volumen 27, número 82, diciembre 2001 (Santiago, 2001), p. 3.

²¹ BLANCO, I., op. cit. nota 14, p. 3.

El perfil de los participantes corresponde mayoritariamente a niveles socioeconómicos bajo y medio-bajo. Esto refuerza lo señalado en orden a que este mecanismo de participación surge como forma de superar la pobreza y las desigualdades, por lo que la participación proviene precisamente de los sectores mas afectados²².

Perfil Socio-Económico Participantes en el PP de Porto Alegre en 1998	
Renta inferior a 2 salarios mínimos	17,7%
Renta entre 2 y 4 salarios mínimos	27,9%
Renta entre 4 y 8 salarios mínimos	28,8%
Renta entre 8 y 11 salarios mínimos	11%
Renta de mas de 12 salarios mínimos	14,6%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de BLANCO, I., op. cit. nota 14, p. 13.

Desde 1996 Porto Alegre comienza a utilizar las TICS en el PP, creando un portal que entregaba antecedentes sobre los aspectos básicos del proceso²³. Sin embargo, recién en el año 2001 se da inicio al desarrollo del PP a través del portal web, lo que se denomino “*E-Orçamento Participativo*”²⁴.

Participación en el E-Orçamento Participativo	
2001	600
2002	166
2003	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de

²² Estos resultados, que se repiten en Belo Horizonte, permiten refutar la tesis que considera como causa de la democracia el desarrollo económico. En esta línea, Cunde y Neubauer señalan “*democracia es el resultado de una secuencia de desarrollo que va desde los acontecimientos históricos a la industrialización y de ésta a la urbanización, la educación, el alfabetismo, la comunicación masiva y la democracia*” CUNDE Y NEUBAUER, *Empirical Democracy Society*, citado por VALENZUELA, Arturo y VALENZUELA, Samuel, *Los Orígenes de la Democracia: Reflexiones Teóricas sobre el Caso de Chile*, en Revista Estudios Públicos, número 12, año 1983 (Santiago, 1983), p. 24.

En el caso del PP, al contrario de lo sostenido por la tesis citada, este mecanismo que aporta a la democratización de la sociedad es desarrollado por sectores de escasos recursos y en un contexto de abundante pobreza y enormes desigualdades [véase nota 15], cuestión que se reafirma al analizar el nivel de educación de los participantes. En Porto Alegre, en 1995 el 37% de los participantes tienen primer grado de escolaridad incompleto y esta cifra aumenta al 46% en 1998. En Belo Horizonte, el 2,4% son analfabetos, el 8,3% semi-alfabetizados, el 30,3% tiene primer grado incompleto, el 17% segundo grado incompleto, el 4,3% estudios superiores incompletos y solo el 9,5% tiene los estudios completos. Los datos corresponden a BLANCO, I., op. cit. nota 14, pp. 13-14.

²³ PORRAS, J., op. cit. nota 6, p. 114.

²⁴ *Ibíd.*

El cuadro indica que la incorporación de Internet al PP ha fracasado como forma alternativa al proceso tradicional. De hecho, según Porras, más del 70% de las propuestas que se efectuaron por Internet no fueron consideradas por las asambleas en las rondas preparativas²⁵. El problema, a nuestro juicio, no reside en incorporar las TICs a los procesos participativos, sino que la conclusión a la que arribamos es que el éxito de su incorporación depende de la metodología empleada, que en este caso no fue adecuada, ya que se exigía para que la iniciativa efectuada en la red fuera considerada, que el autor participara en las asambleas preparatorias, por lo que su eficacia real era prácticamente nula²⁶.

A pesar de las dificultades y el fracaso del “E-Orçamento Participativo”, el PP desarrollado en Porto Alegre ha contribuido a solucionar importantes problemas que afectaban sobre todo a los sectores más vulnerables de la comunidad. Si bien no es el remedio a todas las enfermedades, la experiencia demuestra que parte de los buenos resultados obtenidos en la ciudad se deben al PP. Así por ejemplo, entre los años 1988 y 1997 el suministro de agua a las viviendas pasó de un 75% a un 98%²⁷, el sistema de alcantarillado se expandió del 46% al 74% de la población²⁸ y desde 1986 se ha cuadruplicado el número de escuelas²⁹. Las políticas de bienestar en Porto Alegre aumentaron desde el 13% al 35% del presupuesto municipal³⁰.

En la actualidad más de 60 ciudades brasileñas han adoptado el PP, con diversas variaciones para adaptarlo a las realidades locales. De igual forma, este mecanismo de participación se ha implementado en ayuntamientos de España como Rubí, Córdoba, Andalucía, Sevilla y Sabadell. En Latinoamérica, el PP ha sido replicado en ciudades como México, Montevideo y Buenos Aires. Chile por su parte, también presenta algunas experiencias interesantes en la materia a las cuales se hará referencia más adelante. A continuación, el análisis se centra en la naturaleza del PP y, posteriormente, en las razones que explican su éxito y su exportación a realidades tan disímiles.

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ GOLDSMITH, W. y VAINER, C., op. cit. nota 19, p. 3.

²⁸ KLIKSBURG, Bernardo, *Seis Tesis No Convencionales Sobre Participación*, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, número 2, diciembre 1998 (Barcelona, 1999), p. 143.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ GOMA, R. y REBOLLEDO, O., op. cit. nota 12, p. 214.

NATURALEZA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El presupuesto participativo constituye una de las experiencias más modernas y exitosas de participación ciudadana. Ha sido definido como *un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas ciudadanas de la ciudad, permitiendo el acceso universal a toda la población a tales decisiones*³¹. Consideramos que lo criticable de esta definición es que da por supuesto que el presupuesto participativo se desarrolla anualmente, situación que contrasta con experiencias como Belo Horizonte. En esta ciudad, también modelo del PP para la academia, el proceso de presupuesto participativo es de carácter bianual, por lo que la definición en este punto no es del todo acertada³².

En nuestro concepto, se trata de un mecanismo de participación que permite a la comunidad decidir el destino de parte importante de los recursos municipales a través de la presentación de propuestas y la priorización de éstas por la misma ciudadanía. Esta definición permite englobar todas las experiencias de PP desarrolladas en distintas realidades, reconociendo sus importantes diferencias.

En cuanto a su naturaleza, se trata de un mecanismo de participación de carácter complejo en varios sentidos. En primer término, siguiendo la clasificación entre procedimientos y órganos³³, se trata de un *procedimiento* que consta de varias etapas y que, además, comprende la creación de ciertos *órganos*. En segundo término, basándose en la categorización de las modalidades de participación en información, opinión, participación vinculada a un beneficio, participación decisoria-impugnatoria³⁴, decisión y control o fiscalización, el PP también presenta un carácter complejo, debido a que no es posible inscribirlo exclusivamente en una de estas categorías. A pesar de que la SUBDERE ha incluido al PP en la modalidad *participación decisoria*³⁵, consideramos que este mecanismo

³¹ CASTILLO, Adolfo y VILLAVICENCIO, Hugo, *Hacia una Democracia Deliberativa*, Ediciones El Tercer Actor (Santiago, 2005), p. 9.

³² A nuestro juicio lo determinante no es el periodo en que se realiza, sino los aspectos sustantivos planteados en la definición que en seguida se expresa.

³³ Véase: CUNILL, N., op. cit. nota 3.

³⁴ Véase nota 11.

³⁵ SUBDERE, op. cit. nota 11, p. 14.

se enmarca en las categorías *información, participación vinculada a un beneficio, participación decisoria-impugnatoria, decisión y control.*

VENTAJAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El PP comparte las virtudes de toda forma de de participación, por lo que muchas de las referencias que se hacen a continuación son aplicables también a otras modalidades. Es posible identificar las siguientes ventajas que presenta el PP y que sirven para explicar su extensión en el continente y en el mundo:

1. EFICACIA: Importantes estudios han evidenciado que los mecanismos de participación mejoran los resultados de las políticas públicas, sobre todo en materia social. Como señala Kliksberg, “*la participación da resultados muy superiores a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas*”³⁶. El mismo autor hace referencia a un estudio realizado por el Banco Mundial sobre 121 proyectos para la dotación de agua potable a sectores rurales que comprendió 49 países. Los resultados fueron concluyentes: sólo el 3% de los proyectos de baja participación ciudadana tuvo alta efectividad. En cambio, en los proyectos con alta participación la cifra se eleva al 87%³⁷. Siguiendo al mismo Kliksberg, lo importante es que la participación no se limite sólo a algunas etapas del proyecto debido a que “*la efectividad aumenta cuando esta presente en todo el ciclo*”³⁸. En este sentido, el PP constituye una valiosa herramienta para aumentar la eficacia de los proyectos y políticas públicas, debido a que en su configuración atraviesa varias fases en la vida de éstas³⁹.

Las razones que explican la *eficacia* son el mayor involucramiento de la comunidad con las políticas públicas, su consecuente legitimización, su pertinencia debido a los flujos de información que se generan y, principalmente, debido a que su diseño ha correspondido a los propios destinatarios.

³⁶ KLIKSBERG, B., op. cit. nota 26, p. 135.

³⁷ *Ibid.*, p. 136.

³⁸ *Ibid.*, p. 137.

³⁹ Como se ha señalado, el PP no se limita sólo a decidir en que proyectos deben invertirse los recursos municipales, sino que comprende las fases de elaboración, selección, ejecución, control y evaluación. La extensión dependerá, como es natural, del caso concreto.

En el ámbito privado igualmente se ha estudiado las ventajas de una organización empresarial que incorpore la participación en su estructura productiva. Diversos estudios han demostrado que las prácticas participativas mejoran la productividad debido a que generan un clima de confianza, aumentan la motivación laboral, lo que produce una consecuente disminución del ausentismo al trabajo, fomenta la innovación y creatividad, entre otras ventajas. Así mismo, hay acuerdo en que la participación permite llevar a cabo importantes procesos de reforma aumentando las posibilidades de éxito. Como señala Boyett “*los individuos que participan en las decisiones sobre que y como cambiarán las cosas, no sólo es más probable que apoyen el cambio, sino que por el mero hecho de participar, ellos también cambiarán*⁴⁰”. Por esta razón en la actualidad se han desarrollado modelos que canalizan la participación⁴¹ al interior de la empresa y que han sido aplicados en importantes corporaciones privadas⁴².

2. PERMITE REDUCIR LAS DESIGUALDADES SOCIALES: Los resultados del PP en Porto Alegre ya adelantaban que este mecanismo permite combatir las profundas desigualdades sociales que señalan a Latinoamérica como el continente más desigual⁴³. El aumento de la eficacia de las políticas públicas en materias sociales conlleva una mejoría en este sentido. Como sostiene Perales, “*la participación no es suficiente para eliminar las desigualdades en la sociedad; pero asimismo es cierto que la desigualdad social va unida a la poca o ninguna participación; la participación ciudadana surge como condición necesaria para lograr una mejora en la vida de la gente*⁴⁴”.

⁴⁰ BOYETT, J., *Lo mejor de los Gurus*, citado por FRIEDMANN, Reinhard, *Tecnología de Intervención de Grandes Grupos – Gestión para el Cambio Estratégico en “Tiempo Real” y a Escala Integral*, en Revista Estudios Sociales, número 110, semestre 2, 2002 (Santiago, 2002), p. 160.

⁴¹ Al respecto pueden verse los trabajos del profesor Friedman: FRIEDMANN, Reinhard, *La Gestión Pública en el Siglo XXI: Anticipando a los Cambios que Vienen*, en Revista Estudios Sociales, número 1131, semestre 1, 2004 (Santiago, 2004) y *Tecnología de Intervención de Grandes Grupos – Gestión para el Cambio Estratégico en “Tiempo Real” y a Escala Integral*, en Revista Estudios Sociales, número 110, semestre 2, 2002 (Santiago, 2002).

⁴² Interesantes experiencias de participación se han desarrollado tomando el modelo de las empresas japonesas. Sobre este punto puede verse OUCHI, William, *Teoría Z. Como pueden las empresas hacer frente a al desafío japonés*, Fondo Educativo Interamericano, (México, 1982).

⁴³ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2004*, citado por TORRES, Javier, *La Participación Ciudadana y la Construcción de la Democracia en América Latina*, en Revista Pensamiento Propio, número 20, julio-diciembre (2004), p. 210.

⁴⁴ PERALES, Iosu, *Poder Local y Democracia Participativa en América Latina*, Fundación para la investigación y la cultura FICA (Bogotá, 2004), p. 61.

3. REFUERZA LA SOLIDARIDAD COLECTIVA Y EL SENTIDO DE BIEN COMUN: Sin duda el PP constituye un aporte para el desarrollo de la solidaridad colectiva, cada vez más perdida en el sistema actual que coloca a la libertad por sobre todo otro valor. Con la participación en el presupuesto los individuos deciden no sólo por el beneficio individual sino que por el bienestar de la comunidad en su conjunto.

4. FOMENTA LA ASOCIACION: La estructura del PP inspira la formación de asociaciones comunitarias ya que la ciudadanía comprende que unida puede alcanzar mejores resultados y obtener que los proyectos que presentan sean aprobados. Sin embargo, no debe limitarse la participación sólo a entidades organizadas que cuenten con personalidad jurídica. Es importante que este mecanismo sea un espacio abierto para la participación tanto de asociaciones sin personalidad jurídica como de individuos no organizados.

5. CONSTITUYE UN EFICAZ MEDIO DE CONTROL SOCIAL: La participación de la comunidad en el PP se transforma en un importante mecanismo para controlar a la administración. En este sentido, es fundamental que la participación en el PP no se agote en la planificación y decisión de los proyectos a financiar, sino que comprenda las fases de ejecución y evaluación. La estructura de este mecanismo implica *per se* un refuerzo al control administrativo y judicial de la municipalidad, por las condiciones de información y transparencia que integran el proceso y por la cercanía de la ciudadanía con el mismo⁴⁵.

6. MEJORA LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: Quizás la mayor ventaja que otorga el PP es que permite mejorar la calidad del sistema democrático tan decaído en la actualidad. Como se ha indicado antes, la academia está conteste al concluir que la democracia representativa está en crisis y que es necesario afrontarla introduciendo nuevas formas de democracia. La participación asigna al ciudadano un rol activo que no se limita sólo a votar cada cierto tiempo, sino que lo transforma en un actor fundamental. Así, aumenta la legitimidad del sistema y se solucionan distintos defectos del modelo representativo⁴⁶. Esto permite redistribuir el poder y fortalecer la sociedad civil. Sin

⁴⁵ El control social se transforma así en una herramienta que disminuye la corrupción y todo acto de desvío de poder por las condiciones de información, transparencia y cercanía, antes mencionadas, y por el fortalecimiento de la sociedad civil. Este tipo de control es el que más se ajusta a un sistema democrático porque, como señala Klikseberg, “*los jueces mas indicados para evaluar los efectos reales de los programas sociales son sus destinatarios*”. KLIKSEBERG, B., op. cit. nota 26, p. 146.

⁴⁶ Según Porras, las críticas al sistema representativo radican en “*el amplio grado de discrecionalidad con que la clase política gestiona la soberanía delegada por los ciudadanos*”. PORRAS, J., op. cit. nota 6, p. 3. Sin

embargo, no debe pensarse que la participación es la solución a todos los problemas ni es un sustituto del sistema vigente. Como indica Cunil “*la participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa, sino sólo un complemento de la misma*”⁴⁷. Ella no permite reemplazar a las autoridades ni al rol que corresponde a los partidos políticos como articuladores de los intereses sociales⁴⁸.

Sin embargo, y como todo en la vida, el PP también adolece de defectos que necesariamente deben ser considerados. Entre ellos podemos mencionar la decepción de la ciudadanía cuando sus proyectos no resultan aprobados⁴⁹, la demora en adoptar las decisiones [defecto por lo demás propio de cualquier democracia], afectación de las instituciones tradicionales y partidos políticos, formación de caudillismo y corporativismos excluyentes, cortoplacismo en las decisiones, mayor costo en su adopción, etc.

En suma, el PP es un importante mecanismo de participación cuyas virtudes y resultados hacen aconsejable su incorporación, teniendo presente eso sí los defectos de que adolece, para así adoptar las decisiones correctas que permitan aminorarlos y adecuarlo a la realidad local.

embargo, éste es sólo uno de los defectos del sistema, por lo que la atención no debe centrarse exclusivamente en él. Al respecto, véase: SUBIRATS, Joans, *Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: Promesas y Amenazas*, en VVAA, Ciudadanos y Decisiones Publicas (Barcelona, 2000).

⁴⁷ CUNILL, N., op. cit. nota 3.

⁴⁸ Si bien claramente los partidos pierden terreno ya que dejan de ostentar el monopolio de agregar las demandas sociales y acercarlas al gobierno, su papel es insustituible en la actualidad. Diversos estudios han demostrado que la calidad de la democracia depende de la fortaleza del sistema de partidos. Al respecto, Torres señala “*la ausencia de un sistema de partidos fuertes lleva a que los mecanismos puedan ser utilizados y ajustados a los intereses de un gobierno con mucho poder*”. TORRES, J, op. cit. nota 43, p. 213. En la misma línea, Genaro Arriagada sostiene “*La idea de un dilema entre gobierno de ciudadanos o gobierno de partidos es absurda. Una democracia sana requiere tanto de una sociedad civil como un sistema de partidos fuertes. La función de los partidos no es competir con las organizaciones de la sociedad civil y mucho menos negarlas, sino tratar de incorporar las demandas particulares que ellas promueven en proyectos nacionales*”. ARRIAGADA, Genaro, *El Juego de los Bolos y el Gobierno Ciudadano*, Asuntos Públicos Informe número 552 [online], disponible en la World Wide Web en: <<http://www.asuntospublicos.org/informe.php?id=3394>>. Así mismo, Giovanni Sartori, prestigioso estudioso de este régimen político, sostiene que el pueblo no puede gobernarse a sí mismo, idea presente en su definición de democracia que sigue: “*el sistema político en el cual el pueblo ejerce el poder hasta el punto en que tiene facultad para cambiar a sus gobernantes, pero no para gobernarse a sí mismo*”. Si bien esta opinión es coincidente con la Teoría Elitista de la Democracia, de todas maneras permite reafirmar lo señalado. SARTORI, Giovanni, *Aspectos de la Democracia*, citado por FERNANDES, Gonzalo y FOXLEY, Felipe, *Elitismo y Participación en la Teoría Democrática*, en Revista Estudios Sociales, número 9, septiembre 1976 (Santiago, 1976), p. 36.

⁴⁹ Debido a que el PP puede generar grandes expectativas en la comunidad de ver concretadas sus aspiraciones y solucionados todos sus problemas. Este defecto [que puede no ser tal] debe explicarse a la comunidad al proponer la incorporación del PP y no en el camino, para así adoptar una posición realista frente a él desde un inicio [conocer las reglas del juego al comenzar].

LAS POSIBILIDADES DE INSTAURACION DEL PP EN CHILE

Desde la recuperación de la democracia la ciudadanía ha reclamado la instalación de nuevos mecanismos de participación y el avance hacia formas descentralizadas de gobierno y administración. Si bien a nivel nacional se aprecian avances en este último aspecto, en materia de participación, en cambio, el panorama no ha sido feliz, cuestión que se ha reflejado en una decepción y desconfianza tanto del régimen político como de los actores del mismo.

En el nivel municipal, la Ley N° 19.602 de 1999 agregó el Título sobre “*Participación Ciudadana*” a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, introduciendo una serie de mecanismos en esta línea y reforzando los existentes⁵⁰. Sin embargo, no contempló la existencia de formas de participación en el presupuesto municipal⁵¹. Según la LOC MUNI, la elaboración de este instrumento de gestión corresponde al Alcalde con intervención de la Secretaria Comunal de Planificación y de la Unidad Encargada de Administración y Finanzas. Para su aprobación, en tanto, el Alcalde requiere el acuerdo del Concejo⁵². Finalmente, su evaluación queda entregada a la Unidad de Control y a los demás órganos encargados de la fiscalización municipal⁵³.

En consecuencia, la regulación legal no incorpora la participación en este ámbito, por lo que nos enfrentamos a un primer y gran impedimento. A ello hay que agregar la restricción constitucional contenida en el artículo 15 de la Carta Fundamental, según el cual solo pueden convocarse a votaciones populares para las elecciones y plebiscitos previstos en

⁵⁰ Es posible mencionar como *órganos* de participación el Consejo Económico y Social, la Oficina de Reclamos y la Unidad de Desarrollo Comunitario. En tanto, como *procedimientos* destacan las Audiencias Públicas, los Plebiscitos Comunales y la Cuenta Pública. Así mismo, la LOC MUNI establece la obligación del municipio de contar con una Ordenanza de Participación que establezca las modalidades de participación. Otro mecanismo bastante más indirecto, es el incorporado recientemente por la Ley N° 20.033, que introdujo al artículo 27 de la LOC MUNI la obligación de la Unidad de Administración y Finanzas de mantener un registro mensual, disponible al público, sobre el desglose de los gastos del municipio. Este registro mensual y el informe trimestral de los pasivos de la municipalidad, deben estar disponibles en la página web de la municipalidad.

⁵¹ En cambio, es interesante mencionar que el artículo 7 de la LOC MUNI establece que en la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal [PLADECO] se deberá tener en cuenta la *participación ciudadana*. Si bien se trata de una disposición programática, al menos otorga a la ciudadanía título legal para exigir su participación, cuestión que ni siquiera sucede tratándose del presupuesto municipal.

⁵² Además es necesario tener presente que el artículo 119 inciso 3 de la Constitución reitera que para la aprobación del presupuesto municipal se requiere el acuerdo del Concejo.

⁵³ V.gr. Contraloría, Concejo Municipal, Concejales, Asesoría Jurídica, etc.

la misma Carta Suprema, que para el nivel municipal corresponden a las elecciones de Alcalde y Concejales y al Plebiscito Comunal, cuya aplicación ha sido prácticamente nula. En consecuencia, el marco normativo parece contrastar con el establecimiento del PP en nuestro país. Se hace necesario, por tanto, conciliar la regulación legal y constitucional para arribar a una solución que permita incorporar este mecanismo en la actualidad.

Una posible solución sería introducir este mecanismo en la Ordenanza de Participación. El fundamento radicaría en que dicha Ordenanza es la encargada de establecer las modalidades de participación. En consecuencia, la misma Ley estaría reconociendo que los mecanismos que ella establece en su Título IV no son los únicos, quedando su determinación entregada a esta norma de rango inferior. Sin embargo, es necesario tener presente que esta solución reconoce importantes limitaciones. Por una parte, la estructura del presupuesto municipal antes explicada no sería susceptible de modificación por esta vía⁵⁴. Así, la única alternativa sería introducir este mecanismo en la Ordenanza, pero someterlo finalmente a las reglas tradicionales, es decir, lograr el compromiso político del Alcalde y los Concejales para que se comprometan a aprobar la porción del presupuesto municipal que ha sido decidida previamente por la comunidad. Además de las dificultades políticas de esta opción [que en el fondo implica que estos actores cedan soberanía a favor de la comunidad] encontramos otros impedimentos sustantivos.

Como se sabe, el PP presenta un carácter complejo en atención a que constituye a la vez órganos y mecanismos de participación. La creación de órganos acompaña el proceso de decisión y, al menos en la experiencia comparada, a resultado esencial para el desarrollo del PP, ya que los órganos permanentes aportan elementos fundamentales como la experiencia, estabilidad y sobre todo la posibilidad de controlar la ejecución final del presupuesto. La creación de estos órganos en nuestro país se encuentra nuevamente limitada. El primer problema a enfrentar es el principio de legalidad que vincula a toda la administración, según el cual a ésta sólo corresponde el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución y las Leyes. Este principio, en su vertiente atributiva, no permitiría a la municipalidad crear órganos ya que no contaría con la atribución para ello. Sin embargo, es posible superar este

⁵⁴ Pues claramente una norma de rango inferior no puede derogar ni total ni parcialmente a otra superior. Así, la ordenanza de participación no podría alterar que el presupuesto sea elaborado por el Alcalde y su Aprobación requiera el acuerdo del Concejo, ya que ello viene dispuesto por la LOC MUNI e incluso por la Constitución Política en su artículo 119.

impedimento considerando que la función que la LOC MUNI entrega a la Ordenanza de participación de “*establecer las modalidades de participación*” podría incluir la creación de órganos referidos a este ámbito⁵⁵. Sin embargo, nuevamente tropezamos con la Carta Suprema. Según su artículo 121, las municipalidades para el cumplimiento de sus funciones pueden establecer los órganos y unidades “*que la ley orgánica constitucional permita*”. En consecuencia, la creación de órganos estaría supeditada a la misma LOC MUNI. Frente a ello, la solución sería la antes mencionada, es decir, considerar que la Ley delega a la Ordenanza la creación de estos órganos en materia de participación. En este caso la interpretación es más cuestionable aún, pues sugeriría un posible vicio de inconstitucionalidad de la Ley y de la Ordenanza, ya que la primera estaría contraviniendo lo dispuesto por la Carta Suprema al entregar la creación a una norma que no cumple con el carácter de Ley Orgánica Constitucional.

Finalmente, otra alternativa sería aplicar el PP bajo la forma de Plebiscito Comunal, mecanismo contemplado expresamente en la Ley. Si bien podría ajustarse a las materias que lo hacen procedente contempladas en el artículo 99, las limitaciones que presenta su configuración, especialmente en relación a los periodos en que no puede convocarse a Plebiscito, dificultarían demasiado su introducción por esta vía.

En consecuencia, por nuestra parte hemos fracasado en buscar alternativas *adecuadas* para incorporar este mecanismo en el actual marco normativo. Sin embargo, el esfuerzo no ha sido en vano.

CONCLUSION

Luego de revisar el contexto en el que surge la participación ciudadana, haber hecho referencia a la experiencia del PP en la ciudad Brasileña de Porto Alegre, analizar la naturaleza, bondades y mencionar los defectos que presenta, el estudio se centró en el marco

⁵⁵ Interpretación totalmente cuestionable a la luz del mencionado principio de legalidad recogido por la Constitución los artículos 6 y 7. Además, ella podría entrar en contradicción con el artículo 65 número 2 de la misma Carta Fundamental, disposición que establece que la creación de nuevos servicios públicos es materia de Ley cuya iniciativa exclusiva corresponde al Presidente de la República. Si bien formalmente no se trata de la creación de un servicio público, sí podría considerarse como una reestructuración de la Municipalidad, cuestión que estaría reservada a la Ley por tratarse de una materia propia de Ley Orgánica Constitucional.

regulatorio del presupuesto municipal para ofrecer soluciones que permitieran introducir el PP en nuestro país sin contar con una reforma constitucional o legislativa.

La conclusión a la que arribamos es que el marco normativo actual, tanto constitucional como legal, hace imposible o al menos en extremo difícil la instauración del PP en nuestro país. A pesar de estos impedimentos, el ingenio nacional ha permitido que ciertas municipalidades hayan introducido algunos aspectos del PP en base a diversas soluciones que pueden ser objetables desde el punto de vista jurídico, pero que representan un importante avance en la materia ya que contribuyen a generar conciencia sobre la importancia de este mecanismo.

Así, comunas como Buin, San Joaquín, Cerro Navia, La Pintana, Molina, San Antonio, Rancagua, Illapel, Talca, Lautaro, Frerina, y recientemente Maipú, han desarrollado experiencias que recogen, en mayor o menor grado, la estructura del PP, con limitaciones importantes a las cuales ya hemos hecho referencia.

Finalmente, concluimos la urgencia de modificar la Constitución y la LOC MUNI con el objeto de introducir mecanismos de participación que respondan a las exigencias actuales y que permitan mejorar la calidad de la democracia de nuestro país.

“El presupuesto participativo no es un regalo de las autoridades, es un derecho que nos hemos ganado los ciudadanos”. Maria Leonice de Deus da Silva, dirigente social del Presupuesto Participativo de Porto Alegre Brasil

* * *

BIBLIOGRAFIA

AROCENA, José, *El Desarrollo Local un Desafío Contemporáneo*, en Revista Nueva Sociedad 1995 (Caracas, 1995).

ARRIAGADA, Genaro, *El Juego de los Bolos y el Gobierno Ciudadano*, Asuntos Públicos Informe número 552 [online], disponible en la World Wide Web en: <<http://www.asuntospublicos.org/informe.php?id=3394>>.

BAÑO, Rodrigo, *Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales*, en VVAA, *Nociones de una Ciudadanía que Crece* (1998).

BLANCO, Ismael, *Presupuestos participativos y democracia local : una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*, conferencia dictada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, disponible en la base de datos SIARE del CLAD en la World Wide Web en: <http://www.clad.org.ve/>.

BOISIER, Sergio, *Estado, Territorio y Sociedad*, CEAL-PEHUEN (Valparaíso, 1990).

BORJA, Jordi y VVAA., *Descentralización Del Estado, Movimiento Social Y Gestión Local*, ICI/FLACSO/CLACSO (Santiago, 1997).

CASTILLO, Adolfo y **VILLAVICENCIO**, Hugo, *Hacia una Democracia Deliberativa*, Ediciones El Tercer Actor (Santiago, 2005).

CORAGGIO, José Luís, *La Descentralización. El Día Después...*, Universidad de Buenos Aires (Buenos Aires, 1997).

CUNILL, Nuria, *Los posibles fundamentos de la participación ciudadana*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 58, Diciembre 1997 (México D.F., 1998).

FERNANDES, Gonzalo y **FOXLEY**, Felipe, *Elitismo y Participación en la Teoría Democrática*, en Revista Estudios Sociales, número 9, septiembre 1976 (Santiago, 1976).

FRIEDMANN, Reinhard, *La Gestión Pública en el Siglo XXI: Anticipando a los Cambios que Vienen*, en Revista Estudios Sociales, número 1131, semestre 1, 2004 (Santiago, 2004).

_____, *Tecnología de Intervención de Grandes Grupos – Gestión para el Cambio Estratégico en “Tiempo Real” y a Escala Integral*, en Revista Estudios Sociales, número 110, semestre 2, 2002 (Santiago, 2002).

GOLDSMITH, William y **VAINER**, Carlos, *Presupuesto Participativo y Políticas de Poderes en Porto Alegre*, en Revista EURE, volumen 27, número 82, diciembre 2001 (Santiago, 2001).

GOMA, Ricardo y **REBOLLEDO**, Oscar, *Democracia Local y Ciudadanía Activa: Reflexiones en Torno a los Presupuestos Participativos*, en VVAA, Ciudadanos y Decisiones Públicas (Barcelona, 2000).

KLIKSBERG, Bernardo, *Seis Tesis No Convencionales Sobre Participación*, en Revista Instituciones y Desarrollo, número 2, diciembre 1998 (Barcelona, 1999).

MONTECINOS, Egon, *Los Estudios de Descentralización en América Latina: Una Revisión sobre el Estado Actual de la Temática*, en Revista Eure, Vol. XXXI, número 93, agosto 2002 (Santiago, 2005).

PERALES, Iosu, *Poder Local y Democracia Participativa en América Latina*, Fundación para la investigación y la cultura FICA (Bogotá, 2004).

PRESSACCO, Carlos, *Democracia, Descentralización y Reforma del Estado*, Minuta 1, material del Diplomado en Descentralización y Desarrollo Regional-Local, Universidad Alberto Hurtado 2006 (Santiago, 2006).

PORRAS, José Ignacio, *Internet y las Nuevas Oportunidades para la Deliberación Pública en los Espacios Locales*, en Revista Nueva Sociedad, número 195, enero-febrero 2005 (Caracas, 2005).

SUBIRATS, Joans, *Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: Promesas y Amenazas*, en VVAA, Ciudadanos y Decisiones Públicas (Barcelona, 2000).

SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, *Participación Ciudadana en la Gestión de Gobiernos Regionales y Municipios: Diagnostico Situación Actual*, documento de trabajo octubre 2004 (Santiago, 2004).

TORRES, Javier, *La Participación Ciudadana y la Construcción de la Democracia en América Latina*, en Revista Pensamiento Propio, número 20, julio-diciembre (2004).

VILLAREAL, Nelson, *La Larga Marcha Hacia la Igualdad Social*, Friedrich Ebert Stiftung, (Montevideo, 2004).