



**Manual**

# “PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN CHILE: Experiencias y Aprendizajes”

**Diciembre 2006**

Elaborado por:

**César Pagliai F.**  
Investigador de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

**Egon Montecinos M.**  
Académico del Centro de Estudios Regionales (CEDER) de la Universidad de Los Lagos.

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



FUNDACIÓN PARA  
LA SUPERACIÓN  
DE LA POBREZA



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO SECRETARÍA  
GENERAL DE GOBIERNO  
DIVISIÓN ORGANIZACIONES SOCIALES



FORO CHILENO  
DE PRESUPUESTO  
PARTICIPATIVO



Copyright: Fundación Friedrich Ebert, 2006.



## Documento Base



## Manual

# “PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN CHILE: Experiencias y Aprendizajes”

Diciembre 2006

Elaborado por:

**César Pagliai F.**

Investigador de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

**Egon Montecinos M.**

Académico del Centro de Estudios Regionales (CEDER) de la Universidad de Los Lagos.

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



FUNDACIÓN PARA  
LA SUPERACIÓN  
DE LA POBREZA



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO SECRETARÍA  
GENERAL DE GOBIERNO  
DIVISIÓN ORGANIZACIONES SOCIALES



FORO CHILENO  
DE PRESUPUESTO  
PARTICIPATIVO



Copyright: Fundación Friedrich Ebert, 2006.



**Manual Presupuestos Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizajes**

Preparado por: César Pagliai F. y Egon Montecinos M.

Primera Edición: Septiembre 2006

Segunda Edición: Enero 2007

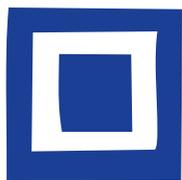
Registro Propiedad Intelectual Inscripción N° 158683

I.S.B.N. 956-7630-16-X

Diseño: Lucy Tobar V.







# ÍNDICE

<b>0. OBJETIVOS Y DESTINATARIOS DEL PRESENTE MANUAL.....</b>	<b>5</b>
<b>1. ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (PP)?.....</b>	<b>6</b>
1.1 Ensayos de definición y principios elementales del PP.....	8
1.2 Situación y proyecciones de los PP en Chile .....	10
1.3 PP, una experiencia en crecimiento y validación.....	12
1.4 Desafíos actuales para el PP.....	13
<b>2. ANÁLISIS COMPARATIVOS DE EXPERIENCIAS CHILENAS.....</b>	<b>16</b>
2.1 ¿Quiénes han implementado PP en Chile? Antecedentes demográficos y financieros de los casos de PP.....	17
2.2 ¿Por qué surgieron los presupuestos participativos en los casos chilenos? .....	19
2.3 Actores claves para la implementación del PP: ¿Quiénes participan en el PP?.....	20
2.4 Metodología de trabajo, estructura y reglamento de los PP.....	22
2.5 ¿Qué tipo de Participación Ciudadana se observa en los PP? .....	27
2.6 Rol del municipio en el PP .....	29
2.7 Aspectos Claves en la implementación de los Presupuestos Participativos en Chile: Indicaciones para considerar.....	29
2.8 Algunas de las experiencias emergentes de PP en Chile.....	31
<b>3. GUÍA: FASES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE UN PP.....</b>	<b>33</b>
3.1 ¿Cómo iniciar un proceso de PP en nuestra comuna?.....	33
3.2 ¿A quiénes y cómo se debe motivar en el PP? .....	37
3.3 ¿Cuáles son los costos involucrados en la implementación del PP? .....	37
3.4 Definiciones del funcionamiento (el quiénes, cómo y cuánto del PP) .....	38
<b>4 . RED DE APOYO DEL PP.....</b>	<b>48</b>





# 0. OBJETIVOS Y DESTINATARIOS DEL PRESENTE MANUAL

En Chile, los Presupuestos Participativos (PP) son una experiencia de corta data pero de significativos impactos, a tal punto que el Programa de Gobierno de la Presidenta de la República, Sra. Michelle Bachelet, incluye entre sus propuestas en materia de descentralización y fortalecimiento municipal, impulsar experiencias de Presupuestos Participativos en el país. Desde aproximadamente el año 2003 a la fecha son varios los municipios que implementan PP, entre ellos destacan Buin, La Pintana, San Joaquín, Negrete, Cerro Navia, Rancagua, Talca, Illapel entre otras comunas, y varias están en camino de implementarlos en el corto plazo. Incluso experiencias como las de Illapel y Cerro Navia han logrado premiaciones y reconocimientos a nivel nacional en materia de Innovación en la Gestión Local <sup>1</sup>

Un primer actor clave en este proceso ha sido la Fundación Friedrich Ebert ([www.fes.cl](http://www.fes.cl)) que dio a conocer el tema en Chile a través de diversas actividades de difusión e información, incluyendo la invitación a especialistas extranjeros y la organización de delegaciones municipales que fueron a conocer experiencias concretas, especialmente en Brasil.

Un segundo actor clave en el posicionamiento de los Presupuestos Participativos ha sido el Foro Chileno de PP, una red de municipios y organizaciones académicas y de la sociedad civil que apoyan y difunden esta iniciativa a nivel nacional. El Foro constituye también un espacio de aprendizaje y apoyo técnico a los municipios que se interesan en incursionar en este tipo de metodologías de planificación y gestión participativa.

Dentro de las actividades desarrolladas por el Foro se cuenta la realización de seminarios y talleres en varias regiones del país, motivando a los actores locales (tanto políticos como ciudadanos) para que implementen procesos de Presupuestos Participativos en sus comunas.

En esta estrategia de promoción, un elemento clave resultó ser la difusión de un Manual o Guía de Implementación de Presupuesto Participativo, que ha sido un texto de consulta y orientación para el desarrollo de varias experiencias chilenas.

Este manual, elaborado el año 2003 por la Fundación Ebert, incorporó fundamentalmente un análisis de las experiencias brasileñas de PP y una propuesta de aplicación a nuestra realidad.

Con el florecimiento de experiencias nacionales de PP, se han acumulado importantes aprendizajes y desarrollado esquemas que han procurado responder a las características de nuestra institucionalidad y a las realidades políticas y sociales locales. Varios de estos aspectos innovativos pueden ser replicados por otras experiencias a nivel nacional.

En este contexto el manual busca los siguientes objetivos:

- Dar a conocer en qué consisten los Presupuestos Participativos (PP), para qué sirven y cuáles son sus aportes e impacto a nivel local.
- Exponer algunas de las experiencias nacionales, con el fin mostrar la diversidad de formas en las cuales se ha adaptado esta metodología participativa, rescatando las lecciones de su aplicación en nuestro país.
- Proponer una guía metodológica para enfrentar el proceso de instalación, ejecución, consolidación de los PP, que incorpora los aspectos técnicos y metodológicos y también los aprendizajes y avances de las experiencias chilenas.

Este documento está dirigido a autoridades, directivos y funcionari@s municipales, técnic@s de organizaciones no gubernamentales (ONGs), dirigentes y miembros de organizaciones sociales y a tod@s quienes estén interesados en promover la participación en la gestión pública local.



<sup>1</sup> Concurso Nacional de Innovación en Ciudadanía, Corporación de Innovación en Ciudadanía, Universidad Los Lagos, [www.innovacionciudadana.cl](http://www.innovacionciudadana.cl).



# 1. ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (PP)?

Las llamadas iniciativas de PP corresponden a una serie de experiencias y prácticas que toman diversas formas, envergadura y características pero que sin embargo coinciden en un aspecto central, ponen en juego una metodología participativa que permite a los municipios incorporar la participación de vecinos y vecinas mediante un proceso de información -deliberación -decisión -control sobre una parte significativa de la inversión comunal en principio, y de los recursos municipales en general.

De gran éxito a nivel internacional, los PP son recomendados como una “buena práctica” de gestión local por entidades tan influyentes y diversas como lo son el Banco Mundial, las Naciones Unidas y el Foro Social Mundial. Actualmente existen varias experiencias de PP en desarrollo en nuestro país. Cada una a su manera y según sus posibilidades, impulsa ejercicios participativos sobre la inversión municipal que han trascendido los límites comunales y se proyectan como experiencias innovadoras y replicables en el ámbito de la gestión pública local.

Efectivamente, la idea originada en Brasil que propone reformar la eficiencia, transparencia, justicia social y control ciudadano de la inversión y gestión pública local, es reconocida en La Declaración Final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (Estambul, Hábitat II, 1996) que calificó a los Presupuestos Participativos (PP) como una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana del mundo.

El origen de los PP se remonta a 1989, cuando algunas ciudades como Porto Alegre o Santo André, en Brasil, inician un proceso innovador de gestión del presupuesto municipal. Después de esta primera fase experimental, una segunda fase (1997-2000) correspondió a su difusión hacia otros municipios brasileños, seguida por un período, el actual, de expansión y diversificación hacia otros países y continentes.

Según un último estudio desarrollado en Brasil<sup>2</sup>, que luego de 15 años desde el inicio de la primera experiencia en Porto Alegre, se estima que alrededor de 300 ciudades y localidades de los más diversos tamaños y características, fundamentalmente de Latinoamérica y Europa, están aplicando PP.

En cada uno de los países donde se han implementado PP, éstos se han adaptado a las características propias de la cultura política, organización política - administrativa y lógicas de financiamiento local, de allí que también los PP puedan ser comprendidos de diversas maneras. En algunos casos se trata de propuestas que se asumen como parte de una nueva oleada de reformas a la administración pública (Alemania), en otros casos como parte de una renovación de los municipios en materia de generación de servicios y acciones públicas locales orientadas de una manera más próxima a las necesidades actuales de la comunidades (España), o también como una forma de profundizar la democracia desde “abajo” y una respuesta al clientelismo, asistencialismo y corrupción política (Brasil)<sup>3</sup>.

Ideado para contribuir a mejorar la calidad de la democracia en general, a partir de un fortalecimiento de la democracia local, los PP buscan situar como eje de la gestión de los gobiernos locales a l@s ciudadan@s, entendidos como sujetos políticos activos y con intereses particulares y diversos. Ciertamente se propone superar la idea de meros clientes o usuarios de los servicios municipales, en favor de la **noción de co-responsabilidad**, capaces de elaborar diagnósticos, definir las prioridades de inversión, proponer iniciativas, proyectos y programas y, a través de un proceso cíclico de participación-negociación-control, fiscalizar la gestión pública.





Más que un instrumento técnico sacado de la “caja de herramientas” de la planificación local actual, los PP se presentan como una experiencia integral de innovación en el campo de la participación ciudadana en la gestión pública local. Dado que los municipios son la instancia de contacto más directo entre gobernados y gobernantes, entre intereses y demandas de la ciudadanía, con las políticas y programas públicos, los PP surgen como el intento por renovar la administración pública, y anidar en una misma experiencia-instrumento los valores de la eficiencia, la eficacia, legitimidad, participación, control y la transparencia con los requerimientos propios del buen gobierno local. Considerado como un espacio privilegiado para desarrollar una participación ciudadana genuina, cotidiana y permanente, los PP surgen como una alternativa eficaz para caminar hacia una efectivo ‘gobierno local’.

Precisamente, si examinamos la trayectoria de los municipios en Chile, destaca el dominio de una fuerte ‘tradición centralista’, que ha dificultado su consolidación como auténticos “gobiernos locales”. En la ciudadanía predomina la percepción de la escasa validez y utilidad de los espacios de participación comunales.<sup>4</sup>

Un reciente estudio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) realizado en las cien comunas en situación de mayor pobreza (2004) señaló que más del 80% de l@s entrevistad@s percibe lejano al municipio. Lo anterior identifica nuevamente este doble reto de la gestión municipal chilena, ser una mejor administración que lleve progreso a las comunidades y a su vez lograr hacerlo de una manera participativa y democrática.

Es importante señalar que el PP no es la panacea para mejorar la gestión ni la participación a nivel local, sólo (ni más ni menos) se trata de un instrumento que propone una forma de abordar la incorporación de la participación de la ciudadanía en la acción municipal que enfatiza en:

- ▣ La transparencia de la gestión pública y el derecho de la ciudadanía de incidir de alguna manera en ella,
- ▣ La generación de confianzas y el trabajo de colaboración entre gobernantes y gobernados
- ▣ y la co-responsabilidad de todos los actores locales en el desarrollo comunal.

Rescatando los discursos de diversas autoridades, funcionarios, dirigentes sociales y ciudadanía entrevistada para este manual, es posible señalar que los PP han contribuido desde el punto de vista municipal, ya que:

- ▣ Genera una mayor adhesión política de la ciudadanía con sus autoridades locales,
- ▣ Genera beneficios tangibles a través del desarrollo de proyectos de impacto social concreto,
- ▣ Mejora significativamente los canales de información y comunicación entre el Gobierno local y los ciudadanos,
- ▣ Permite compartir responsabilidades con respecto a decisiones de aplicación de recursos, lográndose con ello distribuir un posible riesgo político en las decisiones entre la comunidad y el municipio,
- ▣ Promueve el acercamiento de los ciudadanos con las autoridades y funcionarios,
- ▣ Mejora la eficiencia en la inversión de los recursos.

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

- ▣ Contribuir a una gestión municipal transparente para la ciudadanía,
- ▣ Posibilitar que los ciudadanos ejerzan sus derechos participando en las decisiones sobre el destino de los recursos de su comuna,



<sup>4</sup> SUBDERE Documento de Trabajo “Instrumentos Legales de Participación en el Nivel Comunal ¿Establecen o provocan un diálogo con la comunidad para el mejoramiento de la gestión municipal?”. Departamento de Estudios Municipales, 2006.



- ▣ Viabilizar el control ciudadano en la utilización de recursos públicos,
- ▣ Establecer nuevas relaciones de confianza entre los ciudadanos, autoridades locales y funcionarios municipales,
- ▣ Permitir a la ciudadanía tomar conciencia social sobre su realidad comunal,
- ▣ Promover en la ciudadanía el desarrollo de actitudes y comportamientos de solidaridad con relación a sus problemas y de cooperación en la búsqueda de soluciones,
- ▣ Permitir instalar conocimientos y habilidades de participación en la ciudadanía,
- ▣ Facilitar el surgimiento de nuevos liderazgos comunitarios.

## 1.1 Ensayos de definición y principios elementales del PP

El PP es un proceso de múltiples dimensiones, en verdad, no existe un diseño acabado y definitivo. Es así como el diseño que existe hoy en Porto Alegre, ciudad cuna de los PP, es bastante diferente de lo que era a fines de los 80s, época de su surgimiento. Se han incorporado variaciones en los criterios de participación, los temas de inversión, las fases del ciclo anual, el funcionamiento del Consejo del PP, etc. La experiencia internacional refleja que cada uno de los gobiernos locales, tanto brasileños como de otros países que se han embarcado en procesos de participación presupuestaria, lo han encarado de maneras diversas, creando y desarrollando sus propias instancias y metodologías de participación.

Lo anterior se refleja netamente en las diversas definiciones que se le ha dado al PP:

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

Otra definición, más bien genérica, apunta a perfilar el PP como una “Escuela de Ciudadanía”.

Tal como señalan los impulsores y sistematizadores de esta experiencia, al democratizar las decisiones y la información sobre las cuestiones públicas, el PP es capaz de generar una nueva conciencia ciudadana. Por medio de ésta, las personas comprenden las funciones de los municipios, del mismo Estado y sus límites, luego opinan y deciden con efectivo conocimiento de causa. Se crea, de esta forma, un espacio abierto de aprendizaje a través del cual surgen condiciones para la formación de un nuevo ciudadano, más consciente, participativo y responsable (ciudadanía activa).

Los PP han demostrado ser más que un incentivo a la “participación por la participación” (visión voluntarista), sino que han permitido la constitución de un nuevo centro de decisión, desplazando los espacios de poder desde, de los Concejos Municipales y Secretarías de Planificación a los territorios, barrios y localidades, democratizando así, la acción política y “localizando” la intervención técnica en los espacios cotidianos (barrios, centros comunitarios y periferias urbanas), convocando a la ciudadanía de manera universal<sup>5</sup>, tanto en forma individual como colectiva (organizaciones comunitarias), a lo que los mismos impulsores de los PP denominan un nuevo espacio público, de carácter no tradicional, que potencia a sus habitantes en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades, alentando a ésta a ser más exigente, crítica y a la vez propositiva.



<sup>5</sup>En general las experiencias señalan que en el PP pueden participar todos los ciudadanos incluidos en algunas experiencias los niños, ej. Ciudad de Recife, Brasil (<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorramento/>)



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

### Nota 1

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

Finalmente, es importante enfatizar algunos rasgos comunes a las diversas experiencias tanto nacionales como internacionales de PP:

- ▣ El PP, se basa en la **participación democrática**, por cuanto se sustenta en la participación y las capacidades de la gente común.
- ▣ Es **deliberativo**, pues instala la toma de decisiones a partir de argumentaciones razonadas.
- ▣ Es **empoderante**, ya que pretende ligar la acción a la reflexión colectiva en un “proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales. El criterio central es la transformación de sectores excluidos en actores y la nivelación hacia arriba de los actores débiles”<sup>6</sup>

### Nota 2

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

Mecanismo de Participación	Nivel de Participación			
	Información	Opinión	Decisión	Control
Cuenta Pública	x			
Plebiscitos	x	x	x*	
Concejos Económico y Comunal Social, CESCO	x	x		
Oficina de Reclamos y partes	x	x		
Audiencia Pública	x	x		
<b>Presupuestos Participativos</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

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

- ▣ Siempre incorpora una **instancia de participación directa y vinculante de la ciudadanía** en la toma de decisión, principalmente de una parte significativa de la inversión comunal, la cual se operativiza de diversas formas, desde votación de proyectos y obras identificadas y priorizadas por la misma ciudadanía hasta la definición de políticas públicas y programas sociales de impacto comunal e incluso de efecto directo en la gestión y estructura municipal.
- ▣ Las experiencias de PP introducen **criterios de división territorial y descentralización en la toma de decisiones y de los recursos de inversión**. Difiriendo o no de los montos asignados a cada uno de estos sectores o territorios, siempre está presente algún criterio o principio de redistribución de los recursos comunales, favoreciendo especialmente a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad, exclusión social o donde se ha detectado baja inversión pública y/o privada en ellos.



<sup>6</sup>GAVENTA, John. Hacia una gestión Participativa de los Asuntos Públicos Locales: seis Propuestas para la discusión. Paper, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, Gran Bretaña, 2001.



## especialización

- ▣ Junto con la lógica territorial y descentralizadamente del PP se insinúa en las experiencias chilenas **una especialización temática del PP**, especialmente en los casos de Cerro Navia -donde fue intencionada en el diseño inicial- e Illapel producto del mismo desarrollo de las instancias de participación de asambleas y consejos locales. Si bien, como se discutirá más adelante, es frecuente que en los procesos de PP, especialmente en sus años iniciales, exista una fuerte tendencia hacia la identificación y realización de proyectos y obras de infraestructura comunitaria priorizadas por la comunidad, surge y también se intenciona la identificación de ámbitos de problemas asociados al desarrollo urbano en general, la salud, la educación, el empleo, la seguridad ciudadana, el medio ambiente y un sinnúmero de otros temas. Ellos están muchas veces motivados por la inclusión de nuevos actores y organizaciones en el proceso que manifiestan sus prioridades particulares o por coyunturas locales, o como parte de un proceso de reflexión que se produce en el diálogo entre la ciudadanía y el municipio sobre la realidad local, que sin duda puede ser promovido, potenciado y encauzado por los promotores del PP.
- ▣ La gran mayoría de estas experiencias establecen al inicio o durante los primeros años de ejercicio, algún tipo de **reglamento de funcionamiento flexible** donde se definen, sus aspectos formales, ¿quién, cuándo, cómo y para qué se participa?, y donde las misma ciudadanía tiene un rol activo en su ajuste y rediseño otorgándole mayor legitimidad y pertinencia a cada realidad local. En ocasiones estos reglamentos pueden alcanzar el rango de Ordenanza o Ley Local de Participación lo que le ayuda a la sustentabilidad del PP como instancia de participación permanente y exigible incluso más allá de los cambios de la política local.

## reglamento

### Nota 3

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

## 1.2 Situación y proyecciones de los PP en Chile

La llegada a nuestro país de los PP se puede describir como tardía si la comparamos con el resto de Latinoamérica, e incluso respecto a otros lugares del mundo, como es el caso de varios países europeos. Las experiencias chilenas emergen entre los años 2003 y 2004, entre las pioneras se cuentan Buin, Negrete, Illapel, Cerro Navia y San Joaquín que inician un proceso de implementación no exento de dificultades.

Entre estas **dificultades**, a modo general podemos señalar las siguientes:<sup>7</sup>

- ▣ Voluntad política adversa de parte de algunos miembros del Concejo que vieron en esta iniciativa un excesivo protagonismo alcaldicio o una pérdida de influencia en las decisiones en temas como la entrega de subvenciones, fondos de inversión y otros mecanismos de entrega de beneficios a la comunidad,
- ▣ Resistencia de algunos funcionarios a cambiar sus hábitos de trabajo (horarios, aumento de horas de terreno, diálogo directo con los ciudadanos, no exento de conflictos y tensiones),



<sup>7</sup>PAGLIAI, César. Presupuestos Participativos en Chile: Realidad, Alcances y Desafíos, En: Presupuestos Participativos. Construyendo Gobierno Local, Seminario Taller Internacional, Concepción, 2004. Organizado por la Secretaría Regional de Gobierno de Bío Bío, Corporación Innovación en Ciudadanía, Universidad del Bío Bío, GTZ.



#### Nota 4

Dentro de las dificultades iniciales en el proceso de implementación del PP, resulta importante considerar que las resistencias también pueden venir desde la misma comunidad. En el caso de algunas de las experiencias chilenas la disposición de los dirigentes sociales, especialmente de las organizaciones más tradicionales como las Juntas de Vecinos, no son necesariamente receptivas o proclives a estas formas de participación que se presentan como de acceso abierto a la comunidad.

El hecho de que el PP proponga un espacio abierto de diálogo y participación entre el municipio y la comunidad, con mínimas barreras de entrada, es entendido en algunos casos por los dirigentes sociales como una amenaza a la legitimidad de la organización formal, cuestión que debe ser considerada en el diseño del proceso de implementación y donde siempre es recomendable allegar la mayor cantidad de información a estas organizaciones y dirigentes con el fin de hacer visible las contribuciones de este tipo de mecanismos para las mismas organizaciones y para la comunidad en general.

Aprovechando que ya existen experiencias de PP en Chile, se recomienda realizar actividades de intercambio de aprendizajes (visitas, pasantías, seminarios de intercambio) que permitan contactar las experiencias de dirigentes sociales de las comunas donde ya se realiza PP con los dirigentes sociales locales, con el fin de facilitar un proceso de sensibilización y motivación 'horizontal' lo que se ha demostrado como un potente factor de sustentabilidad y respaldo al proceso.

Para mayor información puede acudir a [info@presupuestoparticipativo.cl](mailto:info@presupuestoparticipativo.cl), solicitando las direcciones de contacto de organizaciones comunales.

▣ Recursos de inversión limitados o insuficientes respecto de las necesidades de la comunidad, lo cual podría generar un conflicto de expectativas y frustración de parte de la ciudadanía que podría hacer fracasar el proceso,

▣ Ausencia de experiencias similares que pudieran servir de modelo o guía para la implementación.

## fortalezas

En contraste con estas dificultades, también podemos mencionar algunas **fortalezas** que se apreciaron en estas iniciativas pioneras que permitieron avanzar en la implementación:

▣ Alcaldes y concejales motivados sin "miedo a perder poder" con esta experiencia,

▣ Grupos de funcionari@s con capacidad de innovar e incentivar a otr@s funcionari@s y autoridades para el desarrollo del PP,

▣ Incorporación temprana de la comunidad (dirigentes sociales y vecin@s) en el proceso, lo cual permitió ir validando el accionar municipal,

▣ En algunos casos, ya existían experiencias previas de inversión y planificación participativa de larga data,

▣ En ciertos lugares, (Cerro Navia, Buin, San Joaquín) ha sido de gran ayuda para el éxito de estas experiencias su participación en el Foro Chileno de PP, red de organizaciones públicas y de la sociedad civil, que desde inicios del 2003 viene difundiendo y apoyando las iniciativas de PP.





### 1.3 PP una experiencia en crecimiento y validación

Desde el punto de vista de su resultado es necesario recordar que el PP es una experiencia que si bien suscita interés en el último tiempo, son sólo alrededor de 20 municipios (5% a nivel nacional) y algunos organismos públicos<sup>8</sup> los que han avanzado o están por iniciar procesos participativos de este tipo.

No obstante lo anterior, ya en sus primeros años es evidente que se trata de una iniciativa que genera atracción e interés en el ámbito municipal, académico y ciudadano en general. Es así que en el año 2004, en el marco del IVº Concurso Nacional de Innovación en Ciudadanía organizado, por el Programa Ciudadanía y Gestión Local, de la Fundación para la Superación de La Pobreza, se reconocieron como experiencias premiadas por su innovación a nivel municipal los PP de Cerro Navia y de Illapel (<http://www.premioinnovacion.cl/cuarto.asp>).

Junto con este reconocimiento, se considera a los PP como una experiencia de innovación municipal replicable a nivel nacional a través de los grupos de aprendizajes asociados al Fondo SABER<sup>9</sup>, de la Asociación Chilena de Municipalidades y GTZ.

Desde los organismos públicos también se destaca el aporte de los PP, en particular de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), que viene planteando con énfasis el valor de los PP como un instrumento que contribuye a la construcción de una ciudadanía activa a nivel local, para lo cual es necesario “contribuir a generar capacidades en los sujetos y en las organizaciones para que debatan y participen en la toma de decisiones, lo que redundará en el fortalecimiento de la ciudadanía y la extensión del ejercicio de los derechos ciudadanos”.<sup>10</sup>

Junto con la SUBDERE, también otros organismos del Estado, particularmente la División de Organizaciones Sociales (DOS) están promoviendo los PP en su valor participativo, inclusive dentro de la discusión de una próxima Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.<sup>11</sup>

Desde el mundo de la Sociedad Civil, algunas de las instituciones que promueven la realización de PP en Chile son:

▣ La Fundación alemana Friedrich Ebert ([www.fes.cl](http://www.fes.cl)), que apoya desde sus inicios, tanto en su momento en Brasil como ahora en Chile la iniciativa incluyendo un importante respaldo al Foro Chileno de PP ([www.presupuestoparticipativo.cl](http://www.presupuestoparticipativo.cl)),

▣ La Fundación para la Superación de la Pobreza ([www.fundacionpobreza.cl](http://www.fundacionpobreza.cl)), en su propuesta “Umbrales Sociales” (2005) entregada en su momento a los candidatos presidenciales, plantea entre otras medidas y propuesta el incentivo a la realización de PP como parte de acciones que permitan una efectiva inclusión en la toma de decisiones de las comunidades en situación de pobreza. Sumado a lo anterior, la misma Fundación promueve una Agenda Municipal para la Superación de la Pobreza, que en la misma línea de la propuesta “Umbrales”, incentiva la instalación de PP en aquellas comunas de mayor vulnerabilidad y exclusión social,

▣ La Asociación de Organizaciones No Gubernamentales, ACCIÓN, en el contexto de la discusión de la Ley de Participación Ciudadana plantea como uno de los mecanismos que permitan operativizar la ley instrumentos de participación no sólo consultivos sino algunos otros que aseguren incidencia ciudadana en la decisión.

<sup>8</sup> Actualmente, el Servicio de Salud de Talcahuano realiza un ejercicio de PP que define como una instancia de decisión ciudadana que le permite a la población conocer, discutir y decidir sobre una parte de los recursos financieros que asignan para la salud de la población (ver más en [www.sthno.cl](http://www.sthno.cl)). <sup>9</sup> Sitio WEB, [fondosaber.munitel.cl](http://fondosaber.munitel.cl) <sup>10</sup> FERNÁNDEZ, Ignacia. Participación ciudadana en el nivel local: Desafíos para la construcción de una ciudadanía activa. Revista **En Foco**, n° 84. Fundación Expansiva, 2006. <sup>11</sup> Para mayor información visitar el sitio de la División de Organizaciones Sociales (DOS) [www.portalcidudano.cl](http://www.portalcidudano.cl)



▣ También existen centros de estudios y universidades que han analizado el fenómeno de los PP en Chile, donde destaca el Centro de Desarrollo Regional y el Programa Innovación en Ciudadanía, ambos de la Universidad de los Lagos ([www.ulagos.cl](http://www.ulagos.cl)),

▣ Corporación “Confluencia”, Organización no gubernamental que trabaja desde sus inicios con las organizaciones sociales de Illapel. Junto con el municipio han llevado a cabo la experiencia de PP en esta comuna del norte de Chile. Son encargados además de generar el periódico de difusión del PP Illapelino, “Confluyendo”,

▣ La Corporación Libertades Ciudadanas ([www.libertadesciudadanas.cl](http://www.libertadesciudadanas.cl)) que apoyó desde su inicio la experiencia de PP de San Joaquín y que actualmente desarrolla un acompañamiento a la emergente Red Ciudadana de Presupuesto Participativo (RECIPP),

▣ “Vía Profesionales” es una Corporación maulina que está apoyando el proceso de PP en la Comuna de Talca, además ha organizado, en conjunto con esta municipalidad importantes seminarios y encuentros de formación en relación a los PP y a las experiencias de Democracia Participativa Local en nuestro país, ([www.viaprofesionales.portalciudadano.cl](http://www.viaprofesionales.portalciudadano.cl)).

## 1.4 Desafíos actuales para el PP

Dentro de los desafíos que afrontan las experiencias de PP en Chile tenemos a lo menos las siguientes:

### Desafío 1: Institucionalización de los Procesos... sustentabilidad

A nivel local, algunas experiencias aun no han avanzado en la institucionalización del PP mediante un reglamento interno y la Ordenanza de Participación Ciudadana, sin embargo, es necesario incorporar este tipo de prácticas, o por lo menos el tema de la participación ciudadana, en la gestión e inversión comunal y el control social de los recursos públicos.

### Desafío 2: Formación y capacitación permanente de los actores

De parte de **l@s funcionari@s municipales** encargados de llevar a cabo las actividades propias del funcionamiento surge la demanda por espacios de capacitación en metodologías participativas, de sistematización y evaluación del proceso de PP.

De la **ciudadanía** también se expresa esta necesidad permanente y creciente por aumentar sus conocimientos respecto de temas propios de la gestión presupuestaria y municipal en general. Procesos como el PP originan una importante demanda de información por parte de los actores participantes, cuestión que es clave a la hora de la deliberación, negociación y dimensionamiento de las demandas versus los recursos existentes.

### Desafío 3: Integrar PP a la planificación comunal

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



## Desafío 4: De la 'inversión participativa' al PP

Estrechamente vinculado a los desafíos anteriores, es importante recalcar que el PP no sólo es la definición participativa de parte de la inversión municipal, que además generalmente se trata de montos de recursos bastante limitados, sino que es necesario intencionar la discusión desde el pavimento o el arreglo de la sede social, a una discusión de asuntos de política pública local, a los temas de educación, salud, seguridad ciudadana, empleo, medio ambiente, etc.

El tipo de vinculación que surge entre municipio y la comunidad al hacer PP permite poner estos temas en discusión, para lo cual también se requiere tener en cuenta cómo se procesarán las expectativas al respecto. En este sentido resulta importante considerar que los municipios no sólo cuentan con la inversión propia, también es posible, como lo demuestran varias experiencias chilenas, articular la oferta pública sectorial y regional en función de las demandas o prioridades que emerjan en el PP. A su vez, esto supone considerar que la interacción con la ciudadanía en las asambleas, consejos, mesas y otras instancias que emergen con el PP, sea un espacio privilegiado para construir diagnósticos más pertinentes y legítimos desde un punto de vista ciudadano, que complementa la visión técnica municipal.

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

## Desafío 5: Inclusión activa de nuevos actores

La experiencia nacional e internacional indica que se produce en algunos casos una inercia en el proceso de participación, que se manifiesta en una parte de la población. Especialmente la de mayor dependencia de la acción pública, o ligada a organizaciones sociales formalizadas es la que mayormente participa, y que también, actores específicos como los niños y jóvenes no necesariamente son incluidos en estos espacios, ya sea por desinformación o por no incorporar mecanismos pedagógicos y de comunicación que favorezcan su inclusión. Lo anterior demanda un esfuerzo activo por incorporar a estos actores al proceso mediante asambleas y consejos específicos para estos grupos, acompañado por un proceso informativo y de motivación adecuado a sus necesidades e intereses.

### Nota 5

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

Ver más en:  
[www.subdere.gov.cl/1510/articles-69620\\_archivo\\_fuente.doc](http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-69620_archivo_fuente.doc)





## Desafío 6: Los PP son una 'buena excusa' para incentivar la descentralización

De los puntos anteriores se puede ir deduciendo un desafío país que en estos momentos le pone trabas objetivas, aunque no insalvables a la masificación de los PP. Actualmente los municipios están en condiciones de poner sólo una parte menor de sus recursos a disposición de procesos participativos de este tipo, hablamos de máximo 3% a 4% de sus presupuestos totales. Esta condición que es generalizable a todo el país y nos explica en parte las enormes dificultades que tienen las comunidades locales para contribuir desde su propia voluntad y participación al mejoramiento de sus condiciones de vida.

En segundo término, nos evidencia una vez más que el complemento ineludible de la descentralización político-administrativa es la descentralización fiscal, que dote de efectiva autonomía a los gobiernos locales. En efecto, los municipios chilenos no cuentan con herramientas ni atribuciones (ej. posibilidad de generar y administrar empresas o crear o fijar impuestos o tributos a nivel local de manera autónoma, como lo que ocurre en Brasil donde también se realiza PP) lo que constituye un obstáculo estructural para avanzar en la constitución de procesos de PP de mayor impacto.





## 2. ANÁLISIS COMPARATIVOS DE EXPERIENCIAS CHILENAS

A más de una década de iniciada la modernización municipal en Chile, la participación ciudadana sigue siendo un desafío. Como contrapartida, la gestión municipal ha encontrado más nichos de éxito en aspectos operativos y de reducción de costos de transacción que en aspectos democráticos y de participación ciudadana. Esta tendencia se traduce en rasgos como optimización de gastos e ingresos, satisfacción del cliente, calidad y agilidad en el servicio, las cuales sin duda tienen una faceta claramente democrática y de ciudadanía, pero no son del todo suficientes para fortalecer y restablecer una relación entre Estado y comunidad quebrada por el periodo autoritario, ya que en estas iniciativas todavía no se aprecia una apropiación de lo público por parte de la ciudadanía ni un control social sobre la gestión pública.

Desde esta perspectiva, lo que se ha debilitado es aquella noción de participar tal y como lo indica la etimología del término, es decir, tomar parte en una situación, un proceso, una decisión pública, o sea, en un acto donde un sujeto se involucra y puede decidir sobre qué y cómo hacer de un problema una solución pública. Lo que resulta entonces, es más bien, un componente instrumental, el cual se expresa de 2 maneras:

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

Otra modalidad instrumental de la participación se expresa en que el municipio frecuentemente promueve que la gente se organice por objetivos específicos y por problemas o demandas puntuales, como por ejemplo, el agua potable, la pavimentación participativa o la obtención de la vivienda. Con esto no se está planteando que este tipo de situaciones no constituyan un tipo de participación ciudadana o que esto no sea importante, sino que más bien, en estas experiencias se puede observar que la gente se organiza pero al resolver el problema, la organización se diluye y desaparece.

Ambas modalidades de participación inevitablemente van soslayando la posibilidad de dejar capacidades instaladas en las personas y de constituirse en sujetos activos y constructores de una sociedad más democrática. Esto último fue el aspecto que se transformó en el objetivo fundamental que se plantearon los diversos gobiernos desde 1990, el cual sigue siendo materia de interés para la actual gestión gubernamental.

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

A continuación se realizará un análisis comparativo de algunas de las experiencias de PP en Chile considerando especialmente aquellas de mayor trayectoria: Buin, Negrete, San Joaquín, Illapel y Cerro Navia, por lo tanto, la definición de éstas responde solamente a un criterio de disponibilidad de información suficiente







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

### Cuadro Número 3. Monto y porcentaje destinado a PP

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

Respecto a la dependencia del fondo común municipal se aprecia que, todos los casos, excepto Buín y San Joaquín, son municipios escasamente autónomos en términos financieros, donde gran parte de sus ingresos dependen del fondo nacional de ingresos municipales, ya que su porcentaje de dependencia de este fondo se ubica por sobre la media nacional (cuadro N° 4).

### Cuadro Número 4. Dependencia del Fondo Común Municipal

	Buín	Cerro Navia	Illapel	Negrete	San Joaquín
<b>Dependencia del FCM<sup>12</sup></b>	29,15%	84,72%	74,02%	75,21%	25,85%
<b>Media nacional de dependencia del FCM</b>	64,39%	64,39%	64,39%	64,39%	64,39%

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

### Cuadro Número 5. Número de funcionarios Municipales

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

En cuanto a los Indicadores de pobreza, nuevamente los municipios de Negrete e Illapel presentan los indicadores más altos con porcentajes que superan el 25%, indicador que se ubica muy por sobre la media nacional. Por su parte Buín y Cerro Navia presentan indicadores levemente bajo la media nacional y San Joaquín es el municipio que presenta el indicador más bajo de pobreza (Cuadro 6).

### Cuadro Número 6. Indicadores de Pobreza

	Buín	Cerro Navia	Illapel	Negrete	San Joaquín
<b>Porcentaje de pobreza</b>	16.24%	16.01%	26.66%	29.42%	12.03%
<b>Media nacional de pobreza</b>	17.30%	17.30%	17.30%	17.30%	17.30%





## 2.3. Actores claves para la Implementación del PP: ¿Quiénes participan en el PP?

Los actores que integran el PP pueden ser clasificados en 4 categorías: actores políticos, funcionarios, organizaciones sociales y ciudadanos.

### a.- Actor político (alcalde y concejales)

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

En cambio, en todos los casos, la presencia de los concejales en el PP es notoriamente menor. Sólo en el caso de Negrete los concejales han mostrado un mayor interés en apoyar el proceso y participar de algunas asambleas territoriales.

### b.- Funcionarios Municipales

En los cinco casos existió una activa participación de los funcionarios de las unidades o departamentos municipales que históricamente han estado vinculados a las organizaciones sociales, especialmente, la Dirección de Desarrollo Comunitario. Sin embargo, se observan algunas diferencias de un caso a otro. Por ejemplo, la estructura del PP del municipio de Buín, en la instancia de la Mesa Técnica requiere de la presencia de los diferentes directores municipales, quienes deben participar apoyando la factibilidad técnica y jurídica de los proyectos participativos. Igualmente, existe una resistencia natural de parte de unidades o direcciones municipales que ven en esta modalidad un estilo nuevo e incierto de gestión. No obstante, en la medida que se interactúa y comparte información entre actores políticos, burocráticos y sociales y se clarifica el rol que cumple cada uno de ellos en el proceso, rápidamente se produce su incorporación en él.

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

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

En el caso de San Joaquín, “también existe una activa participación de los funcionarios municipales en la implementación del PP, ya sea apoyando a los dirigentes sociales en la formulación de los proyectos, o en la transferencia de información técnica y presupuestaria a la comunidad”. Éstas hacen de la participación de los funcionarios municipales un elemento clave del éxito que hasta la fecha ha tenido el proceso en la municipalidad. Igualmente, esto ha provocado que el proceso involucre a “muchos” en su implementación







## 2.4. Metodología de trabajo, estructura y reglamento de los PP<sup>12</sup>

### a.- Buín

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

La Mesa Comunal de los Presupuestos participativos es convocada y presidida por el Alcalde o un representante que éste designe. También está integrada por el Concejo Municipal y son convocados a conformarla autoridades y/o representantes de los sectores de Salud, Educación, Dirigentes de Uniones Comunales, entre otros. Las funciones de la Mesa Comunal son conocer el desarrollo y evolución general del PP, proponer acciones que lo mejoren, gestionar otros apoyos complementarios para la ejecución de proyectos en la red pública y privada, y velar por el respeto e independencia de la voluntad popular. La Mesa Comunal sesiona al menos dos veces durante el proceso, una al comienzo y otra previa a la elección de los proyectos por la comunidad.

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

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

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



<sup>12</sup>Los antecedentes que aquí se entregan fueron recogidos directamente de documentos internos y de consulta con los directivos responsables de los PP en cada una de las comunas analizadas.



## **b.- Negrete**

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

Para implementar el PP, la municipalidad de Negrete dividió la comuna en 2 territorios urbanos y 3 territorios rurales. El PP de Negrete funciona bajo la modalidad de mesas territoriales y en ellas se trabaja con todas las organizaciones territoriales y funcionales que allí existen. Para la realización de las asambleas, la municipalidad se asegura de facilitar las condiciones físicas y de recursos humanos. Para ello cada mesa territorial cuenta con 2 funcionarios municipales para el apoyo del proceso. Las mesas territoriales tienen 2 funciones fundamentales: la primera, dice relación con asegurar que en este espacio se discutan las más diversas necesidades y propuestas sentidas por la ciudadanía, las cuales posteriormente y con el apoyo de la municipalidad son transformadas en proyectos de inversión. La segunda función es elegir, de entre los ciudadanos participantes de la mesa, a los delegados territoriales del PP, los cuales finalmente tendrán la función de seleccionar y fiscalizar los proyectos de inversión surgidos en las asambleas territoriales. El número de delegados territoriales que cada mesa puede elegir es proporcional al número de participantes en las asambleas.

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

- i. Elección de los delegados del PP por mesa territorial en la primera asamblea;
- ii. Se distribuyen encuestas para conocer prioridades entre los ciudadanos;
- iii. Debate de esas prioridades en las respectivas asambleas territoriales;
- iv. Deliberación de las necesidades entre los delegados de la mesa territorial;
- v. Rendición de cuenta por parte de los delegados de la selección de proyectos ante su respectiva Asamblea;
- vi. Exposición ante el Concejo Municipal de los proyectos elegidos por cada mesa Territorial;
- vii. Seguimiento de los Proyectos durante su ejecución por parte de los delegados territoriales;
- viii. Rendición de cuentas de los delegados ante sus mesas territoriales durante el año siguiente.

## **c.- Illapel**

En el Municipio de Illapel la estructura del PP está reglamentada e incorporada en la ordenanza municipal. De esta forma se encuentra situada en la “gestión municipal” y cruza todas las unidades municipales. Para efectos prácticos se ubica en la Dirección de Desarrollo Comunitario. La diferencia sustantiva está que en Illapel, el PP es liderado por las Juntas de Vecinos Rurales y Urbanas y apoyado por la Municipalidad. Para implementar el PP, se dividió la comuna en 11 territorios; 5 urbanos y 6 rurales. Para el establecimiento de los territorios se utilizaron criterios de tipo geográficos (cercanía física), históricos y culturales. Cada uno de los territorios está conformado principalmente por juntas de vecinos y organizaciones de naturaleza funcional, como por ejemplo, comité de agricultores, de mujeres, de vivienda, de salud, y abierto a todos los ciudadanos



que quieran participar. El PP comienza en Abril o Mayo de cada año, y en esta fecha, el Alcalde y los Concejales dan cuenta pública de la gestión presupuestaria del año anterior y de los compromisos adquiridos en la gestión municipal del año en curso en las once Asambleas Territoriales. En ellas entregan un documento oficial de esta cuenta. Posterior a ello, cada territorio de manera particular se reúne junto a sus organizaciones convocadas por las juntas de vecinos, para realizar diálogos participativos junto a sus ciudadanos y mediante metodologías participativas (especialmente lluvias de ideas y árbol de problemas) definen sus principales problemas y necesidades para el año venidero.

En las asambleas territoriales también se elige un delegado titular del presupuesto participativo y 1 delegado suplente, la duración en el cargo de estos delegados es de un año, pudiendo ser reelegidos hasta por dos veces consecutivamente. El número de reuniones que se realizan en cada territorio para definir problemas no está previamente definido, y depende de cuántas se requieren para ello, lo cual es relativo en cada uno de los 11 territorios. Los objetivos de estas asambleas son: a) Recibir la información sobre la cuenta pública entregada por el alcalde en las asambleas territoriales; b) Priorizar la importancia de las áreas temáticas del trabajo municipal; c) Priorizar las demandas de la unidad vecinal a proponer para la gestión municipal del próximo año; y d) Ratificar o elegir a los delegados encargados de llevar esas demandas a las diferentes instancias que implique el PP.

Después de terminada la ronda de asambleas territoriales, se hace una asamblea de los delegados del PP (que en esta caso vienen a ser 22 delegados), los cuales se reúnen con los funcionarios municipales en una gran asamblea donde se plantean todas las necesidades previamente definidas y ordenadas por cada territorio. En esta asamblea, el primer tema es consensuar cuáles serán los criterios para priorizar las necesidades que trae cada uno de los 22 delegados representantes de los 11 territorios. Finalmente, este grupo de delegados presenta las demandas al concejo municipal, las cuales generalmente tienden a ser 3 por territorio, en esta instancia, finalmente son sancionadas y decididas las necesidades para su ejecución.

Luego de este proceso se elige la “Comisión de Seguimiento”, la cual está integrada por el Alcalde que la preside, los Concejales, el encargado de la Dirección de Desarrollo Comunitario quien actúa como Secretario Ejecutivo, los encargados de la Secretaría Comunal de Planificación, de Dirección de Obras, Departamento de Finanzas, de Educación y de Salud Municipal, los seis Consejeros del PP integrantes de la instancia coordinadora, además de los presidentes de las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos rural y urbana y un representante de la asociación de funcionarios municipales (Dirección de Desarrollo Comunitario de Illapel, 2005). Dicha Comisión, de acuerdo a la ordenanza municipal que regula el proceso, se reúne durante los meses de agosto y noviembre a fin de revisar la situación de los compromisos adquiridos en relación a las demandas de la comunidad y de adoptar medidas para asegurar su cumplimiento.

## d.- San Joaquín

En el municipio de San Joaquín, la estructura del PP está reglamentada e incorporada en la ordenanza municipal del 18 de Mayo del 2004. Se encuentra situada en una unidad municipal coordinadora del proceso y en su implementación es transversal ya que incorpora a funcionarios de diversas unidades municipales. Para implementar el PP, la municipalidad dividió la comuna en 7 territorios urbanos que responden a identidades territoriales urbanas que históricamente se han encontrado delimitadas. Cada uno de ellos tiene un coordinador territorial, el cual es funcionario municipal perteneciente al cuerpo regular de funcionarios municipales.

Cada coordinador territorial cuenta con un equipo de apoyo de 10 funcionarios municipales, más el apoyo que brindan los delegados territoriales. La incorporación de los funcionarios municipales se adoptó recién el año 2005 como una medida para optimizar gastos en publicidad, ya que el año anterior,







que son clasificadas en mesas temáticas. Una vez que se tienen clasificadas las necesidades y propuestas por temas, por ejemplo, salud, educación, adulto mayor, seguridad ciudadana, pueblos indígenas, desarrollo urbano y fomento productivo, se selecciona a los delegados temáticos territoriales. Estos delegados territoriales surgen del territorio y el número de ellos, depende de la cantidad de asistentes que formen parte de la mesa territorial. Así, en total en el municipio de Cerro Navia se eligen alrededor de 600 delegados.

Posterior a este proceso, en una gran asamblea comunal realizada en el mes de septiembre de cada año se eligen a los consejeros del PP. Estos consejeros se eligen de los 600 delegados. De estos quedan al menos 150 consejeros, los cuales tienen la función de deliberar y elegir finalmente los proyectos que serán financiados por la municipalidad. Este sistema genera incentivos para que los territorios puedan convocar a la mayor cantidad de personas, ya que uno de los criterios utilizados es la participación territorial y donde la convocatoria es menor, tienen como resultado, menos delegados, por tanto, tienen menos posibilidades de elegir consejeros.







mano alzada, no hay votación secreta. La decisión sobre cuales son los proyectos a ejecutar, es responsabilidad de los delegados territoriales en votación a mano alzada en 1 o 2 asambleas de carácter comunal.

En Illapel, cada territorio (esta comuna se dividió en 11 territorios, 6 rurales y 5 urbanos) convoca a sus asociados a una reunión, en ella las personas dan a conocer lo necesario y prioritario dentro de su comunidad. Se priorizan las áreas, ya sea de educación, salud, trabajo y después se pasa a una instancia deliberativa donde cada vecino en forma directa, plantea la(s) necesidad(es) de su sector. El sistema es mediante votación directa a mano alzada, no hay votación secreta. En una segunda instancia, que podríamos llamar inter-territorial, se reúnen los delegados de los 11 territorios para definir cuáles serán las principales necesidades de su sector y de los demás sectores en general. En esta instancia, se establecen criterios que ayudan a definir la priorización de las necesidades.

En el municipio de Negrete, en un nivel territorial, cada mesa local (en este caso son 5) realiza una definición previa de sus principales necesidades mediante un sistema de votación directa a mano alzada, no hay votación secreta. La decisión sobre los proyectos a ejecutar es responsabilidad de los delegados territoriales, los cuales después de deliberar, discutir y defender sus principales necesidades y proyectos, realizan una votación a mano alzada para decidir finalmente los proyectos a ejecutar.

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







la articulación y trabajo coordinado entre los propios funcionarios municipales. En la medida que se sumaban desde el comienzo, más funcionarios y unidades municipales, se observó mayor dinamismo y sustentabilidad en las experiencias de PP.

### **c.- La articulación de actores locales en el PP: de la labor directiva a la labor articuladora y mediadora del municipio**

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

### **d.- La gestión de la confianza**

En Buín, Illapel y Negrete, se presentaron los casos donde funcionaron con mayor facilidad las instancias participativas de decisión y fiscalización ciudadana en el PP. Estos municipios tiene en común que presentan los indicadores más altos de ruralidad y una reducida cantidad de trabajadores municipales, allí también se observa una alta participación de funcionarios municipales en la elaboración del PP. En la última versión de PP en Negrete, la participación de funcionarios municipales alcanzó al 90% del total de trabajadores municipales.

El punto central es que en estos casos, las relaciones laborales son mucho más fluidas y existió más interacción entre los funcionarios municipales, y de ellos con la comunidad y los ciudadanos. Las relaciones cotidianas al interior de la municipalidad y de éstos con la comunidad, hizo que se facilitara su incorporación al trabajo, ya que los funcionarios municipales manifestaron que muchos de ellos se conocen hace tiempo, viven hace bastantes años en la comuna, trabajan por mucho tiempo en la municipalidad y conocen a todos los dirigentes sociales y a las personas que van a las asambleas, incluso algunos son sus vecinos por años, “esto ayudó para que las cosas se hicieran mejor y se facilitara la participación de funcionarios municipales y la relación de ellos con la comunidad se hiciera más expedita y sea más de igual a igual”.

Este factor también puede jugar en contra de la participación ciudadana, cuando nos encontramos con funcionarios municipales, alcaldes y concejales (en comunas similares a las mencionadas) que asumen una actitud mesiánica respecto a la visión de los problemas de la comuna, señalando que ellos como conocen y viven años en su comuna conocen fielmente y mejor que nadie los problemas que tiene la gente, por lo tanto señalan que “para qué hacer asambleas si yo sé lo que necesita la gente”. Esta es una actitud totalmente perniciosa para la democracia y fuente de prácticas clientelares que suelen darse en muchas comunas. De esta forma, la gestión de la confianza pasa por aprovechar el conocimiento de las personas para poder iniciar diálogos fluidos respecto de los problemas y soluciones que viven esas personas, pero no respecto de la visión que tienen los funcionarios municipales de los problemas que ellos creen que tienen las personas que habitan en su comunidad.







## **b. PP de Rancagua**

La comuna de Rancagua (232.097 habitantes, Censo 2002) realizó durante el 2006 un primer ejercicio de PP. Según lo planificado por el municipio, se destinará una parte de la inversión municipal a esta modalidad de participación, siendo sus montos los siguientes: \$ 80 millones el 2006; 150 millones el 2007; 200 millones el 2008, lo que da un total de \$430 millones en 3 años.

Para realizar la distribución de la inversión el año 2006 se consideraron las siguientes variables: número de habitantes por territorio, clasificación socioeconómica de la población e inversión del Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE) en los territorios. El territorio se dividió en seis zonas en las cuales existe un Centro de Desarrollo Comunitario (CDC).

Durante el año 2006, los recursos se distribuyen entre los seis Centros de Desarrollo Comunitario (CDC), variando desde un 15%, el que recibe menos, al 20% el más favorecido.

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

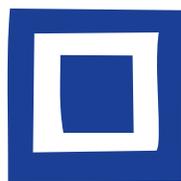
Las Mesas de Votaciones para la selección de los proyectos estuvieron a cargo de dirigentes y líderes de la comunidad, quienes cumplían el rol de presidente, secretario y vocal de mesa. En este proceso se involucraron aproximadamente 153 vecinos.

El total de funcionarios municipales que participó en las diferentes etapas del proceso de votación fue de 207 cumpliendo roles y tareas como registrar a los votantes a través de un programa computacional, transporte de urnas y cabinas de votación, entregar información a la comunidad entre otras.

Todos los proyectos son ejecutados durante el año 2006.

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





## 3. GUÍA: FASES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE UN PP

A continuación de manera dialógica<sup>14</sup> se expondrán los principales aspectos a considerar por los promotores y promotoras del PP, teniendo en cuenta que se trata de de una propuesta referencial y de ningún modo una receta a seguir al pie de la letra. Es importante señalar que un proceso participativo de este tipo es de responsabilidad de quienes lo impulsan, y en ello deben considerarse varios factores:

### Las expectativas

La realización de ejercicios participativos de este tipo genera importantes expectativas en la comunidad. Por lo cual la responsabilidad y transparencia con la que actúen los promotores es un factor clave para su buen desarrollo. En este sentido, es relevante considerar que la información oportuna y las reglas de juego claras y conocidas (quién participa, cómo participa sobre cuánto se participa) por todos los actores involucrados, son activos cruciales y permanentes durante todo el proceso.

### Ampliar oportunidades e igualar capacidades

La participación en este tipo de experiencias debe acercar lo más posible a lo que podría denominarse como **participación efectiva o sustantiva**,<sup>15</sup> que es aquella que surge del encuentro de dos dinámicas. Participar es contar con oportunidades, es decir espacios o mecanismos que permitan el ejercicio de la participación, considerando que las habilidades y conocimientos entre los actores llamados a participar no son iguales.

Lo anterior nos señala un importante desafío para l@s promotor@s de los PP, ya que no toda participación aporta al ejercicio de ciudadanía, por cuanto la situación desigual de los actores o las restricciones de los espacios de participación pueden generar que la deliberación esté marcada por la exclusión de algunos actores (por falta de información, habilidades, recursos, etc.), esta observación es clave a la hora de pensar el diseño de los espacios y mecanismos involucrados en el PP.

### 3.1 ¿Cómo iniciar un proceso de PP en nuestra comuna?

Sacando lecciones y aprendizajes de las experiencias desarrolladas en Chile, incluyendo aquellas que se han visto truncadas o frustradas, es posible identificar algunos elementos básicos:

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

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



<sup>14</sup>La presentación de la guía de implementación se inspira en la propuesta de la ONG CARE Ecuador y su manual ¿Cómo hacer un PP?, 2005.  
<sup>15</sup>PALMA, Diego. "Experiencias Innovativas en gestión local". Santiago, Universidad ARCIS, 2000. p. 15



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

Respecto a la voluntad política, la experiencias chilenas nos demuestra que en la mayoría de los casos es el alcalde o alcaldesa quien ha conocido la experiencia y busca desarrollarla en la comuna. Sin embargo, es importante señalar que también es posible construir “voluntad política desde abajo” como lo demuestra el caso de Illapel descrito en la parte comparativa del presente manual. En todo caso, siempre es conveniente recalcar que dado que se trata de un mecanismo de participación no exigible legalmente, la motivación, convicción, persuasión y compromiso de los actores locales está en la base de la posibilidad de su instalación.

Sobre el tema de los recursos disponibles, nuevamente Illapel, pero también Negrete nos demuestra que los PP son viables aún bajo condiciones de escasos recursos.

Relacionado con la estructura municipal, este aspecto requiere gran atención, especialmente cuando se considera que dentro de los equipos municipales existe una heterogeneidad de perfiles de funcionarios y profesionales, tanto en competencias como en motivaciones, por lo cual es posible que la participación y el grado de involucramiento varíe de forma importante entre las distintas oficinas, departamentos o direcciones del municipio. En estos casos son relevantes las políticas de incentivo que puedan promover una mayor y mejor incorporación de los funcionar@s al proceso de PP, y no sólo el peso de la autoridad.

Es esperable que en el proceso de instalación de los PP surjan distintas formas de tensión organizacional propias de cualquier situación de cambio e innovación. Esto se explica también porque los PP modifican la perspectiva y práctica de la gestión pública. Los estilos de gestión se relacionan con el nivel de articulación que se da en tres planos: los instrumentos técnicos, los estilos políticos predominantes y los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil.

En relación a los estilos de gestión y planificación, según sus rasgos predominantes, se pueden mencionar dos modelos diferenciados considerando el cómo se da la relación Estado (municipio) y Sociedad civil (comunidad)<sup>16</sup>

El “estilo de gestión gerencial” que suele operar de modo descentralizado, donde la planificación se concibe desde la valoración de los expertos y se efectúa en las distintas áreas administrativas y territoriales del gobierno. En los procesos de planificación se convoca a las organizaciones de la sociedad civil con la intención de alcanzar la mayor eficacia y eficiencia de la gestión, centrados en la preocupación por los resultados (materiales y cuantitativos).

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

En el “estilo de gestión asociada”, alentado por iniciativas como el PP, los procesos de planificación se realizan en forma conjunta con fuerte presencia de los gobiernos y se cualifica la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Todos los actores tienen un rol importante y el Estado tiene un lugar participando con otros. Lo público constituye un espacio de confluencia de los intereses estatales y societales. La prioridad pasa por la sociedad. **Este modelo le otorga mayor protagonismo a las organizaciones**



<sup>16</sup>RODRÍGUEZ, Marcela. La participación ciudadana en los procesos planificación urbana: una disputa de sentidos. Ponencia Seminario “CONSTRUYENDO CIUDAD CON TODAS LAS VOCES”, ONG Cordillera, Valparaíso, julio, 2004.





## Nota 6

Con el fin de ilustrar la relevancia del proceso de sensibilización y difusión del PP entre los actores locales insertamos parte del relato de Juan Araya, Eduardo López y Herмосita Mánquez dirigentes sociales de Illapel.

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

Ese fue un hito en nuestro desarrollo. Un poco porque entendimos mejor el funcionamiento de la municipalidad, pero, fundamentalmente, porque nos sentimos preparados como para plantear nuestras críticas cara a cara ante quienes, después de 13 años de recuperación de la democracia, todavía “mirábamos hacia arriba”, los seguíamos viendo como “autoridades” y no como “servidores públicos”. Aunque hubo algunos funcionarios a los que no les gustó el ejercicio, la mayoría y, especialmente el Alcalde, valoraron nuestras críticas porque apuntaban a fenómenos reales, porque eran hechas con mucha franqueza pero con respeto y porque era un ejercicio democrático que ayudaba a mejorar la gestión de la municipalidad. Poco después, en uno de los talleres mensual que teníamos con la misma ONG, la Corporación Confluencia, nos informamos de la experiencia del PP de Porto Alegre, Brasil. Los participantes, básicamente de organizaciones de base de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Rurales, Río Illapel y de la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas local, nos planteamos el desafío de adaptar esa experiencia a la realidad illapelina. En varias sesiones se fueron elaborando las ideas que después presentamos a los dirigentes de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Urbanas y posteriormente al Alcalde. Cuando llegamos a conversar esta posibilidad con el Alcalde, resultó que él también hacía poco había participado en un seminario en el que se analizó la experiencia de Porto Alegre. Los lazos de confianza desarrollados y la misma sintonía en el tema posibilitaron el emprender esta aventura.

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

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

Otra intuición, esta vez de nosotros y acogida por el alcalde, fue la de no definir un reglamento para el PP sino sólo algunos principios básicos (como la existencia de representación de todas las localidades y unidades vecinales; como el poder de las asambleas –de base, de delegados del PP o de Consejeros del PP- para confirmar o revocar a quienes habían elegido; como la obligatoriedad de los elegidos de rendir cuenta de lo hecho a sus asambleas; como la conformación de una Comisión que se encargara de controlar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados con la Municipalidad). El problema del reglamento de funcionamiento, en nuestra opinión, había que dejarlo para después, para que recogiera las enseñanzas que sacáramos de la experiencia de realizar en la práctica y en nuestra realidad el PP. En el desarrollo de las primeras asambleas territoriales, un elemento muy importante fue la cuenta pública del Alcalde y Concejales sobre la ejecución del presupuesto municipal 2002 e información del desarrollo del presupuesto 2003 a la fecha. De esa cuenta pública surgió una toma de conciencia, tanto de las autoridades municipales como, principalmente, de los dirigentes de las organizaciones sociales, que el presupuesto municipal era muy limitado, que el margen de acción sobre él era muy reducido y que tenía muy poco que ver con la capacidad de dar respuesta a las principales aspiraciones de los vecinos.

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





### 3.2 ¿A quiénes y cómo se debe motivar en el PP?

Suponiendo que las condiciones iniciales se ven favorables del punto de vista de los nudos críticos antes mencionados, se debe dar paso a una etapa de sensibilización y motivación de los diversos actores comunales.

Los grupos objetivos de este proceso de sensibilización, debieran corresponder a las autoridades locales, alcaldes y concejales, funcionarios municipales tanto directivos como funcionari@s en general, dirigentes sociales de organizaciones territoriales y funcionales.

Uno de los medios de sensibilización que se muestra más eficaz a este respecto son las charlas donde se presenta la experiencia de otras comunas nacionales en video, lo que genera un alto interés y se visualiza que se trata de experiencias más cercanas y factibles de ser recreadas en la comuna. Adicionalmente se enfatiza en algunos contenidos que permitan destacar los impactos y efectos positivos que proveen la implementación del PP, entre estos aportes encontramos los siguientes tópicos:

- ▣ Complementar democracia directa y representativa,
- ▣ Incrementar legitimidad de las autoridades locales,
- ▣ Mejorar la relación ciudadanía – funcionarios municipales,
- ▣ Transparentar la gestión municipal (ingresos, gastos, criterios de inversión),
- ▣ Fomentar el surgimiento de nuevos líderes sociales, no clientelistas y más representativos,
- ▣ Mejorar la focalización de los recursos y pertinencia de las políticas municipales,
- ▣ Mejorar la calidad de la gestión y los servicios municipales,
- ▣ Ciudadanía más activa, crítica y responsable, entre otros.

Junto con la presentación de la experiencias, también resulta de gran atractivo el relato directo de los protagonistas del PP, tanto municipales como ciudadanos de otras comunas, especialmente útil en el sentido de despejar dudas y temores que rodean al proceso de instalación de procesos innovativos en participación.

### 3.3 ¿Cuáles son los costos involucrados en la implementación del PP?

Si fuera factible sistematizar los principales ítems de costo en un proceso de implementación de PP podríamos considerar a lo menos los siguientes<sup>19</sup>

- ▣ **Insumos para las asambleas y reuniones:** Principalmente papelería para trabajos prácticos del tipo taller y también se puede implementar el uso de dispositivos multimedia: PC, proyectores multimedia, refrigerios, etc.,
- ▣ **Comunicación / información:** Elaboración e implementación de estrategia comunicacional, papelería de difusión, invitación, reglamento, votación, informativos sobre ejecución y resultado del proceso de PP, y eventualmente, diseño de páginas web, elaboración de programas y notas radiales y de prensa.
- ▣ **De operación:** Incluye transporte del personal municipal y eventualmente de la población participante dependiendo de las dificultades de accesibilidad y de recursos municipales.
- ▣ **Recursos humanos:** En algunos casos es posible generar mecanismos de incentivo y compensación al trabajo de l@s funcionari@s involucrados en el PP (horas extras, etc.)
- ▣ **Otros:** De acuerdo a las condiciones financieras municipales y a los requerimientos de planificación, es posible que se invierta en profesionales externos que apoyen el proceso de capacitación de funcionarios y de la ciudadanía, organismos que apoyen metodológica y técnicamente el proceso

<sup>19</sup>Para el caso de los promotores ciudadanos, existen instancias que podrían financiar iniciativas locales a favor de los PP, entre ellas se cuenta el Fondo de Desarrollo de la Sociedad Civil de la División de Organizaciones Sociales (DOS) (más información en [www.portalciudadano.cl](http://www.portalciudadano.cl)).



### Nota 7

En varias experiencias se recurre a diversos medios para poder maximizar los exiguos recursos. Entre ellas está la generación de vínculos estratégicos con otros actores locales, especialmente ONGs, las cuales proveen de apoyo técnico y capacitación para los equipos municipales y también para la comunidad. Por otra parte, en materia de difusión e información, especialmente en contextos rurales, las radios locales son un socio privilegiado para difundir las actividades del PP.

de sistematización o generación de conocimiento que permita evaluar y rediseñar los aspectos mejorables del ciclo. Desde el punto de vista de la disponibilidad de los recursos para iniciar el proceso, en varios casos los municipios generaron un programa o fondo específico, generalmente asociado a los gastos de la Dirección de Desarrollo Comunitario, de tal modo de contar con recursos frescos para la realización de estas actividades. Sin embargo, es claro que este es un punto sensible y complejo que debe ser enfrentado por las instituciones de acuerdo a sus posibilidades y capacidades.

## 3.4 Definición del funcionamiento (El quiénes, cómo y cuánto del PP)

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

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

### i. ¿Qué actores son claves en la definición del funcionamiento?

Considerando las experiencias nacionales respecto a la estructura de funcionamiento, esta responsabilidad recae desde el punto de vista técnico en una figura de secretaría o comisión del PP, constituida por a lo menos:

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





No obstante lo anterior, es necesario **considerar desde su inicio la participación de la comunidad en el proceso de funcionamiento del PP**, lo que redundará en que éste se legitime e incluso se facilite el proceso de instalación, así la comunidad puede aportar en el proceso de definición de funcionamiento de diversas maneras:

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

Es clave que estos actores responsables de la decisión sobre el funcionamiento del PP, se capaciten respecto tanto desde el punto de vista del sentido y valor de los PP como herramienta para una participación efectiva e inclusiva así como en los aspectos propiamente tecno-metodológicos del proceso.

## ii. ¿Qué y cuántos recursos se dispondrán para el PP?

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

▣ **Concentrarse inicialmente en los recursos propios:** Todas las experiencias chilenas, en su primer año de funcionamiento y también en los siguientes, han optado por disponer sólo de los recursos propios asegurados de su presupuesto municipal (ejemplo ítem de inversión real municipal), específicamente aquellos que aparecen dentro de los ítems de transferencias a la comunidad, subvenciones y aportes para fines específicos<sup>20</sup>

▣ **Definir modalidad de inversión de los recursos que serán invertidos a través del PP:** Algunos municipios (como Buin), han optado por realizar las inversiones con participación directa de la comunidad que no sólo ejecuta las obras sino que también contribuye con un porcentaje (10%) de la inversión, las ventajas de esta modalidad se traducen en una reducción de los costos ya que las obras no son realizadas por externos o privados, se confía así la responsabilidad a la misma comunidad, lo cual obliga generar prácticas de rendición de cuentas desde la misma comunidad. En cambio otras experiencias (en el caso de Talca) exige un aporte comunitario pero ejecuta directamente las obras o proyectos. Esta situación debe ser definida inicialmente de tener claridad en los requerimientos de rendición que compromete e incluso para el caso específico de la modalidad de subvenciones. Existe una restricción en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Art. 5 letra g) en cuanto a que estos aportes no pueden exceder el siete por ciento del presupuesto municipal.



<sup>20</sup>En el caso de algunas de las experiencias de PP brasileñas, progresivamente han aumentado el porcentaje del presupuesto municipal decidido con participación de la ciudadanía. Alcanzó, en algunos casos, el 100% incluyendo los gastos corrientes.



□ **Recursos y su distribución territorial:** La mayoría de las experiencias chilenas han definido un criterio de igualdad en la distribución de los recursos por territorio (recursos totales / nº de territorios). Sin embargo, algunas de éstas han variado la distribución de éstos agregando algunos criterios de distribución que enfatizan en la discriminación positiva de territorios con mayores carencias de infraestructura o donde la incidencia de pobreza es mayor. También es posible tener en cuenta algunas otras variables para distribuir; cantidad de población, porcentaje de ruralidad e incluso en el caso de un PP ya iniciado, los niveles de participación en las asambleas o votaciones pueden ser un factor de distribución de los recursos a favor de los territorios más activos y participativos. En el caso de experiencias como San Joaquín o Cerro Navia existen otras lógicas de distribución. En San Joaquín no existe una distribución a priori de los recursos por territorios, esta distribución se hace de acuerdo a las características y proceso de negociación de los proyectos e iniciativas ciudadanas con la única condición que no exceda el monto fijado para el PP<sup>21</sup>. En el caso de Cerro Navia, se trata de una distribución “temática” de acuerdo a cinco ejes temáticos (que estaban definidos en el PLADECO) estos son salud, educación, participación para el desarrollo, fomento productivo y desarrollo urbano e infraestructura. La ciudadanía define entonces de acuerdo a áreas temáticas sus prioridades que no sólo pueden tener un impacto localizado sino que también favorecer a toda la comuna.

□ **Visualizar y prever los montos definidos para el PP de acuerdo a los criterios de transparencia y co-responsabilidad:** Está demás decir que los recursos de inversión son un tema sensible para cualquier administración local, sin embargo es importante recalcar que la experiencia nacional e internacional indica que por sobre la cantidad inicial involucrada en el proceso PP, es de igual relevancia que dicha cantidad sea conocida y garantizada su disponibilidad de tal forma que la ciudadanía confíe y valide el proceso de discusión. Por esta razón es clave transparentar al inicio del proceso los recursos municipales disponibles del PP y su relación con el total del presupuesto municipal (especialmente gastos versus ingresos) en la lógica de co-responsabilizar a la comunidad respecto a los recursos públicos. En algunas comunas frente a la solicitud de parte de la ciudadanía de un incremento de los recursos del PP se ha buscado incentivar la captación de recursos municipales (ej. pago del servicio de basura), apoyar a las autoridades locales en la presentación de proyectos a nivel regional involucrando a las autoridades provinciales, regionales y sectoriales en el proceso.

#### Nota 9

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

Esto requiere nuevamente un importante esfuerzo intramunicipal de coordinación y motivación especialmente de las direcciones o departamentos de obras municipales cuando la ejecución de los comprometidos es realizada por el municipio considerando además que se hace necesario transparentar a la comunidad el funcionamiento de la gestión municipal, los procedimientos y sus tiempos, incluyendo en el caso de que la inversión involucre la realización de licitaciones, es necesario informar sobre los requerimientos propios del Sistema de Compras y Contratación pública y del Portal Chile Compras, por ejemplo.



### iii. ¿Cómo planificar territorial y temáticamente el PP?

Hemos señalado que una de las características universales de los PP es cierta lógica de diferenciación territorial en su funcionamiento, esta distribución territorial también puede estar acompañada por la diferenciación de ámbitos temáticos para la priorización de iniciativas específicas.

La división territorial tiene como principal objetivo que la participación ciudadana en el PP se produzca de la forma más próxima y cotidiana a la realidad de la gente. Por esta razón es importante tener en cuenta tanto la escala de esta sectorización e íntimamente vinculado con esto, el sentido de pertinencia e identidad que le dan los habitantes a estos territorios. En Chile ya existe una forma de sectorización de la comuna, la Unidad Vecinal, sin embargo es necesario establecer si este tipo de división es la adecuada desde el punto de vista de la participación de la comunidad. Incluso más, la división territorial se plantea como parte del esfuerzo consciente por descentralizar las decisiones respecto a la inversión y la gestión municipal en general. Al igual que en otros aspectos decisivos del PP, la definición de los territorios no es sólo diseñada por el municipio, sino que debiera involucrar los criterios surgidos desde la misma población.

El número de territorios varían enormemente entre las experiencias, como se vio en el análisis comparativo, éstos tienen que ver con los distintos criterios que se han aplicado por los municipios, sin embargo, es claro que la división previa en unidades vecinales ha tenido que ser en la mayoría de los casos adoptada en función al PP.

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

Respecto a la base temática del PP, se trata de una división de mayor complejidad que la territorial, en muchos casos se trata de un derivado de ésta. Las asambleas o reuniones temáticas (donde también se debería definir al inicio el monto del PP que se destinará a nivel temático), buscan responder a dos inquietudes en el desarrollo de los PP. En primer término, permite superar la lógica sectorizada de discusión que domina los primeros ejercicios de PP, centrados muchas veces sobre las necesidades de infraestructura y demandas en general de organizaciones puntuales o lugares muy específicos del territorio (ej. la sede social) promoviendo en cambio una discusión más general sobre las problemáticas del territorio, de la comuna o ciudad en su conjunto. Una segunda razón surge cuando están cubiertas las necesidades fundamentales de un sector en materia de infraestructura, y espontáneamente la población va priorizando temas específicos no tanto vinculados a proyectos u obras sino que también a demandas o inquietudes más generales (por ej. la cesantía, la contaminación, la inseguridad).

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



## iv. ¿Cuáles son los momentos o etapas en el desarrollo de un PP?

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



### Etapa Informativa

# Informativa

En el PP existe un importante esfuerzo por entregar información<sup>22</sup> a todos los actores involucrados en el proceso, desde las etapas tempranas de revisión de los ejercicios presupuestarios anteriores, su estado de avance, logros y dificultades, criterios de inversión, etc.; respecto del reglamento y forma de operar del PP (las reglas del juego); en cada una de las reuniones y plenarios y en la discusión de las prioridades. Sin duda la información oportuna, transparente y adecuada es el insumo fundamental pero además es un aspecto clave en la generación de confianzas y legitimidad del proceso.

Otro punto clave respecto a la información es la capacidad de los actores para procesarla, lo cual requiere, por una parte, un permanente esfuerzo por alfabetizar (capacitación, afiches, consultas, etc.) a la ciudadanía respecto a qué es el Presupuesto Municipal, con cuántos recursos se cuentan, las obras, proyectos y servicios municipales, entre otras materias; y por otra parte, un notable esfuerzo de traducción por parte de l@s funcionari@s municipales para sintonizar con el lenguaje y las demandas de la ciudadanía surgidas en las asambleas.

### Etapa de Priorización

# Priorización

De las experiencias realizadas se observa variadas instancias donde se expresa la opinión ciudadana, especialmente a nivel de asambleas territoriales. Es sin duda, una opinión distinta a como la entendemos habitualmente. En los PP, la opinión es primero una opinión más informada y pertinente (alimentada por la información y de una socialización en las artes de escuchar y exponer el propio punto



<sup>22</sup>La información fundamental, en general se relaciona con gastos e ingresos municipales, montos y orígenes de los recursos de inversión, y en algunos casos, déficit o deudas.





hace sobre un voto en el cual se identifican los proyectos elaborados por la asamblea o consejo del PP. El voto es secreto y los resultados son contabilizados durante el mismo día, luego los resultados son expuesto en asamblea y difundidos a través de distintos canales de comunicación.

### **Etapa de Planificación de la inversión**

## **Planificación**

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

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

### **Etapa de Control**

## **Control**

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





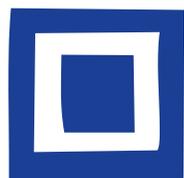


- **Reglamento del PP:**<sup>23</sup> Ya se vio que no todas las experiencias chilenas han generado reglamentos del PP, sin embargo desde el punto de vista de la validación y sustentabilidad del proceso, la realización y actualización de un reglamento de funcionamiento es altamente valorable. En la lógica participativa y autoregulada que caracteriza a esta experiencia, las reglas son diseñadas y rediseñadas en el proceso de acuerdo a las nuevas exigencias e intereses de los actores que participan, los reglamentos debieran versar a lo menos respecto a definir qué se entiende por PP, la división territorial y eventualmente a la división temática, quiénes, cómo y cuándo se participa, cuál es el rol del Consejo de PP (si se define), el rol y responsabilidad del concejo municipal y el equipo municipal, junto con las fuentes de financiamiento disponibles para la realización del PP.
- **Asambleas Informativas:** La primera etapa de funcionamiento de las asambleas, tanto territoriales como temáticas, tiene un claro objetivo de información y capacitación, que corresponden a reuniones explicativas en donde el gobierno local muestra a la población la situación o diagnósticos de cada uno de los territorios y de la ciudad en su conjunto, de tal manera que la ciudadanía cuente con la información completa que le permita priorizar los servicios y obras para su territorio. En estas asambleas también debiera explicarse el reglamento del PP. Estas asambleas informativas pueden ser sólo de tipo territorial pero también temáticas, según se defina en cada comuna.
- **Asambleas deliberativas:** Luego de que la ciudadanía se ha informado respecto al estado actual del presupuesto, del plan de inversión y el modus operandi del PP para el año, cada asamblea territorial y/o temática identifica sus propias demandas y necesidades, señalando sus principales prioridades de acuerdo a los montos fijados o disponibles por cada territorio. Toca aquí, un importante rol a las distintas unidades municipales en función de entregar la información relativa a cada tema y realidad territorial, así como de apoyar la sistematización de los resultados, definiendo formatos estandarizados sobre los cuales las distintas asambleas registran sus prioridades y demandas. En esta instancia también se pueden elegir delegados o representantes de la comunidad que participarán en las mesas de elaboración de proyecto o el consejo de PP. Respecto a esto último, en algunas experiencias las asambleas deliberativas son reemplazadas por **mesas de trabajo o de proyectos** donde se busca ir concretando las prioridades y dando forma a los proyectos y obras que serán votados por la comunidad, aquí es donde se produce la asesoría municipal para evaluar la factibilidad de cada uno de los proyectos e iniciativas.
- **Votación comunal:** Fue descrita anteriormente en la “Etapa de discusión y negociación”. ( pag. 43)
- **Consejo de PP:** En las experiencias chilenas no está tan presente esta instancia de participación ya que en general se da paso a la votación comunal de proyectos de inversión, y lo que se entiende como consejo de PP es más bien la representación ciudadana que hace el seguimiento y control de las inversiones decididas mediante el PP. Sin embargo es importante señalar que esta instancia es de alta relevancia como espacio o interfase de comunicación y mediación entre la comunidad, el municipio y su rol en función de mejorar y ampliar el carácter participativo del PP es muy importante. Es así que en el caso de Brasil los Consejos de PP tiene como objetivo principal deliberar sobre el Proyecto de Presupuesto que presenta el ejecutivo municipal para su aprobación en la cámara de representantes (parte del funcionamiento de los gobiernos locales en Brasil). A este Consejo compete, entre otras: Apreciar y emitir opinión sobre las estimaciones de ingresos y gastos del municipio. Fiscalizar la ejecución presupuestaria, opinando sobre eventuales recortes o incrementos de las partidas o cualquier alteración del presupuesto inicial. Deliberar sobre la metodología para el proceso de PP. Este conjunto de competencias evidencia el papel fundamental que esta instancia juega en la toma de decisiones dentro del proceso de PP, así como también permite prever lo difícil que resultaría implementar un modelo idéntico al de Brasil, considerando nuestra realidad Municipal, en la que no existe un espacio de características similares, autónomo y autorregulado, con efectivo poder resolutivo. De hecho, lo más cercano a un consejo mixto (ciudadano y municipal) es el Consejo



<sup>23</sup>San Joaquín e Illapel son dos comunas que han realizado reglamento del PP e incluso lo han incorporado a nivel de Ordenanza de Participación Ciudadana. El Foro Chileno de PP elaboró un reglamento tipo que debe ser adaptado a cada realidad local, pero en términos generales despeja las dudas respecto a cómo este el PP se “ajusta a derecho”.





## 4. REDES DE APOYO

### Referencias directas:

Municipio	Alcalde	Contacto	Fono	E mail
Buín	Angel Bozán R.	Juan Salinas F. Claudia Guevara	(02) 8218470 (02) 8218403	dideco@buin.cl
La Pintana	Jaime Pavéz M.	Diego Iglesias	09/92248604	digleca@yahoo.es
Illapel	Luis Lemus	Amara Gálvez	(53) 52 2064	amara.galvez@municipalidadillapel.cl
Talca	Patricio Herrera B.	Patricio Uribe I.	09/2795957	puribe@talca.cl
Lautaro	Renato Hauri	Luis Alvial F.	09/1788864	proyectoluis@gmail.com
Freirina	Leonel Cepeda	William Marín	08/3866795	williamarin@hotmail.com
San Antonio	Omar Vera Costa	Cecilia Álvarez	09/8245077	calvarez@sanantonio.cl
Negrete	Edwin Von Jentsik	Claudia Díaz	(43) 40 2317	alcaldianegrete@terra.cl
Cerro Navia	Cristina Girardi	Carolina Codoceo	(02)3766800	gabinete@imcerronavía.cl
San Joaquín	Sergio Echeverría	Carolina Guerra	(02)8108409	alcalde@sanjoaquin.cl
Maipú	Alberto Undurraga	Graciela Arochas	(02)6776000	directora.dideco@maipu.cl

### Referencias Internet:

Web	Comuna, país
<a href="http://www.presupuestoparticipativo.cl">www.presupuestoparticipativo.cl</a>	Chile
<a href="http://www.pgualc.org">www.pgualc.org</a>	Programa gestión Urbana A. Latina
<a href="http://www.fes.cl">www.fes.cl</a>	Fund. F. Ebert, Chile
<a href="http://www.buin.cl">www.buin.cl</a>	Municipio Buín, Chile
<a href="http://www.ssthno.cl">www.ssthno.cl</a>	Servicio Salud Talcahuano, Chile
<a href="http://www.alvorada.rs.gov.br">www.alvorada.rs.gov.br</a>	Prefectura Alvorada, Brasil
<a href="http://www.campinas.sp.gov.br">www.campinas.sp.gov.br</a>	Prefectura Belo Horizonte, Brasil
<a href="http://www.ville-saint-denis.fr">www.ville-saint-denis.fr</a>	Municipio Saint Denis, Francia
<a href="http://www.rheinstetten.de">www.rheinstetten.de</a>	Municipio Rheinstetten, Alemania
<a href="http://www.cotacachi.gov.ec">www.cotacachi.gov.ec</a>	Municipio Cotacachi, Ecuador
<a href="http://www.rosario.gov.ar">www.rosario.gov.ar</a>	Municipio Rosario, Argentina
<a href="http://www.munives.gob.pe">www.munives.gob.pe</a>	Municipio Villa El Salvador, Perú
<a href="http://www.recife.pe.gov.br">www.recife.pe.gov.br</a>	Prefectura de Recife, Brasil
<a href="http://www.santoandre.sp.gov.br">www.santoandre.sp.gov.br</a>	Prefectura de Santo André, Brasil
<a href="http://www.cuenca.gov.ec">www.cuenca.gov.ec</a>	Municipio de Cuenca, Ecuador
<a href="http://www.ville-bobigny.fr">www.ville-bobigny.fr</a>	Municipio de Bobigny, Francia





