

PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: CONTRIBUYENDO HACIA UNA NUEVA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD

MARCO COLINA B.*
M^a GABRIELA HOFFMANN R. **

A B S T R A C T

En el presente artículo los autores reflexionan de manera crítica sobre la importancia de la participación ciudadana como proceso que contribuye a la democratización de la gestión del Estado. Teniendo en cuenta las ventajas que presenta la participación para la generación de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, estudian los Presupuestos Participativos como instrumento de materialización de aquellas ventajas y proponen, para estos últimos, dimensiones de análisis concretas, a fin de determinar cuál es su real grado de aporte o contribución a la democratización de la sociedad.

PALABRAS CLAVES: Participación Ciudadana, Democratización, Inclusión, Diversidad, Presupuestos Participativos, Gestión Local.

CITIZEN'S PARTICIPATION THROUGH PARTICIPATIVE BUDGETS: CONTRIBUTION TOWARDS A NEW STATE-SOCIETY RELATIONSHIP

In this article the authors make a critical reflection about the importance of citizen's participation as the process that contributes to the democratization of the State's administration. Observing the advantages that participation brings for the generation of a new State-society relationship, the authors study the participative budgets as an instrument of materialization of those advantages, and propose concrete dimensions of analysis, to determine which is the real degree of contribution to the democratization of society.

KEY WORDS: Citizen participation, democratization, inclusion, diversity, participative budget, local administration.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales, actualmente cursa el quinto año de la Carrera de Administración Pública, en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile. [E-mail: marco.colina@gmail.com]

** Licenciada en Ciencias Políticas y Gubernamentales, actualmente cursa el quinto año de la Carrera de Administración Pública, en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile. [E-mail: mghoffmannro@gmail.com]

I. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana, proceso concebido como la inclusión e intervención directa de la ciudadanía en los asuntos de carácter público, era hasta hace un tiempo, un tema polémico y cuestionado, debido, entre otras razones, a que en su génesis fue impulsado por los partidos de centro-izquierda. En adición a lo anterior, existían cuestionamientos respecto a que esta nueva forma de hacer gobierno, planteaba ideas utópicas e irrealizables. Mirada detonada por la concepción de que la ciudadanía, en su mayoría, no poseía la capacidad de colaborar e intervenir correctamente en las decisiones administrativas del Estado.

La creación de estructuras relacionales entre los Estados y entre éstos y otras formas de organización social no gubernamentales, como resultado de los procesos modernizadores, dejó explicitada la necesidad de potenciar la inclusión de la ciudadanía en los procesos administrativos y decisorios que realiza el Estado, a fin de conseguir mejoras en su eficiencia, transparencia, equidad, diversidad, legitimidad, representación y control. Es decir mejoras en la calidad de la democracia.

Hoy en día, la postura frente a la participación ciudadana ha sufrido un importante vuelco. Existe consenso a nivel mundial, respecto de que la participación es un proceso que realmente contribuye a mejorar la calidad del sistema democrático. Los organismos internacionales la han institucionalizado, transformándola en un componente importante de su actuar, producto de los beneficios que ella involucra. Es así como a comienzos de la década de los noventa, la Organización de Naciones Unidas (ONU), comienza a promover la participación como un eje fundamental de sus programas colaborativos, en tanto que, La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el año 1993, reconoce que la participación, es uno de los factores principales para robustecer la cooperación para el desarrollo. Así mismo, tres años más tarde, el Banco Mundial, publica un libro maestro sobre participación.

Siguiendo esta línea y, en base al ejemplo de la ciudad de Porto Alegre en Brasil, Latinoamérica ha experimentado uno de los más fuertes mecanismos de participación que promueve la injerencia de la ciudadanía en la gestión pública, los llamados "Presupuestos Participativos" (en adelante PP). Estos instrumentos cobran gran relevancia en la transición de los regímenes autoritarios al sistema democrático, dado que

pueden considerarse como una herramienta de democratización de la gestión del Estado.

Los Presupuestos Participativos responden a la necesidad de generar una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad, que permita a esta última, obtener una mayor incidencia en la toma de decisiones, pero ¿qué tan influyentes pueden ser los ciudadanos participando en mecanismos como son los Presupuestos Participativos? ¿Son realmente los Presupuestos Participativos una herramienta que contribuye a profundizar la democracia?

El presente artículo pretende contribuir a dar respuesta a estas interrogantes, mediante la exposición teórica de la participación ciudadana, además de aportar evidencia de los Presupuestos Participativos como una herramienta democratizadora de la Administración Pública.

El artículo se estructura en cuatro partes. En primera instancia, se desglosa la participación ciudadana, como una nueva forma de relación entre la sociedad y el Estado. Luego se expone el desarrollo de los PP en Latinoamérica como una herramienta de democratización. En una tercera parte, se propone un marco de análisis para los PP, en base a variables generales y específicas. Las primeras apuntan a la evaluación y comprensión de los factores macro que intervienen y pueden determinar el proceso de los PP, mientras que las segundas, buscan evaluar su desarrollo y características particulares. El artículo culmina, con conclusiones generales respecto a la importancia de la participación ciudadana, así como también a la de los Presupuestos Participativos.

II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA NUEVA FORMA DE RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD¹

La participación ciudadana en la gestión pública es un concepto que se ha desarrollado junto con otras formas de gestión que han venido surgiendo como resultado de las reformas que ha sufrido el Estado, desde los años setenta y, el cambio hacia un

¹ Los problemas descritos en esta sección, así como algunas ideas, han sido tomados de lo expuesto por la académica Nuria Cunill Grau, en el Seminario de Licenciatura en Ciencias Políticas y Gubernamentales “Democratización de la Administración Pública” impartido en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile, el semestre Otoño 2009. Agradecemos profundamente a la profesora sus conocimientos, su apoyo y su dedicación, ya que sin ellos este trabajo no hubiera sido posible.

sistema mercadocéntrico, que éstas reformas tuvieron como efecto. Situación que dejó en evidencia la necesidad de buscar nuevas maneras para dotar a la ciudadanía de influencia directa en las acciones y decisiones del Estado, o lo que es lo mismo, la necesidad de democratizar la Administración Pública.

Existen cuatro problemas que permiten explicar por qué incluir a la sociedad en la acción de la Administración Pública se tornó una necesidad. El primero es que, a pesar de la visión tradicional que la piensa como un ente neutro, la Administración Pública tiene poder y este poder puede ser usado para modelar las políticas públicas, lo que tiene un efecto innegable en la relación que se genera entre el Estado y la sociedad. En segundo lugar, es el espacio donde se establecen los derechos de la ciudadanía, creándola o no, lo que se traduce en la capacidad que tiene para generar pasividad, paternalismo, dependencia y despolitización; tercero, al estar formada por personas, es posible su corporativización y su captura por intereses particulares; y finalmente, existe tradicionalmente en la ciudadanía una consciencia desfavorable respecto de su desempeño. Dotar a la ciudadanía de influencia directa haría posible revertir estos cuatro puntos, porque genera control; minimiza la incidencia de los intereses particulares, haciendo que primen las decisiones tomadas a través de la deliberación y el bien común; genera calidad, ya no se piensa en una administración pobre, para los pobres; y mejora el desempeño, potenciando la eficiencia en la acción estatal.

Desde esta óptica la participación ciudadana, entendida, como la intervención directa de la ciudadanía en los asuntos de carácter público, o bien, como “la inclusión de los ciudadanos en las decisiones administrativas del estado”², sería el medio para hacer posible que la ciudadanía tenga injerencia directa y control sobre las acciones y decisiones estatales, permitiendo sobre todo mejorar la calidad del sistema democrático, toda vez que fomenta la inclusión, la diversidad y la equidad, lo que se traduce en más legitimidad para el actuar del Estado y su Administración.

Ahora bien, las ventajas de la participación ciudadana no sólo se limitan al aumento de la calidad democrática, aún cuando ésta sea su característica más importan-

² Callahan, Kathe. “Elements of Effective Governance Measurement, Accountability and Participation”. *Public administration and public policy* (126):150. New Jersey, 2007. p. 151. La traducción de la cita ha sido realizada, desde el inglés al español por los autores.

te, sino que también permiten hacer de la Administración Pública, un ente más eficiente en la entrega de servicios. Si los beneficiarios de las políticas públicas tienen la posibilidad de formar parte en la elaboración de las mismas, dichas políticas serán más eficientes y efectivas, pues estarán diseñadas en base a las necesidades y demandas reales de la ciudadanía. Por lo tanto es importante reconocer que “la participación da resultados muy superiores a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas”³. Cabe destacar que en la medida que la participación está presente a lo largo de todo el proceso, se puede constituir como un eficaz medio de control social, por lo tanto es fundamental tener en cuenta que “la efectividad aumenta cuando está presente en todo el ciclo”⁴, tornando el proceso más transparente, diverso e inclusivo.

Otro beneficio a favor de la participación, es que en algunos casos permite reducir las desigualdades sociales, esto porque contribuye a disminuir las brechas económicas y sociales, al permitir que las comunidades expongan sus necesidades reales y busquen, en conjunto con los funcionarios estatales, las posibles soluciones a estos problemas. Si bien es cierto que “la participación no es suficiente para eliminar las desigualdades en la sociedad” también es cierto “que la desigualdad social va unida a la poca o ninguna participación; la participación ciudadana surge como condición necesaria para lograr una mejora en la vida de la gente”⁵.

Además de las ventajas anteriores, la participación ciudadana refuerza la solidaridad y el sentido de bien común, producto de que la ciudadanía tiene la opción de participar con influencia directa en algunos ámbitos de la Administración Pública y se hace responsable no sólo de decidir por el beneficio individual, sino que por el bienestar de la comunidad a la cual pertenecen, lo que produce *responsabilización* frente al bienestar colectivo y refuerza el sentido de solidaridad, toda vez que hace consciente a la ciudadanía de la importancia y el efecto de las decisiones tomadas, permitiéndole decidir aquello que beneficia a la mayor cantidad de personas posibles.

³ Kliksberg, Bernardo. “Seis Tesis No Convencionales Sobre Participación”. En *Revista Instituciones y Desarrollo* (2). Barcelona, Diciembre 1999. p. 135.

⁴ *Ibid*, p.137.

⁵ Perales citado en: Mirosevic, Camilo. *El Presupuesto Participativo y las Posibilidades de su Instauración en Chile*. Titulación (Diplomado en Descentralización y Desarrollo Regional-Local). Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2006. p. 11.

Unido a este sentido de bien común y solidaridad, está la capacidad que tiene la participación para fomentar la asociación. Como lo expone Mirosevic⁶, con la participación “la ciudadanía comprende que unida puede alcanzar mejores resultados”, lo que sin duda es otro beneficio.

La participación ciudadana se configura entonces, como un proceso dinámico que permite hacer frente, en conjunto con la ciudadanía, a los problemas que asechan al gobierno, dándoles soluciones reales, a través de una acción estatal más inclusiva, legítima y por sobretodo, más democrática.

II. A) LA APUESTA POR CONVERTIR A LA CIUDADANÍA EN SUJETO POLÍTICO

Pensar en el modelo que actualmente impera en la relación Estado-Sociedad nos lleva, casi inevitablemente, a pensar en una relación clientelizada del ciudadano. Pensar en la ciudadanía como cliente que opta por los servicios que brinda el Estado, haciendo que éste, o más bien sus instituciones, compitan por ser la opción escogida para la prestación del servicio deseado, es algo que hacemos a diario; pero pensar en la posibilidad de un ciudadano con derechos y obligaciones, capaz de intervenir de manera positiva en el actuar de un Estado, tornándolo más democrático, eficiente y equitativo, con su participación tanto en la elaboración de políticas, como en el control posterior de éstas, es algo que no hacemos lo suficiente.

Quizás algunas de las razones para explicar lo anterior se encuentren en la posición privilegiada que han encontrado la reducción del gasto público, la privatización de ciertos sectores de Estado, la disminución de los servicios sociales que éste brinda, etc. En suma, la contracción del rol estatal y el consiguiente desplazamiento de conceptos como participación, sensibilidad estatal o democratización de la gestión.

Si bien es cierto que los sistemas democráticos actuales, en casi todos los países, pero sobre todo en los países más desarrollados, se han visto debilitados y que “es posible que esta erosión de la vitalidad democrática sea un resultado de la complejidad y el tamaño” del Estado, también es cierto que “es muy posible que el problema

⁶ *Ibid.*, p. 12.

tenga que ver más con el diseño específico de nuestras instituciones que con las tareas que desempeñan”⁷.

Lo que hoy en día se plantea desde cierto enfoque institucional, respecto del tamaño de Estado y la complejidad que se deriva de este tamaño, es que atentan de manera directa contra la eficiencia y el control, además de que el costo-beneficio que producen, lo tornan un ente de acciones costosas, “[...] tanto en términos de los recursos que directamente absorbe” como en sus “efectos negativos indirectos sobre el crecimiento económico y la administración”⁸, planteamientos que por cierto podemos rebatir, toda vez que comprendamos que incrementar el grado de eficiencia del Estado, así como disminuir los costos de su accionar, dependen de la capacidad y disposición existentes para incrementar su grado de respuesta frente a la ciudadanía, lo que se puede lograr incluyendo a ésta en la toma de decisiones y en el control de las acciones que el Estado realice.

La pregunta que salta a la vista entonces es ¿cómo dotar a la ciudadanía de influencia directa sobre la Administración Pública, con el fin de hacer más inclusivo, eficiente y diverso el sistema democrático?⁹, o bien, ¿cómo generar una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad, que permita a esta última, obtener una mayor injerencia en la toma de decisiones? Las respuestas a esto son variadas, pero todas comienzan por asumir que la democracia y la participación ciudadana lejos de hacer del Estado un ente lento e ineficiente, contribuyen a mejorar la legitimidad, el control, la eficiencia y la transparencia del mismo, ya que permiten establecer una Administración más inclusiva y diversa, capaz de acoger las demandas de más ciudadanos, de mejor manera.

En este sentido las reformas necesarias para democratizar la Administración Pública y en consecuencia el funcionamiento del Estado, deben crear “nuevos canales para que aquellos a quienes los problemas afectan más directamente [...] apliquen sus

⁷ Fung, Archon y Wright, Erik. *Democracia en Profundidad. Proyecto Utopías Reales (v.1)*. Universidad Nacional de Colombia. Colombia, 2003. p. 21.

⁸ *Ibid.*, p. 20.

⁹ Esta pregunta, central para el desarrollo del artículo, fue tomada de lo expuesto por la académica Nuria Cunill Grau, en el Seminario de Licenciatura en Ciencias Políticas y Gubernamentales “Democratización de la Administración Pública” impartido en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile, el semestre Otoño 2009.

conocimientos, inteligencia e intereses en la formulación de soluciones” esto considerando que “las soluciones efectivas a cierta clase de problemas públicos nuevos que resisten a explicaciones simples puede encontrarse más en la gama amplia de experiencias y saberes que pueden ofrecer los ciudadanos ordinarios”¹⁰, sin desconocer que la tarea de los expertos y de los técnicos que participan y forman parte de la Administración estatal es “facilitar procesos populares deliberativos de toma de decisiones y desencadenar las sinergias entre las perspectivas de los ciudadanos y de los profesionales”¹¹.

Respecto de lo anterior, cabe destacar que la deliberación es el valor distintivo y esencial para llevar a cabo este proceso que dote de influencia directa a la comunidad, esto porque permite “que los participantes encuentren razones que puedan aceptar en sus acciones colectivas, y no necesariamente las que ellos respaldarían incondicionalmente o las que promoverían de forma óptima su interés individual”¹², lo que nos permite pensar que “la participación ciudadana en la administración pública propende a reequilibrar el poder”¹³, toda vez que posibilita, luego de la realización de un proceso de discusión, que prevalezcan los intereses de un grupo de gente común, sobre los intereses particulares de determinados grupos de poder.

Más aún, si la deliberación no existe en la participación ciudadana “da cuenta de un déficit de democracia en ella misma, sobre todo cuando la representación social se manifiesta como expresión y defensa directa de intereses sociales”¹⁴, así como también “es un criterio de eficiencia en tanto puede propiciar la mutua comprensión y el acuerdo; por ende, la confianza que provee el marco institucional para la cooperación voluntaria”¹⁵. En este sentido la participación y deliberación entre la mayor cantidad posible de personas, incluyendo aquí a técnicos y profesionales, pero sobre todo a gente común, permite avanzar hacia una Administración más democrática y eficiente, puesta al servicio de la ciudadanía.

¹⁰ Fung, A. y Wright, E. *Democracia en Profundidad... op. cit.*, pp. 42-43.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibid.*, p. 43.

¹³ Cunill, Nuria. “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”. En *Política y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica; CLAD, Buenos Aires, 2004. p. 16.

¹⁴ *Ibid.*, p. 18.

¹⁵ *Ibidem*.

Ahora bien, es verdad que “no hay posibilidades de propender a una significativa democratización de la Administración Pública si la ciudadanía no puede constituirse como actor político que contrabalancee el poder de la burocracia y la controle efectivamente”¹⁶, y en este sentido entonces, el problema ahora se traslada a la capacidad que tiene la ciudadanía de controlar la actuación de la Administración Pública. Lo que tal vez nos plantea la necesidad de comenzar por reconocer que aún cuando es necesario que la ciudadanía participe de las decisiones de la Administración, también es cierto que “no siempre la ciudadanía (directamente) puede actuar en forma crítica y activa, así como que no toda la administración pública puede ser objeto de la influencia directa”¹⁷.

En este sentido y considerando que desde este enfoque “para poner a la administración pública al servicio de la ciudadanía muchas reformas son necesarias”¹⁸, se debe comenzar por comprender que el control de los procesos, así como la transparencia de estos, son pilares fundamentales para la participación, ya que permiten no sólo que la ciudadanía actúe en el proceso de discusión y elaboración de los distintos proyectos y políticas, sino que vaya un paso más allá y realice su seguimiento o evaluación, de acuerdo a lo establecido de manera conjunta, situación que posibilita la legitimación del actuar de la Administración Pública. La ciudadanía ya no sólo tiene voz y voto, sino que puede ser parte de la toma de decisiones que le incumben a la Administración, así como del control del desempeño de la misma, interviniendo de manera directa.

De acuerdo a lo todo lo anterior, es que se vuelve fundamental para poder dotar a la ciudadanía de influencia directa sobre la Administración Pública y en este sentido, sobre el Estado y su gestión, “desarrollar estrategias democráticas transformadoras que permitan llevar a la práctica valores tradicionales, a saber: justicia social igualitaria, libertad individual sumada al control popular de las decisiones colectivas, comunidad y solidaridad”¹⁹.

¹⁶ *Ibid.*, p. 27.

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibid.*, p. 40.

¹⁹ Fung, A. y Wright, E. *Democracia en Profundidad... op. cit.*, p. 21.

III. EL DESARROLLO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS COMO HERRAMIENTA DE DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Iniciado por los partidos de la nueva izquierda, los Presupuestos Participativos surgen en América Latina, como un mecanismo para profundizar la democracia quebrantada durante los regímenes autoritarios de la década de los ochenta. Lo anterior sumado a la creciente deslegitimación en la que se han desenvuelto las instituciones públicas de la región, y en especial, las instituciones de carácter representativo, ha tenido como efectos incluso la puesta en riesgo en variadas ocasiones, de la estabilidad del sistema democrático.

El problema entonces se traduce en que las “preferencias de los ciudadanos no se están viendo reflejadas en las soluciones públicas”²⁰, poniendo en jaque al propio sistema representativo, cuestionando que éste no es capaz de materializar las prioridades y decisiones de los electores.

Según Montecinos, es por lo anterior que hoy en día se aprecian dos consensos relativos en la región: “El primero es que existe un cuestionamiento a la eficacia y eficiencia de las instituciones políticas y públicas por parte de la ciudadanía; y el segundo es que la democracia es la mejor forma de vivir en sociedad, pero es necesario perfeccionarla e incorporar nuevos mecanismos de decisión ciudadana que la fortalezcan”²¹.

Por tanto, la incorporación de la participación ciudadana en la Administración Pública, con el restablecimiento de la democracia pos dictadura en la región, ha sido un proceso creciente y fundamental en la búsqueda de la estabilidad democrática. De hecho una “gran cantidad de países de América Latina han incorporado —con o sin previas modificaciones legales— iniciativas de presupuesto participativo a nivel local, e incluso, en otros países se ha alcanzado al nivel regional y nacional”²².

En el caso local, encontramos las experiencias de México, Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, El Salvador, Chile y el emblemático Brasil. En

²⁰ Montecinos, Egon. “El Presupuesto Participativo en Chile: Diseño Institucional y condiciones previas para su desarrollo”. En *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*. Documento de Trabajo en proceso de dictaminación. Chile, 2009. p. 4.

²¹ *Ibidem*.

²² Goldfrank, Benjamín. “Los procesos del “Presupuesto Participativo” en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio”. En *Revista de Ciencia Política*, 26 (2). Estados Unidos, 2006. p. 4.

tanto que los casos de Presupuestos Participativos impulsados desde el nivel central, se encuentran en las experiencias de Guatemala, Nicaragua, Bolivia y Perú.

Según Goldfrank, los Presupuestos Participativos son entendidos como un “proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales”²³.

La definición anterior está inspirada en uno de los casos más importantes y de referencia a nivel mundial en materia de Presupuestos Participativos, una ciudad que posee 1,5 millón de habitantes, la ciudad de Porto Alegre en Brasil.

Esta experiencia data del año 1988, en que el Partido de los Trabajadores de Brasil logra el triunfo en las elecciones municipales en Porto Alegre, lo que trajo consigo un cambio radical en la forma de relacionarse entre la sociedad civil y el gobierno local.

Es así, como tomando los principios de la Comuna de Paris (Francia), Porto Alegre desarrolló e implementó por primera vez los Presupuestos Participativos, experiencia pionera en el mundo y que fue imitada por múltiples ciudades del país carioca, además de convertir a Porto Alegre, en un referente en la materia, tanto a nivel latinoamericano como a nivel mundial.

No se puede dejar de mencionar que en relación al contexto en el cual surge el Presupuesto Participativo en Brasil, hay tres características principales: la primera es el triunfo del partido de trabajadores, partido progresista, compuesto principalmente por estratos sociales humildes. Una segunda característica es el grado de movilización social que tenía gran parte de su población, debido a la oposición a la dictadura reinante en la época, y por último, una tercera característica es la disminución del poder del Gobierno Central, obligando a los gobiernos locales a tomar un protagonismo del que antes carecían.

Una vez reunidas todas las condiciones políticas para llevar a cabo los Presupuestos Participativos, continuó la etapa de implementación de los mismos, en la cual

²³ *Ibidem.*

“la nueva administración elegida dividía la ciudad en cinco regiones pero en el debate realizado posteriormente se llegó al pacto de dividir la ciudad en 16 regiones, además se decidió que las propias regiones escogerían a los delegados que les representarían y se aprobó una metodología preliminar para el proceso. Posteriormente se vio que era necesaria otra división para conseguir ser más operativos y en estos momentos existen 9 regiones con 28 sub-regiones”²⁴.

Dicha organización territorial se formuló en base a criterios sociales, geográficos y organizativos, en donde la propia ciudadanía tuvo gran injerencia en su formación. A contar del año 1994, se incluyeron además de las prioridades comunales, áreas temáticas de priorización. Esto con el objeto de incrementar la participación de diferentes sectores de la sociedad y de generar nuevas dimensiones de los Presupuestos Participativos.

Presupuestos participativos: un nuevo mecanismo de participación ciudadana en Chile

No se puede hablar de Presupuestos Participativos en nuestro país, ni en ningún otro, sin antes preguntarse ¿por qué el Presupuesto Participativo es un aporte para dotar a la ciudadanía de influencia directa sobre la Administración Pública, con el fin de hacer más inclusivo, eficiente y diverso el sistema democrático? y ¿cómo contribuye a generar una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad, que permita a esta última obtener un mayor grado de injerencia en las decisiones?

Con el término de la dictadura militar de Augusto Pinochet Ugarte, a fines de los años ochenta, comienza a retornar con fuerza el concepto de democracia que parecía olvidado en nuestro territorio. Así es como el 5 de Octubre del año 1988, los chilenos recobran una de las principales características de un sistema democrático, el derecho a voto, y junto a ello, la posibilidad de influir directamente en la construcción de país que cada ciudadano concibe.

²⁴ Font, Joan. “Participación e innovación democrática en la elaboración de las Políticas Públicas”. En: *Congreso español de ciencia política y de la administración* (4^o: 1999: Granada, España). Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. 1999. p. 21.

El 14 de Diciembre del año 1989, el señor Patricio Aylwin Azocar es elegido democráticamente Presidente de la República, y con ello no sólo se vuelve a redibujar la historia del país, sino que también, se marca el inicio de una democracia cada vez más exigente, donde la posibilidad de elegir a nuestros representantes ya no es un anhelo, sino que sólo un derecho que todos poseemos.

Junto con el restablecimiento de la democracia, quedó de manifiesto en la ciudadanía la paradoja de contar con un Estado cada vez más pequeño, pero a la vez más inclusivo y participativo, pues “casi la totalidad de los países de América Latina han emprendido reformas tendientes a reducir el Estado para dar paso a estructuras administrativas descentralizadas. [...] Es precisamente en el marco de la descentralización donde surge la participación ciudadana como un mecanismo que permite descargar funciones y responsabilidades del Estado en la sociedad civil y hacer frente a las complejas necesidades de la comunidad”²⁵.

Lo anterior, sumado a que la ciudadanía percibe que sus preferencias “no se están viendo reflejadas en las soluciones públicas, ya sea por ineficacia del aparato público, o por ineficacia política de la clase dirigenal, la cual no sabe, o simplemente no puede ni quiere escuchar las demandas más sentidas de la comunidad”²⁶.

Bajo este nuevo paradigma, nace en nuestro país la necesidad de incorporar a la ciudadanía en el proceso democrático, y con ello “aparecen órganos de carácter consultivo a nivel regional y local cuya influencia en la práctica fue casi nula. Este fracaso pone en evidencia las deficiencias de los medios consultivos y los esfuerzos comienzan a apuntar hacia la creación de mecanismos de participación, de innovación democrática”²⁷.

En esta búsqueda de nuevas formas de participación de la sociedad civil²⁸, es donde los Presupuestos Participativos se consolidan como una de las grandes herramientas de mejoramiento de la calidad de la democracia. En este sentido, se cree que “participar es hacerse parte de un proceso. Participación ciudadana es tomar parte

²⁵ Mirosevic, Camilo. *El Presupuesto Participativo y... op. cit.*, p. 2.

²⁶ Montecinos, E. “El Presupuesto Participativo en Chile... *op. cit.*, p. 3.

²⁷ Gomá citado en Mirosevic, Camilo. *El Presupuesto Participativo y... op. cit.*, p. 4.

²⁸ Para mayor detalle de las formas de participación de la ciudadanía chilena, consultar la “Agenda Pro - participación ciudadana 2006-2010”. Ministerio secretaría General de Gobierno”.

activa, como ciudadanas y ciudadanos, en los procesos decisionales de una democracia”²⁹, y por tanto, el Presupuesto Participativo se concibe desde la óptica de la SUBDERE como “un mecanismo de participación social que permite a la población conocer qué es el presupuesto municipal y decidir sobre él en conjunto con las autoridades locales. Es una forma de hacer gestión con y para la comunidad, permitiendo que los vecinos diagnostiquen, prioricen, deliberen, ejecuten y controlen una parte importante de los recursos municipales, pues influyen directamente en la decisión de cómo y en qué gastar una parte de los recursos públicos locales.”

Cabe destacar que aún cuando en Chile desde hace varios años, se han buscado nuevas formas de participación ciudadana en la Administración Pública, la fórmula más concreta que se haya experimentado son los Presupuestos Participativos, que no superan la década de uso. Entre los casos emblemáticos podemos mencionar al municipio de Cerro Navia, que a fines del año 2001, incorporó la metodología de Presupuestos Participativos en su gestión para “hacer tomar parte a ciudadanos y organizaciones en las decisiones de una pequeña porción del presupuesto municipal total, en específico de 200 millones de pesos, lo cual representaba para ese entonces cerca del 4% del presupuesto municipal total de esa municipalidad [...]. Años más tarde, se sumaron municipios como el de Buín (2003); San Joaquín (2003); Negrete (2003); La Pintana (2003); Illapel (2004); Rancagua (2005); Talca (2006); Lautaro (2006), Freirina (2006), Purránque (2006), San Antonio (2006), Puerto Montt (2006)”³⁰. Datos que nos permiten evidenciar que sólo 13 municipios de 345 existentes en el país, han conseguido incorporar de una manera “seria y decidida este mecanismo de democracia participativa. Este número no representa más allá del 4% del total de municipios del país”³¹.

Según lo establece la agenda pro-participación Ciudadana del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, “el encuentro entre las autoridades y la ciudadanía permite fundar las políticas públicas en la responsabilidad de los actores, y cada cual

²⁹ Gobierno de Chile. *Agenda Pro Participación Ciudadana*. Secretaria General de Gobierno. SEGEGOB. [en línea]. Santiago, 2008. p. 8. Disponible en:

<http://www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=465&Itemid=71>

³⁰ Montecinos, E. “El Presupuesto Participativo en Chile... *op. cit.*, p. 3.

³¹ *Ibidem.*

en su rol y competencia: las autoridades en la responsabilidad de gobernar con la gente, y las ciudadanas y ciudadanos en la responsabilidad de contribuir desde la sociedad civil a un gobierno democrático.” En este sentido, la actitud participativa de las autoridades no es sinónimo de debilidad, sino que al contrario, “escuchar los planteamientos y propuestas y contar con la experiencia, la capacidad y la creatividad que hay en tanta gente es sinónimo de enriquecimiento de la democracia, lo cual se expresa en un cambio cultural en el modo de gobernar, donde la democracia y la participación van de la mano, de manera que cuando crece una, crece la otra”³².

Las características del proceso de Presupuesto Participativo en nuestro país, si bien comparten ciertos aspectos con los PP en toda América Latina, responden a condiciones de contexto particulares, que según Yves Cabannes³³, pueden caracterizarse en las siguientes dimensiones³⁴:

— Dimensión Financiera del Presupuesto Participativo en Chile:

El monto promedio total asignado a Presupuestos Participativos en los municipios de nuestro país no supera el 4% del presupuesto total municipal. En tanto que en relación al ítem de inversión a la comunidad bordea el 20% promedio, mientras que el “80% restante del ítem de inversión a la comunidad se invierte por medio de otras modalidades o de la tradicional financiación concursable de proyectos conocida como FONDEVE, la cual tiene un fuerte componente político clientelar”³⁵.

— Dimensión Política del Presupuesto Participativo en Chile:

La implementación de los Presupuestos Participativos como herramienta de participación ciudadana se ha manifestado básicamente en los alcaldes con tendencia política de centro-izquierda, específicamente de los partidos pertenecientes a la Concertación de Partidos por la Democracia (PPD, PS, DC, PRSD). En tanto que los alcaldes

³² Gobierno de Chile. Secretaria General de Gobierno. SEGEGOB. *Intervención de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en el lanzamiento de la agenda pro participación ciudadana* [en línea]. Santiago, 2006. p. 8. Disponible en: <http://www.prduv.cl/docs_marco/discurso_bachelet.pdf>

³³ Para profundizar en las dimensiones propuestas por Cabannes, véase: Cabannes, Yves. *Documento Bases Presupuestos participativos y finanzas Locales*. Porto alegre, Brasil, Mayo 2005.

³⁴ Para obtener mayor detalle de las cifras en que se basan los análisis de las dimensiones de los PP en Chile, véase: Montecinos, E. “El Presupuesto Participativo en Chile... *op. cit.*”

³⁵ *Idem.*, p.11.

de partidos conglomerados en la Alianza por Chile (RN-UDI) no presentan ningún caso de implementación de Presupuestos Participativos en sus respectivas comunas.

— Dimensión Normativa del Presupuesto Participativo en Chile:

Es importante mencionar que en Chile, los instrumentos de Participación Ciudadana no son política de Estado, sino que más bien responden a una política del gobierno de turno (Michelle Bachelet).

“En el nivel municipal, la Ley N° 19.602 de 1999 agregó el Título sobre ‘Participación Ciudadana’ a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, introduciendo una serie de mecanismos en esta línea y reforzando los existentes. Sin embargo, no contempló la existencia de formas de participación en el presupuesto municipal. Según la LOC MUNI, la elaboración de este instrumento de gestión corresponde al Alcalde. [...] Para su aprobación, en tanto, el edil requiere el acuerdo del Concejo, a ello hay que agregar la restricción constitucional contenida en el artículo 15 de la Carta Fundamental. [...] En cuanto a la lógica instrumental o de participación que adquieren los PP, en Chile se observa la situación en la que este mecanismo convive con otras prácticas de participación ciudadana previamente desarrolladas en los municipios, tales como mesas temáticas, consejos, pladecos participativos, intervenciones territoriales específicas [...]. En cuanto a la relación con los instrumentos de planificación de la ciudad, el PP en Chile es un instrumento anual y con escasa vinculación con los tres principales instrumentos de planificación municipal: plan de desarrollo comunal, plan regulador de la ciudad y el presupuesto municipal”³⁶.

Por lo anterior, es que se vuelve necesario establecer que los aportes de los Presupuestos Participativos a la comunidad y al gobierno local, pueden ser múltiples y variados, en la medida que se considere que el fortalecimiento de la Administración Pública local, depende de una mayor inclusión de la ciudadanía en la gestión municipal. Logrando que la propia comunidad sea la que decida cuáles son sus necesidades prioritarias y cómo poder enfrentarlas, las políticas y decisiones se vuelven más acordes a la realidad y a los requerimientos de las personas que habitan en un determinado territorio.

Más aún, para evaluar y comprender qué tan efectiva es la capacidad de los Presupuestos Participativos para democratizar la Administración Pública Local, es útil considerar los siguientes aspectos que los Presupuestos tienen a su favor : a) contri-

³⁶ Mirosevic, Camilo. *El Presupuesto Participativo y... op. cit.*, p. 14.

bución al aumento de la transparencia en los procesos presupuestarios locales, al mejorar la publicidad del proceso y permitir que la comunidad además de conocerlo pueda verificar que realmente la inversión es hecha en las áreas establecidas en común acuerdo; b) el Presupuesto Participativo, muchas veces, permite priorizar la inversión local en aquellos sectores más vulnerables y necesitados de la comunidad, actuando como herramienta que disminuye los niveles de inequidad y desigualdad social existentes; c) permite que exista empoderamiento ciudadano frente a las decisiones del Gobierno local. En este sentido, el Presupuesto Participativo podría ser una fuerte contribución a la misión de dotar a la ciudadanía de influencia directa sobre la Administración Pública Local; d) fortalece la democracia a nivel local, al permitir que cada persona que forma parte de la comunidad, sin discriminación alguna, pueda expresarse y participar de la toma de decisiones de manera directa; e) permite que pueda existir un control ciudadano sobre las decisiones adoptadas, fortaleciendo la legitimidad de los actos de la Administración Pública Local y su democratización; f) finalmente, y una de sus ventajas más relevantes, el Presupuesto Participativo al ser una herramienta de participación ciudadana, permite que a nivel local también se produzca un equilibrio de poder, haciendo que prevalezcan los intereses de un grupo de gente común, sobre los intereses particulares de determinados grupos de poder.

IV. LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS A NIVEL LOCAL: ¿CÓMO CONTRIBUIR EN SU ANÁLISIS?

A continuación presentamos dos grupos de variables que han sido desarrolladas con el objeto de proponer un marco de análisis para los Presupuestos Participativos como herramienta de democratización de la Administración Pública Local. Cabe destacar que el primer grupo de variables apuntan a la evaluación y comprensión de los factores generales que intervienen y pueden determinar el proceso de los Presupuestos Participativos, mientras que las segundas, buscan evaluar el desarrollo y las características particulares de los mismos.

IV. A) VARIABLES GENERALES

Voluntad Política

Juega un rol preponderante en el desarrollo de los Presupuestos Participativos; por ello el análisis debe estar referido a la existencia de voluntad política para dar una vida continua a través del tiempo a este instrumento de participación ciudadana, medido en base a la realización año a año de los PP, desde el momento de su creación en cada territorio.

La importancia de este punto está dada por el grado de dependencia que podría existir entre los Presupuestos Participativos y las decisiones subjetivas de las autoridades políticas a nivel local, producto de la carencia en nuestro país, de un marco normativo que regule la creación y el desarrollo de los mismos como instrumento de participación y democratización de la gestión comunal.

Procesos Deliberativos no Consultivos

Los Presupuestos Participativos son en esencia instrumentos que buscan incorporar de manera directa a la ciudadanía, es decir, pretenden dotar a las personas de un rol protagónico en las decisiones que se toman respecto de un monto determinado del presupuesto municipal, y por tanto, es la sociedad civil quién discute y decide, y no es el gobierno local quién debiera tener la última palabra. Siguiendo esta lógica, si la ciudadanía tiene la opción de considerar atenta y detenidamente los pro y los contra de los motivos de sus decisiones, y con ello contar con poder de decisión e influencia directa en el monto del Presupuesto Municipal, podría existir potencialmente mayor legitimidad de las decisiones adoptadas por el municipio, y por tanto, una mayor profundidad democrática. A diferencia de lo anterior, si la ciudadanía es convocada con el objeto de ser sólo un cuerpo consultivo, no se estará ejerciendo la posibilidad de deliberar y decidir, lo que tiene como resultado que el presupuesto dejaría de ser “participativo”.

Por tanto, para evaluar la contribución del Presupuesto Participativo a la democratización local, debe realizarse un análisis que considere la naturaleza del proceso, explorando si es un proceso consultivo, o bien, deliberativo. Este último Goldfrank lo ejemplifica diciendo que deben existir “discusiones cara a cara” en donde las per-

sonas “deban contar con poder de decisión acerca del proceso de presupuesto, al menos en cuanto a priorizar las inversiones por realizar”³⁷, situación que consideramos relevante y que por tanto también hemos incluido en este punto de análisis.

Marco Normativo

Otro factor a considerar para la evaluación es la existencia de algún tipo de marco normativo institucionalizado en los diferentes municipios que llevan a cabo Presupuestos Participativos. Este punto cobra vital importancia para determinar en qué medida la institucionalización permitiría la continuidad de los Presupuestos Participativos en el tiempo, lo que bajo este enfoque se traduciría, en el largo plazo, en una Administración Pública Local más democrática.

IV. B) VARIABLES ESPECÍFICAS

Las variables específicas que proponemos para realizar un marco de análisis y evaluación de los Presupuestos Participativos, como herramienta de democratización de la Administración Pública Local, buscan responder a tres preguntas centrales relacionadas al enfoque Neo-Público³⁸. Éstas preguntas son: a) ¿quiénes participan o deben participar en el proceso del Presupuesto Participativo a nivel local?, a modo de hacerlo lo más diverso e inclusivo posible; b) ¿cómo se materializa la participación ciudadana en el proceso? Y c) ¿cuánto es el porcentaje del presupuesto que depende o está disponible para que la propia comunidad resuelva a que necesidades se destinará?

¿Quiénes participan?

Respecto de la primera interrogante, podemos plantear que es necesario para que el proceso de PP sea realmente participativo, convocar a participar en él a todos

³⁷ Goldfrank, Benjamín. Los procesos del “Presupuesto Participativo” en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2). Estados Unidos, 2006. p. 7.

³⁸ Las preguntas de análisis han sido recogidas de lo expuesto por la académica Nuria Cunill Grau en el Seminario de Licenciatura en Ciencias Políticas y Gubernamentales “Democratización de la Administración Pública” impartido en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile, el semestre Otoño 2009. Estas preguntas han sido adaptadas al instrumento de análisis por los autores de este artículo.

los ciudadanos concernidos con los temas que se debaten en el nivel local, incluyendo esto de manera ideal, a todas las personas de 14 años o más sin discriminación de ningún tipo, es decir, sin discriminación por sexo, estrato social, posición política, etnia o religión, residentes en cada comuna. Este criterio se establece pensando en las áreas y los temas que son tratados a través del Presupuesto Participativo y considerando que cualquier persona mayor de 14 años que reside y conoce las necesidades de la comuna, está capacitada para discutir con argumentos válidos y deliberar en base a éstos.

Es de suma relevancia destacar que estos criterios se establecen teniendo en consideración, que en la medida que el proceso contempla menos restricciones para determinar quiénes participan en él, es un proceso más inclusivo y más diverso y por tanto, un proceso más legitimado por la comunidad, ya que no excluye, o mejor dicho, excluye a la menor cantidad de personas posibles, lo que sin duda podría tener efectos positivos en la participación y en la democratización de la gestión local.

Además de lo anterior, al permitir que en el proceso participen todos los ciudadanos que se ven involucrados o afectados en alguna medida con materialización del proyecto de PP, se está generando un equilibrio de poder, ya que se da la posibilidad de participar, a aquellos que antes no podrían haberlo hecho, por no contar con los recursos o con algún otro medio de influencia necesarios, sobre el proyecto en cuestión.

Otro criterio relevante en este punto de análisis, es la organización existente en las personas que participan del proceso. Debemos destacar así, que en la medida que la participación de la comunidad local en los Presupuestos Participativos, presente menos restricciones, es decir, no establezca la organización de los actores de la comunidad en cuestión como un requerimiento para participar, el proceso puede ser más diverso e inclusivo, lo que se traduce en un proceso más legitimado socialmente porque es capaz de abarcar a todos los grupos que conforman la comunidad, estén o no, formalmente organizados. En este sentido, se busca evaluar, si existe en las comunas estudiadas, la necesidad de estar inscrito en alguna organización social, política o comunitaria para poder participar del proceso de PP, así como el porcentaje de personas organizadas y no organizadas que participan del mismo.

Un tercer criterio que proponemos para responder esta interrogante, es determinar quiénes y cuántos participan tanto en el debate de los temas que pueden ser abordados mediante Presupuesto Participativo, así como en la elaboración del proyecto y su votación; todo esto siguiendo la lógica ya planteada de a menores restricciones en la participación, mayor integración y diversidad.

¿Cómo funciona el proceso?

La respuesta o respuestas al cómo del proceso son bastante más amplias, razón por la que hemos establecido una separación en los niveles de análisis y evaluación; el primero dice relación con los medios y las formas que se escogen y utilizan para comunicar a la comunidad la existencia, los beneficios y los tiempos destinados al proceso de los Presupuestos Participativos en la comuna, lo que consideramos de vital importancia para el correcto desarrollo del proceso, ya que determina quiénes, cuántos, dónde y cómo se participará, por lo tanto afecta los criterios antes explicados de inclusión y diversidad, y presenta una incidencia relevante en la democratización del Presupuesto Participativo.

Desde esta perspectiva, para determinar qué tanto contribuye el PP a la democratización local, sería necesario evaluar la presencia o ausencia de los siguientes factores:

- Es un proceso de comunicación o meramente informativo, entendiendo que lo segundo deja de lado la inclusión del vecino como actor político del proceso y por tanto no le permite sentirse parte responsable, sino que le informa el funcionamiento de la gestión comunal en lo que respecta al uso de fondos de inversión.
- Se le da a conocer al vecino, a través de algún medio de difusión, los beneficios que conlleva la existencia del Presupuesto Participativo en la comuna.
- Se da a conocer las fechas y lugares de reunión con el debido tiempo, como para que la comunidad se informe y asista.
- Existe algún sistema de división territorial por sectores, que permita reducir el número de personas asistentes por reunión, para así potenciar el proceso de comunicación entre las mismas.

Respecto del segundo nivel de análisis que consideramos pertinente para dar respuesta al cómo, podemos decir que está referido al proceso en sí, ya no a la comunicación, información e invitación a la comunidad a participar, sino a las formas en que la comunidad participa, o debiera participar, en la elaboración de un Presupuesto Participativo. En este sentido, la propuesta de análisis de un nivel más específico debería ser la siguiente:

- Son los propios vecinos los que presentan la iniciativa de realizar un proceso de PP a nivel comunal, o la iniciativa surge de la Municipalidad correspondiente.
- Los vecinos tienen la facultad de proponer y decidir cuáles son las áreas de inversión de PP que mejor responden a sus necesidades,
- Los vecinos tienen la facultad de presentar ideas específicas para áreas determinadas.
- La comunidad puede priorizar aquellos proyectos que considere más relevantes, o que tengan efectos más beneficiosos para el sector o territorio.
- Existe una distribución territorial de la comuna por áreas, sean estas las mismas o distintas de las utilizadas en el proceso de comunicación, con el fin de realizar reuniones por sectores más pequeños facilitando la discusión y la deliberación de la comunidad.
- Existen criterios de priorización, según áreas de inversión, en la etapa de discusión y evaluación de los proyectos que surgen de las asambleas.
- La participación de la ciudadanía en la etapa de votación de las propuestas de proyectos es universal o representativa por medio de delegados elegidos en las asambleas.
- La participación de la comunidad en el ciclo del Presupuesto Participativo es directa y voluntaria.
- Existe seguimiento por parte de la comunidad en la etapa de implementación del Presupuesto Participativo, que le permita controlar si estos se llevan a cabo de la manera acordada, o bien, si los dineros son efectivamente invertidos en los proyectos acordados.

— Existen en la comuna mecanismos de retroalimentación o evaluación, entre la comunidad y la municipalidad para mejorar continuamente el sistema de los Presupuestos Participativos.

¿CUÁNTO ES EL MONTO DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL DESTINADO A PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS?

En relación al cuánto, consideramos que en la medida que la comunidad local puede decir cuál será el porcentaje del presupuesto anual destinado a inversión, el proceso se torna más democrático, por lo que se debe establecer que a mayor grado de incidencia ciudadana sobre el porcentaje de inversión del área local, más democrática es la administración y por tanto más se profundiza o fortalece la democracia. Por esta razón se debería evaluar el porcentaje del presupuesto municipal destinado a inversión a través de Presupuestos Participativos, así como el porcentaje de libre disposición que cada Municipio destina voluntariamente a PP; y finalmente, si existe dependencia del presupuesto de PP respecto de algún otro nivel de Gobierno.

V. CONCLUSIONES

La participación ciudadana, entendida como la capacidad de tomar parte en los asuntos públicos, se presenta como uno de los medios de que dispone la ciudadanía para tener cierto grado de injerencia y control sobre las acciones y decisiones estatales de manera directa, generándose así un proceso dinámico que permite lograr una mejoría en la calidad del sistema democrático, expresada en el aumento de la inclusión, la diversidad y la equidad, lo que permite hablar de un Estado y una Administración con mayor legitimación social.

En torno a las ventajas que la participación tiene ya no sólo sobre la democracia, sino también sobre la eficiencia del Estado, es posible decir que aún cuando se piense que el gran tamaño y la complejidad del mismo, son factores sumamente difíciles de combatir, existen ciertos canales o medios de acción que permiten lograrlo. Uno de estos medios, es la deliberación ciudadana frente a problemas de carácter público.

La deliberación permite dos procesos centrales para que la participación ciudadana sea tan democrática y eficiente como se espera. El primero, es la inclusión di-

recta de los afectados en la solución de los problemas que los aquejan, además de la intervención de los funcionarios estatales, lo que permite facilitar los procesos populares y guiarlos en la aplicación de sus conocimientos e intereses de la manera más ventajosa para la búsqueda de soluciones, situación positiva si se piensa que de esta forma, el actuar del Estado responde de manera más idónea a las necesidades de la comunidad y por tanto más efectiva y eficientemente. La segunda, es que permite la generación de un reequilibrio de poder necesario para una democratización real de la Administración Pública, al dejar atrás la primacía de decisiones cooptadas por intereses particulares, en beneficio de decisiones orientadas hacia el bienestar común.

El tercer factor relevante dentro de los múltiples beneficios de la participación ciudadana, es la transparencia y el control. Permitirle a la ciudadanía generar un reequilibrio de poder, es darle la posibilidad de actuar como sujeto político capaz de contrabalancear el poder de la burocracia y controlarla efectivamente. No puede haber un proceso de democratización de la Administración Pública efectivo, sin antes transformar a la ciudadanía en este actor político interesado en participar de las acciones y decisiones del Estado, así como en controlar su eficiencia y dejar atrás los intereses particulares, a fin de lograr el bien común por medio de la igualdad y el pluralismo.

Ahora bien, las ventajas de la participación ciudadana, tanto para aumentar la calidad democrática, como para mejorar la eficiencia, el control y la transparencia de las acciones del Estado, sólo pueden llegar a la práctica, a través de mecanismos o herramientas de participación, entre las que destacan los Presupuestos Participativos.

Los Presupuestos Participativos, han constituido en América Latina una forma de democratización de la gestión sobre todo a nivel local, que ha posibilitado el dotar a la ciudadanía de influencia directa para tomar las decisiones que le atañen y así mejorar el cumplimiento, por parte del gobierno, de aquellos compromisos adquiridos por medio de deliberación popular. En este sentido se han convertido en una de las herramientas que permite la tan ansiada transformación de la relación Estado-sociedad, hacia una más democrática y plural.

Aún con los avances que representan, hoy los Presupuestos Participativos no son todo lo democrático que se esperarí, ya que no siempre se desarrollan siguiendo

los principios plurales bajo los cuales fueron pensados. Es por esto que nace la necesidad de evaluarlos según criterios específicos que responden a la importancia que tienen como herramienta inclusiva, que fomenta la diversidad, el control y la transparencia, además por supuesto, de la calidad del sistema democrático.

En esta lógica entonces, se espera que la participación ciudadana, a través de los Presupuestos Participativos, actúe como mecanismo de contribución hacia una nueva relación Estado-Sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cabannes, Yves. *Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Documento Conceptual, Quito, Ecuador, 2004.
- Cabannes, Yves. *Documento Base "Presupuesto Participativo y finanzas locales"*. 2ª ed. Porto Alegre, Alcaldía de Porto Alegre, Brasil, 2005.
- Callahan, Kathe. "Elements of Effective Governance Measurement, Accountability and Participation". *Public administration and public policy* (126):150. New Jersey, 2007.
- Cunill, Nuria. "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer". En *Política y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, CLAD, 2004.
- Font, Joan. "Participación e innovación democrática en la elaboración de las Políticas Públicas". En: *Congreso español de ciencia política y de la administración (4º: 1999: Granada, España)*. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. 1999.
- Fung, Archon y Wright, Erik. *Democracia en Profundidad*. Proyecto Utopías Reales (v.1). Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 2003.
- Gobierno de Chile. Secretaria General de Gobierno. SEGEOB. *Agenda Pro Participación Ciudadana* [en línea]. Santiago, 2008. Disponible en:

<http://www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=465&Itemid=71>

Gobierno de Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional. SUBDERE. *Programa de Apoyo a Presupuestos Participativos*. Disponible en:

<<http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-29065.html>>. Fecha de consulta 08 de Octubre de 2009.

Goldfrank, Benjamín. “Los procesos del “Presupuesto Participativo” en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio”. En *Revista de Ciencia Política*, 26 (2): 3-28. Pontificia Universidad católica de Chile, 2006.

Kliksberg, Bernardo. “Seis Tesis No Convencionales Sobre Participación”. En *Revista Instituciones y Desarrollo* (2). Barcelona, Diciembre 1999.

Mirosevic, Camilo. *El Presupuesto Participativo y las Posibilidades de su Instauración en Chile*. Titulación (Diplomado en Descentralización y Desarrollo Regional-Local). Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2006.

Montecinos, Egon. “Descentralización y Participación Ciudadana en la Gestión Municipal Chilena”. En *Revista Chilena de Ciencia Política*, 26 (2), 191-208. Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2006.

Montecinos, Egon. “El Presupuesto Participativo en Chile: Diseño Institucional y condiciones previas para su desarrollo”. En *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*. Documento de Trabajo en proceso de dictaminación. Chile, 2009.

San Antonio: Municipalidad de San Antonio, DIDECO. *Presupuesto Participativo 2008* [en línea]. Equipo Técnico Programa PP, 2008 [Fecha de consulta: 15 de Septiembre de 2009]. Disponible en:

<http://transparencia.sanantonio.cl/Participacin%20Ciudadana/METODOLOGIA%20PP%202008%20CON%20MONTOS%20250%20MILLONES.pdf>

Sintomer, Yves. “Los Presupuestos Participativos en Europa: retos y desafíos”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31. Venezuela, febrero 2005.

VII. ANEXOS

a) Matriz de Análisis Variables Generales

Variables Generales	
Dimensión	Variable
Voluntad Política	<i>Continuidad de los PP en el tiempo</i>
	<i>La comunidad Participa en la configuración del PP</i>
Procesos deliberativos no consultivos	<i>Participación Consultiva o Deliberativa de la ciudadanía</i>
Marco legal	<i>Grado de Institucionalización del PP</i>
Descentralización fiscal	<i>Naturaleza de los fondos del presupuesto participativo.</i>
Control ciudadano	<i>Existencia de mecanismos de control sobre todos el proceso de los PP</i>
	<i>Dotación de poder e influencia directa para controlar procesos del PP</i>

PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

b) Matriz de Análisis Variables Específicas

Dimensiones Específicas		
Pregunta	Variable	Supuestos
¿Quiénes participan del proceso de PP?	<i>Edad mínima que han establecido las comunas como base para la participación de las discusiones de PP</i>	<i>Toda persona de 14 o más años que reside en la comuna puede discutir con argumentos válidos y deliberar en base a éstos.</i>
	<i>Presencia en la selección y convocatoria de los actores, de algún tipo de discriminación basado en características sociales, étnica o religiosa.</i>	<i>En la medida que el proceso de PP es más diverso e inclusivo con la comunidad, la gestión local se torna más legítima, ya que responde a los intereses de mayor cantidad de personas.</i>
	<i>Porcentaje de personas organizadas que participan del proceso de PP.</i>	
	<i>Porcentaje de personas no organizadas que participan en el proceso de PP.</i>	
	<i>¿Quiénes y Cuántos participan del debate y elaboración de los Proyectos de PP?</i>	
	<i>¿Quiénes y Cuántos participan en la votación de los proyectos de PP?</i>	
	<i>¿Existe la necesidad de estar inscrito en alguna organización social, política o comunitaria para poder participar del proceso de PP?</i>	

PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Dimensiones Específicas		
Pregunta	Variable	Supuestos
¿Cómo funciona el proceso de PP?	<i>Medios y formas escogidos y utilizados para comunicar a la comunidad la existencia, los beneficios y los tiempos destinados al proceso de los presupuestos participativos en la comuna</i>	<i>Es un proceso de comunicación o meramente informativo</i>
		<i>Se le da a conocer al vecino los beneficios que conlleva la existencia del PP en la comuna.</i>
		<i>La municipalidad da a conocer las fechas y lugares de reunión con el debido tiempo, como para que la comunidad concernida se informe y asista.</i>
		<i>Existe sistema de división territorial que le permita reducir el número de personas asistentes por reunión, para así realizar de manera más sencilla el proceso de comunicación.</i>

Dimensiones Específicas		
Pregunta	Variable	Supuesto
¿Cuánto es el monto del presupuesto municipal destinado a PP?	<i>Porcentaje del Presupuesto municipal total destinado a inversión en PP.</i>	<i>En la medida que la comunidad local puede decir cuál será el porcentaje del presupuesto anual destinado a inversión, el proceso de PP y la gestión municipal se tornan más democráticos</i>
	<i>Porcentaje del presupuesto municipal, de libre disposición, que se destina a PP.</i>	
	<i>Porcentaje o monto de inversión en PP que depende de otro nivel de Gobierno.</i>	

Dimensiones		
Pregunta	Variable	Supuestos
¿Cómo funciona el proceso de PP?	<i>Formas del proceso de PP y facultades presentes en la comunidad que participa en la elaboración del Presupuesto Participativo.</i>	<i>Son los propios vecinos los que presentan la iniciativa de PP a nivel comunal, o la presentación de la iniciativa del PP surge de la Municipalidad correspondiente.</i>
		<i>Los vecinos tienen la facultad de decidir y priorizar proyectos de inversión de PP que mejor responden a sus necesidades.</i>
		<i>Los vecinos tienen la facultad de presentar ideas específicas para áreas determinadas de inversión.</i>
		<i>Existen criterios de priorización, según áreas de inversión, en la etapa de discusión y evaluación de los proyectos que surgen de las asambleas.</i>
		<i>La participación de la comunidad en el ciclo de PP es directa y voluntaria.</i>
		<i>Existe seguimiento por parte de la comunidad, que permita controlar si los PP se llevan a cabo de la manera acordada, o bien, si los dineros son invertidos en los proyectos acordados.</i>
		<i>Existen mecanismos de retroalimentación o evaluación, entre la comunidad y la municipalidad para mejorar continuamente el sistema de los PP.</i>
		<i>Existe una distribución territorial de la comuna que permita realizar reuniones por sectores más pequeños facilitando la discusión y la deliberación de los proyectos de PP.</i>

PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Dimensiones Específicas		
Pregunta	Variable	Supuesto
<p>¿Por qué el PP es un aporte para la Democratización de la Administración Pública?</p>	<p><i>El Presupuesto Participativo actúa como herramienta de democratización de la Administración Pública local</i></p>	<p><i>El PP contribuye al aumento de la transparencia en los procesos locales</i></p>
		<p><i>El PP permite priorizar la inversión local en aquellos sectores más vulnerables y necesitados de la comunidad</i></p>
		<p><i>El PP permite el empoderamiento ciudadano frente a las decisiones del Gobierno local.</i></p>
		<p><i>Fortalece la democracia a nivel local.</i></p>
		<p><i>El PP fomenta el control ciudadano de la gestión local</i></p>