

Adolfo Castillo & Hugo Villavicencio

---

# HACIA

---

# una democracia

---

# deliberativa

---

LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO / SAN JOAQUIN 2004



**Autores**

Adolfo Castillo  
Hugo Villavicencio

**Auspicios**

Fundación Ford  
Fundación Avina  
Fundación Friedrich Ebert  
FOSIS  
Asociación Chilena de Municipalidades

Primera Edición  
Año 2005

Derechos reservados  
Inscripción N° 148481

Ediciones El Tercer Actor  
Corporación Libertades Ciudadanas

**Diseño**

Jaime Piña Guzmán

Imprenta Florencia  
Dirección

**ACLARACIÓN :**

Para Libertades Ciudadanas la no discriminación entre hombres y mujeres es un principio de acción. Como nuestra lengua presenta problemas de sobrecarga que dificultan la lectura al intentar no transgredir este principio, hemos debido optar por hacer uso del clásico masculino genérico, comprendiendo con ello siempre a todos y todas, hombres y mujeres.

## ÍNDICE

### PRESENTACIÓN

#### **I. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE**

- 1.1. Estado y participación
- 1.2. Hacia una democracia deliberativa

#### **II. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

- 2.1. ¿Qué es el Presupuesto Participativo (PP)?
- 2.2. Principales características
- 2.3. Los Principios
- 2.4. Organización
- 2.5. Beneficios

#### **III. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CHILE**

- 3.1. El Presupuesto municipal
- 3.2. Los ingresos municipales

#### **IV. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN SAN JOAQUÍN**

- 4.1. Presupuesto municipal y participación ciudadana
- 4.2. ¿Cómo se decide el presupuesto en los municipios?
- 4.3. Los recursos de inversión en San Joaquín

#### **V. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

- 5.1. Organización institucional del PP
- 5.2. Diseño de instrumentos y gestión participativa
- 5.3. Desarrollo del PP
- 5.4. El Consejo del Presupuesto Participativo
- 5.5. Caravana de prioridades
- 5.6. Proyectos aprobados

#### **VI. LA SOCIEDAD CIVIL**

- 6.1. Organizaciones sociales participantes
- 6.2. Perfil de los participantes
- 6.3. Balance de género
- 6.4. Actividad de los participantes
- 6.5. Las comunicaciones

#### **VII. DEL FONDO DE DESARROLLO VECINAL (FONDEVE) AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

- 7.1. Sobre el FONDEVE
- 7.2. El Presupuesto Participativo

#### **VIII. CONSTRUCCIÓN DE UNA RED SOCIAL DE APOYO**

- 8.1. Los inicios
- 8.2. Cómo se vivió el proceso
  - a) La experiencia ciudadana
  - b) Rol del municipio
  - c) ¿Cómo proyectar el Consejo del PP?
- 8.3. Se abren nuevos espacios de relación ciudadana
- 8.4. De las nuevas vinculaciones surgen nuevas redes sociales

#### **IX. CONSIDERACIONES SOBRE UN CAPITAL SOCIAL EMERGENTE**

### INDICE DE CUADROS

### BIBLIOGRAFIA

## PRESENTACIÓN

El Estado chileno ha sido heredero de una prolongada tradición centralista, condición que se proyecta a sus instituciones de gobierno, como ocurre en los territorios comunales, donde esta herencia se expresa en el poder que concentra la figura del alcalde en la gestión del territorio, rol que se habría acentuado en el período 1973 - 1990.

La experiencia descrita en este texto busca dar cuenta de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil a nivel comunal que apuntan a reconfigurar tales relaciones, basadas en lógicas de poder hacia lógicas de cooperación y de reciprocidad.

Tras la reinstauración de la democracia, en 1990, se dio inicio a un proceso de transición que abarcó diversas esferas del quehacer nacional orientadas a modificar los enclaves autoritarios del régimen militar, modernizar la gestión pública, profundizar la estrategia de inserción de la economía chilena en los mercados mundiales, reducir la pobreza, entre otras grandes tareas. En medio de estos procesos se observan fenómenos en el territorio de la sociedad civil que señalan la emergencia y formación de una nueva sociabilidad, fundada sobre una reconceptualización de la noción de ciudadanía, que señala la construcción de sujetos y campos temáticos con capacidad para demandar, exigir y representar derechos, poniendo en tensión los mecanismos clásicos de la democracia representativa, anclada en la memoria colectiva de Chile, a la vez que aportando innovadoras propuestas a las formas de desencanto expresadas en la sociedad, como la alta tasa de no inscripción de los jóvenes en los registros electorales, el voto nulo y la abstención, la crítica a los políticos o el descrédito de las instituciones públicas.

Este trasfondo ha hecho posible la emergencia de nuevas propuestas de gestión de lo público en el marco de procesos de ampliación de los límites del tipo de democracia que tendió a instalarse en los inicios de la transición. En esta perspectiva la propuesta de Presupuesto Participativo constituye una innovadora opción por recrear nuevos sentidos sobre lo público y hacer posible la inclusión activa de los actores sociales de nivel comunal en la deliberación de los recursos de inversión local, fomentando formas de control ciudadano de la gestión estatal municipal, mediante procesos regulados de cooperación y conflicto. A la vez, ha hecho posible la exposición de argumentos sociales y la deliberación sobre bienes y servicios en la esfera pública barrial y comunal, poniendo en tensión los mecanismos tradicionales de la transacción e intercambio de contenido clientelista que habían imperado históricamente.

El presente texto describe e interpreta los procesos que han tenido lugar en el desarrollo del Presupuesto Participativo de la comuna de San Joaquín, de la Región Metropolitana. Se trata de la primera experiencia chilena en donde la autoridad municipal asume modificar las reglas institucionales que han regido la asignación de los recursos de inversión comunal, poniendo en la comunidad la capacidad de decisión de ellos, mediante la deliberación ciudadana institucionalizada abierta a todos los que quisieran participar, en un marco de igualdad y libertad.

Este proceso no hubiese sido posible sin la visión del ex alcalde de la comuna de San Joaquín, Sr. Ramón Farías, y de los concejales, así como del equipo profesional y técnico de la municipalidad que desplegó grandes esfuerzos para hacer posible esta iniciativa. Asimismo, cabe destacar el alto interés de la ciudadanía comunal en el proceso y la capacidad articuladora de sus líderes, que demostraron que el capital social es un activo de primera importancia para el desarrollo de acciones orientadas a promover la integración social, a mejorar la calidad de vida y ampliar los límites de la democracia.

Agradecemos especialmente el apoyo brindado por Fundación Avina y Fundación Ford al desarrollo del proceso, al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), a la Fundación Friedrich Ebert, al directorio de Corporación Libertades Ciudadanas, que ha apoyado en diversas formas esta propuesta, al Comité por la Democratización de la Informática -CDI - Chile, Asociación Chilena de Municipalidades, a la Subsecretaría de Desarrollo Regional, a la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, Diario de la Sociedad Civil, al Foro Ciudadano y a la Fundación Ciudadana de las Américas. Debo hacer un reconocimiento especial a Sergio Baerlie, de CIDADE, Porto Alegre y a Ubirarán de Souza, precursor de esta iniciativa en la Municipalidad de Porto Alegre, Brasil, por la inspiración que han significado para nuestra labor pedagógica. Especial agradecimiento hacemos los/as consejeros/as del Presupuesto Participativo de San Joaquín, con quienes nos une la esperanza de un Chile más democrático, igualitario y libre de exclusiones.

## **I. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE**

### **1.1. Estado y participación**

Chile está enfrentando un conjunto de tensiones y desafíos que le exigen pensar en nuevas propuestas de desarrollo, de manera especial las referidas a los factores normativos de la convivencia cívica y democrática, sin los cuales no será posible pensar en un Chile estable para el nuevo siglo. Los esfuerzos realizados por los actores estatales para interpretar el sentido de la fuerza transformadora que sacude a la sociedad y la política chilena sin considerar las perspectivas y aporte de los actores sociales, y en general desoyendo los argumentos de la deliberación ciudadana no tienen un destino cierto, pues la legitimidad del orden que emerge sólo puede fundarse en un consenso activo que nace en las mayorías sociales. Esto es así porque participación ciudadana está formando parte de un nuevo modo de concebir la política y la democracia que trajo el nuevo siglo, participación que tiene lugar en escenarios complejos debido a las resistencias de las fuerzas conservadoras del viejo orden, acostumbradas a definir reglas y adoptar decisiones de modo autoritario.

Sólo a modo de análisis, una forma de comprender el actual cuadro en que tiene lugar la emergencia de procesos de innovación democrática estaría dado por la convergencia de tres fenómenos: a) nuevos mapas de interpretación, b) desajustes estructurales entre política institucional y ciudadanía y c) nuevos paradigmas para la acción política democrática.

#### **a) Nuevos Mapas de interpretación de la realidad**

Un mapa de interpretación de la realidad alude a las formas en que las personas conocen y comprenden su entorno, lo cual se expresa en concepciones políticas, ideas dominantes sobre lo deseable individual y colectivamente. Estos mapas son contextuales e históricos, varían según territorios y tiempos, por lo que en cuando tienen lugar grandes transformaciones como las que hoy vive la humanidad y por cierto Chile, generalmente se tornan obsoletos para dar cuenta de las realidades emergentes, especialmente de aquellas que nacen aparejadas a los cambios tecnológicos y productivos.

El mapa interpretativo del siglo XX estuvo marcado por la presencia de concepciones políticas que, ubicadas en espacios culturales y territoriales, buscaron expresar visiones de hombre y sociedad y aun cuando aparecieron como diametralmente opuestas entre sí tienen un origen común en los inicios de la modernidad. Tales proyectos político-ideológicos y sus variantes, generaron modos de intervención y de articulación con la sociedad en donde se desplegaron y contribuyeron a explicar e interpretar las relaciones entre sociedades civiles y estados desde lógicas generalmente contradictorias. La concepción liberal -democrática, puso énfasis en los mecanismos formales de la democracia y en los derechos civiles y políticos, valorando la libertad de los sujetos y la primacía del mercado como espacio de intercambio de bienes y servicios. La concepción socialista, en un amplio sentido, puso énfasis en los derechos sociales y económicos de los sujetos, valorando la igualdad como motor de los cambios.

Chile formó parte de ese universo. Tras el fin del escenario de pos guerra fría que dominó el mundo durante la segunda mitad del siglo XX, comienza a instalarse una visión mínima de la vida colectiva y de la acción de los actores sociales en la construcción de la realidad y su destino. El mundo se torna ajeno, la solidaridad cede paso a formas de egoísmo social, emerge la tecnocracia o el saber de los técnicos y la lógica de la competencia mercantil invade los espacios de la sociabilidad fundada en las reglas de la convivencia democrática que había ganado terreno. En este nuevo contexto, se libra un debate teórico – práctico entre dos maneras de concebir la vida en sociedad: por un lado, encontramos el mapa de la exclusión social y el elitismo de los poderosos de la política y el dinero y por el otro, el mapa de la inclusión ciudadana y de construcción deliberada fundada en argumentos de los nuevos actores y sujetos sociales.

#### **b) Ciudadanía y política institucional de la pos dictadura**

Un hecho destacado en la emergencia de esta realidad es el protagonismo renovado de los actores sociales de cara a las insuficiencias del Estado subsidiario y el mercado, adquiriendo una importancia decisiva la participación de la ciudadanía. En el seno de este cambio tiene lugar la disputa conceptual sobre el sentido de los nuevos conflictos de la globalización, aflorando términos como sociedad civil, ciudadanía, actores emergentes, nuevos movimientos sociales, tercer sector; proceso acompañado de una crítica a los estilos de hacer política y, en

general de desencanto con el orden económico, cultural y social que se expande.<sup>1</sup> Hoy existe un consenso creciente entre sectores del mundo académico, de líderes ciudadanos y parte de la elite política, que se estaría viviendo un desajuste entre las estructuras de representación y coordinación político-cultural de la sociedad y el sistema de actores sociales y sus estructuras de representación de demandas y de derechos.

Tal proceso de reestructuración de identidades es policéntrico y polifacético a la vez. Es policéntrico porque son diversos los territorios de construcción de ciudadanía. En la última década y tras el cambio en las formas en que las personas demandan y buscan representar sus visiones y propuestas, son múltiples los actores y organizaciones/instituciones que intervienen en las esferas públicas, como son los movimientos de mujeres, de indígenas, minorías sexuales, redes de organismos no gubernamentales, agrupaciones vecinales, consejos económicos y sociales comunales, empresas sociales, grupos ambientalistas, agrupaciones de discapacitados, voluntarios, las nuevas fundaciones que promueven la responsabilidad social empresarial, constituyendo una amplia red asociativa que emerge en el Chile del siglo XXI.

Es un proceso polifacético porque sus expresiones presentan temas y modalidades de acción muy variadas y asentadas en nichos o espacios muy acotados. Así por ejemplo, encontramos ligas de defensores de derechos humanos, movimientos que reivindican el derecho a la identidad o el respeto a la diversidad, los grupos que buscan un mercado transparente, equidad de género, no-discriminación, tolerancia, o simplemente desean ayudar al desvalido o al niño abandonado o que ha sufrido abusos. Este es el nuevo escenario en que tiene lugar la disputa por la construcción paradigmática del orden que sobrevendrá a la sociedad post industrial.

Consecuencias inmediatas de estos fenómenos fueron el cambio de la matriz histórica que articulaba en torno del Estado a actores políticos y sociales y que regulaba la reproducción del mercado, y el develamiento de la diversidad y heterogeneidad social ausentes de la argumentación pública. Las voces acalladas y ausentes de la deliberación democrática emergen y disputan espacios y sentidos de identidad y pertenencia a las agrupaciones político-partidarias.

Hasta tiempos recientes las estructuras de representación político social -partidos políticos- fueron espacios privilegiados de dirección política y social de la sociedad. Hoy día se presenta un cuadro con mutaciones que permite apreciar los desajustes entre estructuras de representación político social y estructuras de ejercicio de la ciudadanía por parte de los actores sociales. Se constata el desarrollo creciente de formas de crisis de representación, de la política, de sentidos y utopías, asociadas a la crisis de la idea de gobierno democrático. Ciertamente que la crisis de representación puede verse potenciada cuando el sistema ofrece limitaciones a una efectiva representación, como bien lo ha observado Varas,<sup>2</sup> quien sostiene que el sistema de representación parlamentaria en Chile permite la sobre representación y fuerza la constitución de coaliciones, lo cual "excluye de la representación parlamentaria a quienes no se integran a una de las dos principales coaliciones en competencia", agregando que en un contexto de cambio dinámico y acelerado de la estratificación social y de perfil socio - político nacional "estas exclusiones no tienen otro destino que el aumento proporcional de las tensiones y conflictos sociales."<sup>3</sup>

Estudios sobre el fenómeno han señalado que un primer problema que aqueja a las democracias sudamericanas y que explica la volatilidad de los sistemas democráticos, podría corresponder a la reducción de las mayorías a la calidad de electores espectadores. Aun cuando en algunas constituciones se consagra el principio de la democracia participativa e incluso se establecen mecanismos para hacerla efectiva, el proceso político real se caracteriza por la concentración de la toma de decisiones en el ámbito nacional, regional y local en la llamada clase política, compuesta por altos funcionarios de gobierno y la administración estatal, junto a parlamentarios y dirigentes de partidos, la cual se ha transformado en un núcleo relativamente homogéneo que administra el poder político, estableciendo relaciones de tipo clientelístico con una red de agentes que opera en los ámbitos regional y local.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre este tema ver los sugerentes ensayos de Norbert Lechner. "La (problemática) invocación de la sociedad civil". en Revista **Cuestión de Estado**, año 2, n° 11, 1994, Lima, Perú. También "¿Un nuevo orden? Estado y sociedad en una perspectiva democrática", en Revista **El Tercer Actor**, año 2, n° 3, 2001.

<sup>2</sup> Varas, Augusto., "Sociabilidad y política en el Chile de hoy", Revista **Creaciones Ciudadanas**, 2, Invierno 2003. Se trata del sistema electoral binominal impuesto por la Constitución de la dictadura del general Pinochet en 1980, que permite la reproducción de la clase política integrada a bloques mayoritarios, impidiendo la representación de corrientes de pensamiento o de actores políticos que están fuera de esa jaula de hierro.

<sup>3</sup> Ídem., pp. 18 - 19

<sup>4</sup> Riquelme, Alfredo y Castillo, Adolfo., "Derechos humanos y democracia en América del Sur", en **Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en América Latina**, Novib, Bogotá, 1993, Págs. 167 -168.

### c) Nuevos paradigmas de acción democrática

En el marco de los nuevos fenómenos afloran nuevos conflictos, unidos a las voces emergentes e invisibilizadas por el pensamiento del antiguo régimen. Lo peculiar de este proceso ha sido el incremento de la lógica de cooperación social, constituyéndose en factor integrante del nuevo paradigma de acción colectiva. En el pasado, la asociatividad adquirió un sentido primordial en el marco de grandes luchas reivindicativas y de emancipación humana centrada en torno de los trabajadores de la ciudad y del campo, quienes portaban las buenas nuevas. Hoy, ante la carencia de cementos normativos y de mapas de orientación compartidos, los sujetos y actores emergentes se ven obligados a potenciar estrategias cooperativas con el fin de alcanzar objetivos compartidos.

Los nuevos paradigmas sobre la vida en lo público o concepciones globales relativas al sentido de la condición ciudadana, se construyen en el movimiento y en la acción colectiva, en la tensión y la crítica, en la autorreflexión social. Los derechos humanos en su amplio sentido así como la revalorización de la democracia desde los nuevos actores forman las bases sobre la que se ésta construyendo una plataforma crítica al viejo orden y dan esperanza y sentido a las nuevas realidades sociales y políticas en construcción, especialmente aquellas que operan en territorios de acción colectiva en donde se producen dinámicas nuevas entre actores estatales, del mercado y de ciudadanía.

#### 1.2. Hacia una democracia deliberativa

El Presupuesto Participativo (en adelante PP) y su desarrollo han hecho posible recrear una nueva forma de democracia, la democracia deliberativa, que ha implicado un avance en las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados. A los menos se han esgrimido tres condiciones o principios esenciales que hacen posible una discusión libre y racional entre ciudadanos iguales<sup>5</sup>, que distinguen la modalidad de democracia deliberativa:

- a) Inclusión deliberativa, es decir, todos los ciudadanos tienen los mismos derechos, independiente de su inserción social, política, cultural o económica.
- b) Principio de la participación, caracterizado por la garantía de derechos iguales de participación, incluido derecho a votar, de asociación, expresión política, ser electo en un puesto político.
- c) Principio de bien común, que orienta la discusión hacia un acuerdo público respecto de prioridades sociales teniendo en vista la promoción de una mayor justicia social

El primer principio alude a la *libertad* de las partes para hablar y exponer sus distintos argumentos en el espacio público en que tiene lugar el debate de ideas. Para ello debe suponerse que están garantizadas las condiciones, a través de normativas constitucionales o reglamentarias con carácter imperativo. El segundo principio alude a la *igualdad* de las partes para exponer sus concepciones y argumentos, lo que supone la existencia de condiciones ambientales e institucionales que permitan el ejercicio de la igualdad. El tercer principio aspira a que la deliberación ciudadana o democrática esté guiada preferencialmente por la búsqueda del *bien común*, o de la consecución de bienes públicos de cobertura colectiva y no de intereses privados o corporativos.

Estos tres principios permitirán lograr una concepción deliberativa que logre articular procesos con resultados y que hagan realidad la expresión “por el pueblo” y “para el pueblo” tan propios al ideal democrático. En esta propuesta las asociaciones u organizaciones de la sociedad civil son fundamentales, pues ellas representan los intereses de una amplia base social que de otra forma estaría subrepresentada en el ejercicio de la forma representativa de la democracia. Se han identificado ventajas en esta forma de democracia con un fuerte componente en la deliberación ciudadana<sup>6</sup>:

---

<sup>5</sup> Cohen, J., “Deliberation and democratic legitimacy”. In Bohman, J Regh, W., **Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics**. Massachusetts. Institute of Tecnology. 1999, Pág. 38.

<sup>6</sup> Máz, Ramón., “¿Más allá de la democracia representativa?” (borrador), en II Jornadas de Sociología Política, Madrid, 11 y 12 de diciembre de 2003. Pág. 7 (cppiolla@usc.es)

- a) Proporciona información sobre las propias preferencias, las preferencias de los demás y los efectos de las decisiones
- b) Modifica los intereses estrechos a corto plazo
- c) Produce decisiones de mayor calidad
- d) Aumenta la posibilidad de alcanzar consenso en torno al bien común (fines)
- e) Refuerza la equidad al requerir la igualdad de oportunidades a participar en el debate público y,
- f) Genera una ciudadanía más cualificada frente a las figuras del votante, el cliente o el consumidor de preferencias.

La deliberación ciudadana, expresada a través de políticas que promueven la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión pública local, puede darse en diversas etapas, niveles de participación y calidad deliberativa, como puede observarse en el siguiente esquema

## Cuadro 1

### El proceso deliberativo

Etapas	Niveles de participación	Calidad de la deliberación ciudadana
Fase de formulación o diseño  ↓	Informativo	Baja intensidad. La argumentación de los actores no se expresa en el espacio público, existiendo déficit comunicacional
	Consultivo	Baja intensidad. La argumentación si bien se da en espacio público, no ofrece condiciones para la elección libre e igualitaria de las mejores opciones o preferencias.
Fase de implementación o ejecución  ↓	Decisorio	Alta intensidad. La argumentación entre actores permite ponderar y elegir opciones racionalmente.
	Co-gestionario	Alta intensidad. La argumentación se prolonga a la ejecución o co-gestión de los resultados de la deliberación, formándose una esfera de co responsabilidad por los asuntos públicos.
Fase de control y evaluación	Control y evaluación	Alta intensidad. La deliberación ciudadana remite al análisis de las consecuencias de las decisiones adoptadas y por tanto interroga por los fines de la argumentación.

Como puede observarse, las políticas públicas realizadas en el ámbito local o comunal, contienen a lo menos tres niveles de desarrollo y cada uno puede dar lugar a lo menos a cinco niveles de participación, que expresan concepciones sobre la democracia y el rol de los ciudadanos en ella. La columna que señala la calidad de la deliberación ciudadana se correlaciona con los niveles de participación que permiten las políticas públicas, estableciendo que es en los últimos tres niveles (decisorio, co – gestionario y de control y evaluación) en donde tiene lugar una efectiva democracia deliberativa<sup>7</sup>.

<sup>7</sup>Diversos estudios han analizado la emergencia de articulaciones entre organismos de la sociedad civil y del Estado a nivel comunal, que dan cuenta de una abundante gama de experiencias, las cuales en general remiten a destacar el fenómeno de las nuevas relaciones o propuesta de gestión innovadoras, más que analizar los impactos que éstas tienen sobre la teoría democrática. Al respecto sugerimos ver: **Caminos de Innovación en Ciudadanía**, Programa Ciudadanía y Gestión Local, LOM Ediciones, 2001. Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza; Palma, Diego, **Experiencias Innovadoras de Gestión Local**, Universidad ARCIS - FORJA, 2003; **Gestión Municipal Participativa. Experiencias de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay**, Fundación Friedrich Ebert, 2003.



## II. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

### 2.1. ¿Qué es el Presupuesto Participativo?

Se lo ha definido como un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas ciudadanas de la ciudad, permitiendo el acceso universal a toda la población a tales decisiones. Es un espacio de cogestión, donde comunidad y municipio deciden juntos una parte de las inversiones.

Surge en Brasil a fines de la década de los 80 impulsado por el Partido de los Trabajadores (PT). La primera experiencia se dio en la ciudad de Porto Alegre. Esta ciudad, con una población de 1.300.000 habitantes y 495,5 km<sup>2</sup>, consideró que el presupuesto participativo era una buena propuesta de gestión local. Para su concreción han existido un conjunto de condiciones: voluntad política del gobierno de promover el proceso participativo, capacidad de movilización social que incluye acceso de los ciudadanos a las informaciones que les permitan comprender los mecanismos de funcionamiento del presupuesto público, los problemas del municipio y el conocimiento de la red asociativa existente. Además, capacidad organizativa y metodológica, es decir, la habilidad para implementar los proyectos decididos en el presupuesto participativo.<sup>8</sup>

La experiencia de Porto Alegre es ilustrativa como modelo de gestión participativa en materia presupuestaria. Con una población de 1.300.000 habitantes, el alcalde de Porto Alegre (1989) encontró que el presupuesto estaba comprometido mayoritariamente en salarios, en tanto que había una demanda insatisfecha de la ciudadanía para inversiones sociales. Para ello estableció un sistema piramidal descentralizado que, basado en comités vecinales, daba acceso al público a información sobre el presupuesto y su ejecución, a la vez que permitía que los vecinos decidieran sobre el uso público de los fondos municipales. La participación masiva de la población en la formulación y ejecución del presupuesto, además de transparente, resultó ser muy eficiente en reorientar los recursos a las prioridades reales de la población y esto, conjugado con la adopción de reformas tributarias que garantizaron ingresos a la municipalidad, permitió al municipio ir mejorando gradualmente las respuestas a las necesidades de la ciudadanía. Entre 1989 y 1995, Porto Alegre aumentó el acceso al agua potable del 80 % al 98.5 % y al alcantarillado del 46 % al 76 %.<sup>9</sup>

Los beneficios del PP no se limitan solamente al ámbito político de la gobernabilidad, la responsabilidad o a la participación ciudadana, también han mejorado la eficiencia y eficacia de las políticas y programas públicos<sup>10</sup>. Así por ejemplo, en el PP desarrollado en Porto Alegre “la participación comunitaria demostró ser un mecanismo más eficiente de asignación de recursos, que los métodos tradicionales usuales”. Por ello se ha escrito que el PP “se trata de un sistema de co-gobierno en el que la sociedad civil lejos de ser un refugio de supervivencia ante un Estado ausente y hostil, interviene en un proceso regular y organizado para ejercer el control público del Estado a través de formas de cooperación y conflicto institucionalizadas”.<sup>11</sup>

El modelo operacional del Presupuesto Participativo, como forma de gestión socio-estatal promueve condiciones institucionales favorables para la emergencia de una ciudadanía activa. En este sentido, es una dinámica institucional distante del patrimonialismo. La esfera pública que crea este proceso esta representada, por un lado, por la estructura de participación según reglas de naturaleza impersonal y universal y por otro lado, por criterios de justicia distributiva en la colocación de los recursos públicos. Este proceso es definido como la institucionalización de una esfera pública activa de co-gestión del fondo público municipal, basado fundamentalmente en reglas de participación y normas de distribución de los recursos de inversión que son pactadas entre el ejecutivo y las comunidades y apoyadas en criterios previsibles, impersonales y universales.

Para Genro y de Souza, el PP permitió crear un nuevo centro de decisión que “incidió directamente sobre el carácter y la oportunidad de las inversiones públicas y resultó fundamental para generar distribución de renta y contribuir a la socialización de la política.”<sup>12</sup> Este proceso se habría logrado “por medio de los consejos populares implantados en las diversas regiones de la ciudad, la creación de estructuras de formación y

<sup>8</sup> Renata Villas – Boas., “Experiencias de Presupuesto Participativo en Brasil”, San Paulo, Septiembre de 2003 (mimeo), Pág. 7 - 8

<sup>9</sup> Actualmente se realizan iniciativas similares en otros 150 municipios de Brasil y en municipios de otros países como Argentina, Uruguay, El Salvador, Perú, Colombia, Ecuador, México, Francia e Italia.

<sup>10</sup> Klinsberg, Bernardo “Seis tesis no convencionales sobre participación” artículo ubicable en el sitio Web del Instituto de Gobernabilidad de Catalunya. Apud.: Presupuesto Participativo, César Pagliari “Programa de Participación y Gobierno Local”. Centro de Estudios Municipales Cordillera, 2003.

<sup>11</sup> Boaventura de Sousa Santos, **Democracia y Participación**. Ed. El Viejo Topo, España, 2003. Pág. 9

<sup>12</sup> Tarso Genro y Ubiratán de Souza **Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre**, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1ra. Edición en español. Dic. 1998. Pág. 17 - 18

reproducción de una opinión pública independiente” y al “democratizar las decisiones y al mismo tiempo democratizar la información sobre cuestiones públicas, el PP es capaz de generar una nueva conciencia ciudadana”, creándose un nuevo tipo de ciudadano: activo, participante, crítico, aquel que no sólo se afirma mediante demandas aisladas o que apenas ejerce su ciudadanía por medio de revueltas aisladas e impotentes.”<sup>13</sup>

## 2.2. Principales características

En el PP, la comunidad participa de una manera directa en la elaboración del presupuesto municipal y también en las actividades relacionadas con su control y fiscalización. La discusión y deliberación por parte de la población acerca de las prioridades de inversión pública van generando una transparencia administrativa, suprimiendo los intermediarios en la aplicación de los recursos públicos y sobre todo aumenta la relación entre la población y el poder público. Las principales características del Presupuesto Participativo son las siguientes:<sup>14</sup>

- 1) Configura un modelo de cogobierno, es decir, un modelo de repartición del poder mediante una red de instituciones democráticas orientadas a la obtención de decisiones por deliberación, por consenso y por compromiso.<sup>15</sup>
- 2) Contribuye a hacer más eficientes y equitativas las prioridades de un municipio, pues posibilita que las prioridades de inversión, el costo de la administración pública, los mecanismos de recaudación y tributación puedan ser definidas en un espacio público deliberativo y transparente donde el gobierno y diferentes segmentos de la sociedad negocien las definiciones del presupuesto público.
- 3) Brinda la oportunidad de que amplios sectores de la comunidad, tradicionalmente excluidos de la discusión y deliberación sobre el presupuesto, pasen a ejercer el derecho a participar. El Presupuesto Participativo abre, por lo tanto, espacio para que los excluidos asuman la condición de sujetos del proceso de elaboración de acciones a favor de la inclusión.
- 4) Es un proceso educativo que proporciona importantes aprendizajes para los actores de la sociedad civil y del gobierno involucrado. Todo el proceso de movilización de la población y de los agentes gubernamentales, la secuencia y los contenidos de sus etapas y la normalización de su funcionamiento constituyen un proceso ordenado de tal forma que posibilita que sus participantes lo identifiquen como una escuela de ciudadanía.
- 5) El carácter efectivamente deliberativo, atribuido a la participación de los actores y su protagonismo en la reglamentación del Presupuesto Participativo, son componentes fundamentales del carácter educativo de este proceso y de su apropiación por los actores involucrados. En este contexto, el proceso educativo ocurre a partir de una pedagogía de lo público, de la deliberación y de la construcción de un sentido de lo común.
- 6) El proceso educativo proporciona aprendizajes significativos para el ejercicio de una ciudadanía activa a través de la cual las personas dejan de ser objetos de la política para tornarse actores en la definición y gestión de las políticas públicas.
- 7) El aprendizaje de la co-responsabilidad por las cuestiones del municipio, la ampliación de la visión sobre los problemas del conjunto de la ciudad y el reconocimiento de su participación como derecho, son algunos de los elementos que componen la construcción de esta nueva forma de ejercicio de la ciudadanía.
- 8) Crea una esfera pública transparente y democrática en la cual el Estado y la sociedad civil, en el ámbito local, ejercen la co-gestión en torno al presupuesto municipal, definiendo en conjunto las prioridades para la aplicación de los recursos públicos del municipio.
- 9) El aprendizaje de las capacidades de argumentación/negociación/priorización, la ampliación de los conocimientos en el campo de la política, de la administración pública y de las finanzas; el reconocimiento de los roles distintos (del gobierno y de la comunidad) en el proceso y el aprendizaje de colaboración entre el poder público y la comunidad en la resolución de problemas, posibilitan la práctica de la co - gestión. Esta

---

<sup>13</sup> Ídem. Págs. 20 -21

<sup>14</sup> Las siguientes ideas han sido tomadas de Pedro Pontual, ex Secretario de Participación, Municipalidad de Santo Andrés, San Pablo, Brasil, “La democracia es posible”, en: Revista **El 3<sup>er</sup> Actor**, 3, año 2, 2001, Págs. 10-12.

<sup>15</sup> Ídem, Pág. 99.

se da a partir del reconocimiento de la legitimidad de las propuestas presentadas por el gobierno y por la comunidad para deliberación conjunta y de la búsqueda de un consenso en torno a las definiciones del presupuesto.

- 10) Hace posible el aprendizaje de actitudes democráticas en el proceso de toma de decisiones, tanto para los actores de la sociedad civil como del gobierno. Entre los representantes de la sociedad civil se han fortalecido actitudes de solidaridad y unión entre segmentos sociales distintos, a partir de una visión comparativa del grado de carencias y necesidades de cada territorio y barrio. Para los representantes del gobierno la capacidad adquirida de oír y dialogar con la población y el desarrollo de actitudes de mayor respeto a las diferencias de intereses/visiones de los segmentos de la comunidad favorecen el aprendizaje de encarar los conflictos y las actitudes democráticas en el proceso de toma de decisiones.
- 11) Ha incrementado las exigencias de *accountability* (responsabilidad del Estado en rendir cuenta de sus actividades y de la utilización de los recursos públicos) del poder público para con la sociedad; ha contribuido a la consolidación de una gobernabilidad democrática (por la agregación progresiva de nuevos actores de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas) y a la calificación de los patrones de gobernabilidad (capacidad técnica y financiera) de las acciones del Estado en el ámbito local.
- 12) Ha sido un importante instrumento para la democratización de la gestión pública, para mejoría de su eficiencia y eficacia y, en última instancia, ha contribuido a una reforma del Estado en el espacio local.

### 2.3. Los principios

El PP es una estructura y un proceso de participación comunitaria basados en tres grandes principios:

- a) Todos los ciudadanos tienen derecho a participar sin importar sus convicciones ideológicas ni sus tendencias políticas.
- b) La participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo estatuto interno está determinado por los participantes.
- c) Los recursos de inversión se distribuyen de acuerdo con un método basado en una combinación de “criterios generales” -establecidos por las instituciones participativas con el objetivo de definir prioridades- y de “criterios técnicos”, definidos por el gobierno municipal y el marco legal estatal sobre la materia.<sup>16</sup>

### 2.4. Organización

El funcionamiento del PP se debe a un conjunto de instituciones que trabajan como mecanismos o canales de participación popular regular y permanente.

La estructura básica de PP consiste en tres tipos de instituciones:

- Unidades de administración universal, que deben dirigir el debate presupuestario con los ciudadanos.
- Organizaciones comunitarias, las cuales poseen autonomía frente al gobierno municipal y están compuestas principalmente por organizaciones de la comuna. Un ejemplo de lo que hacen es regular la participación de los ciudadanos y la elección de las prioridades para los diferentes territorios de la ciudad.
- El tercer tipo de instituciones fue creado para regular la relación entre los dos primeros tipos.

### 2.5. Beneficios

Los principales beneficios que se obtienen con el PP son:

- a) Mayor democratización en la relación del estado con la sociedad.
- b) Fortalecimiento de las organizaciones y creación de nuevos liderazgos.
- c) Los recursos son invertidos de acuerdo a las necesidades detectadas y priorizadas por la misma población.

---

<sup>16</sup> Boaventura de Sousa Santos, **Democracia y Participación El ejemplo del Presupuesto Participativo**, Editorial El Viejo Topo, Pág. 28 Estos principios se basan en la experiencia de los municipios de Brasil, por lo que sus alcances deben ser contrastados con la realidad chilena.

### III. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CHILE

#### 3.1. El Presupuesto Municipal<sup>17</sup>

Es la expresión monetaria del conjunto de actividades, programas, decisiones y determinaciones que se contratan u otorgan en la Municipalidad y que se realizan durante un año, debiendo ser considerado como un verdadero sistema de planeación y control.

La elaboración del presupuesto es un proceso de planeación y de análisis detallado en donde intervienen las principales unidades municipales. El presupuesto debe ser aprobado por el Concejo Municipal. De acuerdo a la Ley de Municipalidades, el cronograma para tratar el presupuesto en nuestro país es el siguiente:

1ª semana de Octubre	7/10 al 14/12	Antes del 15 de diciembre
El alcalde presenta al Concejo Municipal, para su aprobación, el Plan Comunal y el Presupuesto Anual.	El Concejo discute el Plan y el Presupuesto. Respecto de este último, consulta, propone y sugiere cambios o modificaciones.	El Concejo debe aprobar el Presupuesto, debidamente financiado, que regirá para el año siguiente.

El presupuesto es una de las materias que permanentemente está sometida a observación por parte de la Contraloría, de los concejales, de los propios directivos municipales y de la ciudadanía.

#### Facultades del Concejo en las Modificaciones Presupuestarias

El Concejo, al aprobar el presupuesto, debe velar porque en él se indiquen los ingresos estimados y los montos de los recursos suficientes para atender los gastos previstos, sin que pueda aumentar el presupuesto de gastos presentados por el alcalde, sino sólo disminuirlo, y modificar su distribución, salvo respecto de gastos establecidos por la ley o por convenios celebrados por el municipio.

#### 3.2. Ingresos y Gastos municipales

**Los ingresos** de la Municipalidad son los “propios y de transferencias”. Los ingresos propios permanentes son el impuesto territorial, permisos de circulación, patentes municipales, derechos de aseo y derechos varios. Respecto de los gastos, una forma usual para examinar, analizar u operar sobre las cuentas del gasto municipal, es dividiéndolas en tres grupos, según la naturaleza y destino de ellas: a) de operación, b) transferencias y c) inversión.

**Los Gastos de Operación**, son los gastos normales y ordinarios para el funcionamiento administrativo del municipio. En otras palabras se trata de los gastos fijos e ineludibles en los cuales incurren en mayor o menor grado todos los municipios del país. Los gastos de operación se organizan en dos tipos: gastos en personal y gastos en bienes y servicios. Los de personal son aquellos gastos referidos a los ingresos o remuneraciones obtenidos por el personal que trabaja en la municipalidad, a saber, sueldos, viáticos, aguinaldos, honorarios y diversas contraprestaciones que se les paga por sus servicios personales. Los cuatro tipos de contratos existentes en las municipalidades son: planta, contrata, honorarios y código del trabajo. Los gastos en Bienes y Servicios están compuestos por dos grandes grupos: a) bienes y servicios propiamente tales, destinados al funcionamiento del aparato administrativo y orgánico interno de la municipalidad y b) servicios a la comunidad, como aseo de calles, alumbrado público y parques, entre otros.

**Gastos de Transferencias** se refieren a aportes sin que exista una prestación en bienes o servicios de quienes las reciben. Las transferencias se dividen en dos grupos: transferencias al sector privado y transferencias al sector público.

**Gastos de Inversión.** El concepto de inversión implica un aporte de capital a la comuna. Las inversiones se refieren a bienes físicos que aumentan el patrimonio urbano comunal. Sin embargo, en el subtítulo de inversión real se imputa también la inversión que se realiza en bienes de capital para el uso de la administración municipal, la cual no es de beneficio directo de los habitantes. La inversión que realizan las municipalidades se divide en inversión real e inversión financiera.

<sup>17</sup> Esta sección contó con la colaboración de Paola Montoya, profesional del Departamento de Administración y Finanzas de la Municipalidad de San Joaquín.

La inversión real se compone de:

- a) Inversión en la Municipalidad: corresponde a las inversiones en equipos computacionales, vehículos, maquinarias de movimiento de tierras, terrenos y edificios, todos para la adecuada gestión municipal. Incluye los estudios de proyectos de inversión.
- b) Inversión en la Comuna: corresponde a lo que en el presupuesto se denomina como “Inversión Regional” y se refiere a las obras de pavimentación, ripiado de caminos, construcción de puentes y pasarelas, instalación de alumbrado público, alcantarillado, parques y otros. De este ítem proceden los recursos destinados al Presupuesto Participativo.

#### IV. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN SAN JOAQUÍN

La comuna de San Joaquín se localiza en el sector céntrico de la ciudad de Santiago y dispone de una superficie de 10 Km.<sup>2</sup> La población es de 97.589 (2003) habitantes, de ellos 47.133 son hombres y 51.060 son mujeres. La población pobre no indigente alcanza al 12.69% y la población indigente al 3.03%.

##### 4.1. Presupuesto municipal y participación ciudadana

En Chile la participación ciudadana en el ámbito presupuestario municipal es muy limitada. Según el artículo 94 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en “cada municipalidad existirá un consejo económico y social comunal, compuesto por representantes de la comunidad local organizada”; a ese cuerpo el alcalde “deberá informar acerca de los presupuestos de inversión, del plan de desarrollo comunal y del plan regulador”.<sup>18</sup> Este órgano es de carácter consultivo y el Alcalde somete a consideración de esta entidad sus propuestas. Pero se trata de un organismo sin poder ni atribuciones decisorias.

El órgano decisorio es el Concejo Municipal. Por ello está previsto que el alcalde requiera del acuerdo del Concejo Municipal para “aprobar el plan comunal de desarrollo y el presupuesto municipal, y sus modificaciones, como asimismo los presupuestos de salud y educación y los programas de inversión correspondientes y las políticas de recursos humanos”.<sup>19</sup> Cabe destacar que al aprobar el presupuesto, el “Concejo velará porque en él se indiquen los ingresos estimados y los montos de los recursos suficientes para atender los gastos previstos. El Concejo no podrá aumentar el presupuesto de gastos presentado por el alcalde, sólo disminuirlo y modificar su distribución, salvo respecto de gastos establecidos por ley o por convenios celebrados por el municipio”.

La institucionalidad municipal de Chile está distante de las experiencias participativas que muestra Brasil, de hecho gran parte de la arquitectura administrativa fue concebida durante el régimen militar en un contexto de severas restricciones a la participación de las personas. Así, tenemos en la actualidad municipalidades que no logran dar cuenta de las necesidades de la gente que allí habita, y tampoco existen canales adecuados para conocer las inquietudes de la población. La ausencia de espacios de participación tanto en el ámbito de políticas públicas comunales como en materias presupuestarias se debe en gran medida a la falta de marcos institucionales que la hagan posible, así como la falta de voluntad de las autoridades comunales para estimular la participación de los ciudadanos<sup>20</sup>. Por otra parte, los líderes políticos locales mantienen la tradición actuando como pequeños caudillos quienes, a través de un sistema de intercambio de favores con sus bases clientelares, obtienen adhesión a su figura.

En este ciclo de gestión clientelar quienes generalmente obtienen ventajas son los grupos más organizados de poder, tanto porque cuentan con redes vinculadas a las débiles estructuras partidarias o porque han logrado posiciones de liderazgo. Quienes no tienen acceso a estas redes – la mayoría ciudadana – deben conformarse con la ayuda que puedan brindar el caudillo barrial o el líder político del sector. De este modo, los recursos escasos no siempre se asignan conforme a carencias produciéndose ineficiencia en su asignación o focalización, lo que puede explicar la reproducción de pobreza, discriminación o la marginación.

---

<sup>18</sup> LOC, Ley 18.695, publicada en Diario Oficial, 11 de enero de 2000 ( texto refundido)

<sup>19</sup> Ídem, Art. 65.

<sup>20</sup> Se estima que solo un 5. % de los municipios cuentan con Ordenanzas de Participación Ciudadana. Asociación Chilena de Municipalidades.

El siguiente esquema se basa en un estudio pionero del Presupuesto Participativo de Porto Alegre.<sup>21</sup> Establece los indicadores dominantes que pueden explicar las diferencias entre un modelo de gestión local fundada en lógicas participativas y lógicas clientelistas.

## Cuadro 2 Modelos de Gestión local

DELIBERATIVO / CIUDADANO	BUROCRATICO / CLIENTELISTA
Criterios impersonales, objetivos y universales en la distribución de los recursos públicos	Criterios personales y/o particularistas en la distribución de los recursos públicos
<i>Diferenciación entre lo que es interés público y lo que es interés privado y personal</i> Intercambio libre e incondicional entre actores públicos y privados Diferenciación entre una esfera pública y una esfera privada	<i>Utilización personal o privada de los recursos públicos.</i> Cambio de favores políticos como una forma de utilizar los recursos públicos Pérdida de límites entre esferas públicas y privadas
<i>Relaciones Contractuales</i> Acceso universal a las decisiones Transparencia en la gestión y presentación de cuentas (accountability) Mediaciones institucionales y control del poder Autonomía de las decisiones ciudadanas en temas públicos	<i>Relaciones no contractuales</i> Acceso privilegiado a las decisiones Falta de transparencia e inexistencia de rendición de cuentas públicas Ausencia de mediaciones institucionales – legales y de control del poder Tutela o cooptación por parte de la autoridad estatal
<i>Coherencia entre el nivel institucional y social</i> Equivalencia entre las decisiones públicas y la realidad social	<i>Dualidad entre los niveles institucional y social</i> Disparidad entre las decisiones públicas y la realidad social

### 4.2. ¿Cómo se decide generalmente el presupuesto en los municipios?

La elaboración del presupuesto municipal<sup>22</sup> es un proceso dirigido por la Secretaría de Planificación Comunal (SECPLAN) y la Dirección de Administración y Finanzas (DAF). La elaboración presupuestaria, en la programación que realizan las distintas unidades municipales, son proyecciones generadas por áreas de acuerdo a la cantidad de recursos proyectada por la SECPLAN y la DAF, que son adecuadas sucesivamente en el período de formulación del presupuesto. Los criterios de asignación presupuestaria son: aumento del IPC, evaluación de la gestión, recursos gastados y recursos comprometidos para el año siguiente. Si bien la toma de decisiones está a cargo de las autoridades municipales y, en términos formales del Concejo Municipal, las diversas instancias y sus directivos se sienten incorporados en el proceso con voz y capacidad para negociar y defender los recursos necesarios básicos para desarrollar adecuadamente su función.

El proceso culmina con la presentación al Concejo Municipal. La participación del Concejo Municipal, así como del Consejo Económico Social depende del concepto de gobernabilidad y participación comunitaria que se tenga. En algunos casos el alcalde prefiere consultar el plan de inversiones con los miembros de ambos órganos de modo que la discusión que se produzca después de la presentación formal sea mínima. Sin embargo, la mayoría opta por preparar su presupuesto de manera que los Concejales e integrantes del Consejo, sólo lo llegan a conocer en el momento de su presentación.

<sup>21</sup> Fedozzi, Luciano, **Presupuesto Participativo. Reflexiones sobre la experiencia de Porto Alegre**; Tomo Editorial, Segunda edición, Porto Alegre, 1999. Pág. 101. Agradezco al autor permitirme hacer uso de sus hallazgos modificando el sentido que dio al cuadro en su estudio.

<sup>22</sup> Elizabeth Guerrero y Alejandra Valdés, **Análisis de los Presupuestos Municipales desde la perspectiva de género**, Hexagrama Consultoras de Chile. Este interesante estudio es pionero en analizar la composición y distribución del presupuesto municipal desde la perspectiva de género.

### 4.3. Los recursos de inversión en la Municipalidad de San Joaquín (MSJ)

Los ingresos de la municipalidad de San Joaquín, dependen tanto de fuentes externas como de auto-generación y se relacionan con la situación económica del país, como con los sistemas de gestión de recaudación.

Los recursos financieros destinados al PP son aquellos correspondientes al gasto municipal del ítem inversión real municipal.

Como se observa en el cuadro, los ingresos de la municipalidad de San Joaquín dependen mayoritariamente de los ingresos propios, principalmente impuesto territorial, permisos de circulación, patentes municipales y derechos de aseo, por lo que sus fluctuaciones se relacionan, tanto con la situación económica nacional y local, como con los sistemas de gestión y control de los mismos. El Fondo Común Municipal (FCM) representa un 23 % promedio de los ingresos, por lo que toda proyección de las inversiones tiene una base bastante definida si se mantiene la estructura del FCM.

	2001	2002	2003	2004
% Ingresos propios permanentes	64.91	56.70	67.80	n.d.
% FCM en el Ingreso Total	22.08	23.42	23.63	n.d.

Fuente: SUBDERE, 2004.

Los ingresos totales percibidos por la municipalidad en los últimos cuatro años son los siguientes, observándose una estabilización en los dos últimos.

2001	2002	2003	2004
\$ 5.140.496	\$ 5.391.625	\$ 5.449.519	\$ 5.519.944

Fuente: SUBDERE, 2004.

Respecto de los gastos de inversión, éstos se han mantenido en el promedio del 3% del gasto total municipal. Para el año 2004, en que se ejecutó el Presupuesto Participativo, se dispuso de \$103.820.000, lo que representa el 73.06% del total de los recursos de inversión comunal real.

	2001	2002	2003	2004
% de la inversión en el gasto total	2.85	2.23	3.41	2.47 %
Inversión total municipal (\$)	146.878.000	112.386.000	191.476.000	142.092.522

Fuente: SUBDERE, 2004.

Disponibilidad presupuestaria (en \$) por habitante en los últimos cuatro años. Señala que ésta ha experimentado alzas y descensos. De hecho sólo en 2004, se logra recuperar los niveles de 2001.

2001	2002	2003	2004
\$ 55.820	\$ 112.386	\$ 49.711	\$ 56.215

Fuente: SUBDERE, 2004



## V. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El desarrollo del Presupuesto Participativo en la comuna de San Joaquín se desplegó a través de las siguientes etapas:

### Cuadro 3 Etapas del Presupuesto Participativo en San Joaquín

Etapa	Responsables en la MSJ	Actividades
1. Organización institucional del proceso	Alcalde Secretaría Ejecutiva	Decisión política con el Concejo Municipal Determinación de monto de inversión real Capacitación del personal municipal
2. Diseño de instrumentos	Secretaría Ejecutiva (Fiscalía, SECPLAN, DIDECO)	Reglamento del Presupuesto Participativo Modificación Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana Diseño de asambleas Fichas de presentación de proyectos Desarrollo informático
3. Convocatoria	Secretaría Ejecutiva (Gabinete, Comunicaciones)	Elaboración logo, afiches, lienzos, textos informativos, salidas a terreno.
4. Desarrollo de Asambleas Informativas	Secretaría Ejecutiva 7 jefes territoriales y equipos	Asambleas Informativas (7) Participantes se informan del proceso y reciben fichas de postulación a proyectos
5. Desarrollo de Asambleas Deliberativas I	Secretaría Ejecutiva 7 jefes territoriales y equipos	Asamblea Deliberativas I (7) Presentación de proyectos
6. Análisis técnico de proyectos	Secretaría Ejecutiva	Estudio de viabilidad técnica y financiera de los proyectos presentados en Asambleas Deliberativas I
7. Desarrollo de Asambleas Deliberativas II	Secretaría Ejecutiva 7 jefes territoriales y equipos	Municipio presenta proyectos evaluados técnica y financieramente. Ciudadanía vota por proyectos Se eligen consejeros/as del Consejo del PP
8. Formación del Consejo de Presupuesto Participativo	Alcalde y Secretaría Ejecutiva	Se constituye el Consejo del Presupuesto Participativo
9. Caravana de prioridades	Alcalde y Secretaría Ejecutiva	Desarrollo de visita a proyectos preseleccionados
10. Elección de proyectos	Alcalde y Secretaría Ejecutiva	Consejeros/as del PP votan por proyectos
11. Ejecución de las obras	Secretaría Ejecutiva	Licitación de obras Ejecución de proyectos
12. Fiscalización social de las obras	Consejo del Presupuesto Participativo	Visitas e inspección de obras Elaboración de informes
13. Ajustes del diseño Presupuesto Participativo 2005	Secretaría Ejecutiva	Revisión de procesos año 2004 Consejo del Presupuesto Participativo presenta Propuestas de ajustes al modelo

#### 5.1. Organización institucional del proceso

El municipio de San Joaquín constituyó una Secretaría Ejecutiva, integrada por el alcalde, el jefe de gabinete y los directores de la Secretaría de Planificación Comunal – SECPLAN, Dirección de Desarrollo Comunitario – DIDECO y Dirección de Administración y Finanzas. Esta Secretaría diseñó y planificó las etapas del presupuesto participativo. Bajo ella se constituyen tres equipos:

**Equipo territorial.** Se compone de siete equipos de trabajo, cada grupo de trabajo se hace responsable de un territorio, con una persona que lidera o está a cargo del equipo de trabajo. Los territorios son el resultado de una división sectorial de la comuna, para una mejor planificación.

**Comisión Técnica.** Equipo integrado por la SECPLAN, Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), Dirección de Tránsito, Dirección de Obras Municipales, Departamento de Higiene y Medio Ambiente. Evalúa la viabilidad técnica y financiera de los proyectos propuestos por la comunidad en los territorios luego de las Asambleas Deliberativas I.

**Equipo de producción.** Integrado por el área de comunicaciones de la municipalidad y dirigido por el jefe de gabinete. Es responsable de los aspectos logísticos y comunicacionales del proceso, tales como convocatorias, material impreso, señaléticas en los territorios, entre otros.

### **Objetivos municipales**

El municipio definió cinco objetivos a alcanzar en la ejecución de esta iniciativa:

- a) Transparentar la gestión municipal y aumentar la participación de la comunidad
- b) Mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos propios de inversión municipal
- c) Aumentar la envergadura de los proyectos a realizar
- d) Innovar en la gestión municipal
- e) Relacionar la planificación participativa con la asignación de recursos

### **5.2. Diseño de instrumentos y gestión participativa**

El PP requirió de un marco normativo que estableciera reglas claras, universales y conocidas por todos los habitantes del territorio. Sobre la base de las experiencias internacionales existentes y probadas se procedió a diseñar el Reglamento del Presupuesto Participativo para la comuna. Instrumento respaldado en la legalidad municipal mediante una modificación a la Ordenanza de Participación Ciudadana que lo consagró como instrumento de gestión pública participativa. Entre los contenidos abordados se establece la existencia de siete unidades territoriales, instituye las Asambleas Territoriales Informativas y Deliberativas para cada territorio, indica quienes pueden participar, señala la periodicidad del desarrollo de las asambleas territoriales, establece la formación del Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) y define sus objetivos, integración, mandato, reglas de elección, requisitos de elección, señalando derechos y deberes de los consejeros, instituye la revocación del mandato, indica el número de sesiones, quórum para sesionar y adoptar acuerdos, entre otras materias.

La Secretaría Ejecutiva, integrada por cinco funcionarios municipales designados por el Alcalde, tuvo por competencias:

- a) Coordinar reuniones
- b) Disponer infraestructura para el funcionamiento del Consejo
- c) Asesorar la presentación de proyectos
- d) Informar el monto de dineros destinados a financiar el Presupuesto Participativo del período
- e) Informar al Concejo Municipal sobre las deliberaciones del CPP
- f) Planificar y coordinar actividades del Consejo
- g) Asesorar técnicamente al CPP en todas aquellas materias que sean de su interés y que estén en el marco de su mandato

### **Gestión participativa**

La gestión participativa hace referencia al establecimiento de procedimientos público-estatales institucionalizados de inclusión e integración activa de personas y organizaciones en la definición de políticas y programas de interés colectivo. En sistemas políticos como el chileno, de marcado rasgo centralista, la cultura de gestión pública participativa es ajena a la institucionalidad pública, debido a que la esfera de la participación ciudadana se sigue asociando a un restringido campo de actores políticos. Con todo, se han abierto nuevos marcos para el desarrollo de concepciones políticas abiertas a considerar el rol de la ciudadanía en los asuntos públicos. En la Municipalidad de San Joaquín el marco normativo de la gestión participativa está dado por la Ordenanza de Participación Ciudadana, aprobada el año 2000, que establece las siguientes modalidades de participación ciudadana:

1° **El Consejo Económico Social Comunal**, definido como un órgano asesor de la municipalidad, el cual tendrá por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes, en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Este órgano es de carácter consultivo y el Alcalde somete a consideración de esta entidad sus propuestas.

2° **Las Audiencias Públicas** definidas como reuniones entre representantes de la comunidad y las autoridades del municipio, donde se tratan materias de interés comunal.

3° **Los Plebiscitos Comunales** en los cuales se puede someter a consideración de la comunidad las materias de administración local relativas a intereses específicos de desarrollo comunal.

4° **Una Oficina de Partes y Reclamos** abierta a la comunidad en general, con un procedimiento para el tratamiento de las presentaciones o reclamos de los vecinos.

El año 2004 la Ordenanza Municipal de Participación fue modificada, al agregarse el Capítulo Quinto denominado “Del Presupuesto Participativo”, definido como “un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las necesidades de la comunidad, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones de la comuna. Es un espacio de participación, donde la comunidad y el municipio deciden conjuntamente el destino de los recursos de inversión social destinados para este efecto.”<sup>23</sup> También señaló que la comuna se dividirá en siete Unidades Territoriales, existiendo en cada una de ellas Asambleas Informativas y Deliberativas, a la vez que instituyó el CPP y una Secretaría Ejecutiva.<sup>24</sup>

#### **La base territorial del Presupuesto Participativo**

Una condición básica del PP es la definición de la base territorial en que se llevará adelante el proceso. Para ello la Municipalidad hizo uso de la división existente de 7 Unidades de Acción Territorial, formadas por unidades vecinales.

#### **Cuadro 4**

##### **Base territorial PP San Joaquín**

<b>Unidad Territorial</b>	<b>Unidades Vecinales</b>	<b>Población</b>
<b>1</b>	26 – 27 – 28 – 29 – 30 – 31 – 32	12.372
<b>2</b>	20 – 21 – 24 – 25	16.281
<b>3</b>	18 – 19 – 22 – 23	12.804
<b>4</b>	10 – 11 – 12 – 15 – 16	15.486
<b>5</b>	08 – 09 – 13 – 14 – 17	16.814
<b>6</b>	01 – 04 – 05 – 07	15.956
<b>7</b>	02 – 03 – 06	7.867

**Fuente:** DIDECO, SECPLAN. Municipalidad de San Joaquín (MSJ) (2003)

<sup>23</sup> Ordenanza de Participación Ciudadana, MSJ, Art.- 62

<sup>24</sup> Ídem., Art. 63 y 64.

### 5.3. Desarrollo del Presupuesto Participativo

El 29 de mayo de 2004 el municipio efectúa un acto público de lanzamiento de la iniciativa. La actividad permitió informar a la población de los alcances de la propuesta mediante la entrega de material educativo.

El Reglamento del PP establece que en cada territorio se efectuarán tres asambleas territoriales ordinarias, de las cuales una será informativa y dos deliberativas.<sup>25</sup>

En las Asambleas Informativas la ciudadanía conoce y puede tratar las siguientes materias:

- a) El Calendario de actividades del Presupuesto Participativo
- b) El estado de las realizaciones del plan de inversiones del año anterior junto con los planes de inversión del año en curso
- c) Las reglas del Presupuesto Participativo en vigor y su reglamento interno
- d) Los diferentes criterios generales de asignación de recursos entre las Unidades Territoriales

Estas asambleas se efectuaron entre el 12 y 19 de junio del 2004 en establecimientos educacionales de cada territorio. La convocatoria efectuada por el municipio tuvo una alta acogida en la población, llegando a participar en esta primera etapa alrededor de 2.100 personas.

En cada establecimiento los equipos territoriales municipales procedieron a registrar a los participantes a fin de elaborar una base de datos para registrar la asistencia. También se hizo entrega a cada persona de una carpeta, la que contenía información del PP, lápiz, hojas en blanco para tomar apuntes y una Ficha de Postulación para la formulación de un pre-proyecto, instrumento que contenía los siguientes temas: propósito (¿qué quiero hacer?), lugar (¿dónde quiero hacerlo?) y razón que lo motivaba (¿por qué quiero hacerlo?). Una vez completada la Ficha de Postulación debía ser entregada a los equipos municipales en la siguiente Asamblea, la Deliberativa I. Las Asambleas Deliberativas contemplan los siguientes objetivos:

- a) Definirá las temáticas de interés territorial y las priorizará según los lineamientos señalados por el Consejo de Presupuesto Participativo Comunal.
- b) Elegirá a los representantes de dicha unidad territorial en el Consejo de Presupuesto Participativo Comunal.
- c) Votará por los proyectos de su unidad territorial.
- d) Presentará los cinco proyectos ganadores de su unidad territorial ante el Consejo del Presupuesto Participativo.

La Asamblea Deliberativa I tiene por finalidad que los vecinos presenten propuestas bajo la modalidad de proyectos para sus territorios en aquellas áreas identificadas como prioritarias. Para ello las fichas para presentar iniciativas ha permitido a éstos -sea individual o asociativamente- dar a conocer sus ideas de proyectos, las que quedaron en poder del municipio para su evaluación técnica. Como señaló el alcalde Ramón Farías, esta asamblea se constituyó como “el corazón del Presupuesto Participativo” ya que aquí se comenzaron a establecer las primeras alianzas entre los vecinos, fueran éstos organizados o no, todo ello con el fin de ir sumando votos a favor de unas u otras iniciativas<sup>26</sup>. A objeto de acotar los límites de las propuestas a presentar, fueron establecidos tres criterios a ser respetados:

- 1° El proyecto no debe exceder el monto total fijado para el PP
- 2° El proyecto debe ser realizado antes del 31 de diciembre del año fiscal
- 3° El proyecto debe depender de la municipalidad en su ejecución.

En la Asamblea Deliberativa I, se efectuó en primer lugar una reunión plenaria en donde funcionarios de la municipalidad impartieron indicaciones de trabajo a los asistentes. Posteriormente, y de acuerdo a sus intereses, los vecinos se distribuyeron en las distintas aulas de los colegios habilitadas para tal efecto, que estaban divididas por áreas temáticas tales como: equipamiento comunitario, pavimentación de veredas, áreas verdes, iluminación, poda de árboles y proyectos varios, donde los vecinos acudían para presentar sus proyectos/iniciativas.

<sup>25</sup> Reglamento del Presupuesto Participativo, San Joaquín, artículo 6.

<sup>26</sup> “Sistematización de la experiencia presupuesto participativo en la comuna de San Joaquín - territorio N° 2”, durante el año 2004, Seminario para optar al grado de licenciado en trabajo social y al título de asistente social. Carolina Guerra, Eduardo Sepúlveda, Constanza Yáñez, Universidad Católica Silva Henríquez, 2004

En el trabajo de comisiones por sala, cada participante, organización o personas no asociadas, fueron presentando sus proyectos ante los otros vecinos presentes. En cada sala se encontraban dos o tres funcionarios de la municipalidad a cargo de coordinar dicho ejercicio, y posteriormente recoger los pre-proyectos de modo de llevarlos e informarlos a la SECPLAN para su estudio técnico y de factibilidad. En las distintas salas se fueron registrando en un papelógrafo los pre-proyectos, material que posteriormente fue expuesto por representantes, en una segunda plenaria. En ella se pudo observar la diversidad de participantes, llegando a sumar un total de 2.300 personas que participaron en las Asambleas Deliberativas I.<sup>27</sup>

En la Asamblea Deliberativa II, la Municipalidad presentó en papelógrafos impresos con letra clara y grande, el conjunto de proyectos evaluados técnica y financieramente. De esta manera los vecinos apreciaron la totalidad de las iniciativas que se presentaron. Dicho ejercicio permitió a los vecinos optar por otros proyectos que le parecieron atractivos y/o reafirmar su iniciativa. Para la selección de los proyectos de su interés se efectuó una votación secreta donde cada participante en una papeleta podía votar sólo por tres iniciativas del total de las presentadas. Simultáneamente se votaba por medio de una papeleta de votación por un candidato/a a consejero/a que los representaría ante el Consejo del Presupuesto Participativo.

Finalizada la votación, se hizo el recuento público de las preferencias y se procedió a seleccionar los cinco proyectos que obtuvieron las más altas votaciones por territorio. Estas asambleas se realizaron entre los días 3 y 10 de julio y en ellas participaron aproximadamente 3.000 personas. Un primer hecho que llama la atención es la distribución de proyectos por territorio y los montos alcanzados.

### **Cuadro 5** **Proyectos presentados por territorios**

Territorios	Nº proyectos	%
Territorio 1	69	15
Territorio 2	30	7
Territorio 3	59	13
Territorio 4	81	18
Territorio 5	106	23
Territorio 6	59	13
Territorio 7	56	12
Total	460	100

Fuente. SECPLAN MSJ

El territorio que presentó el mayor número de proyectos en la Asamblea Deliberativa I fue el territorio 5 (T5), con 106 iniciativas y el que presenta menor número es el T2, con 30 proyectos. Esto puede explicarse por los niveles de desarrollo de la asociatividad territorial. El Territorio 2 corresponde a una zona de vasta experiencia organizativa, lo que otorga capacidad para identificar oportunidades, organizar intereses, levantar demandas y proponer iniciativas de solución. En este territorio se localiza la Población La Legua y Aníbal Pinto. En cambio, el Territorio 5 corresponde a un espacio de sectores medios con menores niveles de articulación social, es decir, con una menor participación social y relaciones dispersas entre los vecinos y, por tanto, con menor capacidad de gestión, por ejemplo, para organizarse y unificar criterios.

<sup>27</sup> El municipio de San Joaquín registró a un total de 3.775 personas que se inscribieron en los 7 territorios. Esta cifra puede elevarse a las 4.100 personas si se considera aquellas que no se inscribieron.

Respecto a la distribución de proyectos según áreas temáticas presentadas por los participantes en los territorios, ellas se concentraron mayoritariamente en el sector de infraestructura, áreas verdes e iluminación pública.

**Cuadro 6**  
**Áreas temáticas según territorio**

Tipo de Proyecto	T 1	T 2	T 3	T 4	T 5	T 6	T 7	TOTAL	%
Pavimentación General	24	16	26	38	35	22	44	205	44.5
Área Verde	26	11	4	1	1	13	1	57	12.3
Juegos Infantiles	14	10			1	1		26	5.6
Multicanchas	3	1	1	2	2	2		11	2.3
Iluminación Pública	2	1		12	28	4	3	50	10.8
Pintura General	11		3	2				16	3.4
Alcantarillado	3	1		4				8	1.7
Sedes Sociales	2	3	3	1	2	14		25	5.4
Consultorios de Salud		2		3	2	1	1	9	1.9
Utilidad Peatonal	2	2	9	2	8	3	2	28	6.0
Semáforos				5	4	2	2	13	2.8
Jardín Infantil		2			1			3	0.6
Biblioteca					1	1		2	0.4
Seguridad Ciudadana		1	2		1			4	0.8
Educación			1		1		1	3	0.6
<b>Total</b>	<b>87</b>	<b>50</b>	<b>49</b>	<b>70</b>	<b>87</b>	<b>63</b>	<b>54</b>	<b>460</b>	<b>100</b>

Fuente: SECPLAN MSJ

Como se puede observar, el mayor número de proyectos presentados son relativos a obras de pavimentación, 44.5 %, seguido por áreas verdes, 12.3 %, e iluminación pública, 10.8%. Cabe destacar que las temáticas Cultura y Educación, en conjunto suman un 1%, áreas consideradas no problemáticas por los vecinos, o bien priorizan de acuerdo a la costumbre de la memoria colectiva, donde los vecinos sólo han tenido la posibilidad de “pensar” en proyectos de infraestructura comunitaria.

Si analizamos los costos de los proyectos por territorios, puede apreciarse que a mayor cantidad de proyectos presentados, mayor es el presupuesto requerido para su ejecución. En el siguiente cuadro puede observarse esta correlación.

**Cuadro 7**  
**Valorización de proyectos presentados por territorios (T)**

Territorio	Costo (\$)	Porcentaje (%)
1	443.945.451	11,50
2	358.954.108	9,30
3	394.789.856	10,23
4	776.199.408	20,11
5	678.035.275	17,57
6	604.133.405	15,65
7	603.636.316	15,64
<b>Total</b>	<b>3.859.693.819</b>	<b>100,00</b>

Fuente: SECPLAN MSJ

El T5 concentra el 17.57 % del total del presupuesto total. El T2 refleja el menor costo, con sólo el 9.30 % del total. El T3 que sigue en menor costo, con un 10,23 % del total, también corresponde a un sector popular y de altos niveles de participación social. En el se ubica la población El Pinar. El volumen total de la valorización monetaria efectuada por la Municipalidad para los proyectos presentados corresponde a \$ 3.859.693 819 para 460 proyectos de los siete territorios. Esta cifra expresa una alta demanda de los vecinos, respecto de los montos iniciales comprometidos para el PP que ascendía sólo a \$ 100.000.000, que correspondía a un 2.59% del total

de proyectos valorizados presentados en las Asambleas Deliberativas I. Los otros territorios con una alta valorización, después del T5, son los territorios 6 y 7 con un 15.65% y 15.64 % del total, respectivamente.

Las Asambleas Deliberativas II tuvieron lugar entre el 17 y el 24 de julio. En ellas cada vecino/a (que ya había participado a lo menos en dos asambleas territoriales) pudo votar por tres propuestas. En cada territorio sólo se seleccionaron las cinco primeras mayorías, de esta manera, fueron 35 proyectos que se preseleccionaron. El recuento arrojó los siguientes resultados:

**Cuadro 8**  
**Selección de proyectos por votos obtenidos y valorización por territorio**

	Proyecto	Monto (\$)	Votos obtenidos
TERRITORIO 1	Pavimentación veredas calle Silva y lomo toro	5.036.400	54
	Pavimentación de veredas en calle Rameau, Debussy y otras.	8.292.984	99
	Reparación veredas calles Bach, Santa Elena y otras.	8.910.000	77
	Pavimentación veredas Tocornal y acceso discapacitados parroquia	5.992.560	39
	Poda de árboles	17.880.000	44
TERRITORIO 2	Adquisición sede Minicentro de salud Población Aníbal Pinto	26.000.000	296
	Mejoramiento Frontis Colegio Laura Vicuña	4.500.000	194
	Adquirir Vehículo para traslado de pacientes de la Junta de Vecinos 20	4.500.000	155
	Adquirir Sede para Deportivo Juventud Atlanta	20.000.000	127
	Instalar Protecciones Jardín Infantil Los Copihues	3.037.000	118
TERRITORIO 3	Construcción o compra sede social	15.000.000	223
	Reparación de sede club deportivo Esparta	735.430	97
	Techo y recarpeteo club Defensor Carlitos	9.410.000	133
	Reparar multicancha club deportivo Julio Juárez	4.230.000	181
	Techumbre Jorge Bizet	14.720.975	107
TERRITORIO 4	Reparación multicancha Boticelli	3.780.000	51
	Adquisición inmueble minicentro salud	19.000.000	66
	Ampliación sede JV de UV 12	4.000.000	84
	Colector de aguas Ureta Cox	4.730.000	77
	Lomo de toro en calle José Garibaldi	900.000	65
TERRITORIO 5	Ampliación y remodelación mini consultorio Unidad Vecinal 14	16.590.172	163
	Ambulancia equipada consultorio Sor Teresa	16.650.000	81
	Biblioteca audiovisual	16.850.645	89
	Mejoramiento de plazas ya existentes	35.475.000	67
	Reparación e implementación multicancha Gabriela Mistral 462	9.500.000	75
TERRITORIO 6	Reparación y reemplazo de veredas	41.771.520	58
	Ambulancia para consultorio Sor Teresa	16.650.000	56
	Construcción multicancha calle Graciano	10.500.000	236
	Cierre Villa Berlioz	2.900.000	236
	Cierre pasajes	9.600.000	53
TERRITORIO 7	Comprar camión de 10 toneladas para el Cuerpo de Bomberos	25.000.000	110
	Reparación de veredas población Joaquín Edwards	86.007.600	79
	Reparación de veredas. colocar paraderos	7.563.120	77
	Ambulancia consultorio Sor Teresa	16.650.000	26
	Paso peatonal en Vecinal Norte c/Departamental	4.134.200	24
<b>TOTAL</b>		<b>496.497.606</b>	<b>3.717</b>

Fuente: SECPLAN MSJ

La priorización de los vecinos permitió la reducción de las iniciativas presentadas, quedando de esta etapa 35 proyectos a nivel comunal, donde se pudieron establecer seis áreas temáticas que se presentan en el siguiente cuadro.

El T1 priorizó por iniciativas de pavimentación, lo que podría interpretarse como propio de un sector de mayores ingresos económicos de la comuna, en contraposición al T 2 que prioriza por iniciativas de interés comunitario al que puede integrarse el T 3 que demostró una preocupación comunitaria por el ámbito deportivo. Los territorios 4, 5, 6 y 7 concentraron su priorización por proyectos de marcado acento barrial – comunitario, donde se observan iniciativas que trascienden el espacio barrial para proyectarse hacia la dimensión territorial y comunal.

**Cuadro 9**  
**Proyectos preseleccionados según área temática**

Áreas temáticas	Nº proyectos	%
Arreglos de veredas y obras viales	10	28.5
Mejoramiento infraestructura comunitaria	9	25.7
Clubes deportivos	7	20.0
Infraestructura de salud	7	20.0
Podas árboles	1	2.8
Apoyo Bomberos	1	2.8
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100</b>

Fuente: SECPLAN MSJ

Los 35 proyectos pre seleccionados se han agrupado por áreas temáticas presentadas en 6 dimensiones. Estos proyectos apuntan a problemáticas territoriales identificadas por los vecinos y que fueron adecuadamente canalizadas por los líderes de los sectores. Se puede observar que un 54.2 % están en la temática de arreglos de veredas y obras viales y mejoramiento de la infraestructura comunitaria; y un 40 % entre infraestructura de salud y espacios deportivos. El siguiente cuadro presenta los costos que tendrían los 35 proyectos pre seleccionados en cada territorio:

**Cuadro 10**  
**Valorización de proyectos preseleccionados por territorio**

Territorio	Monto proyectos en \$	Porcentaje %
1	46.111.944	9.7
2	58.037.000	12.2
3	44.096.405	9.3
4	32.410.000	6.8
5	95.065.817	20.0
6	81.421.520	17.1
7	139.354.920	29.4
<b>TOTAL</b>	<b>496.497.606</b>	<b>100.00</b>

Fuente: SECPLAN MSJ

En la suma total de los proyectos preseleccionados el territorio 7 concentra el mayor porcentaje, con el 29.4 % del total, seguido por el Territorio 5 con un 20 % del total. El territorio 4, presenta un menor costo sobre sus iniciativas con un 6.8 % del total. Debido al mecanismo de priorización de los proyectos por territorios, se destaca una importante disminución en el número de proyectos así como de sus costos que inicialmente alcanzaron la suma de \$ 3.859.693.819 en las Asambleas Deliberativas I. Esta cifra se reduce a \$ 496.497.606, luego de las votaciones en las Asambleas Deliberativas II, cifra que aun cuando representa una considerable baja respecto de la primera cifra, sigue estando muy por sobre de los \$ 100.000.000 iniciales, que fue la base financiera del Presupuesto Participativo.



Este hecho puede llevar a pensar que las expectativas generadas por el proceso del PP fueron desbordadas, toda vez que la movilización de cientos de personas y de líderes barriales no se traducirá necesariamente en proyectos aprobados. Sin embargo, y en esto radica la fuerza de esta propuesta innovadora, es la propia movilización social la que otorga legitimidad a sus resultados, pese a las eventuales frustraciones que genera esta experiencia pionera en la comuna de San Joaquín.

La priorización vecinal, dio como resultado la selección de 35 proyectos, sin saber aún cuáles de ellos serían finalmente ejecutados. En el siguiente cuadro se lista las primeras trece mayorías y la relación que tienen ellas por territorios. Durante las Asambleas Deliberativas II los vecinos argumentaron y deliberaron sobre sus iniciativas, tras lo cual las preferencias de los participantes se fueron expresando en votos de respaldo. Al analizar los 13 proyectos que obtuvieron más votación por territorio se puede observar que el territorio 2 obtuvo 5 proyectos y cada uno de ellos con altas votaciones. Los territorios que le siguen son: 3, 6, 5 y 7, respectivamente.

**Cuadro 11**  
**13 Proyectos con Mayores Votaciones Según Territorio**

Proyectos	Votos obtenidos	Territorio
Adquisición sede Minicentro. Población Aníbal Pinto	296	2
Construcción multicancha Graciano	236	6
Cierre Villa Berilos	236	6
Construcción o compra sede social	223	3
Mejoramiento Frontis Colegio Laura Vicuña	194	2
Reparar multicancha club deportivo Julio Juárez	181	3
Ampliación y remodelación mini consultorio UV 14	163	5
Adquirir Vehículo traslados pacientes. JV - UV 20	155	2
Techo y recarpeteo club Defensor Carlitos	133	3
Adquirir Sede para Deportivo Juventud Atlanta	127	2
Instalar Protecciones Jardín Infantil Los Copihues	118	2
Comprar camión para el Cuerpo de Bomberos	110	7
Techumbre Jorge Bizet	107	3

Fuente: Secretaría Ejecutiva Presupuesto Participativo San Joaquín

Los territorios 1 y 4 no lograron aparecer en esta lista. Por cierto que ello se explica en parte por que los territorios que están dentro de las primeras 5 mayorías generaron masivas movilizaciones, en donde los líderes buscaron que sus proyectos lograran acumular más votaciones, además, estos proyectos pertenecen a territorios con historias asociativas y tradición organizativa de menor intensidad respecto de aquellos que logran altas movilizaciones de respaldo.

Sólo a modo de ejemplo, un proyecto del territorio 2, logró 296 adhesiones. Se trata de un sector con un fuerte tejido social unido a una temática altamente sensible para sus habitantes, como es la salud. También destaca la presencia organizada de vecinos que se desenvuelven en la temática deportiva, los que logran altas votaciones, como ocurrió en los territorios 6, 3 y 2.

#### 5.4. El Consejo del Presupuesto Participativo (CPP)

El Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) de la comuna de San Joaquín es una nueva institución social comunal, integrado por representantes de la comunidad y del municipio, cuyo objetivo principal es deliberar sobre el uso que se dará a los recursos de inversión social, atendiendo a las prioridades y demandas señaladas por la ciudadanía durante el desarrollo de las Asambleas Territoriales Informativas y Deliberativas I y II.<sup>28</sup>

##### Los objetivos del Consejo del Presupuesto Participativo son:

- a) Representar las opiniones y prioridades formuladas por la ciudadanía en materia de asignación de los recursos de inversión social comunal, según lo señalado en las Asambleas;
- b) Fiscalizar la ejecución presupuestaria de inversión establecida por el Concejo Municipal en el marco del Presupuesto Participativo;
- c) Definir su funcionamiento y los cambios reglamentarios necesarios para una mejor gestión;
- d) Votar los proyectos presentados al Consejo por cada una de las siete Unidades Territoriales.
- e) Presentar, a través de su presidente al Concejo Municipal los proyectos adjudicados a las Unidades Territoriales, cuando de conformidad a la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, sea de la esfera de sus atribuciones aprobarlos o rechazarlos;
- f) El Presidente dará cuenta al Concejo Municipal y al Consejo del Presupuesto Participativo de la ejecución de los proyectos adjudicados<sup>29</sup>.

El CPP esta integrado por representantes de la sociedad civil y de la municipalidad. Por el municipio lo integra el Alcalde, que lo preside sólo con derecho a voz y por consejeros de cada una de las 7 Unidades territoriales que forman la base del PP. Cada territorio puede elegir hasta un máximo de 10 consejeros/as titulares y 10 consejeros suplentes.<sup>30</sup> Se establece en el reglamento que también podrán participar en las Asambleas del Consejo del Presupuesto Participativo, los concejales, sólo con derecho a voz. Los consejeros/as a elegir por territorio se harán de acuerdo a la siguiente correlación<sup>31</sup>:

**Cuadro 12**  
**Número de participantes por consejeros del PP**

Participantes en las Asambleas Territoriales	Consejero/as electos/as
Hasta 50 participantes.	Eligen 1 consejeros/as
De 51 a 100 participantes.	Eligen 2 consejeros/as
De 101 a 150 Participantes.	Eligen 3 consejeros/as
De 151 a 200 participantes.	Eligen 4 consejeros/as
De 201 a 250 participantes.	Eligen 5 consejeros/as
De 251 a 300 participantes.	Eligen 6 consejeros/as
De 301 a 350 participantes	Eligen 7 consejeros/as
De 351 a 400 Participantes	Eligen 8 consejeros/as
Mas de 500 participantes	Eligen 10 consejeros/as

Los/as consejeros/as duran un año en sus mandatos, pudiendo existir reelección consecutiva, por una sola vez. Pueden ser candidatos los/as mayores de 18 años que tengan su domicilio en la Unidad Territorial respectiva y que no se encuentren condenados o procesados por delito que merezca pena aflictiva. Los funcionarios de la Municipalidad de San Joaquín no podrán ser Consejeros titulares ni suplentes.

Los electores son aquellos que hayan estado presentes a lo menos en dos asambleas incluidas las Asambleas Deliberativas donde se elegirán los consejeros. Será requisito tanto para ser elector o candidato a Consejero, el haber asistido a lo menos a dos Asambleas Territoriales del período, debiendo para el efecto constar su asistencia en el Registro respectivo. Los Consejeros/as titulares serán aquellos/as que obtengan las primeras mayorías

<sup>28</sup> Reglamento del Presupuesto Participativo, Art. 9

<sup>29</sup> Idem., art 10.

<sup>30</sup> Idem. art. 11

<sup>31</sup> Idem. Art. 13

simples hasta completar el número establecido en el artículo 15 del Reglamento. Quienes le sigan serán los Consejeros/as suplentes hasta completar el número que corresponda en razón de la regla anterior.

**Derechos de los Consejeros/as:**

- a) Votar en las reuniones del Consejo de Presupuesto Participativo;
- b) Garantizar el cumplimiento de los acuerdos adoptados en las sesiones del Consejo de Presupuesto Participativo;
- c) Tener acceso a la información que sea necesaria para el desarrollo de sus funciones, y;
- d) Representar al Consejo de Presupuesto Participativo en reuniones o actividades encomendadas por sus pares.

**Deberes de los Consejeros/as:**

- a) Conocer y hacer cumplir el reglamento del Consejo de Presupuesto Participativo
- b) Comunicar hasta con dos días de anterioridad de las reuniones a los consejeros suplentes, por eventuales ausencias que deberán ser informadas en el mismo plazo al Consejo de Presupuesto Participativo;
- c) Participar en reuniones de capacitación del Consejo de Presupuesto Participativo;
- d) Informar a las Asambleas Territoriales cuando les sea solicitado por estas sobre la marcha de las Deliberaciones;
- e) Participar en la Caravana de Prioridades

Se ha establecido la revocación del mandato, vale decir la pérdida del rol de consejero/a. Se indica que éstos podrán ser revocados en su mandato en cualquier momento por su Asamblea Territorial. Tal revocación deberá hacerse por la deliberación de dos tercios (2/3) del quorum existente al momento de la elección de los consejeros. Los consejeros/as que pierden su cupo por revocación del mandato, no podrán volver a ser reelegidos si no hasta un tercer periodo.<sup>32</sup> Entre las causales de revocación del mandato se cuentan la infracción de disposiciones reglamentarias, tales como ausencias reiteradas a sesión o actividades propias del Consejo (dos veces consecutivas o alternadas); tener alguna causal sobreviniente de inhabilidad, y faltas de probidad sancionadas penalmente.

Presentada la normativa, que hoy es parte de la Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana, en la Asamblea Deliberativa II, fueron electos/as los/as consejeras de cada territorio quienes constituyen el Consejo del Presupuesto Participativo de la comuna de San Joaquín. El CPP quedó conformado del siguiente modo:

**Cuadro 13**  
**Consejeros/as por territorios**

Territorio	Consejeros/as	Hombres	Mujeres
1	8	4	4
2	10 <sup>33</sup>	7	3
3	10	3	7
4	7	3	4
5	8	4	4
6	8	5	3
7	4	2	2
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>28</b>	<b>27</b>

Fuente: Secretaría Ejecutiva Presupuesto Participativo San Joaquín

<sup>32</sup> Ídem., Art. 19

<sup>33</sup> A modo de ejemplo, en este territorio cinco de ellos provienen de la población Legua Nueva, uno de la Legua Emergencia, cuatro son de la Aníbal Pinto y no hay consejeros que representen a la población Legua Vieja. Cinco de estos Consejeros participan activamente en alguna organización funcional (uno en una red de organizaciones, uno en un Centro de Padres, y tres en un club deportivo), y los otros cinco en una organización territorial (junta de vecinos). De ellos, todos poseen cargos directivos, ya sea como delegado (1), directores (3), tesoreros (2), secretaria (1), presidentes (2) o encargada de relaciones públicas (1). En suma, se trata de siete hombres y tres mujeres cuyas edades fluctúan entre los 21 y los 60 años, con una media de 48 años. Respecto de sus niveles educacionales, dos Consejeros tienen educación básica (uno completa y otro incompleta); tres de ellos poseen educación media incompleta; cuatro educación media completa y una Consejera es profesional universitaria. En "Sistematización de la experiencia presupuesto participativo en la comuna de San Joaquín - territorio N° 2" (2004), Seminario de Tesis, Universidad Raúl Silva Henríquez.

El balance de género arroja una igualdad en la representación del Consejo del PP, con un 50.9% para los hombres y un 49.1 % para las mujeres. Una vez más se establece la correlación positiva entre territorios con trayectoria asociativa y niveles de representación alcanzados. El territorio 2 y 3 logran un 36 % del total de cupos del Consejo, seguido de los territorios 1, 5 y 6 con 8 delegados cada uno ( 46%) , para terminar con los territorios 4 y 7, con 7 y 4 delegados/as respectivamente. La presencia de consejeros/as territoriales juega un importante rol en el proceso de elección de los proyectos, toda vez que es el Consejo del Presupuesto Participativo la entidad responsable de la priorización de las iniciativas.

Para los consejeros, sus opciones de lograr la aprobación de los proyectos de sus territorios, no solamente descansan en la relevancia e impacto del proyecto sobre el mejoramiento de la calidad de vida comunitaria, sino en la capacidad de articulación de acuerdos y compromisos de apoyos que alcancen. Puede señalarse que este proceso constituye el paso de una democracia comunitaria territorial a una democracia representativa comunal, que se verifica en la etapa de la elección de los consejeros PP.

En el siguiente cuadro se presentan la distribución de votos por territorios que expresa la capacidad electoral territorial a la vez que señala su potencial electoral de reciprocidad. Por capacidad electoral se entiende la cantidad de votos disponibles por territorio que resulta del número de consejeros electos; y por potencial electoral de reciprocidad, los votos disponibles por territorios que deben ser destinados a un territorio distinto del titular del voto ( recuérdese que de los tres votos disponibles por cada consejero/a sólo dos votos deben ir a su propio territorio).

**Cuadro 14**  
**Capacidad electoral de los territorios**

Territorio	Nº Consejeros/as	Capacidad Electoral Territorial		Votos totales disponibles para los proyectos de los territorios
		Votos disponibles por territorio	Potencial electoral de reciprocidad	
T1	8	16	8	24
T2	10 <sup>34</sup>	20	10	29
T3	10	20	10	24
T4	7	14	7	24
T5	8	16	8	10
T6	8	16	8	21
T7	4	8	4	25
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>110</b>	<b>55</b>	<b>165<sup>35</sup></b>

Fuente: Secretaría Ejecutiva Presupuesto Participativo San Joaquín

Cada territorio disponía de una base mínima de votos propios y votos de reciprocidad a ser aportados a otros territorios. Estas cantidades varían según el número de consejeros que tiene el territorio. Es decir dependiendo del número de consejeros obtenidos las opciones de negociación e intercambio podían aumentar o disminuir. Sin embargo, este factor es insuficiente, pues como se verá intervienen otras variables en estos intercambios, como el conocimiento entre líderes o la valoración asignada al proyecto. Si se observa la columna de votos totales obtenidos por proyectos del territorio, aquellos más beneficiados fueron: T2, T7, T1, T3, T4, T6 para concluir con el T5. El T7 logró captar 20 votos de reciprocidad de otros territorios, seguido por el T4 con 10 votos y el T 2 con 9 votos. En el caso del T5, los votos disponibles no son asignados a su territorio, produciéndose una fuga de votos, no captando a la vez votos, y además no captando votos de reciprocidad.

<sup>34</sup> A modo de ejemplo, en este territorio cinco de ellos provienen de la población Legua Nueva, uno de la Legua Emergencia, cuatro son de la Anibal Pinto y no hay consejeros que representen a la población Legua Vieja. Cinco de estos Consejeros participan activamente en alguna organización funcional (uno en una red de organizaciones, uno en un Centro de Padres, y tres en un club deportivo), y los otros cinco en una organización territorial (junta de vecinos). De ellos, todos poseen cargos directivos, ya sea como delegado (1), directores (3), tesoreros (2), secretaria (1), presidentes (2) o encargada de relaciones públicas (1). En suma, se trata de siete hombres y tres mujeres cuyas edades fluctúan entre los 21 y los 60 años, con una media de 48 años. Respecto de sus niveles educacionales, dos Consejeros tienen educación básica (uno completa y otro incompleta); tres de ellos poseen educación media incompleta; cuatro educación media completa y una Consejera es profesional universitaria. En "Sistematización de la experiencia presupuesto participativo en la comuna de San Joaquín - territorio N° 2" (2004), Seminario de Tesis, Universidad Raúl Silva Henríquez.

<sup>35</sup> La suma total de los votos de los 55 consejeros debió ser 165 votos, por lo que se deduce que consejero no sufragaron.

### **5.5. La Caravana de Prioridades**

La Caravana de Prioridades es un recorrido que efectúa el CPP para visitar los distintos proyectos de cada territorio de la comuna, previa al proceso de elección de los mismos. Esta caravana se realiza con el fin de que los consejeros conozcan y se involucren con cada proyecto presentado.

La Caravana de Prioridades se realizó el día 31 de Julio, contando para la ocasión de dos buses que recorrieron los 7 territorios y los 35 proyectos preseleccionados. Los buses contaban con micrófonos, donde el Alcalde y la Jefa de Gabinete, fueron explicando cada uno de los proyectos. A su vez, en muchos de los lugares visitados, estuvo presente el lobby: letreros, pancartas, niños, adultos, bebidas y refrescos esperaban a los consejeros. En cada lugar visitado un dirigente o un consejero pedía la palabra para convencer a los demás de lo bueno que era su proyecto y que esperaba el apoyo de los consejeros visitantes.

La Caravana de Prioridades puede ser considerada una pasantía técnica para los consejeros que permite clarificar la importancia que cada proyecto tiene para su sector, a la vez que contribuye a formar juicios colectivos sobre el impacto de cada proyecto, tanto a nivel territorial como comunal. Esta experiencia demostró gran fuerza pedagógica para los líderes sociales, toda vez que ha permitido una incipiente emergencia de alianzas y cooperación, fundada en la confianza social y el desarrollo asociativo, haciendo posible la formación de una red ciudadana.

### **5.6. Proyectos aprobados**

Luego de desarrollada la Caravana de Prioridades se inició entre los consejeros un intenso intercambio de opiniones sobre los tipos de proyectos visitados, así como la generación de acuerdos y alianzas entre líderes de diferentes territorios. El 4 de agosto de 2004 tuvo lugar la reunión de CPP donde se efectuó la elección de los proyectos. En aquella reunión cumbre estaban todos los consejeros. Cada proyecto preseleccionado fue presentado a la audiencia por los consejeros/as involucrados en los proyectos o representantes del conjunto de proyectos del territorio. Cada consejero buscaba persuadir al resto a votar por las iniciativas que representaron. Los consejeros se prepararon para el evento, disponían de cifras, datos, impactos, argumentos sólidos que hacían que cada proyecto preseleccionado reuniera meritos por sí sólo para ser aprobados. Inclusive algunas presentaciones se realizaron en Power Point.

La dinámica de seducción se debe a que cada consejero tiene derecho a tres votos, de los cuales al menos un voto debía ser destinado a un proyecto distinto de su territorio, lo cual explica la importancia de la Caravana de Prioridades y las distintas alianzas constituidas luego de ella entre los representantes de los territorios. La votación se realizó de manera secreta. En caso de un empate, se efectuaría una segunda votación en la cual cada Consejero tendría un voto<sup>36</sup>.

Los proyectos a ejecutarse fueron aquellos que alcanzaron las más altas votaciones hasta agotar el monto presupuestario asignado para el Presupuesto Participativo.

En esa reunión final se destacó la presencia de dirigentes vecinales que no fueron electos como Consejeros del PP, quienes participaron como observadores. El conteo final de los votos estuvo a cargo de dos ministros de fe municipales (responsables de elaborar y firmar el Acta correspondiente) y del Director de SECPLAN, quien fue registrando la votación en un papelógrafo, de manera que todos pudiesen observar el conteo. Los asistentes, por su parte, fueron registrando la votación en forma paralela.

---

<sup>36</sup> Reglamento del Presupuesto Participativo, Art. 26. De persistir el empate, se citará a una nueva sesión en la que se votara, dicha sesión no podrá ser anterior al tercer día ni superior al séptimo día contado desde el día de las primeras votaciones, si se mantiene dicho empate, dirimirá el Presidente del Consejo.

Luego de la reunión/votación del Consejo del PP fueron siete los proyectos seleccionados:<sup>37</sup>

### **Cuadro 15** **Proyectos elegidos**

<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	<b>SECTOR</b>	<b>MONTO EN \$</b>	<b>TOTAL DE VOTOS OBTENIDOS <sup>38</sup></b>	<b>VOTOS DE RECIPROCIDAD CAPTADOS POR EL TERRITORIO<sup>39</sup></b>
Compra camión de 10 toneladas para Bomberos	7	25.000.000	15	7
Adquisición sede mini centro de salud en población Aníbal Pinto	2	26.000.000	14	9
Construcción multicancha en Graciano, entre Venoso, Gozzolli y Tomás de Campanella	6	10.500.000	12	4
Reparación veredas en calles Juan Sebastián Bach, Santa Elena, Chopin y otras.	1	8.910.000	11	10
Adquirir sede para club deportivo Juventud Atlanta	2	20.000.000	11	-6
Techo y recarpeteo cancha club Defensor Carlitos	3 *	9.410.000	8	5
Ampliación sede junta de vecinos unidad vecinal 12, Plaza Madeco - Mademsa	4 *	4.000.000	8	20
<b>Monto Total</b>		103.820.000	79	55

Fuente: SECPLAN MSJ

Los resultados alcanzados en esta votación arrojan diversas conclusiones que para efectos analíticos los diferenciamos en a) resultados de gestión asociativa y b) resultados de impacto comunitario

#### **a) Resultados de gestión asociativa**

Los resultados obtenidos por los territorios desde el punto de vista de los proyectos que se adjudicaron, no fueron al azar y deben ser comprendido como consecuencia del desarrollo de procesos de deliberación ciudadana, elección de preferencias, procesos de intercambio, reciprocidad y cooperación y, en un sentido más genérico de la acumulación de capital social territorial.

Para lograr que el proyecto se mantuviera y alcanzara la mayor votación en el Consejo del Presupuesto Participativo, fue imprescindible que se dieran a lo menos las siguientes condiciones:

- Que el proyecto presentado fuera respaldado a través de un alto potencial electoral territorial,
- Que la iniciativa fuera percibida como de alto impacto por los consejeros del PP, en términos de beneficios asociados,
- Que los líderes del Consejo del PP tuvieran capacidad para articular alianzas a objeto de respaldarse a la hora de las votaciones, obteniendo votos de reciprocidad de otros territorios.

El territorio 2, que concentró el 44.3 % del presupuesto de inversión comunal, junto al territorio 3, que logra el 9.06 % de dicho presupuesto, concentran la mayor capacidad electoral (60 votos) con un 36.3 % de total de votos; le siguen los territorios 1, 5 y 6, que disponen de un 43.6 % de los votos totales, y finalmente los territorios 4 y 7 respectivamente, que alcanzan al 20 % del total.

<sup>37</sup> Los proyectos marcados con un asterisco (\*) obtuvieron la misma cantidad de preferencias (8 votos). Por tal motivo, y según el reglamento del Presupuesto Participativo, se realizó una segunda elección donde participaron los 4 proyectos. La nómina de proyectos no aprobados se puede ver en anexo. En sesión ordinaria llevada a cabo el 17 de Agosto se efectuó la ratificación de resultados del PP por parte del Concejo Municipal de San Joaquín, oportunidad donde se aprobaron los \$103.820.000 millones adjudicados por los siete proyectos electos

<sup>38</sup> Los votos disponibles por territorio fueron a distintos proyectos y no necesariamente al ganador. De 35 proyectos preseleccionados durante la votación del CPP, 6 de ellos no obtuvieron votos Ver Anexo.

<sup>39</sup> Los votos disponibles por territorios que deben ser destinados a un territorio distinto del titular del voto

Este hecho tendrá consecuencias en los resultados. Los territorios con mayor capacidad electoral (2 y 3), y de mediana capacidad (1, 5, 6) son los que obtienen proyectos para sus sectores; en cambio, los territorios de menor capacidad (4 y 7) no alcanzan proyectos. En el caso del territorio 4, estuvo a punto de ganar en desempate y el del territorio 7 (compra camión de especialidades para bomberos de la comuna) logra un apoyo transversal.

Si se comparan estos resultados con los obtenidos luego de las Asambleas Deliberativas I, se presentan situaciones que apuntan a la emergencia o persistencia de fenómenos recientes o de larga duración desde la perspectiva del asociativismo barrial. El área pavimentación y veredas concentraba un 44.5 % del total de los proyectos presentados, sin embargo, sólo consigue un 8.58 % de los aprobados; los proyectos del área salud, que alcanzó al 1.9 % logró llegar al 25.04 %, y equipamiento comunitario que logra en las asambleas deliberativas I, un 16.8 %, sólo alcanza al 3.85 %.

Una explicación de este fenómeno indicaría que los proyectos de pavimentación y veredas en general, son presentados por agrupamientos de personas naturales más que por organizaciones, reflejado en el alto número de iniciativas propuestas. Sin embargo, ello no es suficiente para concretar la elección del proyecto, pues se requieren líderes calificados y organizaciones en movimiento y motivadas no sólo en argumentar en favor de los beneficios que trae consigo la realización de un proyecto para el bien común barrial o territorial, sino que se requiere de los electores para conquistar el lugar de los ganadores. Es decir, está en juego la presencia de capital social en este proceso.

Respecto de los proyectos de salud, aun cuando representan sólo un 1.9 % de los proyectos presentados, logran acumular el 25.04 % del total electo. Ello se explica por diversas razones. En primer lugar el tema de la salud es altamente sensible en la población, especialmente entre los adultos (la edad promedio de los participantes fue de 53.8 años). En segundo término si este proyecto es impulsado por organizaciones comunitarias de base, las opciones de ganar aumentan considerablemente, debido a que está en juego el capital social organizativo de los barrios.

#### **b) Resultados de impacto comunitario**

Al igual que en el anterior punto, los resultados obtenidos por cada territorio responde a procesos asociativos y a carencias sentidas por las comunidades, en donde los líderes sociales desempeñan un rol de primera importancia a la hora de la construcción de acuerdos de cooperación y reciprocidad entre territorios.

Los principales observados son los siguientes:

1. El territorio 2 concentra con sus dos proyectos el 44.3 % del total de presupuesto de inversión comunal, a saber, \$ 46.000.000 que comprende proyectos eminentemente comunitarios en el área de la salud y el deporte.
2. Las agrupaciones deportivas jugaron un destacado rol en el proceso del PP, no sólo movilizando hombres sino también mujeres a las asambleas, que lograron captar un 39.3 % del total de los recursos distribuidos en los territorios 6, 2 y 3.
3. El T2 concentró el mayor número de proyectos y cantidad de recursos, que se explica por la estrecha relación entre participación ciudadana, niveles de asociatividad y experiencia organizativa.
4. La alta votación obtenida por proyectos del área de la salud (25.04 % del total), refleja la preocupación ciudadana por la problemática en la comuna, percibiéndose el PP como una alternativa de solución al problema.
5. Los proyectos de veredas y equipamiento comunitario que suma \$13.410.000, representa un 12.91 %. Cabe recordar que ambas temáticas no estaban en la lista de los 13 proyectos más votados en los territorios, lo cual da cuenta de procesos de negociación entre consejeros/as de apoyo e intercambio recíproco.
6. El territorio 7, que obtuvo la mayor votación para el proyecto presentado “compra de camión de bomberos”, que representó el 24.08 % del total, expresó por un lado, el trabajo desplegado por Bomberos de la comuna quienes participaron activamente en todo el proceso, y por otro, que el bien obtenido constituye un recurso comuna que trasciende los límites territoriales, pudiendo llegar a ser un recurso regional.

## VI EL TRANSITO A UNA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

El desarrollo del PP significó una progresiva transformación en el cambio de la asignación de los recursos de inversión comunal. Como fue señalado al inicio del estudio, dos instituciones desempeñaban un rol decisivo en tal proceso: el Concejo Municipal y las organizaciones funcionales y territoriales. El primero mediante su aprobación a las propuestas de inversión hechas por el Alcalde y las segundas, por el rol que jugaban en la asignación de los recursos de Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE)

Se puede afirmar que esa modalidad estaba inscrita en el ámbito de una democracia representativa barrial y local. Barrial, por cuanto era los dirigentes de organizaciones sociales quienes determinaban las prioridades de asignación de los recursos del FONDEVE; y local, por cuanto eran los representantes de corrientes de opinión política y cultural de la comuna (concejales) quienes adoptaban las decisiones de asignación de recursos del municipio.

Tras el desarrollo e implementación del PP puede sostenerse que se produce un cambio en la naturaleza del proceso democrático. El desarrollo de las Asambleas Informativa y Deliberativa I, instalan un momento de *democracia directa de base* o *democracia territorial comunitaria*. Las asambleas deliberativas II, a su vez, instalan una forma de *democracia representativa comunitaria*, fenómeno que marca la emergencia de un nuevo actor social en la comuna (el Consejo del Presupuesto Participativo), a la vez que señala el cambio en las relaciones entre el Estado local - el Municipio – y las organizaciones de la sociedad civil.

Desde esta perspectiva, el desarrollo del presupuesto participativo reúne los principios básicos de la democracia deliberativa:<sup>40</sup>

1° *Inclusión deliberativa*, es decir, todos los ciudadanos tienen los mismos derechos, independiente de su inserción social, política, cultural o económica. El presupuesto participativo se funda en este principio (Art. 5 del reglamento)

2° *Principio de la participación*, caracterizado por la garantía de derechos iguales de participación, incluido derecho a votar, de asociación, expresión política, ser electo en un puesto político. Todos los ciudadanos tienen iguales derechos a participar en el presupuesto participativo, en sus asambleas, en ser elegidos consejeros.

3° *Principio de bien común* que orienta la discusión hacia un acuerdo público respecto de prioridades sociales teniendo en vista la promoción de una mayor justicia social. El proceso participativo permite que el debate sobre los bienes públicos locales oriente las prioridades en la deliberación ciudadana que tiene lugar en las asambleas territoriales (democracia deliberativa territorial) como en el Consejo del Presupuesto Participativo (democracia representativa comunitaria).

En el transcurso del proceso se pudo observar el desarrollo de diversas modalidades que fue adoptando el presupuesto participativo, señalando que la democracia deliberativa constituye una guía de acción, un camino que hace posible la exposición de argumentos entre ciudadanos/as. Para los elitistas, quienes desconfían en las opiniones de la población no ilustrada, la deliberación ciudadana constituye una subversión de la teoría democrática, al poner en cuestión los argumentos de autoridad que habilitan a los decisores para actuar en la esfera de la política pública.

En el cuadro que se presenta a continuación, podrá observarse cómo la deliberación ciudadana tiene lugar en diversos momentos de la ejecución del presupuesto participativo, contribuyendo a reinterpretar la siempre anhelada construcción de un orden local deseado.

---

<sup>40</sup> Ver cita 11



**Cuadro 16**  
**Etapas de la deliberación ciudadana local**

<b>Etapas</b>	<b>Condiciones de la deliberación</b>	<b>Forma democrática</b>	<b>Lógica de acción</b>
Asambleas Informativas y Deliberativas I	Libertad para hablar y argumentar proyectos barriales en cada territorio.  Igualdad de condiciones para hablar y argumentar proyectos barriales en cada territorio.	Democracia directa territorial o deliberativa comunitaria.	Competencia institucionalizada de actores individuales y colectivos que formulan preferencias a través de proyectos de mejoramiento de calidad de vida comunitaria.
Asambleas Deliberativas II	Libertad e igualdad para priorizar y elegir (votar) mejores proyectos.  Exposición pública de argumentos en favor de preferencias.	Democracia directa territorial o deliberativa comunitaria.	Cooperación institucionalizada entre individuos y actores sociales de base.
Elección de representantes para el Consejo del Presupuesto Participativo.	Libertad para elegir representantes.  Igualdad para elegir (votar) por representantes.	Democracia representativa comunitaria.	Competencia institucionalizada entre preferencias.
Constitución y actuación del Consejo del Presupuesto Participativo.	Libertad para hablar y argumentar proyectos en cada territorio.  Igualdad de condiciones para hablar y argumentar proyectos en cada territorio.	Democracia representativa comunitaria.	Cooperación y competencia entre preferencias.

## VI. LA SOCIEDAD CIVIL

Cuando hablamos de la sociedad civil nos referimos a un ámbito específico y diferenciado de las esferas del mercado y del Estado y para los fines de análisis de este estudio, la entenderemos desde la perspectiva asociacionista, es decir, todas aquellas agrupaciones sociales de carácter formal e informal, territoriales o funcionales, movimientos de la diversidad, sindicales, organizaciones de carácter productivo, entre otras, que en conjunto realizan y/o podrían aportar a la generación de políticas públicas, como también favorecer la integración social y promover buenas prácticas sociales.

Por lo general, las municipalidades orientan sus acciones en el ámbito de la inversión territorial hacia las organizaciones sociales de carácter formal, es decir, aquellas que cuentan con personalidad jurídica. En esta dimensión nos encontramos con organizaciones sociales territoriales, como son las juntas de vecinos y las organizaciones funcionales, todas aquellas que están al interior de los límites territoriales de una junta de vecinos: clubes deportivos, agrupaciones culturales y juveniles, clubes de adulto mayor, consejos de salud, comités de adelanto, entre otras. Las organizaciones sociales que poseen personalidad jurídica tienen una mayor visualización al interior de las municipalidades, por tanto son asociaciones que podrían movilizar más recursos institucionales, a diferencia de aquellas organizaciones funcionales de carácter informal, que no poseen personalidad jurídica, y que ven disminuidas sus posibilidades de movilizar recursos para sus organizaciones, siendo visualizadas generalmente por las municipalidades no como actores legítimos del espacio público.

La distinción con o sin personalidad jurídica, por lo general incluye y excluye respectivamente a las organizaciones sociales para el acceso a los recursos comunitarios. El PP, se configuró por medio de una convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con lo que terminó con una larga tradición de posibles exclusiones y se constituye como un mecanismo claramente inclusivo de la ciudadanía local, por tanto el PP acepta la participación de todas las voces de la comuna.

Para la implementación y desarrollo del PP, fue fundamental la participación de la ciudadanía. La convocatoria a la participación ciudadana que se verificó estuvo circunscrita a la ciudadanía política, es decir, permitió la inclusión sólo de los mayores de 18 años. Ello no implicó la ausencia de iniciativas de carácter juvenil, que utilizaron y/o encontraron como mecanismo de expresión a los clubes deportivos a centro juveniles y centros culturales. Aún así, debemos señalar que la inclusión no formal de los menores de 18 años en el proceso del PP, pudo haber restado una cantidad considerable de vecinos/as de la comuna en la participación de esta nueva forma de gestión socio-comunal de los recursos comunitarios.

De acuerdo con cifras de la Dirección de Desarrollo Comunitario de San Joaquín (DIDECO)<sup>41</sup> existe un registro que establece la presencia de 81 organizaciones territoriales y 539 organizaciones funcionales, en esta última predominan los clubes deportivos, grupos culturales, de mujeres y clubes de adultos mayores.

A objeto de conocer las características, tanto de las organizaciones participantes del PP como del perfil de las personas que asistieron a las asambleas, se aplicó un cuestionario auto administrado a 455 personas que asistieron a las asambleas informativas.<sup>42</sup> Cabe destacar que el número de participantes asistentes a las asambleas fue de 4.200 personas, por lo que la muestra del cuestionario se aproxima al 10 % del total de los participantes.

---

<sup>41</sup> Información proporcionada en el mes de Mayo de 2004 por el Director de Desarrollo Comunitario de la Ilustre Municipalidad de San Joaquín, Sr. Javier Comejo Jorquera.

<sup>42</sup> Los cuestionarios se aplicaron a personas de los territorios 2, 3, 4, 5, 6, y 7.

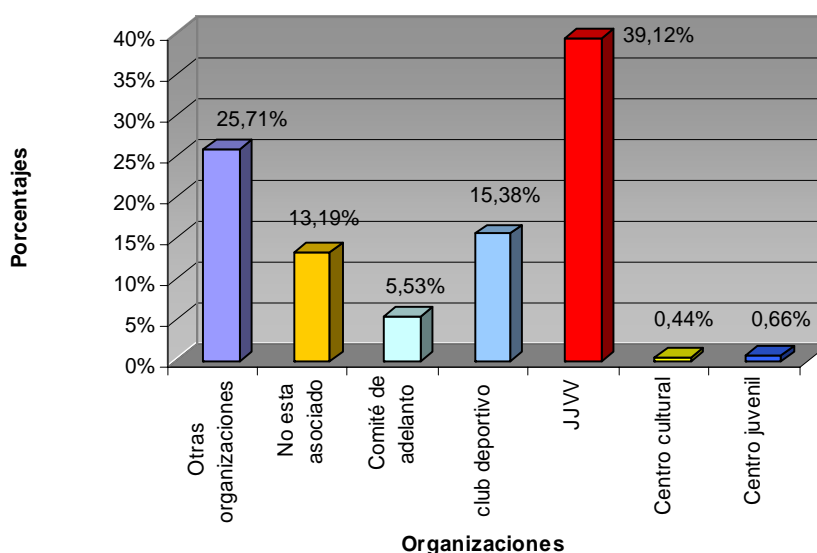
## 6.1. Organizaciones Sociales Participantes

En el desarrollo de las Asambleas Deliberativas II, fue aplicado un cuestionario a una muestra de los participantes. En el se planteó la pregunta sobre su pertenencia a alguna organización social, donde fueron consideradas las siguientes variables: juntas de vecinos (JJVV), clubes deportivos, centros culturales, centros juveniles, comités de adelanto, no pertenece a ninguna organización y otras organizaciones. Las respuestas a ésta última categoría, estuvieron en el ámbito de los talleres vecinales, centros de bienestar, clubes de baile, red de organizaciones, escuelas de modelaje, clubes de adulto mayor, centros de padres y madres y comités de seguridad. Estas categorías corresponden a las principales formas asociativas verificadas en las comunas del país.

Presentamos el siguiente gráfico el cual ilustra la adscripción asociativa de los/as participantes en el Presupuesto Participativo.

**Cuadro 17**

### Porcentaje de participantes pertenecientes a organizaciones sociales



En el gráfico podemos observar que el 39.12% del total de las personas participantes pertenecen a organizaciones territoriales, que se expresan en las juntas de vecinos. Le siguen la categoría otras organizaciones que suma 25.71%. La tercera posición, en cuanto a pertenencia organizativa es la de los clubes deportivos, lo que se vieron representados con una alta participación en el PP con un 15.38% del total de los participantes.

Llama la atención la variable “no esta asociado”, es decir, las personas que manifestaron no pertenecer a ninguna organización social, lo que representa el 13.19 % del total. Podemos decir que las personas que no están asociadas responden a una gran cantidad, pues si proyectamos desde la muestra al total del universo, encontramos que esta categoría, en números enteros, corresponde a 554 personas. Pero igualmente es rescatable el hecho, pues previo al PP estas personas no se expresa asociativamente y el PP abrió esa posibilidad de expresión, la que podría ser un aliciente para que estas personas en su devenir se asocien para un nuevo proceso.

Al analizar las categorías “centro cultural” y “centro juvenil”, observamos que las personas participantes en el PP y adherentes a éstas categorías constituyen los porcentajes más bajos, que sumados representan el 1.1 % del total. Podríamos pensar que estas dos categorías son “nichos” de participación social juvenil. A modo de hipótesis ésta menguada participación en el segmento juvenil obedecería a que el PP aun cuando no consideró a los menores de 18 con derecho a voto, éstos se expresaron por otras vías de participación, por ejemplo, a través los clubes deportivos.

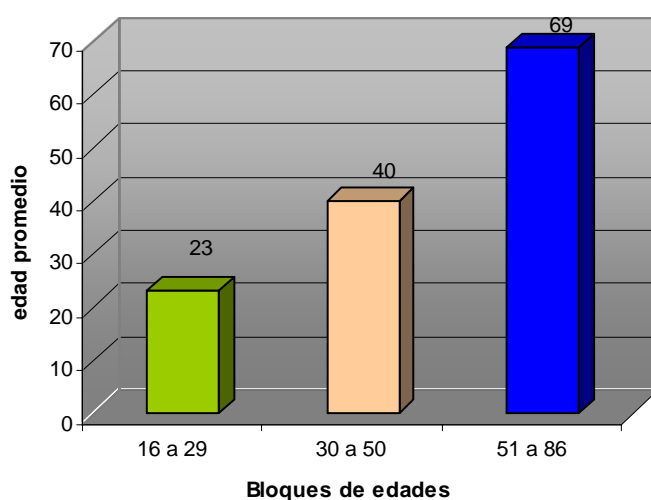
## 6.2. Perfil de los/as participantes

Los resultados que arrojó el cuestionario señalan lo siguientes:

- La mayoría de los participantes son mujeres que representan un 62.9 % de los asistentes.
- El promedio de edad de los participantes es de 53 años.
- Si se agrupa en tres bloques las edades de los participantes los resultados señalan que: en el bloque 16 – 29 años las mujeres tienen un promedio de edad de 24 años y los hombres 22; en el bloque 30 a 50 años, las mujeres tienen un promedio de 40 años y los hombres 35; y en el bloque 51 a 86 años, los hombres tienen un promedio de 64 años y las mujeres 60.

**Cuadro 18**

**Promedio de edad de los/as participantes**



## 6.3. Balance de género

De acuerdo con los resultados del cuestionario los siguientes son las conclusiones:

- Los hombres participan mayoritariamente en juntas de vecinos y clubes deportivos<sup>43</sup> (73%).
- Las mujeres junto con demostrar una mayor participación en juntas de vecinos (48%) intervienen en otras organizaciones (36%)<sup>44</sup>.
- En los comités de adelanto participan hombres y mujeres casi en igualdad de proporción (7 % y 6 % respectivamente)

<sup>43</sup> Basado en 133 respuestas

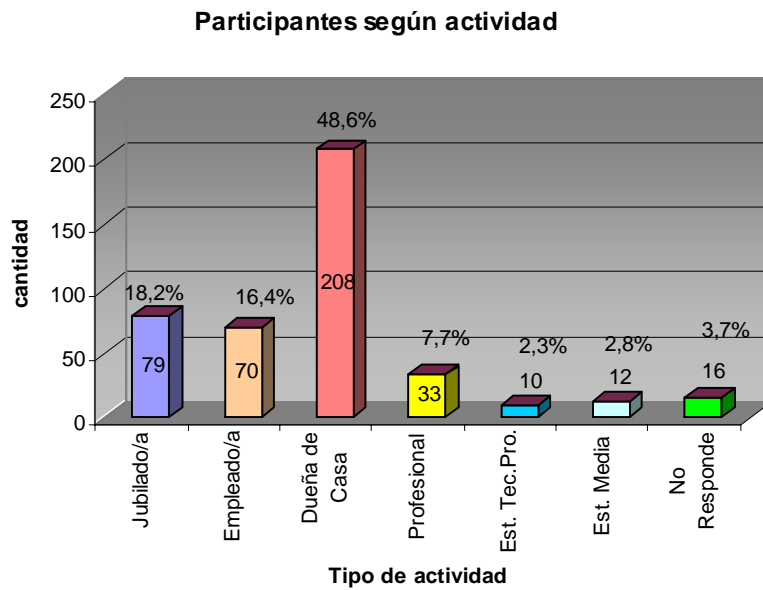
<sup>44</sup> Estimaciones basadas en 262 respuestas

#### 6.4. Actividad de los/as participantes

Los participantes de las asambleas del Presupuesto Participativo desarrollan las siguientes actividades<sup>45</sup>:

- a) Mayoritariamente son dueñas de casa (48.60%)
- b) Un 18.46 % son jubilados/as
- c) Un 16.36 % son empleados/as
- d) Un 7.71 son profesionales y
- e) Un 5.14 son estudiantes de enseñanza media y técnico/profesional

**Cuadro 19**



Estos perfiles de actividades indican que un 24.06 % de los/as participantes son trabajadores activos; un 5.14 son estudiantes, un 18.46% son jubilados/as y el resto son dueñas de casa, quedando sin responder un 3.74 %.

<sup>45</sup> Estimaciones basadas en 428 respuestas.

## 6.5. Las comunicaciones

La política comunicacional del municipio fue una importante área de apoyo a la difusión de presupuesto participativo. Se trabajó en diversos frentes de trabajo, a objeto de brindar a los vecinos una información de calidad y oportuna de la iniciativa.

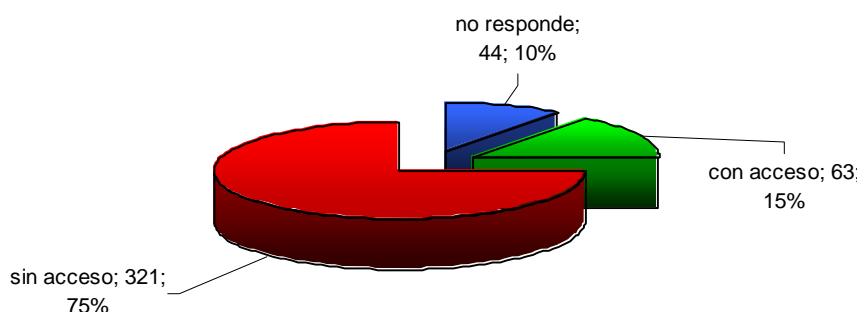
Entre los principales instrumentos de difusión en información se pueden mencionar:

- Afiche del PP
- Tríptico del PP
- Jingle del PP
- video del PP
- Diseño de imagen corporativa del PP
- Impresión de autoadhesivos del Logo del PP
- Volante de convocatoria a las Asambleas
- Camisetas
- Lienzos colgantes
- Lapiceros
- Globos

Un esfuerzo especial efectuado por Corporación Libertades Ciudadanas se hizo en el área de la Internet al construirse para uso social el sitio Web [sanjoaquinparticipativo.cl](http://sanjoaquinparticipativo.cl), que fuera un lugar educativo y de seguimiento del PP en la comuna, a la vez que permitiera ser usado para la conexión social a partir de la publicación de sus iniciativas territoriales y temáticas. Un obstáculo a esta iniciativa ha sido la baja tasa de conexión de los habitantes y en particular de los participantes a la red, como puede observarse en el siguiente gráfico:

**Cuadro 20**

### Acceso Ciudadano a Internet (Cantidad y porcentaje)



## VII DEL FONDEVE AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

### 7.1. Sobre el Fondeve

En 1991 surge el Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE) como un mecanismo para invertir en el espacio comunal, fomentar la participación social y potenciar a las organizaciones territoriales y funcionales. Hoy en día esta forma de gestión es utilizada por las mayorías de las municipalidades para el financiamiento de iniciativas comunitarias. Las principales entidades sociales receptoras de estos fondos sociales son las organizaciones territoriales, expresadas en las Juntas de Vecinos. Este tipo de inversión social comunal opera sobre el supuesto de la activa participación de las organizaciones sociales de una comuna, donde se identifican carencias o deficiencias, casi siempre de infraestructura comunitaria, las cuales pueden ser resueltas por la vía de presentación de proyectos de carácter concursable.

Luego de 14 años de desarrollo de esta modalidad de gestión local, se observan algunos problemas, por ejemplo, en términos de la cobertura espacial y de población beneficiada. Un proyecto financiado por la vía Fondeve, por lo general, cubre los límites de una Junta de Vecinos los que varían una de otras y así mismo su población. Lo anterior nos habla de lo acotado que es el recurso en relación a su cobertura.

El FONDEVE se presenta como un medio que potencia a la ciudadanía organizada que supuestamente es capaz de levantar iniciativas destinadas al bien común, pero si atendemos a la forma de la gestión de los recursos nos podemos encontrar con ciertos problemas derivados de un modo de hacer política comunal.

Al carácter del fondo concursable del FONDEVE, se asocian ciertas complicaciones, como es la competencia entre organizaciones de la sociedad civil comunal por el acceso a los recursos, o que el proyecto mejor estructurado y que responda a ciertos perfiles será financiado. Con el tiempo algunas organizaciones sociales han ido adquiriendo un “saber hacer” respecto a esta forma de gestión. Pero ¿qué hay de aquellos territorios donde existe la necesidad y no está la capacidad de responder a un déficit o carencia comunitaria por la vía de presentación de un proyecto? Lo anterior puede implicar que las inversiones comunales se localicen y se tienda a invertir repetidamente en territorios muy definidos, con la exclusión de otros espacios comunales que no cuentan con la capacidad para movilizar aquellos recursos municipales.

Otro aspecto negativo sobre la gestión de los recursos del FONDEVE, versa sobre ciertas prácticas a las que se le pueden tildar como una “relación clientelar”, como una expresión más del asistencialismo. Se ha detectado que el fin participativo del FONDEVE, hoy en día está circunscrito a los dirigentes de organizaciones territoriales y/o funcionales, quienes gestionan los recursos en un ejercicio de liderazgo en el grupo (organización) y no así con un liderazgo para el grupo y su red de apoyo local (barrial).

En un hecho común, que parte de los dirigentes sociales generan conversaciones de “pasillo” con las autoridades locales, donde el “lobby” es casi una relación de vinculación permanente entre dirigentes y encargados municipales. Relación, que con el tiempo se ha transformado en un vínculo que genera dependencia recíproca, impidiendo la emergencia de nuevos líderes y limitando la autonomía, tanto para las organizaciones de la sociedad civil, las que tienen que retribuir con apoyos electorales a la tendencia política de turno, y a su vez, la municipalidad debe de responder a “esos” apoyos. Entonces para establecer esa “reciprocidad”, el FONDEVE tiende a presentarse como un mecanismo institucional de reciprocidad municipal basada en una relación clientelar.

En algunos casos, un dirigente que es “cliente” de la municipalidad, puede saber de antemano que su proyecto va a ser aprobado, lo que significa que el dirigente no tiene asumida la necesidad de habilitarse él y su organización, por ejemplo, en las temáticas de elaboración de proyectos, realización de diagnósticos participativos en los barrios, entre otros aspectos. Bien puede plantearse la pregunta ¿para qué? si el vínculo clientelar/asistencial, de una u otra manera resuelve alguna carencia en infraestructura comunitaria. Pero ¿qué pasa cuando hay un cambio de autoridades y se deja de ser *cliente*? lo más probable es que también se deje de percibir recursos. Esta forma de relación lleva generalmente a que los actores de las organizaciones sociales no desarrollen capacidades para ampliar su visión territorial a fin de movilizar recursos de otro tipo, pues han quedado atrapados en lógicas de relación con la autoridad municipal para el establecimiento de intercambios materiales, no desarrollando una visión y redes entre organizaciones sociales de los territorios que les podrían beneficiar recíprocamente.

El FONDEVE dista mucho de potenciar y/o construir capital social y de promover una participación social efectiva. Ello significa una escasa legitimación de las iniciativas que se presentan, teniendo como consecuencia un desinterés social, por ejemplo, por la fiscalización de la ejecución de una obra, pues los vecinos perciben que el recurso que ha llegado al barrio obedece, quizá, a una voluntad altruista del poder local, más que a un resultado logrado con una efectiva participación comunitaria. Entonces, como se viene postulando, pareciera que el FONDEVE se está configurando como dispositivo que opera con lógica de reparto de los recursos, perdiendo el espíritu que le dio su origen.

## **7.2. El Presupuesto Participativo**

Como primera experiencia el PP en la comuna de San Joaquín fue objeto de críticas y elogios. Creemos que el PP supera el mecanismo de gestión de los recursos por medio del FONDEVE. El formato de participación en esta nueva iniciativa comunal fue de carácter abierto tanto para organizaciones territoriales y funcionales formales e informales, como así también para personas que no están asociadas.

Un primer factor es la universalidad de la participación. Las nuevas iniciativas o proyectos presentados, ahora no son del patrimonio de nadie en particular, son proyectos que apuntan a un bien común o por lo menos trascienden la membresía de una organización social y a la territorialidad de una Junta de Vecinos.

La participación en este proceso fue abierta, también son de conocimiento público las iniciativas presentadas, las que se acotaron a tres parámetros: a) en relación del valor de las propuestas presentadas, las que no podían ser por sobre el monto total disponible para el proceso, b) los proyectos presentados deben de ser de competencia de la municipalidad para su ejecución y c) la duración para la ejecución de una iniciativa debe de estar dentro del periodo presupuestario. De esta manera entran a la palestra nuevas iniciativas que escapan a los tradicionales temas del FONDEVE, puesto que estos fondos tienen un tope de dinero por proyecto, que generalmente no supera los dos millones de pesos, “techo” que se impone también sobre novedosas o creativas iniciativas comunitarias.

En el Presupuesto Participativo el clientelismo no encuentra un espacio para su desarrollo, pues la prerrogativa de la decisión de la inversión radica, ahora, exclusivamente en los vecinos, ya no hay injerencia de los funcionarios de la municipalidad ni de los concejales de la comuna. Lo anterior es de suma importancia, pues implica la eliminación de un mecanismo que produce asistencialismo. Debe recordarse que el PP rompe con 14 años con una lógica de gestión, y con una forma de relación entre gobierno local y ciudadanía comunal. Ello implica que si los dirigentes históricos no se adecuan al nuevo proceso se pueden ver enfrentados a tres situaciones: a) incapacidad de ajustarse a un nuevo escenario participativo, por tanto se automarginan, b) Son “castigados” mediante votación directa y no son electos como consejeros del PP y/o c) re-legitimación de los dirigentes, por medio del PP.

Otro aspecto destacable fue que muchos dirigentes históricos fueron “castigados” en su gestión anterior y no resultaron electos para constituir el Consejo del Presupuesto Participativo. De ello se desprende una consecuencia positiva, que es la emergencia de nuevos liderazgos en la comuna, donde aparecen aquellas personas que no participaban en organizaciones territoriales ni funcionales y/o pertenecían a organizaciones funcionales de carácter informal y, sin embargo, hoy son consejeros y consejeras del Presupuesto Participativo.

La iniciativa del PP ha abierto canales que modifican la interacción entre poder local y sociedad civil, propiciando un nuevo contexto que hace posible la formación de un nuevo espacio público, en donde ambos actores se encuentran, fortaleciendo la participación ciudadana. Entonces, puede afirmarse que “la participación es un factor que legitima el proceso, genera un compromiso entre las personas, permite dar continuidad en el tiempo a la acción y garantiza un mejor resultado en cuanto a la solución de un problema”.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Serrano, Claudia, “Participación Social y Ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo”. División de Estudios Sociales MIDEPLAN. 1998, Pág. 39



## VIII CONSTITUCIÓN DE UNA RED SOCIAL

En el transcurso del proceso del PP, la Corporación Libertades Ciudadanas mantuvo un fluido contacto con autoridades del municipio y con dirigentes y líderes de organizaciones de la sociedad civil de la comuna. Uno de los principales objetivos de la vinculación con la base social fue contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil local, por medio de la nueva red de relaciones que el PP provocó en la sociabilidad comunal, a objeto que los liderazgos nuevos o emergentes e históricos pudiesen enfrentar y asumir de una manera más adecuada su nuevo rol en el Consejo del Presupuesto Participativo.<sup>47</sup> En las siguientes notas se describe y analiza el proceso de formación de una red social que progresivamente ha ido ganando un espacio en la comuna y siendo un importante factor en la construcción de capital social territorial.

### 8.1. Los inicios

Una vez formado el Consejo del Presupuesto Participativo, el interés de Corporación Libertades Ciudadanas se centró en conocer a los consejeros del PP, por lo cual la totalidad de los consejeros electos fueron convocados a una reunión. Como Corporación, realizamos tres convocatorias, a las cuales sólo llegaban dos o tres consejeros. Es así que insistimos en reunir a los integrantes del CPP, y luego de tres convocatorias los consejeros respondieron al llamado, constituyéndose un grupo estable de 31 consejeros. Buscamos conocerlos y darnos a conocer y posteriormente generar orientaciones contextuales para un mejor desarrollo del PP, a fin de desarrollar en una primera instancia un rol de fiscalización de los consejeros en la ejecución de los proyectos aprobados, independiente de las iniciativas electas.

El reunirse para reflexionar sobre la práctica, favoreció la creación de una coordinación permanente de carácter horizontal entre los consejeros/as (más adelante se explicara cómo fue su formación) y, además, donde está representada la comuna por medio de representantes de la totalidad de los territorios. De esta manera, a través de la creación de la coordinación, la sociedad civil de los diversos territorios ha ejercido la fiscalización de la ejecución de los proyectos aprobados por el PP.

El ejercicio de una democracia deliberativa constituye un paso importante, pero era necesario dar un paso superior y avanzar a la práctica del “control ciudadano de la acción pública (*accountability*), que alude al contrapeso que ejercen los ciudadanos frente a la acción del Estado cautelando el cumplimiento de los compromisos adquiridos.”<sup>48</sup>

Para el cumplimiento de los objetivos que nos habíamos propuesto como Corporación, se presentaron problemas que están en dos ámbitos. El primero, dice relación con lo institucional, expresado en la normativa del PP, la cual no establece el control ciudadano de las iniciativas a ejecutar, sólo definió “fiscalizar la ejecución presupuestaria de inversión” no indicando procedimientos.<sup>49</sup> Por tanto, los/as consejeras/os no consideraban un ejercicio fiscalizador como parte de sus acciones en el Consejo del Presupuesto Participativo (en adelante CPP). Agregando a ello, que esta nueva organización sólo se reúne para eventos específicos y por convocatoria del presidente del CPP, que es el Alcalde.

Un segundo obstáculo obedeció a la dimensión organizacional, específicamente a la cultura asociativa de los integrantes del CPP. La coordinación del CPP es una forma nueva de participación social instalada desde “fuera” del sentir social, por ello las inquietudes de los/as consejeros/as inicialmente se asocian a la visión dominante de una participación social instrumental. Lo que se reflejó en opiniones como “qué gano con participar en estas reuniones”, “para qué fiscalizar”. A ello debe sumarse la posición de los líderes emergentes, que no cuentan con un modelo dirigencial que haya desarrollado este tipo de actividades. Tanto para ellos como para Corporación Libertades Ciudadanas, son prácticas sociales nuevas, las cuales adquirieron sentido en las continuas reflexiones sobre las acciones emprendidas en conjunto.

---

<sup>47</sup> Cabe destacar que entre octubre de 2003 y enero de 2004, 40 líderes sociales de San Joaquín se capacitaron en el Diplomado en Gestión y Desarrollo de Organizaciones Sociales que dictó el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, con el apoyo de la DOS- SEGEGOB. 27 lograron diplomarse y 7 son actualmente consejeros del Presupuesto Participativo de la comuna.

<sup>48</sup> Serrano, Claudia, “Participación Social y Ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo”. División de Estudios Sociales MIDEPLAN. 1998, Pág. 24

<sup>49</sup> Reglamento de Presupuesto Participativo, Art. 10

Sabiendo que ésta CCPP, no emergió como respuesta asociativa frente a algún problema social, que no disponen de recursos tangibles en su interior, la mayoría de los consejeros/as no se conocen, otros tantos se “ubican” y los menos si tenían vinculaciones frecuentes. Y aún así, los consejeros decidieron llevar a efecto esta nueva labor.

De acuerdo a los antecedentes recabados, se pudo constatar que la práctica de control social en relación a la ejecución de obras anteriores al Presupuesto Participativo no era una labor/tarea desarrollada por los/as dirigentes de la comuna. Si a este hecho se suma la modalidad de gestión de proyectos que se caracterizan por una falta de participación de los vecinos en el proceso de elaboración, priorización/selección y seguimiento de las iniciativas, encontramos que en la mayoría de los proyectos comunitarios la pasividad y la actitud de conformismo ha sido una norma reinante. Frente a ello nos preguntábamos cómo lograr un cambio. Como una manera de conocernos y reflexionar sobre la práctica del proceso del PP se realizó una jornada de trabajo en las afueras de Santiago.<sup>50</sup> De esta manera, un grupo de consejeros realizó una reflexión sobre su práctica, y más que evaluar si fue bueno o malo el proceso del Presupuesto Participativo, se indagó en las percepciones que experimentaron los/as consejeros/as.

En ésta jornada se conversó sobre la experiencia de los consejeros/as, cómo se percibió la participación social en los territorios, sobre el rol de la municipalidad, las proyecciones que los consejeros le dan a esta nueva figura de representación social. En la oportunidad estuvo presente Nice Da Silva, consejera del Consejo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil, quien relató su experiencia.

## **8.2. ¿Cómo se vivió el proceso?**

La jornada se realizó bajo la metodología de taller, los asistentes se dividieron en grupo iguales, salvaguardando la relación de género y que los integrantes de cada grupo no fuesen amigos entre ellos como una manera de comenzar a propiciar nuevos lazos.

Se plantearon preguntas y cada grupo de trabajo debía elaborar sus respuestas y ser presentadas en plenario y en conjunto llegar a consensos sobre la respuesta de las interrogantes planteadas. De esta manera, frente a sus experiencias en relación al PP, los consejeros desarrollaron una opinión fundamentada, al menos en algunas áreas temáticas de lo que fue el proceso y con ello también, podrán contar con una mejor capacidad de interlocución hacia la institucionalidad pública, como también hacia sus vecinos.

Se establecieron los ¿por qué y los para qué coordinarse? en otras palabras, el taller permitió ordenar la discusión y objetivar labores para el período que deben ejercer como consejeros del PP. Se comprendió que el hecho de ganar tal o cual proyecto no constituye razón suficiente para inmovilizarse hasta un nuevo llamado institucional. En la siguiente síntesis se exponen los principales temas abordados por los asistentes a la jornada:

### **a) La experiencia ciudadana**

Frente a la pregunta: ¿Cómo fue la experiencia del Presupuesto Participativo? los grupos de trabajo comenzaron a elaborar sus repuestas, las cuales no nos dejaron de sorprender, pues apuntaban a generar un pliego de peticiones, es decir, las carencias que cada consejero observaba en su territorio. Esto nos traslada a lo comentado anteriormente, en relación a los obstáculos para establecer una coordinación del CPP. Situación que nos dice la manera en que los dirigentes emergentes e históricos están formados. En síntesis, se presentan como sujetos demandantes, debido a que cuando interactúan con alguna institucionalidad pública o con actores externos, la relación se basa principalmente, en que los dirigentes organicen la demanda, desarrollando una labor de intermediario entre su comunidad y las autoridades públicas. La pregunta no se encauzaba por el déficit comunitario o por demandas sociales territoriales. Fue necesario detener la actividad para reforzar la pregunta inicial y encauzar la discusión grupal, bajo una temática y una forma de discutir que no estaba presente en el imaginario de ninguno de los asistentes.

---

<sup>50</sup> Jornada efectuada en San José de Maipo, 04 de septiembre de 2004

Se trató de desarrollar temas que se relacionan con la implicación de los dirigentes sociales de la comuna en el Presupuesto Participativo. En otras palabras era un taller de análisis sobre la práctica. La conversación se re-encauzó con la pregunta original; ¿Cómo fue la experiencia del Presupuesto Participativo? Los consejeros concordaron que por primera vez surgieron debates interesantes, se hablaron temas nuevos que antes no se habían planteado o bien no existía el espacio para un debate público donde conversar sobre asuntos de mayor trascendencia para los vecinos de la comuna.

Se planteó que los vecinos se sienten escuchados, tema no menor puesto que parte del gran malestar social es precisamente el que las autoridades no escuchan a la base social, principalmente en la falta de espacios de conversación, en los cuales los vecinos pudieran plantear todo tipo de inquietudes.

Un aspecto interesante a rescatar fue que se unieron las familias. En varios territorios se observó a padres e hijos e inclusive abuelos, los que asistieron a las asambleas para informarse y, posteriormente, votar por lo proyectos que más les interesaban. Esta situación fue calificada hasta de “bonita”. Las opiniones fueron más allá de la ejecución del Presupuesto Participativo, pues a los vecinos de la comuna no les importó, tanto el resultado de las votaciones, sino el proceso que se desencadenó, para los consejeros/as fue un acto que provocó la unión de algunas familias y entre los vecinos, a través de esta iniciativa comunal.

Los consejeros concordaron que este proceso no hubiese sido posible sin la participación y trabajo de los dirigentes. Pues a ellos se debe, en gran parte, el éxito del desarrollo del PP. Asumieron el riesgo de participar de una nueva forma de gestionar los recursos financieros para el ámbito comunitario. Situación que no es fácil ya que ello implicó aceptar una nueva forma de gestión comunal, nadie tenía la experiencia, pero con las ganas de participar y representar a sus territorios se involucraron.

También se destacaron aspectos negativos entre algunas personas de la comuna, como el hecho de que algunos vecinos no cumplieron con sus compromisos, habían dado la palabra de apoyar a ciertos proyectos y no los apoyaron, situación que provocó algunos conflictos entre vecinos.

## **b) Rol del municipio**

¿Cómo fue el rol del municipio en este proceso? En una primera instancia los consejeros valoraron que desde la municipalidad se crearan espacios, oportunidades, transparencias y sobre todo la apertura a discutir temas que antes no se hablaban. Los consejeros observaron que en estos nuevos espacios está la oportunidad para la gestación de la transparencia en cuanto al uso y destino de los recursos comunitarios.

Otro aspecto que destacaron fue que las autoridades “bajaron” a la base social. Este hecho es muy importante, pues los vecinos tuvieron la oportunidad de discutir temas de interés comunal con los funcionarios, de los cuales algunos/as no eran conocidos en la comunidad.

Por otro lado, los consejeros percibieron algunos problemas en la implementación del PP, como fue el campo de las informaciones. Muchos vecinos no entendieron de qué se trataba el Presupuesto Participativo, se concluyó que no existieron adecuados mecanismos educativos y de comunicación.

Los consejeros observaron que algunos funcionarios municipales no tenían muy claro como se implementaba y se desarrollaba este proceso, o no supieron explicar de una manera clara que es el Presupuesto Participativo. Dicha situación es comprensible ya que muchos funcionarios que participaron en la implementación del proceso, no provienen de disciplinas del área social. Aún así, tuvieron la disposición y voluntad, se involucraron, se interiorizaron y posteriormente explicaron a los vecinos en varias jornadas de puerta a puerta, en las Ferias libres, en asambleas, entre otros mecanismos para dar a conocer la iniciativa comunal.

Los consejeros plantearon que hubo poco tiempo de preparación, tal vez con más tiempo, más vecinos se hubiesen enterado y habrían participado de esta iniciativa. A lo anterior se suma, que hubo un mal procedimiento en las asambleas territoriales, ello en relación a aspectos metodológicos, como asambleas muy largas, funcionarios nerviosos frente a las preguntas de los vecinos, ejemplos de priorización de problemas que confundían a los asistentes. Esto significó que si una asamblea no fue bien dirigida o bien explicada, tuvo como consecuencia que los vecinos no comprendieran de qué se trataba el Presupuesto Participativo, terminando más en confusiones que certezas.

Un último tema, que no estuvo ausente de polémica fue la sobre-valoración de los proyectos. Se piensa que los proyectos valorizados por la municipalidad no se ajustaron a la realidad. Muchos de los proyectos presentados por los vecinos estaban en la lógica del FONDEVE: reparación de sede vecinal, llaves para regadío de plazas, cierres de plazas, etc. Proyectos que los vecinos saben más o menos cuál es el costo de cada iniciativa. Cuando la municipalidad entregó la valorización, en algunos casos, éstas claramente estaban sobre-dimensionadas. Al respecto se puede argumentar que en algunos proyectos, los vecinos no contemplaban una serie de variables, las cuales encarecían sus iniciativas.

Como los consejeros no tuvieron acceso a los criterios de valorización, no conocieron el desglose de costos para la ejecución de los proyectos, lo que significó que muchos vecinos quedaron disconformes con los presupuestos que se dieron. Si hubiese habido una instancia de información respecto de la valorización, este punto no hubiese sido tan criticado.

### c) ¿Cómo proyectar el Consejo del Presupuesto Participativo?

Se les consultó a los consejeros cómo se proyectaban a futuro, qué esperaban como consejeros del PP. Antes de efectuar estas preguntas María Nice Da Silva, comentó su experiencia como consejera del PP de Porto Alegre, Brasil. Ella es una líder proveniente del mundo de las *fabelas*, de carencias y privaciones sociales que la hacían más cercana a los consejeros/as del PP de San Joaquín. A pesar de la distancia, María Nice hizo sentir la cercanía del PP de Porto Alegre, como si fuese de una comuna vecina.

Los consejeros plantearon temas, en relación a habilitarse como dirigentes y afrontar de manera conjunta un nuevo proceso de PP. Se sugirió capacitar y asesorar a los futuros consejeros para lograr más participación.

Al estar vecinos y dirigentes de la comuna capacitados en temas de elaboración de proyectos sociales, podrían hacer una evaluación previa (ex - ante) de las iniciativas a presentar, y de este modo tendrían una propuesta más fundamentada hacia el PP. Esto tiene importancia para la solución de algunos puntos críticos acaecidos en el proceso, como por ejemplo en:

- Los vecinos/as sabrán determinar y dilucidar el origen de un problema y de la misma manera, dentro de una posible gama de soluciones podrán saber cuál es la más adecuada a su realidad territorial
- Habrá un mayor conocimiento de los costos que involucra cada iniciativa.
- Se reduciría significativamente la cantidad de proyectos a presentar.
- Menor carga para los funcionarios de la municipalidad, para la evaluación y valorización de las iniciativas.
- Produciría mayor asociatividad, por cuanto es necesario debatir o deliberar entre los vecinos que proyectos presentarán.

Respecto de la idea de proyectarse como consejeros/as, en ello estuvo presente el tema de la participación social, en relación a una integración activa de las organizaciones sociales de la comuna y surgió la propuesta de coordinarse con la unión comunal, de juntas de vecinos, clubes deportivos, centros culturales, grupos de la tercera edad, entre otros.

El generar nuevos vínculos implica una mínima organización, de esta manera algunos consejeros plantearon la posibilidad de formar una directiva, con un presidente y todos los cargos que implica. Esta propuesta está en el orden de crear una estructura jerarquizada del CPP. Ello nos vuelve a remitir hacia su cultura asociativa. Conciben que el participar asociativamente supone organizarse piramidalmente, situación que en el corto tiempo lleva a la pérdida de la visión de conjunto, porque, por lo general, la directiva de las organizaciones sociales son los que terminan trabajando.

Después de discutir las propuestas de cómo organizarse prevaleció la visión de conjunto, se estableció una Coordinación de Consejeros del PP (CCPP). Acto seguido, se pasó a reflexionar de por qué y para qué coordinarse. Entre los acuerdos estuvo realizar un seguimiento a los proyectos aprobados por el PP. Este tipo de control ciudadano es un paso superior, que va configurando, en la acción y en la reflexión, una participación

ciudadana más inclusiva, que puede abrir paso a nuevos desafíos, como por ejemplo, hacia el co-diseño de nuevas propuestas de gestión de la inversión comunal, por medio del PP.

### **8.3. Se abren nuevos espacios de relación ciudadana**

Con el proceso de implementación y ejecución del Presupuesto Participativo se abren nuevos espacios de relación entre la sociedad civil y el poder local, como también entre los vecinos de los territorios de la comuna.

Estas nuevas relaciones pueden ser tipificadas como construcción de ciudadanía, no precisamente en el ámbito de ser reconocido como integrante de un estado-nación, por ser poseedor pleno de la condición de ciudadano/a, sino en un área que está definida como una ciudadanía social, en relación a una política social comunal, pero reconociendo que aún es en un nivel básico y que tiene perspectiva de profundización.

Lo planteado obedece a la integración de una acción social de parte del poder local hacia la comunidad, pero ésta integración está en el nivel de información y de participación con decisión sobre el gasto de ciertos recursos municipales. Bien podemos quedarnos con esta forma de relación ciudadana y pensar en lo bueno que es, dada la escasez de experiencias similares. Creemos que es un momento privilegiado para dar un paso más allá, pues hasta el momento el Presupuesto Participativo se configuró como un espacio donde a la ciudadanía se le informó del cómo, dónde, cuándo y en qué temas participar. Aun así, la experiencia es un acierto. De acuerdo a lo anterior, la noción de ciudadanía social se puede entender como “Una señal que los ciudadanos reciben respecto de cómo el estado atiende sus derechos, vale decir dónde comienza la integración o dónde termina la exclusión.”<sup>51</sup> Esto lo podemos llevar a una dimensión asociativa y participativa, es decir, se reconoce que es necesario la creación de un espacio social para la participación, y en virtud de este reconocimiento podemos decir que comienza una inclusión en el ámbito de la participación social comunal.

De acuerdo a lo anterior, la ciudadanía se presenta como una construcción de carácter permanente, pues no sólo es un concepto teórico: brinda una manera de observar, de cómo ciertas acciones sociales vinculan y/o afectan el desarrollo social a nivel comunal. En el ámbito de la ciudadanía se puede tener conciencia hasta dónde se tiene injerencia en ciertos asuntos privados, y en cuanto a los públicos, relacionado a lo social se desdibuja el paisaje, pues no hay senderos específicos que señalen cómo co-construir una ciudadanía en el ámbito de lo social. Entonces, puede pensarse que el desarrollo del Presupuesto Participativo se constituye como un medio que permitiría profundizar una relación ciudadana donde se podría considerar a la política municipal, en relación a la participación social como un mecanismo de integración, es decir, por medio de la gestión del PP se puede intencionar una inclusión social de carácter participativo. Este es un punto importante, pues puede surgir en el futuro que los vecinos influyan en el diseño de una política social a nivel comunal.

Por lo general, se tiende a denominar como participación ciudadana a una relación entre la sociedad civil y el Estado, independiente del contenido de la relación, no importando si la acción es de consumir un servicio, por una demanda insatisfecha, o más allá, ser participe en el diseño de una política pública. A la participación ciudadana también se le rotula como una ciudadanía activa, pero mirando a mayor distancia, es interesante saber cómo construir canales expeditos, donde una participación social influya en el diseño de una iniciativa pública, y que la sociedad civil se interese por temas públicos para configurar en esa confluencia una participación ciudadana más efectiva.

### **8.4. De las nuevas vinculaciones surgen nuevas redes sociales**

En este apartado se describe cómo el enfoque de análisis de redes sociales brinda la oportunidad de observar una estructura específica o definida sin perder la visión del contexto en la cual se conforma y se desenvuelve una red social de apoyo local. Entenderemos como red de apoyo a las relaciones entre los distintos territorios corporizados a través de los consejeros/as del Presupuesto Participativo. Desde la perspectiva de esta interpretación no nos interesa saber cuántas veces se han reunido los consejeros, sino para qué se reúnen, es decir,

---

<sup>51</sup> Espinoza, Vicente. “Ciudadanía y Políticas Públicas. Programas públicos para jóvenes chilenos en la década del 90”, 1999, Pág. 3, en [www.dii.uchile.cl/MGPP](http://www.dii.uchile.cl/MGPP)

relevar las características de esas relaciones, como así también algunos atributos de las personas que dan vida a la red de consejeros.

Como una forma de presentar la red, señaláremos datos de atributo de los consejeros/as que participan periódicamente en las reuniones de coordinación. Suman 31 personas, de las cuales 15 son mujeres y 16 son hombres. Los consejeros pertenecen a juntas de vecinos en la calidad de presidentes, secretarios, tesoreros y directores, son dirigentes de clubes deportivos, líderes que no están asociados a organizaciones formales ni informales y miembros de clubes de adulto mayor.

El conjunto de consejeros que hoy están relacionados, no son actores individuales, sino que tras de ellos están las organizaciones a las cuales pertenecen/representan. Se puede pensar que también hay una relación entre variados grupos sociales y con diferentes motivaciones para su asociatividad, las que no estarían vinculadas a no ser por la relación que ofrece ésta Coordinación de Consejeros del Presupuesto Participativo. De esta manera encontramos que los siete territorios están relacionados y los atributos de esas relaciones individuales hablan de un sentido de cooperación que se constituye como un recurso, expresado en el apoyo en la ejecución de los proyectos aprobados. Los consejeros/as brindan ayuda a proyectos que no son los suyos, es más, algunos consejeros que no tuvieron iniciativas aprobadas en sus territorios, de igual manera participan entusiastamente en la coordinación.

En las reuniones de coordinación se comparte información del estado de avance de cada uno de los proyectos aprobados, se preguntan qué es lo que falta, se ofrecen vínculos expeditos que algunos/as tienen al interior de la municipalidad. Como una manera de ejercer control, visitan las obras en ejecución, se citan para recibir aportes en conocimientos específicos sobre la calidad de los materiales, terminaciones, entre otros aspectos. Uno de los factores claves para la mantención de esta red, “tiene que ver con mantener y acrecentar los recursos disponibles: de bienestar (logros económicos), poder (logros políticos) y reputación (logros sociales). Cuando se trata de mantener los recursos existentes, son acciones del tipo expresivo, cuando se trata de acrecentar, son acciones del tipo instrumental”.<sup>52</sup> Para sostener los recursos disponibles uno de los principales objetivos que se ha propuesto la red de coordinación de consejeros es la fiscalización, pues la adjudicación de un proyecto no es una garantía para que se desarrolle y termine de buena manera. Es así que se producen acciones para sostener los recursos que lograron movilizar. En este caso la red vela por los recursos de bienestar, o sea, los logros económicos.

En la asociación para la mantención de los logros económicos, también surge la movilización de otros recursos, como es la generación de nuevas vinculaciones relacionadas con los logros políticos, pues parte de los consejeros no tenían relación alguna con los distintos departamentos de la municipalidad y hoy se relacionan de manera más o menos fluida con diferentes encargados de distintas áreas de la municipalidad, lo que puede generar otras posibilidades futuras de movilización de recursos para las organizaciones o para los territorios a los cuales pertenecen.

Respecto de los logros sociales, ellos se relacionan con la reputación positiva de los consejeros, que hemos denominado un ejercicio de legitimación, en virtud de su gestión, y para otros como un reconocimiento a liderazgos emergentes. Ahora se está en la fase de concretar los logros de bienestar, que por el momento cada proyecto muestra grados de avance, que van generando en los vecinos la satisfacción de observar cómo su iniciativa se está materializando y con ello la figura del consejero se ve acrecentada y por tanto aumenta su reputación a nivel de la comunidad.

En cuanto al aumento de recursos, esta fase aún no se ha generado de manera concreta, pero si está en perspectiva de acuerdo a las acciones que hoy realizan los consejeros, y estas acciones están destinadas a acrecentar los recursos en el ámbito territorial como al interior de la CPP. El mecanismo del Presupuesto Participativo ha sido incorporado y por tanto comprendido por los consejeros/as, lo que ha provocado en ellos la búsqueda del perfeccionamiento del proceso. Manifestando el hacer más equitativa la distribución de los recursos, sin que ello signifique volver a una “lógica del reparto.” Otro aspecto es promover el aumento de los ingresos propios mediante una mejor recaudación, que pudiera ser destinada al Presupuesto Participativo, a través del pago de los permisos de circulación, pago de derecho de aseo o pago de patentes. Los consejeros aprecian que pueden hacer un aporte para aumentar los fondos del PP y por tanto, estiman que los logros obtenidos y los que se

---

<sup>52</sup> Serrano, Claudia, “Participación Social y Ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo”. División de Estudios Sociales MIDEPLAN. 1998, Pág. 13

puedan lograr, no son un regalo, una donación o producto de una relación clientelar, si no que es una re-inversión.

Los consejeros también han considerado acrecentar sus recursos por medio de la potenciación del capital humano. Parte de ellos han participado en programas de capacitación en las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, con la finalidad de transformarse en reporteros digitales o comunicadores territoriales, mediante el conocimiento y aprendizaje del uso de computadoras y el manejo de Internet para subir noticias y fotografías de cada uno de los territorios que componen la comuna a la página web [sanjoaquinparticipativo.cl](http://sanjoaquinparticipativo.cl). Este sitio web se ha diseñado para que sirva de base informativa de los pormenores del proceso y para comunicar buenas prácticas sociales tales como eventos culturales, información sobre campeonatos deportivos, actividades de beneficio y sobre todo lo que ocurre en cada uno de los territorios de la comuna en relación al Presupuesto Participativo.

Otro aspecto derivado de lo anterior, se relaciona con acrecentar los recursos a los distintos territorios por medio de esta red de coordinación, pues la utilización de Internet permite acceder a una información oportuna sobre fondos concursables de carácter universal que están en los sitios Web relacionados con las instituciones de acción social, sean públicas o privadas. Así, por medio del enfoque de redes, esta organización de coordinación de consejeros puede llegar a generar acciones del tipo instrumental, movilizar recursos para sus organizaciones madres y simultáneamente para éste organismo que coordina las acciones.

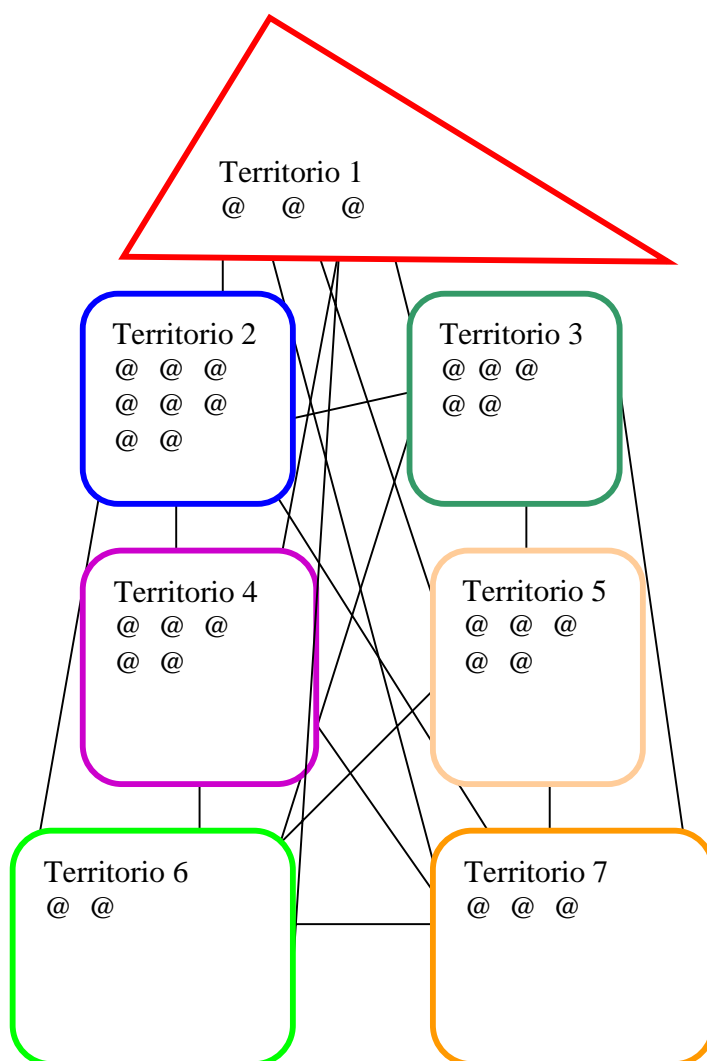
Se ha relevado el tema de la movilización de recursos, porque es una consecuencia de las nuevas vinculaciones. Estas nuevas relaciones aún no están consolidadas, se enmarcan en el contexto del Presupuesto Participativo, con características de relaciones débiles y por ello está la necesidad de reforzar estas nuevas relaciones entre consejeros y, a su vez, con la institucionalidad pública. Tienen que ser vinculaciones más estables, donde el o los propósitos de la red estén en sintonía con la mayoría de los vecinos de la comuna y con los representantes del poder local. Estos aspectos son fundamentales para la sostenibilidad y perfeccionamiento de esta nueva estructura social.

Como ha sido planteado, la constitución de la coordinación de consejeros/as es una confluencia de territorios y de diversas organizaciones, donde cada participante ha sobrepasado su red de relaciones de carácter primario, dada por vinculaciones de cercanía como el parentesco y los vecinos de barrio. A este tipo de vinculaciones se les denomina como relaciones fuertes o densas. Una red menos densa la constituye la coordinación de consejeros, dado que sus integrantes han trascendido su red de relaciones primarias. Esta red secundaria esta dada por la confluencia de intereses comunes, donde la cercanía y los afectos no determina su constitución, por tanto se establecen lazos más débiles, pues en este proceso varios de los integrantes se desconocían entre ellos/as, pero los cuales están desarrollando capacidades que los han hecho trabajar con propósitos comunes.

En esta nueva organización de coordinación se están movilizando recursos, la distribución de éstos son en virtud de relaciones más distantes en comparación con una red primaria. Por tanto el fortalecer las relaciones al interior de la coordinación de consejeros, es absolutamente necesaria, ya que por todo lo planteado anteriormente se ha generado un espacio social en términos de las oportunidades. Porque cada miembro de esta coordinación ya trae consigo un recurso, un saber hacer, conocimiento, otras vinculaciones que en definitiva son un capital que en muchas ocasiones es depositado en estas nuevas relaciones lejanas.

Para una mejor comprensión de lo que son las actuales relaciones de los consejeros y para visualizar la cantidad de consejeros por territorios presentamos un sociograma simple, de vinculaciones, donde, a través de las figuras geométricas se representan a los siete territorios de la comuna de San Joaquín.

**Cuadro 21**  
**SOCIOGRAMA COMUNAL DE LA RED DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**



**Simbología:**

@ : Un consejero/a

\_\_\_ :Una relación estable

En la representación, podemos observar la gran cantidad de conexiones, las que representan las vinculaciones entre los territorios, por medio de cada consejero. En total aparecen 31 consejeros que es el promedio de participantes en las reuniones para acciones de coordinación, donde se representan a cada consejero con el signo de “@”.



Al apreciar las figuras geométricas que representan a cada territorio y por consiguiente a la comuna, podemos observar que el territorio N° 2 es el sector que tiene una mayor representación, ello no es casualidad ya que éste sector fue el que más recursos obtuvo, a través del PP, con un 48 % del total. Este es el único territorio que se correlaciona la variable adjudicación de proyectos y cantidad de participantes en la coordinación.

Si apreciamos el territorio N° 6 es aquel que está menos representado en el sociograma, a pesar de haberse adjudicado un proyecto y de haber obtenido 8 consejeros que representaban al territorio. Si éste mismo territorio lo comparamos con el N° 5 que no obtuvo ningún proyecto y que sus consejeros participantes en la coordinación son 5 integrantes estables, nos encontramos que no sólo la participación está mediada por la obtención de recursos, sino que ven en esta red, oportunidades futuras, dado que experimentaron todo el proceso y han estado en permanente vinculación con los consejeros de los restantes territorios, lo que constituye una relación para el incremento de recursos en el devenir del nuevo Presupuesto Participativo.

Situación similar a la anterior ocurre con el territorio N° 7 donde participan 3 consejeros/as, quienes representan el 75% del total de los consejeros electos de ese sector, él que no obtuvo aprobación de proyectos de carácter comunitario y aún así presentan una alta participación en la coordinación. Cabe mencionar que el proyecto presentado y adjudicado por la Quinta Compañía de Bomberos, está radicado en el territorio N° 7, lo cual ha implicado un logro para los habitantes de este sector, aun cuando no sea comunitario. Entonces, ésta conquista está más en un orden simbólico, al cual también adhieren los vecinos del territorio N° 5. Estos territorios sienten un doble sentimiento, la pérdida de sus propias iniciativas y por otro lado se sienten compensados por la aprobación del Carro Bomba, que en parte suple la decepción de no haber obtenido recursos para sus iniciativas.

En virtud de lo anterior, pasa lo mismo en los restantes territorios con proyectos aprobados, a ellos se les suma un valor agregado, pues el Carro Bomba constituye un bien comunal que es de todos y a la vez no es de nadie en particular. Éste bien preciado ha movilizó al conjunto de los consejeros/as de la coordinación en una acción tendiente a la mantención de los recursos logrados, los cuales han realizado cuatro visitas al Cuartel de Bomberos para cerciorarse que el carro esté en la compañía y no en otro lugar.

En esta red de Coordinación de Consejeros del Presupuesto Participativo se suscitan acciones que han servido para aumentar los recursos, para mantenerlos, acciones que se asocian al bienestar, al logro político, en cuanto a una vinculación con el poder y la legitimación como dirigentes en este proceso. Todo lo mencionado y en conjunto con el desarrollo y la acumulación de capital humano pueden tener una gran incidencia si esos recursos y nuevos conocimientos son guiados/acompañados y posteriormente depositados al interior de esta red de coordinación y, después, transferirlos a cada una de las organizaciones de origen de cada consejero/a, para, por una parte, iniciar un proceso de desarrollo de capital social y por otro fortalecerlo o potenciarlo.

## IX. CONSIDERACIONES SOBRE UN CAPITAL SOCIAL EMERGENTE

Una de las consecuencias positivas que ha generado el proceso del PP, la podemos apreciar bajo la noción del capital social. De esta manera entendemos el capital social desde una visión sinérgica, que se fundamenta en las vinculaciones e “intenta integrar el trabajo proveniente de los enfoques comunitario, de redes y de instituciones, la sinergia entre gobierno y acción ciudadana se basa en la integración (*embeddeness*), en relaciones de apoyo entre actores públicos y privados, expresados en marcos legales que protegen a las partes”<sup>53</sup> El enfoque presentado habla de la capacidad de los actores para mantener vinculaciones más o menos estables, relaciones que van más allá de las diferencias culturales, económicas y sociales. El capital social se expresa en este enfoque, en relación a incentivar la participación social, instalar habilidades a un nivel local y generar de manera permanente una vinculación entre la sociedad civil y el Estado.

En el desarrollo del presupuesto Participativo de San Joaquín, se estableció una sinergia de carácter temporal e instrumental, que duró mientras se informaba a la población (asambleas territoriales) hasta que se eligieron los siete proyectos. Posteriormente fue el haber apoyado, por nuestra parte la constitución de la Coordinación del Presupuesto Participativo, donde la sinergia se trasladó, preferencialmente, hacia el mundo privado (La Corporación) y las organizaciones de la sociedad civil (CPP).

De este modo se logró establecer los aprontes iniciales para un capital social de aproximación, es decir Corporación Libertades Ciudadanas con los consejeros, y a su vez, los consejeros con la municipalidad, y en conjunto modificamos las relaciones con el poder local, produciendo nuevas vinculaciones.

La aproximación la entendemos como el acercamiento que está realizando el poder local hacia la comunidad. Estas relaciones son verticales, donde los actores están conectados bajo la noción de capital social de aproximación “que existe en las relaciones asimétricas entre personas que tienen pocos puntos de coincidencia y a menudo diferencias importantes en cuanto a los recursos que poseen.” Además el “capital social de aproximación puede caracterizarse por sentimientos asimétricos de conexión.”<sup>54</sup>

Se observa una asimetría en la relaciones, pero está la voluntad de una de las partes (Municipalidad y Corporación Libertades Ciudadanas) de aproximarse a la comunidad, y de la comunidad de aceptar este acercamiento. Los puntos de coincidencia hablan de la ubicación que se tiene en la estructura social; todos los actores que se han involucrado en el proceso de Presupuesto Participativo tienen distintas historias, comparten habilidades sociales y en esa aproximación sinérgica nos hemos constituido como actores sociales del proceso que estamos analizando.

Como un aspecto interesante, podemos mencionar que de poco sirve el relacionarse para dar vida a un proceso si no hay transferencias de habilidades. En el acercamiento institucional hacia la base social se involucró el traspaso de ciertos conocimientos que los vecinos no manejaban. La metodología de entrega de información incorporó en algunos territorios el enseñar a los participantes, en términos básicos, sobre elaboración de proyectos sociales, como también despejar las ideas, en otras palabras se les entregaron herramientas para poder priorizar las necesidades de los territorios. El poder local no tan sólo transfirió información sobre el Presupuesto Participativo, brindó capacidades a la comunidad que les permitió trabajar de manera más asociada, de ver más allá de los límites de las organizaciones territoriales (JJVV) y se promovió una visión de conjunto. Pero esa entrega de nuevos conocimientos no era una condición a cumplir por los funcionarios de la municipalidad, sino que fue voluntad de aquellos funcionarios que estaban más capacitados en temas sociales.

Hablar de recursos supone no sólo los materiales, además se debe comprender intercambios que están en la esfera de lo emocional, lo afectivo, de la preocupación por el otro, de entregar información o de sentirse con la libertad de pedir apoyo. Estos intercambios socio-afectivos los podemos situar en el orden de la reciprocidad y la cooperación, las que hoy en día se mantienen y que posibilitan la realización de acciones en conjunto de los integrantes de la CCPP.

---

<sup>53</sup> Arraigada, Irma et.al., “Lineamientos de Acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica”, División de desarrollo social. CEPAL. Series de manuales, 36, Agosto de 2004, Pág. 18

<sup>54</sup> Robinson Lindon, Marcelo Siles y Allan Schmid. Capital social y reducción de la Pobreza: hacia un paradigma maduro., CEPAL 2003, Pág. 62.

De acuerdo a lo anterior y en este tránsito articulador de la participación social, a través del Presupuesto Participativo, se ha posibilitando la emergencia de un capital social denominado de vinculación, donde existen relaciones sociales medianamente estrechas. “El capital social de vinculación, puede caracterizarse por sentimientos moderadamente intensos de conexión como el respecto, la confianza y el compañerismo”<sup>55</sup> Las nuevas relaciones entre los vecinos y consejeros/as de la comuna se fundaron en el apoyo mutuo. En virtud de lo anterior, la base social organizada y no organizada, comenzó a re-vincularse de una manera más o menos horizontal, lo que está dando como resultado un capital social de vinculación.

El Presupuesto Participativo y el involucramiento de los vecinos en el proceso, provocó que el radio de la participación social traspasara las fronteras de sus propias unidades vecinales, las personas conocieron un poco más de otras dificultades que viven sus vecinos de la comuna, comprendieron que muchas problemáticas involucraban a más de una unidad vecinal. Por tanto, fue necesario asociarse para obtener logros, es decir, se propició otro aspecto importante del capital social, que es la cooperación para el logro de un objetivo común. Planteamos la palabra re-vincular, puesto que muchos de los participantes no se conocían y para el éxito de sus propias iniciativas necesitaban establecer relaciones con sus pares.

“Nosotros como consejeros del territorio dos, le dijimos a otros dirigentes: votamos por el proyecto del territorio seis, o sea, el proyecto de ellos, siempre y cuando ustedes voten por nosotros”

Consejero del PP

La cita nos dice cómo estos consejeros que no se conocían, se concertaron promoviendo estrategias de cooperación lo que a su vez, terminó en relaciones que hasta hoy perduran. Es aquí donde comienza a componerse otra definición de capital social, a la cual se le acopla otra palabra, para constituir el concepto de Capital Social Comunitario, entendiéndose como “Instituciones complejas con contenido de cooperación y gestión. El Capital Social Comunitario no es propiedad de nadie, pero contribuye al beneficio del grupo. Se tiende a producir la satisfacción de necesidades de algunos o de todos ellos (miembros de la comunidad) a un costo menor que en forma individual, o que sería imposible producir de otra manera.”<sup>56</sup>

En efecto, el capital social no es de nadie, pero a la vez puede ser de todos, siempre y cuando existan las condiciones para su potenciación por medio del empoderamiento. La definición anterior no deja al margen al sujeto como persona singular, sino que los sujetos se concertan a partir de alguna iniciativa individual, la cual genera las bases para concretar ideas, objetivos o iniciativas que son desarrolladas por el colectivo.

Volviendo al capital social de vinculación, también se verificó el espacio para la solidaridad, el cual se expresó en intención y materialización del voto por proyectos que se percibieron como de real necesidad de un determinado territorio, al punto de negarse a sí mismo el éxito de su propia iniciativa por otra.

Al conocer otras realidades que eran desconocidas pero cercanas a los consejeros del Presupuesto Participativo, ellos se sensibilizaron activando la solidaridad en su intención de voto, donde no operó la solidaridad en función de los lazos más estrechos, es decir, es más fácil el ejercer una acción solidaria a los amigos que a los conocidos. Se verificó el ejercicio de ponerse en el lugar de quién necesita. Vemos como las relaciones en virtud de objetivos comunes dan por resultado distintas formas de entender y apreciar el capital social, a partir de lo cual distinguimos un enfoque de visión sinérgica, un capital social de aproximación y otro de vinculación, en pos de observaciones del presente y con intenciones de promover nuevas prácticas reflexivas que amplíen el capital social hacia el futuro.

---

<sup>55</sup> Ídem.

<sup>56</sup> Durston, John., ¿Qué es el Capital Social Comunitario?”, Serie Políticas Sociales N° 38. División de Desarrollo Social. Cepal. Junio de 2000, Pág. 21.

## INDICE DE CUADROS

Cuadro 1	El proceso deliberativo
Cuadro 2	Modelos de gestión local
Cuadro 3	Etapas del Presupuesto Participativo (PP) en San Joaquín
Cuadro 4	Base territorial del PP San Joaquín
Cuadro 5	Proyectos presentados por territorios
Cuadro 6	Áreas temáticas según territorio
Cuadro 7	Valorización de proyectos presentados por territorios
Cuadro 8	Selección de proyectos por votos obtenidos y valorización por territorio
Cuadro 9	Proyectos preseleccionados según área temática
Cuadro 10	Valorización de proyectos preseleccionados por territorio
Cuadro 11	13 Proyectos con mayores votaciones según territorio
Cuadro 12	Número de participantes por consejeros del PP
Cuadro 13	Consejeros/as por territorios
Cuadro 14	Capacidad electoral de los territorios
Cuadro 15	Proyectos elegidos
Cuadro 16	Etapas de la deliberación ciudadana local
Cuadro 17	Porcentaje de participantes pertenecientes a organizaciones sociales
Cuadro 18	Promedio de edad de los/as participantes
Cuadro 19	Participantes según actividad
Cuadro 20	Acceso ciudadano a Internet
Cuadro 21	Sociograma comunal de la red del presupuesto participativo

## **CORPORACION LIBERTADES CIUDADANAS**

Corporación Libertades Ciudadanas es una organización de la sociedad civil sin fines de lucro y con objetivos públicos. Fue fundada en 1997 como una respuesta a las crecientes insatisfacciones ciudadanas con el proceso político chileno y el rumbo que adoptó la democracia chilena con un marcado sello elitista, y distante de los procesos de construcción de nuevos actores sociales y de expansión de la condición ciudadana.

Libertades Ciudadanas tiene como misión contribuir al desarrollo y fortalecimiento de una ciudadanía participativa, defensora de sus derechos y fundada en el pluralismo y los valores de la democracia, a través del fomento del asociacionismo y la participación ciudadana en los asuntos públicos.

**Logos institucionales de instituciones patrocinantes**

**FOSIS**

**ACHM**

**MSJ**

**CDI -CHILE**

**FCDA**

**TEATRO CIKLOS**

**SUBDERE**

**CIDADE**

**FES**

**DIARIO DE LA SOCIEDAD CIVIL**

**SEGEGOB**